

REKENHOF

Prestaties die het leger uitvoert voor derden

*Verslag van het Rekenhof
aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, oktober 2001



REKENHOF

Prestaties die het leger uitvoert voor derden

*Verslag van het Rekenhof
aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag van het Rekenhof goedgekeurd
in de algemene vergadering van 5 september 2001*

Prestaties die het leger uitvoert voor derden

Synthese van het verslag	5
1. Algemene context	5
2. Oogmerken en resultaten van de controle	5
3. Het standpunt van de diensten en van de Minister van Landsverdediging	10
Hoofdstuk 1	
Zijn de wettelijke machtigingen toereikend?	12
1.1 De budgettaire en wettelijke context	12
1.2 De conventionele prestaties	13
1.3 De vorderingen	15
1.4 De opvorderingen door openbare overheden	16
Hoofdstuk 2	
Welke prestaties en tegen welke prijs?	19
2.1 Algemene richtlijnen	19
2.2 Het stelsel van de machtiging tot prestaties ten voordele van derden	19
2.3 Tarifiering en facturering van de prestaties	21
Hoofdstuk 3	
Worden de ontvangsten ingevorderd?	24
3.1 Registratie van de rechten	24
3.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de invordering	25
3.3 Opvolging van de ontvangsten en van de rechten	27
3.4 Geschillenprocedure	30
Hoofdstuk 4	
Welke verantwoordingen en welke controles?	32
4.1 Aan het Rekenhof voorgelegde verantwoordingen	32
4.2 Interne-controleprocedures	33
Bijlagen	36

Het leger voert verschillende dienstprestaties ten voordele van derden uit.

1. Algemene context

Het leger voert ten voordele van derden verschillende dienstprestaties uit die in principe impliceren dat de betrokkenen de daarbij gemaakte kosten terugbetalen. De strijdkrachten zijn van oordeel dat die mogelijkheid om prestaties tegen betaling uit te voeren, hen toelaat hun potentieel te optimaliseren. Tevens verkeren zij hierdoor in de gelegenheid de relatie tussen leger en burger te verbeteren.

Landsverdediging ontvangt jaarlijks ongeveer één miljard BEF ontvangsten uit die prestaties tegen betaling.

Het gaat grotendeels om ontvangsten die de variabele kosten dekken die voor die prestaties werden gemaakt. Dat gedeelte van de ontvangsten wordt bestemd voor een organiek fonds dat dient voor het wedersamenstellen van de initieel door de begroting toegekende kredieten voor de uitvoering van de opdrachten van de strijdkrachten. De ontvangsten die voortvloeien uit de facturering van vaste kosten, die op enkele tientallen miljoenen per jaar worden geraamd, komen terecht in de rijksmiddelenbegroting zonder dat zij daarin een bijzondere bestemming krijgen.

Heel wat overheden en diensten werken mee aan de tenuitvoerlegging van die prestaties en de invordering van de ontvangsten die hieruit kunnen voortvloeien.

In het raam van dit verslag wordt onder de leidende overheid inzake ontvangsten de overheid verstaan die thans bevoegd is om de prestatie te machtigen, de kosten en de aanrekening ervan te bepalen, de factuur aan de schuldenaar te sturen en de invordering ervan op te volgen.

Die leidende overheden inzake ontvangsten kunnen eveneens beslissen een prestatie volledig of gedeeltelijk gratis te verstrekken als ze van oordeel zijn dat het gaat om duidelijk humanitaire of sociale operaties, of nog als die prestatie voor de public relations van het leger of voor de militaire training een concreet voordeel oplevert dat niet op een andere of op een goedkopere manier zou kunnen worden bekomen. Daaruit volgt dat die ontvangsten niet representatief zijn voor het werkelijke volume van de totaliteit der prestaties die de strijdkrachten ten voordele van derden uitvoeren.

2. Oogmerken en resultaten van de controle

Een geïntegreerde audit met betrekking tot het geheel van de cyclus van die verrichtingen

Deze audit had in het algemeen tot doel het Rekenhof in staat te stellen een appreciatie te geven over het geheel van de cyclus van die verrichtingen, en dat vanaf de fase van het verlenen van de machtiging voor het uitvoeren van een prestatie tot de wederaanwending van de bestemde ontvangsten die hieruit kunnen voortvloeien.

Het gaat om een geïntegreerde audit waarbij verschillende aspecten van de controlebevoegdheden van het Rekenhof zoals de controle van de wettelijkheid van de verrichtingen, de controle op het goed beheer (analyse van de procedures in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid), alsook het onderzoek van de

modaliteiten voor het afleggen en verantwoorden van de beheersrekening van de rekenplichtige der ontvangsten tegelijk aan bod komen.

De wettelijkheid van de prestaties en van de factureringen

De prestaties, waarvan de strijdkrachten van oordeel zijn dat ze die hebben uitgevoerd ten voordele van derden en die aanleiding geven tot een facturering, kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld, namelijk de prestaties van conventionele aard, de wettelijke opvorderingen en de verzoeken tot optreden gedaan door openbare overheden. Deze laatste worden ambtshalve aanvaard als wettelijke opvorderingen maar worden toch gefactureerd als conventionele prestaties.

De prestaties van conventionele aard zijn enkel gebaseerd op een wettelijke bepaling die ieder jaar opnieuw wordt opgenomen in de algemene uitgavenbegroting.

Het Rekenhof stelt voor het voorontwerp van wet dat handelt over de prestaties van de strijdkrachten ten voordele van derden te finaliseren dat sedert 1993 op stapel staat. Dan zou de wetgever organieke bepalingen kunnen goedkeuren.

Wanneer de strijdkrachten uitdrukkelijk worden opgevorderd krachtens de wet, gaat het Rekenhof ervan uitdat de kosten die aan die prestaties verbonden zijn, moeten worden gedekt door de kredieten uit de sectie Landsverdediging van de algemene uitgavenbegroting, behalve in de gevallen waar de wetgever expliciet voorziet in de facturering.

De aard van de prestaties bij opvordering door de gerechtelijke overheid zou nader moeten worden toegelicht. Inderdaad, ofwel gaat het wel om een opvordering die op een wettelijke grondslag is gebaseerd en die in de wettelijke vorm is ingediend en in dat geval kan geen enkele factuur worden opgesteld binnen de huidige wettelijke context, ofwel gaat het niet om een echte opvordering en dan dient men ervan uit te gaan dat het om conventionele aanvragen gaat en moet men deze dienovereenkomstig behandelen door het afsluiten van een voorafgaande overeenkomst waarin de wederzijdse verplichtingen staan beschreven.

Wat de verzoeken tot tussenkomst vanwege de burgerlijke overheden betreft die niet op een wettelijke grondslag berusten, is het Rekenhof van oordeel dat ze expliciet zouden moeten worden behandeld als aanvragen van conventionele aard en dat dit als zodanig aan de begunstigen zou moeten worden voorgesteld van bij het begin van het onderzoek van hun aanvraag.

Wanneer er zich een ramp op hun grondgebied voordoet, kunnen de gemeenten gratis de hulp van de Civiele Bescherming inroepen, terwijl voor de tussenkomst van de strijdkrachten de kosten gefactureerd worden. Die regeling wordt zelfs toegepast als deze tussenkomst gevraagd wordt omdat de middelen die de Civiele Bescherming kan inzetten, niet voldoen of opgebruikt zijn. Dergelijk onderscheid doet afbreuk aan de gelijke behandeling van de betrokken derden op het vlak van kostenregeling door de gemeenschap, aangezien de opdrachten van de Civiele Bescherming ook worden gedekt door de staatsbegroting.

Er bestaat geen enkele wettelijke bepaling waarin de opdrachten van het leger worden gedefinieerd.

De aard van de prestaties bij opvordering door de gerechtelijke of burgerlijke overheid zou nader moeten worden toegelicht.

Een toestand die afbreuk doet aan de gelijke behandeling van derden ten opzichte van de kostenregeling door de gemeenschap.

Er moet een wet worden aangenomen om tegemoet te komen aan de voornaamste aanbevelingen van het Rekenhof.

Het Rekenhof formuleert de aanbeveling dat in de wettelijke bepalingen een duidelijk onderscheid zou worden gemaakt tussen enerzijds de wettelijke opdrachten van het leger, die moeten worden gedekt door de sectie in dat verband in de algemene uitgavenbegroting, en anderzijds de prestaties die aan het leger kunnen worden gevraagd of opgelegd, mits terugbetaling van de kosten.

In de wet zouden de grenzen en de tenlasteneming van de kosten van de opvoedingen door een gerechtelijke overheid moeten worden gepreciseerd.

In wettelijke bepalingen zou het recht tot opvoeding van het leger door de burgerlijke overheid in geval van schadegevallen moeten worden vastgelegd. Ook zou daarin moeten worden gepreciseerd of die prestaties worden gedekt door kredieten van Landsverdediging, dan wel of ze worden uitgevoerd tegen betaling. In dat laatste geval zou duidelijk moeten worden gepreciseerd wie, de opvoederende overheid of de Civiele Bescherming, als de schuldenaar moet worden beschouwd.

Machtigingverlening van de prestaties

Het stelsel van machtiging van de prestaties is georganiseerd rond de uitzonderlijke aard van gratis prestaties.

Het stelsel van machtiging tot het uitvoeren van prestaties is zodanig opgevat dat die prestaties slechts bij uitzondering gratis zijn. De dossiers waarvan het gratis gedeelte uitstijgt tot boven 400.000 BEF, moeten door de Minister van Landsverdediging worden goedgekeurd. Dit drempelbedrag, dat zeer goed illustreert dat het delegatieniveau laag ligt, werd in 1972 vastgelegd en is sedertdien niet meer herzien.

Er is daarentegen in geen enkele bijzondere machtigingsbepaling voorzien in de gevallen waarin geen gratis prestaties worden gevraagd, en zulks ongeacht het bedrag van de prestaties (met uitzondering van luchtvervoer, waarvoor de voorafgaande goedkeuring nodig is van de minister die bevoegd is voor Landsverdediging).

Het Rekenhof formuleert de aanbeveling om de algemene richtlijnen met betrekking tot de prestaties ten voordele van derden te coördineren en te actualiseren. Het uitwerken van nieuwe bepalingen zou de gelegenheid bieden een delegatieregeling in te richten om de prestaties ten voordele van derden tegen betaling te machtigen, evenals om de delegaties te herzien die worden verleend in het geval waarin gevraagd wordt om deze prestaties geheel of gedeeltelijk gratis te leveren.

De invorderingsprocedure

De controle had betrekking op de verrichtingen die volgen op een prestatie ten voordele van derden en die werden uitgevoerd door de rekenplichtige der ontvangsten van bij zijn indiensttreding op 1 september 1997 tot 30 juni 2000. Aangezien de geanalyseerde procedure ook toegepast wordt op alle vastgestelde rechten waarvan de invordering is opgedragen aan de rekenplichtige der ontvangsten van Landsverdediging kunnen de vaststellingen, opmerkingen en suggesties van het Rekenhof worden doorgetrokken naar die rechten in hun geheel.

In doeltreffendheids- termen, kunnen de resultaten als zeer goed worden bestempeld.

In doeltreffendheidstermen kunnen de resultaten als zeer goed worden bestempeld. Op 30 juni 2000 bedroeg het invorderingspercentage, in waarde en per jaar waarin het recht werd geregistreerd, 95% voor 1998 en 93% voor 1999.

Er kan niet worden voorbijgegaan aan de traagheid van de invorderingsprocedure in de gevallen waarin de schuldenaar zijn schuld niet spontaan betaalt.

In termen van doelmatigheid kan de invorderingsprocedure worden verbeterd.

Het Rekenhof acht het noodzakelijk die invorderingsprocedure te herzien met het oog op het bereiken van een grotere doelmatigheid. Daartoe is het nodig de documentenstromen aanzienlijk te beperken en de termijnen te verkorten voor het doorlopen van de verschillende fasen van die procedure.

Het Rekenhof heeft bovendien kunnen vaststellen dat zelfs wanneer interne richtlijnen dat vereisen, de motiveringen van de door de leidende overheden inzake ontvangsten genomen beslissingen (wijziging of annulering van het recht, schorsing van de opvordering), niet worden voorgelegd, noch geëist of gecontroleerd. Die bevoegdheden om op te treden zonder dat er controle is, staan in contrast met het bestaande lage delegatieniveau voor het verlenen van de toelating om een prestatie volledig of gedeeltelijk kostenloos uit te voeren.

De beslissingen moeten worden gemotiveerd.

In het algemeen zouden het beheer en de invordering van de rechten kunnen worden verbeterd door een betere benutting van de mogelijkheden van het informatiesysteem dat aan de basis ligt van de ontvangstenboekhouding. Nu reeds lijkt het mogelijk voordeel te halen uit de mogelijkheden van het systeem voor gegevensbeheer om de verschillende betrokken instanties te sensibiliseren voor een betere opvolging van de rechten.

Een betere benutting van de mogelijkheden van het informatiesysteem.

Het Rekenhof stelt voor te werken met een gestandaardiseerde betaaltermijn, die beter te verzoenen is met een gelijke behandeling van de schuldenaren en ook beter beantwoordt aan de doelmatigheidsvoorwaarden van een invorderingsprocedure, evenals met één dossiernummer dat geen verwarring toelaat, om de identificatie van de ontvangsten te vergemakkelijken.

Toepassing van een gestandaardiseerde betaaltermijn.

Het instellen van één factuereerdienst zou het mogelijk maken om pro forma-facturen te centraliseren die werden opgesteld door de leidende overheden inzake ontvangsten; daarin zou een eenduidig referentienummer worden geïntegreerd dat het mogelijk maakt de schuldvordering en de betalingen te identificeren. Vervolgens zou deze dienst de factuur aan de schuldenaar richten en tegelijkertijd het bevel om tot de invordering over te gaan aan de rekenplichtige geven.

Eén factuereerdienst.

Een grondige vereenvoudiging van de modaliteiten voor de herinneringsbrieven en een duidelijker onderscheid tussen de functie van ordonnateur en die van rekenplichtige zou het mogelijk maken de invorderingstermijnen aanzienlijk in te korten. Deze aanbeveling vormt geen hinderpaal voor een opschorting van de invorderingsprocedure in de gevallen waarin vooraf een geschil met de schuldenaar moet worden geregeld.

Een radicale vereenvoudiging van de modaliteiten voor de herinneringsbrieven.

De leidende overheden inzake ontvangsten zouden hoe dan ook nog enkel aangesproken moeten worden om de informatie te verstrekken die nodig is voor de behandeling van de betwistingen en zouden geen enkele beslissing inzake oninvorderbaarheid meer mogen nemen die leidt tot de annulering van de schuldvordering.

De bevoegdheden van de leidende overheden inzake ontvangsten moeten worden herzien.

Het Rekenhof is bovendien van oordeel dat enkel beslissingen tot annulering kunnen worden genomen als ze steunen op de vaststelling dat het recht niet bestaat, en dat die beslissingen moeten worden gemotiveerd als verantwoording voor de schrapping van de schuldvordering.

De betrokken diensten moeten daarenboven de verplichting nakomen om de nog in te vorderen schuldvorderingen mee te delen aan de Administratie van de Domeinen als de invorderingsmaatregelen van Landsverdediging zonder gevolg blijven of als het vermoeden van oninvorderbaarheid bestaat; dat moet gebeuren vóór de annulering in de boekhouding van de ontvangsten.

Conforme richtlijnen die niet correct ten uitvoer worden gelegd.

De bepalingen in verband met die geschillenprocedure die zijn opgenomen in de reglementen van de begrotings- en financiële boekhouding van het leger, zijn in overeenstemming met de basisbeginselen inzake de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen van de Staat.

De effectief gevolgde procedure wijkt echter af van die richtlijnen en houdt geen rekening met of minimaliseert de bevoegdheden van de Administratie van de Domeinen van het Ministerie van Financiën op het vlak van de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen van de Staat; als gespecialiseerde administratie beschikt deze laatste nochans over haar eigen invorderingsmiddelen.

Het Rekenhof is van oordeel dat de inschakeling van het gerecht voor dossiers die draaien om een miniem bedrag een nodeloze kostenpost vertegenwoordigt als men weet dat men kan terugvallen op de middelen en bevoegdheden die de Administratie van de Domeinen kan inbrengen.

Bovendien dient men ervoor te waken dat de eindbeslissingen van de Directie ongevallen en geschillen worden geregistreerd in de boekhouding van de ontvangsten.

Ten slotte moet telkens de Administratie van de Domeinen instaat voor de invordering van een recht, dat recht worden geschrapt uit de boekhouding van de ontvangsten van Landsverdediging, onverminderd de heraanwending van de ontvangst in de gevallen waarin zulks bepaald is.

Aan het Rekenhof voorgelegde rekeningen

De aan het Rekenhof voorgelegde boekhoudkundige verantwoordingen moeten worden vervolledigd.

De gegevens die worden verstrekt in verband met de door te storten sommen (allerlei rekeningen) dienen te worden vervolledigd zodat ze een toestand weergeven die volledig is op het ogenblik van het afsluiten van de beheersrekening en ze niet enkel de variaties bevatten die zich sedert de vorige afsluiting hebben voorgedaan. Er zou eveneens een beknopte verantwoording van die verrichtingen moeten worden gegeven.

De bij de aan het Rekenhof voorgelegde rekeningen gevoegde verantwoordingen hebben in hoofdzaak betrekking op de ingevorderde rechten en gaan niet in op de beslissingen op basis waarvan rechten werden geschrapt of gewijzigd. In termen van externe controle lijkt het verifiëren van de ontvangst die niet kon worden geïnd, toch een minstens even belangrijke taak als het controleren van de juistheid van de ingevorderde rechten.

