



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

## Rapportage Onderzoek Boekenonderzoeken (OBO)

---

## Colofon

Titel	Rapportage Onderzoek Boekenonderzoeken (OBO)
Uitgebracht aan	Algemeen directeur Belastingen, de heer drs. H.R. Blokpoel
Datum	23 mei 2014
Kenmerk	ADR/2014/787

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
2.1	Aanleiding opdracht	5
2.2	Leeswijzer rapport	5
<b>3</b>	<b>Doel opdracht en verrichte werkzaamheden</b>	<b>6</b>
3.1	Doelstelling	6
3.2	Verrichte overeengekomen werkzaamheden	7
3.3	Verspreidingskring rapportage	7
<b>4</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>8</b>
4.1	Sturing door Directie MKB	8
4.1.1	Communicatie algemeen	8
4.1.2	Normering, definitie boekenonderzoek	8
4.1.3	Bewaking door segmentcontrol MKB	9
4.1.4	Registratiesysteem correctieresultaten	10
4.2	Uitvoering door toezichtslocaties	10
4.3	Deelwaarneming op geregistreerde boekenonderzoeken	11
4.3.1	Wijze van selectie	11
4.3.2	Uitkomsten dossieronderzoek	12
4.4	Realisatie doelstelling	13
<b>5</b>	<b>Ondertekening</b>	<b>14</b>
	Bijlage 1 Geselecteerde posten dossieronderzoek	15
	Bijlage 2 Toetspunten dossieronderzoek ADR	15

# 1 Samenvatting

Eind 2012 heeft de Staatssecretaris aangekondigd het verticale toezicht door de Belastingdienst te zullen versterken<sup>1</sup>. Om hieraan invulling te geven stelde Belastingen zich tot doel om in 2013 35.000 boekenonderzoeken uit te voeren in het MKB-segment. Dit was een forse toename ten opzichte van de in 2012 voor dit segment gerealiseerde boekenonderzoeken (27.000).

De Algemeen directeur Belastingen heeft de Auditdienst Rijk gevraagd een audit uit te voeren tijdens het proces. Het primaire doel van de audit was het leveren van een bijdrage aan het proces door het a tempo uitwisselen van (voorlopige) bevindingen (h 3.1).

Bij de audit werkten wij intensief samen met segmentcontrol MKB, waarbij een deel van de werkzaamheden in onderling overleg door hen is uitgevoerd (h 4.1.3). Wij zijn positief over deze samenwerking, die er aan bijdroeg dat segmentcontrol verder in zijn rol kon groeien. De opgedane ervaringen kunnen zo ook bijdragen aan een goede beheersing van het proces in de toekomst.

Tijdens het proces zijn er door u, in samenspraak met de Directie MKB, knopen doorgehakt over de te hanteren definitie van het begrip boekenonderzoek en over de manier waarop moest worden (bij)gestuurd op de typen uit te voeren boekenonderzoeken (h 4.1.2). Het aanvankelijk hoge percentage kort-cyclische onderzoeken nam daarna geleidelijk af.

Wij signaleerden beperkingen in de mogelijkheden om (financiële) resultaten van boekenonderzoeken te kunnen registreren (h 4.1.4). Bij onze tussentijdse bespreking kwam al naar voren dat dit punt uw nadere aandacht verdient.

Op iedere toezichtslocatie spraken wij met een plv. directeur MKB om inzicht te krijgen in de wijze waarop de selectie en uitgifte van boekenonderzoeken lokaal vorm was gegeven (h 4.2). Ook besteedden wij aandacht aan de bewaking van de uitvoering en bespraken wij onze analyse van de tussentijdse realisatiecijfers. De gesprekken gaven in enkele gevallen aanleiding tot nader lokaal onderzoek en aanpassing van de geregistreerde aantallen. Ons algemene beeld was dat elke locatie in principe voldoende gerichte aandacht besteedde aan het op een inhoudelijk verantwoorde manier realiseren van hun doelstelling.

