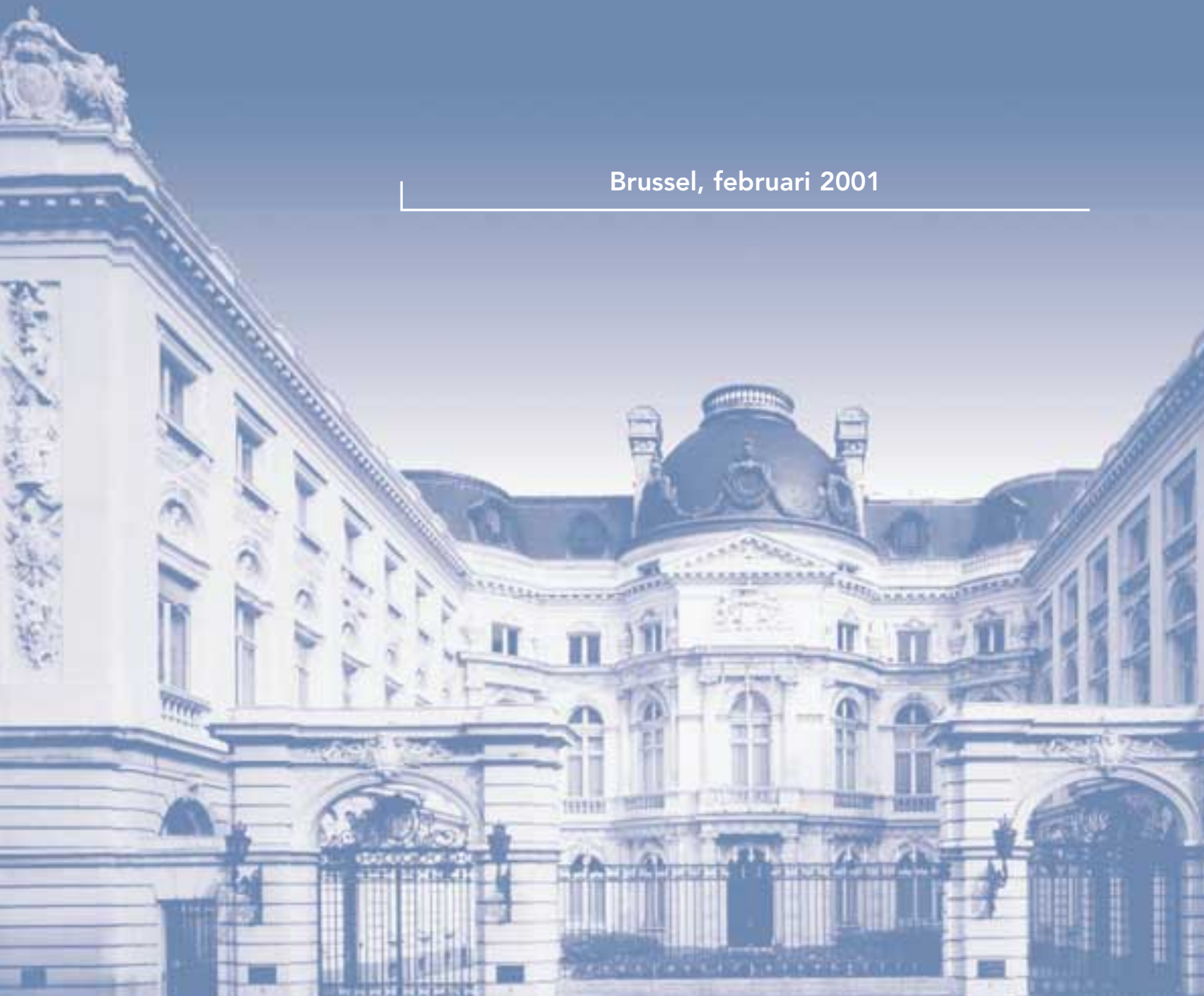


R E K E N H O F

# Fiscale controle van werkelijke beroepskosten

*Verslag van het Rekenhof  
aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, februari 2001



R E K E N H O F

## **Fiscale controle van werkelijke beroepskosten**

*Verslag van het Rekenhof  
aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*

---

*Verslag van het Rekenhof,  
goedgekeurd in algemene vergadering  
van 6 december 2000*

## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	5
<b>Hoofdstuk 1</b> <b>Algemene voorstelling van de audit</b>	6
1.1 Problematiek van de werkelijke beroepskosten	6
1.2 Methodologie en verloop van de audit	7
1.3 Verloop van de tegensprekelijke fase	8
<b>Hoofdstuk 2</b> <b>Ingebouwde systeemnormen</b>	9
2.1 Dossierselectie	9
2.2 Controle van de dossiers	10
2.3 Interne controle	11
<b>Hoofdstuk 3</b> <b>Controlepraktijk</b>	13
3.1 Dossierselectie	13
3.2 Controle van de dossiers	13
3.3 Interne controle	15
<b>Hoofdstuk 4</b> <b>Aanbevelingen aan de administratie</b>	16
<b>Hoofdstuk 5</b> <b>Verbintenissen van de administratie</b>	18
<b>Hoofdstuk 6</b> <b>Conclusie en finale aanbevelingen</b>	18



## Samenvatting

Het Rekenhof heeft nagegaan op welke wijze de belastingadministratie de aangiften controleert van de loontrekkenden die ervoor kiezen hun werkelijke beroepskosten van hun belastbare inkomsten af te trekken, in plaats van te opteren voor de toepassing van de wettelijke forfaitaire kosten die in het Wetboek op de Inkomstenbelastingen zijn vastgelegd. Het aantal van die belastingplichtigen en het totaal bedrag van de ingebrachte beroepskosten stijgen voortdurend. De controle van die categorie loontrekkenden die werkelijke kosten inbrengen vertegenwoordigt echter maar een beperkt segment van de belastingheffing in haar geheel.

Gelet op de vastgestelde tekortkomingen, heeft het Rekenhof enkele hervormingen voorgesteld ter verbetering van de controles door de administratie.

Rekening houdend met de bestaande wettelijke en administratieve normen en op basis van onderzoek in de inspecties en taxatiekantoren, heeft het Rekenhof zich op drie onderzoeksrichtlijnen geconcentreerd : (1) de selectie van op werkelijke kosten te controleren dossiers, (2) de verificatie van de dossiers door de taxatiebeambten en (3) de interne administratieve controle in functie van een goede sturing van het systeem.