Interne controle

Het Rekenhof stelt vast dat het interne-controleapparaat neerkomt op een controle door de hiërarchie, alsook op de onderlegdheid van een sectie van de Divisie Begroting van de Generale Staf inzake financiële controle maar geen echte interne-auditfunctie¹ omvat. Samen met de ruime interventiebevoegdheden van de leidende overheden inzake ontvangsten is het hierdoor niet mogelijk met redelijke zekerheid te poneren dat de prestaties ten voordele van derden op exhaustieve en juiste wijze werden geboekt en dat de aangebrachte wijzigingen in de vastgestelde rechten in rechte en in feite gegrond zijn.

Het Rekenhof formuleert de aanbeveling interne-controleprocedures te organiseren, met inbegrip van het instellen van een cel interne audit, die over voldoende autonomie zou beschikken ten opzichte van de betrokken diensten.

Thans worden de opvorderingen door burgerlijke overheden bijvoorbeeld ambts-halve aanvaard op basis van een vermoeden van wettelijkheid en regelmatigheid, zonder dat het risico bestaat dat op deze kwalificatie na afloop van een controle teruggekomen wordt. Voor prestaties ten voordele van derden op vraag van de Minister van Landsverdediging of van zijn kabinet wordt eveneens groen licht gegeven hoewel ze niet steeds goed gedocumenteerd zijn.

Het lijkt belangrijk te onderstrepen dat via de uitgevoerde controles proceduretekortkomingen of tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging ervan konden worden vastgesteld en geen manifeste onregelmatigheden. De betrokken diensten konden over het algemeen de gevraagde uitleg en verantwoordingen verstrekken.

Er dient echter voorbehoud te worden geformuleerd rekening houdend met de onmogelijkheid van de Medische Dienst om de verrichtingen van de Bloedbank bij het Militair Ziekenhuis te verantwoorden.

Het interne-controleapparaat zou een functie interne audit moeten omvatten.

Er werd geen enkele manifeste onregelmatigheid vastgesteld maar er moet voorbehoud worden geformuleerd.

3. Het standpunt van de diensten en van de Minister van Landsverdediging

Het tegensprekelijk debat

Van bij de voorstelling van deze audit hebben de verantwoordelijken van het leger te kennen gegeven dat ze geïnteresseerd zijn in een externe opinie in verband met de validiteit van de procedures inzake de vaststelling en de invordering van de rechten evenals in de aanbevelingen die deze kunnen verbeteren.

Het Rekenhof wenst die betrokken diensten allemaal te bedanken en meer in het bijzonder de Afdeling Begroting van de Generale Staf, voor hun beschikbaarheid en hun perfecte samenwerking. Alle uitleg die tijdens de audit werd gevraagd, werd verstrekt en alle gevraagde documenten werden voorgelegd.

Het voorlopig verslag van het auditoraat heeft aanleiding gegeven tot een eerste tegensprekelijk debat tussen de vertegenwoordigers van het leger, met name de

¹ De noties van controle en interne audit worden gedefinieerd in punt 4.2.

chef van de Divisie Begroting van de Generale Staf en zijn medewerkers, en de controleploeg op 20 maart 2001, in de loop waarvan geen enkele opmerking over de inhoud werd geformuleerd.

De methodologische aspecten van deze audit worden als bijlage A bij dit verslag voorgesteld.

Het antwoord van de Minister van Landsverdediging

Het verslag van het Rekenhof werd op 4 mei 2001 aan de Minister van Landsverdediging gericht, samen met een verslag van de tegensprekelijke vergadering met de Divisie Begroting van de Generale Staf, alsook met een inventaris van de acties die door deze divisie worden beoogd op korte en langere termijn.

De Minister van Landsverdediging heeft via een brief van 25 juni 2001, die als bijlage bij het verslag is opgenomen, aan het Rekenhof laten weten dat hij geen enkele commentaar heeft in verband met de resultaten van de audit en de opmerkingen.

In verband met de aanbevelingen laat hij het Rekenhof weten dat de administratie reeds gevolg heeft gegeven aan sommige ervan: zulks is inzonderheid het geval in verband met de herinneringsprocedure, voor de behandeling van de geschillen door de dienst geschillen en de systematische verzending van de dossiers aan de Administratie van de Domeinen als gebleken is dat de schuldvorderingen niet zullen kunnen worden ingevorderd. Er werden eveneens onderrichtingen gegeven opdat de andere aanbevelingen in aanmerking zouden worden genomen bij het bestuderen van de thans op stapel staande herstructurering.

Hoofdstuk 1

Zijn de wettelijke machtigingen toereikend?

1.1 De budgettaire en wettelijke context

111 Krachtens artikel 3 van de wetten op de rijkscomptabiliteit² zijn de gezamenlijke ontvangsten bestemd voor de gezamenlijke uitgaven. Met afwijking van de principes van de universaliteit van de begroting en van de niet-bestemming van de ontvangsten bepaalt artikel 45 van diezelfde wetten evenwel dat een organieke wet begrotingsfondsen kan oprichten door sommige op de rijksmiddelenbegroting aangerekende ontvangsten te bestemmen voor uitgaven waarvan zij het voorwerp vaststelt. De kredieten voor die fondsen variëren naargelang van de aangerekende ontvangsten. Het saldo ervan dat op het einde van het jaar beschikbaar is, kan naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen.

112 De organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen³ richt bij Landsverdediging een "*Fonds voor prestaties tegen betaling*" op waar de opbrengst van de prestaties tegen betaling wordt ondergebracht. De gemachtigde uitgaven ten laste van dat fonds kunnen betrekking hebben op personeel, werking en investeringen.

113 Voor de toepassing van die bepaling bestemt het departement voor dat fonds enkel het deel van de terugbetalingen dat de variabele kosten (toelagen en vergoedingen verschuldigd aan het personeel, onderhoudskosten, verbruiksgoederen, ...) betreft die rechtstreeks met de prestatie verband houden, en waarvan de wederaanwending de strijdkrachten in de gelegenheid stellen over alle middelen te beschikken die oorspronkelijk waren toegekend met het oog op het vervullen van hun wettelijke opdrachten.

De terugbetaling van de vaste kosten (bezoldigingen, afschrijvingen) daarentegen, die hoe dan ook door de begroting van Landsverdediging worden gedragen, wordt zonder bijzondere bestemming aan de Schatkist gestort.

114 Men dient op te merken dat de ontvangsten die voortvloeien uit prestaties die tegen betaling worden verricht, slechts een deel vertegenwoordigen van de ontvangsten die gebeuren via de gewone rekenplichtige van Landsverdediging; die laatste verricht eveneens andere ontvangsten die bestemd zijn voor de rijksmiddelenbegroting (niet-bestemde ontvangsten) of voor thesaurierekeningen.

De ontvangsten die door de rekenplichtige der ontvangsten van Landsverdediging worden verricht als gevolg van prestaties tegen betaling belopen ongeveer een miljard frank per jaar. De meeste van die ontvangsten dekken de variabele kosten die voor het uitvoeren van die prestaties werden aangegaan en worden voor het organiek fonds bestemd. De ontvangsten die voortvloeien uit de facturering van vaste kosten (lonen en afschrijvingen) worden op enkele tientallen miljoenen per jaar geraamd.

De onderstaande tabel geeft de evolutie van de ontvangsten die voor het begrotingsfonds van Landsverdediging werden bestemd.

² Wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

³ Belgisch Staatsblad van 12 januari 1991.

Bestemde ontvangsten (in miljoen BEF)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1.189,9	682,1	945	917,2	864,9	1.106,6	755,9	1.167,6

- 115 Buiten de internationale verdragen die België heeft geratificeerd, bestaat er geen enkele wettekst die de algemene opdracht van de strijdkrachten definieert. Artikel 182 van de Grondwet preciseert evenwel dat “de wet bepaalt op welke wijze het leger wordt aangeworven. Zij regelt eveneens de bevordering, de rechten en de verplichtingen van de militairen”. Binnen die context kunnen de prestaties die het leger ten voordele van derden verricht en die worden gefactureerd, in drie categorieën worden ondergebracht: de (facultatieve) prestaties van conventionele aard, de wettelijke vorderingen en de verzoeken van openbare overheden die als wettelijke vorderingen worden beschouwd en als conventionele prestaties worden gefactureerd.

1.2 De conventionele prestaties

- 121 In de huidige stand van de wetgeving steunen de prestaties van de strijdkrachten ten voordele van derden op een wetsbepaling die sedert 1991 ieder jaar opnieuw in de algemene uitgavenbegroting wordt opgenomen. In de praktijk worden die prestaties uitgevoerd krachtens algemene orders, reglementen en richtlijnen die intern zijn aan de Krijgsmacht.

Wetsbepaling 2.16.16: *“Behoudens de gevallen waarin het beroep op de Krijgsmacht krachtens de wet is geregeld, mogen eenheden worden ingezet in het kader van tegen betaling uitgevoerde prestaties van openbaar nut, met humanitair of cultureel oogmerk, of inzake hulp aan de natie”.*

De Krijgsmacht beschouwt als derden alle publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen die niet in de structuur van het Ministerie van Landsverdediging of in die van de Belgische Krijgsmacht voorkomen. Het gaat om een notie van derde in de budgettaire betekenis van het woord: de federale departementen, andere dan Landsverdediging, worden met derden gelijkgesteld, ook al vormt de Staat slechts een enkele rechtspersoon.

- 122 Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt in een advies van 12 februari 1985⁴, vereisen verschillende grondwettelijke bepalingen dat een wet de gevallen bepaalt waarin de strijdkrachten prestaties ten voordele van derden tegen betaling kunnen verrichten.

De Raad van State heeft eveneens artikel 173 van de Grondwet ingeroepen; dat bepaalt dat behalve in de gevallen waarvoor de wet formeel een uitzondering maakt, van de burgers geen retributie kan worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat, de Gemeenschap, het Gewest, de agglomeratie, de federatie van gemeenten of de gemeente; het principe van het betalen van retributies aan de Staat in ruil voor de medewerking van militairen aan taken die niets te maken hebben met de essentiële opdrachten van het leger kan dus slechts krachtens een wet worden opgelegd.

De Raad van State heeft eraan toegevoegd dat *“als de Wetgever het noodzakelijk achtte een wettelijke basis te verlenen aan de opvordering van het leger om de ordehandhaving te verzekeren, a fortiori dient te worden aanvaard dat er wetten moeten worden opgesteld om het leger in staat te stellen op te treden als de openbare orde niet bedreigd is”.* (vertaling)

⁴ Advies van de Afdeling Wetgeving, nr. L. 16.473/2.

123 Het Rekenhof heeft van zijn kant in 1995 gevraagd dat de wetsbepaling die sedert 1991 ieder jaar in de algemene uitgavenbegroting wordt herhaald, zou worden vervangen door een organieke wet die het mogelijk maakt de opdrachten van het leger uit te breiden tot taken van openbaar nut die niet van strikt militaire aard zijn⁵.

124 Ondanks die tussenkomsten van de Raad van State en van het Rekenhof kreeg het probleem geen definitieve bevredigende oplossing. Wel werd reeds een voorontwerp van wet betreffende de prestaties van de Krijgsmacht dat hiervoor moest zorgen uitgewerkt en op 19 november 1993 door de Ministerraad goedgekeurd, maar het raakte nooit ingediend bij het Parlement. Later werden verschillende opeenvolgende versies van dat voorontwerp van wet opgesteld.

De draagwijdte van dat voorontwerp kan worden geïllustreerd aan de hand van enkele uittreksels uit de laatst gekende versie die dateert van 25 februari 1999.

“Artikel 2 – Benevens in de gevallen waarin het optreden van de Krijgsmacht bij wet of door de internationale verplichtingen is vastgelegd, is zij gemachtigd ten behoeve van derden prestaties te verrichten, op voorwaarde dat deze geen commerciële activiteit behelzen die in concurrentie zou kunnen treden met de privé-sector en dat ze de band tussen de strijdkrachten en de natie verstevigen of dat ze bijdragen tot de opleiding of de training van het personeel van de strijdkrachten.

De Koning bepaalt welke overheden of personen om een dergelijk optreden mogen verzoeken, de omstandigheden waarin zij om een dergelijk optreden mogen verzoeken en de modaliteiten die ter zake zijn in acht te nemen.

Artikel 6 – De prestaties van de Krijgsmacht ten behoeve van derden, bedoeld in artikel 2, eerste lid, worden uitgevoerd tegen betaling.”.

Dat ontwerp bekrachtigt het principe van de terugbetaling van de kosten in verband met die prestaties.

Naast het feit dat ze in overeenstemming zou zijn met de juridische ordening die door de Grondwet is vastgesteld, zou een organieke wetsbepaling beantwoorden aan de eerste hoofdprincipes die door het comité voor overheidsbeheer van de OESO⁶ zijn vastgesteld; daarin staat dat wil een openbare instelling haar diensten factureren, de wet dit duidelijk moet bepalen.

125 Conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof

Er bestaat geen enkele permanente wetgeving die de Krijgsmacht ertoe machtigt prestaties te leveren ten voordele van derden en de Staat een retributie te innen die de kost van die prestaties geheel of gedeeltelijk compenseert.

Het Rekenhof stelt in dat verband vast dat de bepalingen van het voorontwerp van wet betreffende de prestaties van de Krijgsmacht ten voordele van derden, dat sedert 1993 op stapel staat, aan zijn opmerkingen en aan het commentaar van de Raad van State tegemoetkomen. Het beveelt derhalve aan die tekst te finaliseren teneinde de wetgever in de gelegenheid te stellen de ter zake ontbrekende organieke regels goed te keuren.

⁵ Commentaar van het Rekenhof betreffende het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het jaar 1996 (Stuk Kamer nr. 194/3-95/96).

⁶ PUMA/ Public management occasional papers – OESO studie buiten serie nr. 22: User charging for government services: Best practice guidelines and case studies”, bladzijde 7, praktijkvoorbeeld nr. 1

1.3 De vorderingen

- 131 Diverse wettelijke bepalingen laten de burgerlijke of de gerechtelijke overheden toe de Krijgsmacht op te vorderen.

Inzake openbare orde geeft artikel 175 van de gemeentewet de burgemeester de toelating het leger of de rijkswacht op te vorderen bij oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde, teneinde de openbare orde te handhaven of te herstellen. Artikel 129 van de provinciewet geeft de gouverneur de toelating *“in geval van woelige samenscholingen, van oproer of van gewelddadig verzet tegen de uitvoering van de wetten of van de wettelijke verordeningen de gewapende macht op te vorderen.... de bevelvoerende officier is gehouden aan de schriftelijke vordering van de gouverneur te voldoen”*.

In gerechtelijke zaken verleent artikel 25 van het Wetboek van Strafvordering aan de procureurs des Konings en alle andere officieren van de gerechtelijke politie het recht om rechtstreeks de gewapende macht op te vorderen⁷ in de uitoefening van hun ambt⁸.

- 132 Algemeen gesteld wordt de deelname van het leger aan ordehandavingsopdrachten niet gefactureerd. Het gaat in feite om een essentiële opdracht van de gewapende macht⁹. In bepaalde gevallen kunnen kosten die door derden werden veroorzaakt, echter wel ten laste van die laatsten worden gelegd¹⁰.

- 133 Met betrekking tot de opvorderingen door het gerecht gaat Landsverdediging ervan uit dat aan die verzoeken niet gratis kan worden voldaan, ook al heeft de wetgever niet gesteld dat die prestaties moeten worden gefactureerd. Dat heeft voor gevolg dat, behoudens de gevallen waarin de prestaties bij wijze van training gratis worden uitgevoerd, het Interarmeen Territoriaal Commando de interventies aanrekent die door een onderzoeksrechter of door een officier van de gerechtelijke politie worden gevraagd (uitvoeren van onderzoeksoperaties onder water door kikvorsmannen, expertiseonderzoek van wapens of springstoffen, ...).

De beslissing om die categorieën van prestaties te factureren, steunt op de notie van derde in de budgettaire betekenis van het woord, aangezien in de begroting van Landsverdediging geen enkel krediet is uitgetrokken voor het dekken van de kosten die deze opdrachten behelzen. Daarbij aansluitend kan eveneens worden gewezen op een zekere ambiguïteit die voortvloeit uit de evolutie in de loop van de tijd van de notie gewapende macht.

Terzake legifereren is dus een noodzaak. In de gevallen waarin krachtens de wet op het leger een beroep wordt gedaan, kan de wetsbepaling die jaar na jaar in de algemene uitgavenbegroting wordt herhaald, geen wettelijke grondslag voor een facturering vormen omdat die bepaling slaat op de gevallen waarin niet krachtens de wet op de Krijgsmacht een beroep wordt gedaan.

⁷ Titel VI van de Grondwet, “De Gewapende Macht”, bevat de bepalingen betreffende het leger en de rijkswacht.

⁸ Men dient eveneens op te merken dat artikel 12 van de wet van 7 april 1919 (Belgisch Staatsblad van 12 april 1919) tot instelling van rechterlijke officieren en agenten bij de parketten aan de gerechtelijke officieren het recht verleent, in de uitoefening van hun ambt, de bijstand van de gewapende macht te vorderen.

⁹ Zie onder meer de decreten van 26 juli en 3 augustus 1791 betreffende de opvordering en het optreden van de gewapende macht tegen samenscholingen.

¹⁰ De wet van 28 mei 1956 op de ontplofbare stoffen geeft de gouverneur of de burgemeester de toelating het leger op te vorderen om ontplofbare materies op een veilige plaats op te bergen. De evacuatiekosten zijn ten laste van de bezitter van de ontplofbare stoffen (op te merken valt daarentegen dat de ophaling en de vernietiging van springstoffen die toevallig werden ontdekt, als behorende tot de opdrachten van de Krijgsmacht worden beschouwd). Een gelijkaardige regeling werd door de wet van 22 juli 1974 ingericht inzake giftige stoffen.

