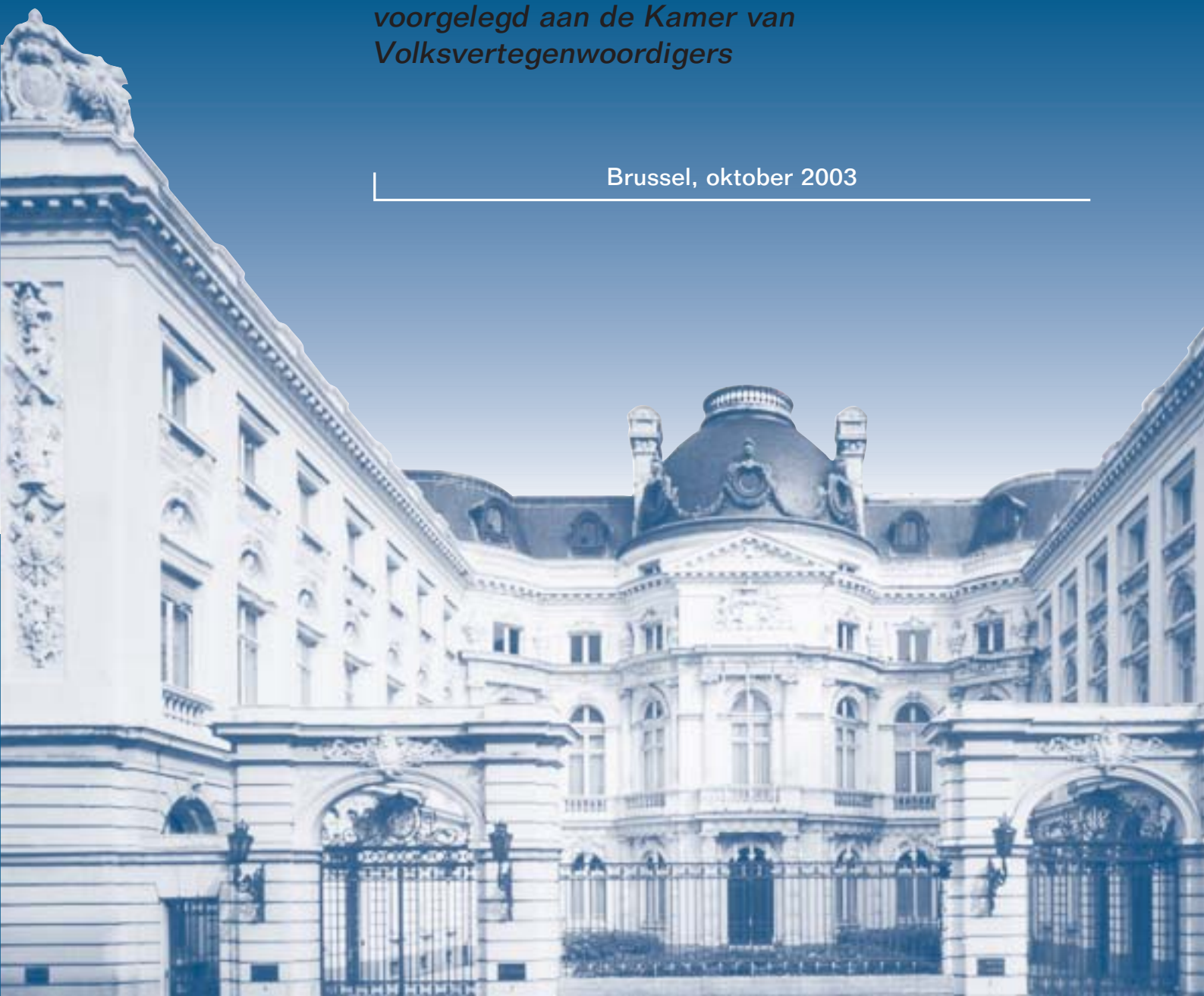


REKENHOF

**Commentaar bij het
Jaarverslag van de Algemene
Administratie van
de Belastingen**

*Verslag van het Rekenhof
voorgelegd aan de Kamer van
Volksvertegenwoordigers*

Brussel, oktober 2003



REKENHOF

**Commentaar bij het
Jaarverslag van de Algemene
Administratie van
de Belastingen**

*Verslag van het Rekenhof
voorgelegd aan de Kamer van
Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van
24 september 2003*

De Algemene Administratie van de belastingen (AAB) publiceert elk jaar een overzicht van de activiteiten van de fiscale besturen die ressorteren onder haar bevoegdheid. Dit jaarverslag wordt voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Een jaarverslag wordt door een administratie over het algemeen gebruikt om het parlement in te lichten over haar activiteiten van het voorbije jaar. Het bevat statistische gegevens die moeten toelaten na te gaan in hoeverre de administratie de haar toevertrouwde opdrachten heeft verwezenlijkt. Tevens bevat het informatie over de bijzondere feiten die de activiteiten van dat jaar hebben beïnvloed.

De fiscale besturen staan in voor de inning van de ontvangsten van de Staat. Hun goede werking moet zorgen voor een hoge graad van invordering van de ontvangsten van de Staat en voor een volledige en eenvormige toepassing van de wetgeving terzake. Het is derhalve belangrijk dat de parlementaire vergaderingen op regelmatige tijdstippen worden ingelicht over de activiteiten van die besturen en over de geboekte resultaten.

