

**Analyse van de invordering van de niet-fiscale  
schuldvorderingen en van de penale boeten door de  
Administratie van de Domeinen**

*Bijzondere mededeling van het Rekenhof  
aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*

*April 2000*

**Analyse van de invordering van de niet-fiscale  
schuldvorderingen en van de penale boeten door de  
Administratie van de Domeinen**

*Verslag van het Rekenhof goedgekeurd  
in algemene vergadering van 19 april 2000*

<b>INHOUDSTAFEL</b>
---------------------

## **Inhoudstafel**

### **Hoofdstuk I – Voorstelling van de oogmerken en van de resultaten van de**

#### **controle**

- |   |      |
|---|------|
| 1. Voorstelling van de oogmerken en van de resultaten van de controle | 1    |
| 2. Methodologie van de controle                                       | 3    |
| 3. Antwoord van de Minister van Financiën                             | 3bis |

### **Hoofdstuk II – Financiële staten**

- |   |    |
|---|----|
| 1. Boeking van de in te vorderen schuldvorderingen en toestand van de vastgestelde rechten  | 5  |
| 1.1. Volledigheid van de leggers is niet gewaarborgd  | 5  |
| 1.2. Leggers maken het niet mogelijk de jaarlijkse toestand van de vastgestelde rechten op te maken noch het verband te leggen met de comptabiliteit van de geïnde ontvangsten          | 5  |
| 1.3. Comptabiliteit van de vastgestelde rechten ten bate van de federale schatkist vertoont in haar huidige vorm belangrijke lacunes  | 6  |
| 1.4. Geen financiële staat bevat de schuldvorderingen die door derden (Gemeenschappen, Gewesten, ION's) aan de Domeinen zijn toevertrouwd   | 6  |
| 1.5. Boeking als voor onbepaalde tijd uitgesteld, annulering en verjaring   | 7  |
| 2. Boeking van ontvangsten en uitgaven  | 9  |
| 2.1. In acht van de veertien gecontroleerde kantoren wordt enkel het totaal van de ontvangsten per dag, in de journalen van ontvangst ingeschreven                                      | 9  |
| 2.2. Ontvangsten geïnd voor rekening van derden, die een aanzienlijk deel van de boekhoudkundige verrichtingen vormen, worden getotaliseerd in de beheersrekening van de rekenplichtige | 10 |
| 2.3. Centralisering van de diverse ontvangstjournalen, die het mogelijk maakt te controleren of de boeking van de ontvangsten volledig is, gebeurt periodiek                            | 10 |
| 2.4. Controle van de boeking van kasontvangsten is te beperkt   | 11 |
| 2.5. Storting van de geïnde ontvangsten   | 11 |

Conclusies en aanbevelingen	12
-----------------------------	----

### **Hoofdstuk III – Invorderingsprocedure**

	15
--	----

1. Verzending van de invorderingsdossiers aan de Domeinen : invorderingsorders en uittreksels van vonnissen en arresten	16.
1.1 Niet-fiscale schuldvorderingen	16
1.2 Penale boeten	16
2. Eerste stap : consignatie, bericht van ontvangst aan de schuldeiser en eerste uitnodiging tot betaling aan de schuldenaar	17
2.1 Consignatie	17
2.2 Bericht van ontvangst	18
2.3 Eerste uitnodiging tot betaling	18
3. Tweede stap : bij niet-betaling, verzending van een tweede bericht	19
4. Derde stap : gedwongen invordering na solvabiliteitsonderzoek	20
5. Betrekkingen met de gerechtsdeurwaarders	21
5.1 Inzake penale boeten	21
5.2 Inzake niet-fiscale schuldvorderingen	22

Conclusies en aanbevelingen	23
-----------------------------	----

### **Hoofdstuk IV – Middelen waarover de kantoren beschikken**

	25
--	----

1. Menselijk potentieel	25
2. Informatica-uitrusting	27
2.1 Hardware	27
2.2 Software	27

3. Instructies	28
4. Documentatie en gegevensbanken	28
5. Opleiding van het personeel	29
Conclusies en aanbevelingen	30
<b><u>Hoofdstuk V – Interne controle</u></b>	32
1. Door de ontvangers ingestelde interne controleprocedures	32
2. Door de gewestelijke directie ingestelde interne controleprocedures	33
2.1 In de kantoren	33
2.2 In de gewestelijke directie	34
3. Door de centrale administratie ingestelde interne controleprocedures	35
Conclusies en aanbevelingen	36
<b><u>Hoofdstuk VI – Rol van de centrale administratie</u></b>	38
1. Structuur van de centrale administratie	38
2. Optreden van de centrale administratie	38
Conclusies en aanbevelingen	41
<b><u>BIJLAGE 1 : Voorstelling van de Administratie van de Domeinen</u></b>	43
1. Administratieve toestand	43
2. Opdrachten	43
2.1 Invorderingen voor rekening van de federale overheid	43
2.2 Invorderingen voor rekening van de Gemeenschappen, de Gewesten en de instellingen van openbaar nut	44
<b><u>BIJLAGE 2 : Antwoord van de Minister van Financiën</u></b>	45

## Hoofdstuk I - Voorstelling van de oogmerken en van de resultaten van de controle

Het Rekenhof heeft in de loop van het jaar 1998 een algemene controle uitgevoerd van de invorderingsactiviteiten van de Administratie van de Domeinen. Het deelt in het onderhavige verslag de resultaten van die controle mee.

De Administratie van de Domeinen is ermee belast de niet-fiscale schuldvorderingen<sup>1</sup> en de penale boeten<sup>2</sup> ten bate van de federale overheid en, in bepaalde gevallen, de niet-fiscale schuldvorderingen van de Gemeenschappen en de Gewesten in te vorderen. Ze maakt thans binnen het federale Ministerie van Financiën deel uit van de Administratie van het Kadaster, Registratie en Domeinen<sup>3</sup>. Wat de niet-fiscale schuldvorderingen betreft is deze administratie gevat door de dossiers welke de gewone rekenplichtigen, van wie de middelen tot vervolging beperkt zijn<sup>4</sup>, niet tot een goed einde hebben kunnen brengen. Daartoe kan ze het middel van het dwangbevel<sup>5</sup> inzetten, wat haar ervan ontslaat een uitvoerbare titel te bekomen bij de gewone rechtscolleges. Inzake de invordering van de penale boeten daarentegen treedt deze administratie als eerste instantie op; wanneer de invordering niet lukt kan ze het dossier naar het Parket verwijzen<sup>6</sup>.

De door de Domeinen gerecupereerde ontvangsten vertegenwoordigen voor de jaren 1996 en 1997 een gemiddeld jaarlijks bedrag van 11,5 miljard BEF, waarvan 6,7 miljard BEF voor de penale boeten (58,3%), 3,6 miljard BEF voor derden (31,3%) (Gemeenschappen, Gewesten en instellingen van openbaar nut) en 1,2 miljard BEF voor de niet-fiscale ontvangsten van de federale overheid (10,4%).

### **1. Voorstelling van de oogmerken en van de resultaten van de controle**

In principe beoogt de audit van een administratie die met de invordering van schuldvorderingen is belast, in de eerste plaats de doelmatigheid ervan te beoordelen, die voornamelijk wordt gemeten aan de mate waarin elke grote categorie van schuldvorderingen die aan de administratie zijn toevertrouwd wordt gerecupereerd. In het geval van de Domeinen kon het Rekenhof evenwel niet op die manier te werk gaan vanwege de leemten en de ernstige tekortkomingen die de - uitermate archaische - boekhoudkundige organisatie van die administratie vertoont. Het Rekenhof heeft meer bepaald vastgesteld dat de financiële staten die ze voorlegt het geenszins mogelijk maken de mate van recuperatie te meten. Dat feit vormt op zichzelf een eerste en zwaarwichtige vaststelling van de audit waarop het Rekenhof verder in zijn verslag nader ingaat.

<sup>1</sup> Op grond van de decreten van 1791 en de artikelen 94 en 95 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit

<sup>2</sup> Op grond van artikel 197 van het wetboek van strafvordering.

<sup>3</sup> Voor meer details betreffende die administratie, zie bijlage

<sup>4</sup> De gebruikelijke administratieve stappen (herinneringsbrief, aangetekend schrijven) en in geringe mate het solvabiliteitsonderzoek.

<sup>5</sup> Die mogelijkheid wordt in sommige omstandigheden betwist door de hoven en rechtbanken. Zie verder hoofdstuk III.

<sup>6</sup> Voor meer details, zie hoofdstuk III gewijd aan de invorderingsprocedure, en eveneens de bijlage

In die context heeft het Rekenhof zijn controle hoofdzakelijk gewijd aan de comptabiliteit, de procedures en de organisatie van die administratie.

De werkzaamheden ter invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten ten bate van de Schatkist worden door de Domeinen op een zeer gedecentraliseerde wijze uitgevoerd. Vijfendertig plaatselijke ontvangkantoren, verdeeld over het hele land, vervullen die invorderingstaken - vaak naast de andere opdrachten - met een zeer grote autonomie. De centrale administratie komt in het beheer van de dossiers weinig tussenbeide. Wanneer ze dat toch doet, is het veelal als een technische raadgever en is haar rol, wat de algemene coördinatie van de plaatselijke kantoren betreft, beperkt tot een technische en logistieke steun.

De audit door het Rekenhof wettigt niet te concluderen dat deze organisatie, die aan de plaatselijke ontvangers een grote autonomie geeft, een hinderpaal vormt voor een goede invordering van de schuldvorderingen. De organisatievorm, waarvan de historische oorsprong teruggaat tot het Ancien Régime, wordt derhalve niet bekritiseerd.

Het Rekenhof is evenwel van mening dat die administratieve decentralisering moet gepaard gaan met organisatorische regels van drieërlei aard : vooreerst de verplichting, voor elke administratieve eenheid, over haar beheer rekening af te leggen door de voorlegging van financiële staten die een getrouw beeld van de werkelijkheid geven en die het mogelijk maken de doelmatigheid van die eenheid te meten; vervolgens, het instellen van minimaal vereiste procedures voor de normatieve omkadering van de activiteiten, inzonderheid inzake de boekhouding, de betrekkingen met derden en de interne controle van de ontvangkantoren; en tot slot, het bestaan van periodieke interne verificaties van de activiteiten van de autonome kantoren door, en ten behoeve van, de centrale administratie.

Zonder de verplichting rekening af te leggen, zonder minimale normatieve omkadering, zonder interne controle, dreigt de autonomie die aan een administratieve structuur wordt toegekend te leiden tot middelmatige prestaties en een gebrek aan transparantie, of zelfs tot verduistering van gelden.

Op grond van dat principe en gelet op de ruime autonomie van de ontvangkantoren van de Domeinen, heeft de audit van het Rekenhof in de eerste plaats onderzocht of die onontbeerlijke voorzorgsmaatregelen zijn genomen. De conclusies van de audit zijn in dat verband zorgwekkend.

De leemten en tekortkomingen van de comptabele boekingen en van de financiële staten van de ontvangkantoren, die grotendeels een gevolg zijn van het verouderde boekhoudsysteem, en waarop hierboven reeds werd gewezen in verband met het meten van de doelmatigheid, zijn zodanig groot dat de financiële staten de ontvangers niet in staat stellen werkelijk rekening over hun beheer af te leggen. De algemene normatieve omkadering van de kantoren, inzake de boekhouding, maar ook inzake de betrekkingen met derden (de debiteuren, de gerechtsdeurwaarders ...) en ten aanzien van de procedures van interne controle, zou eveneens moeten worden herzien. Ten slotte laten de interne verificatieactiviteiten in opdracht van de centrale administratie te wensen over.

Verder in dit verslag analyseert het Rekenhof achtereenvolgens, in het licht van de hierboven gedefinieerde vereisten: de financiële en boekhoudkundige staten (hoofdstuk II), de invorderingsprocedure die de ontvangkantoren van de Domeinen volgen (hoofdstuk III), de hun beschikbaar gestelde middelen (hoofdstuk IV), de interne controle (hoofdstuk V) en de rol van de

centrale administratie (hoofdstuk VI). Voor elk van die punten worden de vaststellingen, en op het einde van ieder hoofdstuk, precieze en concrete aanbevelingen geformuleerd.

Het Rekenhof wenst evenwel nu reeds te onderstrepen dat, ongeacht op welke manier aan de verschillende aanbevelingen uitvoering wordt gegeven, een resultaatsverbintenis met een dwingende termijn van twee jaar zou moeten worden aangegaan: namelijk dat de ontvangkantoren van de Domeinen op hun comptabele boekingen gebaseerde financiële staten kunnen voorleggen die voor de grote categorieën van niet-fiscale schuldvorderingen en voor de penale boeten getrouw de bedragen vermelden van de schuldvorderingen die hun werden toevertrouwd evenals de sommen die desbetreffend in de loop van het jaar werden gerecupereerd.

## **2. Methodologie van de controle**

De controle werd in de loop van het jaar 1998 uitgevoerd en betrof de centrale administratie (dienst invordering en dienst comptabiliteit), en, verdeeld over het gehele land, 16 ontvangkantoren op een totaal van 35. Daarbij zijn kantoren uitsluitend bevoegd voor domeinen, hetzij voor penale boeten, en kantoren met volledige bevoegdheid.

De controle is aangevat met een analyse van de rekeningen die de kantoren van de Domeinen jaarlijks aan het Rekenhof zenden, voor de jaren 1996 en 1997, en van de instructies die voor de ontvangers van die administratie zijn bestemd. Met het oog op bijkomende informatie werd vervolgens een bezoek gebracht aan de kantoren Domeinen en penale boeten van NIJVEL en van BRUGGE. Die kantoren werden aangeduid door de centrale administratie.

Vervolgens werden een vragenlijst en een testformulier opgesteld voor de controle in verschillende kantoren. Die kantoren werden door het Rekenhof gekozen, vertrekkend van de financiële staten en gesteund op een statistische behandeling van de rekeningen 1996 en 1997. Daarbij werd een evenwichtige verdeling betracht, tussen de gewesten, tussen stad en platteland, qua bevoegdheid van de kantoren (volledige bevoegdheid of uitsluitend voor domeinen of penale boeten), en inzake de aan- of afwezigheid van vastgestelde rechten in de rekeningen die aan het Rekenhof werden afgelegd. Veertien kantoren<sup>7</sup> werden aldus gekozen en gecontroleerd: de drie kantoren van BRUSSEL (de enige waarvan de taken zeer gespecialiseerd zijn), de twee kantoren van ANTWERPEN, GENT en LUIK, evenals andere kantoren van gemiddelde omvang (DINANT, HASSELT, MECHELEN, NAMEN en DOORNIK).

Een voorlopig verslag werd opgesteld dat op 31 augustus 1999 aanleiding heeft gegeven tot een eerste tegensprekelijk debat met de Administratie van de Domeinen.

Tot slot dient erop te worden gewezen dat alle ambtenaren die de afgevaardigden van het Rekenhof in de loop van de controle hebben ontmoet, hun volledige medewerking hebben verleend.

---

<sup>7</sup> Vier kantoren domeinen, vijf kantoren penale boeten en vijf kantoren met volledige bevoegdheid.



### **3. Antwoord van de Minister van Financiën**

Het auditverslag werd op 29 september naar de Minister van Financiën gestuurd.

In antwoord op de herinneringsbrief van 10 januari 2000 meldt de Minister in een schrijven van 17 maart 2000 dat als bijlage bij dit verslag is gevoegd, dat de zorgwekkende leemten die de audit aan het licht heeft gebracht dringend moeten worden verholpen en dat hij zijn administratie de opdracht heeft gegeven een plan uit te werken waarin de concrete maatregelen worden beschreven die in het werk moeten worden gesteld om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof.

Hij kondigt ook aan dat hij het Parlement zo spoedig als mogelijk op de hoogte zal brengen van de voorgestelde maatregelen teneinde ter zake de goede besteding van de rijksmiddelen te garanderen.