Wanneer de Krijgsmacht expliciet krachtens de wet wordt opgevorderd, is het Rekenhof van mening dat de kosten voor die prestaties moeten worden gedekt door de kredieten uit de sectie Landsverdediging van de algemene uitgavenbegroting; uitzondering op die regel vormen de gevallen waarin de wetgever expliciet in de facturering voorziet. Het ontbreken of de ontoereikendheid van kredieten kan immers niet worden aangevoerd als een reden om zich te onttrekken aan de verplichtingen die in een organieke wet zijn vervat.

In het geval van opvorderingen door de gerechtelijke overheid zou de aard van die interventies moeten worden verduidelijkt. Ofwel gaat het om conventionele verzoeken en dan moeten ze navenant worden behandeld door het afsluiten van voorafgaande overeenkomsten die de wederzijdse verplichtingen vastleggen, ofwel gaat het om opvorderingen die op een wet steunen en in de wettelijke vorm zijn ingediend, en in dat geval kan er binnen de context van de huidige wettelijke bepalingen geen factuur worden nagestuurd.

In die laatste eventualiteit zou de aanrekening van de kosten voor die interventies op de kredieten van Landsverdediging evenwel verschillende organisatieproblemen (beheersing van het volume van de prestaties) en problemen in verband met de begrotingsspecialiteit per programma kunnen doen rijzen (sedert de begrotingsherforming van juni 1989 wordt voor de toewijzing van de kredieten eerder gekeken naar de opgelegde doelstellingen dan naar de kostenstructuren). De wetgever zou bijvoorbeeld een recht op vordering door de gerechtelijke overheden kunnen bekrachtigen als daarin een uitdrukkelijke machtiging voorkomt die Landsverdediging in de gelegenheid stelt de kosten van haar optreden te recupereren. Ook zou hij het toepassingsveld van artikel 25 van het Wetboek van Strafvordering kunnen preciseren.

Om die verschillende redenen verstrekt het Rekenhof de aanbeveling dat de wetsbepalingen een duidelijk onderscheid zouden maken tussen enerzijds de wettelijke opdrachten van de Krijgsmacht waarvan de financiering moet gebeuren met kredieten uit de overeenstemmende sectie in de algemene uitgavenbegroting, en anderzijds de prestaties die aan het leger kunnen worden opgelegd tegen de terugbetaling van de kosten.

1.4 De opvorderingen door openbare overheden

141 De Krijgsmacht heeft zelf vastgesteld dat wanneer zich een schadegeval voordoet en de burgerlijke overheden haar opvorderen, die overheden zich daarbij ten onrechte beroepen op de wettelijke bepalingen betreffende de handhaving en het herstel van de openbare orde of op de wet betreffende de civiele bescherming, en dat terwijl de openbare orde niet bedreigd is of het gaat om opvorderingen die niet duidelijk worden beoogd door de wet op de civiele bescherming. Die opvorderingen worden zonder meer aanvaard, zonder verificatie van de voorwaarden van wettelijkheid en regelmatigheid van een vordering.

Nochtans zijn de bepalingen in kwestie strikt en precies. Zo moet bijvoorbeeld de opvordering door de burgemeester met toepassing van artikel 175 van de gemeentewet "... schriftelijk geschieden, gedagtekend zijn en naam, hoedanigheid en handtekening van de vorderende overheid dragen; zij moet daarenboven de wetsbepaling vermelden waarop zij steunt alsook het voorwerp van de opvordering. (...) In dringende gevallen kan telefonisch worden opgevorderd. Dergelijke opvordering moet zo spoedig mogelijk worden bevestigd in de bovenvermelde vormen".

De wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming (Belgisch Staatsblad van 16 januari 1964) beoogt niet specifiek de Krijgsmacht. Artikel 1 van die wet luidt als volgt: *“De civiele bescherming omvat alle civiele maatregelen en middelen die moeten dienen om de bescherming en het voortbestaan van de bevolking te verzekeren, en om 's lands patrimonium te vrijwaren in geval van gewapend conflict. Zij heeft ook tot doel bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen, te allen tijde personen bij te staan en goederen te beschermen”*.

Artikel 5: “De minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren, of zijn gemachtigde, kan in vreedstijd, bij optreden in het raam van de civiele bescherming en voor de behoeften van deze, de personen en zaken die hij nodig mocht achten, opvorderen. Dezelfde bevoegdheid wordt verleend aan de burgemeester of bij delegatie van zijnerwege aan de officieren van de gemeentelijke brandweerdiensten in vreedstijd, wanneer die diensten in het raam van hun eigen opdracht optreden.

- 142 Paradoxaal worden de prestaties die worden uitgevoerd op verzoek van de burgerlijke overheden, weliswaar als opvorderingen erkend maar toch gefactureerd, behoudens in het geval van rampspoedige gebeurtenissen (grote overstromingen, stormen, ...) waarvoor het over het algemeen de Ministerraad is die beslist dat de kosten van het optreden van de Krijgsmacht ten laste van de legerkredieten worden aangerekend. Wat de civiele bescherming betreft werden de noties rampzalige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen bij koninklijk besluit gedefinieerd¹¹.
- 143 Teneinde een regeling uit te werken voor de verzoeken om bijstand die de burgerlijke overheden indienen, heeft Landsverdediging een voorontwerp van wet opgesteld dat voorziet in de mogelijkheid van een opvordering van de Krijgsmacht bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen als de Minister van Binnenlandse Zaken, een gouverneur, een arrondissementscommissaris of een burgemeester een beslissing in die zin nemen; daarbij worden drie principes ingevoerd om die verzoeken te beperken, te weten de subsidiariteit, de specificiteit van de middelen en de terugbetaling van de kosten.
- 144 Concreet gaat de Krijgsmacht van ambtswege in op de verzoeken die de burgerlijke overheden tot haar richt wanneer zij het hoofd moeten bieden aan een schadegeval, ook al stellen die overheden zich geen vragen omtrent de wettelijke grondslag van dat optreden en ook al is er geen overeenkomst gesloten die de wederzijdse verplichtingen vastlegt. Achteraf ontvangt de aanvragende overheid dan een factuur voor de kosten van die interventie.

Als illustratie van die toestand kan worden verwezen naar een interventie in juli 1999 om de schade te herstellen die door een hevig onweer in een gemeente van de provincie Luik was aangericht. Gevolg gevend aan een verzoek tot vordering vanwege de burgemeester heeft een Genie-eenheid voor 504.223 BEF prestaties verricht. Zes maanden later heeft het Internationaal Territoriaal Commando een factuur toegezonden om die kosten integraal terug te vorderen, doch het schepencollege heeft onmiddellijk om een annulering van die factuur gevraagd.

Een van de hoofdargumenten die de gemeentelijke overheid naar voren schoof om voor die prestatie niets te moeten betalen, was dat zij ook op de Civiele Bescherming een beroep had gedaan en dat die laatste geen terugbetaling had gevraagd. Dergelijke interventies behoren immers tot de kerntaken van de Civiele Bescherming.

¹¹ Koninklijk besluit van 23 juni 1971 houdende organisatie van de opdrachten van de civiele bescherming en coördinatie van de operaties bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen (Belgisch Staatsblad van 24 juli 1974).

De beslissing van de Minister van Landsverdediging was bij de afsluiting van deze audit niet gekend.

- 145 Voor schadegevallen zijn de interventies van de Civiele Bescherming dus gratis voor de gemeenten, terwijl diezelfde gemeenten wanneer zij het leger vragen om op te treden als de middelen van de Civiele Bescherming onaangepast of uitgeput zijn, wel voor de kosten van die prestaties moeten opdraaien.

Dat is een aantasting van het principe van de gelijke behandeling ten aanzien van de aan de overheid verschuldigde lasten en het doet de vraag rijzen van de identificatie van de partijen en van de schuldenaar.

Zouden de interventies die door de Krijgsmacht worden uitgevoerd in de plaats van door de Civiele Bescherming, niet ten laste moeten vallen van de sectie Binnenlandse Zaken in de algemene uitgavenbegroting?

Onder voorbehoud van de goedkeuring van de wettelijke bepalingen die, bij schadegevallen, het recht tot vordering van het leger en het principe van de eventuele betaling van zijn tussenkomst moeten preciseren, zouden die verzoeken uitgaande van burgerlijke overheden overeenkomstig de algemene richtlijnen (zie hoofdstuk 2), d.w.z. in een contractuele context, moeten worden geregeld. Dan zou aan de verzoekers uitdrukkelijk worden gemeld dat de kosten zullen worden gefactureerd en zouden ze zich met dat principe akkoord kunnen verklaren door de afsluiting van een contract dat de wederzijdse verplichtingen vaststelt.

- 146 Conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof

Het Rekenhof is van oordeel dat de verzoeken door openbare overheden buiten de in de wet bepaalde gevallen zouden moeten worden bekeken als verzoeken waarvoor een overeenkomst moet worden opgesteld. Dat moet aan de begunstigden duidelijk van bij het begin van het onderzoek van hun verzoek worden meegedeeld. Wat de interventies in vredetijd bij schadegevallen betreft, stelt het Rekenhof vast dat de facturering van interventies die door de Krijgsmacht in de plaats van de Civiele Bescherming worden verricht, een inbreuk vormt op de gelijkheid van derden ten aanzien van de aan de overheid te betalen lasten.

Via organieke wetsbepalingen zou een grondslag moeten worden gegeven aan een eventueel recht op vordering door de burgerlijke overheden wanneer men het hoofd moet bieden aan schadegevallen. Die bepalingen zouden moeten preciseren of die prestaties worden gedekt door de kredieten van Landsverdediging, dan wel of ze tegen betaling worden verricht. In die laatste hypothese zou eveneens moeten worden uitgemaakt wie, de verzoekende overheid of de Civiele Bescherming, schuldenaar is. Die interventies behoren in principe immers tot de wettelijke opdrachten van de Civiele Bescherming en worden gedekt door haar kredieten. In voorkomend geval zou voor de inschakeling van het leger als de middelen van de Civiele Bescherming onaangepast of ontoereikend zijn, tussen die twee partijen een raamakkoord kunnen worden gesloten.

Hoofdstuk 2

Welke prestaties en tegen welke prijs?

2.1 Algemene richtlijnen

- 211 De bepalingen betreffende de prestaties ten voordele van derden zijn in zes algemene richtlijnen vervat. Daarnaast kan elk van de onderdelen van de Krijgsmacht bijzondere bepalingen uitvaardigen.
- 212 De hoofdprincipes inzake de prestaties ten voordele van derden zijn de volgende:
- Onder derden moet worden verstaan elke publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon die niet behoort tot de structuur van de organisatie van het Ministerie van Landsverdediging en van de Krijgsmacht.
 - De verzoeken vanwege derden moeten schriftelijk worden ingediend of bevestigd.
 - De gevraagde prestaties mogen de uitvoering van de essentiële opdrachten van de Krijgsmacht niet in het gedrang brengen.
 - Die prestaties moeten een hulp aan de natie vormen, zoals een tussenkomst ingeval van een schadegeval bijvoorbeeld, of een humanitaire, patriottische of sociale doelstelling hebben, of een belang vertonen voor de training of voor de public relations van de strijdkrachten, of specifieke middelen vergen waarover enkel de Krijgsmacht beschikt.
 - De prestaties ten voordele van derden kunnen bestaan uit het ter beschikking stellen van onroerende goederen, de terbeschikkingstelling van personeel, de levering van gebruiksgoederen, het uitlenen van materieel, de levering van diensten of uit een combinatie van verschillende van die prestaties.
 - De volledige of gedeeltelijke kosteloosheid moet, om te kunnen worden toegekend, door de derde zijn aangevraagd.
 - In elk geval maken de betrokken diensten een raming van de kosten van de gevraagde prestaties, ongeacht of de kosteloosheid werd aangevraagd.
 - Teneinde elk geschil na uitvoering te vermijden, moet elke prestatie worden voorafgegaan door de ondertekening van een verklaring-verbintenis waarin de begunstigde zich ertoe engageert de transportkosten en andere kosten die in het raam van de prestatie werden verricht, de vergoedingen en toelagen aan het personeel en de eventuele verliezen en beschadigingen terug te betalen. In de gevallen waarin een prestatie gratis wordt verricht, moet de derde zich er toch toe verbinden de herstellingskosten en andere schade indien zich een ongeval voordoet terug te betalen.
 - Elke prestatie die wordt verricht in een domein dat onderhevig is aan het spel van de concurrentie, moet het principe van niet-mededinging met de privé-sector in acht nemen.

2.2 Het stelsel van de machtiging tot prestaties ten voordele van derden

- 221 De procedure van de machtiging tot prestaties is opgebouwd rond het principe van de uitzonderlijkheid van de kosteloosheid.

Er is daarentegen in geen bijzondere machtigingsprocedure voorzien voor de gevallen waarin geen kosteloosheid wordt aangevraagd, en zulks ongeacht het bedrag van de prestaties (met uitzondering van het luchtvervoer, waarvoor de voorafgaande machtiging nodig is van de minister die voor Landsverdediging bevoegd is).

222 In het algemeen werd vastgesteld dat zelfs als vaak een gemotiveerde en gestructureerde beslissing ontbreekt, de verschillende overheden die belast zijn met het onderzoeken van aanvragen tot het laten uitvoeren van prestaties voor derden, tewerkgaan op basis van de beoordelingscriteria die in de interne richtlijnen zijn vastgesteld.

223 Als beslist wordt die aanvragen te weigeren, dan kan dat zijn omdat de gevraagde prestaties te concurrentieel of te commercieel zijn, het verzoek te ver reikt, of omdat onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor het uitvoeren van wat gevraagd wordt. Het advies van de eenheden die de prestaties moeten leveren, wordt systematisch ingewonnen vooraleer aan een derde een positief antwoord te geven.

Het lijkt eveneens belangrijk te onderstrepen dat de aanvragen door derden in aantal en in omvang niet zo talrijk zijn dat een hiërarchie tussen die aanvragen moet worden aangebracht.

Alle aanvragen voor prestaties worden echter niet schriftelijk¹² bevestigd en de verbintenisverklaring wordt enkel door de derde ondertekend en hiermee verbindt hij enkel zichzelf.

Er wordt echter meestal een echte overeenkomst gesloten voor akkoorden in verband met repetitieve prestaties evenals voor prestaties voor luchtvervoer.

224 Voor de machtiging van een prestatie met een kostenloos deel kunnen de volgende personen tussenkomen:

- de Minister van Landsverdediging om machtiging te verlenen voor elke prestatie waarvoor het gratis deel meer dan 400.000 BEF bedraagt, evenals voor de prestaties inzake luchtvervoer;
- de stafchefs om iedere prestatie te machtigen waarvoor de kosteloosheid wordt voorgesteld, voor zover deze niet meer dan 400.000 BEF bedraagt en ze van humanitaire of sociale aard is, of nog als deze prestatie een concreet voordeel vertegenwoordigt op het vlak van de public relations of de training dat niet op een andere manier of goedkoper zou kunnen worden bekomen;
- de Inspectie van Financiën, vóór de machtiging van enigerlei prestatie waarvoor het gratis deel 125.000 BEF¹³ bereikt;
- de overheid die bevoegd is om de prestatie te machtigen (of de overheid die belast is met de opvolging ervan als de machtiging door de minister of de stafchef wordt verleend);
- in bijkomende orde, in het raam van de goede betrekkingen, zijn de korpschefs gemachtigd om door hun eenheid en met hun middelen beperkte prestaties uit te voeren die geen meerkost meebrengen voor de Schatkist.

¹² Zie eveneens sectie 4.2 betreffende de interne-controleprocedures.

¹³ Met toepassing van de artikelen 14 en 15, § 1, 4°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en budgettaire controle (Belgisch Staatsblad van 17 januari 1995).

- 225 Het Rekenhof onderstreept dat het enkel om een procedure van machtigingen *a priori* gaat en dat de bovengenoemde overheden niet opnieuw moeten tussenkomen ingeval de raming van het gratis gedeelte van de prestaties wordt overschreden.
- 226 Tot slot dient te worden onderstreept dat het gegeven dat aan de stafchefs alleen maar delegatie wordt verleend voor prestaties waarvan het gratis gedeelte niet meer dan 400.000 BEF bedraagt, wijst op het geringe delegatieniveau dat gehanteerd wordt. Die drempel werd in 1972 bepaald en is sedertdien niet meer herzien.

2.3 Tarifiering en facturering van de prestaties

- 231 De basisregel voor de facturering van de prestaties ten voordele van derden is dat de totaliteit van de gedane kosten door de begunstigde moet worden terugbetaald. De gegevens die vereist zijn voor de bepaling van de rechten, zijn geput uit het goedkeuringsdossier voor de prestatie en uit de uitvoeringsverslagen die werden opgesteld door de eenheden die de prestaties hebben verricht.
- 232 De prestaties door het personeel worden op forfaitaire wijze gefactureerd, met inbegrip van eventuele bijkomende forfaits, indien de prestatie evenwel aanleiding geeft tot de toekenning van toelagen of vergoedingen aan het betrokken personeel. Het aangewende materieel wordt gefactureerd op grond van een berekening van de afschrijving ervan.

In principe zal de factuur ook de onderhoudskosten en de kosten voor het opnieuw in orde brengen van het materieel omvatten. De kosten in verband met de bezetting van lokalen of de terbeschikkingstelling van materieel worden eveneens gefactureerd.