Volgens het Rekenhof kunnen die doelstellingen pas worden gerealiseerd als de AAB de huidige voorstelling van haar jaarverslag actualiseert. Het jaarverslag moet beperkt blijven tot relevante informatie. De evaluatie en de controle van het beheer moet gebeuren aan de hand van moderne instrumenten. Over de activiteiten van de diverse fiscale besturen moet verslag worden uitgebracht aan de hand van werkelijke indicatoren opgesteld in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid en zuinigheid.

Het Rekenhof vestigt er vooral de aandacht op dat de statistische gegevens die het jaarverslag van de AAB bevat, vrijwel nooit worden becommentarieerd. Dit maakt het moeilijk en delicaat er nuttige conclusies uit te trekken. In een dergelijke commentaar zouden bijvoorbeeld toelichtingen kunnen worden gegeven bij de ontwikkelingen die zich in de loop van het jaar hebben voorgedaan, zouden de oorzaken van die ontwikkelingen kunnen worden onderzocht en zouden de gevolgen kunnen worden berekend van eventuele wetswijzigingen of gewijzigde administratieve praktijken. Het Rekenhof is vooral van oordeel dat het jaarverslag informatie zou moeten bevatten over het rendement van recente fiscale maatregelen. Daartoe zal het wellicht noodzakelijk zijn indicatoren in te voeren zodat de fiscale besturen die resultaten bij de bron kunnen registreren. Voorts zouden de gebruikte meeteenheden, de regels voor overdrachten en de oorsprong van de gegevens systematisch moeten worden verduidelijkt.

Tot slot zou het jaarverslag van de AAB een aantal maanden vroeger moeten worden gepubliceerd, zodat het ten laatste beschikbaar is in de loop van de maand juni van het jaar dat volgt op het jaar waarover verslag wordt uitgebracht. Deze aanbeveling geldt zowel voor de gedrukte versie van het verslag als voor de elektronische versie die thans toegankelijk is op de internetsite van de FOD Financiën. Daartoe is het wellicht aangewezen de redactie van het jaarverslag toe te vertrouwen aan een bijzonder team waarvan de opdracht duidelijk wordt gedefinieerd.

Inhoudstafel

Inleiding	5
0.1 Het jaarverslag	5
0.2 Oogmerken van de controle	6
0.3 Tegensprekelijke debatten	6
Hoofdstuk 1	
Het jaarverslag voorgelegd door de besturen	8
1.1 Algemene structuur	8
1.2 Datum van publicatie	9
1.3 Activiteitenverslagen van de besturen	9
1.4 De bijlage	9
Hoofdstuk 2	
Het jaarverslag als sturings- en evaluatieinstrument	15
2.1 Resultaat van de fiscale maatregelen	15
2.2 Prestatiemanagement	16
Bijlage	
Het antwoord van de minister (vertaling)	17

Overzicht van de afkortingen

AAB	Algemene Administratie van de Belastingen
ADA	Administratie van Douane en Accijnzen
AFZ	Administratie van Fiscale Zaken
AI	Administratie van de Invordering
AKRD	Administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen
AOIF	Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit
BBI	Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie
FOD	Federale Overheidsdienst
ICL	Intracommunautaire levering
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
ICV	Intracommunautaire verkoop

0.1 Het jaarverslag

- 1 De Algemene Administratie van de belastingen (AAB) publiceert elk jaar een overzicht van de activiteiten van de fiscale besturen die ressorteren onder haar bevoegdheid. Dit jaarverslag wordt voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Deze publicatie wordt onderzocht door de Commissie voor de Financiën en de Begroting¹. Het recentst gepubliceerde jaarverslag betreft het jaar 2001.
- 2 Een jaarverslag wordt door een administratie gebruikt om het parlement in te lichten over haar activiteiten van het voorbije jaar. Het bevat statistische gegevens die moeten toelaten na te gaan in hoeverre de administratie de haar toevertrouwde opdrachten heeft verwezenlijkt. Tevens bevat het informatie over de bijzondere feiten die de activiteiten van dat jaar hebben beïnvloed.
- 3 De fiscale besturen, die werken onder de verantwoordelijkheid van de administrateur-generaal van de belastingen, zijn belast met essentiële taken inzake de inning van de ontvangsten van de Staat. Hun goede werking moet zorgen voor een hoge graad van invordering van de fiscale ontvangsten en voor een volledige en eenvormige toepassing van de wetgeving ter zake. Het is derhalve belangrijk dat de parlementaire vergaderingen op regelmatige tijdstippen worden ingelicht over de activiteiten en over de geboekte resultaten van die besturen.
- 4 De afgelopen jaren begon het verslag van de AAB met een voorwoord vanwege de administrateur-generaal van de belastingen. Een tweede deel bevat de activiteitenverslagen van de fiscale besturen, opgesteld door hun respectieve directeur-generaal². Het derde en meest belangrijke gedeelte van het verslag bestaat uit bijlagen die talrijke tabellen en grafieken bevatten – meer dan 190 in het verslag 2001 – over de opdrachten van de administraties. Men vindt er in hoofdzaak informatie met betrekking tot de vestiging van de belastingen, de inning en de invordering, de geschillen en de middelen van de fiscale besturen. Volgende fiscale besturen komen aan bod: de Administratie van Fiscale Zaken (AFZ), de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF), de Administratie van de Invordering (AI), de Administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen (AKRD), de Administratie van Douane en Accijnzen (ADA) en de Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (BBI).

¹ Tijdens dit onderzoek worden de vertegenwoordigers van de AAB in de commissie gehoord. Namens die commissie wordt een verslag opgesteld dat als bijlage bij de rijksmiddelenbegroting wordt gevoegd (Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2001, Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2001, Bijlage: Hoorzitting met topambtenaren van het Ministerie van Financiën, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2001-2002, nr. 1447/008).