Uit ons onderzoek van ruim 200 dossiers bleek dat de activiteit in 8% van de gevallen niet kwalificeerde als boekenonderzoek. In 43% van de gevallen was niet in alle opzichten voldaan de formele eisen (h 3.1 en h 4.3.2). Wij selecteerden de onderzochte dossiers risicogericht om optimaal bij te dragen aan het proces (h 4.3.1). Het gevolg is dat de uitkomsten niet kunnen worden geprojecteerd op de totale massa. Gezien de wijze van selectie mag verwacht worden dat de percentages tekortkomingen in de over 2013 geregistreerde 39.000 boekenonderzoeken lager zijn. Dat neemt niet weg dat het percentage formele tekortkomingen opvallend hoog is.

<sup>1</sup> Brief aan de Tweede Kamer d.d. 10 december 2012 (kst 31066 149)

## 2 Inleiding

### 2.1 Aanleiding opdracht

In zijn brief van 10 december 2012 aan de Tweede Kamer (kst-31066-149) beschrijft de Staatssecretaris van Financiën enkele maatregelen om de meeropbrengsten in het kader van de intensivering van toezicht en invordering (ITI) door de Belastingdienst te realiseren.

*"De eigen medewerkers van de Belastingdienst en de commissie Stevens hebben aangedrongen op de ook door mij voorgestane versterking van het verticale toezicht. Om hieraan tegemoet te komen wordt het aantal boekenonderzoeken bij ondernemers die niet onder horizontaal toezicht vallen vergroot. Het gaat hierbij zowel om de middelgrote en grote ondernemingen als om ondernemers in het MKB".*

De Belastingdienst stelde zich onder andere expliciet tot doel in 2013 35.000 boekenonderzoeken in het MKB segment uit te voeren. Deze doelstelling lag fors hoger dan het in 2012 gerealiseerde aantal van 27.000 en vormde daarmee, binnen de beschikbare capaciteit, een grote uitdaging.

De doelstelling voor het aantal onderzoeken betekende een grote omslag in denken en werken van managers en medewerkers. Het belang van de realisatie van deze doelstelling voor de (externe) omgeving was daarbij groot. Het MT Belastingen heeft daarom aan de Auditdienst Rijk gevraagd een audit tijdens het proces uit te voeren waarbij op basis van tussentijdse terugkoppelingen eventueel zou kunnen worden bijgestuurd. Op deze wijze kon de audit bijdragen aan het behalen van de doelstelling door de Belastingdienst.

### 2.2 Leeswijzer rapport

In hoofdstuk 3 gaan wij nader in op de doelstelling van de opdracht en het soort werkzaamheden dat wij uitvoerden. In hoofdstuk 4 komen onze bevindingen aan de orde, gerangschikt naar:

- Sturing door de directie MKB
- Uitvoering door de toezichtslocaties
- Deelwaarneming op geregistreerde boekenonderzoeken
- Realisatie doelstelling

In dit rapport besteden wij vanzelfsprekend ook aandacht aan zaken die goed gingen en geven wij onze bevindingen over onderwerpen waaraan in de toekomst extra aandacht kan worden gegeven.

## 3 Doel opdracht en verrichte werkzaamheden

### 3.1 Doelstelling

Deze audit is uitgevoerd in opdracht van de Algemeen directeur Belastingen, de heer drs. H.R. Blokpoel. Het primaire doel van de audit was zoals gezegd het bijdragen aan het realiseren van de doelstelling door de Belastingdienst. Om hier invulling aan te geven, voerden wij werkzaamheden uit gericht op de volgende deelvragen:

A - passen de geplande onderzoeken binnen de uitgangspunten van handhavingsregie; worden de goede keuzes gemaakt? Dit noemen wij in het vervolg van het rapport de inhoudelijke eisen.

B - is de kwaliteit van het uitvoeringsproces en de vastlegging van de onderzoeken (inclusief de correctieresultaten) conform de binnen Belastingen gemaakte afspraken? Dit noemen wij in het vervolg van het rapport de formele eisen.

Een inhoudelijke toets van de kwaliteit van de uitvoering (zoals bij FIX) behoorde niet tot de opdracht.

De deelvragen waren richtinggevend voor de uitvoering van onze werkzaamheden die gericht waren op het leveren van een bijdrage aan het proces. De werkzaamheden waren niet gericht op het geven van een oordeel over het proces als geheel of de uitkomsten daarvan. Bij de deelwaarneming op de controledossiers geven wij wel oordelen op postniveau.