- 233 Na de uitvoering van een prestatie worden de voor de tarifiering vereiste gegevens aan de leidende overheid inzake ontvangsten gezonden, die de factuur zal opstellen, deze aan de schuldenaar zal toezenden, en een invorderingsbevel aan de rekenplichtige van de ontvangsten zal meedelen.
- 234 Landsverdediging is van oordeel dat de mogelijkheid tot heraanwending ten voordele van de strijdmacht die de prestatie heeft uitgevoerd, een stimulans en een waarborg vormt inzake de facturatie en de opvolging van de invordering.
- 235 De Landmacht heeft een synthesetabel meegedeeld die weergeeft welke mogelijkheden zich kunnen voordoen inzake facturering en gratis karakter volgens de aard van de prestatie (openbaar nut, humanitair of sociaal, privé-belang) en volgens de categorie van de derde (publiekrechtelijk rechtspersoon, internationale organisaties, privaatrechtelijke rechtspersonen, ..). In die tabel zijn die mogelijkheden geklasseerd volgens een schaal van I tot IV (van geheel gratis tot de facturering van alle kosten).

Die synthese bevestigt een algemene praktijk die erin bestaat dat men prioritair uitgaat van de kosteloosheid voor de vaste kosten, waarvan de terugbetaling normaal aan de Schatkist wordt gestort, zonder mogelijkheid tot heraanwending door Landsverdediging. Zo worden bijvoorbeeld voor prestaties van humanitaire en patriottische aard of voor public relations doeleinden, alle variabele kosten gefactureerd, met inbegrip van de vergoedingen die aan het personeel worden betaald, doch niet de afschrijving van het materieel noch het vast loon van het personeel. Voor de prestaties van economische aard (concurrentiële sector) daarentegen worden alle kosten voor het ingezette materieel en personeel gefactureerd.

236 Vastgesteld werd dat de Landmacht de grondprincipes voor de tarifiering van prestaties ten voordele van derden scrupuleus toepast, terwijl de Luchtmacht de afschrijving van het materieel en de vaste lonen van het vliegend personeel niet opneemt in de kost van haar vluchten. Dat verschil is het gevolg van een bewuste beleidskeuze: via die prestaties wou men het vliegend personeel meer ervaring laten opdoen, en dat tegen een prijs die aanvaardbaar is in vergelijking met die welke wordt toegepast door andere operatoren die niet aan dezelfde afschrijvingsregels en aan dezelfde verplichtingen onderworpen zijn. De betrokken diensten zijn van mening dat de prijs van de prestaties prohibitief hoog zou zijn indien alle kosten werden gefactureerd.

237 De voornaamste betrokkenen die bij die procedure tussenkomen zijn:

- de leidende overheid inzake ontvangsten (begrotingsverantwoordelijke), die de aanrekening bepaalt van de ontvangsten die zullen worden uitgevoerd ingevolge de vaststelling van de rechten (naast de minister zijn er 37 leidende overheden inzake ontvangsten);
- de eenheid die de prestatie heeft uitgevoerd en die een verslag van de uitvoering opstelt met alle voor de facturatie noodzakelijke gegevens;
- de ordonnateur van de ontvangst, die verantwoordelijk is voor het bepalen van het bedrag van de schuldvordering, het opstellen en verzenden van de factuur aan de schuldenaar, het meedelen van een ontvangstdossier aan de rekenplichtige van de ontvangsten en het beheren van de eventuele geschillen met de schuldenaar (er zijn 54 ordonnateurs van ontvangsten, waaronder 37 leidende overheden inzake ontvangsten).

Het bepalen van de aanrekening van de ontvangst en de functie van ordonnateur van de ontvangst worden meestal toevertrouwd aan begrotingsverantwoordelijken en aan gedelegeerde ordonnateurs inzake ontvangsten; deze zijn eveneens bevoegd voor het bepalen van de modaliteiten voor de heraanwending van de voor het begrotingsfonds van Landsverdediging bestemde ontvangsten. Op basis van dit laatste criterium is het mogelijk 12 overheden te identificeren die centrale bevoegdheden inzake ontvangsten hebben.

238 Die preciseringen in verband met de procedure voor de tarifiering en de facturatie van de prestaties ten voordele van derden vergen verschillende opmerkingen:

- De leidende overheden inzake ontvangsten werden niet aangewezen door of krachtens een formele akte.
- Het aantal betrokkenen en de administratieve weg die dienovereenkomstig wordt georganiseerd, vertegenwoordigen een kost waarvan het nut zou moeten worden geëvalueerd rekening houdend met de inzet en de risico's.
- De tarifiering betreft uitsluitend de kosten die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de prestatie ten voordele van derden. De structuurkosten en andere onrechtstreekse lasten worden derhalve uitgesloten.
- De evaluatie van de eventuele kosteloosheid steunt op de tarifieringmethode en houdt derhalve geen rekening met onrechtstreekse lasten of met de bijzondere berekeningswijzen die in bepaalde gevallen worden aangewend (zie het voorbeeld van de luchtvervoerprestaties).
- Algemeen gesteld zou de aandacht van de verschillende tussenkomende partijen erop moeten worden gevestigd dat men er alle belang bij heeft dat de termijnen tussen de uitvoering van een prestatie en de toezending van de factuur aan de schuldenaar zo kort mogelijk worden gehouden.

Het Rekenhof pleit voor een actualisering en een coördinatie van de richtlijnen met betrekking tot de prestaties ten voordele van derden, bijvoorbeeld in de vorm van een koninklijk besluit dat wordt genomen ter uitvoering van organieke wetsbepalingen. Het wijst in dat verband op het belang van het voorontwerp van wet betreffende de prestaties ten voordele van derden en van de voorontwerpen van toepassingsrichtlijnen. Die aanbeveling vormt evenwel geen belemmering voor het feit dat bijzondere factureringsregels blijven bestaan volgens het voorwerp of de aard van de prestaties.

De opstelling van nieuwe bepalingen zou een welgekomen opportuniteit betekenen om een delegatiestelsel in te richten voor het verlenen van de nodige toelatingen voor het uitvoeren tegen betaling van prestaties ten voordele van derden, en zou een goede gelegenheid vormen om de toegekende delegaties te herzien wanneer men in het geval verkeert dat het volledig of gedeeltelijk gratis karakter wordt gevraagd.

Tevens zouden de volgende doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt:

- de formele aanwijzing van de leidende overheden inzake ontvangsten;*
- de verplichte herziening van de dossiers waarvoor de geraamde kosten werden overschreden;*
- de vereenvoudiging van het circuit inzake machtiging en opmaak van facturen in verhouding tot de bestaande risico's;*
- de inkorting van de termijnen tussen het verrichten van de prestatie en de toezending van de factuur aan de schuldenaar.*

Hoofdstuk 3

Worden de ontvangsten ingevorderd?

Inleidende nota

Wegens de technische aard ervan, wordt verwezen naar bijlage B voor een gedetailleerde analyse van de invorderingsprocedure. Hierna volgen enkel een synthese van de voornaamste vaststellingen en het geheel van de conclusies en de aanbevelingen.

3.1 Registratie van de rechten

311 Bij Landsverdediging wordt het vastgesteld recht geboekt in de boekhouding van de ontvangsten op basis van een bericht van kennisgeving uitgebracht door de leidende overheid inzake ontvangsten waarbij een kopie van de factuur is gevoegd. Die registratie geschiedt via het informatiesysteem van de administratie voor de begroting (DBAF) onder de verantwoordelijkheid van de rekenplichtige der ontvangsten. Bepaalde overheden delen hun gegevens echter mee op elektronische drager.

- De rekenplichtige der ontvangsten is een gewone rekenplichtige die volgende taken heeft:
- het registreren in zijn boekhouding van de vastgestelde rechten ten voordele van de Staat;
- de nodige initiatieven ontwikkelen om de aan de Staat verschuldigde sommen in te vorderen en de ontvangen betalingen in zijn boekhouding te boeken;
- aan de schatkist de sommen doorstorten die ten voordele van de Staat zijn ingevorderd en aan het Ministerie van Financiën de nodige aanwijzingen toespelen om de ontvangsten op een correcte wijze aan te rekenen;
- rekenschap afleggen aan het Rekenhof.

De rekenplichtige kan pecuniair aansprakelijk worden gesteld indien geldsommen door zijn nalatigheid onrecupereerbaar zijn geworden¹⁴

Er dient te worden opgemerkt dat de rekenplichtige der ontvangsten van Landsverdediging een ruimere taak heeft dan het registreren en invorderen van de rechten die voortvloeien uit prestaties ten voordele van derden. Hij is inderdaad ook verantwoordelijk voor alle ontvangsten die het departement verricht, en dat zowel tegenover derden als tegenover de eigen personeelsleden. Daaronder vallen eveneens de ontvangsten die bestemd zijn voor een orderekening van de thesaurie.

312 De opstelling van de factuur, het informeren van de rekenplichtige der ontvangsten en het registreren van het recht in het gegevensbeheersysteem gebeuren niet synchroon. Tussen de factuurdatum en de datum van de invoer van die factuur zijn namelijk gemiddeld 58 dagen verstreken voor de in 1998 geregistreerde rechten, 22 in 1999 en 45 in de loop van het eerste semester 2000.

313 De hiernavolgende tabel vermeldt, per jaar, de geregistreerde rechten evenals de voorziene aanrekeningen. Er dient te worden opgemerkt dat de gegevens van het jaar 1998 in opwaartse zin konden worden beïnvloed door het feit dat de rekenplichtige der ontvangsten op 1 september 1997 zijn ambt opgenomen heeft.

¹⁴ Artikel 66 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Vastgestelde rechten geregistreerd in de rekening van de rekenplichtige der ontvangsten

Jaar van registratie	1998	1999	I/2000
Bedragen bestemd voor de niet-geaffecteerde ontvangsten van de Staat	48.849.931	50.206.112	12.857.789
Bedragen bestemd voor heraanwending door Landsverdediging	1.221.009.541	920.704.012	467.748.323
Totalen	1.269.859.472	970.910.124	480.606.112
<i>Aantal berichten van kennisgeving</i>	<i>11.456</i>	<i>5.260</i>	<i>2.765</i>

3.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de invordering

321 De appreciatie van de doeltreffendheid heeft betrekking op de bekomen resultaten en die van de doeltreffendheid op de verhouding tussen die resultaten en de ingezette middelen.

In doeltreffendheidstermen is de invordering van zeer goede kwaliteit: op 30 juni 2000 bedroeg het invorderingspercentage in waarde 95% voor de in 1998 geboekte rechten, 93% voor de in 1999 geboekte rechten en 72% voor de in de loop van het eerste semester 2000 geboekte rechten.

322 De meeste debiteurs betalen hun schuld binnen de opgelegde betaaltermijn. Voor de in 1998 geregistreerde rechten werden 92% van de in te vorderen bedragen ook effectief ingevorderd zonder dat hiervoor een rappelbrief moest worden toegestuurd. Die verhouding lag op 85% voor de in 1999 geregistreerde rechten.

323 Die globale resultaten zijn echter niet representatief voor de toestand qua rechten vastgesteld door iedere leidende overheid inzake ontvangsten. De hiernavolgende tabel geeft de invorderingspercentages in waarde, vóór de eerste herinneringsbrief, evenals de invorderingspercentages alle maatregelen inbegrepen, voor de voornaamste leidende overheden inzake ontvangsten¹⁵.

Krijgsmachtonderdeel	Invordering vóór verzending van een herinnering		Invordering alle maatregelen inbegrepen	
	1998	1999	1998	1999
Intermachten Territoriaal Commando	48,2%	53,9%	82,6%	97,2%
Landmacht	93,6%	97,1%	99,5%	98,9%
Luchtmacht	96,1%	80,6%	98,4%	88,8%
Marine	73,5%	44,4%	79,7%	93,6%
Medische Dienst	86%	82,4%	90,4%	89,9%

324 De resultaten voor de Marine en de Medische Dienst zijn structureel beïnvloed door twee bijzondere schuldenarencategorieën. De Marine heeft immers de Radio

¹⁵ Een meer gedetailleerde tabel is opgenomen als bijlage B 1.

Maritieme Dienst¹⁶ overgenomen en deze laatste rekent geringe bedragen aan voor diensten die hij levert aan klanten op zee. Omdat die dienstenprestaties zo gediversifieerd zijn, vallen identificatie en opvolging moeilijk uit. De Medische Dienst van zijn kant laat de ambulancevoertuigen van het militair ziekenhuis deelnemen aan het uitvoeren van medische urgentieopdrachten op het grondgebied van het Brussels Gewest; dat leidt tot talrijke facturen voor slechts een gering bedrag aan klanten waarvan men op voorhand niet weet om wie het gaat en van wie de gegevens pas kunnen worden opgetekend op het ogenblik van het vervoer zelf¹⁷.

325 Vanuit doelmatigheidsoptiek dient gewezen op de traagheid van de invorderingsprocedure als de schuldenaar niet spontaan zijn schuld vereffent; daarnaast hebben het sturen van een tweede rappel en de geschillenprocedure die het departement van Landsverdediging inspant ook maar een beperkte impact.

326 Die dubbele vaststelling, waartoe men gekomen is door de voornaamste invorderingsfasen te onderzoeken, steunt op de termijnen die het sturen van een rappel vergt en op de logheid van de aangewende middelen om, in plaats van de Administratie van de Domeinen, tot de invordering te kunnen overgaan van de litigieuze gevallen.

Een tabel met de invorderingspercentages voor de jaren 1998, 1999 en voor het eerste semester van 2000, die bijlage B3 vormen, illustreert met name welke de impact is van iedere fase uit de procedure naar de bekomen resultaten toe.

327 Het Rekenhof erkent dat de bepalingen in verband met de ontvangsten die in de reglementen van de budgettaire¹⁸ en financiële¹⁹ boekhouding in vaste vorm zijn gegoten, waardevol zijn maar het wenst erop te wijzen dat die richtlijnen niet volledig worden toegepast.

In de praktijk formaliseren de verschillende tussenkomende instanties hun beslissingen door middel van invoerdocumenten, zonder daarbij noodzakelijkerwijze naar de in de richtlijnen bepaalde voorwaarden te verwijzen.

Zelfs wanneer dat in de interne richtlijnen opgelegd wordt, laat men na de motieven aan te brengen van de beslissingen die de leidende overheden inzake ontvangsten genomen hebben (wijziging of annulering van het recht, opschorting van de invordering) en er is geen enkele overheid die het recht heeft die motieven te eisen of te controleren.

328 Het lijkt eveneens belangrijk te onderstrepen dat de geciteerde gegevens niet beschikbaar waren bij de betrokken diensten maar voor de behoeften van de audit geplukt werden uit het gegevensbeheersysteem. Uitzondering gemaakt voor de opstelling van de rekening van de rekenplichtige der ontvangsten en voor de automatische procedures die zijn ingesteld voor de individuele opvolging van de vastgestelde rechten, wordt geen nuttig gebruik gemaakt van de vele mogelijkheden die het bestand voor gegevensbeheer biedt.

¹⁶ Ingevolge de strategische consolidatie van Belgacom werden het personeel en de activiteiten van de Radio Maritieme Dienst in 1997 ter beschikking gesteld van de Minister van Landsverdediging. Naast zijn opdrachten van algemeen belang die erop gericht zijn de veiligheid op zee te verzekeren (dringende berichten,...), oefent deze dienst voor radioverbindingen ook commerciële activiteiten uit (verbindingen tussen schepen en het vasteland, intercontinentale verbindingen).

¹⁷ In 1999 werden zo 1.161 facturen opgesteld voor een totaal bedrag van 4.053.539 BEF.

¹⁸ Boek 6 van reglement P5.

¹⁹ Reglement P1, § 515-525.

Het percentage van uitgevoerde invorderingen vóór het verstrijken van de vervaldag voor de betaling werd zeer bevredigend geacht. De procedure voor de invordering daarentegen lijkt voor verbetering vatbaar, inzonderheid wat de rappels betreft. Bovendien zou er een evaluatie moeten komen van de geschillenprocedure die op initiatief van het Ministerie van Landsverdediging gevoerd wordt.

Derhalve is het Rekenhof van oordeel dat de invorderingsprocedure, zowel qua concept als qua toepassing, aan herziening toe is om de doeltreffendheid ervan te vergroten.

Die herziening van de invorderingsprocedure zou een inkorting van de termijnen moeten beogen die verlopen tussen het ogenblik van de opstelling van de factuur en de registratie van het recht; daarnaast zou zij ook de identificatie van de betalingen en het schuldenarenbeheer moeten vergemakkelijken.

De snelheid en de standaardisering van de relaties met de schuldenaren zijn immers factoren die determinerend zijn voor de doeltreffendheid van een invorderingsprocedure.

Algemeen gesteld lijkt een betere benutting van de mogelijkheden van het informatiesysteem waarop de boekhouding van de ontvangsten steunt, het beheer en de invordering van de rechten te kunnen verbeteren. Nu reeds lijkt het mogelijk voordeel te halen uit de mogelijkheden geboden door het gegevensbeheersysteem, ten einde de verschillende interveniërende instanties zodoende te sensibiliseren voor een betere opvolging van de rechten.

3.3 Opmoelging van de ontvangsten en van de rechten

- 331 Elk der voornaamste leidende overheden inzake ontvangsten kan terugvallen op bijzondere richtlijnen die een theoretische termijn vaststellen die aan de schuldenaren toegestaan wordt en die varieert van 30 tot 60 kalenderdagen. Uit de analyse blijkt dat de effectief toegestane betalingstermijnen gemiddeld ruim langer uitvallen dan de voorgeschreven termijnen. Als een rappel moet worden verzonden, leggen de leidende overheden inzake ontvangsten nieuwe betalingstermijnen vast en kunnen ze op ieder willekeurig ogenblik de invorderingsprocedure opschorten.
- 332 Bij ontstentenis van een gestandaardiseerd referentiesysteem van de aan de schuldenaren gerichte facturen moet de rekenplichtige een groot deel van de hem ter beschikking gestelde middelen inzetten voor het identificeren van de ontvangen betalingen en zijn er veel ontvangsten die op aanrekening wachten (zie paragraaf 414).
- 333 Het informatiesysteem genereert lijsten van de vervallen schuldvorderingen waarvoor de schuld nog niet is uitgedoofd. Vooraleer de rekenplichtige een rappelbrief verzendt, moet hij daarvoor een instructie krijgen van de leidende overheid inzake ontvangsten²⁰.