² Het activiteitenverslag van de Administratie van Fiscale Zaken wordt evenwel opgesteld door de adjunct-administrateur-generaal van de belastingen, die deze administratie leidt.

0.2 Oogmerken van de controle

- 5 Overeenkomstig de algemene controleopdracht van het Rekenhof³ inzake de vaststelling en de invordering van de rechten verschuldigd aan de Staat, met inbegrip van de fiscale ontvangsten, heeft het Rekenhof de laatste vier jaar het door de AAB voorgelegde jaarverslag onderzocht (verslagen betreffende de jaren 1998 tot 2001). Er werd onderzocht in welke mate deze verslagen een werkelijk sturings- en informatie-instrument vormen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- 6 In een brief van 22 maart 2000 heeft het Rekenhof de Minister van Financiën op de hoogte gebracht van zijn intentie het jaarverslag 1999 te onderzoeken. Als antwoord op die aankondiging⁴, organiseerde de minister twee gedachtewisselingen tussen vertegenwoordigers van het Rekenhof, van de administratie en van zijn kabinet.
- 7 Een eerste ontmoeting ging door op 31 augustus 2000 met de kabinetschef van de Minister van Financiën, de administrateur-generaal van de belastingen en de vertegenwoordigers van het Rekenhof. Een tweede vergadering volgde op 20 maart 2001. Door de vertegenwoordigers van het Rekenhof werd de verschillende deelnemers vooraf een document bezorgd met alle kritieken betreffende het verslag 1999, en met de suggesties over inhoud en vorm voor de opstelling van de volgende jaargangen. Het onderhavige verslag is een voortzetting van die gedachte-wisselingen. Het houdt vanzelfsprekend rekening met de wijzigingen die ondertussen werden aangebracht in de jaarverslagen 2000 en 2001.

0.3 Tegensprekelijke debatten

- 8 Naar aanleiding van die eerste gedachtewisseling hebben de vertegenwoordigers van het Rekenhof opmerkingen geformuleerd betreffende het gebrek aan duidelijkheid van sommige gegevens, het ontbreken van iedere vorm van commentaar en de laattijdige publicatie van het verslag. De administrateur-generaal heeft van zijn kant gewezen op de complexiteit van de voorbereiding van het verslag, zowel stroomopwaarts (inzameling en verificatie van de mee te delen informatie) als stroomafwaarts (opstelling en lay-out). Volgens de vertegenwoordiger van de Minister van Financiën was het wenselijk dat de minister of zijn kabinet geen controle a priori op de opstelling van het verslag zouden uitoefenen. Er werd overeengekomen dat de deelnemers elkaar opnieuw zouden ontmoeten na het onderzoek van het verslag 1999, dat toen voorbereid werd, om de wijzigingen te bespreken die aan het jaarverslag 2000 zouden kunnen worden aangebracht. De administrateur-generaal verbond zich ertoe in het verslag 1999 aan te kondigen dat de volgende verslagen substantieel zouden worden gewijzigd.
- 9 Ter voorbereiding van de tweede tegensprekelijke vergadering op 20 maart 2001 had het auditoraat van het Rekenhof een overzicht gemaakt van een aantal leemten en suggesties. In de eerste plaats zou het jaarverslag meer in een sociaal-economische context moeten worden geplaatst: het verdiende aanbeveling de ramingen en de realisaties voor een begrotingsjaar over verschillende jaren te vergelijken teneinde tendensen te

³ Wet van 29 oktober 1846 op de oprichting van het Rekenhof, zoals gewijzigd door de wet van 4 april 1995.

⁴ Brief van 11 mei 2000.

kunnen onderscheiden. Voorts leek het aangewezen een balans van de fiscale maatregelen op te maken: opstelling van een inventaris zowel van de nieuwe maatregelen (data van inwerkingtreding, verwachte weerslag op de economie en op de gedragingen, ramingen van de weerslag op de fiscale ontvangsten, ...) als van de meest belangrijke – oude – maatregelen (initiële ramingen, realisaties, afwijkingen, ...).

- 10 De vertegenwoordigers van de minister en van de administratie herinnerden in die tweede vergadering aan de moeilijkheden die reeds in het eerste tegensprekelijk debat waren geschetst. Bovendien werd erop gewezen dat met de opmerkingen van het Rekenhof slechts rekening zou kunnen worden gehouden indien de samenwerking met de studie- en documentatie dienst en de cel prestatiemeting zou worden verhoogd. De administrateur-generaal heeft zich er voor het jaarverslag 2000 toe verbonden de datum van publicatie te vervroegen en enig commentaar toe te voegen; een volledige herwerking van het jaar 2000 was materieel onmogelijk.
- 11 Op 5 maart 2003 heeft het Rekenhof de Minister van Financiën het ontwerpverslag toegezonden. Dit verslag bevatte de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof, evenals de opmerkingen vanwege de besturen. Het Rekenhof heeft op 23 juli 2003 een herinneringsbrief verstuurd.
- 12 Met brief van 4 september 2003 antwoordde de Minister van Financiën dat hij de bevoegde diensten van de FOD Financiën opdracht had gegeven te onderzoeken hoe het jaarverslag van de AAB zo snel mogelijk structureel kon worden veranderd.

Hoofdstuk 1

Het jaarverslag voorgelegd door de besturen

- 13 Het hieronder uiteengezette commentaar steunt op de gepubliceerde jaarverslagen betreffende de jaren 1998 tot 2001.