## Hoofdstuk II - Financiële staten

In algemene termen gesteld vormen de financiële staten die een administratieve eenheid opmaakt een informatiesysteem, bestaande uit gestructureerde cijfergegevens, dat een toestand en de evolutie ervan beschrijft, dat toelichting geeft bij de ramingen en ze vergelijkt met de verwezenlijkingen. Als zodanig is het een belangrijk instrument ten behoeve van de beleidsverantwoordelijken bij het nemen van beslissingen; die moeten immers beschikken over de nodige informatie om de operationele activiteiten in goede banen te leiden en te controleren.

Daartoe is het onontbeerlijk dat alle verrichtingen continu in de boekhouding worden geïdentificeerd en geboekt met de correcte aanrekening, en dit in een heldere en waarheidsgetrouwe voorstelling.

Wat inzonderheid de kantoren van de Administratie van de Domeinen betreft, moet de comptabiliteit zodanig worden georganiseerd dat zij een getrouw beeld geeft van het totaal der schuldvorderingen die hun zijn toevertrouwd en van de situatie inzake de invordering. Dit moet het mogelijk maken voor elke grote categorie van schuldvorderingen het jaarlijks recuperatiepercentage te meten in ieder kantoor afzonderlijk en in alle kantoren samen. Bovendien kunnen aldus de prestatiedoelstellingen worden vastgesteld en gecontroleerd.

De financiële staten van de Administratie van de Domeinen werden in het licht van die basisvereisten onderzocht.<sup>8</sup>

Onmiddellijk dient gepreciseerd te worden dat de schuldvorderingen die de kantoren van de Domeinen behandelen vaak dubieuze schuldvorderingen zijn, namelijk schuldvorderingen waarvan de invordering op de vervaldag geheel of gedeeltelijk onzeker dan wel hachelijk is wegens de financiële situatie van de debiteur. Niettemin hebben ze toch een vermogenswaarde aangezien ze voor de overheid het recht vertegenwoordigen om van een derde te eisen dat hij een geldsom betaalt. De schuldvorderingen moeten daarom zijn vermeld in de financiële staten die de administratie voorlegt.

De controle sloeg op de comptabele boeking van de in te vorderen schuldvorderingen (niet-fiscale schuldvorderingen en penale boeten) en van de geïnde ontvangsten, evenals op de kwaliteit van de voorgelegde boekhoudbescheiden.

---

<sup>8</sup> Ter herinnering: de jaarrekeningen van de kantoren van de Domeinen zijn geïntegreerd in de algemene rekening van de Staat, waarvan ze noodzakelijk de structuur overnemen, met name inzake de comptabiliteit van de vastgestelde rechten zoals die is voorgeschreven door artikel 75 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

## **1. Boeking van de in te vorderen schuldvorderingen en toestand van de vastgestelde rechten**

De boeking van de invorderingsverrichtingen van de kantoren van de Domeinen gebeurt in registers, leggers genaamd. Alle schuldvorderingen moeten daarin worden ingeschreven. Er bestaan speciale leggers voor de penale boeten, enerzijds, en voor de niet-fiscale schuldvorderingen, anderzijds. Daarenboven zijn die laatste vaak onderverdeeld in verscheidene volumes die soms aan bepaalde schuldeisers zijn toegewezen.

Die leggers, die verouderde boekhoudkundige instrumenten zijn, worden gebruikt voor het - soms moeizame - volgen van elke individuele schuldvordering. Ze geven evenwel geen globaal beeld van de geconsigneerde schuldvorderingen, aangezien er geen totalen kunnen worden gemaakt.

### ***1. Volledigheid van de leggers is niet gewaarborgd***

Geen enkel gecontroleerd kantoor houdt een register van de ingekomen niet-fiscale schuldvorderingen bij, waarin de schuldvorderingen dagelijks bij het binnenkomen worden ingeschreven. Het kan dus gebeuren dat een schuldvordering niet in de leggers wordt opgetekend, temeer omdat die optekening soms met enige vertraging verloopt, waardoor het risico toeneemt dat een schuldvordering wordt vergeten of verloren gaat. Bovendien wordt de ontvangers of inspecteurs alzo een intern controlemiddel op de volledigheid van de inschrijvingen onthouden.

Dergelijke procedure van inschrijving is volgens het Rekenhof nochtans onontbeerlijk voor de volledigheid en de betrouwbaarheid van de financiële staten, en om de werking van elk invorderingskantoor te kunnen controleren.

### ***2. Leggers maken het niet mogelijk de jaarlijkse toestand van de vastgestelde rechten op te maken noch het verband te leggen met de comptabiliteit van de geïnde ontvangsten***

De schuldvorderingen die niet contant worden geïnd worden als vastgestelde rechten geboekt. Deze boeking gebeurt op het moment dat de eisbaar geworden schuldvorderingen een verworven recht ten bate van de Schatkist doen ontstaan. De boekhouding van de vastgestelde rechten moet, naast het volgen van elke individuele schuldvordering, per categorie van schuldvordering ook de totalen geven, van de vastgestelde rechten overgedragen van voorgaande jaren, van de vastgestelde rechten van het lopend jaar, van de gedurende het jaar geïnde rechten, de geannuleerde of als voor onbepaalde tijd uitgesteld geboekte rechten, en ten slotte de nog niet ingevorderde rechten die naar het volgende jaar worden overgedragen.

Om de jaarlijkse staat op te maken van de vastgestelde rechten betreffende de niet-fiscale schuldvorderingen die ten bate van de federale overheid moeten worden ingevorderd, zijn de kantoren aangewezen op de diverse leggers. Door het ontbreken van een totalisering van de schuldvorderingen in de leggers, vergt dit eentonige en weinig betrouwbare arbeid: om de nodige gegevens te verzamelen moeten de registers één na één worden doorbladerd, zonder dat er enige waarborg bestaat omtrent de volledigheid van de afgepunte gegevens. Het ontbreken van een totalisering maakt iedere vergelijking met de journalen van de ontvangsten eveneens onmogelijk (zie infra).

### **3. *Comptabiliteit van de vastgestelde rechten ten bate van de federale schatkist vertoont in haar huidige vorm belangrijke lacunes***

Eenzijds, zijn de penale boeten, die als contante rechten worden beschouwd ook al worden ze niet contant geïnd, niet in die comptabiliteit opgenomen<sup>9</sup>. Inderdaad is in de instructies slechts sprake van de niet-fiscale schuldvorderingen van de federale Staat (zie daaromtrent het borderel 292<sup>10</sup>). Het is echter zo dat alle nog te innen schuldvorderingen deel uitmaken van het patrimonium van de Staat en daarom moeten ze in de comptabiliteit worden opgenomen<sup>11</sup>. Door deze lacune is het huidige beeld van het staatspatrimonium slechts fragmentair.

Anderzijds, worden in de comptabiliteit van de vastgestelde rechten twee vormen van compensatie toegepast. Wanneer vastgestelde rechten geannuleerd, verjaard of als voor onbepaalde tijd uitgesteld geboekt zijn, in de loop van het jaar zelf van hun verzending naar de Domeinen, dan worden ze noch als ingekomen noch als uitgegane rechten ingeschreven. Door deze compensatie laten ze derhalve geen enkel spoor na in de comptabiliteit van de vastgestelde rechten. Ten tweede worden verjaarde rechten<sup>12</sup> niet als zodanig uitgeboekt: het verjaarde vastgesteld recht verdwijnt uit de comptabiliteit door een compenserende vermindering van de ingekomen rechten. Deze compensaties, die indruisen tegen de basisregels van het boekhouden, zijn toegestaan door de instructies<sup>13</sup>.

Ten slotte, buiten de vijf kantoren “penale boeten”<sup>14</sup>, houden zes van de negen kantoren “domeinen” en “volledige bevoegdheden” helemaal geen comptabiliteit van vastgestelde rechten, ditmaal in strijd met de instructies. Deze situatie heeft geen enkele reactie uitgelokt van de centrale administratie, noch van de Administratie van de Thesaurie, ofschoon die laatste verantwoordelijk is voor de centralisering van die financiële staten met het oog op integratie ervan in de algemene rekening van de Staat.

### **4. *Geen financiële staat bevat de schuldvorderingen die door derden (Gemeenschappen, Gewesten, ION's) aan de Domeinen zijn toevertrouwd***

De schuldvorderingen die door derden aan de Domeinen zijn toevertrouwd worden niet als vastgestelde rechten geboekt omdat ze niet tot het federale patrimonium behoren. Het bedrag van die schuldvorderingen kan bovendien uit geen enkele financiële staat worden afgeleid. Hierdoor is een aanzienlijk deel (ongeveer 30%) van de activiteit van de kantoren niet in de bestaande documenten opgenomen. Het is eveneens onmogelijk per schuldeiser een

<sup>9</sup> Krachtens § 15 b) van de instructie “Comptabiliteit”.

<sup>10</sup> Borderel 292 is een stuk dat normaliter als bijlage bij de rekening van de rekenplichtige is gevoegd en dat alle schuldvorderingen moet bevatten die de ontvanger van de Domeinen nog moet invorderen voor rekening van de federale overheid. Het vermeldt dus het geheel van de nog niet ingevorderde vastgestelde rechten.

<sup>11</sup> Wanneer de ontvanger van de Domeinen optreedt voor rekening van een schuldeiser die tot de federale overheid behoort, dan is hij aansprakelijk voor een tekort dat aan zijn nalatigheid te wijten is. Inderdaad, de oorspronkelijke rekenplichtige die een schuldvordering overmaakt aan de Domeinen, schrapt het vastgestelde recht uit zijn comptabiliteit, het wordt opgenomen in het beheer van de ontvanger die het overneemt.

<sup>12</sup> De verjaring van schuldvorderingen wordt vastgesteld door de inspecteur en wordt meegedeeld aan de gewestelijke directeur. Zie daarover hoofdstuk V over de interne controle en in het bijzonder de rol van de inspecteurs.

<sup>13</sup> Zie in dat verband respectievelijk de §§ 572 en 59 van de instructie “Comptabiliteit” van de Domeinen.

<sup>14</sup> Kantoren die er door de instructies van ontslagen zijn een comptabiliteit van vastgestelde rechten te voeren (zie hierboven).

inventaris van de overgemaakte schuldvorderingen op te maken. Toch hebben ze een vermogenswaarde waarvoor de ontvanger verantwoordelijk is<sup>15</sup>.

## 5. *Boeking als voor onbepaalde tijd uitgesteld, annulering en verjaring*

In de aanhef van dit hoofdstuk werd gepreciseerd dat de schuldvorderingen die aan de Administratie van de Domeinen worden toegestuurd vaak dubieuze schuldvorderingen zijn. Ze kunnen niet worden geïnd binnen de voorgeschreven termijnen, bijvoorbeeld omdat de debiteur insolvent is. Wanneer een vastgesteld recht aldus oningevorderd blijft moet ooit worden beslist of de invordering wordt voortgezet, dan wel of ze wordt opgegeven. De invordering zal worden voortgezet als uit het solvabiliteitsonderzoek blijkt dat de debiteur solvent is. Is dat niet het geval dan kan het vastgesteld recht als voor onbepaalde tijd uitgesteld worden geboekt of zelfs worden geannuleerd.

### *a. Boeking als voor onbepaalde tijd uitgesteld*

De instructie "Comptabiliteit" van de Domeinen preciseert : "worden in onbepaald uitstel geboekt (...) de consignaties die opbrengsten tot voorwerp hebben, die niet invorderbaar zijn wegens het onvermogen van de schuldenaar of om iedere andere reden, maar (die) niettemin vatbaar zijn voor een latere invordering ingevolge een mogelijke verandering in de toestand van de belastingplichtige"<sup>16</sup>.

Van de schuldvorderingen geboekt als voor onbepaalde tijd uitgesteld wordt een summierere comptabiliteit gehouden. In de beheersrekening van ieder kantoor (althans wanneer daarin vastgestelde rechten zijn opgenomen) over het jaar waarin ze worden uitgesteld, worden ze vermeld in dezelfde kolom als de annuleringen, zonder dat ze daarvan worden onderscheiden.<sup>17</sup> Vervolgens wordt voor de schuldvorderingen die als voor onbepaalde tijd uitgesteld zijn geboekt geen financiële staat meer opgesteld. De beleidsverantwoordelijken zijn dus niet ingelicht over de omvang van die *schuldvorderingen die nochtans een patrimoniale waarde behouden*.

De beslissing een schuldvordering als voor onbepaalde tijd uitgesteld te boeken wordt genomen door de ontvanger, door de inspecteur of door de gewestelijke directeur naargelang de bedragen waar het om gaat, en vooral afhankelijk van het feit of de schuldvordering al dan niet is ingeschreven in de toestand van de vastgestelde rechten (borderel 292). Zo

---

<sup>15</sup> Wanneer de ontvanger van de Domeinen optreedt in naam en voor rekening van Gemeenschappen en Gewesten of van de ION's, dan behoudt de oorspronkelijke schuldeiser het vastgestelde recht in zijn comptabiliteit. Ingeval er een tekort is door nalatigheid van de ontvanger van de Domeinen, dan moet zijn aansprakelijkheid worden onderzocht. Want ook al is de ontvanger van de Domeinen in dit geval niet aansprakelijk voor het tekort in de strikte zin van de openbare comptabiliteit, dan is hij toch te kort geschoten in zijn opdracht als mandataris, en kan de mandaatgever zich daarom tegen hem keren.

<sup>16</sup> §50 van de instructie "Comptabiliteit" zoals ze werd gewijzigd werd door instructie 3/1997.

<sup>17</sup> Behoudens voor de boekingen als voor onbepaalde tijd uitgesteld die zijn gebeurd in hetzelfde jaar als de inschrijving van de schuldvordering in de leggers.

- is de ontvanger gemachtigd tot het als voor onbepaalde tijd uitgesteld boeken van de consignaties die niet zijn vermeld in borderel 292 en die niet hoger zijn dan 10.000 BEF (50.000 BEF indien de debiteur als insolvable bekend staat)<sup>18</sup>;
- kan de inspecteur onder dezelfde voorwaarden als de ontvanger de schuldvorderingen beneden 100.000 BEF als voor onbepaalde tijd uitgesteld boeken<sup>19</sup>;
- is in alle andere gevallen de gewestelijke directeur bevoegd<sup>20</sup>.

Aangezien zoals reeds werd betoogd, de penale boeten niet in de toestand van de vastgestelde rechten zijn opgenomen, bezitten de ontvangers en de inspecteurs dienaangaande een grote bevoegdheid. Daarbij komt nog dat de kantoren die ondanks de instructies geen borderel 292 opstellen, zich een ruimer recht toe-eigenen om over de boekingen als voor onbepaalde tijd uitgesteld te beslissen.

Het Rekenhof heeft bovendien vastgesteld dat een gewestelijke directeur, zonder rekening te houden met de drempelbedragen die in de instructies zijn vastgelegd, zijn bevoegdheid om als voor onbepaalde tijd uitgesteld te boeken (en te annuleren) volledig heeft gedelegeerd aan zijn ontvangers die handelden onder het toezicht van de inspecteurs.

Volgens de instructies moeten de als voor onbepaalde tijd uitgesteld geboekte schuldvorderingen opnieuw worden bekeken in de loop van het derde jaar en vervolgens om de vijf jaar<sup>21</sup>.

De controle heeft uitgewezen dat dit in acht van de veertien kantoren niet gebeurt en in de overige kantoren slechts sporadisch, voor zover er voldoende tijd en personeel beschikbaar is. Het als voor onbepaalde tijd uitgesteld boeken komt bijgevolg vaak neer op een annulering omdat de nodige stappen niet meer of nog slechts zelden worden ondernomen.

Tot slot houden de herzieningstermijnen die de instructies voorschrijven vreemd genoeg geen rekening met de verjaringstermijnen.

### ***b. Annulering***

Wat de annulering betreft, waardoor het vastgestelde recht definitief ophoudt te bestaan, geven de instructies de ontvangers toelating in bepaalde gevallen en binnen bepaalde voorwaarden tot een dergelijke stap over te gaan, of een voorstel in die zin te doen aan de inspecteur of aan de gewestelijke directeur in de gevallen en binnen de voorwaarden die eveneens in de instructies zijn bepaald<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Voor meer details, zie § 51.1 van de instructie "Comptabiliteit" zoals ingevoerd door instructie 3/1997, inzonderheid wat de minimale voorzorgsmaatregelen betreft die zijn vereist alvorens toelating wordt verleend tot de boeking als voor onbepaalde tijd uitgesteld.