Als normenkader voor de beantwoording van bovenstaande deelvragen gingen wij uit van de volgende definitie en daarbij gegeven kaders. De letters verwijzen naar bovenstaande deelvragen.

**Definitie:**

*Boekenonderzoeken zijn alle contacten met belastingplichtigen waarbij de administratie wordt getoetst aan de werkelijkheid of norm (A). Deze vinden zoveel mogelijk plaats in de actualiteit (-). De registratie van boekenonderzoeken vindt plaats in IKB (B).*

**Kaders:**

- *het moet gaan om 'toezicht buiten (A)';*
- *gebruik van TOP voor ondersteuning van de eenduidige klantbehandeling en het vormen van een digitaal dossier (B);*
- *er is tenminste een schriftelijke aankondiging en een schriftelijke vastlegging van de bevindingen (B);*
- *kwaliteitsborging (rapportlezen/review) en vastlegging in KMO (Kwaliteitsmeting online) vindt plaats (B).*

*Bron: memo d.d. 16 mei 2013 van de werkgroep Toezicht MKB.*

Daarnaast beoordeelden wij of de correctieresultaten in IKB werden geregistreerd conform de geldende interne instructies (B).

### 3.2

#### Verrichte overeengekomen werkzaamheden

Het was de wens van de opdrachtgever dat de audit tijdens het proces zou worden uitgevoerd, waarbij op basis van de tussentijdse terugkoppelingen eventueel zou kunnen worden bijgestuurd. Daarom hebben wij in de periode juni 2013 tot en met maart 2014 de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Inwinnen van inlichtingen bij de directie MKB over de wijze waarop de doelstellingen behaald moesten worden en de bijbehorende sturing, het terugkoppelen van tussentijdse bevindingen en het bijdragen aan de communicatie door deelname aan een van de segmentoverleggen.
- Inwinnen van inlichtingen bij segmentcontrol MKB over de wijze waarop de maandelijkse segmentrapportage tot stand kwam inclusief de bijbehorende analyses en de uitkomsten van de bewaking<sup>2</sup>. Het in onderlinge samenwerking verder uitbouwen van de rol van segmentcontrol bij die bewaking, mede naar aanleiding van aanvullende analyses van de tussentijds gerapporteerde aantallen boekenonderzoeken op landelijk en lokaal niveau.
- Inwinnen van inlichtingen bij de toezichtslocaties over de wijze waarop hun activiteiten werden gepland, uitgevoerd, bewaakt en verantwoord. Het waar nodig uit (laten) voeren van aanvullend onderzoek op basis van de analyse van lokale resultaten.
- Het uitvoeren van deelwaarnemingen op activiteiten van lokale toezichtkantoren die als boekenonderzoek zijn gerapporteerd waarbij werd getoetst of die activiteiten voldeden aan de inhoudelijke (A) en formele (B) eisen. Het voeren van hoor- en wederhoor over onze voorlopige bevindingen en het op toezichtslocatieniveau rapporteren van de definitieve uitkomsten.
- Het tussentijds delen van onze (voorlopige) bevindingen met de toezichtslocaties, de directie MKB en de opdrachtgever.

Deze opdracht is uitgevoerd overeenkomstig Standaard 4400 uit de NV COS, "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie." In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Indien aanvullende werkzaamheden zouden zijn verricht of indien er een controle- of een beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen. Bij de deelwaarneming op de controledossiers geven wij wel oordelen op postniveau.

### 3.3

#### Verspreidingskring rapportage

De rapportage wordt uitgebracht aan de Algemeen directeur Belastingen en in kopie aan de directie MKB. Wij verzoeken u dit rapport niet verder te verspreiden zonder nader overleg met ons.

De toezichtslocaties ontvingen eerder al individuele verslagen van gesprekken en overzichten van de voorlopige en definitieve uitkomsten van de deelwaarnemingen.

<sup>2</sup> Het onderzoeken van betrouwbare werking van de gebruikte geautomatiseerde systemen behoort niet tot de scope.

## 4 Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat geen uitputtende opsomming van de uitkomsten van alle uitgevoerde werkzaamheden maar richt zich op de hoofdlijnen. Wij behandelen ook meer gedetailleerde onderwerpen indien de bevindingen ook voor het behalen van de doelstelling voor 2014 relevant kunnen zijn.