1.1 Algemene structuur

1.1.1 Voorwoord

- 14 Het eerste gedeelte van het verslag bestaat uit een voorwoord van de administrateur-generaal; dat is traditioneel beperkt tot enkele vaststellingen met betrekking tot de organisatie van de besturen. De evolutie van de ontvangsten wordt er bondig behandeld. De problemen inzake personeel en informatie- en communicatietechnologie (ICT) nemen er een ruime plaats in.

1.1.2 Activiteitenverslagen van de administraties

- 15 Net als het voorwoord schetsen de activiteitenverslagen van de verschillende besturen, die door de leidende ambtenaar ervan worden ondertekend, de belangrijkste feiten die de werkzaamheden hebben gekenmerkt en de resultaten die in de loop van het jaar werden geboekt. Over het algemeen worden daarin behandeld: het personeelsbeheer (formatie, effectief, leeftijdspyramide, ...), de werkomgeving (informatie- en communicatietechnologie, risico-analyse, prestatie management,), de herstructureringen en hervormingen (evolutie van de hervormingen AOIF, AI, AKRD, stand van zaken CoperFin, ...). Ook meer structurele elementen die eigen zijn aan elk bestuur en die met de bevoegdheden en opdrachten ervan samenhangen (geschillen, gewestelijke, nationale en internationale samenwerking, ...), komen aan bod.
- 16 Deze activiteitenverslagen verwijzen in regel niet naar de cijfers uit de bijlagen die het derde deel van het jaarverslag vormen.

1.1.3 De bijlage

- 17 De bijlage verstrekt een indrukwekkend aantal cijfergegevens⁵ over de fases van het fiscaal proces, gegroepeerd per categorie belasting, evenals over de activiteiten van de besturen en sommige van hun uitgaven. Over het algemeen lijkt de volgorde van de voorstelling van de tabellen logisch; daarbij wordt globaal de fiscale cyclus gevolgd, te weten de vestiging van de belasting, de controle, de invordering en de geschillen.
- 18 Het gebruik van de in de tekst vervatte gegevens wordt evenwel, zelfs voor een aandachtige lezer, bemoeilijkt door het ontbreken van commentaar. Een goede kennis van de fiscale wetgeving en van de particulariteiten van elk bestuur is niet altijd voldoende om de cijfergegevens in hun context te plaatsen en om de werkelijke draagwijdte ervan te begrijpen. Bovendien worden de cijfergegevens van de tabellen niet verklaard⁶, zelfs als ze aanzienlijk

⁵ De voorstelling ervan evolueert elk jaar: de editie 2001 bevat 182 tabellen en 10 grafieken.

⁶ In de editie 2000 komen, als gevolg van een eerste gedachteswisseling tussen vertegenwoordigers van de administratie en van het Rekenhof, enkele commentaren bij sommige tabellen voor.

afwijken van de cijfers van het voorgaande jaar. De gevallen waarin externe factoren een breuk hebben veroorzaakt in de aansluiting van de gegevens, worden niet altijd gesignaleerd. De onduidelijkheid wordt nog verergerd doordat er te weinig wordt verwezen naar de gebruikte eenheden (wordt het aantal personeelsleden bv. berekend in voltijds equivalenten?) en door de soms moeilijk te begrijpen opstelling van sommige gegevens. Tot slot worden niet altijd de gegevens van de jongste drie jaren verstrekt, hoewel dat nuttig kan zijn.

1.2 Datum van publicatie

- 19 De administratie had er zich tijdens de debatten met de vertegenwoordigers van het Rekenhof toe verbonden de datum van publicatie van het jaarverslag te vervroegen. Voor de jaren die werden onderzocht, gebeurde de publicatie tussen oktober en december van het volgende jaar⁷.
- 20 Het Rekenhof herhaalt zijn aanbeveling het verslag van de AAB binnen een meer redelijke termijn te publiceren, te weten ten laatste tegen de maand juni van het volgende jaar.

1.3 Activiteitenverslagen van de besturen

- 21 Over het algemeen verschilt de structuur van de activiteitenverslagen van de fiscale besturen weinig van jaar tot jaar. De belangrijkste onderwerpen die binnen een departement worden behandeld, worden vrij systematisch opgevolgd en bepaalde elementen, definities of concepten worden jaar na jaar hernomen. Na verloop van tijd lijkt de inhoud vrij stereotiep.
- 22 Die verslagen zijn descriptief. Ze bevatten weinig interpretaties of evaluaties van het beleid van het afgelopen jaar. Bijgevolg is het niet mogelijk te beoordelen in welke mate elke bestuur de opgelegde doelstellingen heeft verwezenlijkt.
- 23 Vanwege de algemeenheid van de verslagen wordt bovendien zelden verwezen naar de statistische tabellen die in bijlage zijn opgenomen.
- 24 Het Rekenhof is van oordeel dat het activiteitenverslag van elk bestuur op een concrete wijze de gebeurtenissen moet behandelen die zich in de loop van het onderzochte jaar hebben voorgedaan en die een invloed op de inning van de belastingen hebben gehad; het verslag moet ook mogelijk maken te beoordelen in hoeverre de doelstellingen die aan de diensten waren opgelegd, verwezenlijkt zijn, en dit met verwijzing naar de in bijlage opgenomen statistische gegevens.