²⁰ De rappelprocedure wordt geïllustreerd in bijlage B 2.

Het Rekenhof is van oordeel dat de toepassing van een gestandaardiseerde betalingstermijn zou bijdragen tot een gelijke behandeling van de schuldenaren en dat op die manier ook de voorwaarden inzake efficiëntie van een invorderingsprocedure beter zouden zijn vervuld. Verder verstrekt het ook de aanbeveling dat er overeenstemming zou moeten komen tussen de aan de schuldenaren genotificeerde termijnen en de termijnen die in het informatiesysteem zijn geregistreerd met het oog op de opvolging van de ontvangsten.

Het Rekenhof stelt vast dat de moeilijkheden die samenhangen met de identificatie van de betalingen een gevolg zijn van de bestaande diversiteit en van het niet gestandaardiseerd zijn van de relaties met de debiteuren. Een andere verklaring kan een onvoldoende opvolging van de rechten zijn. Het verstrekt de aanbeveling dat de identificatie van de ontvangsten merkelijk zou worden verbeterd, bijvoorbeeld door het gebruiken van één dossiernummer dat voorgedrukt staat op de betalingsformulieren die samen met de facturen en de herinneringen worden toegezonden²¹.

In het kader van een herziening van de procedure zou men één factureringdienst kunnen oprichten die de pro forma facturen centraliseert die werden opgesteld door de bevoegde diensten. Die centralisering zou kunnen samengaan met een standaardisering van de betalingstermijnen toegestaan aan de schuldenaren. Na ze te hebben geverifieerd, zou deze dienst de factuur en het verzoek tot betaling finaliseren door er een eenduidig referentnummer op aan te brengen zodat de schuldverdring en de betalingen kunnen worden geïdentificeerd. Vervolgens zou hij simultaan de factuur toesturen aan de debiteur en het invorderingsorder aan de rekenplichtige.

Algemeen kan men stellen dat men dient te komen tot een samendrukking van de papierstroom en dat de nodige termijnen voor het volbrengen van de verschillende invorderingsetappes korter moeten.

Derhalve pleit het Rekenhof voor een radicale vereenvoudiging van de modaliteiten wat de rappels betreft en voor een duidelijker scheiding tussen de functies van ordonnateur en die van rekenplichtige, zodat deze laatste zijn verantwoordelijkheden op invorderingsvlak naar behoren zou kunnen uitoefenen.

De rekenplichtige der ontvangsten zou meer concreet belast moeten worden met het uitvoeren van de eerste demarches (eerste en tweede rappel) zonder te moeten wachten op een instructie in die zin van de leidende overheden inzake ontvangsten. Het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur zou eveneens rechtstreeks door de rekenplichtige der ontvangsten aangesproken moeten kunnen worden.

Die aanbeveling, die de documentenstromen evenals de termijnen die voor de invordering vereist zijn sterk kan inperken, vormt geen enkel beletsel voor een opschorting van de invorderingsprocedure wanneer men in het geval verkeert dat een geschil met de debiteur vooraf een regeling vraagt.

335 De leidende overheden inzake ontvangsten kunnen een in de rekening van de rekenplichtige geboekt recht wijzigen of annuleren.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de beslissingen in verband met de wijziging van een recht niet worden gestaafd door een gemotiveerde beslissing. Die beslissingen worden bovendien geenszins gecontroleerd.

²¹ Het Rekenhof vraagt ook dat de verantwoordingen van die voorlopige registraties beter zouden worden, zie sectie 4.1.

- 336 De schuldvorderingen die worden geannuleerd omdat er een vermoeden van oninvorderbaarheid op rust, worden daarenboven niet vooraf meegedeeld aan de Administratie van de Domeinen.
- 337 De betwistingen van de schuldenaar worden in principe behandeld door het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur, onder voorbehoud van een instructie in die zin van de leidende overheid inzake ontvangsten.
- Deze overheid kan echter de invorderingsprocedure schorsen en rechtstreeks met de schuldenaar onderhandelen als het geschil bijvoorbeeld wordt toegeschreven aan fouten bij de facturatie. Die schorsingsbeslissingen worden niet gemotiveerd en niet gecontroleerd.
- 338 Conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof

Het Rekenhof is de mening toegedaan dat de overheid die op geldige wijze een recht heeft vastgesteld, hieraan enkel maar een wijziging mag aanbrengen mits precisering van zijn motieven in rechte en in feite. Die overweging wint nog aan kracht als men weet dat de wijzigingen in kwestie, zonder uitvoering van enige controle, kunnen oplopen tot boven de drempelbedragen van 125.000 en 400.000 BEF die zijn bepaald binnen het kader van de voorziene delegaties inzake volledige of gedeeltelijke kosteloosheid.

De enige annuleringsbeslissingen die kunnen worden genomen zijn die welke steunen op de vaststelling van het niet-bestaan van het recht; zij moeten het voorwerp uitmaken van een toegevoegde toelichting bij wijze van rechtvaardiging van de schrapping van een schuldvordering.

Als één factureringsdienst wordt opgericht, zou deze kunnen instaan voor het verifiëren van de verantwoordingen die met het oog op deze wijzigingen en annuleringen vereist zijn, zonder dat de rekenplichtige mee betrokken wordt in een procedure voor het controleren van de ordonnateurs.

Het Rekenhof vraagt in het bijzonder dat aan de Administratie van de Domeinen meegedeeld zou worden welke schuldvorderingen nog moeten worden ingevorderd wanneer ofwel de invorderingsmaatregelen die Defensie heeft genomen niet het verwachte resultaat opleveren, ofwel wanneer het vermoeden van oninvorderbaarheid bestaat; dit hoort te gebeuren vóór hun annulering in de boekhouding der ontvangsten. Die annuleringen zijn immers alleen maar mogelijk als men beschikt over een bericht van ontvangst van de schuldvordering afgeleverd door de ontvangers van de Administratie van de Domeinen.

Het Rekenhof meent dat de mogelijkheid die aan de leidende overheid gelaten wordt om, zonder beperking of zonder controle, de invordering van een recht op te schorten, kenschetsend is voor de excessieve concentratie van bevoegdheden die in het kader van de huidige procedure inzake ontvangsten op Landsverdediging aan deze overheden zijn toegekend. Het beveelt aan dat er een duidelijkere bevoegdheidsafbakening zou komen tussen de ordonnateur die het recht heeft vastgesteld aan de ene kant en de met de invordering daarvan belaste rekenplichtige aan de andere kant. De leidende overheden inzake ontvangsten zouden hoe dan ook nog enkel maar aangesproken moeten worden voor het verstrekken van de informaties die nodig zijn voor het behandelen van de betwistingen.

3.4 Geschillenprocedure

341 De bepalingen in verband met de geschillenprocedure die zijn vervat in de reglementen op de budgettaire en financiële administratie van het leger zijn in overeenstemming met de leidende principes van de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen van de Staat.

342 De effectief gevolgde procedure wijkt echter af van die richtlijnen en gaat voorbij aan de bevoegdheden van de Administratie van de Domeinen van het Ministerie van Financiën inzake de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen van de Staat, of marginaliseert deze; dat is nochtans een gespecialiseerde administratie die over invorderingsmiddelen beschikt die buiten het gemeen recht vallen.

Er werd immers vastgesteld dat het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur een beroep doet op het gerecht voor dossiers van miniem belang, wat een overbodige kost vormt rekening houdend met de middelen en bevoegdheden waarover de Administratie van de Domeinen beschikt.

Bovendien worden niet alle eindbeslissingen genomen door de Directie Ongevallen en Geschillen geregistreerd in de boekhouding van de ontvangsten.

Tot slot wordt in bepaalde gevallen waar de invordering van een recht effectief wordt toevertrouwd aan de Administratie van de Domeinen, de ontvangstbevestiging van deze administratie niet meegedeeld aan de rekenplichtige der ontvangsten met het oog op de onmiddellijke schraping van het in zijn boekhouding geregistreerde recht.

343 Conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof

Het Rekenhof stelt het Departement van Landsverdediging voor dat het erop toeziet dat de voorgeschreven richtlijnen inzake geschillen strikt worden in acht genomen. Het Rekenhof erkent dat de tussenkomst van het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur wanneer er geschillen rijzen gegrond is, maar het is van oordeel dat de inschakeling van de gerechtelijke overheid voor dossiers met geringe financiële impact te veel kost als men weet over welke middelen en bevoegdheden de Administratie van de Domeinen beschikt.

Wat de bepalingen betreft waarop het Bestuur van Rechtskundige Zaken zich beroept voor het rechtvaardigen van zijn beslissingen om dossiers zonder gevolg te klasseren, merkt het Rekenhof op dat een ministerieel besluit geen norm is op grond waarvan afstand kan worden gedaan van een schuldvordering ten voordele van de Staat, aangezien artikel 179 van de Grondwet deze bevoegdheid aan de wetgever heeft voorbehouden. Daarenboven beogen de aangevoerde bepalingen niet de geschillen die zijn ontstaan uit prestaties ten voordele van derden.

Bovendien dient men in plaats van de schuldvorderingen die als oninvorderbaar worden beschouwd zonder gevolg te klasseren, die dossiers systematisch aan de Administratie van de Domeinen door te zenden. Daarenboven moeten de eindbeslissingen van het Bestuur van Rechtskundige Zaken aan de rekenplichtige der ontvangsten worden meegedeeld zodat hiervan onmiddellijk akte kan worden genomen in het informatiesysteem op basis waarvan de beheersrekening wordt opgesteld.

Tot slot moet telkens wanneer de invordering van een recht wordt toevertrouwd aan de Administratie van de Domeinen, dat recht op basis van de ontvangstbevestiging van die administratie onmiddellijk worden geschrapt in de comptabiliteit van de ontvangsten van Landsverdediging, ongeacht de wederaanwending van de ontvangst in de gevallen waarin zulks is bepaald.

Voor de betwiste gevallen is het Rekenhof van oordeel dat het feit dat het Departement van Landsverdediging een geschillenprocedure toepast, in geval van mislukking niet mag verhinderen dat de niet-ingevoerde schuldvorderingen worden overgedragen aan de Administratie van de Domeinen, die over de nodige deskundigheid en de gespecialiseerde invorderingsmiddelen beschikt.

Hoofdstuk 4

Welke verantwoordingen en welke controles ?

4.1 Aan het Rekenhof voorgelegde verantwoordingen

411 De beheersrekening van de rekenplichtige der ontvangsten wordt jaarlijks opgesteld op basis van de maandelijksse staten die bij de rekening zijn gevoegd, evenals op basis van de berichten van ontvangst die het bewijs leveren dat er stortingen op de rekening van de centraliserende rekenplichtige zijn gebeurd.

De structuur van de rekening beantwoordt aan de instructies van het Ministerie van Financiën. De rekening vermeldt de overdracht van het kassaldo van het vorige begrotingsjaar, de ontvangsten en uitgaven van het jaar en het resultaat, d.w.z. het overschot van de ontvangsten ten opzichte van de uitgaven. Ze gaat vergezeld van een staat van de vastgestelde rechten; deze staat omvat de uit vorige jaren overgedragen vastgestelde rechten, de in de loop van het jaar vastgestelde rechten, de ontvangsten van het jaar, de in de loop van het jaar geannuleerde rechten evenals de nog in te vorderen rechten.

412 De sommen op wachtrekeningen, d.w.z. die niet in de begroting kunnen worden aangerekend omdat niet duidelijk is waar ze precies thuishoren, of de sommen die verkeerdelijk aan de rekenplichtige der ontvangsten zijn gestort, worden ingeschreven op een "allerlei rekening". De rekenplichtige moet al het nodige doen om de bestemming van die sommen te bepalen.

413 Er werd vastgesteld dat de verantwoordingen die bij de aan het Rekenhof voorgelegde rekeningen zijn gevoegd, hoofdzakelijk of zelfs alleen betrekking hebben op de ingevorderde rechten. Er wordt geen enkele verantwoording bijgevoegd voor de rechten die werden gewijzigd of geschrapt. Bovendien wordt geen enkele verantwoording verstrekt voor de sommen op wachtrekeningen.

414 Wat de voorstelling van die "allerlei rekening" betreft, werd vastgesteld dat de verstrekte gegevens enkel betrekking hebben op de bewegingen in de loop van het jaar. De stromen die worden vermeld in al de rekeningen die sedert de aanstelling van de rekenplichtige werden afgelegd, moeten dus worden samengeteld wil men een juist beeld verkrijgen van de volledige toestand van die rekeningen bij de laatste jaarafsluiting.

Deze toestand kan als volgt worden geïllustreerd. De bewegingen stemmen overeen met de vermeldingen in de jaarrekeningen en moeten worden samengeteld.

Toestand van de "allerlei rekeningen" op 31 december 1999 (in BEF)

Boekjaar	Bewegingen 1997	Bewegingen 1998	Bewegingen 1999	Saldi per 31.12.1999
Ontvangsten op wachtrekeningen	1.045.612.153	-369.315.117	42.988.434	719.285.470
Terugbetalingen van onverschuldigde bedragen	-251	-45.641.485	-1.231.573	-46.873.309
	1.045.611.902	-414.956.602	41.756.861	672.412.161

Op 30 juni 2000 wachten er voor alle categorieën ontvangsten samen nog meer dan 376 miljoen BEF op aanrekening, waarvan ongeveer 96 miljoen sedert meer dan zes maanden.

415 De subsectie financiële boekhouding van de Divisie Begroting van de Generale Staf heeft de leiding over het centraal comptabiliteitsbureau en oefent de functie uit van toezichhoudende overheid ten aanzien van de rekenplichtige. In die hoedanigheid:

- controleert ze de maandelijksse staten die door de rekenplichtige aan het Ministerie van Financiën worden overgezonden;
- sluit ze de schrifturen en de boeken af van de rekenplichtige op het einde van het jaar of bij het eindebeheer van de rekenplichtige als dat eindebeheer niet samenvalt met het einde van het jaar;
- stelt ze een verslag op waarin de kas- en portefeuilletoestand van de rekenplichtige wordt vastgesteld bij elke afsluiting van de schrifturen en van de boeken.

In die context worden hoofdzakelijk de boekingen van de vastgestelde rechten en de ontvangsten, de stortingen aan de Schatkist evenals de manier waarop het kasboek is bijgehouden, geverifieerd.

416 Conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof

In verband met de presentatie van de rekening verdient het volgens het Rekenhof aanbeveling de verstrekte gegevens voor de sommen in transit (allerlei rekeningen) te vervolledigen. Op die manier kan een globale toestand bij het afsluiten van de beheersrekening worden gegeven en dus niet enkel de wijzigingen die zich sedert de vorige afsluiting hebben voorgedaan. Concreet zouden, in navolging van de door de buitengewone rekenplichtigen afgelegde rekeningen, de "allerlei rekeningen" en de ten voordele of ten laste van de Schatkist aangerekende verrichtingen elk apart moeten worden verantwoord. Er zou een samenvattende verantwoording van die verrichtingen kunnen worden verstrekt in de vorm van een verzamelstaat met vermelding van het bedrag, de creëringsdatum en de afsluitdatum van elke inschrijving.

Wat de eigenlijke ontvangstverrichtingen betreft, dienen bij de verantwoordingen die thans worden bijgevoegd, de beslissingen te worden verstrekt op basis waarvan rechten werden geschrapt of gewijzigd. In termen van externe controle is de verificatie van de ontvangst die niet kon worden gerealiseerd een minstens even belangrijke taak als de verificatie van de juistheid van de ingevorderde ontvangsten.

4.2 Interne-controleprocedures

421 Er werd vastgesteld dat de interne-controlestructuur zich beperkt tot een hiërarchische controle, alsook op de onderlegdheid van een sectie van de Divisie Begroting van de Generale Staf inzake financiële controle, maar dat er geen interne-auditfunctie bestaat.

Interne controle en interne audit volgens de internationale normen

"De interne controle wordt opgezet door en valt onder de verantwoordelijkheid van het management van een gecontroleerde huishouding. Onder interne controle moet worden verstaan: de uitgangspunten en procedures die door de leiding van de huishouding zijn opgezet en ingevoerd om te verzekeren:

- de zuinige, doelmatige en doeltreffende verwezenlijking van de doelstellingen van de huishouding;
- de naleving van externe regels (wetten, verordeningen, ...) en van intern beleid;
- het beveiligen van eigendommen en informatie;
- het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden; en

- de kwaliteit van de administratie en de tijdige totstandkoming van betrouwbare financiële en managementinformatie.

Het concept van interne controle reikt verder dan strikte overwegingen van betrouwbare administratieve aard en omvat twee elementen:

- a) de controle-omgeving waaronder wordt verstaan de algemene attitude en actieve betrokkenheid van het hoogste en lagere management ten aanzien van de interne controle en het belang daarvan voor de huishouding;
- b) interne controlemaatregelen waaronder worden verstaan de procedures die door de leiding van de huishouding in aanvulling op de controle-omgeving zijn opgezet en bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van de huishouding (...).