Het Rekenhof heeft een duidelijke laksheid vastgesteld bij de toepassing van bepaalde administratieve normen. Hoewel ze voldoen aan theoretische doeltreffendheidscriteria, passen de taxatiebeambten de selectienormen voor een grondiger verificatie van in rekening gebrachte kosten niet toe, wegens te weinig aangepast en te weinig praktisch bruikbaar. Er bestaan daarenboven geen duidelijke onderrichtingen voor de controlestappen toepasselijk op de dossiers werkelijke kosten. De onontbeerlijke handleiding, die alle onderrichtingen samenvat, is al verscheidene jaren niet meer bijgewerkt.

Het gebrek aan normatieve omkadering, niet gecompenseerd door specifieke interne controleprocedures, leidt tot een deficiënt documentenbeheer van de fiscale dossiers en leemten bij de verificatie ervan (de administratie stelt te weinig of te oppervlakkige vragen om inlichtingen, een controle ter plaatse ontbreekt en de kosten worden vaak aanvaard zonder werkelijk onderzoek).

Een hervorming ten gronde van het systeem is niet onmiddellijk noodzakelijk, aanpassingen wel. De controle van de werknemers die werkelijke kosten inbrengen, moet in de eerste plaats volgens systematische procedures verlopen, zowel voor het bijhouden en verifiëren van de dossiers, als voor het toezicht op de controles.

Ingaand op de aanbevelingen van het Rekenhof, heeft de belastingadministratie zich bereid verklaard de dossiers beter op te volgen, voor de verificatie van de werkelijke beroepskosten specifieke opleidingen te verstrekken en een verificatieschema uit te werken voor deze dossiers. De Minister van Financiën heeft deze beloften van de administratie onderschreven.

Het Rekenhof erkende dat een optimale uitvoering van deze drie maatregelen de controlewerkzaamheden substantieel zal verbeteren, maar stelde dat aldus maar ten dele wordt tegemoetgekomen aan zijn aanbevelingen. Het zal de toepassing van de geplande maatregelen opvolgen en toezien op het effectief nakomen van de engagementen.

## Hoofdstuk 1

### Algemene voorstelling van de audit

---

#### 1.1 Problematiek van de werkelijke beroepskosten

Artikel 6 van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen (WIB92) bepaalt dat *het belastbare inkomen wordt gevormd door het totale netto-inkomen verminderd met de aftrekbare bestedingen*. De belastingplichtige die kosten heeft gedragen *om de belastbare inkomsten te verkrijgen of te behouden en waarvan hij het bedrag en de echtheid verantwoordt door middel van bewijsstukken*, kan die kosten aftrekken als werkelijke beroepskosten. Deze basisregel dat het de netto beroepsinkomsten zijn die worden belast, is ingesteld door artikel 49 van het WIB92.

Als de belastingplichtige niet kiest voor de aftrek van zijn werkelijke beroepskosten, wordt zijn netto beroepsinkomen vastgesteld na aftrek van zijn bezoldigingen van een forfaitair bedrag bepaald in artikel 51 van het WIB92. Dat wettelijke forfait – dat ipso facto wordt toegepast als het bedrag van de aangegeven reële kosten kleiner is dan het forfait – vertegenwoordigt dus een alternatief dat afwijkt van de basisregel dat het elke belastingplichtige vrij staat zijn werkelijke uitgaven te bewijzen met het oog op de vaststelling van zijn belastbaar inkomen.

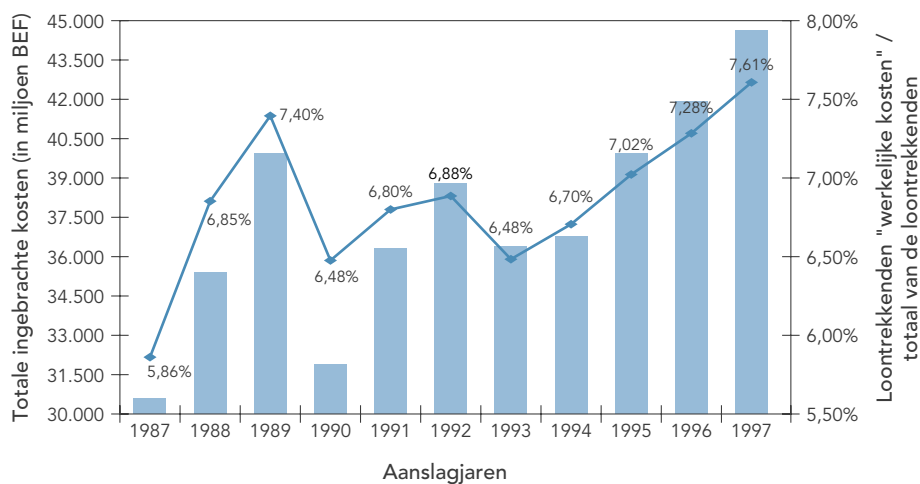
Er zijn dus twee categorieën van belastingplichtigen die aan de personenbelasting (PB) onderworpen zijn (loontrekkenden en bedrijfsleiders) : zij die hun werkelijke kosten aftrekken (categorie D) en zij die het forfait aanvaarden (categorie A).

Overeenkomstig zijn controleopdracht op het vlak van de fiscale ontvangsten, heeft het Rekenhof een audit verricht van de verificatie van de aangiften van loontrekkenden die werkelijke kosten inbrengen. Het heeft de directeur-generaal van de Administratie van de Directe Belastingen deze audit op 16 december 1998 aangekondigd.

In een eerste fase heeft het Rekenhof bij het Ministerie van Financiën statistische gegevens verzameld en daarmee de onderstaande grafiek opge maakt. Hij geeft voor de aanslagjaren 1987-1997 de variaties weer van het totale bedrag aan beroepskosten dat loontrekkenden die werkelijke kosten inbrengen, aftrekken (histogrammen), tegenover alle loontrekkende belastingplichtigen (curve).