1.4 De bijlage

1.4.1 Algemene voorstelling

- 25 De voorstelling van de bijlage bij het verslag van AAB volgt de fiscale cyclus (vestiging, controle en invordering van de belasting). Vervolgens worden

⁷ Het verslag 2001 kon in zijn elektronische versie op een vroeger tijdstip geraadpleegd worden op de internetsite van de FOD Financiën.

tabellen gewijd aan de andere taken van de fiscale besturen, aan de nationale en internationale samenwerking en tot slot aan de menselijke en technische middelen van die besturen.

- 26 De informatie betreffende de vestiging van de belasting wordt voorgesteld per type van belasting (inkomstenbelasting, BTW, kadaster, registratie- en successierechten en douane- en accijnsrechten), terwijl dat voor de controleactiviteiten per bestuur gebeurt. De invordering van de belasting wordt voor de activiteit van de AI vanzelfsprekend per type van belasting voorgesteld; de specifieke invorderingsactiviteiten van de ADA worden daar aan toegevoegd. Over de geschillen en de andere taken wordt per bestuur verslag uitgebracht.

1.4.2 Tabellen en grafieken

- 27 De eerste vaststelling is dat elk commentaar bij de statistische tabellen ontbreekt. Tijdens de eerste tegensprekelijke debatten waarnaar hierboven werd verwezen, had het Rekenhof reeds de nadruk gelegd op de noodzaak van een minimum aan preciseringen over de draagwijdte van de verstrekte cijfers en de oorzaken van de vastgestelde evoluties.
- 28 Die vaststelling blijft ook vandaag nog pertinent, ook al is sedert de editie 2000 toch bij enkele tabellen commentaar gevoegd⁸. Het Rekenhof blijft van oordeel dat nog te weinig commentaar wordt gegeven.
- 29 Het gebeurt eveneens dat de administratie de cijfers voor de voorgaande jaren wijzigt⁹. Men zou een bijzondere noteringswijze of een speciaal *format* moeten hanteren om dergelijke rechtzettingen te identificeren en de lezer van de redenen voor de aangebrachte wijzigingen op de hoogte te brengen¹⁰.
- 30 Het verslag 2001 diende eveneens rekening te houden met de invoering van de euro en de noodzakelijke omzetting van een aantal bedragen, met in bepaalde gevallen een verlies aan precisie van zowat een miljoen euro (tabel nr. 86, p. 86).
- 31 Voorts bevat eenzelfde verslag verschillende cijfergegevens over op het eerste zicht dezelfde informatie. Zo vermeldt het verslag 2000 als aantal bedrijfsleiders voor het aanslagjaar 1998 189.817 (tabel nr. 1, p. 47) terwijl men er verder in hetzelfde document 199.848 telt (tabel nr. 4/2, p. 49). Dat verschil herhaalt zich in de editie 2001 (tabel nr. 1, p. 61 en tabel nr. 4/2, p. 63). Dat verschil, dat waarschijnlijk met de referentieperiode verband houdt, zou moeten worden verklaard.

⁸ De 4 becommentarieerde tabellen van het verslag 2000 betreffen de invordering van belasting ten behoeve van de lokale overheden, de fiscale achterstand, de geïnformatiseerde vastleggingen voor het departement Financiën en de analyses van het laboratorium van Douane en Accijnzen. In 2001 werd bij drie tabellen commentaar geleverd.

⁹ In elke editie komen bij wijze van inleiding van de bijlagen een reeks "voorafgaande opmerkingen" voor die de lezer meedelen dat sommige cijfers van de voorgaande jaren werden gecorrigeerd.

¹⁰ Dit werd vastgesteld in de statistieken betreffende de openings- en bedrijfsbelasting voor het jaar 1999: de gegevens opgenomen in de verslagen 1999 (tabel nr. 42, p. 67) en 2000 (tabel nr. 39, p. 77) verschillen van elkaar. Idem voor het aantal "beoefenaars van vrije beroepen" voor het aanslagjaar 1998: de cijfers in de editie 2001 (tabel nr. 1, p. 61) en in de editie 2000 (tabel nr. 1, p. 47) zijn verschillend. Er wordt nog gewezen op het aantal in de loop van de jaren 1999 en 2000 geregistreerde akten: de totalen hernomen in de editie 2001 (tabel nr. 34, p. 88) zijn verschillend van die vermeld in het verslag 2000 (tabel nr. 36, p. 74); deze technische vergissing is uitsluitend toe te schrijven aan de foute voorstelling van de informatie die aanleiding geeft tot een verschillende samenvoeging van de cijfergegevens van het voorgaande jaar.

1.4.3 Identificatie van de belastingplichtige

- 32 De bijlage behandelt eerst de belastbare grondslag. De statistieken hebben twee onderscheiden referentiepunten, te weten 30 juni of 31 december¹¹, in het licht van, enerzijds, de controleplanning – opgesteld over een periode van 12 maanden gaande van 1 juli tot 30 juni – en, anderzijds, het burgerlijk jaar. In de mate van het mogelijke moet één enkel standpunt worden ingenomen. Ook al beantwoorden die twee periodes elk aan een juridische en administratieve realiteit, toch moet een teveel aan referentiepunten worden vermeden. Omdat het verslag jaarlijks wordt opgesteld, lijkt 31 december aangewezen als referentiepunt.
- 33 Het Rekenhof bekritiseert het feit dat de titels van de tabellen niet op een precieze wijze en met inachtneming van de fiscale wetgeving¹², worden opgesteld. Het ontbreken van commentaar, waarop hierboven reeds werd gewezen, vermindert de leesbaarheid van de informatie nog meer.
- 34 De tabellen betreffende de vestiging van de belasting voor de inkomstenbelasting¹³, bevatten inlichtingen die rechtstreeks afkomstig zijn uit de ingevulde belastingaangiften van de natuurlijke personen. Vanzelfsprekend wordt niet alle informatie die via die aangifte wordt ingezameld, in het verslag van AAB opgenomen. Het Rekenhof heeft vragen omtrent de pertinentie van sommige keuzes. Zo bevat het verslag geen enkele informatie betreffende de pensioenen, de diverse inkomsten, de inkomsten van buitenlandse oorsprong of de inkomsten uit kapitaal of uit roerende goederen.