Een van de voornaamste controlemiddelen is de scheiding van die verantwoordelijkheden of functies die tezamen een persoon in staat zouden stellen om een volledige transactie te boeken en te verrichten. Scheiding van functies verlaagt het risico van opzettelijke manipulatie of vergissingen en versterkt het controle-element. De volgende functies moeten worden gescheiden: verstrekking van betalingsopdrachten, uitvoering, bewaring, boeking en, in geval van een geautomatiseerde administratieve organisatie, de ontwikkeling van het systeem en de dagelijkse operaties. De interne controle en de financiële controle (naar gelang van het geval) moeten gescheiden zijn van het dagelijks beheer van de activiteiten.²²

*“De interne audit is een auditactiviteit die door een organisatie is opgezet en verbonden is aan haar hoogste hiërarchisch niveau. De functies ervan omvatten onder andere het onderzoek, de evaluatie en de opvolging van de aangepastheid en de doeltreffendheid van het comptabiliteitssysteem en van het interne-controle-systeem”.*²³

- 422 Wat de behandeling van de aanvragen betreft, worden de opvorderingen door burgerlijke instanties ambtshalve aanvaard omdat men ervan uitgaat dat alles wettelijk en regelmatig is verlopen. De op vraag van de minister of van zijn kabinet uitgevoerde prestaties worden eveneens aanvaard ook al zijn er niet altijd de nodige documenten bijgevoegd. Bovendien houden niet alle betrokken diensten een register bij van de prestaties ten voordele van derden.
- 423 In de gevallen waarin een factuur wordt opgesteld, worden de instructies van de leidende overheden inzake ontvangsten door de rekenplichtige der ontvangsten geboekt zonder dat hierop enige controle is georganiseerd. De geregistreerde gegevens worden niet vergeleken met de basisdocumenten en niemand voert een horizontaalcontrole uit naar de coherentie van de dossiers die door de verschillende tussenkomende personen worden bijgehouden of naar de motivering in feite en in rechte van de genomen beslissingen. De uitgevoerde verificaties hebben betrekking op de opstelling van de beheersrekening en worden uitgevoerd door de directeur van de rekenplichtige der ontvangsten. De financiële-controlesectie van de Divisie Begroting van de Generale Staf voert ook boekhoudverificaties uit.
- 424 Het gebrek aan interne audit, gecumuleerd met de ruime interventiebevoegdheid van de leidende overheden inzake ontvangsten zorgen ervoor dat de invorderingsprocedure onvoldoende wordt gevolgd en gecontroleerd. Dat heeft voor gevolg dat men er onvoldoende zekerheid over kan bekomen dat de richtlijnen correct worden toegepast en dat de prestaties ten voordele van derden volledig en correct worden geboekt.
- 425 Het lijkt belangrijk te onderstrepen dat de dossiercontroles die in het raam van deze audit werden uitgevoerd, tot doel hadden na te gaan of de richtlijnen juist werden begrepen en nageleefd. Via die controles konden procedure- of toepassingslacunes worden vastgesteld. Er kwamen evenwel geen manifeste onregelmatigheden aan

²² EUROSAI, Europese richtlijnen ter uitvoering van de Intosai-controlenormen, 1998, richtlijn nr. 21.

²³ Idem, richtlijn nr. 51.

het licht. Over het algemeen konden de betrokken diensten de gevraagde uitleg en verantwoordingen verstrekken.

426 Wel dient er voorbehoud te worden geformuleerd; de Medische Dienst kan immers de verrichtingen van de Bloedbank bij het militair hospitaal niet verantwoorden. Niet alleen werd vastgesteld dat een systeem voor het toepassen van compensaties met een niet-gouvernementele organisatie was ingevoerd bij het militair hospitaal dat moet toelaten onderling verschuldigde facturen aan te zuiveren. Ook constateerde men dat de betrokken diensten het verschuldigde of het te ontvangen saldo niet kunnen wedersamenstellen en verantwoorden. De beschikbare informatie bij het militair hospitaal, bij de rekenplichtige der ontvangers en bij die organisatie stemmen niet met elkaar overeen en de staf van de Medische Dienst heeft geen enkel stelsel uitgewerkt om te zorgen voor de nodige opvolging of controle.

427 Conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof

Het Rekenhof beveelt aan interne-controleprocedures in te voeren en een interne-auditcel op te richten die voldoende autonoom is ten opzichte van de betrokken diensten. De bepalingen en verificaties die worden gehanteerd om zich te vergewissen van de wettelijkheid, de regelmatigheid en de exhaustiviteit van de verrichtingen mogen immers niet berusten op alleen het stelsel van hiërarchische machtigingen.

Tevens, en in bijkomende orde, zouden, teneinde een controle mogelijk te maken, de aanvragen voor prestaties ten voordele van derden schriftelijk moeten worden ingediend of bevestigd. De eenheden die de prestaties uitvoeren van hun kant zouden een permanent dossier moeten bijhouden met daarin een inventaris van de verslagen van de uitvoering van die prestaties, ongeacht of ze worden gefactureerd of niet.

Bijlage A Methodologie

De audit heeft aanleiding gegeven tot de verzending van een opdrachtbrief die op 20 januari 2000 aan de Minister van Landsverdediging en op 21 januari 2000 aan de Chef van de Generale Staf werd gezonden. De verificaties werden afgerond in juli 2000 en alle noodzakelijke kwantitatieve gegevens konden in oktober worden samengebracht.

De controle had betrekking op de verrichtingen uitgevoerd sedert de indiensttreding van een rekenplichtige der ontvangsten op 1 september 1997 tot 30 juni 2000. Uit het onderzoeksgebied van deze audit werden de ontvangsten uitgesloten die een orderekening van de Thesaurie stijven, de ontvangsten die door andere rekenplichtigen of onderrekenplichtigen worden geïnd (in hoofdzaak contante rechten), de rechten ontstaan door andere oorzaken dan een prestatie ten voordele van derden, de domaniale verrichtingen, leningen, evenals de correcties van aanrekeningen die zich kunnen voordoen na de storting van de ontvangsten aan het Ministerie van Financiën.

De uitvoering van de procedures werd geverifieerd door de gegevens die bij de verantwoordelijken van de dossiers beschikbaar waren te toetsen aan de gegevens die bij de rekenplichtige der ontvangsten waren geboekt. Voor de verwezenlijking van die analyse werden de volgende technieken aangewend:

- gesprekken;
- inzameling van gegevens (door middel van vragenlijsten) betreffende de procedures, de specifieke richtlijnen en de omvang en de waarde van de operaties ten voordele van derden waarvan de ontvangsten het organiek fonds van Landsverdediging stijven of zouden moeten stijven;
- tests betreffende de omloop van de stukken;
- bezoeken op het terrein (op 7 juni aan het 3^o Genie in Jambes, op 8 juni aan het Militair Hospitaal van Neder-over-Heembeek, op 19 juni aan het 4^o Genie in Amay, op 20 juni aan het Centrum voor evaluatie van materieel in Brasschaat en op 22 juni aan de 15^o Wing in Melsbroek);
- overeenstemmingstests (confrontatie van de vaststellingen ter plaatse met de gegevens die in het informatiesysteem van de rekenplichtige van ontvangsten zijn geregistreerd);
- onderzoek van het gevolg dat werd gegeven aan de dossiers die in 1999 door de rekenplichtige der ontvangsten aan het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur werden toegezonden.

Tot slot werden gestructureerde gegevens en statistieken geput uit het gegevensbeheersysteem, nadat eerst een verzoek daartoe was gericht aan de sectie Data administration van de Divisie Begroting.

Bijlage B

Analyse van de invorderingsprocedure

Betalingstermijnen

Het bericht van kennisgeving dat door de leidende overheid inzake ontvangsten aan de rekenplichtige wordt toegezonden, vermeldt de limietdatum voor de betaling; de vervaldatum ervan zal automatisch in aanmerking worden genomen voor het op gang brengen van een herinneringsprocedure. Gebeurt zulks niet, dan wordt in het informatiesysteem van de boekhouding der ontvangsten een termijn van 30 kalenderdagen ingeschreven. Er dient opgemerkt dat het bericht van kennisgeving dat aan de rekenplichtige wordt meegedeeld niet alle gegevens bevat die vereist zijn om het dossier goed te kunnen beheren. We denken hier bijvoorbeeld aan de verjaringstermijn en de ingangsdatum van die verjaring, of nog aan de betalingstermijn die effectief aan de schuldenaar is toegestaan. Die termijn, die voorkomt in de factuur of op de briefwisseling die hem wordt toegestuurd, kan inderdaad verschillend zijn van de termijn vermeld op het bericht van kennisgeving.

Elk der voornaamste leidende overheden inzake ontvangsten kan terugvallen op bijzondere richtlijnen die een theoretische termijn vaststellen die aan de schuldenaren toegestaan wordt. In de hiernavolgende tabel worden die principiële termijnen, die variëren van 30 tot 60 kalenderdagen, vergeleken met de effectief toegestane betalingstermijnen zoals ze, per jaar, tussen 1 januari 1998 en 30 juni 2000 zijn geregistreerd. Uit de analyse blijkt dat de toegestane termijnen gemiddeld ruim langer uitvallen dan de voorgeschreven termijnen. Op te merken valt dat de toekenning van in de tijd gespreide betalingsstermijnen kan leiden tot uitstel van de mogelijkheid tot herbenutting van de kredieten die worden aangewend voor prestaties ten voordele van derden.

Gemiddelde initiële betalingstermijn (in kalenderdagen)

Krijgsmachtonderdeel	Theoretische termijn	1998	1999	I/2000
Intermachten Territoriaal Commando	30	80	43	54
Landmacht	45	53	59	59
Luchtmacht	60	91	127	163
Marine	45	42	53	39
Medische dienst	30	98	71	169

Als een rappel moet worden verzonden, leggen de leidende overheden inzake ontvangsten nieuwe betalingstermijnen vast. Bovendien kunnen ze op ieder willekeurig ogenblik de invorderingsprocedure opschorten. De impact van die beslissingen kan worden gekwantificeerd door het verschil tussen de maximumtermijnen die aan de schuldenaren worden toegekend door de leidende overheden inzake ontvangsten en de aanvankelijk voorziene termijnen.

Dat verschil kon niet onmiddellijk worden gemeten. De omvang ervan kan daarentegen wel worden ingeschat als men rekening houdt met de gemiddelde bijkomende termijn die uit die beslissingen resulteert en die voor alle geregistreerde rechten gemeten is, ongeacht of de initieel vastgestelde termijn voor de betaling verlengd is of niet. De effectief toegekende gemiddelde bijkomende termijnen zijn dus merkbaar langer dan hierna is opgegeven. Als men die supplementaire termijnen bij de initiële betaaltermijnen voegt, komt men terecht in een toestand waarbij de aan de schuldenaren toegestane betalingsfaciliteiten excessief verlengd worden.

Gemiddelde bijkomende termijn (in kalenderdagen)

Jaar van initiële registratie van het recht	1998	1999	I/2000
Intermachten Territoriaal Commando	65	54	56
Landmacht	7	9	9
Luchtmacht	32	21	15
Marine	52	32	27
Medische dienst	48	24	18

Identificatie van de ontvangsten

De facturen worden rechtstreeks door de leidende overheden inzake ontvangsten aan de schuldenaren toegestuurd. Iedere overheid gebruikt daarbij haar eigen refertes en van enige standaardisering is geen sprake. Bovendien wordt de identificatie van de betalingen niet vergemakkelijkt door het feit dat een voorgedrukte formule op de overschrijvingsdocumenten staat vermeld. Dat heeft voor gevolg dat de rekenplichtige der ontvangsten een aanzienlijk deel van de middelen waarover hij beschikt, moet aanwenden voor het identificeren van de ontvangen betalingen. Er werd vastgesteld dat een circulaire gericht aan de voornaamste leidende overheden inzake ontvangsten niet noodgedwongen volstaat voor de identificatie.

De ontvangsten waarvan de identificatie aan de gang is, worden op transitrekeningen geboekt die men "allerlei rekeningen" noemt. Zoals men uit de onderstaande tabel kan aflezen, kwamen in die rekeningen op 30 juni 2000, voor alle categorieën van ontvangsten door elkaar²⁴, 308 betalingen voor voor een totaal bedrag van meer dan 367 miljoen BEF die op aanrekening wachtten. Van die dossiers waren er 10 die een bedrag van meer dan 10.000.000 BEF vertegenwoordigden en die in totaal opliepen tot meer dan 298 miljoen BEF of meer dan 81% van de ingewachte bedragen. Op diezelfde datum waren er 994 geïdentificeerde dossiers waarvoor op instructies werd gewacht van de leidende overheden.

Jaar van opneming in ontvangsten	Aantal dossiers	Bedragen die op verrekening wachten op 30 juni 2000 (in BEF)
1998	45	1.904.417
1999	94	93.988.659
2000	169	271.407.436
Totaal	308	367.300.512

Sommige ontvangsten die nog moeten worden verrekend dateren van lang geleden. Oorzaak daarvan zijn de moeilijkheden waarop men stuit om bepaalde ontvangsten te identificeren wegens de diversiteit van de refertes (factuurnummers, dossiernummers, boekingsnummer van het recht...) die worden aangebracht door de leidende overheden inzake ontvangsten en door de rekenplichtige wanneer zij met de schuldenaren correspondentie voeren. Een andere reden van die moeilijkheden dient gezocht in het feit dat de opvolging van de nog in te vorderen rechten soms van te ver op afstand gebeurt. De reacties van de schuldenaren die een rappelbrief ontvangen voor een betaalde factuur zouden immers moeten bijdragen tot het vergemakkelijken van de identificatie van de ontvangsten.

²⁴ De geciteerde cijfers slaan dus op het geheel van alle ontvangsten van de rekenplichtige die 6,5 miljard BEF per jaar bedragen, en niet op de bedragen van de ontvangsten die enkel betrekking hebben op prestaties ten voordele van derden.

Herinneringsbrieven

In het algemeen is het zo dat onbetaalde schuldvorderingen voor een bedrag van kleiner dan 1.000 BEF die niet door de schuldenaar worden betwist, rechtstreeks aan de Administratie van de Domeinen worden doorgestuurd zonder toesturing van een herinneringsbrief. De ontvangstmelding die deze administratie aflevert, ontheft de rekenplichtige der ontvangsten van Landsverdediging van alle aansprakelijkheid; ook kan hij hierdoor het recht uit zijn boekhouding schrappen²⁵. In de andere gevallen, en op voorwaarde dat de leidende overheid inzake ontvangsten daarmee instemt, richt de rekenplichtige een eerste rappel aan de schuldenaar die zijn schuld niet binnen de voorgeschreven termijn vereffend heeft. Indien de schuldenaar daarna nog steeds nalaat zijn schuld te betalen binnen de nieuwe voorgeschreven termijn, volgt een tweede rappel, die geldt als ingebrekestelling en waarvan de toesturing volgens dezelfde modaliteiten verloopt.

Het informatiesysteem drukt dagelijks, per overheid bevoegd inzake ontvangsten een lijst af met de schuldvorderingen waarvan de vervaldatum voor de betaling de dag voordien verstreken is zonder dat men een ontvangst kon boeken. Die lijsten worden eerst voorgelegd aan de leidende overheden inzake ontvangsten opdat zij hun richtlijnen zouden kunnen geven. Vervolgens worden ze zo spoedig mogelijk doorgespeeld aan de rekenplichtige der ontvangsten opdat deze de laatste rappels kan toezenden en een nieuw limietdatum voor de betaling kan vaststellen. Het dossier wordt dan opnieuw aan de leidende overheid inzake ontvangsten voorgelegd op de eerste dag die na die datum volgt.

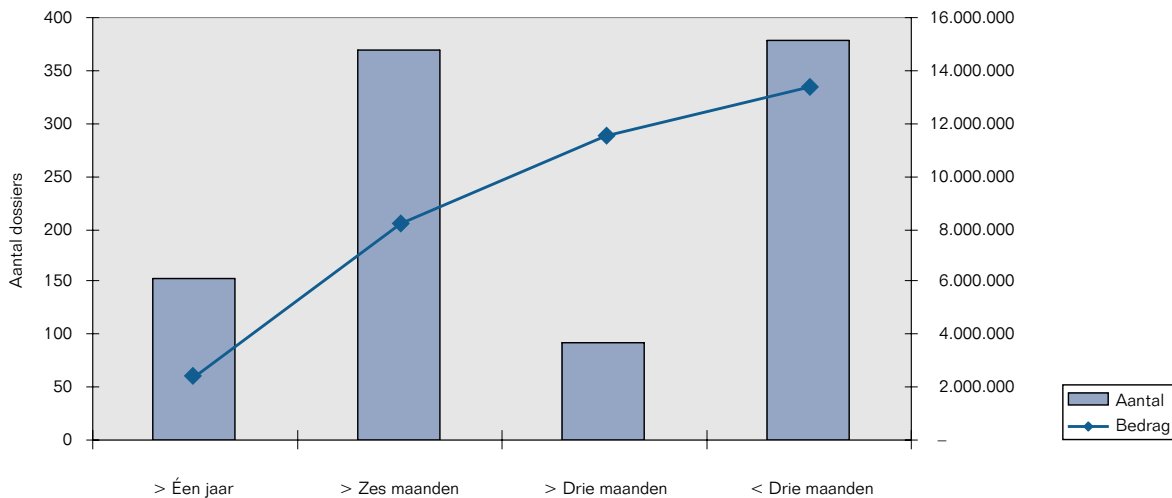
Dat er om een rappel te kunnen versturen eerst een richtlijn in die zin van de leidende overheid moet komen, vindt zijn verklaring in het feit dat men conflictenvermijding nastreeft (in de veronderstelling dat de schuldenaar in onderhandeling is met die overheid). Die rappelprocedures vergen evenwel een nageoeg permanente informatieuitwisseling tussen de rekenplichtige der ontvangsten en de leidende overheden inzake ontvangsten; zij dienen hierop snel te reageren, zoniet bestaat het risico dat de maatregelen die tot het bekomen van de betaling moeten leiden, in de tijd worden gerektd. De weerslag van deze procedure op de invorderingstermijnen is in de volgende tabellen geëxpliciteerd. In de hiernavolgende tabel staan de gemiddelde termijnen vermeld (in kalenderdagen) die nodig zijn voor het versturen van een rappel eens de limietdatum is bereikt, rekening houdend met de tijd die leidende overheden inzake ontvangsten nodig hebben om te reageren. Die termijnen mogen als zeer lang worden bestempeld.