De twee variaties lopen logischerwijze parallel, hoewel de omvang ervan naargelang van de jaren verschilt. Ze wijzen op een voortdurende toename van de categorie van de werkelijke kosten bij ongewijzigde wetgeving (1987-1989, 1990-1992, 1993-1997). Een gedeeltelijke verklaring van die verhogingen bij ongewijzigde wetgeving ligt in de veralgemening van bepaalde kosten die tevoren niet bestonden, hoofdzakelijk het gebruik van computers en nieuwe telecommunicatiemiddelen. Die vrij dure uitgaven kunnen verklaren waarom belastingplichtigen die voordien voor het forfaitaire bedrag opteerden, er nu belang bij hebben terugbetaling van de werkelijke kosten te vragen. Ook vormen zij een verklaring voor de verhoging van het gemiddelde bedrag van de kosten die per belastingplichtige worden ingebracht.

## Statistische evolutie



Twee belangrijke wetwijzigingen gaven aanleiding tot een vrij significante afname van de algemene stijgende tendens. Sinds aanslagjaar 1990 wordt het beroepsgedeelte van alle autokosten nog slechts voor 75% aanvaard en representatiekosten nog slechts tot 50% van het beroepsgedeelte<sup>1</sup>. Sinds aanslagjaar 1993 krijgt de belastingplichtige nog slechts 6 BEF per kilometer voor het woon-werkverkeer<sup>2</sup>.

De administratie dient de statistische gegevens periodiek te onderzoeken. Deze onderzoeken kunnen nuttige informatie verstrekken over het optimale peil van het wettelijke forfaitaire bedrag, de precieze weerslag van de nieuwe wettelijke maatregelen en de eventuele noodzaak controleprocedures te herdefiniëren om de evolutie binnen die categorie van belastingplichtigen in de hand te houden.

De financiële impact van de controle op de D-dossiers is beperkt en deze dossiers bestrijken maar een klein segment van het taxatieproces. Toch verdienen deze dossiers aandacht. De bijzondere audit bracht immers lokale, maar symptomatische tekortkomingen aan het licht. De audit kan een aanzet geven tot een betere inzet van de middelen van de Algemene Belastingadministratie, zodat de aandacht zich kan toespitsen op meer prioritaire beleidsopties.

### 1.2 Methodologie en verloop van de audit

De belastingplichtige natuurlijke personen die de aftrek van hun werkelijke beroepskosten vragen, komen terecht in een bijzondere categorie die onderworpen is aan specifieke controleprocedures. Deze audit naar de ele-

<sup>1</sup> Wet van 7 december 1988.

<sup>2</sup> Wet van 28 juli 1992.

menten van het controlesysteem voor deze aangiften toetste die elementen aan de theoretische criteria van goed beheer. In een eerste fase definieerde de audit de theoretische criteria, aan de hand waarvan de *normen* en de *toepassing* van het stelsel dienden te worden geëvalueerd.

De bestaande normen werden onderzocht, nadat het onderzoek op drie krachtlijnen was toegespitst : selectie van te controleren dossiers, controle van de dossiers en interne controle van het stelsel.

Om de bekwaamheid van de administratie het controlesysteem uit te voeren, in te schatten, onderzocht het Rekenhof de statistieken die de administratie heeft opgemaakt. Het deed navraag naar de beschikbaarheid van die statistieken, het nut ervan en het eventuele gebruik ervan in functie van rendementsverhoging.

Vervolgens stuurde het Rekenhof 26 inspecteurs A (oude benaming) over het hele grondgebied (d.w.z. een steekproef van nagenoeg 50 %) een vragenlijst ter bevestiging en uitdieping, op hiërarchisch tussenniveau, van de opmerkingen over de toegepaste interne controle.

Tot slot diende verificatie van de vaststellingen, de toegepaste controles in de buitendiensten te bevestigen. Het Rekenhof bezocht vier kantoren en onderzocht er uitsluitend D-dossiers en de periodieke staten van de beampten die instonden voor de controle van die dossiers<sup>3</sup>. De geconsulteerde 200 D-dossiers hebben uitgewezen dat bepaalde praktijken worden gehanteerd waarvan gesteld mag worden dat zij als symptomatisch kunnen worden beschouwd.

### **1.3 Verloop van de tegensprekelijke fase**

Op 21 februari 2000 vond tussen de administratie en het Rekenhof een tegensprekelijk debat plaats, overeenkomstig de modaliteiten van artikel 5 van het *Protocol betreffende de controle op de fiscale ontvangsten*, op 22 december 1995 door het Rekenhof en het Ministerie van Financiën ondertekend.

De vertegenwoordigers van de administratie hadden geen opmerkingen over de methodologie en formuleerden evenmin bezwaren tegen de vaststellingen en conclusies van de audit. Wel herinnerden zij eraan dat de administratie bij de controle van de belastingaangiften prioriteit verleende aan een grondige controle van de ondernemingen. De engagementen die de administratie aanging om te komen tot een verbetering van het stelsel voor de controle op loontrekkenden die werkelijke kosten inbrengen, en die zij tijdens dit tegensprekelijk debat formuleerde, staan in punt 5 van dit verslag.

Op 21 juni 2000 heeft het Rekenhof de Minister van Financiën een definitief verslag toegezonden, waarin het de vaststellingen en aanbevelingen van de audit samenvatte en waarin het ook de beloften van de administratie vermeldde, alsook de eigen eindbeschouwingen over de aangekondigde wijzigingen en nog te wijzigen punten (zie punt 6 van het verslag).

<sup>3</sup> Individuele lijsten met statistieken, die een belangrijke indicator zouden moeten zijn voor de interne controle van het systeem.



De Minister van Financiën heeft op 22 september 2000 geantwoord. Hij formuleerde geen opmerkingen, maar preciseerde enkel dat de administratie *al het nodige zal doen wat in haar mogelijkheden ligt om tegemoet te komen aan de eindaanbevelingen van het Rekenhof* en dat de *directeur-generaal van de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit werd aangesteld voor het verzekeren van de opvolging van de uitvoering van die verbintenissen die ongetwijfeld zullen bijdragen tot een verbetering van de toestand.*

Tijdens een gedachtewisseling die, op verzoek van de Minister van Financiën, op 4 augustus 2000 plaatsvond tussen leden van zijn kabinet en vertegenwoordigers van het Rekenhof, werden alle deelnemers het erover eens dat de auditverslagen over de fiscale administraties geen informatie mochten bekendmaken die de controles aan slagkracht zou doen inboeten. Daarop heeft de minister op 22 september geschetst welke criteria zouden moeten worden gehanteerd voor de dossierselectie. Het gevaar bestond immers dat de informatie bij belastingplichtigen zou terechtkomen die ervan gebruik zouden maken om ontwijkingsmanoeuvres uit te voeren. Het Rekenhof heeft er derhalve bij de opstelling van dit verslag over gewaakt de begrijpbaarheid van het dossier te vrijwaren, alsook geen informatie te verstrekken die kan worden aangewend om de belangen van de schatkist te schaden.