1.4.4 Identificatie van de controles

- 35 De huidige voorstelling van het verslag AAB vormt geen werkelijke weergave van de hervorming van de AOIF. Een van de belangrijkste doelstellingen van die hervorming was onder meer controlecentra te creëren waarvan de opdracht hoofdzakelijk bestond uit “polyvalente grondige controle van ondernemingen (...). Onder polyvalente controle moet worden verstaan een controle van het geheel van de fiscale toestand van een onderneming, zowel voor wat betreft de inkomstenbelasting als voor de BTW (vertaling)”¹⁴. Voor wat betreft de activiteiten van de controlecentra wordt in het jaarverslag¹⁵ het aantal behandelde dossiers opgesplitst naargelang enerzijds de inkomstenbelasting of anderzijds de BTW werden geverifieerd. Bij deze manier van voorstelling kunnen vragen worden gesteld aangezien deze opsplitsing de indruk geeft dat elk dossier werd geselecteerd en gecontroleerd enkel en alleen voor wat betreft ofwel de inkomstenbelasting ofwel de BTW. Dergelijke opsplitsing strookt echter niet met de doelstellingen van de hervorming.
- 36 Aangezien de controlecentra niet op dezelfde wijze werken als de klassieke centra van de Administratie van de Directe Belastingen en de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen, zou het nuttig zijn de voorstelling van die statistieken te herdenken, ook al blijft het onderscheid tussen de

¹¹ Dat is inzonderheid het geval voor de tabellen nr. 1 en 4/2 van het verslag 2001, pp. 61 en 63.

¹² In het verslag 2001 laat de titel van tabel nr. 3, p. 62, ten onrechte uitschijnen dat het wettelijke forfait de regel en het stelsel van de werkelijke kosten de uitzondering is (artikel 49 en volgende van het Wetboek op de Inkomstenbelasting 1992).

¹³ Tabellen nr. 4/1 tot 4/4 van het verslag 2001, p. 62 en volgende.

¹⁴ *Organisatie van de controlecentra – Vademecum – AOIF – 07.1997.*

¹⁵ Verslag 2001, tabel nr. 40, p. 92.

inkomstenbelasting en de BTW in het raam van een risicoanalyse relevant in termen van controlerendement.

- 37 De administratie zou de invoering van het Coperfin-hervormingsplan moeten gebruiken om de voorstelling van het verslag AAB te herwerken en ervoor te zorgen dat de herstructurering en de hervorming correct geïntegreerd en voorgesteld worden.

1.4.5 Rendement van de controles door AOIF

- 38 Voor de AOIF wordt niet verwezen naar de controleprogramma's (aard en aantal) en naar de ingezette middelen (personeel, materieel). Hierdoor is het onmogelijk de cijfergegevens over de activiteiten van de diensten in de tabellen te interpreteren¹⁶. Voorts zijn de gegevens betreffende de inkomstenverhogingen¹⁷ onvoldoende coherent: de notie inkomstenverhoging is zeer duidelijk op het gebied van de directe belastingen, maar heeft een heel verschillende betekenis wat de BTW betreft. Bovendien had een derde cijfergegeven in die tabel opgenomen kunnen worden: het deel van de inkomstenverhoging (inkomstenbelasting) dat kon worden geregistreerd op grond van een verhoging in de BTW en omgekeerd.
- 39 De gegevens betreffende de BTW-controles op operatoren die ICV en/of ICL¹⁸ aangeven en betreffende de overeenstemmende rendementen, zijn ontoereikend: de ICV en ICL worden niet gedefinieerd, het type en de modaliteiten van de controles worden niet gepreciseerd, de variaties en de bedragen van rechtzettingen worden niet becommentarieerd.

1.4.6 Invordering en de AKRD

- 40 De AI moet niet alle belastingen invorderen. Toch ontbreken indicatoren betreffende de invordering van belastingen buiten de AI, inzonderheid de registratie- en de successierechten. Het zou nuttig zijn mocht het jaarverslag eveneens indicatoren vermelden betreffende de activiteit van de daarna belaste besturen.

1.4.7 Controles door Douane en Accijnzen

- 41 De statistieken betreffende het aantal controles die door de Administratie van Douane en Accijnzen voor de AOIF werden uitgevoerd, zouden meer pertinent zijn mocht de tabel¹⁹, in een te definiëren becijferde vorm, aangeven welke gevolgen AOIF heeft gegeven aan de vaststellingen van de Administratie van Douane en Accijnzen. Ook de informatie betreffende de geëiste verhogingen²⁰ is weinig begrijpelijk bij gebrek aan enig commentaar.

¹⁶ Verslag 2001, tabel nr.40 en volgende, p. 92 en volgende.

¹⁷ Verslag 2001, tabel nr. 5, p. 94.

¹⁸ Verslag 2001, tabel nr. 49, p. 96. ICV voor intracommunautaire verkoop en ICL voor intracommunautaire leveringen.

¹⁹ Verslag 2001, tabel nr. 57, p. 99.

²⁰ Verslag 2001, tabel nr. 63, p. 103.

