

de federale **Ombudsman**



# FISCALE SCHULDEN

DE INVORDERINGSSTRATEGIE VAN DE FOD FINANCIËN



ONDERZOEK / 03

# FISCALE SCHULDEN

---

DE INVORDERINGSSTRATEGIE  
VAN DE FOD FINANCIËN

de federale **Ombudsman**



## de federale Ombudsman

Verantwoordelijke uitgevers: C. De Bruecker en G. Herman  
Grafisch ontwerp, lay-out en druk: Centrale drukkerij van de Kamer  
van volksvertegenwoordigers  
Reproductie voor onderwijskundige en niet-commerciële doeleinden  
is toegestaan mits de bron wordt vermeld.  
Dit onderzoek werd afgesloten op 11 oktober 2018.  
Het is beschikbaar op [www.federaalombudsman.be](http://www.federaalombudsman.be).  
D/2018/13.380/1

# INHOUDSOPGAVE

---

Voorwoord.....	7
Onderzoeksmethode.....	11
<b>1. Het beleid van de algemene administratie van de inning en de invordering (AAll) .....</b>	<b>15</b>
1.1 Situering .....	17
1.1.1. Evolutie van de verantwoordelijkheid van de ontvangers en rapport van het Rekenhof.....	17
1.1.2. Reorganisatie van de AAll .....	18
1.2 Evolutie van het beleid van de AAll.....	20
1.2.1 De invorderingsstrategie.....	20
1.2.2 De strategie inzake afbetalingsplannen.....	21
<b>2. Vaststellingen en analyses .....</b>	<b>25</b>
2.1 De toekenning van een afbetalingsplan: is de procedure steeds aangepast?.....	26
2.1.1. Middellange afbetalingsplannen.....	27
2.1.2. Langlopende afbetalingsplannen.....	36
2.2 De vervolgingen .....	44
2.2.1. Vervolgingen door de AAll: een voldoende gewaarborgd evenwicht tussen de belangen van de Schatkist en de belangen van de burger?.....	45
2.2.2. Vervolgingen via de gerechtsdeurwaarder: kosten die kunnen worden beperkt?.....	61
2.3 Communicatie en toegankelijkheid: Een beleid aangepast aan alle belastingplichtigen, met een bijzondere aandacht voor een kwetsbaar publiek?.....	74
2.3.1. Actieve informatieverstrekking.....	75
2.3.2. Passieve informatieverstrekking en adequate toegang .....	78
2.3.3. Bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen.....	85
<b>3. Besluit.....</b>	<b>91</b>
<b>4. Samenvatting en opvolging van de aanbevelingen .....</b>	<b>97</b>
Bijlages.....	107



# VOORWOORD

---

In een democratische samenleving is de doeltreffendheid van de inning en de invordering van de belastingen van cruciaal belang. De legitimiteit van het beleid wordt ook mee bepaald door de mate waarin de burger er op kan vertrouwen dat iedereen zijn bijdrage correct betaalt. Deze belangrijke opdracht is toevertrouwd aan de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering (AAll) van de FOD Financiën.

Net zoals de andere federale administraties werd de AAll de afgelopen jaren geconfronteerd met een steeds moeilijker budgettaire context en een natuurlijke afvloei van personeel dat niet of slechts beperkt werd vervangen.<sup>1</sup>

Onder meer om een antwoord te bieden op deze uitdagingen werd de omslag gemaakt van een taakgerichte naar een proces- en resultaatgerichte organisatie. De werklust werd in kaart gebracht en gemeten, evaluatiecycli werden geïntroduceerd en in de mate van het mogelijke werden en worden processen geautomatiseerd. Daarnaast is ook het aantal fysieke contactpunten voor de burger afgebouwd en wordt er meer ingezet op digitale dienstverlening om aan te knopen met de veranderende samenleving.

Parallel hiermee heeft het Rekenhof er in een rapport van 2014<sup>2</sup> op gewezen dat de persoonlijke geldelijke aansprakelijkheid van de ontvanger voor de niet betaalde schulden is versoepeld. Daardoor is het voor de administratie nodig om de procedures met betrekking tot de toekenning van betalingsfaciliteiten beter te omkaderen. De toekenning van een afbetalingsplan is aldus geëvolueerd van een gunst van de ontvanger naar een subjectief recht van de burger: voldoet zijn aanvraag voor een spreiding van de betalingen aan een aantal voorwaarden, dan heeft hij het recht om zijn belastingschuld in schijven te betalen.

Het kader dat de AAll daartoe heeft uitgewerkt vertrekt van de statistische vaststelling dat de invorderbaarheid van schulden drastisch afneemt na verloop van twaalf maanden. Alle inspanningen zijn er dan ook op gericht om de betaling van de schuld binnen die termijn te bekomen. In het bijzonder voor de personenbelasting, het voornaamste voorwerp van onderzoek

---

<sup>1</sup> Eind 2010 waren er 3 338 medewerkers aan de slag bij de AAll, eind 2017 2 995. FOD Financiën, *Jaarverslag 2010*, p.66 en *Jaarverslag 2017*, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

<sup>2</sup> Rekenhof, *Fiscale maatregelen voor belastingplichtigen met betaalmoeilijkheden*, januari 2014.

in dit verslag, ligt dit principe ook voor de hand gelet op het (meestal) cyclische karakter van deze belasting.

Dit onderzoek stelt de strategische keuzes van de FOD Financiën niet in vraag: ze zijn inderdaad aangepast aan de situatie van de meeste belastingplichtigen en ingevoerd met het oog op de verbetering van de efficiëntie en de doeltreffendheid van de invordering van de schulden. De strategische keuzes berusten daarenboven op doelstellingen (gelijke behandeling, transparant beleid met duidelijke regels, verbetering van de performantie van de diensten en vermindering van de werklust) waarvan sommige tegemoet komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof en aansluiten bij de bekommernissen van de federale Ombudsman om de schulden te recupereren in overeenstemming met de principes van goed bestuur.

Er moet ook worden benadrukt dat de overgrote meerderheid van de burgers zijn belastingen voor het verstrijken van de vervaldatum betaalt. De richtlijnen die de administratie de afgelopen jaren heeft uitgewerkt voor wie kampt met betalingsmoeilijkheden blijken aangepast aan de situatie van de meeste belastingplichtigen. 97% van de afbetalingsplannen toegekend door de FOD Financiën overschrijdt de looptijd van twaalf maanden niet<sup>3</sup>.

Toch gaan achter de realiteit van deze cijfers nog steeds veel mensen schuil die er niet in slagen hun belastingen te betalen binnen de door de administratie vastgelegde termijnen. Daardoor krijgen zij te maken met invorderingsmaatregelen: burgers van wie de aanvraag voor betalingsfaciliteiten werd geweigerd of slechts deels werd aanvaard omdat de administratie oordeelt dat de burger op kortere termijn kan betalen, burgers die er niet in slagen om het afgesproken of opgelegde afbetalingsplan na te leven, maar ook burgers die op geen enkele manier contact opnemen met de administratie.

In 2017 is de AAI 191 144 keer overgegaan tot indirecte vervolging (loonbeslag, beslag bij een klant...) en werden 135 374 dossiers overgemaakt aan een gerechtsdeurwaarder.<sup>4</sup> Het ligt voor de hand dat de druk terecht

---

<sup>3</sup> Uit de cijfers meegedeeld door de FOD Financiën aan de federale Ombudsman blijkt dat de gemiddelde looptijd van de afbetalingsplannen ongeveer vijf maanden is en dat de grote meerderheid van de afbetalingsplannen wordt nageleefd.

<sup>4</sup> FOD Financiën, [https://financien.belgium.be/nl/Statistieken\\_en\\_analysen/jaarverslag/cijfers/2018/invordering\\_aa-inning-en-invordering/412-aantal](https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/jaarverslag/cijfers/2018/invordering_aa-inning-en-invordering/412-aantal).



wordt opgevoerd voor de burgers die hun belastingen niet willen betalen, maar dat eigenlijk wel zouden kunnen. Wie echter wil maar niet kan betalen, heeft in de eerste plaats baat bij geëigende procedures en het aanpakken van de onderliggende problemen. Uit cijfers van het Vlaams Centrum Schuldenlast en het "Observatoire du Crédit et de l'Endettement" blijkt dat er in Vlaanderen en Wallonië sprake is van minstens één fiscale schuld in respectievelijk 43% en 32% van de huishoudens die een beroep doen op budget- en/of schuldhulpverlening.<sup>5</sup>

Ieder jaar contacteren ongeveer 200 burgers de federale Ombudsman voor problemen bij de invordering van hun belastingen. In de meeste gevallen hopen ze zo een akkoord te vinden over de toekenning van betalingsfaciliteiten of klagen ze over de vervolgingen die tegen hen werden ingesteld. In 2017 heeft de Fiscale Bemiddelingsdienst 1 614 verzoeken tot tussenkomst ontvangen met betrekking tot de invordering.<sup>6</sup>

De federale Ombudsman beoogt in dit verslag de belastingplichtigen die willen maar niet kunnen betalen.<sup>7</sup>

De invorderingsaanpak van de FOD Financiën heeft ook de aandacht getrokken van het Parlement. Dat blijkt uit de verschillende parlementaire vragen over deze problematiek. Meerdere organisaties uit het middenveld langs beide kanten van de taalgrens tenslotte hebben ook hun bezorgdheden overgemaakt aan de minister van Financiën.

De federale Ombudsman heeft de specifieke opdracht om met deze signalen van de burger constructief aan de slag te gaan en zo bij te dragen aan de versterking van een verantwoordelijke, integere en rechtvaardige administratie.

---

<sup>5</sup> Vlaams Centrum Schuldenlast, *Onderzoeksrapport. Cijfer- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening*, februari 2016, pp. 30-31 en Observatoire du Crédit et de l'Endettement, *Prévention et traitement du surendettement en Wallonie, Rapport d'évaluation année 2016*, p. 83.

<sup>6</sup> Jaarverslag 2017 van de Fiscale Bemiddelingsdienst, *Parl.St.*, Kamer, 2017-2018, 13 juni 2018, nr. 3193/001, p. 72. Sinds januari 2017 worden deze klachten in eerste lijn doorgestuurd naar de Fiscale Bemiddelingsdienst, in toepassing van artikel 2 van het Addendum aan het samenwerkingsprotocol voor de relaties tussen de federale Ombudsman en de FOD Financiën bij de behandeling van klachten.

<sup>7</sup> De wetenschappelijke literatuur maakt doorgaans een onderscheid tussen vier soorten schuldenaars: de schuldenaar die wil en kan betalen, de schuldenaar die wil en niet kan betalen, de schuldenaar die niet wil en kan betalen, de schuldenaar die niet wil en niet kan betalen. Zie o.a. *Handreiking Behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2016, pp. 39-42.

Verkennde gesprekken met deskundigen op het vlak van invordering, schuldbemiddeling en de strijd tegen de armoede, maar ook andere fiscale administraties en experts uit de academische wereld, hebben toegelaten de kijk op de problematiek te verbreden.