### 4.1 Sturing door Directie MKB

#### 4.1.1 *Communicatie algemeen*

De directie MKB vroeg nadrukkelijk aandacht voor het belang van het realiseren van de doelstelling bij het management van de toezichtslocaties. De landelijke target van 35.000 boekenonderzoeken is verdeeld naar targets voor de toezichtslocaties. Voor onze audit hebben wij de verdeling naar locatieniveau als gegeven beschouwd. In het segmentoverleg en de periodieke segmentrapportage stond de realisatie van de doelstelling als terugkerend item op de agenda. Op het segmentoverleg van augustus gaven wij een presentatie over onze audit op dit proces.

#### 4.1.2 *Normering, definitie boekenonderzoek*

Door de werkgroep toezicht MKB is een memo opgesteld waarin de kaders voor de kwalificatie als boekenonderzoek uiteen zijn gezet. Dit memo van 16 mei 2013 is door ons als uitgangspunt gehanteerd bij de audit (h 3.1).

##### Bevinding: definitie was niet gekoppeld aan aangifte

Wij constateerden dat binnen de gehanteerde definitie geen koppeling werd gelegd met de controle van een aangifte, zoals wel is opgenomen in de definitie van een boekenonderzoek conform het Handboek Controle van de Belastingdienst. Daarnaast gebruikte de Staatssecretaris in zijn eerste halfjaarsbericht 2013 ook een definitie waarin die koppeling wel gelegd werd<sup>3</sup>. Wij hebben u hierop geattendeerd en de vraag voorgelegd of de door het segment MKB gehanteerde definitie moest worden aangescherpt. U besloot, in samenspraak met de Directie MKB, dat de definitie zoals opgenomen in het memo van de werkgroep toezicht voor 2013 van kracht zou blijven omdat daarmee ook recht gedaan werd aan de toegevoegde waarde van activiteiten als bijvoorbeeld VAR onderzoeken.

De definitie voor 2014 is verfijnd en sluit aan bij het Handboek Controle van de Belastingdienst.

##### Bevinding: soms snelle keuze voor instrument boekenonderzoek

Bij onze gesprekken op enkele toezichtslocaties constateerden wij dat een deel van de boekenonderzoeken weliswaar voldeed aan de letterlijke tekst van de definitie maar binnen een evenwichtige handhavingsregie als suboptimaal zou kunnen worden beschouwd. Dit betrof met name zeer kort-cyclische activiteiten zoals onderzoeken naar overschrijding INN waarbij soms zonder nadere inhoudelijke afweging gekozen werd voor de inzet van het (dure) instrument boekenonderzoek in plaats van bijvoorbeeld een kantoortoets. Bij een tussentijdse bespreking gaf de Directie MKB aan hierop te zullen bijsturen. Uit de cijfers tweede halfjaar blijkt dat het aandeel van deze kort-cyclische activiteiten

<sup>3</sup> "Boekenonderzoeken zijn specifiek gericht op de controle van aangiften om de juistheid van gegevens zo snel en actueel mogelijk vast te stellen."



afnam. Zo bedroeg het aandeel van INN in de totale top 15 in juni nog 29% en was dit in december gedaald tot 7%.

Bevinding: beperkte focus op Top 15, aanvankelijk veel kort cyclisch

De directie MKB stelde een (dynamische) Top 15 op van activiteiten uit het landelijk handhavingplan die de locaties konden gebruiken bij het kiezen van hun lokale activiteiten. De locaties ontplooiden echter, zeker in het eerste halfjaar, ook veel activiteiten die buiten deze Top 15 vielen. Daarnaast was er - voor zover de activiteiten wel binnen de Top 15 vielen- een sterke voorkeur voor de zeer kort-cyclische activiteiten. Hiervoor vroegen wij bij een tussentijds overleg met u en de Directie MKB aandacht. De uitkomst van dit overleg was dat de activiteiten buiten de Top 15 konden blijven gelden als boekenonderzoeken omdat ze daarvoor inhoudelijk kwalificeerden. Wel is besloten om meer te sturen op een evenwichtige spreiding van de activiteiten over de kort-cyclische en langdurigere onderzoeken. In de cijfers over het tweede halfjaar is het effect zichtbaar (zie ook de vorige bevinding).