1.4.8 Actie van de Bijzondere Belastinginspectie

- 42 Voor de Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie zou het nuttig zijn de verhouding van de verhogingen met of zonder instemming van de belastingplichtige, te vergelijken met dezelfde informatie afkomstig van de AOIF²¹. Gelet op de betrekkelijk hoge percentages van de verhogingen opgelegd zonder instemming, en rekening houdend met de aanzienlijke bedragen die in het geding zijn, zou een performantie-indicator opportuun zijn voor de effectief gerealiseerde rechtzettingen.

1.4.9 Conclusies

- 43 Het Rekenhof is van oordeel dat de statistische gegevens in de bijlage bij het jaarverslag, ruim becommentarieerd zouden moeten worden teneinde de evoluties te verklaren die zich in de loop van het jaar hebben voorgedaan, de oorzaken ervan te analyseren en de weerslag te meten van de wijzigingen die in de wetgeving of de administratieve praktijk werden vastgesteld. Dat commentaar zou eveneens systematisch de gebruikte meeteenheden en de oorsprong van de gegevens moeten preciseren, evenals de wijzigingen die eventueel aan de cijfers van de voorgaande jaren werden aangebracht. De gegevens betreffende de jongste drie jaren zouden systematisch moeten worden verstrekt. Bovendien beveelt het Rekenhof aan dat in het jaarverslag enkel de gegevens zouden worden opgenomen die werkelijk pertinent zijn om de actie van de fiscale besturen en de geïnde ontvangsten te beoordelen. Tot slot zouden de hervormingen en herstructureringen die gebeurd zijn of op stapel staan binnen de fiscale besturen, in het jaarverslag moeten worden voorgesteld en behandeld.

²¹ Verslag 2001, tabel nr. 67, p. 105.

Hoofdstuk 2

Het jaarverslag als sturings- en evaluatieinstrument

- 44 Het jaarverslag AAB zou bijzonder interessante informatie kunnen verstrekken voor wat betreft de evolutie van het rendement van de fiscale maatregelen en het beheer van de besturen en van de diensten.

2.1 Resultaat van de fiscale maatregelen

- 45 De invordering van de fiscale ontvangsten vormt op zich een uitstekende indicator van de doelmatigheid van de fiscale besturen. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat elk jaarverslag in de marge van de statistieken die op dat gebied reeds beschikbaar zijn, gegevens zou verstrekken over de belangrijkste fiscale hervormingen die in de loop van de jongste jaren werden doorgevoerd.
- 46 Dat gebeurt reeds ten dele in de algemene toelichting bij de begroting, onder het hoofdstuk over de ontvangsten. Daar wordt inzonderheid de methodologie uiteengezet voor de raming van de ontvangsten. In een tabel met als titel "Bijkomende weerslag van de discretionaire fiscale maatregelen", worden de belangrijkste fiscale maatregelen met een mogelijke weerslag op de rijksmiddelen-begroting opgesomd en geraamd. Zowel de oude maatregelen die opnieuw een weerslag hebben op het lopende jaar, als de nieuwe maatregelen die voor het eerst een weerslag hebben op datzelfde jaar, worden opgenomen.
- 47 De gegevens over de reële effecten van die hervormingen, die a posteriori werden vastgesteld, moeten aan het parlement worden verstrekt. Die informatie zou het moeten mogelijk maken de werkelijke resultaten te toetsen aan de doelstellingen die de wetgever nastreefde op het ogenblik van de goedkeuring van de wet. Indien de bereikte resultaten niet met de verwachtingen in overeenstemming zijn, kunnen bepaalde maatregelen worden bijgestuurd.
- 48 In dat verband stelde het Rekenhof in het verleden reeds het budgettaire belang van de ramingen van de genomen fiscale maatregelen vast, evenals de moeilijkheden voor de administratie bij de vaststelling ervan. Dat was onder meer het geval in de audit betreffende de *analyse van de toepassing van de regeling van de definitieve belaste inkomsten (DBI)*²². De tabel met de ramingen van de fiscale maatregelen in de algemene toelichting bij de begroting voor het jaar 1996, gaf een raming van 3 miljard BEF²³. Na onderzoek had het Rekenhof vastgesteld dat de realisaties slechts 10% van dat bedrag beliepen. Meer recent nog, in het verslag betreffende het *belastingkrediet ten voordele van de vennootschappen (artikel 289bis, WIB 1992)*²⁴,

²² *Toepassing van de regeling van de definitieve belaste inkomsten (DBI). Afzonderlijk rapport van het Rekenhof overgezonden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Rapport goedgekeurd door de algemene vergadering van 17 juli 2000. Beschikbaar op de internetsite www.rekenhof.be.

²³ Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 1996. Algemene Toelichting, *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 1995-1996, nr. 196/1, p. 109.

²⁴ *Belastingkrediet ten voordele van vennootschappen (artikel 289bis WIB 92). Afzonderlijk rapport van het Rekenhof overgezonden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Brussel, juni 2001. Beschikbaar op de internetsite www.rekenhof.be.

had een eerste budgettaire evaluatie de kost van de maatregel per aanslagjaar geraamd op 8,4 miljard BEF. In het auditverslag werd vastgesteld dat het bedrag aan werkelijk aangerekende belastingkredieten veel lager bleek dan die evaluatie.

- 49 Het Rekenhof beveelt aan in het jaarverslag systematisch informatie te publiceren over het rendement van de recente fiscale maatregelen. Dat veronderstelt dat de administratie indicatoren invoert om bij de bron het resultaat van die fiscale maatregelen te identificeren, zoals bijvoorbeeld de invoering van een bijzondere rubriek in de aangifte die de belastingplichtige invult.