De signalen uit de individuele klachten, gestaafd door de hierboven genoemde uitwisselingen, hebben tot bepaalde vaststellingen geleid: het kader waarbinnen de afbetalingsplannen kunnen worden toegekend is niet steeds aangepast aan de reële situatie van de burgers, er worden soms invorderingsacties ondernomen die niet strikt noodzakelijk zijn, de samenwerking met de gerechtsdeurwaarders is voor verbetering vatbaar en de kosten voor de belastingplichtigen kunnen worden gedrukt, er zijn ook verbeteringen mogelijk op het vlak van de communicatie en de toegankelijkheid voor de burger in het bijzonder voor een kwetsbaar publiek of de burgers die moeite hebben met de communicatiemiddelen die de administratie verkiest.

De manier waarop dit onderzoek is aangepakt, is vernieuwend. Aan de publicatie is een periode van overleg voorafgegaan waarbij de voorlopige aanbevelingen werden afgetoetst bij zowel de medewerkers op het terrein als de centrale dienst AAll van de FOD Financiën. Ook de federale diensten die vanuit een andere invalshoek te maken krijgen met burgers met betaalmoeilijkheden werden nauw betrokken bij het onderzoek: de Fiscale Bemiddelingsdienst, de autonome dienst binnen de FOD Financiën die probeert om de standpunten van de burger met die van de federale belastingadministratie te verzoenen en de POD Maatschappelijke Integratie die werd opgericht om een menswaardig bestaan te waarborgen voor iedereen die in armoede leeft.

De constructieve nauwe samenwerking loont: sommige aanbevelingen werden ondertussen ingevoerd of zijn in de fase van uitvoering. Over andere aanbevelingen verschillen we van mening met de FOD Financiën, zoals blijkt uit de opmerkingen aan het eind van het verslag.<sup>8</sup>

Wij zijn er dan ook van overtuigd dat er nog voldoende stof is voor verdere besprekingen in het Parlement.

---

<sup>8</sup> Zie bijlage 2.

# ONDERZOEKSMETHODE

---

## DOEL EN DRAAGWIJDTE VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek heeft betrekking op het innings- en invorderingsbeleid van de fiscale schulden door de Algemene Administratie van de Inning en Invordering van de FOD Financiën (AAll).

Om het ruime onderzoeksveld af te bakenen, werd beslist om te focussen op de personenbelasting en de onroerende voorheffing.<sup>9</sup>

Het grootste deel van de klachten die de federale Ombudsman ontvangt, gaat over deze belastingen.

De toepasselijke administratieve instructies maken echter geen onderscheid naargelang het soort belasting.

## ONDERZOEKSVRAGEN

Het onderzoek spitst zich toe op twee hoofdvragen.

Kan het beleid van de AAll inzake de inning en invordering van de fiscale schulden:

1. een evenwicht waarborgen tussen de doelstellingen van een efficiënte en effectieve invordering, de bescherming van de belangen van de burger en de maatschappelijke kost van de invordering?
2. een geschikt antwoord bieden voor bepaalde categorieën burgers die zich in bijzondere omstandigheden bevinden?

Om deze vragen te beantwoorden, wordt het innings- en invorderingsbeleid vanuit de volgende invalshoeken onderzocht:

- de instructies inzake afbetalingsplannen;
- de vervolgingen ingesteld door de AAll;
- de vervolgingen uitgevoerd door de gerechtsdeurwaarders;
- het communicatiebeleid en de toegankelijkheid voor de burger.

---

<sup>9</sup> De AAll is enkel bevoegd voor de inning en invordering van de onroerende voorheffing in Wallonië. Ze is niet meer bevoegd voor het Brussels Gewest sinds 1 januari 2018.

Hiertoe werden volgende onderzoeksvragen uitgewerkt:

- Is het met de instructies inzake afbetalingsplannen mogelijk om een redelijke en passende oplossing voor te stellen in specifieke situaties van belastingplichtigen met betalingsmoeilijkheden?
- Bieden de administratieve omkaderingsmaatregelen inzake invordering voldoende garantie dat de vervolgingen enkel in de strikt noodzakelijke gevallen worden ingesteld en zonder afbreuk te doen aan het recht op een menswaardig leven?
- Garandeert de AAll dat de kost voor de burger voor de tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder zoveel mogelijk wordt beperkt?
- Biedt het communicatie- en toegankelijkheidsbeleid van de AAll de waarborg van voldoende toegang voor alle burgers en een duidelijke, objectieve en gepaste informatieverstrekking over de mogelijke oplossingen voor een betalingsprobleem?

Het antwoord op deze vragen zal worden getoetst aan de normen van behoorlijk bestuur die door de federale Ombudsman worden gebruikt om de klachten die hij ontvangt te evalueren.<sup>10</sup> Meer in het bijzonder aan de ombudsnormen *overeenstemming met de rechtsregels, redelijkheid en evenredigheid, gelijkheid, rechtszekerheid, efficiënte coördinatie, actieve informatieverstrekking, passieve informatieverstrekking en afdoende toegankelijkheid*. Voor de medewerkers van de administratie die ze in de praktijk moeten naleven is deze informatie ook beschikbaar op het intranet van de dienst klachtenbeheer van de FOD Financiën.<sup>11</sup>

## KALENDER

1. Vooronderzoek van 1 september 2016 tot 12 januari 2018:
  - Verkennende gesprekken<sup>12</sup>
  - Monitoring van de klachten
2. Voorbereidende fase van 13 januari 2018 tot 30 april 2018:
  - Gesprekken met verschillende administraties<sup>13</sup>
  - Analyse van statistieken en administratieve omkaderingsmaatregelen

<sup>10</sup> Zie bijlage 5 en [www.federaalombudsman.be](http://www.federaalombudsman.be).

<sup>11</sup> Antwoord van de minister van Financiën op vraag nr. 22861 van de heer Benoît Piedboeuf, "De ombudsnormen bij de Dienst Klachtenbeheer", *Hand.*, Kamer, 2017-2018, 54 COM 803, p. 35.

<sup>12</sup> Zie bijlage 1.

<sup>13</sup> Zie bijlage 1.

- Monitoring van de verzoeken gericht aan de Fiscale Bemiddelingsdienst (354 dossiers van 1 februari 2018 tot 30 april 2018)
  - Gedachtewisseling met de Fiscale Bemiddelingsdienst
3. Uitvoerende fase van 1 mei 2018 tot 10 oktober 2018:
- Het overmaken aan de administratie van een ontwerp van voorlopig verslag met de vaststellingen en voorstellen van aanbevelingen van de federale Ombudsman
  - Organiseren van individuele gesprekken met meerdere ontvangers (11) en leidinggevenden van een Infocenter (4) (willekeurig gekozen; methode: semigestructureerde interviews)
  - Organisatie van een rondetafelgesprek met verschillende vertegenwoordigers van de administratie (centrale diensten AAll, Fiscale Bemiddelingsdienst en POD Maatschappelijke Integratie)
4. Slotfase van 10 oktober 2018 tot 15 december 2018:
- Het voorlopig verslag overmaken
  - Toevoegen van de opmerkingen van de administratie, de Fiscale Bemiddelingsdienst en de POD Maatschappelijke Integratie
  - Voltooiing van het verslag





# **1. HET BELEID VAN DE ALGEMENE ADMINISTRATIE VAN DE INNING EN DE INVORDERING (AAII)**

---





## 1.1 Situering

### 1.1.1. Evolutie van de verantwoordelijkheid van de ontvangers en rapport van het Rekenhof

Voor de directe belastingen geniet de staat het dubbele voorrecht van *voorafgaande* en *ambtshalve tenuitvoerlegging*: de administratie kan zichzelf een executoriale titel toekennen, zonder tussenkomst van een rechter, en mag deze titel onmiddellijk, zonder tussenkomst van een gerechtsdeurwaarder, ten uitvoer leggen.<sup>14</sup>

Wordt een belastingschuld niet tijdig betaald, dan kan de ontvanger ervoor kiezen om directe vervolgingen<sup>15</sup> in te stellen via een gerechtsdeurwaarder, over te gaan tot een indirecte vervolging, bijvoorbeeld via een vereenvoudigd derdenbeslag<sup>16</sup>, of een bedrag dat aan de schuldenaar moet worden terugbetaald aan te wenden (fiscale balans).<sup>17</sup> Bij verzet van de belastingbetaler is de beslagrechter bevoegd om het geschil te beslechten.

Tot in 2011 kwam de bevoegdheid om de belasting in te vorderen uitsluitend toe aan de ontvanger, rekenplichtige van de Staat en onderworpen aan de rechtsmacht van het Rekenhof. De belangrijke persoonlijke geldelijke aansprakelijkheid van de ontvanger verklaarde waarom hij over "*de exclusieve bevoegdheid beschikte om betalingsfaciliteiten toe te kennen of te weigeren, en waarom zijn hiërarchische meerderen nauwelijks bij de omkadering van die maatregelen betrokken waren*"<sup>18</sup>.

In zijn rapport van 2014 wees het Rekenhof op de vermindering van de verantwoordelijkheid van de ontvanger<sup>19</sup>, die enkel aansprakelijk is voor het Rekenhof als hij een zware fout of nalatigheid, of een herhaaldelijke lichte fout heeft begaan.

Het Rekenhof besluit: "*met de huidige definitie van de aansprakelijkheid van de rekenplichtigen van de Staat kan de exclusieve bevoegdheid van de*

<sup>14</sup> Artikel 298 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen (WIB 92).

<sup>15</sup> Artikels 149 tot 163 van het koninklijk besluit tot uitvoering van het WIB 92 (KB WIB 92).

<sup>16</sup> Artikels 164 en 165 KB WIB 92.

<sup>17</sup> Artikel 166 KB/WIB 92 en artikel 334 van de programma-wet van 27 december 2004, *B.S.*, 31.12.2004.

<sup>18</sup> Rekenhof, *Fiscale maatregelen voor belastingplichtigen met betaalmoeilijkheden*, januari 2014, p. 17.

<sup>19</sup> Volgend op de inwerkingtreding op 1 januari 2012 van artikel 38 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

*ontvanger voor de betalingsfaciliteiten dan ook niet meer worden verantwoord. Procedures van interne controle op de toekenningsmodaliteiten van die betalingsfaciliteiten moeten door de minister of zijn administratie worden ingevoerd of versterkt*<sup>20</sup>.

Het Rekenhof wees ook op het ontbreken van administratieve normen om de toekenningsvoorwaarden van een afbetalingsplan te bepalen, met als gevolg een ongelijke behandeling van de belastingplichtigen. Het Rekenhof beval daarom aan om de invorderingsprocedure meer te omkaderen door onder meer de toekenningsvoorwaarden van de afbetalingsplannen vast te leggen en het gebruik van de aanvraagformulieren en het voorleggen van verantwoordingsstukken verplicht te maken voor de plannen die betrekking hebben op grote bedragen of lange looptijden.<sup>21</sup>

### 1.1.2. Reorganisatie van de AAIL

Gelijktijdig met de implementatie van de invorderingsstrategie<sup>22</sup> zijn er bij de AAIL vanaf 2014 diepgaande veranderingen.