<sup>19</sup> Voor meer details, zie § 51.2 van de instructie "Comptabiliteit" zoals ingevoerd door instructie 3/1997 inzonderheid wat de minimale voorzorgsmaatregelen betreft die zijn vereist alvorens toelating wordt verleend tot de boeking als voor onbepaalde tijd uitgesteld.

<sup>20</sup> Voor meer details zie §§ 53 en 54 van de instructie "Comptabiliteit" van 1 oktober 1974 en van 15 oktober 1982.

<sup>21</sup> § 33 van de instructie "Comptabiliteit" van 1 oktober 1974.

<sup>22</sup> Voor een gedetailleerde opsomming van de gevallen en voorwaarden, zie §§ 48,49,53 en 54 van de instructie "Comptabiliteit" zoals ze gewijzigd werd door instructie 3/1997.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de bevoegdheid tot annulering, net zoals die tot het als voor onbepaalde tijd uitgesteld boeken, indien zij wordt gedelegeerd aan de ontvangers en de inspecteurs, groter is wanneer geen toestand van vastgestelde rechten wordt opgemaakt. In die gevallen moet er vanzelfsprekend geen enkele rechtvaardiging als bijlage bij de financiële staten worden gevoegd.

De controle heeft ook uitgewezen dat de interpretatie van de begrippen annulering en als voor onbepaalde tijd uitgesteld boeken, van kantoor tot kantoor verschillen. Zo kan, in volkomen gelijkaardige dossiers, het ene kantoor een schuldvordering als voor onbepaalde tijd uitgesteld boeken, omdat het ervan uitgaat dat de debiteur misschien opnieuw solvabel zal worden, terwijl het andere kantoor de annulering van de consignatie voorstelt omdat het de kansen dat tot invordering kan worden overgegaan, als onbestaande beschouwt.

In bepaalde duidelijk omschreven gevallen zoals faillissementen, overleden schuldenaars zonder erfgenamen en bejaarde debiteuren bijvoorbeeld, zijn de ontvangers het daarentegen onderling eens de annulering aan te bevelen.

### *c. Verjaring*

Buiten het bijzondere geval van de annulering, kan een vastgesteld recht enkel uitdoven door betaling van de schuld of door verjaring. In dat laatste geval moet de ontvanger alle nodige maatregelen hebben genomen opdat zijn aansprakelijkheid niet in het geding zou komen. De instructie “Domeinen”, die ter zake zeer precies is, biedt een goede leidraad om de aansprakelijkheid van de ontvanger objectief te beoordelen.

De lacunes in de financiële staten hebben evenwel voor gevolg dat de verjaringen niet stelselmatig tot uiting komen. Dat is het geval wanneer geen comptabiliteit van de vastgestelde rechten wordt bijgehouden, of, indien die wel bestaat, wanneer de verjaarde schuldvorderingen tevoren als voor onbepaalde tijd uitgesteld zijn geboekt geweest, waardoor ze uit de financiële staten zijn verdwenen. Ten slotte is dat ook nog het geval wanneer de hierboven beschreven compensatie wordt toegepast waardoor de verjaarde schuldvorderingen “als onbestaande worden beschouwd ten opzichte van de boekhouding”<sup>23</sup>. In die veronderstelling kan de aansprakelijkheid van de ontvangers, in weerwil van artikel 66 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, buiten schot blijven ook al zouden ze niet alle nodige maatregelen hebben genomen.

## **2. Boeking van ontvangsten en uitgaven**

De boeking van de ontvangsten vertoont eveneens bepaalde lacunes.

### ***1. In acht van de veertien gecontroleerde kantoren wordt enkel het totaal van de ontvangsten per dag, in de journalen van ontvangst ingeschreven***

In die kantoren kan het genoemde totaal slechts opnieuw worden samengesteld door het nazien en totaliseren van al de bijlagen van de PCR-uittreksels van de dag. Het

<sup>23</sup> Althans wanneer een comptabiliteit van de vastgestelde rechten wordt bijgehouden.

verantwoordingsstuk wordt op die manier gebruikt als bestanddeel van de comptabiliteit. Wanneer tussen de verschillende soorten ontvangsten (boeten, gerechtskosten, bijdragen aan het Fonds voor de vergoeding van de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden) een verdeling moet worden gemaakt, dan gebeurt dit op het verantwoordingsstuk zelf. Die situatie vindt men vooral terug in de kantoren van de penale boeten of in de diensten “penale boeten” van de kantoren met volledige bevoegdheid. Die boekingsmethode wijkt af van het principe dat elke soort ontvangst chronologisch moet worden geboekt in één ontvangstenjournaal of in een ontvangstenjournaal dat is onderverdeeld in hulpjournalen. Door die werkwijze is het zowel voor de interne als voor de externe controleur zeer moeilijk controle uit te oefenen en fouten op te sporen.

Bovendien bestaat er een zeer groot risico dat boekhoudkundige gegevens verdwijnen. Als een bijlage van het PCR-uittreksel verloren gaat of verkeerd wordt geklasseerd, is het onmogelijk de totale dagelijkse inschrijving te reconstrueren. De boeking van de ontvangsten in die kantoren is dus weinig betrouwbaar en transparant.

Toch moet erop worden gewezen dat drie van die acht kantoren de totale inschrijving in de ontvangstenjournalen uitsplitsen via een computerlijst die als bijlage bij deze journalen wordt gevoegd en waarin de ontvangsten van het rekeninguittreksel van de dag zijn gedetailleerd.

Twee andere gecontroleerde kantoren ten slotte houden al de journalen als geïnformatiseerde bestanden: dagelijks worden alle ontvangsten gecodeerd in het journaal ad hoc en getotaliseerd. De lijst wordt afgedrukt en in de registers gekleefd (wat door de commissie voor de boekhoudkundige normen voor de handelsboekhouding wordt aanvaard). De informatica<sup>24</sup> zorgt hier voor de transparantie van de inschrijving als ontvangsten, vergemakkelijkt de controles en laat toe dat gedetailleerde hulpjournalen worden opgesteld.

## ***2. Ontvangsten geïnd voor rekening van derden, die een aanzienlijk deel van de boekhoudkundige verrichtingen vormen, worden getotaliseerd in de beheersrekening van de ontvanger***

In de beheersrekening die de ontvangers afleggen, worden de ontvangstenverrichtingen voor rekening van derden getotaliseerd onder de benaming “transitogelden”. Die documenten geven bijgevolg geen echt en getrouw beeld van de werkelijkheid omdat het niet mogelijk is de per schuldeiser geïnde bedragen te bepalen.

Het gebrek aan boekhoudkundige gegevens met betrekking tot het rendement van de invordering voor rekening van derden verhindert bovendien dat de Domeinen regelmatig informatie verschaffen aan de overheden die er recht op hebben, over de invordering van de schuldvorderingen die ze hun hebben toevertrouwd. Dat heeft er sommige instellingen toe gebracht niet langer op de Domeinen een beroep te doen.

## ***3. Centralisering van de diverse ontvangstenjournalen, die het mogelijk maakt te controleren of de boeking van de ontvangsten volledig is, gebeurt periodiek***

De vergelijking tussen de ontvangsten die op de postrekening of in de kas worden gestort en de sommen die als ontvangsten in de verschillende journalen worden geboekt, moet volgens de instructies om de tien dagen gebeuren. Op dat ogenblik worden de ontvangsten in de

<sup>24</sup> Wanneer zij goed overdacht is en de nodige beveiligingen zijn ingebouwd.



centraliserende journalen nrs. 12 en 27 overgeschreven. In feite varieert de periodiciteit van die verificatie volgens de kantoren: dagelijks, om de tien dagen (zoals door de instructies is voorgeschreven) en soms om de veertien dagen. Wanneer een vergissing wordt begaan (ook al is die louter materieel zoals een inversie van cijfers) dan is het gezien het grote aantal dagelijkse ontvangsten, des te moeilijker de nodige correcties aan te brengen naarmate de termijn die verstrijkt tussen twee verificaties langer is.

#### **4. *Controle van de boeking van de kasontvangsten is te beperkt***

Wat de kasontvangsten betreft, leveren bepaalde kantoren niet stelselmatig genummerde kwitanties af in twee exemplaren waarvan een door het kantoor te bewaren is. Bijgevolg bestaat het risico dat niet alle ontvangsten in de boekhouding geregistreerd worden. Aangezien de leggers niet kunnen worden getotaliseerd, is het bovendien mogelijk een ontvangst daar in te boeken, om te vermijden dat het bedrag nogmaals van de debiteur zou worden geëist, zonder dat ze evenwel in het kasjournaal wordt ingeschreven. Geen enkele interne controle kan die tekortkoming aan het licht brengen omdat het quasi onmogelijk is de leggers en de totalen van de ontvangstenjournalen met elkaar te vergelijken. De enig mogelijke vergelijking is die tussen de totalen van de ontvangstenjournalen en de bewegingen op de postrekening en in het kasjournaal.

#### **5. *Storting van de geïnde ontvangsten***

De door de Administratie van de Domeinen geïnde ontvangsten worden gestort aan de schatkist en aan de derden aan wie zij toekomen.

De aan de schatkist gestorte sommen, samen met de doorstortingen aan derden van de sommen die voor hun rekening worden geïnd, en met de kosten betaald aan de gerechtsdeurwaarders<sup>25</sup>, worden in de beheersrekening in één enkel bedrag samengevat. Die boeking is onvoldoende transparant en geeft geen overzicht van de gestorte sommen in vergelijking met de door de Domeinen geïnde ontvangsten. Hierdoor gaat voor de kantoren bovendien een bijkomend intern controle-instrument verloren<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Voor meer details in verband met gerechtsdeurwaarders, zie infra hoofdstuk III, 1.5.

<sup>26</sup> Zie in dat verband hoofdstuk V dat handelt over de interne controle en meer in het bijzonder over de rol van de comptabiliteitsinspecteurs.

## Conclusies en aanbevelingen

*De comptabiliteit die de kantoren voeren en de financiële staten vertonen ernstige lacunes zodat men kan stellen dat die documenten niet volledig zijn, niet betrouwbaar en niet transparant. Zij verstrekken bijgevolg aan de beleidsverantwoordelijken niet de inlichtingen die nuttig zijn voor het beheer van de kantoren, noch aan de interne en de externe controleurs de comptabele gegevens die zij voor hun controle kunnen eisen.*

*Zo kunnen tekortkomingen bij de invordering van de schuldvorderingen worden toegedekt omdat er geen register is van de ingekomen stukken (essentieel om de volledigheid van de registratie van de te innen schuldvorderingen te controleren), omdat voor de schuldvorderingen van de federale overheid geen toestand van de vastgestelde rechten wordt opgesteld die volledig is (d.w.z. die alle schuldvorderingen bevat die elk kantoor heeft geregistreerd), en omdat er geen statistische toestand bestaat van de schuldvorderingen die de Gemeenschappen, de Gewesten en de instellingen van openbaar nut ter invordering hebben voorgelegd. Dat maakt dat de financiële staten niet een echte, getrouwe en volledige weergave van de werkelijkheid vormen. Zij informeren de beleidsverantwoordelijken niet over het rendement van de invordering en kunnen bijgevolg niet als een beleidsinstrument worden gehanteerd. Bovendien geven zij onvoldoende rekenschap van alle activiteiten in de kantoren aangezien de verrichtingen voor rekening van derden in één boeking worden samengevat, zowel wat de ontvangst als de doorstorting betreft.*

*De manier waarop de ontvangsten in de journalen worden geboekt wijkt af van het principe van de chronologische en stuksgewijze boeking in één journaal of in zijn onderverdelingen en gebruikt de uittreksels van de PCR-rekening als boekhoudelement in plaats van als verantwoordingsstuk.*

*Wat de kasontvangsten betreft biedt het huidige boekhoudsysteem geenszins redelijke zekerheid dat ze exhaustief worden geboekt omdat niet stelselmatig genummerde kwitanties met strook worden afgeleverd.*

*Gelet op de toename van de dagelijkse ontvangsten, is het ten slotte duidelijk dat het niet volstaat, zoals thans gebeurt, slechts elke tien dagen de vergelijking te maken tussen de boekingen en de geldbewegingen; die periodiciteit bemoeilijkt het ophelderen van fouten.*

*Al deze tekortkomingen moeten worden gezien in het licht van de ruime autonomie waarover de ontvangers in feite beschikken. Ook al is ze wegens de eigenheid van elk kantoor op zich niet voor kritiek vatbaar, dan houdt die autonomie toch de verplichting in dat de ontvangers middels de financiële staten op transparante en betrouwbare wijze rekening afleggen over al hun activiteiten.*

*Het Rekenhof heeft eveneens vastgesteld dat een bepaalde gewestelijke directie over een ruime autonomie beschikt inzake de annulering of het als voor onbepaalde tijd uitgesteld boeken van de in te vorderen schuldvorderingen. Het wijst in dit verband bovendien op het gebrek aan duidelijkheid, zowel wat de annulleringen en hun rechtvaardiging als wat de verjaringen betreft.*

*Zelfs indien niet wordt betwist dat het onder welbepaalde voorwaarden voordelig kan zijn insolvabele schuldenaars niet te vervolgen, is het Rekenhof toch van oordeel dat de beslissing de invorderingsprocedure stop te zetten of te verdagen op een duidelijke en transparante wijze moet worden genomen. De procedure mag er immers niet toe leiden dat nalatigheden in hoofde van de ontvanger worden verdoezeld<sup>27</sup>. De beleidsverantwoordelijken moeten bovendien terdege zijn ingelicht over de omvang van de schuldvorderingen die niet of later zullen worden ingevorderd en over de motivering van deze beslissing.*

*Tot slot kan het Rekenhof niet aanvaarden dat ondanks hun patrimoniale waarde, de als voor onbepaalde tijd uitgesteld geboekte schuldvorderingen, niet in de financiële staten voorkomen.*

---

<sup>27</sup> Bijvoorbeeld wegens een gebrek aan voorzorgsmaatregelen.

**Het Rekenhof doet derhalve volgende aanbevelingen :**

1. In ieder kantoor dient een systeem te worden ingevoerd voor de onmiddellijke registratie van alle schuldvorderingen die moeten worden ingevorderd, en dat per schuldvordering en per volgorde waarin zij zijn binnengekomen, om ervoor te zorgen dat de registratie van de vastgestelde rechten volledig zou zijn ;
2. Iedere ontvangst moet onmiddellijk, getrouw, volledig en chronologisch worden ingeschreven in één journaal of in specifieke journalen. In dit laatste geval moet dagelijks een samenvattende schriftuur in een centraliserend boek worden opgenomen ;
3. Er moet worden toegezien op de naleving van de verplichting tot het bijhouden van een volledige comptabiliteit van de vastgestelde rechten, zowel voor de niet-fiscale schuldvorderingen van de federale Staat als voor de penale boeten. Ook dienen financiële staten te worden opgemaakt betreffende de invorderingen uitgevoerd voor rekening van de Gemeenschappen, de Gewesten en de instellingen van openbaar nut, ongeacht of die afhangen van de federale overheid dan wel ressorteren onder de gefedereerde overheden ;
4. Er moet worden voorzien in een bevredigende comptabele boeking van de schuldvorderingen die werden geannuleerd of die als voor onbepaalde tijd uitgesteld werden geboekt in het jaar zelf dat ze aan Domeinen werden toegezonden ;
5. De financiële staten moeten in een speciale rubriek de schuldvorderingen vermelden die zijn verjaard;
6. In de instructies moeten nauwkeurig de voorwaarden worden bepaald voor de annulering van een schuldvordering zodat alle kantoren op dezelfde wijze te werk gaan ;
7. De financiële staten moeten duidelijker de annuleringen en de boekingen als voor onbepaalde tijd uitgesteld aangeven. Alle schuldvorderingen die in de loop van een bepaald jaar als voor onbepaalde tijd uitgesteld werden geboekt of geannuleerd moeten afzonderlijk in de financiële staten worden vermeld. De als voor onbepaalde tijd uitgesteld geboekte schuldvorderingen behouden bovendien een patrimoniale waarde, daarom moeten de financiële staten van de kantoren er een overzicht van bevatten. Ten slotte moeten de annuleringen door de nodige stukken worden gestaafd ;
8. Parallel met de boekhoudkundige verwerking van annulering en boeking als voor onbepaalde tijd uitgesteld moeten nauwkeurige regels worden vastgelegd inzake de delegatie van bevoegdheid en moet ervoor worden gewaakt dat ze worden nageleefd ;
9. De als voor onbepaalde tijd uitgesteld geboekte consignaties moeten op gezette tijden opnieuw worden bekeken waarbij met name rekening dient te worden gehouden met de verjaringstermijn ;
10. De verplichting opgelegd door de instructies om voor alle kasontvangsten een kwitantie af te leveren, waarvan een exemplaar in het kantoor wordt bewaard, zodat ze kunnen worden vergeleken met de comptabele boekingen, moet worden nageleefd ;
11. Om aan al die eisen te kunnen voldoen moet een geautomatiseerd boekhoudsysteem worden ontworpen dat beter beantwoordt aan de normen van een minimale comptabiliteit, i.e. gedetailleerde journalen waarin alle verrichtingen chronologisch zijn opgenomen. Dit systeem moet het mogelijk maken de boekhoudkundige toestand (ontvangsten min uitgaven) op elk moment te vergelijken met de financiële tegoeden, enerzijds, en de geïnde ontvangsten met de vastgestelde rechten, anderzijds. Het verschil tussen die laatste twee grootheden moet op ieder ogenblik overeenstemmen met het bedrag van de nog in te vorderen rechten, waarvan ook de uitsplitsing moet worden weergegeven (wat in feite de toestand van de vastgestelde rechten vormt).