## Hoofdstuk 2 Ingebouwde systeemnormen

### 2.1 Dossierselectie

De algemene controles die de administratie uitvoert, moeten toelaten de belastingen op een correcte wijze te innen. Wat de D-dossiers betreft, dient de administratie vast te stellen welke sommen een loontrekkende werkelijk heeft uitgegeven om zijn belastbare inkomsten te verwerven of te behouden.

De normen van het controlesysteem vragen een periodieke selectie voor een beheerscontrole van dossiers van belastingplichtigen die hun werkelijke kosten inbrengen zonder aan een aantal specifieke criteria te beantwoorden. Deze *beheerscontrole* heeft een dubbele doelstelling :

- Vermijden dat de belastingwet op systematische wijze wordt overtreden en een belastingplichtige een permanent van de wet afwijkend gedrag ontwikkelt. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de administratie effectief aan het *periodiciteitsprincipe* van de verificatie tegemoetkomt met de in het systeem ingebouwde normen.
- Bedrog en grove vergissingen vermijden en rechtzetten. Indicatoren moeten normaliter de aandacht van de verificateur vestigen op hoge – waarschijnlijk overschatte – onkostenopgaven, die een grondiger controle van de aangifte vergen. De kwantitatieve drempelbedragen van de selectiecriteria zijn weliswaar onvermijdelijk arbitrair vastgesteld, maar de dossierselectienormen voor beheerscontrole beantwoorden op adequate wijze aan de doelstellingen.

Het Rekenhof wijst er ter zijde op dat de *Handleiding Taxatie*<sup>4</sup> is voorbijgestreefd. Zij is voor het laatst bijgewerkt op 15 oktober 1994 en kende nadien geen aanpassing meer. Dit probleem is uiteraard niet specifiek voor de controle op de D-dossiers.

## 2.2 Controle van de dossiers

Jaarlijks moeten alle D-dossiers het voorwerp zijn van een inordestelling. Daarbij kan het nodig blijken dat de taxatieambtenaar de belastingplichtige een vraag om bijkomende inlichtingen richt over een reeks in de aangifte ingebrachte uitgaven waarvoor een bewijs of verklaring ontbreekt.

Volgens een vaste periodiciteit zijn D-dossiers die niet beantwoorden aan de selectiecriteria en dus grotere risico's inhouden, voorwerp van een beheerscontrole, waarbij de aandacht specifiek uitgaat naar de reële bedrijfslasten.

De *Handleiding Taxatie* beschrijft in zeer algemene bewoordingen wat beheerscontrole<sup>5</sup> is. De beschrijving kan worden toegepast op alle soorten belastingplichtigen (natuurlijke personen en vennootschappen). Van de aanzienlijke lijst onderzoeken die in het kader van deze controle moeten plaatsvinden, is er echter nagenoeg geen enkele van toepassing op loontrekkenden of bedrijfsleiders die werkelijke kosten inbrengen.

De bestaande normen zijn maar laconiek. Er bestaan zelfs helemaal geen normen over de verschillende verplichte fasen van een inordestelling (voor iedere soort van aangifte in de personenbelasting) of een beheerscontrole (meer bepaald wat D-dossiers betreft).

Evenmin bestaan handleidingen of instructies die systematische verificatiemethodes voor de beroepskosten van natuurlijke personen<sup>6</sup> en, a fortiori, loontrekkenden samenbrengen. Het gebrek aan normen waarop taxatieambtenaren zich kunnen baseren, werkt een gelijke behandeling van de werkelijke-kostendossiers niet in de hand.

De *Handleiding Taxatie* schrijft voor de controle van de D-dossiers enerzijds de invoering van een periodieke toerbeurt voor het verificatiepersoneel voor, maar anderzijds ook het vrijwaren van een zekere continuïteit in de werkverdeling. Deze voorzorgsmaatregel moet elk risico op een duurzame

<sup>4</sup> Het *Vademecum van de Controlecentra van de AOIF (Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit)* van juli 1997 beschrijft weliswaar een groot stuk van de opdrachten die de controlecentra en de klassieke kantoren moeten vervullen; maar kan geenszins worden beschouwd als een bevredigende vervanging van de *Handleiding Taxatie*.

<sup>5</sup> De *Handleiding Taxatie* gewaagt eigenlijk niet van beheerscontrole, maar van een *summiere verificatie*, gedefinieerd in het referentiewerk (13/111). Het *Vademecum van de controlecentra van de AOIF* beschrijft de beheerscontrole. Zijn definitie is van toepassing op de aangiften B (zelfstandigen en daarmee gelijkgestelden) en C (vennootschappen). Bij ontstentenis van een specifieke definitie kan worden aangenomen dat de zeer algemene beschrijving ook geldt voor D-aangiften.

<sup>6</sup> Gelet op de aard van het werk kunnen de enkele schaarse en vaak heel algemene – en zelfs vage – aanbevelingen in verband met het nazicht van de werkelijke kosten in de COM.I.B. (Commentaar op het Wetboek van de inkomstenbelastingen) geenszins het ontbreken van gestructureerde controle-instructies ondervangen.

collusie tussen een taxatieambtenaar en een belastingplichtige vermijden en toelaten een beter en ruimer gebruik te maken van de kennis die is vergaard bij de behandeling van bijzondere gevallen.

### 2.3 Interne controle

De interne controle werkt als zelfregulerend orgaan binnen het systeem. Zij heeft een dubbel oogmerk : toezicht houden en corrigeren. Haar functie kan maar effectief zijn als systematische procedures zijn gedefinieerd voor de verificatie van de kwaliteit van het uitgevoerde werk.