De eerste verandering ging in op 1 januari 2014 met de oprichting van het Inningencentrum en de Invorderingscentra. Die centra worden voortaan georganiseerd op basis van hun hoofdtaken, met name de inning (de boekhouding van de betalingen, terugbetalingen...) en de invordering (recooperatie van belastingschulden), zonder een onderscheid te maken naar gelang de aard van de belasting. Sedert 1 mei 2014 heeft de AAIL ook de Administratie van de niet-fiscale Invordering in haar structuur opgenomen (de vroegere kantoren der Domeinen en Penale Boeten en de Dienst voor Alimentatievorderingen).<sup>23</sup>

In 2015 werden de Teams Inning (1 januari) en de Teams Invordering (1 juli) opgericht. De Teams Inning zijn verantwoordelijk voor alle terugbetalingen: directe belastingen, BTW en niet-fiscale invordering. Ze staan onder meer ook in voor het beheer van de bedrijfsvoorheffing. De Teams Invordering zijn verantwoordelijk voor de invordering van zowel directe belastingen

<sup>20</sup> Rekenhof, *Fiscale maatregelen voor belastingplichtigen met betaalmoeilijkheden*, januari 2014, p. 18.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.28.

<sup>22</sup> Zie punt 1.2.1. De invorderingsstrategie.

<sup>23</sup> FOD Financiën, Algemene Administratie van de Inning en de Invordering, *Jaarverslag 2014*, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

als BTW: ze vervangen de oude ontvangkantoren directe belastingen en BTW. Voortaan moet een belastingplichtige zich slechts wenden tot één invorderingskantoor voor al zijn schulden, ongeacht de aard van de belasting. Er zijn Teams Invordering respectievelijk voor rechtspersonen en voor natuurlijke personen. Het doel van de hervorming was om meer burger georiënteerd te worden. Het nadeel van de oude ontvangkantoren was dat ze georganiseerd waren volgens belastingtype.<sup>24</sup>

Tot slot werden vanaf 1 september 2017 elf Infocenters opgericht die voortaan het eerste contactpunt vormen voor de burger met de fiscale administratie voor de meeste aangelegenheden: afbetalingsplannen en terugbetalingen, wijziging bankrekeningnummer, tussenkomst Dienst voor alimentatievorderingen (DAVO), kadastrale uittreksels, aangiften en attesten (bewijs van geen schuld, eigendom, erfopvolging, ingebruikname of einde werken), registratie van documenten zoals huurcontracten en schenkingen.

De Infocenters beschikken over de exclusieve bevoegdheid om afbetalingsplannen toe te kennen, behalve als er al een invorderingsmaatregel werd genomen of wanneer er sprake is van een "blokkerende schuld"<sup>25</sup>. Deze dossiers worden behandeld door de Teams Invordering. Het zijn ook de Teams Invordering die uitsluitend bevoegd blijven voor alle uitvoeringsmaatregelen zoals een vereenvoudigd beslag, de invordering via gerechtsdeurwaarder...

De aanvragen voor een afbetalingsplan kunnen worden ingediend via het online portaal [www.myminf.be](http://www.myminf.be), per e-mail of brief naar het Infocentrum (waarvan het adres vermeld staat op het aanslagbiljet) of rechtstreeks ter plaatse (zonder afspraak, elke dag open van 9 tot 12 uur). Het is niet mogelijk om telefonisch contact op te nemen met de Infocenters.

---

<sup>24</sup> FOD Financiën, Algemene Administratie van de Inning en de Invordering, *Jaarverslag 2015*, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

<sup>25</sup> Een blokkerende schuld is een schuld die zich al in de fase van invordering bevindt of waarvoor geen afbetalingsplan werd toegekend of wanneer zo'n afbetalingsplan niet werd gerespecteerd.

## 1.2 Evolutie van het beleid van de AAI

### 1.2.1. De invorderingsstrategie

De invorderingsstrategie werd geïnitieerd in 2010 en vanaf 2012 verder ontwikkeld rond twee doelstellingen: het verbeteren van de efficiëntie en de doeltreffendheid van de invordering van de aan de staat verschuldigde bedragen. De doelstelling van de doeltreffendheid komt tot uiting in de absolute prioriteit die wordt gegeven aan het invorderen van recente schulden, om het invorderingsproces binnen twaalf maanden af te ronden. De efficiëntie-doelstelling impliceert het afstemmen van de invorderingsinspanningen op de hoogte van het verschuldigde bedrag en het risicoprofiel van de schuldenaar.<sup>26</sup>

Deze nieuwe aanpak is gebaseerd op statistische gegevens waaruit blijkt dat de invordering doeltreffender is wanneer ze zo kort mogelijk volgt op de vervaldatum.

Om deze doelstellingen te bereiken, voorziet de invorderingsstrategie een aantal minimaal door de ontvanger te ondernemen invorderingsacties, gefaseerd naargelang de hoogte van de schuld.<sup>27</sup>

Met het oog op een meer doelgerichte en efficiënte invordering kunnen de ontvangers voortaan de solvabiliteit van de belastingplichtigen evalueren aan de hand van data mining modellen.<sup>28</sup> Iedere belastingplichtige krijgt een "Delphi score" toegewezen die zijn solvabiliteitsprofiel bepaalt over een periode van twaalf maanden.

Sinds 2015 beschikt de administratie ook over Pegasus, een data mining model dat *"moet toelaten een voorspelling te maken over welke invorderingsprocedure (gerechtsdeurwaarder, derdenbeslag...) de meeste kans op slagen biedt"* en *"vermijden dat er onnodige vervolgingskosten worden gemaakt"*<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> FOD Financiën, Algemene Administratie van de Inning en de Invordering, *Jaarverslag 2013*, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

<sup>27</sup> FOD Financiën, Algemene Administratie van de Inning en de Invordering, *Jaarverslag 2012*, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

<sup>28</sup> Het Delphi-model voorspelt de solvabiliteit van een belastingschuldige over een periode van twaalf maanden en het Hermes-model voorspelt de kans op betaling voor de belastingschuldigen waaraan Delphi een scoring *Very High Risk* heeft toegekend, FOD Financiën, Algemene Administratie van de inning en de Invordering, *Jaarverslag 2013*, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

<sup>29</sup> FOD Financiën, *Operationeel plan 2015*, p. 50, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

Het gebruik van de invorderingsstrategie heeft geleid tot een aanzienlijke daling van het aantal directe vervolgingen door de administratie.<sup>30</sup> De combinatie van doeltreffendheid en efficiëntie brengt met zich mee dat er geen dure vervolgingen worden opgestart voor schulden die te oud zijn, voor kleine bedragen of gevallen van ongunstige voorspelling door de data mining modellen.

De uitvoering van de invorderingsstrategie door de Teams Invordering wordt geëvalueerd aan de hand van kritische prestatie-indicatoren<sup>31</sup>, geleidelijk ingevoerd vanaf 2015.<sup>32</sup>

Deze prestatie-indicatoren evalueren onder andere de invorderingsratio van de niet spontaan betaalde schulden na twaalf maanden,<sup>33</sup> of nog de mate waarin de minimum te ondernemen acties om de invordering te verzekeren worden toegepast.

## 1.2.2 De strategie inzake afbetalingsplannen

De nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen werd algemeen ingevoerd in december 2016, volgend op een pilootproject<sup>34</sup> dat van start ging in september 2015 in verschillende agglomeraties (Brussel, Antwerpen...).

In lijn met de doelstellingen van de invorderingsstrategie beperkt de nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen de mogelijkheid om betalingsfaciliteiten toe te staan voor meer dan twaalf maanden vanaf het ontstaan van de schuld. Wanneer deze termijn is overschreden, beschouwt de administratie de betalingsmoeilijkheden als structureel en worden alternatieven aan de aanvrager voorgesteld.

De strategie is van toepassing op alle fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen en voert de mogelijkheid van een globaal plan in: alle schulden van de aanvrager moeten worden aangezuiverd binnen een termijn van 12 maanden vanaf hun ontstaan. De enige mogelijke uitzondering op dit

<sup>30</sup> Het aantal dwangbevelen via de gerechtsdeurwaarder bedroeg 149 141 in 2014, 133 273 in 2015, 124 482 in 2016 en 135 374 in 2017. FOD Financiën, Algemene Administratie van de Inning en Invordering, *Jaarverslag 2017*, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

<sup>31</sup> Ook KPI's genoemd, Key Performance Indicator.

<sup>32</sup> FOD Financiën, *Operationeel plan 2015*, p. 49, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

<sup>33</sup> FOD Financiën, *Bestuursplan 2017*, p. 4, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

<sup>34</sup> In het pilootproject werd de maximale termijn voor een afbetalingsplan vastgelegd op acht maanden vanaf het ontstaan van de schuld.

principe betreft de penale boetes hoger dan 2 500 € waarvoor de ontvanger een afwijking kan toestaan in functie van de kredietwaardigheid van de schuldenaar.

De nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen maakt een onderscheid tussen afbetalingsplannen op korte, middellange en lange termijn:

- Kortlopende afbetalingsplannen, maximum zes maanden vanaf het ontstaan van de schuld worden systematisch toegekend op voorwaarde dat de schuldenaar geen andere schulden (fiscale en niet-fiscale) heeft die niet gedekt zijn door een afbetalingsplan. Er worden geen verantwoordingsstukken gevraagd.
- Middellange afbetalingsplannen van zes tot twaalf maanden vanaf het ontstaan van de schuld. De looptijd wordt bepaald in functie van de betalingscapaciteit van de schuldenaar. De betalingscapaciteit wordt door de administratie vastgesteld op basis van forfaitaire barema's. De medewerker heeft de mogelijkheid om af te wijken van deze betalingscapaciteit in "bijzondere omstandigheden".<sup>35</sup>  
De aanvraag moet worden gedaan aan de hand van een typeformulier waarin de schuldenaar zijn maandelijkse inkomsten en uitgaven moet toelichten en zelf een voorstel van maandelijkse betalingen doet.
- Langlopende afbetalingsplannen van meer dan twaalf maanden vanaf het ontstaan van de schuld worden niet toegekend. De administratie verwijst de schuldenaar door naar andere procedures:

- **Tot 30 mei 2018:**

Wanneer de belastingplichtige aangaf niet in de mogelijkheid te zijn om zijn belastingschuld(en) te betalen binnen de twaalf maanden, schreven de instructies voor hem door te verwijzen naar "*de privémarkt (kredieten beschikbaar aan dezelfde voorwaarden voor iedereen) of specifieke procedures (collectieve schuldenregeling, onbeperkt uitstel van invordering, procedure 'wet continuïteit der ondernemingen',...)*"<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Als bijzondere omstandigheid wordt in de instructie enkel verwezen naar medische kosten. De federale Ombudsman heeft vastgesteld dat de toepassing van de notie bijzondere omstandigheden voor problemen zorgt. Zie punt 2.1.1.1. De bepaling van de betalingscapaciteit van de aanvrager.  
FOD Financiën, *de nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen*, Instructie AAIL nr. 2016-11, 30 november 2016, p. 9.

<sup>36</sup> FOD Financiën, *de nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen*, Instructie AAIL nr. 2016-11, 30 november 2016, p. 4.