## Hoofdstuk III - Invorderingsprocedure

De analyse van de financiële staten die de Administratie van de Domeinen voorlegt, maakt het door de leemten die ze vertonen, niet mogelijk de prestaties van die administratie inzake de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en de penale boeten te beoordelen.

De controle van het Rekenhof heeft zich derhalve toegespitst op de invorderingsprocedure die in de kantoren gangbaar is.

De instructies ten behoeve van de ontvangers geven een beschrijving van- en bevelen een reeks procedures aan ter ondersteuning van de eigenlijke invordering, maar zeggen niets over de organisatie, over de werking en de minimale maatregelen van interne controle<sup>28</sup> in de kantoren. De ontvanger geniet wat dat betreft een ruime autonomie die niet zonder invloed is op het invorderingsbeheer.

Ter herinnering: de kantoren vorderen voor rekening van de federale overheid niet-fiscale schuldvorderingen in, evenals boeten, vermeerderd met de opdecieimen en gerechtskosten in strafzaken (misdaden, wanbedrijven en overtredingen) en met de bijdrage aan het Fonds voor de vergoeding van de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden. Ze kunnen eveneens worden belast met de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen ten bate van de Gemeenschappen en de Gewesten en van de instellingen van openbaar nut die daar om vragen. Die invordering kan middels een dwangbevel<sup>29</sup> worden uitgevoerd. Dit bevel wordt opgesteld door de ontvanger van de Domeinen die met de invordering is belast, door zijn gewestelijke directeur geïmprimeerd en uitvoerbaar verklaard, en door een gerechtsdeurwaarder betekend. Het dwangbevel stelt de ontvanger vrij van de verplichting vooraf tegenover de debiteur een uitvoerbaar vonnis te bekomen.

Zoals reeds werd aangehaald<sup>30</sup> zijn de schuldvorderingen die aan de Domeinen worden toevertrouwd vaak dubieuze schuldvorderingen vanwege de precaire situatie van vele schuldenaars, wat de invordering bemoeilijkt.

*Bovendien zijn er, zoals de Administratie van de Domeinen in het tegensprekelijke debat heeft benadrukt, meer en meer wettelijke belemmeringen die de invordering in de weg staan, bijvoorbeeld de wet betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen (wet van 5 juli 1998, Belgisch Staatsblad van 31 juli 1998) of ook de wetgeving over de uitwissing van veroordelingen (artikelen 619 tot 622 van het wetboek van strafvordering, wet van 7 april 1964, gewijzigd door de wet van 9 januari 1991).*

---

<sup>28</sup> Zie in dat verband hoofdstuk V.

<sup>29</sup> Dat gelijkenissen vertoont met een vonnis bij verstek dat door de ontvanger en de gewestelijke directeur zou worden uitgesproken. Het is uitvoerbaar en de debiteur kan er verzet tegen aantekenen. Verscheidene rechterlijke beslissingen, met name van het Hof van Cassatie, hebben het absolute karakter van het dwangbevel betwist. Inderdaad kan dit slechts worden uitgevaardigd in het geval van een zekere en vaststaande schuldvordering (Cass. van 10/03/1961), een begrip dat luidens het Cassatiearrest van 13/02/1992 restrictief moet worden geïnterpreteerd.

<sup>30</sup> Zie hierboven hoofdstuk II.

## **1. Verzending van de invorderingsdossiers aan de Domeinen : invorderingsorders en uittreksels van vonnissen en arresten**

### **1.1 Niet-fiscale schuldvorderingen**

In principe sturen de schuldeisers aan de kantoren van de Domeinen **invorderingsorders** die zijn gestaafd door een bondig maar volledig dossier<sup>31</sup>.

#### *Vaststellingen :*

Ondanks de instructies en ondanks een verbetering - ingevolge de recente tussenkomst van de centrale administratie - van de kwaliteit van de documenten die bepaalde schuldeisers toesturen, zijn die **invorderingsorders** niet altijd vergezeld van alle gegevens die nodig zijn voor het beheer van het dossier en die door de schuldeiser moeten worden verstrekt. In het bijzonder valt op dat de verjaringstermijn van de schuldvorderingen en het startpunt ervan slechts zelden worden vermeld. De ambtenaren van de Domeinen moeten dan de stukken van het dossier bestuderen om er die gegevens uit af te leiden.

### **1.2. Penale boeten**

De hoven en rechtbanken zijn verplicht de **uittreksels van vonnissen of arresten**, vergezeld van een verzendingsbrief in twee exemplaren, aan de kantoren van de Domeinen toe te zenden. De brief vermeldt de datum van de zitting en de volgnummers die aan de gevonnisse of beschuldigde personen zijn toegekend voor wie een uittreksel is afgeleverd, alsmede de volgnummers van de personen voor wie geen uittreksel moet worden afgeleverd (bijvoorbeeld verzet aangetekend bij een vonnis of arrest bij verstek, burgerlijke partijstelling, geen veroordeling,...). Iedere rechtsinstantie stelt immers een doorlopende lijst op van nummers voor wie de ontvanger hetzij een uittreksel moet ontvangen, hetzij een motivering van de niet-afgifte. De ontvanger schrijft die gegevens in een legger in waar dezelfde numerieke volgorde wordt gehanteerd.

#### *Vaststellingen :*

De **uittreksels van vonnissen of arresten** afkomstig van de diverse rechtsinstanties vermelden over het algemeen niet duidelijk de bedragen waartoe iemand werd veroordeeld, noch wanneer er verschillende personen samen werden veroordeeld, tot hoeveel ieder werd veroordeeld. Zo berekenen de hoven en rechtbanken niet zelf de vermeerdering van de boete met de opdecimen, noch het bedrag dat moet worden ingevorderd wanneer uitstel wordt verleend voor een deel van de boete. Het uitzoeken van de gegevens en de berekeningen betekenen bijkomend werk dat, zo blijkt uit de audit, fouten kan doen ontstaan. In een kantoor moest de ontvanger zelfs het werk van zijn ondergeschikten vergemakkelijken door in de uittreksels de gegevens aan te stippen die voor die verrekening zijn vereist.

---

<sup>31</sup> Voor meer details, zie inzonderheid inzake de termijn voor verzending aan de Domeinen, hoofdstuk VII dat is gewijd aan de wettelijke bevoegdheid van de Administratie van de Domeinen.

Bovendien wordt de datum van uitwissing van de veroordeling<sup>32</sup> niet meegedeeld. Het personeel van de kantoren moet bijgevolg het initiatief nemen de desbetreffende wetgeving in werking te stellen omdat volgens de wet geen enkele betaling nog kan worden aanvaard na de uitwissing van de veroordeling. Die maatregel is bovendien enkel van toepassing voor de boeten en niet voor de gerechtskosten noch voor de bijdrage aan het Fonds voor de vergoeding van de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, die slechts na 10 jaar verjaren.<sup>33</sup> Het risico bestaat dus dat na uitwissing van de veroordeling de invordering van de gerechtskosten en van de bijdrage aan het fonds in kwestie niet wordt voortgezet.

Ten slotte bevat de verzendingsbrief die als bijlage is gevoegd bij de uittreksels van vonnissen of arresten niet altijd een ononderbroken reeks van nummers waarvoor de ontvanger hetzij het uittreksel hetzij het motief van niet-afgifte ontvangt. De overeenstemmende volgnummers in de leggers blijven bijgevolg leeg. Aangezien er geen procedure bestaat om alle consignaties van de penale boeten systematisch opnieuw te bekijken, kan een uittreksel van een vonnis of arrest dat niet naar de Domeinen is gestuurd of dat er niet werd ingeschreven, niet worden teruggevonden en zal het dus nooit worden ingevorderd .

*De Administratie van de Domeinen wenst inzake de penale boeten te wijzen op de moeilijkheden die ze ondervindt in de samenwerking met het Ministerie van Justitie.*

## **2. Eerste stap: consignatie, bericht van ontvangst aan de schuldeiser en eerste uitnodiging tot betaling aan de schuldenaar**

### **2.1 Consignatie**

De kantoren moeten de invorderingsorders of de uittreksels van vonnissen of arresten zonder verwijl **consigneren** (inschrijven) in speciale leggers, en aan de schuldeiser onmiddellijk een individueel of collectief **bericht van ontvangst** sturen.

#### ***Vaststellingen :***

Ten tijde van de controle verliep de consignatie van de niet-fiscale schuldvorderingen in vijf van de bezochte kantoren met een vertraging van een tot twee maanden (in een kantoor zelfs zes maanden voor de schuldvorderingen in te vorderen voor rekening van derden). In de overige kantoren zijn vertragingen van een à twee weken geen zeldzaamheid.

Wat de **penale boeten** betreft, heeft de controle uitgewezen dat de consignatie gebeurt met een gemiddelde vertraging van een à twee maanden (in een van de kantoren zelfs zes maanden) na datum van ontvangst van het uittreksel door het kantoor. Wel is het zo dat sommige griffies de uittreksels van vonnissen en arresten, die al dan niet bij verstek zijn geweest, op hun beurt met een vertraging versturen van een tot twee maanden na het wijzen van het vonnis, in een bepaald geval zelfs acht tot negen maanden. De beschikbare tijd om tot de invordering over te gaan voordat de verjaring speelt, wordt dan merkkelijk korter; met name is dat het geval voor de politieboeten die na één jaar verjaren. Dit alles brengt de invordering van de boeten in het

<sup>32</sup> Artikelen 619 tot 622 van het Wetboek van Strafvordering , wet van 7 april 1964 gewijzigd door de wet van 9 januari 1991.

<sup>33</sup> Wet van 10 juni 1998 (Belgisch Staatsblad van 17 juli 1998).

gedrang. De ervaring in de kantoren wijst immers uit dat de kansen op invordering aanzienlijk stijgen naarmate snel na de beslissing van het gerecht stappen worden ondernomen. Achterstand bij de invordering van een boete kan ook het sociaal effect van gerechtelijke beslissingen compromitteren.

In principe worden de leggers met de hand bijgehouden. Geschrift en voorstelling zijn soms weinig verzorgd: vele doorhalingen, pijlen in alle richtingen, overplakkingen. Dat bemoeilijkt de controle en vergroot de kansen op vergissingen of vergetelheden. In de meeste kantoren (11 op 14) gebeurt de inschrijving evenwel in een computerbestand en wordt per consignatie een etiket afgedrukt dat in de legger wordt gekleefd. De centrale administratie heeft geen bezwaar tegen die etiketten ook al worden ze in geen enkele instructie vermeld. In de kantoren waar geautomatiseerde leggers worden bijgehouden, blijven ook de klassieke leggers in voege. De informatica wordt dus eenvoudigweg gebruikt om tijd te winnen en voor meer netheid in de consignatie van de schuldvorderingen, maar niet voor het beheer van de leggers zelf (er bestaat bijvoorbeeld geen procedure om nog niet aangezuiverde schuldvorderingen automatisch te herinneren). Wanneer geautomatiseerde leggers ook de boeking van de ontvangsten of van andere gegevens mogelijk maken (bijvoorbeeld de datum van verzending van het bericht van ontvangst of van de uitnodigingen tot betaling) is bovendien gebleken dat die inschrijvingen niet steeds identiek zijn in beide leggers, wat vragen doet rijzen over hun betrouwbaarheid.

## **2.2 Bericht van ontvangst**

De instructies bepalen dat onmiddellijk na de consignatie in de leggers een **bericht van ontvangst** moet worden gezonden naar de administratie die schuldeiser is, zodat haar rekenplichtige niet meer aansprakelijk zou zijn bij niet-invordering. Dit bericht van ontvangst is individueel of collectief (lijsten in tweevoud die voor ontvangst zijn getekend), vooral voor instellingen zoals bijvoorbeeld de RVA.

### ***Vaststellingen :***

Hoewel de verzendingsdatum altijd in de leggers wordt ingeschreven, bevatten de dossiers geen dubbel van de individuele ontvangstberichten. Ingeval er betwistingen rijzen kan de Administratie van de Domeinen bijgevolg geen enkel bewijs leveren dat een ontvangstbericht wel degelijk werd verstuurd.

## **2.3 Eerste uitnodiging tot betaling**

Onmiddellijk na de consignatie van het invorderingsorder in de leggers stuurt de Administratie van de Domeinen een **eerste uitnodiging tot betaling** naar de debiteur waarin hij wordt aangemaand binnen twee weken te betalen.

Een gespreide betaling van de verschuldigde sommen is mogelijk wanneer de debiteur erom verzoekt. De instructies preciseren dat de betalingstermijnen, afhankelijk van het bedrag van de schuldvordering<sup>34</sup>, door de ontvanger of door de gewestelijke directeur worden toegestaan. Iedere storting wordt als ontvangst geboekt en in de legger opgetekend onder het

---

<sup>34</sup> Indien het verschuldigde bedrag niet meer bedraagt dan 200.000 BEF en de termijn niet meer dan dertig maanden, is de ontvanger bevoegd. Daarboven is de gewestelijke directeur bevoegd.



consignatienummer. Het verschil tussen het bedrag van de schuldvordering en de verschillende stortingen geeft het nog verschuldigde saldo.

***Vaststellingen :***

Het enige bewijs dat een **eerste uitnodiging tot betaling** werd verstuurd is de datum die in de legger wordt opgetekend. Er wordt geen kopie van die verzending bijgehouden. Het gebruik van computertechnologie en van de mogelijkheden die de mailingtechniek biedt (gegevensbank van debiteuren maakt de brieven aan) heeft daar geen verbetering in gebracht omdat de verzending van het eerste bericht aan de betrokkenen geen spoor achterlaat in het debiteurenbestand.

### **3. Tweede stap: bij niet-betaling, verzending van een tweede bericht**

Indien na één maand nog geen enkele betaling heeft plaatsgevonden, moet een **tweede bericht, ditmaal aangetekend**, worden verzonden. Daarin wordt gewaarschuwd dat wanneer de betaling niet binnen acht dagen volgt, wat de penale boeten betreft een plaatsvervangende gevangenisstraf zal worden geëist. Voor de andere schuldvorderingen wordt bedreigd dat de invordering van de verschuldigde sommen zal worden voortgezet langs burgerlijke weg (namelijk bij dwangbevel of door de gedwongen uitvoering van de vonnissen en zo nodig door beslaglegging).

De datum van verzending van ieder bericht wordt in de legger vermeld zodat de afwikkeling van de invordering kan worden gevolgd.

***Vaststellingen :***

Net als voor de penale boeten wordt op de leggers van de niet-fiscale schuldvorderingen onvoldoende toezicht gehouden teneinde een **tweede bericht** te versturen binnen de door de instructie bepaalde termijn (namelijk een maand). Er wordt geen kopie van dit tweede bericht bijgehouden.