Om de procedures maximaal te doen renderen is bovendien de uitbouw nodig van operationele instrumenten die het mogelijk maken het systeem op adequate wijze te beheren. Meer in het bijzonder is het van essentieel belang te werken met twee instrumenten :

- Een rendementsindicator. De interne controle moet de productiviteit van het systeem kunnen meten :
  - Door vergelijking van de resultaten van opeenvolgende jaren kan de interne controle evoluties beschrijven en, zo nodig, op heroriëntering van de toegepaste procedures aansturen.
  - Door onderlinge toetsing van de prestaties van de verschillende entiteiten die met de uitvoering van dezelfde procedures zijn belast, kan de interne controle eventuele plaatselijke tekortkomingen van het systeem opsporen en oplossen.
- Een geformaliseerde procedure voor informatietransmissie. De buitendiensten moeten alle nuttige informatie kunnen meedelen aan het hoofdbestuur. Behalve de kwantitatieve gegevensdoorstroming kan het signaleren van hinderpalen die zijn gerezen bij het werk in de kantoren aan de hogere hiërarchie, nog crucialer zijn, in het bijzonder aangaande de controle-instructies : hun toepasbaarheid moet regelmatig worden getest en de formulering ervan eventueel bijgesteld.

Voor de dossiers werkelijke beroepskosten bestaat echter geen specifieke controleprocedure : de instructies spreken noch over controle van de inschrijving in de individuele statistische lijst, noch over de controle van de kwaliteit van de uitgevoerde verificatie.

Toch kunnen de hoofdcontroleur en, eventueel, inspecteur A (vroegere graden) op grond van de lijst van terugbetalingen per kohier, hetzij systematisch, hetzij steekproefsgewijs, een verificatie uitvoeren. Er is echter geen instructie die de onderzoeken preciseert die op grond van deze lijsten op plaatselijk vlak moeten plaatsvinden<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Zo stelt onderrichting Ci.RH.81/455.434 van 19 januari 1994 betreffende een nieuwe oriëntatie voor de opdrachten van de ambtenaren van het plaatselijke toezicht naar aanleiding van een eerste evaluatie van de werking van de dienst Bijstand en Interne Controle, dat de inspecteurs A zich inzonderheid moeten vergewissen van: *de juistheid van de terugbetalingen per kohier*. Het principe van die controle is weliswaar duidelijk gedefinieerd, maar de praktische toepassing ervan blijft vaag, aangezien enkel werd gesteld dat de inspecteurs voor het geheel van de uiteenlopende toezichtopdrachten *tewerk zullen gaan via steekproeven of op systematische wijze*. .

Overigens zou zelfs een systematische controle op grond van de lijst van terugbetalingen per kohier<sup>8</sup> niet volstaan voor de evaluatie van de controle van de aangiften. In de eerste plaats brengt de lijst alle belastingplichtige natuurlijke personen zonder onderscheid samen ; daar de D-dossiers maar een minderheid vertegenwoordigen, gaan ze op in het geheel van de A- en B-dossiers. In de tweede plaats wordt de aandacht van de interne controleurs afgeleid : enkel de belangrijke terugbetalingen zijn het voorwerp van een eventuele herziening. Worden dus buiten beschouwing gelaten : de aangiften waarvoor een taxatie zou moeten plaatsvinden die leidt tot een – eventueel aanzienlijke – bijbetaling vanwege de belastingplichtige, maar die door de vermindering van het netto-inkomen ingevolge de inbreng van de werkelijke beroepskosten uiteindelijk leidt tot een veel lagere betaling of geringe terugbetaling. Dergelijke aangiften vallen de interne controleurs niet op of komen zelfs niet op de lijst voor.

De lijst met statistieken die elke taxatiebeambte belast met de verificatie van D-dossiers, moet invullen, biedt de mogelijkheid de realisatie te volgen van het werkplan dat elk taxatiekantoor bij de aanvang van de controleperiode opstelt. Deze periodieke basisstaat is dus onontbeerlijk voor het beheer op korte termijn van de taxatie- en inkohieringsactiviteiten. Maar de opgave geeft geen aanwijzingen over de manier waarop de controle werd uitgeoefend, noch over de aard van de correcties. Zij vermeldt wel de bedragen van inkomstenverhogingen, maar die zeggen weinig over de aard of kwaliteit van de controle.

Doordat de periodieke staten de gegevens over alle loontrekkenden en bedrijfsleiders globaal vermelden, zonder de dossiers van de belastingplichtigen die hun reële kosten bewijzen te onderscheiden van de andere, kan het hoofdbestuur zich onmogelijk uitspreken over de globale doeltreffendheid van de controle op loontrekkenden die werkelijke bedrijfskosten inbrengen. Productiviteitsmeting van het systeem vergt immers vergelijking van de inkomstenverhogingen in het kader van de D-dossiers die tijdens de beheerscontrole zijn behandeld, met de verhogingen van de in orde gestelde D-dossiers en de A-dossiers. Daar het niet over die globale kwantitatieve informatie beschikt, mist het hoofdbestuur een statistisch instrument waarmee het de toegepaste procedures eventueel in vraag zou kunnen stellen.

Ondanks het belang van het driemaandelijks verslag dat de inspecteur A opstelt, is dat verslag voornamelijk kwantitatief van aard. Het beschrijft de vorderingen van de werkzaamheden in termen van aantallen geverifieerde aangiften, verklaart eventueel de redenen van vertragingen in de dossierbehandeling, en vergelijkt en verantwoordt rendementsverschillen tussen inspectiediensten. Het is niet de bedoeling er *de kwesties in verband met de toepassing van de wetten en instructies* in weer te geven<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Bv. van alle terugbetalingen van voorheffingen of voorafbetalingen boven een vastgesteld bedrag.

<sup>9</sup> Instructie nr. Ci.RH.81/459.434 van 7 juni 1994.

## Hoofdstuk 3

### Controlepraktijk

Nadat was gebleken dat het beheer van de controle op de D-dossiers niet systematisch verloopt en dat op normatief vlak leemten bestaan, heeft het Rekenhof nagegaan hoe het controlewerk in de praktijk wordt uitgevoerd. Het gebrek aan procedures liet disfuncties vermoeden. Aan de hand van vaststellingen op dit vlak, heeft het Rekenhof de creatie van nieuwe procedures en beheersinstrumenten aanbevolen.

#### 3.1 Dossierselectie

De taxatiekantoren passen het principe van de periodiciteit van de controles effectief toe. De criteria voor de dossierselectie leven zij daarentegen niet na. Personeels- en tijdsgebrek maken het immers moeilijk alle dossiers die voor een beheerscontrole in aanmerking komen, ook daadwerkelijk zo te controleren<sup>10</sup>.

De taxatieambtenaren en hun plaatselijke hiërarchie stellen zich trouwens vragen bij de pertinentie van de selectiecriteria. Ze ervaren die als te theoretisch, te stroef en onaangepast aan de soms uiteenlopende configuraties op het terrein (naargelang van het beroep van de belastingplichtige of de geografische positie van de gecontroleerde territoriale entiteit).