Krijgsmachtonderdeel	Gemiddelde termijn eerste rappel		Gemiddelde termijn tweede rappel	
	1998	1999	1998	1999
Jaar				
Intermachten Territoriaal Commando	120	131	55	18
Landmacht	36	39	26	9
Luchtmacht	131	19	27	15
Marine	248	50	288	26
Medische dienst	90	93	40	25

De volgende grafiek illustreert het feit dat die termijnen het nodig maken dat tal van dossiers gedurende meer dan zes maanden geopend moeten blijven. Op 30 juni 2000 bijvoorbeeld wachtte men op instructies van de leidende overheden inzake ontvangsten voor 994 dossiers die bij de rekenplichtige open stonden voor alle jaren door elkaar. In 524 gevallen lieten die instructies meer dan zes maanden op zich wachten.

²⁵ Reglement inzake financiële boekhouding, §518, b.(2)(a).

Aantal en bedragen van de dossiers die op instructies wachten



Er dient op gewezen dat de rekenplichtige der ontvangsten, om uit te lokken dat de richtlijnen waarop hij wacht uitgevaardigd worden, op eigen initiatief op geregelde tijdstippen aan de leidende overheden inzake ontvangsten recapitulatieve lijsten richt betreffende de dossiers waarvan de vervaldag verstreken is maar waarvoor nog geen antwoord werd verstrekt.

Wijzigingen en annuleringen

“De rekenplichtige mag geen enkele wijziging aanbrengen aan het register der vastgestelde rechten indien hij niet beschikt over een wijzigend bericht van kennisgeving en over een afschrift van de nieuwe betekening aan de debiteur. Uitsluitend de ordonnateurs der ontvangsten en de bevoegde diensten van AGC kunnen een wijziging van de vastgestelde rechten opleggen²⁶.”

“Tenzij het om een louter materiële fout gaat, moet elke wijziging van het bedrag van het vastgestelde recht het voorwerp van een gemotiveerde beslissing uitmaken²⁷. Die bepaling geldt eveneens in het geval dat het initieel recht gereduceerd wordt tot het reeds geïnde gedeelte.

Een recht kan echter slechts worden gewijzigd als het nog niet ingevorderd is. Als de invordering is gebeurd, dient ofwel een uitspraak te worden gedaan over het teveel geïnde bedrag, of een nieuw bericht van kennisgeving te worden opgesteld en dient een nieuw recht te worden geboekt voor de nog te innen sommen. Ingeval er teveel ontvangsten zijn, was ofwel het initieel vastgestelde recht onvoldoende²⁸, in welk geval voor het verschil een nieuw recht wordt vastgesteld, ofwel wordt een terugbetaling uitgevoerd op basis van een gemotiveerde beslissing van de leidende overheid inzake ontvangsten of het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur²⁹.

²⁶ Reglement van financiële boekhouding, § 517, c.

²⁷ Reglement van budgettaire boekhouding, boek 6, blz. 12.

²⁸ Het bedrag van een vastgesteld recht kan eveneens om allerlei redenen verminderen. Als dat recht werd geboekt in de loop van het begrotingsjaar wordt het vastgesteld recht onmiddellijk aangepast. Als het recht behoort tot een verstreken begrotingsjaar (het komt voor in de overgedragen rechten), wordt het daarentegen geannuleerd en wordt er een nieuw recht voor het gecorrigeerde bedrag geboekt in de comptabiliteit van de rechten van het lopende jaar.

²⁹ Reglement van budgettaire boekhouding, boek 6, blz. 12 en 13.

Wat de annuleringen betreft, geldt volgens de bepalingen van het Reglement van financiële boekhouding (§ 517, d):

- (1) In principe mag geen enkel recht geannuleerd worden zonder geschreven bevel van de ordonnateur der ontvangsten of van de bevoegde dienst van het Burgerlijk Algemeen Bestuur die de onmogelijkheid tot invorderen vastgesteld heeft. Voorafgaand aan de annulering, dient het dossier overgezonden te worden aan de bevoegde ontvanger van de Administratie van de Registratie en van de Domeinen. Het ontvangstbewijs opgesteld door laatstgenoemde ontlast de rekenplichtige en dient als rechtvaardigingsstuk van de annulering van het recht bij de boekhouding gevoegd te worden.
- (2) Indien het een facturatiefout betreft, kan de ordonnateur der ontvangsten of de bevoegde dienst van het Burgerlijk Algemeen Bestuur die vaststelde dat het recht onbestaande is, het recht annuleren. De rekenplichtige voegt de gemotiveerde beslissing van één dezer overheden toe aan zijn boekhouding.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de berichten van kennisgeving van de leidende overheden inzake ontvangsten betreffende de wijzigingen, aangebracht aan het initieel geregistreerde recht, niet waren gestaafd door een gemotiveerde beslissing. Die beslissingen worden bovendien op geen enkele wijze gecontroleerd.

In de loop van de jaren 1998 en 1999 hebben de leidende overheden inzake ontvangsten 112 beslissingen genomen tot annulering van een schuldvordering vóór de vervalttermijn van de initiële betalingstermijn; hiermee ging een bedrag van 12 miljoen BEF gemoeid. Daarnaast vielen eveneens 663 annuleringsbeslissingen nadat vastgesteld was dat een recht niet bestond of omdat het vermoeden aanwezig was dat men te maken had met een geval van oninvorderbaarheid³⁰; hier ging het om een totaal bedrag van meer dan 84 miljoen BEF.

De niet-motivering van die beslissingen vormt geen beletsel voor hun registratie in de boekhouding en er wordt geen controle ingericht. Bovendien worden de schuldvorderingen die geannuleerd worden omdat er een vermoeden van oninvorderbaarheid op rust, niet vooraf mee gedeeld aan de Administratie van de Domeinen, en volgde er a fortiori een annulering zonder ontvangstmelding door deze laatste.

De voormelde cijfers vergen evenwel het nodige voorbehoud omdat het aan de hand van de gevoerde procedures niet mogelijk is met zekerheid een onderscheid te maken tussen de annuleringen wegens vermoedelijke oninvorderbaarheid aan de ene kant, en de annuleringen ingevolge een factureringsfout aan de andere. Zo kwam men tot de vaststelling dat schuldvorderingen gelijktijdig met het ontstaan van een nieuw recht voor een hoger bedrag konden worden geannuleerd, in plaats van dat men de bepalingen toepast voor wijzigingen van het bedrag van het initieel recht.

Geschillen

In principe behandelt het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur de betwistingen die van de zijde van de debiteur uitgaan, onder voorbehoud evenwel dat de leidende overheid een overeenstemmende instructie geeft. Indien het geschil echter resulteert uit fouten die bij de facturering zijn begaan, kan de leidende overheid inzake ontvangsten stellen dat er geen rappel nodig is en kan zij een nieuwe datum bepalen waarop het dossier haar voorgelegd moet worden³¹ (die beslissing werkt opschortend voor de invorderingsprocedure tot die nieuwe vervaldag). Gedurende die periode wordt het geschil rechtstreeks behandeld tussen de leidende overheid en de schuldenaar. Elke betwisting die aan de rekenplichtige wordt mee gedeeld, moet hoe dan ook onmiddellijk aan de leidende overheid inzake ontvangsten of aan het Bestuur van Rechtskundige Zaken worden doorgespeeld.

³⁰ Bericht van kennisgeving, model KS (NI).

³¹ Reglement van financiële boekhouding, § 518, b. (2) (b).

Geschillenprocedure

Om de geschillenprocedure die bij Landsverdediging wordt toegepast op haar juiste waarde te beoordelen, kan het nuttig zijn te herinneren aan de basisprincipes van de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen van de Staat.

Algemene principes van de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen van de Staat

De rekenplichtigen van de ontvangsten beschikken over beperkte vervolgingsmiddelen³². Als die middelen onvoldoende zijn, kunnen ze hun schuldvorderingen overdragen aan de diensten van de Domeinen die sedert 1791³³ zijn belast met de invordering van de fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen ten voordele van de Staat, inzonderheid in alle gevallen waarin de wet de bevoegdheid daarvoor niet uitdrukkelijk aan een andere administratie heeft verleend. Die diensten kunnen dwangmiddelen³⁴ aanwenden zodat ze geen uitvoerbare titel van de gewone rechtbanken moeten bekomen. De dienst die een schuldvordering heeft, verstuurt zijn invorderingsdossiers rechtstreeks aan de ontvanger van de Administratie van de Domeinen, die de ontvangst ervan bevestigt. Dit bericht van ontvangst laat de gewone rekenplichtige toe het vastgesteld recht in zijn boekhouding te schrappen; dat recht komt voortaan voor in het beheer van de ontvanger die de ontvangst ervan bevestigt heeft. De rekenplichtige is dus ontlast van de invordering van die schuldvordering.

De verzoeken tot invordering van schuldvorderingen die door de rekenplichtigen worden toegestuurd, moeten door de ontvanger van de Domeinen zonder voorbehoud worden aanvaard. Als de te recupereren som de 1.000 BEF³⁵ niet bereikt, wordt ze onmiddellijk in onbepaald uitstel geboekt in afwachting dat er zich andere dossiers in verband met dezelfde schuldenaar aandienen.

Artikel 95 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit biedt de ontvangers van de Domeinen de mogelijkheid uitstel te verlenen voor de betaling van de hoofdsom en gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld in interesten te verlenen.

Ter uitvoering van artikel 179 van de Grondwet kan enkel de Wetgever machtiging verlenen voor een annulering van een schuldvordering die gelijkstaat met een liberaliteit³⁶.

De procedures die bij Landsverdediging in voege zijn, wijken op de volgende punten af van de algemene procedure voor de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen van de Staat:

- a) in akkoord met de Administratie van de Domeinen wordt in principe geen herinneringsbrief verstuurd voor heel kleine schuldvorderingen. Die schuldvorderingen worden ambtshalve aan de Administratie van de Domeinen meegedeeld als de voor de betaling vastgelegde datum is overschreden.
- b) in de overige gevallen wordt het dossier, nadat de eerste demarches zijn gedaan (eerste en tweede herinneringsbrief), doorgezonden aan het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur. Die dienst zorgt voor de invordering langs gerechtelijke weg. Hij kan eveneens beslissen de invordering van het recht over te dragen aan de Administratie van de Domeinen³⁷.

³² Gebruikelijke administratieve middelen: herinneringsbrieven en aangetekende zendingen.

³³ Decreet van 9-20 maart 1791 betreffende het beheer en het innen van eertijds feodale rechten en andere niet afgeschafte onlichamelijke rechten; decreet van 19 augustus – 12 september 1791 betreffende het beheer van de lichamelijke of onlichamelijke nationale domeinen; artikelen 94 en 95 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

³⁴ Artikel 94 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit: *“Elke aan de Staat of aan de staatsinstellingen verschuldigde som waarvan de inning gevorderd wordt door de Administratie van de Belasting over de Toegevoegde Waarde, Registratie en Domeinen kan worden teruggevorderd bij dwangbevel. Het bevel wordt uitgevaardigd door de ontvanger belast met de heffing; het wordt gevisieerd en uitvoerbaar verklaard door de directeur van het voornoemd bestuur en betekend bij exploit van een gerechtsdeurwaarder.”* Deze actie vertoont gelijkenissen met een vonnis bij verstek uitgesproken door de ontvanger en de gewestelijke directeur. Ze vormt een uitvoerbare akte en er kan verzet tegen worden aangetekend.

³⁵ Zie § 9060 van de instructies van de Administratie van de Domeinen van 27/08/1997.

³⁶ *“Geen pensioen, geen gratificatie ten laste van de staatskas kan worden toegekend dan krachtens een wet”.*

³⁷ Als bijlage D is een stroomschema opgenomen waarin de verschillende stappen binnen de geschillenprocedure worden samengevat.

- c) het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur stuurt in feite enkel de dossiers waarvoor ze een titel heeft bekomen (een schuldbekentenis of een uitvoerbaar vonnis) over aan de Administratie van de Domeinen. Door zo te handelen laat Landsverdediging na de specifieke bevoegdheden en de ervaring van de Domeinen inzake invordering te benutten.

Zoals de procedure effectief wordt toegepast, wijkt ze bovendien af van de bepalingen uit de interne richtlijnen, die strikt conform zijn aan de vigerende algemene beginselen inzake de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen van de Staat. Dat gebeurt als volgt.

- a) bij vermoeden van oninvorderbaarheid wordt het dossier niet aan de Administratie van de Domeinen overgezonden maar wordt het zonder gevolg geklasseerd bij het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur.
- b) de rekenplichtige der ontvangsten van Landsverdediging wordt niet systematisch op de hoogte gebracht van de beslissingen die de boeking van de vastgestelde rechten kunnen wijzigen.

Het Departement van Landsverdediging heeft aldus een geschillenprocedure uitgewerkt waarbij het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur wordt ingeschakeld; dit bestuur treedt op na de eerste demarches die moeten worden ondernomen in hoofde van de rekenplichtige der ontvangsten en vóór er een beroep wordt gedaan op de Administratie van de Domeinen. Als er geen gevolg gegeven wordt aan de herinneringsbrieven, worden nieuwe instructies gevraagd aan de leidende overheden inzake ontvangsten. In die veronderstelling, of als de inzake ontvangsten leidende overheid van oordeel is dat het vastgesteld recht het voorwerp uitmaakt van een geschil dat niet kan worden opgelost via de middelen waarover zij beschikt, kan ze aan de rekenplichtige opdracht geven het dossier voor verdere afhandeling door te sturen aan het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur³⁸. Er werd vastgesteld dat het informatiesysteem enkel de mogelijkheid biedt een opdracht tot overdracht van het dossier in te voeren nadat twee herinneringsbrieven om de zaak in der minne te regelen zijn verzonden.

Zodra een dossier aan het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen bestuur wordt toevertrouwd, oefent dit bestuur de bevoegdheid van leidende overheid inzake ontvangsten uit en start het een autonome procedure op om een betaling te bekomen. Deze procedure kan niet worden opgevolgd vanuit het gegevensbeheersysteem op basis waarvan de comptabiliteit van de ontvangsten wordt gevoerd.

Volgens de termen zelf van het reglement van budgettaire boekhouding kan de tussenkomst van die dienst tot verschillende hypothetische gevallen aanleiding geven:

- *ofwel betaalt de schuldenaar in extremis.*
- *ofwel moet het vastgestelde recht worden gewijzigd.*
- *ofwel wordt het dossier overgezonden aan de Administratie van de Domeinen als de geschillendienst er niet in slaagt een schuldvordering in te vorderen of als hij van oordeel is dat een gerechtelijke procedure niet opportuun is.*

De ondernomen acties moeten altijd leiden tot ofwel de betaling, ofwel tot het verlenen van kwijting aan de rekenplichtige der ontvangsten via een met redenen omklede beslissing. In elk geval moet de rekenplichtige der ontvangsten akte nemen van het resultaat van het optreden van het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur³⁹. In de gevallen waarin het Bestuur van Rechtskundige Zaken bijvoorbeeld een dossier aan de Administratie van de Domeinen overdraagt, zal het bericht van ontvangst van deze administratie voor kwijting worden overgezonden aan de rekenplichtige der ontvangsten.

³⁸ Reglement van budgettaire boekhouding, boek 6, punt 8, c (1).

³⁹ Reglement P5, boek 6, bladzijde 11.

Er werd vastgesteld dat de informatie waarover de rekenplichtige der ontvangsten beschikt geen getrouw beeld gaf van de beslissingen die waren genomen door het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur. Deze vaststelling steunt inzonderheid op een analyse van de opvolging door het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur van 179 dossiers die in 1999 door de rekenplichtige der ontvangsten werden overgezonden. Wat de 137 afgesloten dossiers betreft, is in een derde van de gevallen een betaling gebeurd na versturing van een eerste brief van de dienst (41 dossiers) of na een brief van de advocaat van het departement (3). De helft van de dossiers werden geklasseerd op basis van een vermoeden van oninvorderbaarheid (69 dossiers) en enkel 24 dossiers werden aan de Administratie van de Domeinen toevertrouwd, ofwel na schulderkenning door de debiteur ofwel na een vonnis⁴⁰. Tien dossiers werden bij de rechtbank aanhangig gemaakt voor schuldvorderingen van minder dan 10.000 BEF.

De meeste dossiers die op basis van een vermoeden van oninvorderbaarheid geklasseerd zijn, staan nog steeds open bij de rekenplichtige der ontvangsten omdat er verwarring bestaat omtrent de vraag welke overheid de nodige instructies moet geven (de oorspronkelijke leidende overheid inzake ontvangsten of het Bestuur van Rechtskundige Zaken dat het dossier heeft overgenomen). Bovendien wordt in de gevallen waarin dossiers effectief aan de Administratie van de Domeinen worden toevertrouwd, het bericht van ontvangst van die administratie (dat als kwijting geldt) niet aan de rekenplichtige doorgestuurd. Daaruit volgt dat die rechten geregistreerd staan in de comptabiliteit van de Administratie van de Domeinen terwijl ze tegelijkertijd ook geboekt blijven in die van de rekenplichtige der ontvangsten van Landsverdediging. Deze dubbele boeking is niet aan het toeval toe te schrijven maar vloeit voort uit een hele reeks voorzorgsmaatregelen die worden genomen om zich ervan te vergewissen dat de ontvangsten die via de Administratie van de Domeinen worden geïnd, een correcte bestemming krijgen. Deze voorzorgsmaatregelen staan buiten verhouding tot het aantal dossiers, de ermee gemoeide bedragen en de eruit voortvloeiende risico's op een verkeerde aanrekening.