4.1.3

Bewaking door segmentcontrol MKB

Van meet af aan is constructief samengewerkt met segmentcontrol MKB. De door hen al voor de start van de audit ingezette analyserende monitoring van de gerealiseerde aantallen en correcties -inclusief het stellen van kritische vragen aan de toezichtslocaties- was naar onze mening waardevol voor het proces. Wij hebben dit verder willen ondersteunen met een analyse gericht op indicatoren die er al tijdens het proces op wijzen dat theoretische risico's zich in de praktijk voordoen. De volgende van deze indicatoren zijn gebruikt voor nader onderzoek door segmentcontrol:

- Boekenonderzoeken waarbij de begindatum gelijk was aan de afdoeningsdatum of waaraan nul uren waren besteed.
- Entiteiten waarvoor meer dan 10 boekenonderzoeken waren gerealiseerd.
- Medewerkers die meer dan 75 boekenonderzoeken hadden afgerond.

Segmentcontrol en de toezichtslocaties controleerden 2947 posten waarvan er 131 (4,4%) moesten worden gecorrigeerd<sup>4</sup>. De oorzaken voor het onterecht registreren als boekenonderzoek zijn vergelijkbaar met de bevindingen uit onze deelwaarneming (h 4.3.2).

Door de Directie Bedrijfsvoering is een dashboard ontwikkeld waarmee de teamleiders op de toezichtslocaties a tempo inzicht kregen in de gerealiseerde aantallen, het onderhandenwerk, het type onderzoeken en de verantwoorde correctieopbrengsten.

Tip: gebruik indicatoren in dashboard en bij interne controles

Als bovengenoemde indicatoren worden ingebouwd het dashboard kunnen ze rechtstreeks bijdragen aan het primair proces. Daarnaast kunnen de indicatoren nuttig zijn bij het inrichten van kwaliteitszorg door ze te gebruiken bij interne controles.

Veel onderzoek is dus -na onderlinge afstemming- uitgevoerd door segmentcontrol. Segmentcontrol is daarmee verder in zijn nieuwe rol gegroeid en kan, ook na afronding van de audit, blijvend bijdragen aan de beheersing van dit proces. Voorwaarde is dat segmentcontrol deze werkzaamheden structureel uit blijft voeren.

<sup>4</sup> Segmentcontrol rapporteerde op 19 december 2013 over de uitkomsten van hun onderzoek aan ons en de plv directieuren MKB.

**Bevinding: registratiesysteem resultaten kent beperkingen**

IKB kent als registratiesysteem voor (financiële) resultaten beperkingen. Voor sommige middelen wordt de correctie als belastingbedrag geregistreerd en voor andere als correctie op de grondslag. Dit maakt de uitkomsten moeilijk optelbaar. Sommige financiële resultaten kunnen helemaal niet worden geregistreerd (b.v. aansprakelijkheidsstellingen). Bovendien wordt gemeten voordat de invloed van bezwaar en eventueel inningsverlies is meegenomen. Het bovenstaande betreft boekenonderzoeken die zijn gericht op het behalen van directe meetbare financiële resultaten. Vaak wordt het instrument boekenonderzoek ingezet als activiteit die niet gericht is op het rechtstreeks genereren van dergelijke financiële resultaten. Voorbeelden zijn VAR en CLO onderzoeken. Door deze activiteiten in hetzelfde –op financiële resultaten gerichte– systeem te registreren, worden belangrijke kengetallen als “percentage boekenonderzoeken met correctie” en “gemiddelde opbrengst” negatief beïnvloed.

Deze beperkingen hebben we tussentijds met u besproken waarbij u aangaf dat onderzocht zal worden of en op welke wijze het registratiesysteem in de toekomst verbeterd kan worden. Wij geven u daarnaast in overweging om activiteiten die niet gericht zijn op rechtstreekse financiële resultaten in de toekomst afzonderlijk te registreren.