#### 3.2 Controle van de dossiers

##### 3.2.1 Inadequate inschrijving van type uitgevoerde controle

Tal van geverifieerde aangiften werden in de individuele statistische lijst van de taxatieambtenaar en soms op de aangifte als beheerscontrole ingeschreven, zonder verder bewijs dat een dergelijke controle daadwerkelijk plaatsvond. Verschillende taxatieambtenaren schreven een gedeelte van de D-dossiers systematisch, zonder toepassing van de selectiecriteria, als beheerscontrole in, zich baserend op het principe van de periodiciteit. Daar een beheerscontrole niet strikt is gedefinieerd, kan zelfs een summier onderzoek van de ingebrachte beroepskosten als beheerscontrole omschreven worden.

##### 3.2.2 Tekortkomingen in de dossieropbouw

De documentaire organisatie van de dossiers vertoont tekortkomingen, waarvan de intensiteit varieert naargelang de taxatieambtenaren of de kantoren<sup>11</sup>:

- Talrijke aangiften vertonen leemten in het vak dat aan de administratie is voorbehouden. Zo ontbreken soms datum van ontvangst, naam en graad van de taxatieambtenaar, paraaf van de ambtenaar en – wat nefas-

<sup>10</sup> De taxatieambtenaren kunnen andere, vervangende selectiecriteria toepassen die soms een vrij doeltreffend alternatief zijn voor de vastgelegde normen.

<sup>11</sup> Dit probleem is niet exclusief voor de aftrek van de werkelijke kosten.

ter is voor de interne en hiërarchische controle – vermelding van het type van uitgevoerde controle.

- De aangiften bevatten niet systematisch sporen van de uitgevoerde controle, ook al bevatten de dossiers soms vragen om inlichtingen of berichten van rechtzetting.
- De bijlagen bij al behandelde aangiften worden vaak onzorgvuldig bewaard, zodat het moeilijk valt hun inhoud snel en duidelijk te assimileren. Bepaalde dossiers zijn bovendien nodeloos volgestouwd met zeer oude aangiften en bijlagen. Andere dossiers bevatten daarentegen systematisch slechts de laatste twee aangiften.
- Het permanente dossier vertoont verschillende leemten :
  - de mappen van een aantal dossiers draagt geen enkele vermelding, zodat identificatie onmogelijk is ;
  - zelden bevat een dossier een inventaris van de dossierstukken (zelfs niet in beknopte vorm) ;
  - de groepering van de documenten in submappen geschiedt niet systematisch of gestandaardiseerd ;
  - de dossiers werkelijke kosten bevatten maar heel zelden aflossingstabellen voor in de loop van voorgaande jaren gedane investeringen.

Deze lacunes zijn niet goed voor een optimaal beheer van het verificatiewerk. Een nieuwe taxatieambtenaar kan een doeltreffende opvolging van het dossier daardoor niet garanderen. De onoverzichtelijkheid van de uitgevoerde verificatie bemoeilijkt ten slotte een interne of externe controle van de verificatie.

### 3.2.3 Tekortkomingen bij de verificatie

Het verificatiewerk van de taxatieambtenaren vertoont enkele zwakten :

- De ambtenaren stellen maar zelden, en dan nog op niet gestandaardiseerde wijze, vragen om inlichtingen over de werkelijke kosten. Nochtans komen op tal van aangiften posten voor, waarvoor het de moeite zou lonen preciseringen te vragen. Over het beroeps karakter van bepaalde uitgaven rijzen soms twijfels. Ook wordt de quotisatie privé versus beroeps van gemengde uitgaven in de meeste gevallen op arbitraire wijze vastgesteld, en zonder onderzoek aanvaard<sup>12</sup>.
- Als taxatieambtenaren inlichtingen vragen over een andere aangelegenheid, maken zij vaak niet van die gelegenheid gebruik om terloops ook naar de beroepskosten te informeren. Evenmin zijn vragen over bepaalde kosten aanleiding voor vragen over andere kosten die – ondanks hun geringer bedrag of betwistbare aard – verduidelijking vergen.

---

<sup>12</sup> Het is ongetwijfeld onmogelijk een duidelijk en afzonderlijk onderscheid te maken tussen beroepskosten en privé-uitgaven. De ingebrachte kosten van de belastingplichtigen worden echter vaak zonder meer aanvaard en niet aan een grondige controle onderworpen (inzonderheid kosten voor computers en telecommunicatie, representatiekosten of *intellectuele* kosten).

- De taxatieambtenaren stellen zelden aftrekken voor woon-werkverplaatsingen in vraag, zelfs als die aanzienlijke bedragen vertegenwoordigen. Een benaderende controle van de waarschijnlijkheid van het aantal gewerkte dagen of van de afstand tussen de woonplaats en de werkplaats, kan niet in alle gevallen als bevredigend worden beschouwd. Dat een bewijs eenmalig wordt geleverd, wettigt niet alle volgende aftrekken te aanvaarden. De belastingplichtige kan sedertdien bijvoorbeeld in een systeem van carpooling gestapt zijn.
- Subforfaits worden te vaak aanvaard, soms voor belangrijke bedragen, zonder dat de berekeningsbasis van de belastingplichtige gekend is.
- Controles aan huis vinden zelden plaats<sup>13</sup>.

### 3.2.4 Taxatieambtenaren

De meeste kantoren vertrouwen D-aangiften toe aan bestuursassistenten of assistenten van Financiën. Daarbij zijn het beschikbare personeel en hun ervaring bepalend. Over het algemeen worden dossiers natuurlijke personen aan taxatieambtenaren toegewezen op grond van hun algemene bevoegdheden. Het toerbeurtprincipe voor het controlepersoneel van de D-dossiers blijkt niet te worden gevolgd<sup>14</sup>. Wellicht dient een verklaring daarvoor te worden gezocht in het personeelsgebrek in vele kantoren.

De taxatieambtenaren die instaan voor de controle van de werkelijke kosten zijn voor hun opleiding vooral aangewezen op de ervaring die zij op het terrein opdoen. Dit werkt op lokaal niveau weliswaar een zekere uniformiteit in de behandelingswijze van de dossiers in de hand, maar het belet niet dat op nationaal niveau soms aanzienlijke verschillen bestaan<sup>15</sup>.