De computerprogramma's die de kantoren hebben uitgewerkt, maken het over het algemeen<sup>35</sup> niet mogelijk de ontvangsten te boeken in de gegevensbanken van debiteuren. Ze worden bijgevolg met de hand in de leggers ingeschreven. Om de consignaties waarvoor de debiteur niet op het eerste bericht heeft gereageerd terug te vinden moeten alle leggers derhalve worden overlopen.

Het programma genereert niet automatisch een tweede bericht binnen de vastgestelde termijn, wat voor de invordering nadelig is. Het gebeurt niet zelden dat een herinnering pas zes of zeven maanden na het eerste bericht wordt verstuurd, al verschilt dit van het ene kantoor tot het andere naargelang de organisatie van de werkzaamheden die de ontvanger heeft uitgewerkt<sup>36</sup>. Dat neemt evenwel niet weg dat in alle bezochte kantoren aanzienlijke overschrijdingen werden vastgesteld van de termijn van één maand die de instructies voorschrijven. Over het algemeen wordt die termijn verdubbeld of verdrievoudigd, wat zoals reeds gezegd de kansen op invordering vermindert.

<sup>35</sup> Behalve in één kantoor.

<sup>36</sup> Die vaststelling moet in verband worden gebracht met het gebrek aan interne controleprocedures die een snelle invordering moeten verzekeren (zie hoofdstuk V).

#### **4. Derde stap: gedwongen invordering na solvabiliteitsonderzoek**

Voor de **niet-fiscale schuldvorderingen** vervolgt de ontvanger in geval van niet-betaling na het tweede bericht, de **invordering langs de geëigende burgerlijke weg** na een **solvabiliteitsonderzoek**, indien het bedrag van de schuldvordering groter is dan in de instructies is bepaald<sup>37</sup>. In het tegenovergestelde geval wordt de schuldvordering als voor onbepaalde tijd uitgesteld geboekt. Die laatste procedure verlicht het werk van de kantoren in zekere mate omdat de te nemen maatregelen naar een latere datum worden verdaagd. De artikels die voor uitstel in aanmerking komen, worden in een speciale legger overgeschreven<sup>38</sup> en moeten volgens de instructies minstens om de vijf jaar opnieuw worden bekeken. Op dat moment worden maatregelen getroffen zoals het versturen van een uitnodiging tot betaling of een solvabiliteitsonderzoek.

Voor de **penale boeten** wordt de gedwongen invordering aan gerechtsdeurwaarders toevertrouwd.

Indien het nutteloos blijkt het dossier aan een gerechtsdeurwaarder toe te vertrouwen, bijvoorbeeld omdat de debiteur als insolvelabel bekend staat, of als vroeger optreden geen vruchten heeft afgeworpen, moet de ontvanger de plaatsvervangende gevangenisstraf voorstellen telkens in die straf is voorzien. De behandeling van het dossier behoort dan tot de bevoegdheid van het parket<sup>39</sup> wat de invordering van de boeten betreft. Voor de gerechtskosten en de bijdrage aan het Fonds voor de vergoeding van de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden blijven vervolgingen langs burgerlijke weg (beslag op roerende en onroerende goederen, derdenbeslag) steeds mogelijk gedurende 10 jaar. De ontvanger, de inspecteur of de gewestelijke directeur hebben in die gevallen, afhankelijk van het bedrag, de mogelijkheid de consignatie van de kosten en van de bijdrage tot het genoemde fonds als voor onbepaalde tijd uitgesteld te boeken.

#### ***Vaststellingen :***

De controle heeft uitgewezen dat voor de niet-fiscale ontvangsten, wanneer de debiteur zijn schuld niet heeft voldaan na **het tweede bericht**, de dossiers niet systematisch worden heropend met het oog op het solvabiliteitsonderzoek dat de aanzet moet geven tot de eventuele ten uitvoer legging van de schuldvordering (dwangbevel, beslag,...). In deze fase heeft de behandeling van de dossiers te lijden onder een gebrek aan dynamiek en aan perspectief.

De kantoren, ongeacht hun bevoegdheden, gebruiken trouwens niet altijd alle middelen waarover zij beschikken om die **solvabiliteitsonderzoeken** uit te voeren. Vier van de veertien bezochte kantoren raadplegen nooit het informaticasysteem TP480, de gegevensbank van debiteuren van de directe belastingen, om te weten of die debiteur begunstigde is van ontheffingen. De andere kantoren maken er overigens niet stelselmatig gebruik van. Het programma TP380, waar men kan nagaan of de debiteur eventueel eigenaar is van onroerende goederen, wordt niet altijd of slechts laattijdig ondervraagd. Slechts één van de gecontroleerde

<sup>37</sup> Dat bedrag is 10.000 BEF; indien echter de debiteur solvabel is of kwade wil vertoont, kan hij worden vervolgd voor sommen kleiner dan dat bedrag.

<sup>38</sup> Behalve voor de penale boeten die in de basislegger genoteerd blijven waar de boeking als voor onbepaalde tijd uitgesteld wordt aangemerkt.

<sup>39</sup> De ontvanger is dan niet langer verantwoordelijk.

kantoren neemt contact op met de Dienst Inschrijving van Voertuigen om te weten of er op naam van de debiteur een voertuig is ingeschreven of niet. Bovendien worden de resultaten van dat onderzoek, als het wordt uitgevoerd, niet altijd benut.

Het gebrek aan perspectief dat werd vastgesteld bij de behandeling van de lopende dossiers, springt nog meer in het oog als het gaat om dossiers van schuldvorderingen die als voor onbepaalde tijd uitgesteld zijn geboekt. Zoals is uiteengezet in hoofdstuk II, punt 1.5 worden ze niet of slechts sporadisch opnieuw geopend.

## **5. Betrekkingen met de gerechtsdeurwaarders**

### **5.1 Inzake penale boeten**

Sedert twee jaar<sup>40</sup> spoort de centrale administratie de ontvangers ertoe aan de diensten van een **gerechtsdeurwaarder** in te schakelen. Na de versturing van één<sup>41</sup> of twee uitnodigingen tot betaling, worden de dossiers die de moeite lonen, m.a.w. waar de ontvanger denkt dat er een reële kans op invordering bestaat, aan een **gerechtsdeurwaarder** toevertrouwd. Nadat ze met één of meer brieven de debiteurs hebben verzocht hun verplichtingen na te komen op straffe van vervolging, doen de gerechtsdeurwaarders het solvabiliteitsonderzoek. Zij vervullen dus de opdracht tot invordering die normaal aan de Administratie van de Domeinen is toegewezen.

Het beroep op de diensten van de gerechtsdeurwaarders is niet geregeld door een algemeen protocol gesloten tussen de centrale administratie en de Nationale Kamer der Gerechtsdeurwaarders<sup>42</sup>. Met uitzondering van drie kantoren is er evenmin een bijzonder protocol tussen de ontvangers en de betrokken gerechtsdeurwaarders. Er is geen procedure die regelt hoe de ontvanger de gerechtsdeurwaarder uitkiest, hoe de gerechtsdeurwaarder tussenbeide komt en hoe de kosten worden verrekend.<sup>43</sup>

Wat de samenwerking tussen de gerechtsdeurwaarders en de kantoren betreft, overhandigen drie van de gecontroleerde kantoren alle stukken uit de dossiers, terwijl andere enkel kopieën doorgeven. Vier ontvangers verstrekken de deurwaarder zelfs de gegevens waarover ze beschikken aangaande de solvabiliteit van de debiteur. De beslissing over te gaan tot de gedwongen uitvoering wordt in het ene kantoor genomen door de ontvanger en de deurwaarder in gezamenlijk overleg, in het andere wordt de keuze aan deze laatste overgelaten.

De eventuele betaling door de debiteur wordt uitgevoerd op de rekening van de deurwaarder die de gelden bewaart tot de schuld volledig is aangezuiverd, ofwel periodieke stortingen uitvoert op de postrekening van het kantoor. Die stortingen gaan vergezeld van een lijst waarop de bedragen per dossier worden gedetailleerd.

---

<sup>40</sup> Na briefwisseling tussen de centrale administratie en de gewestelijke directies.

<sup>41</sup> Eén van de bezochte kantoren verstuurt effectief slechts één bericht van betaling en bezorgt vervolgens het dossier aan de gerechtsdeurwaarder die op zijn beurt drie opeenvolgende aanmaningen verstuurt.

<sup>42</sup> De Administratie van de Domeinen signaleert dat momenteel over een ontwerp van protocol wordt onderhandeld.

<sup>43</sup> Deze vaststellingen worden in dit punt 5.1 behandeld omdat ze voornamelijk betrekking hebben op de invordering van de penale boeten, waar stelselmatig op de gerechtsdeurwaarders een beroep wordt gedaan. Zoals vermeld onder punt 5.2 kan dit desgevallend ook voor de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen; daarom slaan de statistische gegevens op de veertien gecontroleerde kantoren, ongeacht hun bevoegdheden.

De deurwaarder kan binnen het raam van zijn opdracht zelf gespreide betaling toestaan, hoewel de instructies bepalen dat, naargelang het bedrag van de schuldvordering, de ontvanger, de inspecteur of de gewestelijke directeur bevoegd zijn dergelijke betalingen toe te staan.

De vervolgingskosten die de gerechtsdeurwaarder heeft gedaan worden gedragen door de debiteur wanneer hij zijn schuld betaalt, of zo hij insolvabel is, door het kantoor en dus uiteindelijk door de schatkist.

De kosten voor de handelingen en het dossierbeheer variëren sterk van het ene kantoor tot het andere. Zo werkt de gerechtsdeurwaarder in een bepaald geval met forfaitaire prijzen voor sommige handelingen (bijvoorbeeld het versturen van drie brieven voor een vaste prijs). Meestal gebeurt er een compensatie tussen de bedragen die de deurwaarder bij de debiteuren heeft gerecupereerd en de bedragen die het kantoor aan de deurwaarder is verschuldigd wegens gedane kosten die oninvorderbaar zijn gebleken. Zes van de gecontroleerde kantoren ontvangen de totale ontvangsten en betalen de kosten terug op basis van de afrekening die de deurwaarder maakt. Wanneer compensatie wordt toegepast is de overeenstemming tussen de geldverrichtingen en de comptabele boekingen ingewikkelder. Een enkele ontvangstverrichting is dan de samenvoeging van een aantal ontvangstboekingen verminderd met een aantal uitgavenboekingen.

Bovendien controleren de ontvangers de door de deurwaarders gedane kosten niet op dezelfde manier. Vijf gecontroleerde kantoren passen een globale “statistische” controle toe door vergelijking van kosten en geïnde ontvangsten. De meeste kantoren (10 op 14) ontvangen per dossier staten waarin de verschillende handelingen in detail worden opgesomd, en die ze verifiëren. In drie kantoren laat men de concurrentie tussen de deurwaarders spelen om door prijsvergelijking de kosten te verlagen. Eén ontvanger controleert steekproefsgewijs bij de deurwaarder zelf de stukken in de hem toevertrouwde dossiers.

Uit wat voorafgaat, kan worden geconcludeerd dat de relatie tussen ontvangers en deurwaarders weinig doorzichtig is omdat met name de centrale administratie geen precieze instructies ter omkadering van die relatie heeft gegeven. In één geval is er zelfs sprake van een band van functionele afhankelijkheid omdat de deurwaarder gratis computers en performante programmatuur (die niet compatibel is met die van de administratie) beschikbaar heeft gesteld. Het personeel van dit kantoor voert alle gegevens in volgens het programma opgesteld door de deurwaarder zodat de gegevens van de administratie elektronisch kunnen worden overgeheveld naar de databank van de deurwaarder. Dat betekent dat als aan die samenwerking een einde komt, het kantoor een groot deel van zijn databank verloren ziet gaan.

## **5.2 Inzake de niet-fiscale schuldvorderingen**

Zoals reeds eerder werd gezegd, vervolgt de ontvanger, in geval van niet-betaling, de invordering langs burgerlijke weg na het solvabiliteitsonderzoek. Die invordering onder dwang wordt toevertrouwd aan de deurwaarder die het dwangbevel, hetzij de door de schuldeiser verkregen gerechtelijke beslissing, aan de debiteur moet betekenen.

Het onderzoek naar de procedure voor de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen heeft tot dezelfde vaststellingen geleid als die hierboven werden aangehaald.

## Conclusies en aanbevelingen

*De schuldvorderingen die thans aan de Domeinen worden overgemaakt met invorderingorders of met uittreksels van vonnissen of arresten, vergen vóór tot de invordering kan worden overgegaan vaak nog een behandeling: de verjaringstermijn moet worden berekend, de datum van uitwissing van de veroordelingen moet worden vastgesteld, het bedrag van de boete moet worden berekend. Dat is een bron van mogelijke fouten bij de inschrijving in de leggers. De administratieve diensten die de schuldvorderingen doorsturen kunnen die verrichtingen wellicht sneller en op een meer betrouwbare manier uitvoeren.*

*De vertraging waarmee de dossiers worden geconsigneerd en de laattijdige verzending door sommige griffies van de uittreksels van vonnissen of arresten, verkleinen de kansen op invordering en verkorten de beschikbare termijn vóór de verjaring, ten nadele van de Schatkist.*

*Voor de penale boeten bestaat er geen systematische procedure die het mogelijk maakt om vertrekkend van de doorlopende nummering van de uittreksels van vonnissen en arresten de veroordelingen op te sporen die niet aan de Domeinen zijn toegestuurd of die er niet zijn geconsigneerd.*

*Het tweede bericht, dat aangetekend dient te worden verstuurd één maand na de eerste uitnodiging tot betaling, volgt vaak met grote vertraging.*

*Wanneer de debiteur niet reageert na het tweede bericht, is er geen systematische procedure inzake de verdere beslissingen die voor de afwikkeling van het dossier moeten worden genomen. Daardoor wordt behandeling van de dossiers soms aanzienlijk vertraagd. Het solvabiliteitsonderzoek wordt niet steeds uitgevoerd en indien dat wel gebeurt, leidt het niet altijd tot de passende conclusies. De verschillende mogelijkheden om langs burgerlijke weg vervolging in te stellen (dwangbevel, inbeslagneming,...) worden bijgevolg weinig of niet benut.*

*De informatiebronnen die bij de administraties van het Ministerie van Financiën beschikbaar zijn om het solvabiliteitsonderzoek te stofferen zouden bovendien intensiever kunnen worden geraadpleegd.*

*Wat meer bepaald de penale boeten betreft, zijn de relaties met de gerechtsdeurwaarders, die frequenter en intenser zijn geworden nu de ontvangers ertoe worden aangespoord sneller op hen een beroep te doen, niet of weinig omkaderd. Er bestaat geen algemeen protocol dat de betrekkingen tussen de ontvangers en de deurwaarders regelt (keuze, aanrekening van de kosten, werkmethodes, terugbetaling van de door de deurwaarder geïnde bedragen).*

**Het Rekenhof doet derhalve volgende aanbevelingen :**

1. Op te leggen dat in alle gevallen en door alle schuldeisers het formulier wordt gebruikt dat de instructies van de Domeinen als invorderingsorder voorschrijven; het formulier moet bovendien de gegevens vermelden betreffende de verjaring van de schuldvordering;
2. De griffies van de hoven en rechtbanken te verzoeken onverwijld de uittreksels van vonnissen en arresten toe te sturen en duidelijk de effectief verschuldigde bedragen te vermelden van de boeten, van de bijdrage aan het Fonds voor de vergoeding van de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, alsmede de datum van uitwissing van de veroordeling ;
3. Onmiddellijk na ontvangst van de invorderingsorders of van de uittreksels van vonnissen of arresten, over te gaan tot de consignaties in de leggers ;
4. Indien de debiteur in gebreke blijft, een tweede verwittiging aangetekend te versturen binnen de maand die volgt na de eerste uitnodiging tot betaling, zoals de instructies dat voorschrijven ;
5. De procedures bij te stellen voor de verdere behandeling van de dossiers waaraan geen gevolg is gegeven na de tweede verwittiging, teneinde de in de instructies bepaalde termijnen te eerbiedigen waarbinnen uitnodigingen tot betaling moeten worden verstuurd en waarbinnen het solvabiliteitsonderzoek moet worden uitgevoerd. Die procedures moeten het ook mogelijk maken om, in het geval van gespreide betalingen, de onderbreking daarvan tot uiting te laten komen. Ten slotte moeten ze ervoor zorgen dat de als voor onbepaalde tijd uitgesteld geboekte dossiers conform de instructies opnieuw worden geopend ;
6. Bij het solvabiliteitsonderzoek de informatie waarover de administraties beschikken (TP480, TP380, DIV) beter te benutten ;
7. De resultaten van het solvabiliteitsonderzoek zonder verwijl aan te wenden om tot treffende maatregelen te beslissen voor de afhandeling van het dossier (vervolging, onbepaald uitstel, of desgevallend annulering) ;
8. De relaties met de gerechtsdeurwaarders te regelen in een algemeen protocol dat een procedure vastlegt voor de keuze van de deurwaarder, dat bepaalt hoe hij de dossiers beheert, welke de grenzen zijn van zijn opdracht, wat de kosten zijn van zijn tussenkomst en hoe ze worden aangerekend, en dat vaststelt hoe de voor rekening van de Administratie van de Domeinen geïnde sommen worden gestort.