**Uitvoering door toezichtslocaties**

Wij spraken op iedere toezichtslocatie met tenminste één plv. directeur MKB om inzicht te krijgen in de wijze waarop de selectie en uitgifte van boekenonderzoeken lokaal vorm was gegeven. Ook besteedden wij aandacht aan de bewaking van de uitvoering en bespraken wij onze analyse van de tussentijdse realisatiecijfers. Hierbij keken wij naar de:

- gerealiseerde onderzoeken qua verloop in de tijd vergeleken met locatietarget;
- mix afgedane onderzoeken (BO aangiftegericht, BO inning, BO overig);
- verhouding tussen typen onderzoeken (Top 15, LHP-overig, niet LHP);
- lokale top 5 typen onderzoeken (aantallen);
- opbouw correctieopbrengsten en gemiddelde correctieopbrengst per BO;
- ouderdom onderhanden werk en verhouding onderhanden werk ten opzichte van het jaartarget.

De gesprekken gaven in enkele gevallen aanleiding tot nader lokaal onderzoek en aanpassing van de geregistreerde aantallen. Deze aanpassingen hadden meestal betrekking op definitiekwesties.

Bij enkele toezichtslocaties signaleerden wij dat er een sterke nadruk lag op kort-cyclische activiteiten. Met het oog op het behalen van hun tussentijdse target per 1 juli 2013 kozen de locaties voor deze onderzoeken omdat die snel konden worden uitgevoerd. Na terugkoppeling van deze bevinding zijn door de locaties die het betrof aanpassingen in het uitgiftebeleid gedaan. Dit punt is ook tussentijds besproken met de directie MKB (zie hoofdstuk 4.1.2). Uit de cijfers over het tweede halfjaar bleek dat het aandeel kort-cyclische onderzoeken afnam.

Een veel gehoorde klacht betrof het late tijdstip waarop de doelstelling bekend werd en het ontbreken van tijdige concrete plannings door de LTO. Na het gereed komen van het landelijk handavingsplan hebben veel locaties een herziening op de oorspronkelijke planning doorgevoerd.

Ons algemene beeld was dat elke locatie in principe voldoende gerichte aandacht besteedde aan het op een inhoudelijk verantwoorde manier realiseren van hun doelstelling. Zo was op alle locaties voorzien in een overlegvorm waarin de selectie plaatsvond van het type uit te voeren onderzoeken en de daarbij de hanteren prioriteitsstelling. De plv. directeur was steeds nauw betrokken bij dit overleg. De locaties ervoeren in de eerste helft van 2013 het gemis van stuurinformatie op locatieniveau. Het in de loop van 2013 ontwikkelde dashboard werd als zeer welkom ervaren.

Bevinding: enkele toezichtslocaties weken tijdelijk bewust af van formele eisen  
Bij enkele toezichtslocaties koos de plv. directeur er bewust voor om tijdelijk af te zien van het verzenden van schriftelijke aankondigingen, het gebruik van KMO en registratie in TOP. Deze keuzes werden gemaakt om zodoende snel de vereiste aantallen te kunnen realiseren.



Bevinding: landelijke codes soms lokaal aangepast  
Sommige toezichtslocaties gebruikten eigen lokale codes om (verbijzonderde) activiteiten uit het LHP te registreren of boekten activiteiten onder code "0000". Deze werkwijze heeft wellicht lokale voordelen maar vervuult de landelijke bestuurlijke informatie en bemoeilijkt daarmee de sturing.

Voor elke toezichtslocatie beoordeelden wij van tenminste 15 boekenonderzoeken of was voldaan aan de inhoudelijke en formele eisen. De uitkomsten stemden wij af met de toezichtslocaties en zij ontvingen in maart jl. een individuele terugkoppeling. In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de uitkomsten van het dossieronderzoek op landelijk niveau.

#### 4.3 Deelwaarneming op geregistreerde boekenonderzoeken

In dit hoofdstuk rapporteren wij over de uitkomsten van ons dossieronderzoek. Wij onderzochten of de geregistreerde boekenonderzoeken voldeden aan de inhoudelijke en formele eisen uit het memo van de werkgroep toezicht (h 3.1).