### 3.3 Interne controle

Dat de dienstchef dicht bij zijn medewerkers staat, brengt een constant toezicht op de werkzaamheden mee, maar dat toezicht geschiedt zelden stelselmatig. Een verplichte controle vindt impliciet plaats bij de ondertekening door de eerstaanwezende inspecteur van de *Vragen om inlichtingen* of *Berichten van wijziging* waartoe het werk van de taxatieambtenaar aanleiding kan geven.

De hiërarchie voert ook controle uit op de bovenvermelde periodieke staten, maar deze controle beperkt zich hoofdzakelijk tot het opvolgen van de

<sup>13</sup> Hoewel controles aan huis in casu vaak slechts een beperkte rendabiliteit hebben, kunnen zij noodzakelijk zijn (bv. als jaar na jaar systematisch belangrijke kantoorkosten worden ingebracht).

<sup>14</sup> Geen van de 26 ondervraagde inspecteurs A vermeldde dit principe als element waarop hij zich baseert voor de toewijzing van D-dossiers aan taxatieambtenaren.

<sup>15</sup> De doeltreffendheid en de eenvormigheid van de verificatie van de D-dossiers zouden kunnen worden verbeterd door de geplande oprichting van beheercentra binnen de AOIF. Deze nieuwe centra, die belangrijker en minder talrijk zijn dan de huidige diensten, zouden schaalvoordelen opleveren in termen van doelgerichte opleiding, zouden bevorderlijk zijn voor een systematisch en rationeler beheer van de dossiers, en zouden een effectieve beurtwisseling van de met die dossiers belaste taxatieambtenaren mogelijk maken.

vordering van het werkplan, dat nagenoeg uitsluitend kwantitatief georiënteerd is. Deze controleoogmerken spitsen zich overigens meer op de inkoopkiering toe, dan op eigenlijke controle.

Indirecte controle vindt dus plaats via de lijsten van de terugbetalingen per kohier. De eerstaanwezende inspecteurs nemen die controle wel ernstig, maar zij beperken zich in de meeste gevallen tot vragen over de aard van het element dat aan de oorsprong van de terugbetaling ligt. De controle gaat minder vaak over de verificatie van het dossier.

Behalve deze belangrijke, maar punctuele controle is niets geprogrammeerd om de kwaliteit van het werk te verifiëren, noch om met de controleervaringen opgedaan in de praktijk, een breder kader te creëren.

## Hoofstuk 4

### Aanbevelingen aan de administratie

De vaststellingen waartoe de audit van het Rekenhof aanleiding gaf, vergen geen grondige hervorming van het bestaande systeem, maar wel enkele rendementsverhogende en kwaliteitsverbeterende aanpassingen, vooral op het vlak van de organisatie en interne controle. In het algemeen zou de administratie erop moeten toezien dat systematische procedures worden gekoppeld aan de controle van de loontrekkenden die werkelijke kosten inbrengen. Dergelijke procedures zouden er moeten komen voor zowel de verificatie van de dossiers, als het toezicht op de controles.

Het Rekenhof heeft bij zijn audit en de formulering van aanbevelingen rekening gehouden met de beperkte financiële impact van het onderzochte fiscale aspect. Het verloor evenmin uit het oog dat andere taxatieverrichtingen (zoals de controle van de zelfstandigendossiers) van de administratie prioriteit krijgen. Niettemin zou de invoering van enkele eenvoudige wijzigingen de productiviteit en snelheid van de controles kunnen verbeteren, waardoor personeel kan vrijkomen voor andere taken :

#### *Referentiehandleiding*

- 1 Voor de goede werking van de diensten is een referentiehandleiding (het *Handboek Taxatie*) die de instructies samenvat en regelmatig wordt bijgewerkt, absoluut noodzakelijk. Het is nuttig een dergelijke handleiding ook in computerversie op te maken, wat bijwerking en raadpleging vlotter kan doen verlopen.

#### *Verificatie van de dossiers*

- 2 De periodieke selectie van dossiers voor een grondiger controle (beheerscontrole) is een essentieel element in de verificatieprocedure. De administratie dient deze procedure volledig na te leven.

Eenzijds past de administratie de vastgelegde selectiecriteria immers nauwelijks toe. Zij zou zich moeten bezinnen over de toepassingsmoeilijkheden die de taxatieambtenaren daarbij ondervinden. Eventueel dient zij de selectiecriteria te herzien.



Anderzijds dient de administratie de concrete stappen van een inordening en de regels voor de formele organisatie van een dossier expliciet en gedetailleerd op papier te zetten.

Ten slotte is het nodig voor D-dossiers beheerscontrole beter te definiëren. Opleiding op het terrein (soms met sterk variërende kwaliteit) compenseert het gebrek aan een nauwkeurig referentiekader niet. Aldus stijgt het theoretische risico op een verschillende behandeling.

- 3 Er is een gedetailleerd en met concrete gevallen geïllustreerd methodologisch vademecum over de verificatie van de werkelijke kosten die natuurlijke personen inbrengen nodig (enkel loontrekkenden of voor alle natuurlijke personen)<sup>16</sup>. Een dergelijk referentiekader – dat kan worden geïntegreerd in een Handleiding Verificatie – zou een uniforme toepassing van de belastingwetgeving in de hand werken en het controlewerk meer operationeel maken.
- 4 Voor vragen om inlichtingen aan de belastingplichtigen over de werkelijke kosten die zij hebben ingebracht, zou de administratie meer standaardformulieren moeten gebruiken.
- 5 Taxatieambtenaren zouden van vragen aan belastingplichtigen over andere aangelegenheid dan beroepskosten of andere posten van werkelijke kosten, gebruik moeten maken om ook verduidelijkingen en bewijskrachtige elementen te bekomen over minder belangrijke posten, die op zich een brief niet zouden rechtvaardigen.