2.2 Prestatiemanagement

2.2.1 Controlestatistieken

- 50 Het verslag AAB bevat eveneens een hoofdstuk "controle van de belasting" dat de statistieken bevat over de acties van de fiscale besturen met het oog op een juiste inning van de belastingen. Er zijn in hoofdzaak gegevens te vinden betreffende het aantal verrichte controles en betreffende de verhogingen van de belastingen en/of de inkomsten, al dan niet met instemming van de belastingplichtige. Deze opsplitsing geeft het controlekader van de taxerende ambtenaren weer. Zij hebben oogmerken die in werkplannen ingeschreven zijn. Over hun activiteiten moet verslag worden uitgebracht in periodieke staten die achteraf worden samengebracht en gecentraliseerd.
- 51 Het ontbreken van elk commentaar betreffende die statistische gegevens maakt het echter onmogelijk de resultaten ten nutte te maken. Bovendien moeten de menselijke middelen worden vermeld die werden ingezet bij de beschreven controleverrichtingen. Daartoe is het niet echt relevant het aantal dagen te vermelden dat aan de grondige verificaties van de dossiers (inkomstenbelasting en BTW) werd besteed²⁵. Deze informatie zou beter worden gerelateerd aan de ingezette effectieven. Bovendien moet duidelijk vermeld worden wie wat doet.

2.2.2 Boordtabellen en indicatoren

- 52 Naast de klassieke jaarlijkse vergelijkingen als eerste indicator van het rendement, zou het nuttig zijn instrumenten in te bouwen om de doelmatigheid van de uitgevoerde controle te meten. Naast de problematiek van het kader en van de werkelijke effectieven moeten standaarden worden bepaald voor de verificatie en de controle, per type van belasting en per bevoegde dienst²⁶. Zo kan op het terrein worden opgevolgd in welke mate deze standaarden worden gerespecteerd.
- 53 In het jaarverslag 1998 bracht de administrateur-generaal verslag uit over de oprichting binnen het secretariaat-generaal, van een cel "prestatie-meting" die tot taak heeft van de besturen het prestatievermogen te identificeren en evalueren. De werkzaamheden van die cel hadden geleid tot de

²⁵ Verslag 2001, tabel nr. 46, p. 94: samengevoegde gegevens voor de polyvalente controlecentra van de AOIF.

²⁶ Die vaststelling werd reeds door het Rekenhof gedaan in de volgende audits: *Audit betreffende het controleprogramma B1-B6 van de personenbelasting (PB): aard en periodiciteit van de controle van de aangiften van categorie "B"*, juni 2000; *De fiscale controle van de werkelijke beroepskosten*, februari 2001; *De fiscale controle van de verenigingen*, december 2002. Deze twee laatste auditverslagen zijn beschikbaar op de internetsite www.rekenhof.be.

opstelling, binnen elk departement, van boordtabellen, met indicatoren die een meer moderne evaluatie van de activiteiten van de verschillende besturen, vooral de buitenbesturen, mogelijk moest maken. Daartoe werd binnen de AOIF in het bijzonder een cel opgericht. Met de beschrijving van de te bereiken doelstellingen moet de cel weldra²⁷ over een werkelijk beheersinstrument beschikken. Alle fiscale besturen hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van dat project; ze moesten elk een inventaris maken van de pertinente indicatoren voor een onderzoek van beheer van haar buitendiensten²⁸. Die indicatoren moeten echter ten minste samen met andere indicatoren worden gebruikt om een beeld te kunnen schetsen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de buitenbesturen.

- 54 In de huidige stand van zaken geeft het verslag ABB de indruk dat het hervormingsplan CoperFin de belangrijkste rol zal spelen bij de modernisering van de fiscale besturen, ook al werd gesteld dat CoperFin samen met andere reeds lopende initiatieven – zoals o.a. deze i.v.m. het prestatie-management - moet worden bekeken²⁹. Het verslag AAB zelf zou de doelstellingen en de concrete resultaten van die verschillende hervormingen moeten vermelden.

²⁷ De opstelling van het bestek voor de automatisering van de boordtabellen werd aan een externe consultant toevertrouwd. Het project zou vanaf 2003 in gebruik worden genomen.

²⁸ De cel prestatie-meting heeft in mei 1999 overigens een verslag met als titel "*Etude sur la présence des conditions de gestion des services extérieurs de l'administration fiscale – Phase II: Première validation des indicateurs de performance*" opgesteld waarin ze het geheel van de indicatoren heeft vermeld.

²⁹ Cf. "Wat is Coperfin" op www.copernicus.be/coperfin.

Bijlage
Het antwoord van de minister (vertaling)

Federale Overheidsdienst
Financiën

Brussel, 4 september 2003

De heer W. DUMAZY
Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

Ref: CABFIN/FIS/LV/100.607

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Betreft: Auditverslag over het jaarverslag van de Algemene Administratie van de Belastingen

Ik heb met veel belangstelling kennis genomen van de conclusies van het bovenvermelde auditverslag.

Gelet op het belang ervan, heb ik de bevoegde diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën opdracht gegeven om te onderzoeken hoe zo vlug mogelijk structurele veranderingen aan het jaarverslag van de Algemene Administratie van de Belastingen kunnen worden aangebracht om tegemoet te komen aan de relevante conclusies van het auditverslag.

Met de meeste hoogachting.

Didier REYNDERS

wettelijk depot	D/2003/1128/12
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat, 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	http://www.rekenhof.be