## Hoofdstuk IV - Middelen waarover de kantoren beschikken

Uit de analyse van de financiële staten en van de werking van de kantoren is gebleken dat de ontvanger van de Domeinen zijn invorderingsopdracht heel autonoom kan uitvoeren. Toch is deze autonomie niet totaal. Zo mag de ontvanger geen enkel initiatief nemen aangaande de middelen die hem beschikbaar worden gesteld. Voor de verdeling en de organisatie van die middelen zijn zowel de centrale administratie als het Algemeen Secretariaat van het Ministerie van Financiën bevoegd. Deze middelen, menselijke en materiële, blijken inadequaat.

### 1. Menselijk potentieel

Bezochte kantoren	Gemiddeld totaal aantal dossiers per jaar (in 1996 en 1997)	Personeel in dienst bij de controle (met inbegrip van de ontvanger)						Verhouding dossiers/persoon
		Niveau 1	Niveau 2+	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	TOTAAL	
<b>Kantoren domeinen</b>								
Antwerpen	4.863	1	1	2	5		9	540
Gent	2.797	1		2	3		6	466
Luik	5.960	1		3	4,6		8,6	693
Brussel	8.172		1	4	5,6		10,6	771
<b>Kantoren penale boeten</b>								
Antwerpen	56.564		1	2	7		10	5.656
Gent	27.506		1	0,5	6		7,5	3.667
Luik	28.784		2	3,5	4,25		9,75	2.952
Brussel 1	30.571		1	3	3		7	4.367
Brussel 2	19.658		1	2,8	1,5	1,8	7,1	2.769
<b>Kantoren met volledige bevoegdheden</b>								
Hasselt	23.202		2		7		9	2.578
Mechelen	17.953		1	3	5,6		9,6	1.870
Dinant	8.994	1		1	4		6	1.499
Doornik	12.620		1		5		6	2.103
Namen	6.743	3		5,5	3		11,5	586
		7	12	32,3	64,55	1,8	117,65	

**Vergelijking tussen het personeelsbestand van de kantoren en het aantal te behandelen dossiers**

De tabel hierboven laat zien dat heel wat kantoren (9 van de 14) geen vaste ontvanger (niveau 1) hebben. In die kantoren is een ontvanger ad interim aangesteld, meestal met de graad van eerste ambtenaar verificateur (personeelslid van niveau 2+).<sup>44</sup> In de vijf overige kantoren staat het beheer onder het gezag van een personeelslid van niveau 1 dat soms wordt bijgestaan door een verificateur, met uitzondering van het kantoor van Namen waar twee andere personeelsleden van niveau 1 samenwerken met de ontvanger.

In al de bezochte kantoren is er een schrijnend personeelsgebrek, vooral als men de personeelsleden die voldoende zijn gekwalificeerd om de ontvanger bij te staan in aanmerking neemt. In de meeste kantoren leidt de ontvanger immers een ploeg die hoofdzakelijk is samengesteld uit personeelsleden van niveau 2 en 3. Die kantoren ondervinden slechts weinig problemen bij het uitvoeren van materiële en repetitieve taken, maar hebben daarentegen een acute nood aan bekwaam personeel om beslissingen te nemen in bepaalde fasen van het dossier, met name wanneer gerechtelijke vervolging dient te worden ingesteld. Die opmerking moet in verband worden gebracht met het gebrek aan vooruitzicht en initiatief dat in het beheer van de dossiers werd vastgesteld. Inzake penale boeten heeft men die toestand aangegrepen om gerechtsdeurwaarders in te schakelen vanaf het punt waar de routineuze werkzaamheden eindigen, d.w.z. na het verzenden van de twee brieven om de betaling te vorderen.

Uit de tabel blijkt ook dat het gemiddelde aantal dossiers per jaar en per personeelslid in de kantoren van de domeinen schommelt tussen 466 en 771, in de kantoren van de penale boeten tussen 2.769 en 5.656 en in de kantoren met volledige bevoegdheden tussen 586 en 2.578.

De spreiding van de personeelsleden over de kantoren is niet gebaseerd op het werkvolume. Volgens de gegevens die werden genoteerd voor de kantoren van Doornik en Namen, beide met volledige bevoegdheden, beschikt het eerste over zes personeelsleden (één van niveau 2+ en vijf van niveau 3) voor een volume van gemiddeld 12.620 dossiers per jaar, terwijl het tweede over 11,5 personeelsleden beschikt (waaronder drie van niveau 1 ; 5,5 van niveau 2 en drie van niveau 3) voor een aanzienlijk kleiner aantal dossiers (6.743 gemiddeld per jaar). Het kantoor van Namen is trouwens één van de weinige kantoren waar het aantal dossiers in voorraad in de loop van het jaar vermindert.

*Tijdens het tegensprekelijk debat heeft de Administratie van de Domeinen benadrukt “dat de verantwoordelijkheid van de ontvanger van de domeinkantoren als rekenplichtige impliceert dat hem het nodige personeel in verhouding tot het aantal te behandelen dossiers wordt ter beschikking gesteld. Er wordt derhalve aanbevolen de vacante betrekkingen in de personeelsformatie op te vullen, de aanwervingstermijnen in te korten om de diverse afwezigheden van het statutair personeel te overbruggen en de personeelsformatie aan te passen in functie van de evolutie van het werkvolume.”*

---

<sup>44</sup> Er wordt aan herinnerd dat de ontvanger in de kantoren met volledige bevoegdheden naast zijn invorderingsopdracht ook het beheer van de domeinen waarneemt (verkoop, erfloze nalatenschappen, ...).



## **2. Informatica-uitrusting**

### **2.1 Hardware**

Enkele jaren geleden werden op één uitzondering na alle kantoren uitgerust met vijf PC's (meestal drie 486 en twee Pentiums), zodat de verhouding tussen de beschikbare computers en het personeelsaantal in de kantoren varieert tussen 0,43 en 0,86 pc's per personeelslid. Voor de spreiding van de pc's over de kantoren werd niet alleen geen rekening gehouden met het aantal tewerkgestelde personeelsleden maar evenmin met het werkvolume.

In deze omstandigheden hebben sommige ontvangers alternatieve oplossingen bedacht. Zo heeft een ontvanger met zijn gerechtsdeurwaarder een overeenkomst gesloten voor de beschikbaarstelling van drie computers. Die zijn evenwel uitgerust met programma's die helaas niet compatibel zijn met de programma's van de administratie. In ruil voor die beschikbaarstelling beheert het kantoor een gegevensbank waarin het de dossiergegevens invoert. De dossiers worden dus als geïnformatiseerde bestanden naar de deurwaarder gestuurd. Als de ontvanger met een andere deurwaarder wilde samenwerken, zou zulks dus betekenen dat hij niet enkel een deel van zijn informatica-uitrusting verliest, maar ook een gedeelte van de gegevensbanken die op zijn kantoor werden aangemaakt.

In een ander kantoor heeft een ontvanger het gebrek aan computers gecompenseerd door afgeschreven materieel in te zetten. Het materieel dat aan Domeinen wordt toevertrouwd om te worden verkocht, wordt er door de personeelsleden gebruikt (of "getest"). De ontvanger heeft bovendien zijn eigen PC meegebracht naar het kantoor.

Er zijn dus ruim onvoldoende PC's voorhanden en de ontvangers zijn geneigd aanzienlijke risico's te nemen om voor hun kantoor bijkomend materieel te bemachtigen.

### **2.2 Software**

Inzake de programma's is de toestand gelijkaardig : het programma dat de administratie met de vijf PC's meeleeft, namelijk een standaardprogramma (tekstverwerking, rekenblad, gegevensbank) levert zwakke prestaties en is niet aangepast aan de behoeften. Sommige ontvangers hebben daarom gegevensbanken aangelegd met recentere versies van rekenbladen; van dit gekopieerde programma bezit de administratie echter geen gebruikerslicentie.

Met behulp van die programma's hebben elf van de veertien kantoren, soms in samenwerking met andere kantoren, gegevensbanken ontwikkeld voor het beheren van de inschrijvingen in de leggers : ze gebruiken de "mailing"-functie om etiketten aan te maken die in die registers worden gekleefd of om uitnodigingen tot betaling af te drukken.<sup>45</sup> Zes van de veertien kantoren hebben tot slot veeleer het luik van de geldverrichtingen ontwikkeld : volledig of gedeeltelijk bijhouden van de ontvangstenjournalen en opstellen van het decadeblad<sup>46</sup>. Er

<sup>45</sup> Er is een kantoor waar de ontvangsten in de gegevensbank worden geregistreerd en waar men, in het geval van gespreide betalingen, de som van de vroegere ontvangsten en van de nieuwe ontvangst uit het hoofd moet berekenen, met alle risico's van dien.

<sup>46</sup> Zie in dat verband wat in hoofdstuk II met betrekking tot de financiële staten werd beschreven.

bestaat echter nergens een systeem dat de twee aspecten integreert, namelijk het bijhouden van de leggers én journalen en decadeblad. Daarbij komt nog dat in bepaalde kantoren alleen al het volume van de geïnformatiseerde leggers zo groot is dat het nodig is ze op te splitsen of vroegere inschrijvingen te wissen om ruimte in het computergeheugen vrij te maken.

De programma's zijn niet beveiligd. De personeelsleden gebruiken geen wachtwoord waarmee de toegang tot het computersysteem kan worden beperkt. Er is in geen procedure voorzien om te vermijden dat zonder spoor wijzigingen worden aangebracht of dat gegevens worden gewist. Er wordt tot slot geen regelmatige back-up van de gegevens gemaakt.

Er werden ook fouten in de programmering vastgesteld. Bij het afdrukken van een journaal werd de inhoud van één van de ontvangstjournalen niet vermeld, maar de bedragen ervan werden wel in de totalen geïntegreerd. Het risico op dergelijke fouten stijgt naarmate er meer kopieën van rekenbladen tussen de ontvangers circuleren die zonder voorzorgsmaatregelen worden gekopieerd.

### **3. Instructies**

De ontvangkantoren van de domeinen en /of van de penale boeten beschikken zowel voor het dossierbeheer als voor het opstellen van hun financiële staten over gedetailleerde instructies die door de centrale administratie werden opgesteld en die regelmatig worden bijgewerkt. Die theoretische instructies zijn echter niet altijd afgestemd op de werkelijkheid op het terrein. Zo bijvoorbeeld houden de instructies inzake de periodiciteit (tien dagen) waarmee de comptabele boekingen en de financiële verrichtingen met elkaar moeten worden vergeleken, onvoldoende rekening met het huidige volume van de dagelijkse ontvangsten. Voorts is in die instructies geen enkele aanwijzing te vinden over het gebruik van computers, die nochtans in alle kantoren aanwezig zijn. De centrale administratie is van oordeel dat ze de instructies op dat punt niet moet wijzigen en aanvullen zolang ze zelf geen computerprogramma heeft opgesteld.

Deze toestand laat heel wat autonomie aan de ontvanger die voor zijn kantoor nieuwe, beter aangepaste werkmethoden moet opstellen. Ze zijn echter niet officieel bekend aan de centrale administratie en bestaan naast de procedures van de instructies. De ontvanger beschikt over een zelfde autonomie om de werking van zijn kantoor in te richten : hij organiseert zijn diensten in functie van het aantal personeelsleden waarover hij beschikt, van hun kwalificaties, hun beschikbaarheid en het vertrouwen dat hij in hen heeft.

### **4. Documentatie en gegevensbanken**

Naast de theoretische instructies "Domeinen" en de afzonderlijke mededelingen van de centrale administratie of van de gewestelijke directie beschikken de kantoren niet over juridische basisdocumentatie zoals het Belgisch Staatsblad, het burgerlijk wetboek, het gerechtelijk wetboek, het strafwetboek of het wetboek van strafvordering. Zij beschikken evenmin over rechtspraakgegevens hoewel ze bijvoorbeeld worden geconfronteerd met verjaringen van schuldvorderingen, beslagleggingen, penale boeten en de wetgeving op de uitwissing van veroordelingen. Wanneer de ontvangers vaststellen dat hun documentatie onvolledig is, moeten zij zich richten tot de gewestelijke directie of tot de centrale administratie die hun de gevraagde inlichtingen verstrekken.

Anderzijds, bestaan er bij het Ministerie van Financiën geïnformatiseerde gegevensbanken<sup>47</sup> die de onderscheiden fiscale besturen hebben uitgewerkt en waarop de kantoren van de Domeinen zich moeten baseren om de solvabiliteitsonderzoeken uit te voeren. De toegang tot die informatiebronnen is echter beperkt : het zijn partiële gegevens en voor bijkomende informatie moet men contact opnemen met bijvoorbeeld de controlekantoren van de directe belastingen of van de registratie. Door die procedure vergt het solvabiliteitsonderzoek meer tijd en vermindert, bijvoorbeeld in het geval van een fiscale ontheffing, de kans op beslaglegging. Die versnippering van het informatiebeheer binnen het Ministerie van Financiën, terwijl dit departement nochtans een gecentraliseerde structuur heeft, werd reeds door het adviesbureau ABC aan de kaak gesteld naar aanleiding van de doorlichting in 1992.<sup>48</sup> De toestand lijkt sindsdien niet te zijn verbeterd.

Er bestaat bovendien bij de Administratie van de Domeinen geen gegevensbank die reeds eerder bekende debiteuren en informatie over hun solvabiliteit centraliseert. Aangezien de territoriale bevoegdheid van de ontvangers der Domeinen afhangt van de wettige woonplaats van de debiteur op het ogenblik waarop de schuldvordering aan de Domeinen wordt gezonden, kunnen verschillende ontvangers een solvabiliteitsonderzoek uitvoeren voor één zelfde debiteur als die in verschillende ambtsgebieden heeft gewoond.

## **5. Opleiding van het personeel**

Het Ministerie van Financiën organiseert interne opleidingen waarop de personeelsleden van de kantoren van de Administratie van de Domeinen worden uitgenodigd : het gaat dan bijvoorbeeld om initiatiecursussen in het gebruik van het computerprogramma evenals om informatie over de Euro.

De personeelsleden van de Domeinen nemen deel aan de opleidingssessies bestemd voor de personeelsleden van de Registratie, maar vinden er niet altijd de informatie die ze wensen en die op hun behoeften is afgestemd. De ontvangers vragen bijgevolg opleidingen die meer op de activiteiten van de Domeinen zijn toegespitst zoals bijvoorbeeld een cursus over juridische basisbegrippen en een elementaire cursus rijkscomptabiliteit.

---

<sup>47</sup> Namelijk de diverse bestanden T.P. die hierboven ter sprake kwamen in het gedeelte in verband met de invordering van de schuldvorderingen, hoofdstuk III, punt 1.4.

<sup>48</sup> Adviesbureau ABC, Doorlichting van de personeelsbehoeften bij het nationaal openbaar ambt, synthesebijdrage aan de regering opgesteld met het oog op het onderzoek van de resultaten, Tweede deel, E. Financiën (oktober 1992), blz. 101, waar dat probleem ter sprake kwam en waar een vergelijking werd gemaakt met de informatieoverdracht via de Kruispuntbank die in de sociale zekerheid werd georganiseerd ondanks de veelheid aan autonome instellingen.