##### 4.3.1 Wijze van selectie

Het doel van het dossieronderzoek was om, aan de hand van tussentijdse bevindingen, bij te kunnen sturen. Daarom is bij de selectie uitgegaan van die typen onderzoeken die landelijk qua aantallen hoog scoorden (ZZP-bronbeoordeling, uitworp INN, starters: 18 maanden evaluatie, toezicht loonheffingen en privé gebruik auto). Binnen een type onderzoek is aselekt op locatieniveau geselecteerd. Daarnaast is geselecteerd uit lokale activiteiten die op lokaal niveau hoog scoorden. Per toezichtslocatie zijn minimaal 15 posten in het dossieronderzoek betrokken. De wijze van selectie is dus gericht op het leveren van een maximale bijdrage aan het proces, het nadeel is dat de uitkomsten niet representatief zijn voor de totale populatie.

De initiële selectie richtte zich op boekenonderzoeken afgerond tussen 1 januari 2013 en 1 oktober 2013. In enkele gevallen is de selectie op basis van voorlopige bevindingen uitgebreid en zijn ook posten van latere datum in de selectie betrokken. Posten die naar aanleiding van analyserende monitoring door segmentcontrol reeds waren gecorrigeerd, zijn buiten beschouwing gelaten. Zie voor een gedetailleerd overzicht van de geselecteerde posten bijlage 1.

Zoals we in hoofdstuk 2 opmerkten zijn de inhoudelijke en formele eisen uit het memo van de werkgroep toezicht als uitgangspunt gehanteerd voor het dossieronderzoek. Een activiteit die inhoudelijk niet kwalificeerde als boekenonderzoek lieten wij buiten beschouwing bij de toetsing aan de formele

eisen. Zie voor een gedetailleerd overzicht van de gehanteerde toetspunten bijlage 2.

#### 4.3.2 *Uitkomsten dossieronderzoek*

Elke toezichtlocatie ontving na hoor- en wederhoor een samenvatting van de onze bevindingen. Hieronder geven wij de landelijke uitkomsten weer.

Wij betrokken 233<sup>5</sup> dossiers in ons onderzoek, de uitkomsten zijn als volgt:

Bevinding	Aantal	Percentage
Inhoudelijk en formeel akkoord	115	49%
Inhoudelijk niet akkoord	18	8%
Inhoudelijk akkoord maar wel opmerkingen over formele punten	100	43%
	233	100%

*Tabel uitkomsten dossieronderzoek ADR*

##### *Inhoudelijk*

**Bevinding: 8% van onderzochte dossiers inhoudelijk niet akkoord**

Bij acht procent van de door ons onderzochte dossiers kwalificeert de activiteit niet als boekenonderzoek. De redenen zijn:

- geen toezicht buiten (6x);
- bedrijfsbezoek in plaats van boekenonderzoek (4x);
- het boekenonderzoek ging niet door en had ingetrokken moeten worden (5x);
- ten onrechte meerdere boekenonderzoeken geregistreerd binnen één entiteit (2x);
- onderzoek is meerdere keren geregistreerd (1x).

Het beeld bij de eerste twee redenen is dat deze posten aanvankelijk terecht als boekenonderzoek werden uitgegeven. Daarna bleek dat het niet mogelijk of zinvol was om een boekenonderzoek uit te voeren en werd terecht een andere activiteit "die ertoe deed" gekozen. Na afronding werd de activiteit ten onrechte alsnog als boekenonderzoek in IKB geboekt.

##### *Formeel*

**Bevinding: 43% van onderzochte dossier formeel niet akkoord**

Bij 43 procent van de posten was niet voldaan aan alle formele eisen. Hierbij merken wij wel op dat er meerdere formele eisen zijn. Indien er aan één eis niet werd voldaan, is de post als niet akkoord aangemerkt.

Een uitsplitsing<sup>6</sup> van de tekortkomingen geeft het volgende beeld:

- geen KMO (86x);
- geen KMO en tevens geen tegenlezer in TOP (22x);
- geen aankondigingsbrief (19x);
- geen TOP dossier (11x);
- geen controlerapport (3x).

In enkele gevallen is door locaties tijdelijk bewust afgeweken van enkele formele eisen, zie 4.2. Dit is echter geen verklaring voor het opvallend hoge percentage.

##### *Registratie correctieresultaten*

Wij verifieerden of de correctiebedragen in IKB overeen kwamen met de correcties volgens de controlerapporten. Hierbij bleken enkele kleine accuratessesfouten. In geen enkel geval was er sprake van een mogelijk bewuste onjuiste registratie.