De schuldenaar werd hiervan meestal op de hoogte gebracht in de brief waarin de aanvraag voor een afbetalingsplan werd geweigerd, via een document als bijlage aan deze brief, of rechtstreeks door een medewerker tijdens zijn bezoek aan het Infocenter. Dit document maakte ook melding van de mogelijkheid om een vrijstelling van nalatigheidsinteressen te vragen bij een Regionaal Invorderingscentrum.

In februari 2017 heeft de minister van Financiën in het kader van een antwoord op een parlementaire vraag zich moeten uitspreken over de maximale termijn om een afbetalingsplan toe te staan in het kader van de nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen. De minister preciseerde: *"Het kan dus ook absoluut niet de bedoeling zijn om de termijn van twaalf maanden zonder overweging en blindelings toe te passen. Het sturen naar een insolventieprocedure mag zeker niet de regel worden. Er moet nog steeds, los van de vooropgestelde termijn van twaalf maanden, dossier per dossier beoordeeld kunnen worden of de administratie geen oplossing kan bieden voor de tijdelijke betalingsproblemen van belastingplichtige door een langere afbetalingstermijn toe te staan, rekening houdend met de specifieke situatie van de belastingschuldige..."*<sup>37</sup>.

Volgend op het standpunt gecommuniceerd door de minister van Financiën werkte de administratie de procedure van administratieve schuldenregeling uit die op 1 juni 2018 in werking is getreden.<sup>38</sup>

Deze procedure werd eerder aangekondigd in een persbericht van 17 april 2018.

Een instructie van 13 september 2017 gaf de Gewestelijk directeurs trouwens al de mogelijkheid om een afbetalingsplan toe te staan voor een langere periode dan twaalf maanden.<sup>39</sup> Deze procedure was echter beperkt tot de belastingplichtigen die uitsluitend fiscale schulden hadden eventueel in combinatie met enkele kleinere privéschulden en bleef vertrouwelijk: er werd geen enkele publiciteit aan gegeven (website, brochure, typebrieven...) en ze werd dus slechts voorgesteld naar goeddunken van de administratie.

<sup>37</sup> Vraag nr 15687 van mevrouw Carina Van Cauter van 1 februari 2017, "De termijnen die gehanteerd worden door fiscale invorderingsteams", *Hand.*, Kamer, 2017-2018, 54 COM 582, pp. 2-4.

<sup>38</sup> FOD Financiën, Circulaire 2018/C/69 betreffende de strategie inzake afbetalingsplannen van 1 juni 2018.

<sup>39</sup> FOD Financiën, Instructie AAI 2017/II/74 van 13 september 2017.

De federale Ombudsman stelde belangrijke verschillen vast in de toepassing van deze procedure naargelang de dossiers, het Infocenter of het Team Invordering.

In de meeste gevallen werd de aanvrager die in de onmogelijkheid bleek om zijn schuld binnen de twaalf maanden te betalen, doorverwezen naar de insolventieprocedures of de privé-kredietmarkt zonder te worden geïnformeerd over de mogelijkheid een afbetalingsplan met langere looptijd aan te vragen bij het Regionaal Invorderingscentrum. Slechts in enkele gevallen stelde de federale Ombudsman vast dat de burger werd doorverwezen naar de procedure vrijstelling van nalatigheidsinteressen bij het Regionaal Invorderingscentrum (zelfs indien er geen rentelasten waren) met het oog op de aanvraag van een afbetalingsplan van meer dan twaalf maanden.

- **Sinds 1 juni 2018**

De administratie heeft vanaf 1 juni 2018 een aanvullende procedure mogelijk gemaakt: de procedure van administratieve schuldenregeling.

Deze procedure is uitsluitend gericht op belastingplichtigen die hun fiscale schuld niet binnen de twaalf maanden kunnen afbetalen en hoofzakelijk schulden hebben bij de FOD Financiën ("*geen belangrijke achterstallige privé-schulden*").<sup>40</sup>

Ze vereist het indienen van een gemotiveerd verzoekschrift bij de gewestelijk directeur van het Regionaal Invorderingscentrum. Naargelang het dossier kan hij beslissen om:

- een afbetalingsplan toe te staan dat loopt over een termijn van maximaal 60 maanden;
- een vrijstelling van nalatigheidsinteressen toe te kennen;
- een beslissing tot onbeperkt uitstel van invordering te nemen.

Overschrijdt het afbetalingsplan de termijn van 24 maanden, dan moet het verplicht vergezeld gaan van een beslissing tot (gedeeltelijke of volledige) vrijstelling van interesten of een beslissing tot onbeperkt uitstel van invordering.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> FOD Financiën, Circulaire 2018/C/69 betreffende de strategie inzake afbetalingsplannen van 1 juni 2018, p.5.

<sup>41</sup> FOD Financiën, *de administratieve schuldenregeling*, Instructie 2018/I/35, 4 juni 2018, p. 3.





## **2. VASTSTELLINGEN EN ANALYSES**

---

## 2.1 DE TOEKENNING VAN EEN AFBETALINGSPLAN: IS DE PROCEDURE STEEDS AANGEPAST?

---

## 2.1.1. Middellange afbetalingsplannen

### 2.1.1.1. De bepaling van de betalingscapaciteit van de aanvrager

*Didier heeft een schuld van 870 €. Hij stelt eerst een afbetalingsplan voor van maandelijks 75 € maar dat wordt geweigerd. Hij doet een nieuw voorstel van 110 € per maand waardoor zijn schuld op minder dan twaalf maanden zou worden betaald.*

*Ook zijn tweede voorstel wordt door het Infocenter geweigerd. Didier verdient 1 537 € per maand, zijn theoretische betalingscapaciteit is dus 237 €. Volgens het Infocenter kan hij geen "bijzondere omstandigheden" invoeren die toelaten om af te wijken van de forfaitair vastgestelde betalingscapaciteit.*

Voor de middellange afbetalingsplannen (zes tot twaalf maanden) schrijven de instructies<sup>42</sup> voor dat de looptijd wordt bepaald in functie van de betalingscapaciteit van de aanvrager.

Deze betalingscapaciteit wordt vastgesteld door van de inkomsten van de aanvrager zijn "vaste kosten" af te trekken, die forfaitair worden bepaald op basis van volgende barema's: 1 300 € voor een alleenstaande, 1 600,00 € voor een koppel, verhoogd met 150 € per kind ten laste.<sup>43</sup> De bedragen zijn geïnspireerd op de Loonbeschermingswet.<sup>44</sup>

Wanneer "bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld medische kosten)"<sup>45</sup> dit rechtvaardigen kan de ontvanger ook een afbetalingsplan toestaan met een langere looptijd dan de termijn die wordt bepaald op basis van de forfaitaire betalingscapaciteit. De dossierbehandelaar moet in dat geval zijn beslissing - die *a posteriori* kan onderworpen zijn aan een interne controle - motiveren.

---

<sup>42</sup> De bepalingen betreffende de toekenning van een afbetalingsplan van minder dan twaalf maanden werden vastgelegd in instructie AAll nr. 2016-11 van 30 november 2016 en bevestigd in de Circulaire 2018/C/69 van 1 juni 2018.

<sup>43</sup> FOD Financiën, *de nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen*, Instructie AAll nr. 2016-11, 30 november 2016, p. 7.

<sup>44</sup> FOD Financiën, Circulaire 2018/C/69 betreffende de strategie inzake afbetalingsplannen van 1 juni 2018, p.10.

<sup>45</sup> *Ibid*, p. 9.

Deze werkwijze is ingegeven met het oog op een gelijke behandeling van de belastingplichtigen en is het gevolg van de opmerkingen van het Rekenhof dat er op had gewezen dat belastingplichtigen die worden geconfronteerd met betalingsmoeilijkheden niet gelijk worden behandeld.<sup>46</sup>

Het Rekenhof beval aan om *"de invorderingsprocedure meer (te) omkaderen door onder meer de toekenningsvoorwaarden van die afbetalingsplannen te bepalen. Zo zouden instructies de ontvangers kunnen verplichten de ter beschikking gestelde formulieren te gebruiken en verantwoordingsstukken in het dossier op te nemen, voor plannen die betrekking hebben op hoge bedragen of lange looptijden."*<sup>47</sup>

De federale Ombudsman deelt de bezorgdheid om een meer gelijke behandeling tussen belastingplichtigen te garanderen. Burgers die zich in gelijke omstandigheden bevinden, moeten op een gelijke manier worden behandeld. Dit betekent echter ook dat burgers die zich in verschillende omstandigheden bevinden, verschillend kunnen worden behandeld.<sup>48</sup>

De niet-samendrukbare vaste kosten van een schuldenaar kunnen sterk variëren: dit kan te wijten zijn aan geografische elementen (kostprijs op de huur- of woningmarkt) of eerder aangegane engagementen die niet kunnen worden herroepen (kredieten, alimentatiegeld)...

De theoretisch berekende terugbetalingscapaciteit mag voor de administratie dan wel een efficiënte maatstaf zijn, de federale Ombudsman moet vaststellen dat de beslissing over de aanvraag voor een afbetalingsplan (binnen het vastgelegde kader van twaalf maanden) slechts correct kan worden gemotiveerd op basis van het werkelijk beschikbaar budget dat rekening houdt met de modaliteiten van de engagementen die de belastingsschuldige moet naleven.

De spreiding van de betalingen over een maximale looptermijn van twaalf maanden weigeren terwijl de schuldenaar kan aantonen dat zijn niet-samendrukbare kosten duidelijk hoger zijn dan zijn "betalingscapaciteit" die

---

<sup>46</sup> FOD Financiën, *de nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen*, Instructie AAll nr. 2016-11, 30 november 2016, p. 1.

<sup>47</sup> Rekenhof, *Fiscale maatregelen voor belastingplichtigen met betaalmoelijkheden*, januari 2014, p. 28.

<sup>48</sup> Zie bijlage 5.

forfaitair wordt vastgesteld, is niet redelijk en niet evenredig met het beoogde doel.

De federale Ombudsman herinnert er in dit verband aan dat het recht op huisvesting een fundamenteel recht is.<sup>49</sup>

De federale Ombudsman stelt ook vast dat de door de administratie vastgelegde forfaitaire barema's zeer problematisch zijn voor samenwonenden. Voor de huishoudens met twee inkomens liggen deze barema's ver onder de grens van de beslagbare bedragen (2 659,60 € voor een koppel, want 1 329,80 € per persoon).<sup>50</sup> Ze bevinden zich ook stelselmatig onder het niveau van de armoedegrens.<sup>51</sup> Naarmate er meer kinderen ten laste zijn, neemt het verschil tussen de forfaitaire barema's en de armoedegrens nog toe: voor een koppel met drie kinderen ten laste bedraagt dit verschil al 684,10 € per maand (de armoedegrens is in die situatie 2 734,10 €, de door de administratie bepaalde vaste kosten bedragen 2 050 €). Deze situatie is zorgwekkend gelet op de noodzaak van de publieke overheden om rekening te houden met het hoger belang van het kind.<sup>52</sup>

In deze context stelt de federale Ombudsman nog vast dat de instructies noch het onderhoudsgeld, noch de situaties van gelijke huisvesting van

## DE BEREKENING VAN DE BETALINGSCAPACITEIT HOUDT GEEN REKENING MET HET WERKELIJK BESCHIKBARE BUDGET VAN DE BURGER

<sup>49</sup> Artikel 23 van de Grondwet.