## Conclusies en aanbevelingen

*Het personeel en het materieel dat de ontvangers beschikbaar wordt gesteld om hun opdrachten uit te voeren, is ontoereikend en vaak onaangepast. Deze middelen lijken bovendien niet over de kantoren te worden verdeeld evenredig met het werkvolume.*

*Het personeel is over het algemeen te weinig geschoold voor de taken die het moet vervullen en de permanente opleiding die hen wordt geboden is slecht aan hun behoeften aangepast.*

*Het informaticamaterieel waarover de kantoren beschikken is vaak niet op zijn taak berekend; de programma's zijn onaangepast en leveren zwakke prestaties. De ontvangers hebben bijgevolg vaak op eigen houtje computerprogramma's geïnstalleerd om aan de meest dringende behoeften tegemoet te komen. Dat maakt dat er geen geïntegreerd en beveiligd informaticasysteem bestaat voor een uniform beheer van de leggers en van de journalen.*

*Omdat de instructies betreffende de werkzaamheden niet zijn afgestemd op de realiteit op het terrein, en omdat de centrale administratie slechts beperkte instructies geeft aangaande de organisatie van de kantoren, zijn de ontvangers ertoe genoopt volledig autonoom nieuwe werkmethoden op te stellen en nieuwe taakverdelingen in hun kantoor vast te leggen.*

*De controle van het Rekenhof heeft tot slot aan het licht gebracht dat (behalve de gedetailleerde theoretische instructies van de centrale administratie) juridische basisdocumentatie ontbreekt, dat de verschillende gegevensbanken binnen het Ministerie van Financiën beperkt toegankelijk zijn<sup>49</sup> en dat de debiteuren die door elk van de kantoren der Domeinen zijn geïdentificeerd, niet centraal worden bijgehouden.*

---

<sup>49</sup> Dat probleem werd reeds in 1992 door het Adviesbureau ABC opgeworpen. Zie vorige voetnoot.

**Het Rekenhof doet derhalve volgende aanbevelingen :**

1. aan de kantoren het nodige personeel toe te wijzen in verhouding tot het aantal te behandelen dossiers ;
2. toe te zien op de kwalificatie van het toegewezen personeel om het beheer van de invorderingsdossiers een nieuw elan te geven ;
3. erop toe te zien dat alle kantoren door vaste ontvangers worden geleid ;
4. voor de verdeling van de informaticamiddelen per kantoor rekening te houden met het aantal personeelsleden in dienst en het aantal te behandelen dossiers ;
5. het gebruik van het informaticamaterieel te beveiligen door veiligheidsmaatregelen zoals wachtwoorden, back-ups van leggers en journalen, beveiliging tegen het wissen van gegevens en tegen wijzigingen die geen sporen nalaten ;
6. de comptabiliteitsinstructies te actualiseren door de toepassing van informatica erin op te nemen, inzonderheid in het vooruitzicht dat het computerprogramma wordt geïnstalleerd dat beantwoordt aan de aanbevelingen die het Rekenhof in hoofdstuk II hierboven heeft geformuleerd ;
7. een juridische basisdocumentatie aan de kantoren beschikbaar te stellen ;
8. de gegevensbanken van de verschillende fiscale administraties meer toegankelijk te maken voor het solvabiliteitsonderzoek zodat de verzamelde gegevens optimaal worden benut ;
9. een gegevensbank in te richten die alle bij de kantoren der Domeinen bekende debiteuren centraliseert om te vermijden dat verschillende kantoren voor een zelfde persoon een solvabiliteitsonderzoek uitvoeren ;
10. opleidingen te organiseren voor de personeelsleden van de Domeinen om hen een adequate juridische basiskennis evenals noties van comptabiliteit te verstrekken die verband houden met hun werk.

## Hoofdstuk V - Interne controle

Onder interne controleprocedure dient te worden verstaan een controlesysteem dat door de beleidsverantwoordelijken wordt ingericht voor het geheel van activiteiten van de diensten, en dat een in hun ogen redelijke zekerheid moet verschaffen dat die diensten behoorlijk werken.

In principe moeten de ontvangers in de kantoren interne controleprocedures instellen, die door de beleidsverantwoordelijken van zowel de gewestelijke als de centrale administratie moeten worden geëvalueerd.

### **1. Door de ontvangers ingestelde interne controleprocedures**

In de kantoren bekommert men zich weinig of niet om doeltreffende interne verificatieprocedures.

Bepaalde tekortkomingen en de gevolgen daarvan kwamen reeds ter sprake in hoofdstuk II met betrekking tot de financiële staten : ontbreken van een register van ingekomen stukken, het niet systematisch afleveren van een kwitantie voor de kasontvangsten, ontbreken van een procedure tot systematische heropening van de dossiers, de onmogelijkheid in de leggers totalen te maken. Daar bovenop komt dat elke controle ontbreekt op de inschrijving in de leggers, zowel van de schuldvorderingen als van de ontvangsten, en op het volgen van de dossiers.

Om een beeld te krijgen niet alleen van de activiteiten van het kantoor maar ook van die van elke medewerker neemt de ontvanger dagelijks kennis van de ingekomen en uitgaande post. De financiële post, waaronder de rekeninguittreksels, die rechtstreeks aan de comptabiliteitsdienst wordt gezonden, is daar nochtans van uitgezonderd. Daardoor is de ontvanger niet op de hoogte van de dagelijkse bewegingen op zijn postrekeningen. Die gaat hij slechts periodiek na wanneer hij zich ervan vergewist dat de "decade" (document dat de overdracht van de ontvangsten in de centraliserende journalen bevat) parallel loopt met de tegoeden die op dat ogenblik op de rekening staan.

De ontvanger controleert ook meestal dagelijks de kas met behulp van het kasboek; gelet evenwel op het niet systematisch afleveren van een kwitantie voor de kasontvangsten kan die controle niet als bevredigend worden beschouwd.

De meeste ontvangers hechten meer belang aan de controle van de uitgaven (stortingen aan de rijksmiddelenbegroting en betalingen aan derden) dan aan de ontvangstboekingen of aan het volgen van de dossiers. Ze zijn immers van oordeel dat in die fase van de boekhoudkundige cyclus risico's op verduistering kunnen bestaan. Ze eisen bijgevolg dat hun ter staving van alle uitgaven verantwoordingsstukken worden voorgelegd.

Slechts in twee van de veertien gecontroleerde kantoren werden bijkomende interne verificatieprocedures ingesteld. In één van die kantoren maakt de comptabiliteitsdienst per ontvangstencategorie het totaal van de bijlagen van het rekeninguittreksel vooraleer hij ze

verzendt naar de personeelsleden die de boeking moeten uitvoeren in het ontvangstenjournaal en in de leggers ad hoc. Vervolgens totaliseert diezelfde comptabiliteitsdienst de door de verschillende personeelsleden uitgevoerde inschrijvingen om zich ervan te vergewissen dat dit laatste resultaat overeenstemt met het totaal van de bijlagen van het uittreksel dat voordien werd berekend. Op die manier wordt nagegaan of alle inschrijvingen van de ontvangsten in de journalen op exhaustieve wijze zijn gebeurd. In de leggers kan de volledigheid niet worden geverifieerd aangezien daarin zoals reeds werd onderstreept geen totalen kunnen worden gemaakt.

In het andere kantoor heeft de ontvanger twee specifieke procedures uitgewerkt. Bij de betaling aan derden vergewist hij zich, enerzijds, van de volledigheid van de ontvangstboekingen, door de samenvattende lijsten (bestemd voor sommige derden zoals de RVA) die het terugbetaalde bedrag rechtvaardigen te vergelijken met de kolom van het ontvangstenjournaal bestemd voor de derde in kwestie. Anderzijds, maakt hij om de staat van de vastgestelde rechten op te stellen, een vergelijking tussen de ontvangstenjournalen en de ontvangsten die in de leggers zijn ingeschreven, maar zulks enkel voor de schuldvorderingen van de federale overheid die in borderel 292 moeten worden vermeld.<sup>50</sup> Die controle wordt echter slechts één keer op het einde van het jaar uitgevoerd.

## **2. Door de gewestelijke directie ingestelde interne controleprocedures**

### **2.1 In de kantoren**

De kantoren worden gemiddeld om de twee jaar gecontroleerd door een comptabiliteitsinspecteur die onder de gewestelijke directie ressorteert. Er zijn thans weinig inspecteurs die ervaring hebben inzake domeinen. Voor het merendeel zijn ze immers afkomstig van de Administratie van de Registratie die voor het hele land een groter aantal te controleren kantoren heeft dan de Administratie van de Domeinen. Over het algemeen controleert de inspecteur in zijn ambtsgebied slechts één enkel kantoor van de Domeinen tegenover verschillende kantoren van de registratie.

Zijn werk bestaat erin ettelijke honderden consignaties in de verschillende leggers en twee of drie decades na te kijken. Hij onderzoekt meer bepaald de aanzuivering van de artikelen en de overeenstemming met de ontvangsten, de annulering en de overdracht van als voor onbepaalde tijd uitgesteld geboekte artikelen. Hij evalueert ook het beheer van de ontvanger en de medewerking van het personeel.

Indien verbeteringen moeten worden aangebracht, stelt hij de nodige aanpassingen voor. Voor de onderzochte consignaties eist hij indien nodig ze te annuleren, als voor onbepaalde tijd uitgesteld te boeken, of geeft hij aan welke stappen moeten worden ondernomen. Tot slot sluit hij de controleverrichtingen af door de staat van de schrifturen op te maken en eventueel die van de oninvorderbaar geworden schuldvorderingen (de verjaarde schuldvorderingen) waarvoor de aansprakelijkheid van de ontvanger in het geding kan worden gebracht (staat 410).

Van het onderzoek van de activiteit van het kantoor wordt een inspectieverslag gemaakt dat wordt verzonden aan de gewestelijke directie en dat nadien door de inspecteur wordt

---

<sup>50</sup> Zie de opmerkingen die in verband met de staat van de vastgestelde rechten werden geformuleerd in hoofdstuk II met betrekking tot de financiële staten.

gevolgd.

Indien tekortkomingen worden vastgesteld zoals bijvoorbeeld verjaringen van schuldvorderingen te wijten aan de nalatigheid van de ontvanger, moet de gewestelijke directeur op basis van het verslag van de inspecteur en de verantwoording van de ontvanger, de aansprakelijkheid van deze laatste vaststellen en het bedrag in kwestie bepalen. In dat verband heeft de controle uitgewezen dat niet altijd een staat van de oninvorderbaar geworden schuldvorderingen wordt gemaakt, in dat geval worden de verjaarde schuldvorderingen zonder meer geannuleerd.<sup>51</sup>

De betrouwbaarheid van de controle door de inspecteur wordt ook op de helling gezet door de leemten in de financiële staten die de kantoren voorleggen en waarop die controle hoofdzakelijk is gebaseerd. Men kan zich immers vragen stellen wat de draagwijdte is van het nakijken van verschillende honderden consignaties, zolang er geen garantie is over de volledigheid van de leggers, of zolang op basis van een voorafgaand globaal onderzoek van de boekhoudkundige staten niet eventuele tegenstrijdigheden kunnen worden aangetoond door eenvoudigweg de totalen van de verschillende journalen en leggers met elkaar te vergelijken.

Anderzijds, vergemakkelijkt het ontbreken van interne controlemaatregelen in het kantoor zeker niet de organisatie van een bevredigende controle. Die veronderstelt ongetwijfeld dat in de kantoren interne verificaties worden ingesteld. Zulks dient te gebeuren met de actieve steun van de inspecteur die na die verificaties geëvalueerd te hebben, zijn eigen controle beter zal kunnen organiseren dan door zoals nu, het werk na te kijken dat de personeelsleden gedurende een korte tijd en voor een beperkt aantal dossiers hebben uitgevoerd.

Die controle door de inspectie is des te belangrijker aangezien de gewestelijke directie zich hierop baseert om enkel een formele controle uit te oefenen zoals hieronder wordt uiteengezet.

## **2.2 In de gewestelijke directie**

Naast de inspectieverslagen ontvangt de gewestelijke directie elke maand de verschillende staten van ontvangsten en uitgaven van de kantoren samen met de laatste rekeninguittreksels, om ze gegroepeerd naar de thesaurie te sturen. Ze controleert comptabele documenten op hun samenhang.

Op het einde van het jaar gaat ze op dezelfde manier te werk met de beheersrekeningen van de ontvangers.

De uitgaven die de ontvangers op hun eigen kas hebben gedaan evenals de uitgaven welke rechtstreeks door tussenkomst van de Administratie van de Thesaurie moeten worden uitgevoerd (de deurwaarderskosten bijvoorbeeld), worden bovendien door de gewestelijke directie geverifieerd, die daartoe alle verantwoordingsstukken ontvangt.

---

<sup>51</sup> Voor meer details over de annulering en de verjaring wordt verwezen naar hoofdstuk II financiële staten, punt 1.5.



Zodoende worden de uitgaven en de coherentie van de ontvangstboekingen gecontroleerd, maar er is geen controle op de volledigheid van de boekingen van de vastgestelde rechten en op het volgen van de dossiers.

### **3. Door de centrale administratie ingestelde interne controleprocedures**

De audit heeft op dit terrein tekortkomingen vastgesteld aangezien de centrale administratie blijkbaar noch van de financiële staten van de kantoren noch van de inspectieverslagen kennis heeft en ze zodoende niet meewerkt aan de tenuitvoerlegging van de verificatieprocedures in de kantoren of in de gewestelijke directie.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Meer details over de rol van de centrale administratie zijn te vinden in hoofdstuk VI dat daarover handelt.

## Conclusies en aanbevelingen

*De controle heeft aan het licht gebracht dat er geen bevredigende interne verificatieprocedures bestaan in de meeste kantoren, noch bij de gewestelijke directie en de centrale administratie.*

*Naast de leemten in de financiële staten, moeten ook de in de kantoren ingestelde controles, zoals de kennisneming van de ingekomen en de uitgaande post (behalve de financiële), en de verificatie van de kas, als onbevredigend worden beschouwd. De ontvangers hechten meer belang aan de controle van de uitgaven dan van de volledigheid inzake de ontvangstboekingen of van het volgen van de dossiers. Twee kantoren hebben echter interne controlemaatregelen ontwikkeld die met name de volledigheid van de inschrijving van de ontvangsten in de journalen beogen.*

*De gewestelijke directie onderzoekt de activiteiten van de kantoren via een inspectie ter plaatse en door een controle op stukken in haar diensten. De controle die de inspecteur uitoefent lijkt weliswaar grondig, maar is in feite weinig betrouwbaar omdat in de meeste kantoren een bevredigende interne verificatieprocedure ontbreekt en omdat de financiële staten een te zwakke basis vormen. Die controle zou nochtans van betere kwaliteit moeten zijn aangezien de diensten van de gewestelijke directie zich daarop verlaten om enkel de uitgaven en de coherentie van de rekeningen aandachtig te onderzoeken.*

*De centrale administratie van haar kant is niet betrokken in de uitwerking of de uitvoering van interne controleprocedures aangezien ze niet over de financiële staten noch over de inspectieverslagen beschikt; ze laat zich ook niet in met het administratief en boekhoudkundig beheer van de kantoren.*

**Het Rekenhof doet derhalve volgende aanbevelingen :**

1. de ontvangers te verplichten interne controlemaatregelen uit te werken om de doeltreffendheid van de invordering en de betrouwbaarheid van de financiële staten te garanderen ;
2. de inspecteurs ertoe aan te zetten de interne verificatieprocedures in de kantoren te evalueren zodat de aard en de omvang van de uit te voeren controles kunnen worden aangepast ;
3. de inspectieverslagen te doen volgen door de gewestelijke directies ;
4. circuits instellen die de centrale administratie in staat stellen op de hoogte te zijn van de interne controlemaatregelen, van de evaluatie ervan door de inspecteurs en van het gevolg dat aan die evaluaties wordt gegeven.