Onze bevindingen over het registratiesysteem staan in 4.1.4.

<sup>5</sup> In totaal selecteerden wij 236 dossiers. 3 dossiers zijn buiten beschouwing gelaten omdat die tussentijds naar aanleiding van het onderzoek door segmentcontrol waren gecorrigeerd.

<sup>6</sup> Het totaal is groter dan 100 omdat sommige posten niet voldeden aan meerdere eisen.

#### 4.4

#### Realisatie doelstelling

Segmentcontrol MKB rapporteerde in december 2013 dat de doelstelling van 35.000 boekenonderzoeken met een realisatie van ca. 39.000 boekenonderzoeken ruimschoots was behaald. Onze afsluitende cijferbeoordeling gaf geen indicatie dat posten te vroeg als afgerond werden geregistreerd.

Ons onderzoek was gericht op het bijdragen aan het proces en niet op het doen van een uitspraak over de betrouwbaarheid van het verantwoorde aantal gerealiseerde boekenonderzoeken. De uitkomsten van ons dossieronderzoek zijn, vanwege de wijze van selecteren (4.3.1.) niet representatief voor de totale populatie. Er mag dus op basis van onze werkzaamheden niet worden geconcludeerd dat 8% van de 39.000 verantwoorde onderzoeken inhoudelijk niet aan de eisen voldeed. Daarbij merken wij wel op dat er tot op zekere hoogte risicogericht is geselecteerd. De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat de percentages tekortkomingen in de totale populatie lager zijn dan de percentages die uit ons dossieronderzoek bleken.

## 5 Ondertekening

Utrecht, ~~23 mei 2014~~

[Redacted signature area]

auditmanager

### Bijlage 1 Geselecteerde posten dossieronderzoek

	Aantal geselecteerde dossiers
<b>Top 15 LHP</b>	
ZZP: bronbeoordeling (huis op orde)	52 (4x13)
Landelijke uitworp INN	39 (3x13)
Starters: 18 maanden evaluatie	26 (2x13)
<b>LHP overig</b>	
Toezicht loonheffingen (gegevensbelang)	26 (2x13)
Privé Gebruik Auto	26 (2x13)
<b>Lokaal</b>	
Lokale projectcode	26 (2x13)
<b>Aanvullend</b>	
Divers (o.a. pilotposten INN, > 75 BO per medewerker, nul uren, geen projectcode)	41
<b>Totaal</b>	<b>236</b>

### Bijlage 2 Toetspunten dossieronderzoek ADR

<b>Aankondiging boekenonderzoek</b>
Is het boekenonderzoek schriftelijk aangekondigd?
Is het boekenonderzoek geregistreerd in TOP?
<b>Classificatie als individueel boekenonderzoek</b>
Zijn er meerdere boekenonderzoeken voor de entiteit afgerond?
Zo ja, stel vast of er sprake is van meerdere ondernemingen.
N.B. Meerdere middelen bij één fiscaal nummer kunnen niet als apart onderzoek geboekt worden (memo boekenonderzoeken in IKB, 16 mei 2013)
Zo ja, zijn deze boekenonderzoeken afzonderlijk schriftelijk aangekondigd?
Zo ja, is over deze boekenonderzoeken afzonderlijk schriftelijk over de bevindingen gerapporteerd?
<b>Uitvoering boekenonderzoek</b>
Zijn de bevindingen uit het onderzoek schriftelijk vastgelegd? (controle rapport)
Heeft in de uitvoering van het boekenonderzoek 'toezicht buiten' plaatsgevonden?
<b>Verantwoorde correcties boekenonderzoek</b>
Worden er naar aanleiding van het boekenonderzoek correcties in geld aangebracht (zie controle rapport)?
Zo ja, wat is de aard van de correctie?
Zo ja, komt het correctiebedrag in IKB overeen met de correctie zoals opgenomen in het controle rapport?
<b>Kwaliteitsborging</b>
Heeft rapportlezen/review plaatsgevonden? (zie vastlegging tegenlezer in TOP)
Heeft vastlegging in KMO plaatsgevonden?

---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