<sup>50</sup> Barema's van toepassing vanaf 1 januari 2018 volgens het koninklijk besluit van 17 december 2017 tot uitvoering van artikel 1409, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek, B.S., 27 december 2017.

<sup>51</sup> Voor 2017 bedraagt de armoedegrens: voor een koppel zonder kinderen 1 708,80 €, een koppel met een kind 2 050,60 €, een koppel met twee kinderen 2 392,30 €, een koppel met drie kinderen 2 734,10 €. Cijfers uit de enquête EU-SILC 2017 meegedeeld aan de federale Ombudsman door de FOD Economie, Statbel.

<sup>52</sup> De federale Ombudsman, Aanbeveling aan het Parlement AA 14/01, *jaarslag 2014*, p. 28. "Het nemen van een individuele beslissing die (on)rechtstreeks betrekking heeft op een kind vereist dat de federale administratieve overheden een voortdurend proces respecteren van onderzoek en bepaling van het hoger belang van het kind".

de kinderen in rekening nemen om de forfaitaire betalingscapaciteit te bepalen.<sup>53</sup>

Op basis van de analyse van de klachten en het terreinonderzoek stelt de federale Ombudsman vast dat de beoordeling door de verschillende medewerkers of er "bijzondere omstandigheden" zijn die toelaten om af te wijken van een afbetalingsplan op basis van de forfaitaire bedragen, sterk verschilt. Sommigen hanteren een bredere benadering en houden rekening met de werkelijke betalingsverplichtingen van de belastingplichtige (huur, leningen...), anderen beperken zich tot voorvallen van uitzonderlijke aard: ziekte, jobverlies...

De federale Ombudsman stelt bijgevolg vast dat de toepassing van de nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen problematisch is voor zover in het kader van de afbetalingsplannen van middellange duur een verschillende interpretatie wordt gegeven aan de notie "*bijzondere omstandigheden*".

Om de parameters te verfijnen die toelaten de looptijd van een afbetalingsplan objectief vast te stellen, rekening houdend met de vaste uitgaven van de schuldenaar, merkt de federale Ombudsman op dat er een wetenschappelijk hulpmiddel werd ontwikkeld dat het minimumbudget berekent dat nodig is om een menswaardig bestaan te leiden: de referentiebudgetten.<sup>54</sup> Een van de doelstellingen van dit instrument is om OCMW's in staat te stellen meer eenvormigheid te bereiken bij het toekennen van aanvullende financiële steun.

---

<sup>53</sup> In het geval van een gelijkmatige huisvesting van de kinderen tussen beide ex-partners kan het belastingvoordeel voor kinderen ten laste tussen de ex-partners worden verdeeld (het zogenaamde fiscaal co-ouderschap). De kinderen blijven echter enkel ten laste van de ouder waar hun fiscale woonplaats zich bevindt. De instructies verwijzen niet naar deze specifieke situatie aangezien de betalingscapaciteit van de schuldenaar enkel forfaitair met een bedrag van 150 € wordt verhoogd voor de "kinderen ten laste" van de schuldenaar. FOD Financiën, *de nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen*, Instructie AAll nr. 2016-11, 30 november 2016, p. 8.

<sup>54</sup> Van Thielen, Baldewijns, Boeckx, Leysens, Deflandre, Casman, Storms, & Van den Bosch, *Minibudget: wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België? Quel est le revenu nécessaire pour une vie digne en Belgique?*, Centrum voor Budgetadvies en onderzoek Thomas Moore & Universiteit van Luik, 2010.

Er werden verschillende webapplicaties uitgewerkt op basis van de referentiebudgetten. De toepassingen *REM*<sup>55</sup>, *Budgetcalculator*<sup>56</sup> en *Budgetvergelijker*<sup>57</sup> zouden geschikt kunnen zijn om de betalingscapaciteit van een aanvrager te bepalen rekening houdend met zijn niet-samendrukbare kosten.

Voor wat betreft de behandeling van de aanvragen voor een afbetalingsplan op "middellange termijn" beveelt de federale Ombudsman bijgevolg aan de AAll aan om:

- wanneer de berekening van de forfaitaire betalingscapaciteit van een belastingplichtige resulteert in een (gedeeltelijke) afwijzing van zijn betalingsvoorstel, zijn werkelijke betalingscapaciteit te objectiveren aan de hand van een transparante berekeningsmethode, die de noodzakelijke uitgaven om de basisbehoeften te dekken integreert (vb. de referentiebudgetten),
- de omstandigheden te preciseren die de operationele diensten toelaten om een afbetalingsplan met een looptijd toe te staan die langer is dan bepaald op basis van de betalingscapaciteit. In toepassing van het evenredigheidsbeginsel, voorzien in de mogelijkheid om in deze omstandigheden de niet te herroepen financiële engagementen mee in rekening te brengen wanneer deze de betalingscapaciteit van de aanvrager onmiskenbaar verminderen.

#### 2.1.1.2. Een aparte benadering voor cyclische schulden?

De federale Ombudsman stelt vast dat in veel verzoeken tot tussenkomst bij de administratie, de betalingsmoeilijkheden voortvloeiën uit onvoldoende inhouding van bedrijfsvoorheffing op het ontvangen beroepsinkomen.

Die onvoldoende inhouding kan te wijten zijn aan een tijdelijke situatie van de belastingbetaler (economische werkloosheid, ouderschapsverlof, primaire arbeidsongeschiktheid...) of kan permanent zijn. In het tweede

<sup>55</sup> Applicatie voor de OCMW's die toelaat om, aangepast aan de individuele situatie van de betrokkene, te komen tot een voorstel van een richtbudget dat een menswaardig leven kan garanderen. POD Maatschappelijke Integratie, *Referentiebudgetten voor een menswaardig inkomen, een webapplicatie*, [www.mi-is.be](http://www.mi-is.be).

<sup>56</sup> Applicatie die berekent hoeveel inkomen een gezin minimaal nodig heeft om volwaardig te kunnen deelnemen aan onze samenleving op basis van een minimum aantal criteria: samenstelling van het gezin, beroepssituatie en uitgaven voor huur en energieverbruik. Centrum voor Budgetadvies en onderzoek Thomas Moore, *Budgetcalculator: hoeveel heeft een gezin minimaal nodig?*, [www.cebud.be](http://www.cebud.be).

<sup>57</sup> Applicatie die de gemiddelde uitgaven van een gezin vergelijkt met soortgelijke huishoudens. Centrum voor Budgetadvies en onderzoek Thomas Moore, *Budgetvergelijker*, [www.cebud.be](http://www.cebud.be).

geval zullen de fiscale schulden –bij ongewijzigde omstandigheden– elk jaar opnieuw optreden. Meerdere categorieën belastingplichtigen zijn betrokken: arbeiders<sup>58</sup>, uitzendkrachten, deeltijdse werknemers die meerdere banen combineren of een arbeidsinkomen met een vervangingsinkomen, langdurig arbeidsongeschikten, personen met meerdere pensioenen...<sup>59</sup>

Deze belastingplichtigen die jaarlijks geconfronteerd worden met een aanzienlijke te betalen belasting, slagen er over het algemeen niet in om de bedragen opzij te houden nodig om hun volgende belasting te betalen. Ze moeten daarom elk jaar opnieuw een afbetalingsplan aanvragen. In het geval een betalingsregeling uitblijft, worden vervolgingen opgestart. Als de schuld niet volledig is aangezuiverd binnen een maximale periode van twaalf maanden, zullen er onvermijdelijk tegelijkertijd verschillende belastingen verschuldigd zijn.

De federale Ombudsman is van oordeel dat een structureel ontoereikende inhouding van bedrijfsvoorheffing in hoofde van bepaalde categorieën belastingplichtigen hen een verhoogd risico van overmatige schuldenlast oplevert. De administratie loopt dan weer het risico om meerdere belastingsschulden niet te kunnen recupereren en wordt geconfronteerd met een aanzienlijke en steeds terugkerende bijkomende werkbelasting (behandeling en opvolging van afbetalingsplannen, vervolgingen...).

---

<sup>58</sup> Hun situatie wordt met name verklaard door het percentage bedrijfsvoorheffing dat wordt afgetrokken van het vakantiegeld dat de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie betaalt (17,16% voor bedragen onder 1 320 € en 23,22% voor hogere bedragen). Daarom is, bij afwezigheid van aanzienlijke belastingvoordelen, systematisch een belasting verschuldigd voor deze categorie belastingbetalers. Zie bijlage III bij het koninklijk besluit tot uitvoering van het WIB 92, *Schalen en regels die van toepassing zijn op de berekening van aan de bron verschuldigde belasting op inkomsten die zijn betaald of toegekend vanaf 1 januari 2018*, Hoofdstuk VIII, M.B. 10 december 2017, p. 111 532.

<sup>59</sup> In 2005 had het Rekenhof al gewezen op het bestaan van "onevenwichten voor bepaalde categorieën belastingplichtigen" voor wat betreft de inhouding van bedrijfsvoorheffing. Rekenhof, *Berekening en inning van de bedrijfsvoorheffing*, augustus 2005, samenvatting. Het onvoldoende inhouden van bedrijfsvoorheffing voor bepaalde categorieën belastingplichtigen valt niet onder de reikwijdte van het verslag. Het onderzoeksteam van de federale Ombudsman heeft in het kader van de verkennende gesprekken van dit onderzoek de dienst 'beleidsexpertise en –ondersteuning – reglementering – inkomstenbelastingen' van de FOD Financiën ontmoet. De inhouding van te weinig bedrijfsvoorheffing voor bepaalde categorieën belastingplichtigen is historisch gegroeid en in bepaalde gevallen het gevolg van politieke en sociale onderhandelingen. Het bedrag van de bedrijfsvoorheffing hangt af van een aantal factoren (de belangrijkste zijn de hoogte van de inkomsten, de burgerlijke staat, de gezinssamenstelling) die vastgelegd zijn in regels opgenomen in de Bijlage III van het koninklijk besluit tot uitvoering van het WIB 92 en die jaarlijks in het Belgisch Staatsblad wordt gepubliceerd. 22,5% van de inkohieringen van de aangiftes personenbelasting met betrekking tot aanslagjaar 2016 betrof een te betalen aanslag (op 31 december 2016). Van deze groep betaalt ruim 90% zijn belastingen tegen de vervaldatum. Een aanpassing van de inhouding van de bedrijfsvoorheffing aan de bron zou negatieve gevolgen hebben voor de grote meerderheid van burgers die spontaan tijdig hun belastingen betalen. FOD Financiën, [https://financien.belgium.be/nl/Statistieken\\_en\\_analysen/jaarverslag/cijfers/beheer-en-dienstverlening/119-inkomstenbelastingen](https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/jaarverslag/cijfers/beheer-en-dienstverlening/119-inkomstenbelastingen).



Voor belastingplichtigen met een cyclische schuld waarvan de oorsprong identificeerbaar is, stelt de federale Ombudsman zich de vraag hoe de inhouding van voldoende bedrijfsvoorheffing kan worden aangemoedigd.