## Hoofdstuk VI - Rol van de centrale administratie

### **1. Structuur van de centrale administratie**

Ten tijde van de controle in 1998 maakten de Domeinen deel uit van de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen. Bij koninklijk besluit van 18 december 1998 werd de Administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen opgericht in de schoot van de Algemene Administratie van de Belastingen van het federale Ministerie van Financiën. Uit het organigram dat de Domeinen in maart 1999 hebben toegestuurd, blijkt dat, evenmin als in de vorige structuur, er een eigenlijke centrale administratie van de Domeinen bestaat, maar wel drie onderscheiden centrale diensten. Die laten zich respectievelijk met de Domeinen in wat betreft de toepassing van de wetgeving en de instructies, de boekhouding (samen met de sector Registratie) en tot slot de automatisering van de taken (samen met de Registratie en de Hypotheken).

De hoofdtaken van de centrale diensten bestaan er dus vooral in de directies en de kantoren de instructies en hun bijwerkingen beschikbaar te stellen, hun de nodige informatie te bezorgen in geval van wetswijzigingen die de invorderingstaken aanbelangen en hun juridische bijstand te verlenen voor het oplossen van moeilijke dossiers.

Een dergelijke structuur maakt het niet mogelijk een globaal beeld te krijgen van de werking van het geheel van de Administratie van de Domeinen en is zeker niet bevorderlijk voor de beleidsvoering. De controle door het Rekenhof stelt in dat verband belangrijke tekortkomingen vast die te wijten zijn aan een gebrek aan sturing in die administratie. Er is immers geen planning van de te bereiken invorderingsoogmerken, geen leiding van de operationele activiteiten en geen controle op de verwezenlijking van de oogmerken. Er is geen dienst die de prestaties van de kantoren op het vlak van de invordering van nabij volgt. Er bestaat evenmin een permanente statistische informatie over het invorderingspercentage dat de kantoren realiseren. De operationele diensten doen regelmatig een beroep op de centrale diensten, maar omgekeerd stellen die laatste de kantoren slechts zelden vragen, en de kantoren en de gewestelijke directies sturen hun niet spontaan informatie door.

### **2. Optreden van de centrale administratie**

1. De centrale administratie heeft thans geen enkel globaal project tot informatisering van de comptabiliteit op stapel staan tenzij het project (voor het jaar 2000) dat de kantoren zal verplichten (via invoer van de totalen van de ontvangsten- en uitgavenjournalen en van de saldi) de decadebladen in te brengen in een informaticasysteem "TP"; dat systeem zal alle verrichtingen bij de centrale administratie centraliseren zodat de dienst "begroting" de evolutie van de ingevorderde bedragen kan volgen. De kantoren die hun journalen reeds op computer bijhielden (wat hen noopte tot dubbele inschrijvingen: in papieren en in geïnformatiseerde journalen), zullen die geïnformatiseerde gegevens echter niet kunnen gebruiken wegens onverenigbaarheid tussen de programma's en zullen hun gegevens opnieuw moeten invoeren in het geplande TP-systeem.

2. De centrale administratie heeft eveneens met de verscheidene schuldeisers contact opgenomen om hen eraan te herinneren dat ze gebruik moeten maken van invorderingsorders, die ze degelijk ingevuld vóór de verjaring van de schuldvordering aan de Domeinen moeten verzenden.

Uit de controle is toch gebleken dat de schuldeisers hun dossiers op erg uiteenlopende wijze verzenden. Soms komen dossiers nog te laat toe om bijvoorbeeld een dwangbevel vóór de verjaring van de schuldvordering uit te vaardigen.

In dat verband bevelen de instructies "Domeinen" enkel aan dat de ontvangers alleen dan moeten worden aangesproken wanneer de schuldeisers alle stappen waartoe ze bevoegd zijn hebben ondernomen om de betaling te bekomen. Wat dat betreft is een aangetekend schrijven aan de schuldenaar het absolute minimum. Een termijn is niet bepaald.

Bovendien lijkt niet duidelijk te zijn vastgelegd dat de openbare rekenplichtigen die zijn belast met het invorderen van niet-fiscale schuldvorderingen ten bate van de Staat een beroep moeten doen op de Domeinen als hun eerste bemoeienissen zonder resultaat zijn gebleven. De Administratie van de Domeinen beschikt weliswaar over een algemene bevoegdheid tot invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen van de federale overheid, zoals is geformuleerd in decreten van 1791; en artikel 94 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit verleent die administratie bovendien het recht dwangbevelen uit te vaardigen.<sup>53</sup> Toch werd vastgesteld dat bepaalde rekenplichtigen van de federale overheid ervan afzien hun schuldvorderingen naar de Domeinen te zenden.

Het Rekenhof is van oordeel dat op juridisch vlak klaarheid in de toestand zou moeten worden geschapen. Het herinnert eraan dat artikel 66 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalt dat "alvorens decharge te verkrijgen voor de niet-ingevorderde posten, de rekenplichtige moet doen vaststellen dat de niet-invordering geenszins aan zijn nalatigheid te wijten is en dat hij te bekwamer tijd alle nodige maatregelen getroffen en de nodige vervolgingen ingesteld heeft". Een beroep doen op de Domeinen kan als één van die maatregelen worden beschouwd. Het vademecum van de Thesaurie ten behoeve van de gewone rekenplichtigen preciseert in dat verband dat "wanneer de rekenplichtige in de praktijk te maken heeft met een invorderingsdossier dat hij niet tot een goed einde kan brengen, hij op een bepaald moment de beslissing moet nemen om het dossier over te dragen aan de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen".

Het dossier moet bovendien tijdig naar de Domeinen worden gezonden opdat het nog mogelijk zou zijn eventueel een dwangbevel uit te vaardigen. Het mag dus niet te dicht tegen de verjaringsdatum aanzitten. De oorspronkelijke rekenplichtige moet bijgevolg zo vlug mogelijk de minimaal vereiste maatregelen nemen en zodra blijkt dat zijn tussenkomst haar grenzen heeft bereikt, moeten de schuldvorderingen aan de Domeinen worden overgedragen. De instructies dienen op dat vlak te worden gepreciseerd.

---

<sup>53</sup> Zie de bijlagen voor meer details in verband met de wettelijke grondslag.

3. Tot slot weze herinnerd aan het optreden van de centrale administratie inzake penale boeten.<sup>54</sup> Naar aanleiding van een geslaagd proefproject dat in een kantoor werd opgezet, heeft de centrale administratie de kantoren er immers toe aangezet een beroep te doen op de diensten van gerechtsdeurwaarders. Zoals reeds eerder werd gesteld is het optreden van die gerechtsdeurwaarders thans niet geregeld door een algemeen protocol tussen de administratie en de Nationale Kamer van Deurwaarders. In omzendbrieven werd de ontvangers evenwel aangeraden afzonderlijke protocollen met de gerechtsdeurwaarders te sluiten om de kosten te beperken. Thans onderhandelen drie kantoren over die afzonderlijke protocollen, terwijl ze alle een beroep doen op de diensten van één of meer deurwaarders.

---

<sup>54</sup> Zie hoofdstuk III, punt 1.5.

## Conclusies en aanbevelingen

*Uit het onderzoek van de structuur van de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen is gebleken dat er geen specifieke centrale administratie van de Domeinen bestaat, maar wel drie afzonderlijke centrale diensten die respectievelijk zijn belast met de toepassing van de wetgeving en van de instructies inzake Domeinen, met de comptabiliteit van de kantoren van de Registratie en de Domeinen, en met de automatisering van de taken voor de diensten van de Registratie, de Hypotheken en de Domeinen.*

*Die strikte opdeling van de taken heeft tot gevolg dat de Administratie van de Domeinen niet wordt gestuurd : inzake de invordering worden geen doelstellingen gedefinieerd en gepland, de operationele activiteiten worden niet geleid en er wordt ook niet gecontroleerd of de doelstellingen zijn gerealiseerd.*

*In werkelijkheid voert het Ministerie van Financiën geen algemeen beleid inzake de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen aangezien niet alleen geen dienst daarmee is belast, maar ook omdat geen relevante informatie over de financiële prestaties van de kantoren beschikbaar is. Die toestand is zoals reeds vroeger werd uiteengezet hoofdzakelijk een gevolg van een onvolledige en ondoorzichtige boekhouding.*

*Tot slot moeten verder inspanningen worden gedaan om de kwaliteit van de invorderingsorders te verbeteren en om te vermijden dat de federale administraties niet of te laat een beroep doen op de Domeinen.*

**Het Rekenhof doet derhalve volgende aanbevelingen :**

1. voor de Domeinen een centrale cel in te richten die, enerzijds, verantwoordelijk is voor de coördinatie van de juridische dienst, de comptabiliteits- en informaticadienst, en die, anderzijds, instaat voor het algemeen beleid met betrekking tot de invordering van de niet-fiscale ontvangsten. In die optiek moet die cel vooraf duidelijke en nauwkeurige doelstellingen definiëren, ramen hoeveel personeel en materieel hiervoor nodig is en vervolgens de verwezenlijking van die doelstellingen nagaan en voor eventuele correcties zorgen ;
2. in de federale administraties een omzendbrief te verspreiden die herinnert aan de verplichting een beroep te doen op de Administratie van de Domeinen en die preciseert dat de dossiers tijdig moeten worden overgezonden zodat de beschikbare middelen om de verjaringstermijn van de schuldvorderingen te stuiten, inzonderheid het uitvaardigen van een dwangbevel, doeltreffend kunnen worden aangewend.



# BIJLAGE 1 : Voorstelling van de Administratie van de Domeinen

## **1. Administratieve toestand**

Ten tijde van de controle maakten de “Domeinen” deel uit, binnen het Ministerie van Financiën, van de Administratie van de Belasting over de Toegevoegde Waarde, der Registratie en Domeinen. Bij koninklijk besluit van 18 december 1998 werd de Administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen opgericht in de schoot van de Algemene Administratie van de Belastingen.

Deze administratie is sedert 1791 belast met de invordering ten bate van de Staat van de fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten, telkens de wet deze bevoegdheid niet uitdrukkelijk aan een andere administratie heeft verleend. Zij is eveneens verantwoordelijk voor de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen voor rekening van de Gemeenschappen, de Gewesten, en van de instellingen van openbaar nut zowel die welke afhangen van de federale Staat als die van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Volgens het organigram van maart 1999 is de centrale administratie onderverdeeld in vier sectoren :

- sector één: “geschillen inzake BTW-rechten en met het zegel gelijkgestelde taksen”;
- sector twee: “geschillen inzake registratierechten en domeinen”;
- sector drie: “gemeenschappelijke diensten”.
- sector vier: “wetgeving”.

De buitendiensten van de sector registratie en domeinen zijn :

- de inspecties
- de kantoren van registratie
- de kantoren van de domeinen en /of penale boeten
- de hypotheekkantoren
- de algemene zegelwerkplaats
- de dienst belast met het toezicht op de griffies en met de organisatie ervan
- de dienst van het sekwester
- de Deposito-en Consignatiekas
- de aankoopcomités

## **2. Opdrachten**

### **2.1 Invorderingen voor rekening van de federale overheid**

De Administratie van de Domeinen is bevoegd om de invordering van de schuldvorderingen van de Staat te vervolgen in alle gevallen waar de wet die bevoegdheid niet uitdrukkelijk aan een andere administratie heeft verleend. Ze beschikt dus over een algemene bevoegdheid. Iedere vaststaande en eisbare schuldvordering ten bate van de Staat komt dus in aanmerking om door deze administratie te worden ingevorderd. Een volledige opsomming is dus niet te geven.

Deze bevoegdheid is ingesteld door de decreten van 9-20 maart 1791, van 18-27 mei 1791, van 19 augustus en 12 september 1791 evenals door artikel 3 van de domaniale wet van 22 december 1949 dat artikel 94 is geworden van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Andere bepalingen hebben ze bevestigd in bijzondere gevallen.

Naast die algemene bevoegdheid bestaan er bijzondere normatieve bepalingen betreffende bepaalde soorten schuldvorderingen.

Tevens is deze administratie belast met de invordering van alle penale boeten<sup>55</sup> uitgesproken door de hoven en rechtbanken, en van de gerechtskosten en van de aanvullende bijdrage ten bate van het Fonds voor de vergoeding van de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden overeenkomstig artikel 29 van de wet van 1 augustus 1985.<sup>56</sup> Zij is ook belast met de recuperatie van de gerechtskosten in burgerlijke zaken in de gevallen waarin gerechtsbijstand wordt verleend aan de meest behoeftigen.

De ontvanger van domeinen bezit alleen de hoedanigheid van rekenplichtige tegenover het Rekenhof wanneer hij optreedt voor rekening van de federale overheid.

## **2.2. Invorderingen voor rekening van de Gemeenschappen, de Gewesten en de instellingen van openbaar nut**

De wet van 18 december 1986 heeft de Administratie van de BTW, der Registratie en Domeinen ertoe gemachtigd bepaalde patrimoniale verrichtingen uit te voeren voor rekening van de Gemeenschappen en Gewesten<sup>57</sup>. Artikel 1 van die wet kent die bevoegdheid toe voor de “invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen”.

Teneinde die bevoegdheid nader te omschrijven, hebben de Gemeenschappen en de Gewesten diverse teksten goedgekeurd; ook werden tussen diezelfde overheden en de Minister van Financiën twee protocollen ondertekend.

Voor de invorderingen verricht voor rekening van de Gemeenschappen en de Gewesten treedt de ontvanger op in de hoedanigheid van aangestelde daar hij zich richt naar de instructies die de schuldeiser hem geeft. Die overheid is dan de mandaatgever en de Administratie van de Domeinen de mandataris.

Anderzijds, werden een aantal bijzondere bepalingen goedgekeurd waardoor de instellingen van openbaar nut op de diensten van de Administratie van de Domeinen een beroep kunnen doen. Aldus voert deze laatste bijvoorbeeld de invorderingen uit voor rekening van de RVA krachtens artikel 170 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 of voor rekening van de Regie der Gebouwen op grond van artikel 15, §2, van de wet van 1 april 1971.

<sup>55</sup> Artikel 197 van het Wetboek van Strafvordering.

<sup>56</sup> Wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere maatregelen, BS van 6 augustus 1985 – hoofdstuk III: Gerechtelijke organisatie en veiligheid van de burgers, afdeling II Hulp van de Staat aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden.

<sup>57</sup> Wet van 18 december 1986, BS van 24 februari 1987.

**BIJLAGE 2 : Antwoord van de Minister van Financiën****vertaling**

Brussel, 17 maart 2000

Aan de heer J. VAN de VELDE

Eerste Voorzitter van het Rekenhof

Regentschapsstraat 2

1000 Brussel

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Betreft: Analyse door het Rekenhof van de werking van de kantoren voor de domaniale ontvangsten en/of penale boetes en van de van kracht zijnde invorderingsprocedures

Ik heb het verslag dat mij bij beslissing van de algemene vergadering van het Rekenhof van 29 september laatstleden laatstleden werd toegezonden, met de nodige aandacht onderzocht.

Naar aanleiding van het tegensprekelijk onderzoek van het voorlopig verslag van het auditoraat hebben de vertegenwoordigers van de Administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen geoordeeld dat het document in kwestie een getrouwe weergave van de toestand vormt.

Ik kan enkel vaststellen dat het verslag de klemtoon plaatst op het bestaan van een aanzienlijk aantal zorgwekkende leemten waaraan dringend dient te worden verholpen.

De secretaris-generaal van het departement werd ermee belast mij zo spoedig mogelijk een actieplan voor te leggen dat de concrete maatregelen beschrijft die moeten worden genomen om tegemoet te komen aan de verschillende aanbevelingen die in het verslag worden geformuleerd.

Aangezien in het verslag gesteld wordt dat er coördinatieproblemen bestaan met daarnaast bovendien nog een gebrek aan middelen, zal het actieplan worden uitgewerkt binnen het

directiecomité van de fiscale administraties dat verantwoordelijk is voor de sturing van de herstructurering van de fiscale administraties.

Het spreekt vanzelf dat ik niet zal nalaten het Parlement zo spoedig mogelijk op de hoogte te brengen van de maatregelen die zullen worden voorgesteld om ervoor te zorgen dat binnen dit beleidsdomein het nodige wordt gedaan om de goede besteding van de rijksmiddelen te verzekeren met inachtneming van de principes van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Met de meeste hoogachting,

(w. g.)  
Didier REYNDEERS