#### *Interne controle*

- 6 Het directe toezicht door de dienstchef is een niet te verwaarlozen factor van de interne controle, maar dit toezicht dient zich te verruimen tot een globalere evaluatie van de aard van de verificaties. Aldus kan een eenvormige dossierbehandeling de maatstaf worden.
- 7 Ten bewijze dat dossiers aan een verificatie werden onderworpen en om de opvolging van het dossier en de hiërarchische of externe controle te vergemakkelijken, zou een formulier moeten worden uitgewerkt, waarop de taxatieambtenaar met korte annotaties kan vermelden welke stappen hij heeft gezet in de dossierbehandeling en eventueel nuttige aanwijzingen voor een latere controle kan geven.
- 8 De instelling van een specifieke procedure voor interne kwaliteitscontrole van de verificaties van D-dossiers is wenselijk.
- 9 De periodieke staat van de taxatieambtenaren zou de aard van het uitgevoerde werk op meer adequate wijze moeten aangeven.
- 10 De administratie zou voor de globale evaluatie van het controlesysteem op de loontrekkenden die werkelijke beroepskosten inbrengen, moeten beschikken over een rendementsindicator van de uitgevoerde verificatie.

<sup>16</sup> Zo zouden in een handleiding verificatie-instructies kunnen worden opgenomen zoals bepaalde kostendrempels waarboven een bepaalde controle moet worden uitgevoerd (in verband met bijvoorbeeld computers, kantoorkosten, ...), voorstellen voor een controle ter plaatse voor een bepaald type kosten, gedragsregels voor het bepalen van de subforfaits, enz.

## Hoofdstuk 5

### Verbintenissen van de administratie

---

De directeur-generaal van de Administratie voor de Ondernemings- en de Inkomensfiscaliteit, heeft tijdens het tegensprekelijk debat op 21 februari 2000 drie administratieve maatregelen voorgesteld :

- De administratie wil een verificatieschema voor de D-dossiers uitwerken dat in hoofdzaak is opgemaakt door de vormingscentra. Dit praktische schema, uitgewerkt naar aanleiding van de bijwerking van de verificatiehandleiding, zou tot doel hebben het concrete werk van de taxatieambtenaar doeltreffend te leiden en de interne controle in de mogelijkheid te stellen de kwaliteit van de werkelijk uitgevoerde verificatie te evalueren.
- Met het schema als referentie-instrument wil de administratie taxatieambtenaren die zijn belast met de verificatie van de D-dossiers specifieke opleidingen verstrekken, zowel op de theorie van de beroepskosten als op de praktische controle van de aftrekken gericht.
- De administratie zal het dossierbeheer van de fiscale dossiers van de loontrekkenden verbeteren door aanbevelingen te formuleren voor de nummering van stukken en het bijhouden van het permanent dossier. Het permanent dossier zou overigens op middellange termijn moeten worden gevoed door geautomatiseerde gegevens, verzameld bij derde instellingen, over hypothecaire leningen, levensverzekeringen, enz.

De directeur-generaal heeft eveneens gewag gemaakt van de mogelijkheid binnen de beheercentra specifieke secties te belasten met de controle van de D-dossiers.

## Hoofdstuk 6

### Conclusie en finale aanbevelingen

---

De maatregelen die de administratie ten uitvoer wil leggen komen rechtstreeks tegemoet aan verschillende van zijn aanbevelingen. Verdere ontwikkeling ervan zou het verificatiewerk van D-dossiers aanzienlijk kunnen verbeteren door een betere inzet van het beschikbare personeel.

Een controleschema voor de D-dossiers zou het mogelijk maken het taxatiewerk te omkaderen. Veralgemening ervan naar alle kantoren zou een eenvormige toepassing van de procedures en, bijgevolg, een billijker behandeling van de belastingplichtigen in de hand werken. De verklarende commentaar bij het schema zou bovendien een precieze definitie kunnen inhouden van de stappen die moeten worden ondernomen in het kader van een controle op het beheer van een D-dossier (zonder een dergelijke definitie zouden inhoud en kwaliteit van een controle te variabel blijven), evenals gedetailleerde aanbevelingen voor de controle van de werkelijke kosten (inzonderheid voor de vragen om inlichtingen). Het schema zou ook nuttig kunnen zijn voor het toezicht op het in de dossiers uitgevoerde werk. Het zou het spilinstrument van de interne controle moeten vormen, dat hulp biedt bij de evaluatie van de kwaliteit van de verificatie, statistische bron is voor de uitwerking van een globale rendementsindicator en een adequaat

vervangmiddel biedt voor de periodieke staat van de taxatieambtenaren, die de aard van het gepresteerde werk slechts onvolkomen weergeeft.

De organisatie van specifieke opleidingen die het verificatieschema zullen expliciteren en, eventueel, de commentaar erbij verduidelijken of uiteenzetten, zal eveneens de kwaliteit en eenvormigheid van de controle verbeteren. De opleidingen zouden aldus een bijdrage kunnen leveren tot de uitwerking van een corpus van voortdurend geactualiseerde, praktische controlemethododes.

Een betere definitie van het werk aan de dossiers die leidt tot een effectieve verbetering van het documentenbeheer van de fiscale dossiers, zou stellig een betere opvolging van de dossiers door de taxatieambtenaren, een snellere verwerking en een meer doeltreffende interne controle garanderen.

Het Rekenhof wenst echter de aandacht te vestigen op de punten waarvoor geen bevredigende oplossing lijkt te kunnen worden gevonden, zelfs als die drie maatregelen op optimale wijze zouden worden uitgevoerd.

Het gaat in de eerste plaats om de noodzaak over een zo volledig mogelijk en permanent bijgewerkt referentiehandboek te beschikken (Handboek Taxatie) dat alle instructies voor de organisatie van de diensten samenvat (taken van de verschillende beambten, opmaak van de periodieke staten, interne controleprocedures, enz.). De laatste bijwerking van het handboek dateert immers al van 1994.

Vervolgens dienen toepasbare selectiecriteria voor D-dossiers die voor een beheerscontrole in aanmerking komen, te worden gedefinieerd. De huidige criteria worden immers niet in acht genomen. De bestaande toepassing-moeilijkheden zouden tot een herziening van de criteria moeten leiden. Om de doeltreffendheid van het systeem te garanderen, is een dubbele selectie op grond van het volume van de ingebrachte kosten en de datum van de laatste controle noodzakelijk.

Het Rekenhof zal de tenuitvoerlegging van de door de administratie geplande maatregelen opvolgen en erop toezien dat aan alle operationele eisen inzake het controlesysteem voor D-dossiers uiteindelijk wordt tegemoetgekomen na de grootschalige wijzigingen die voortvloeien uit de herstructurering van de fiscale besturen.

wettelijk depot	D/2001/1128/2
druk	St-Luc Nazareth
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	<a href="http://www.rekenhof.be">http://www.rekenhof.be</a>