De wettelijke en reglementaire bepalingen bieden hiervoor twee verschillende mogelijkheden:

- het stelsel van de voorafbetalingen dat recht kan geven op een bonificatie,<sup>60</sup>
- de vrijwillige inhouding van bedrijfsvoorheffing, op vraag van de belastingplichtige (fiscaal voluntariaat).<sup>61</sup>

## ONVOLDENDE BEDRIJFSVOORHEFFING

### INHOUDEN, VERHOOGT HET RISICO

### OP SCHULDOVERLAST

Zowel uit de klachten bij de federale Ombudsman als uit de contacten met de administratie blijkt dat het fiscaal voluntariaat of de betaling van voorschotten wordt aangemoedigd door de administratie en gezien wordt als een middel om overbelasting te voorkomen.

De federale Ombudsman stelt echter vast dat de manier waarop deze mogelijkheden worden ingezet er niet toe leidt dat veel van de betrokken belastingbetalers anticiperen op de betaling van hun toekomstige belastingen.

Als de belastingplichtige deze scheve situatie wil rechtzetten, moet hij inderdaad op korte termijn (maximum twaalf maanden) een bedrag betalen dat overeenstemt met twee keer zijn jaarlijkse belasting. Terwijl het effect op de verschuldigde belasting zich pas zal manifesteren vanaf de volgende aanslagjaren.

<sup>60</sup> Artikel 175 WIB 92.

<sup>61</sup> Bijlage III bij het koninklijk besluit tot uitvoering van het WIB 92, *schalen en regels die van toepassing zijn voor de berekening van aan de bron verschuldigde belasting op inkomsten die zijn betaald of toegekend vanaf 1 januari 2018*, Hoofdstuk VIII, M.B. 10 december 2017, p. 111 532.

De federale Ombudsman is daarom van oordeel dat het aanmoedigen van het fiscaal voluntariaat of de betaling van voorschotten<sup>62</sup> moet inhouden dat de belastingbetaler de betaling van zijn lopende schuld (en soms ook voor het volgende aanslagjaar) voldoende ruim kan spreiden om hem in staat te stellen de noodzakelijke inkomsten te behouden om een menswaardig leven te kunnen leiden en zijn financiële verplichtingen na te komen.

Om de betaling van de schuld te waarborgen, lijkt het opportuun om deze procedure te formaliseren via een schriftelijk akkoord tussen de belastingplichtige en de administratie. Deze toezegging zou bijvoorbeeld rechtstreeks door de administratie aan de werkgever (of gelijkgestelde) kunnen worden doorgegeven en in geval van herroeping door de werknemer zou de werkgever er toe gehouden kunnen zijn om de administratie hiervan op de hoogte te stellen.<sup>63</sup> In dit kader zou moeten worden onderzocht in welke mate de wettelijke bepalingen<sup>64</sup> moeten worden gewijzigd om het akkoord tussen de belastingplichtige en de administratie tegenstelbaar te maken aan de schuldenaar van de inkomsten en eventuele derden (andere schuldeisers...).

De formalisering van een dergelijk systeem van fiscaal voluntariaat dat tegenstelbaar is aan derden zou voordelig kunnen zijn voor bepaalde belastingbetalers die momenteel een financieel verlies lijden omdat hun maandelijks netto bezoldiging te hoog is in verhouding tot hun bruto-inkomen (bijvoorbeeld voor de toekenning van voorschotten op onderhoudsgeld<sup>65</sup> door de DAVO, om de financiële bijdrage van de ouders voor de in de door de ONE goedgekeurde kinderopvangcentra te bepalen<sup>66</sup> ...).

---

<sup>62</sup> De voorafbetalingen worden door de belastingplichtige zelf uitgevoerd, wat de controle voor de administratie moeilijker maakt. De procedure van het fiscaal voluntariaat lijkt dus meer aangepast om de betaling van de belasting te garanderen wanneer de belastingplichtige verzoekt om een spreiding van de betaling van zijn fiscale schuld over een langere periode.

<sup>63</sup> De ervaringsdeskundigen van de Infocenters Brussel en Charleroi bespreken in hun observatierapport de moeilijkheden waarmee belastingplichtigen geconfronteerd worden die een beroep willen doen op het fiscaal voluntariaat. Om dit probleem aan te pakken, bevelen ze aan om "een aanvraagformulier fiscaal voluntariaat" te creëren. FOD Financiën, *Rapport d'observation des experts du vécu aux Infocenters de Charleroi et Bruxelles*, 1 juni 2017, p. 19.

<sup>64</sup> Hoofdstuk VIII, 8.1, B van Bijlage III bij het koninklijk besluit tot uitvoering van WIB 92.

<sup>65</sup> Artikel 2, § 1, van de wet van 12 mei 2014 houdende wijziging van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, met het oog op een effectieve invordering van onderhoudsschulden, *B.S.* 30 mei 2014.

<sup>66</sup> Artikel 150 van het Besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap houdende algemene reglementering inzake opvangvoorzieningen, *B.S.*, 21 mei 2003.

De schuldbemiddelaars zouden deze procedure ook kunnen gebruiken om het leefgeld te bepalen dat beschikbaar is voor de persoon die een collectieve schuldenregeling opstart. De onderzoeksgroep van de federale Ombudsman heeft verschillende actoren ontmoet, die benadrukten dat het ontstaan van nieuwe belastingschulden (als gevolg van het onvoldoende inhouden van bedrijfsvoorheffing) tijdens de looptijd van de aanzui-veringsregeling een terugkerend probleem is in de procedure collectieve schuldenregeling.<sup>67</sup>

Bijgevolg,

gelet op de risico's van het te weinig inhouden van bedrijfsvoorheffing zowel voor de belastingplichtige als voor de administratie,

gelet op de middelen waarover de administratie beschikt om die belastingplichtigen te identificeren,

beveelt de federale Ombudsman aan om:

- een specifieke procedure te voorzien voor de belastingplichtigen die wensen te anticiperen op hun toekomstige fiscale schulden die te wijten zijn aan een structureel te lage inhouding van bedrijfsvoorheffing (deze mogelijkheid zou bijvoorbeeld kunnen worden geïntegreerd in de procedure administratieve schuldenregeling),
- de mogelijkheid aan te bieden aan deze belastingplichtigen om hun lopende fiscale schulden over een langere periode te spreiden,
- systematisch de belastingplichtigen die deel uitmaken van het doelpubliek van deze procedure de mogelijkheid aan te bieden om er gebruik van te maken (bijvoorbeeld wanneer ze een afbetalingsplan vragen),
- de FOD Financiën de mogelijkheid geven om een overeenkomst te sluiten met de belastingplichtige met betrekking tot het fiscaal voluntariaat, die tegenstelbaar is aan derden.

---

<sup>67</sup> Ook de Fiscale Bemiddelingsdienst heeft deze problematiek aangekaart. Fiscale Bemiddelingsdienst, *Jaarverslag 2012, Aanbeveling nr. 5/2012*, p. 139.

## 2.1.2. Langlopende afbetalingsplannen

### 2.1.2.1. Procedure van toepassing tot 30 mei 2018

Op het moment van de start van het onderzoek (13 januari 2018) voorzien de instructies (in principe) geen uitzondering op de maximale betalingstermijn van twaalf maanden.<sup>68</sup>

De termijn van twaalf maanden was van toepassing op het geheel van de fiscale en niet-fiscale schulden van een belastingplichtige. Er kon ook geen afbetalingsplan worden toegestaan in het geval van het bestaan van een andere schuld die niet gedekt was door een afbetalingsplan ("blokkerende schuld").

Wanneer de belastingplichtige aangaf zijn belastingschuld(en) niet te kunnen betalen binnen de twaalf maanden, schreven de instructies voor hem door te verwijzen naar de privémarkt of de insolventieprocedures: collectieve schuldenregeling, onbeperkt uitstel van invordering, de procedure wet continuïteit der ondernemingen...<sup>69</sup>

Uit informatie meegedeeld door de administratie blijkt dat vrijwel alle toegekende afbetalingsplannen de twaalf maanden niet overstegen. Het in de richtlijnen vastgelegde kader kan dan ook aangepast lijken aan de situatie van de meeste belastingplichtigen. Deze termijn is ook noodzakelijk voor een doeltreffende invordering van de belastingen gelet op het cyclische karakter van de fiscale schulden die, bij ongewijzigde omstandigheden, elk jaar terugkeren. Een langere termijn toestaan bij cyclische schulden brengt de inning van de belasting van het daaropvolgende aanslagjaar in gevaar.

De analyse van de klachten bij de federale Ombudsman toonde echter aan dat het verbod om af te wijken van de maximale periode van twaalf maanden ongeschikt is voor de situatie van bepaalde belastingplichtigen, met name:

---

<sup>68</sup> Met uitzondering van, sinds 13 september 2017, de niet aan het publiek bekend gemaakte procedure die de Gewestelijk directeurs van de regionale Invorderingscentra konden toepassen. FOD Financiën, Instructie AAll nr. 2017/I/74, 13 september 2017. Zie 1.2.2. De strategie inzake afbetalingsplannen.

<sup>69</sup> FOD Financiën, *de nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen*, Instructie, AAll nr. 2016-11, 30 november 2016, p. 1.

- **Belastingplichtigen die kampen met tijdelijke betalingsmoeilijkheden**

De federale Ombudsman is bezorgd over de situatie van belastingplichtigen die tijdelijk moeilijkheden ondervinden als direct gevolg van een negatieve levensgebeurtenis (ziekte, werkloosheid, scheiding, overlijden...) waaruit zogenaamde aanpassingsschulden ontstaan.<sup>70</sup>

Deze belastingplichtigen die tot dan telkens aan hun belastingverplichtingen voldeden, hebben hun inkomsten of financiële situatie plots sterk zien verslechteren. Als gevolg daarvan beschikken ze niet meer over de middelen om hun schuld af te betalen binnen de door de administratie vastgestelde termijn.

Voor sommigen dreigt de schuldensituatie werkelijk structureel te worden en kan de doorverwijzing naar een insolventieprocedure (collectieve schuldenregeling, onbeperkt uitstel...), zoals de fiscale administratie ook benadrukt, aangepast zijn aan hun situatie.

Om hun schuld te kunnen betalen hebben velen echter enkel nood aan een betalingstermijn die langer is dan degene door de administratie opgelegd. De doorverwijzing naar een andere procedure biedt geen enkele meerwaarde.

- **Belastingplichtigen die worden geconfronteerd met een uitzonderlijke schuld**

*Jozef moet 6 300 € belastingen betalen tegen eind januari. Hij betaalt 1 500 € voor de vervaldatum en vraagt aan zijn Infocenter een afbetalingsplan met acht maandelijks betalingen van 600 € voor het resterende bedrag. Zijn aanvraag wordt afgewezen. Jozef heeft nog een andere schuld van 4 400 €: te veel ontvangen werkloosheidsuitkeringen die door de RVA sinds 2003 worden opgeëist.*

<sup>70</sup> Volgens de typologie geïntroduceerd in 1992 door M. De Greef en algemeen aanvaard in de wetenschappelijke literatuur, onderscheidt men vijf soorten schulden: overlevingsschulden, overbestedingsschulden, aanpassingsschulden, compensatieschulden en afgeleide schulden. De tijdelijke schuldenlast of « aanpassingsschulden », definiëren zich als: "Aanpassingsschulden ontstaan door onvoorziene omstandigheden zoals ziekte, werkloosheid of echtscheiding. Daardoor vermindert het inkomen van het ene moment op het andere zodat aangegane verbintenissen niet meer nageleefd kunnen worden." Geciteerd uit: Federaal Planbureau, *Twintig jaren politiek engagement voor duurzame ontwikkeling?*, november 2011, p. 112.