Er dient tot slot te worden opgemerkt dat het Bestuur van Rechtskundige Zaken van het Burgerlijk Algemeen Bestuur zijn beslissingen tot niet-invordering (dossiers die zonder gevolg geklasseerd zijn wegens vermoeden van oninvorderbaarheid) baseert op bepalingen van hoofdst. IV, art. 14 van het ministerieel besluit van 30 april 1997 houdende overdracht van bevoegdheid door de Minister van Landsverdediging inzake het gunnen en uitvoeren van overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en inzake diverse uitgaven.

"De (...) overheden van het burgerlijk algemeen bestuur hebben de bevoegdheid om alle beslissingen te nemen en met name, om het bedrag vast te stellen dat invorderbaar is van de aansprakelijke personen en om het gedeelte van de schade te bepalen dat ten laste valt van de Staat, alsook om de uitgaven goed te keuren die voortvloeien uit een dading of uit een eenvoudige schuldbekentenis van de Staat met betrekking tot:

- 1° schade aan personen;*
- 2° schade aan goederen bij verkeersongevallen of wanneer er een derde bij betrokken is;*
- 3° vergoeding wegens opeisingen en schade berokkend door legereenheden op manoeuvre en van door het gewapend verzet aangegane verbintenissen;*
- 4° gerechtelijke geschillen, die ontstaan op het ogenblik van de ontvangst van de ingebrekestelling;*
- 5° gerechtskosten, met inbegrip van de rechtplegingsvergoeding. (...)"*.

⁴⁰ In waarde uitgedrukt is voor 11% van de bedragen in kwestie een betaling gebeurd na een eerste brief van de dienst of na een brief van de advocaat van het departement. Enkel 19% van de in te vorderen bedragen werden zonder gevolg geklasseerd op basis van een vermoeden van oninvorderbaarheid en 70% van de terug te vorderen bedragen werden aan de Administratie van de Domeinen toevertrouwd.

Bijlage B1

Vastgestelde rechten voor de jaren 1998 en 1999, in te vorderen op 30 juni 2000

In te vorderen rechten 1998		Ingevorderde rechten binnen de initiële vervaltermijn		Invordering op 30.06.2000	
Aantal	Bedrag (2)	Aantal (1)	Bedrag (1)(2)	Aantal (1)	Bedrag (1)(2)
Intermachten Territoriaal					
Commando	56	33 (58,9%)	1.142.006 (48,2%)	46 (82,1%)	1.956.891 (82,6%)
Landmacht	2.734	2.514 (92,0%)	190.695.860 (93,6%)	2.635 (96,4%)	202.734.531 (99,5%)
Luchtmacht	549	500 (91,1%)	417.957.597 (96,1%)	523 (95,3%)	427.837.057 (98,4%)
Marine	5.756	4.814 (83,6%)	69.966.328 (73,5%)	5.115 (88,9%)	75.843.069 (79,7%)
Medische Dienst	1.921	1.367 (71,2%)	284.670.904 (86,0%)	1.606 (83,6%)	299.552.635 (90,4%)
Totaal krijgsmachtonderdelen	11.016	9.228 (83,8%)	964.432.695 (90,4%)	9.925 (90,1%)	1.007.924.183 (94,4%)
Totaal departement	11.321	9.509 (84,0%)	1.147.620.898 (91,6%)	10.214 (90,2%)	1.191.333.585 (95,1%)

In te vorderen rechten 1999		Ingevorderde rechten binnen de initiële vervaltermijn		Invordering op 30.06.2000	
Aantal	Bedrag (2)	Aantal (1)	Bedrag (1)(2)	Aantal (1)	Bedrag (1)(2)
Intermachten Territoriaal					
Commando	81	59 (72,8%)	1.599.109 (53,9%)	74 (91,4%)	2.885.081 (97,2%)
Landmacht	1.925	1.732 (90,0%)	186.974.699 (97,1%)	1.826 (94,9%)	190.398.977 (98,9%)
Luchtmacht	390	346 (88,7%)	243.408.692 (80,6%)	370 (94,9%)	268.162.621 (88,8%)
Marine	160	104 (65,0%)	32.241.280 (44,4%)	124 (77,5%)	67.891.434 (93,6%)
Medische Dienst	1.816	1.302 (71,7%)	176.517.216 (82,4%)	1.439 (79,2%)	192.515.045 (89,9%)
Totaal krijgsmachtonderdelen	4.372	3.543 (81,0%)	640.740.996 (81,7%)	3.833 (87,7%)	721.853.158 (92,1%)
Totaal departement	5.004	4.117 (82,3%)	804.261.441 (84,5%)	4.442 (88,8%)	885.637.516 (93,1%)

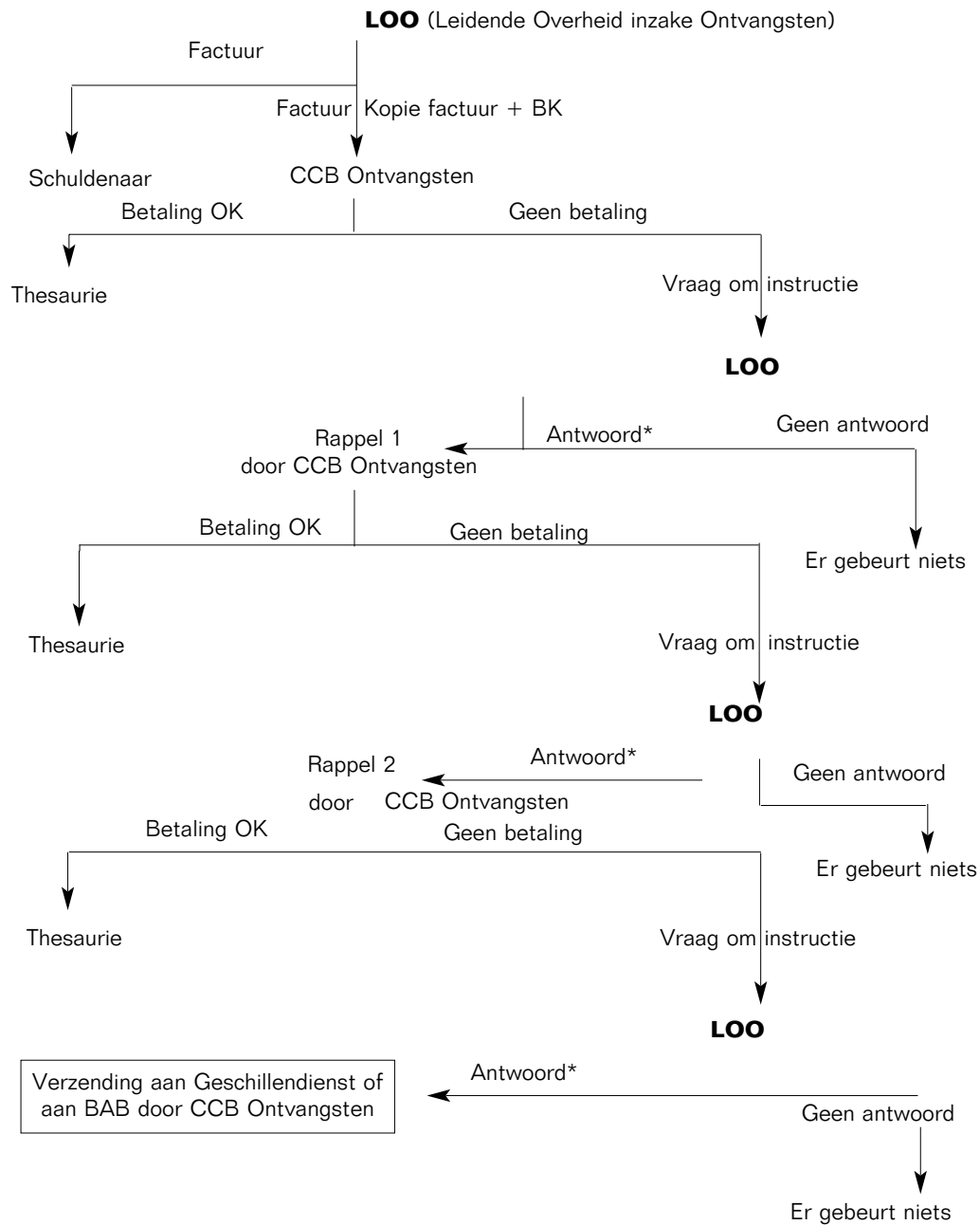
(1) Percentages berekend op basis van de in te vorderen rechten

(2) De bedragen zijn uitgedrukt in franks.

(1) Percentages berekend op basis van de in te vorderen rechten.

(2) De bedragen zijn uitgedrukt in franks.

Bijlage B2 Rappelprocedure



Legende:

* Behoudens wanneer de instructie wordt gegeven een rappel te sturen, kan LOO ook beslissen de invordering op te schorten of het recht te annuleren.

BAB = Burgerlijk Algemeen Bestuur

Bijlage B3

Percentage van invordering in de verschillende fasen van de procedure

	1998		1999		2000	
	Aantal (1)	Bedrag (1)	Aantal (1)	Bedrag (1)	Aantal (1)	Bedrag (1)
Geregistreerde rechten	11.456	1.269.859.472	5.260	970.910.124	2.765	480.606.112
Voor de initiële vervalddag geannuleerde rechten (2)	135	17.338.996	256	19.365.431	14	769.393
In te vorderen rechten	11.321	1.252.520.476	5.004	951.544.693	2.751	479.836.719
Betaling vóór de limietdatum	9.509 (83,99%)	1.147.620.898 (91,62%)	4.117 (82,27%)	804.261.441 (84,52%)	2.046 (74,37%)	333.411.315 (69,48%)
In te vorderen rechten na de initiële vervalddag	1.812 (16,01%)	104.899.578 (8,38%)	887 (17,73%)	147.283.252 (15,48%)	z.v.	z.v.
Aantal eerste rappels	1.385 (12,23%)	n.m.	549 (10,97%)	n.m.	261 (9,49%)	n.m.
Betalingen na de eerste rappel	552 (4,88%)	31.372.964 (2,50%)	225 (4,50%)	50.584.488 (5,32%)	92 (3,34%)	11.110.070 (2,32%)
Aantal tweede rappels	525 (4,64%)	n.m.	197 (3,94%)	n.m.	72 (2,62%)	n.m.
Betalingen na de tweede rappel	117 (1,03%)	11.773.420 (0,94%)	85 (2,88%)	27.446.240 (1,70%)	20 (0,73%)	511.954 (0,11%)
Betalingen na tussenkomst van de geschillendienst	36 (0,32%)	566.303 (0,05%)	15 (0,30%)	3.345.347 (0,35%)	3 (0,11%)	297.630 (0,06%)
Stand van zaken i.v.m. de invordering op 30 juni 2000	10.214 (90,22%)	1.191.333.585 (95,11%)	4.442 (88,77%)	885.637.516 (93,07%)	2.161 (78,55%)	345.330.969 (71,97%)
Na de initiële vervalddag geannuleerde rechten (3)	515 (4,55%)	48.587.770 (3,88%)	148 (2,96%)	36.265.929 (3,81%)	9 (0,33%)	97.174 (0,02%)
Nog in te vorderen rechten (4)	592 (5,17%)	12.599.121 (0,99%)	414 (7,87%)	29.641.248 (3,05%)	581 (21,01%)	134.408.576 (27,97%)

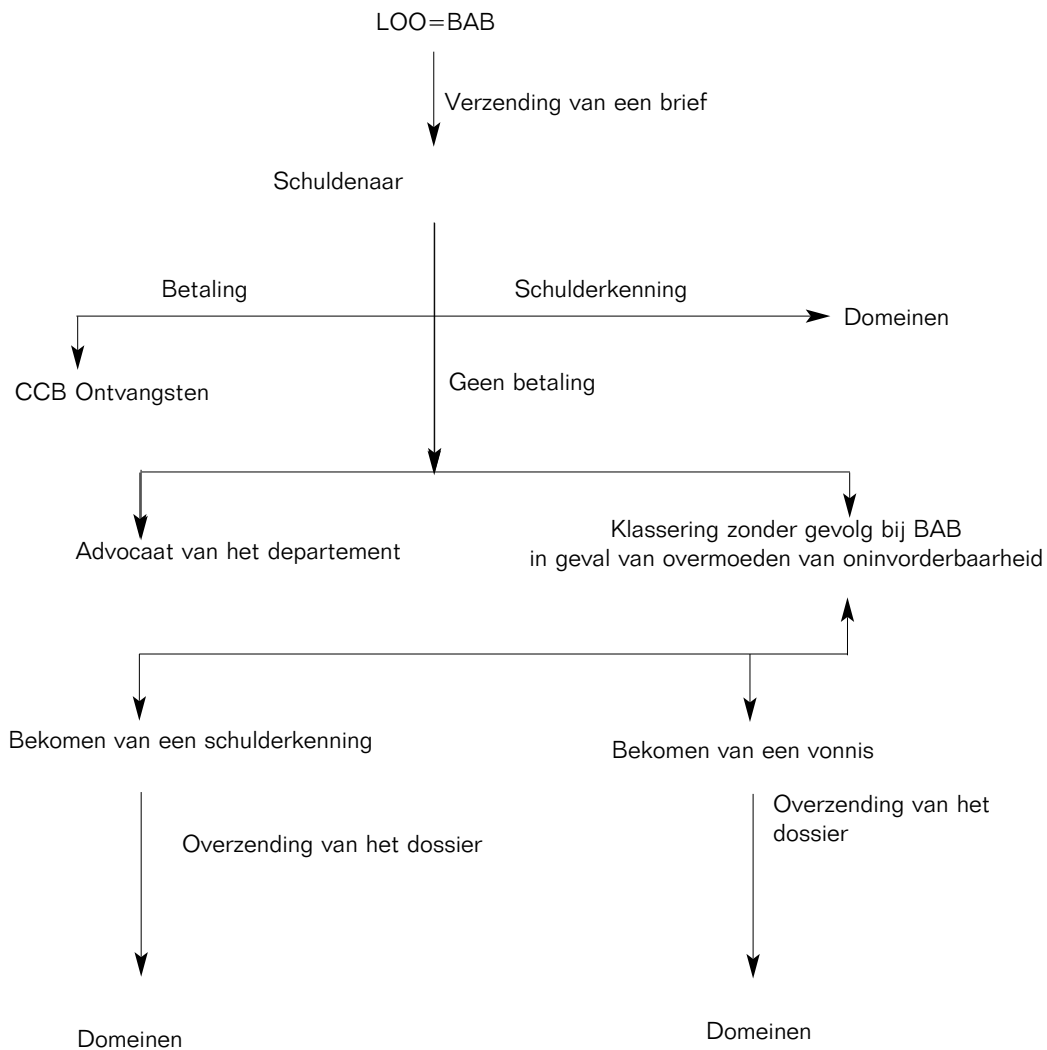
(1) De percentages zijn berekend op basis van de in te vorderen rechten; de bedragen zijn uitgedrukt in franks.

(2) Omvat de annuleringen van invoerfouten en de annuleringen waartoe besloten werd door de leidende overheden inzake ontvangsten.

(3) Omvat de annuleringen ingevolge een factuurefout en de annuleringen op grond van een vermoeden van invorderbaarheid; zij kunnen tijdens de verschillende fasen van de procedure gebeuren.

(4) De nog in te vorderen rechten omvatten de dossiers die nog in behandeling zijn, de dossiers waarin de invordering opgeschort is en de dossiers die zonder gevolg zijn geklasseerd of die naar de Administratie van de Domeinen zijn overgeheveld zonder geannuleerd te zijn.

Bijlage B4
Geschillenprocedure inzake invordering



Legende:
 LOO: Leidende Overheid inzake Ontvangsten
 BAB: Burgerlijk Algemeen Bestuur

Bijlage C

Antwoord van de Minister van Landsverdediging (vertaling)

MINISTERIE
VAN LANDSVERDEDIGING



DE MINISTER

Brussel, 25^{de} Juni 2001

REKENHOF

Aan de heer W. DUMAZY

Eerste Voorzitter

Ref. AF/VDL/N010619

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Ik heb de brief van het Rekenhof A 5-1.689.484 L 3 van 4 mei 2001 evenals de auditverslagen die daarbij waren gevoegd goed ontvangen en ik verheug mij over de constructieve aard van de voorstellen die daarin werden geformuleerd.

In verband met de resultaten van de audit en de opmerkingen van het hof heb ik geen enkele opmerking.

In verband met de aanbevelingen laat hij het Rekenhof weten dat de administratie reeds gevolg heeft gegeven aan sommige ervan: zulks is inzonderheid het geval in verband met de herinneringsprocedure, voor de behandeling van de geschillen door de dienst geschillen en de systematische verzending van de dossiers aan de Administratie van de Domeinen als gebleken is dat de schuldvorderingen niet zullen kunnen worden ingevorderd. Er werden eveneens onderrichtingen gegeven opdat de andere aanbevelingen in aanmerking zouden worden genomen bij het bestuderen van de thans op stapel staande herstructurering.

Ik heb eveneens aan mijn administratie onderrichtingen gegeven opdat zij bij het bestuderen van de thans op stapel staande herstructurering rekening zouden houden met de andere gemaakte aanbevelingen.

Hoogachtend,

A. FLAHAUT

wettelijk depot	D/2001/1128/17
druk	N.V. Peeters S.A.
adres	Rekenhof Regentstraat, 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	http://www.rekenhof.be