*Jozef kan het totale bedrag binnen een termijn van twaalf maanden niet betalen. Hij wordt al opgevolgd door een dienst schuldbemiddeling en kan geen lening krijgen. Hij bevindt zich in een impasse.*

Het gaat bijvoorbeeld over schulden uit een vorige beroepsactiviteit (jobverlies, faillissement, pensioen...), schulden die de AAll invordert voor een andere administratie (RVA, penale boete...), een uitzonderlijke fiscale regularisatie...

Deze schulden zijn niet van die aard dat ze elk jaar terugkomen. Het risico op een ongecontroleerde opeenstapeling van fiscale schulden is voor deze belastingplichtigen veeleer beperkt.

Gelet op het lagere risico voor de Schatkist, meent de federale Ombudsman dat het mogelijk moet zijn dat deze burgers een afbetaling kunnen voorstellen die meer afgestemd is op hun middelen en over een langere periode dan twaalf maanden loopt.<sup>71</sup>

Het doorsturen van deze schuldenaars naar insolventieprocedures die niet aangepast zijn aan hun situatie of de privé-kredietmarkt staat niet in verhouding tot het beoogde doel.

#### **2.1.2.1.1. Doorverwijzing naar de insolventieprocedures**

De procedures collectieve schuldenregeling en onbeperkt uitstel van de invordering van directe belastingen hebben een ontvankelijkheidsvoorwaarde gemeen: ze richten zich tot iedere persoon die "*niet in staat is om, op duurzame wijze, zijn opeisbare of nog te vervallen schulden te betalen*".<sup>72</sup>

Zoals blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldenregeling heeft deze procedure de volgende situatie op het oog: "*het duurzaam en structureel gebrek aan evenwicht tussen de schulden en de gewone inkomsten wordt beoogd en niet de toestand van de persoon die tijdelijk financiële moeilijkheden*

<sup>71</sup> De federale Ombudsman herinnert er aan dat dit onderzoek de burgers beoogt die hun schuld willen maar niet kunnen betalen.

<sup>72</sup> Artikel 413bis WIB 92, artikel 413quinquies BTW-Wetboek en artikel 1675/2 Gerechtelijk Wetboek.

*kent die hem beletten zijn verbintenissen ten opzichte van één of meerdere schuldeisers na te komen*”.<sup>73</sup>

De wetgever heeft geen vaste termijn bepaald waarbinnen een schulde-naar zijn schulden niet kan betalen om te beoordelen of er sprake is van overmatige schuldenlast. Elk dossier wordt bekeken in het licht van de feitelijke omstandigheden. Volgens de experts die de federale Ombudsman heeft geconsulteerd, houden de rechtsleer en de rechtspraak meestal tussen de 24 en 36 maanden aan als richttermijn waarbinnen de opeisbare en nog te vervallen schulden niet kunnen worden betaald.

Naast het criterium van de overmatige schuldenlast sluit artikel 413bis WIB 92 de mogelijkheid van een onbeperkt uitstel van invordering uit in geval van een samenloop van schuldeisers.

De federale Ombudsman heeft ernstige bedenkingen bij het doorsturen van belastingplichtigen naar insolventieprocedures wanneer ze duidelijk niet voldoen aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden, met name:

- Wanneer een aanzuivering van hun schuld(en) –opeisbaar of nog te vervallen– mogelijk is binnen een termijn van minder dan 36 maanden,
- Wanneer er andere schulden zijn dan hun fiscale schuld(en).

Een van de argumenten die de administratie hanteert om geen langlopende afbetalingsplannen (meer dan twaalf maanden) toe te staan is: *“de verwerkingskost van de maandelijkse betalingen (doorgaans voor erg kleine betalingen) ligt erg hoog*”.<sup>74</sup> De kost voor de fiscale administratie voor de opvolging van deze langlopende afbetalingsplannen moet maatschappelijk echter worden afgewogen tegen de kost –zowel voor de overheidsinstanties als voor de belastingplichtige– van de procedure collectieve schuldenregeling waar de belastingplichtigen naar worden doorverwezen.

<sup>73</sup> Wetsontwerp betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen, *Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr 1073/1, p. 15.

<sup>74</sup> FOD Financiën, *de nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen*, Instructie AAll nr. 2016-11, 30 november 2016, p. 3.

Tot op heden is er geen onderzoek dat de maatschappelijke kosten van deze procedure nauwkeurig kan kwantificeren. De beschikbare cijfers laten echter zien dat deze kosten niet verwaarloosbaar zijn.<sup>75</sup>

#### 2.1.2.1.2. Doorverwijzing naar de kredietmarkt

*Edith heeft een werkloosheidsuitkering van 1 060 €. Ze moet 1 262 € belasting betalen voor de periode waarin ze werkte. Ze spreekt een afbetalingsplan af van 160 € per maand met haar Team Invordering. Aanvankelijk respecteert ze het plan. Edith slaagt er echter niet in om de maandelijkse betalingen te verzoenen met haar overige financiële verplichtingen (huur, elektriciteit, persoonlijke lening). Ze vraagt een herziening van het plan. Dit wordt geweigerd. Ze stopt vervolgens haar betalingen om de opgelopen achterstand bij andere schuldeisers (huur, elektriciteit, persoonlijke lening) enigszins in te halen. Later contacteert ze haar Team Invordering opnieuw en stelt ze voor om het saldo van 479 € te betalen in maandelijkse schijven van 50 €.*

*De administratie weigert en verwijst Edith door naar de procedure collectieve schuldenregeling of de kredietmarkt. Nochtans bevindt Edith zich niet in een situatie van overmatige schuldenlast. Naast haar fiscale schuld heeft ze als enige betekenisvolle schuld een lening op afbetaling aangegaan voor ze haar werk verloor met een maandelijkse aflossing van 212 €. Gezien haar precaire financiële situatie komt ze niet in aanmerking voor een bijkomende particuliere lening.*

In sommige situaties kan het beroep doen op een privé-krediet ontegensprekelijk een voordelige oplossing zijn, zowel voor de administratie als

<sup>75</sup> Blijkens cijfers uit 2013, afkomstig van het Vast Bureau voor Statistiek en Werklastmeting (VBSW) maakt de procedure collectieve schuldenregeling (CSR) ongeveer 30% uit van de werklast van de arbeidsrechtbanken. Hier moeten de werkingskosten ten laste van de FOD Justitie (gebouwen...) nog worden bijgeteld en de administratieve kosten eigen aan elk dossier. De procedure CSR impliceert meestal dat een deel van de schuldvorderingen niet kan worden gerecupereerd. Blijkens een onderzoek, bedraagt dit verlies gemiddeld ongeveer 47,4% van de hoofdsom (33,3% voor de minnelijke aanzuiveringsregelingen en 72,4% voor de gerechtelijke aanzuiveringsregeling). Tenslotte brengt deze procedure ook een belangrijke kost met zich mee voor de betrokkene zelf, geschat op 1 534 € per jaar aan kosten en honoraria voor de schuldbemiddelaar, of een bedrag van 10 000 € voor een plan van gemiddeld 6 à 7 jaar. Vast Bureau voor Statistiek en Werklastmeting (VBSW), Steuendienst van het College van hoven en rechtbanken, "Werklastmetingsrapport arbeidsrechtbanken", juni 2013 en Romain Duvivier, « Une évaluation des coûts et bénéfices socio-économiques de la médiation de dettes », Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2015.



voor de belastingplichtige. Het krediet biedt de mogelijkheid aan de schuldenaar om de terugbetaling over een langere periode te spreiden en op die manier de druk op zijn maandelijks budget te verlichten.

Deze oplossing kan echter slechts als gepast worden beschouwd voor zover de belastingplichtige toegang heeft tot de kredietmarkt aan een redelijke rentevoet.

Belastingplichtigen die zich in een moeilijker financiële situatie bevinden, en beroep doen op een krediet kunnen rentevoeten moeten betalen die de wettelijk vastgelegde maximale jaarlijkse kostenpercentages (JKP's) bereiken –18,5% voor leningen onder de 1 250 €, 12,5% voor hogere bedragen – en die hun (fragiele) financiële evenwicht in gevaar brengen waardoor een situatie van overmatige schuldenlast dreigt.

De wet verbiedt overigens een kredietgever om een krediet te verlenen wanneer op grond van de beschikbare informatie redelijkerwijze moet worden aangenomen dat de consument niet in staat zal zijn om de verplichtingen uit hoofde van het contract na te komen.<sup>76</sup> Bij achterstallige betalingen van meer dan 1 000 €, geregistreerd in de Centrale voor kredieten aan particulieren, moet ook de toekenning van een nieuw krediet worden geweigerd.

Er zijn dus belastingplichtigen met een financiële situatie waardoor ze wettelijk gezien geen toegang zouden mogen krijgen tot de kredietmarkt, of die enkel toegang zouden krijgen tegen dermate hoge rentevoeten dat er een werkelijk risico op een nog slechtere financiële toestand ontstaat. Deze belastingplichtigen doorverwijzen naar die kredietmarkt is onredelijk.

#### **2.1.2.2. Procedure van toepassing sinds 1 juni 2018**

Naast de hierboven beschreven mogelijkheden heeft de AAll vanaf 1 juni 2018 de procedure van administratieve schuldenregeling ingevoerd.<sup>77</sup> Deze procedure biedt de mogelijkheid aan de gewestelijk directeur van het Regionaal invorderingscentrum een afbetalingsplan toe te staan met een looptijd van maximaal 60 maanden, eventueel gekoppeld aan een

<sup>76</sup> Artikel 15 van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet.

<sup>77</sup> Zie punt 1.2.2. De strategie inzake afbetalingsplannen.

vrijstelling van nalatigheidsinteressen of een gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld (via de procedure van onbeperkt uitstel van invordering).

Enkel de belastingbetalers van wie de administratie van mening is dat zij hun schuld(en) niet binnen een periode van twaalf maanden kunnen betalen – rekening houdend met hun vermogen en hun betalingscapaciteit die forfaitair wordt vastgesteld – worden geïnformeerd over de mogelijkheid om van deze procedure gebruik te maken.<sup>78</sup>

Om hun aanvraag in te dienen, moeten ze een daartoe speciaal bestemd formulier invullen, dat enkel beschikbaar is via een Infocenter. De federale Ombudsman merkt op dat het merendeel van de gevraagde informatie in dit formulier vergelijkbaar is met wat de belastingplichtige al heeft meegedeeld via het aanvraagformulier voor een afbetalingsplan dat hij in principe eerder heeft moeten invullen.<sup>79</sup> Voor 1 juni 2018 werd deze procedure soms al informeel door bepaalde Regionale invorderingscentra toegepast binnen het kader van de procedure vrijstelling van nalatigheidsinteressen.

Aangezien de procedure voor de administratieve schuldenregeling tijdens de loop van dit onderzoek werd ingevoerd, is het nog te vroeg om hieruit relevante besluiten te trekken. De procedure werd dan ook niet onderzocht in dit verslag.

Toch kunnen op basis van de enkele klachten die de federale Ombudsman sinds 1 juni 2018 heeft ontvangen en de analyse van de dossiers van de Fiscale Bemiddelingsdienst, een aantal vereisten naar voren worden geschoven waaraan de procedure administratieve schuldenregeling volgens de federale Ombudsman zou moeten voldoen (zie verder).

De monitoring van de dossiers van de Fiscale Bemiddelingsdienst heeft ook toegelaten om de meerwaarde vast te stellen die deze dienst kan bieden in het zoeken naar concrete, geïndividualiseerde en rechtvaardige oplossingen in over het algemeen ingewikkelde dossiers. Ook de minister van Financiën benadrukte in het verleden de rol die is weggelegd voor de Fiscale

---

<sup>78</sup> FOD Financiën, Instructie 2018/I/35: *De administratieve schuldenregeling*, 4 juni 2018, p. 1.

<sup>79</sup> Zie punt 2.3.3. Bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen.

Bemiddelingsdienst wanneer geen oplossing kon worden gevonden binnen een termijn van twaalf maanden.<sup>80</sup>

De federale Ombudsman is van mening dat het ook opportuun is om de potentiële meerwaarde van de erkende diensten schuldbemiddeling ten volle aan te wenden. De meeste worden door de overheid gefinancierd en hebben als taak een duurzame oplossing te vinden voor de schuldsituatie van de burgers. Ze zijn over het algemeen actief zowel in minnelijke als gerechtelijke schuldbemiddeling en beschikken aldus over de nodige ervaring en expertise om de burger te begeleiden bij de meest aangepaste procedure.

**Bijgevolg beveelt de federale Ombudsman:**

de centrale diensten AAll aan om:

- te zorgen voor voldoende toegankelijkheid tot en bekendheid van de procedure van administratieve schuldenregeling voor alle betrokken burgers met bijzondere aandacht voor de personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden<sup>81</sup>,

en de directeurs van de Regionale invorderingscentra aan om:

- een passend en evenredig antwoord te geven aan burgers die tijdelijke betalingsmoeilijkheden hebben of van wie de schuld van uitzonderlijke aard is,
- de burgers niet door te verwijzen naar de procedure collectieve schuldenregeling of de particuliere kredietmarkt wanneer dit niet gepast is voor hun situatie,
- de potentiële meerwaarde van de tussenkomst van de Fiscale Bemiddelingsdienst en van de erkende diensten schuldbemiddeling in de procedure administratieve schuldenregeling ten volle aan te wenden.

---

<sup>80</sup> Antwoord van de minister van Financiën op vraag nr 15687 van mevrouw Carina Van Cauter van 1 februari 2017, "De termijnen die gehanteerd worden door fiscale invorderingsteams": "Er is uiteraard ook een rol weggelegd voor de fiscale bemiddelingsdienst. Uit mijn beleidsnota van 12 november 2015, die nog in volle uitvoering is, blijkt mijn waardering voor de rol die deze dienst waarneemt en dit niet alleen in de zuivere bemiddelingsdossiers, maar ook in de deskundige inspanningen die deze dienst levert om de belastingschuldigen, burgers en ondernemingen, te helpen en wegwijs te maken naar een rechtvaardige oplossing voor de fiscale problemen waarmee zij geconfronteerd worden." Hand., Kamer, 2016-2017, 54 COM 582, p. 5.

<sup>81</sup> Zie punt 2.3.1. Actieve informatieverstrekking en 2.3.3. Bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen.

## 2.2 DE VERVOLGINGEN

---

## 2.2.1. Vervolgingen door de AAll: een voldoende gewaarborgd evenwicht tussen de belangen van de Schatkist en de belangen van de burger?

### 2.2.2.1. Inleiding

De invorderingsstrategie concentreert de invorderingsacties binnen een termijn van twaalf maanden vanaf het ontstaan van de schuld. Om de betaling van de schuld te verzekeren voorziet de strategie een reeks van minimaal door de ontvanger te ondernemen acties, in een gefaseerde aanpak naargelang het bedrag van de schuld.

De strategische keuze van de administratie om voorrang te geven aan een snelle invordering van de belasting wordt niet in vraag gesteld. Het snel en doelmatig innen van de verschuldigde belastingbedragen –met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur– vormt een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerende overheid. Voor zover deze acties de naleving van de normen van behoorlijk bestuur niet belemmeren komt het de federale Ombudsman niet toe zich te mengen in de interne beheers- en controlemaatregelen ingesteld door de administratie.

Bij de analyse van veel klachten stelt de federale Ombudsman echter vast dat de door de kritische prestatie indicatoren (KPI's) bepaalde kwantitatieve doelstellingen bij de ontvangers kunnen leiden tot een te strikte toepassing van de in de invorderingsstrategie vastgelegde maatregelen. Daarbij wordt onvoldoende rekening gehouden met specifieke omstandigheden eigen aan elke situatie en is het evenwicht tussen de belangen van de Schatkist en de belangen van de burger zoek. Uit de ontmoetingen van de onderzoeksgroep bleek dat deze tendens nog versterkt kan worden door de beperkingen op het vlak van personeel waarmee de Teams Invordering worden geconfronteerd.



**EEN TE STRIKTE AANPAK VAN DE  
ONTVANGER LEIDT TOT  
ONRECHTVAARDIGE SITUATIES  
VOOR DE BURGER**

De federale Ombudsman stelt steeds vaker vast dat de invorderingsactie van de administratie leidt tot een onbillijke situatie voor de burger en tot een schending van de beginselen van behoorlijk bestuur.

In wat volgt worden enkele voorbeelden gegeven van problematische situaties uit de door de federale Ombudsman ontvangen klachten. De meeste van deze dossiers werden voorgelegd aan de centrale diensten die *a posteriori* de aanpak van het Team Invordering hebben gevalideerd.

Deze klachten tonen aan dat het niet volstaat om de operationele diensten –parallel aan de vastgestelde kwantitatieve doelstellingen– te wijzen op het belang om de invorderingsstrategie toe te passen in overeenstemming met de normen van behoorlijk bestuur en met respect voor de belangen van de burger. Ook een aanpassing van de richtlijnen lijkt noodzakelijk opdat de operationele diensten met voldoende soepelheid zouden kunnen reageren op specifieke situaties.

## 2.2.1.2. Vaststellingen uit de klachten

### 2.2.1.2.1. Vervolgingen die niet uitsluitend bedoeld zijn om de betaling van de schuld te verzekeren

*Simone moet 18 000 € belastingen betalen. Ze is 88 jaar en de internationale instelling die haar pensioen betaalt, houdt geen bedrijfsvoorheffing af aan de bron. Haar schoonzoon, die haar administratieve formaliteiten opvolgt, betaalt het verschuldigde bedrag op tijd maar hij vergist zich van rekeningnummer: het geld wordt gestort op een rekening van de Patrimoniumdocumentatie, een andere dienst van de FOD Financiën. Wanneer Simone een betalingsherinnering ontvangt, neemt haar schoonzoon contact op met het Team Invordering dat informeert bij Patrimoniumdocumentatie. Men deelt mee dat de interne overdracht enige tijd in beslag zal nemen. Twee maanden na de uiterste betalingsdatum, neemt de ontvanger telefonisch contact op met Simone; de terugbetaling is nog niet toegekomen en hij vraagt haar een tweede keer te betalen, zoniet zal de deurwaarder tussenkomen. Uit schrik voor vervolgingen betalen Simone en haar schoonzoon opnieuw 18 000 €.*

Tenzij een betalingsplan is toegekend en onder voorbehoud van de resultaten van de *data mining analyse* legt de invorderingsstrategie een vervolgingsactie op aan de ontvanger in geval van niet-betaling van de schuld binnen vier maanden na het ontstaan ervan.

De opvolging van de naleving door de ontvangers van deze "*minimale te ondernemen acties*" gebeurt aan de hand van een kritische prestatie indicator (KPI).

De federale Ombudsman stelt regelmatig vast dat vervolgingen worden opgestart voor schulden die quasi volledig zijn betaald of waarover geen twijfel bestaat dat de (rest)betaling op korte termijn zal volgen.

In sommige klachten kon uit de regelmaat van de door de belastingplichtige uitgevoerde betalingen worden afgeleid dat de aanzuivering voor binnenkort zou zijn, ook al liep er geen afbetalingsplan. In andere dossiers werden invorderingsmaatregelen genomen ondanks de nakende terugbetaling door de administratie aan de belastingplichtige van een bedrag dat minstens gelijk is aan het saldo van de schuld (vakantiegeld, eindejaarspremie waarop al beslag werd gelegd, belastingteruggave of –onthefing van een inkohiering die binnenkort zal plaatsvinden, betaling van de belasting op een verkeerde rekening van de fiscale administratie...).

Het lijkt er dus op dat het optreden van de ontvanger niet zozeer bedoeld is om de betaling van de schuld te verzekeren dan wel op het naleven door de ontvangers van de richtlijnen en de vastgelegde doelstellingen.

Wanneer zij gebruik maakt van haar voorrecht van ambtshalve tenuitvoerlegging, vereist het evenredigheidsbeginsel dat de administratie zo goed mogelijk het evenwicht bewaart tussen de noodzaak om de belangen van de Schatkist te vrijwaren en het respecteren van de belangen van de burger. De administratie moet zich bijgevolg beperken tot de strikt noodzakelijke vervolgingen om de betaling van de belasting te verzekeren.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Antwoord van de minister van Financiën op vraag nr 3 van mevrouw Veerle Wouters van 16 december 2011, "*Invordering belastingschulden – Automatische en facultatieve schuldvergelijking – Uitvoerend of bewarend beslag – Rechtsmisbruik*", Vr. en Antw., Kamer, 2011-2012, QRVA 53-049, p. 13: "*De vordering van de Administratie moet evenredig zijn aan het doel dat wordt nagestreefd. Bijgevolg moet de ontvanger er steeds over waken dat hij de invordering steeds derwijze uitoefent zodat de belastingschuldigen en derden zo weinig mogelijk nadeel ondervinden.*"

Deze afweging van belangen vereist een onderzoek naar de omstandigheden eigen aan elk dossier. Het systematisch gebruik van vervolgingsmaatregelen op basis van een door de administratieve instructies vastgesteld tijdschema en zonder rekening te houden met het resterende saldo van de schuld of met de betalingen die al door de belastingplichtige zijn gemaakt of gepland, lijkt bijgevolg ongepast.

In deze dossiers beschouwt de federale Ombudsman de vervolgingen als niet evenredig aan het beoogde doel.

Het legitieme doel om de spontane en tijdige betaling van de belasting-schulden te verbeteren kan, wanneer de betaling op korte termijn niet in vraag wordt gesteld, op andere manieren worden bereikt.

Het project dat op 1 januari 2015 door de AAll werd gestart voor schulden bedrijfsvoorheffing en BTW toont bijvoorbeeld aan dat het directe contact met de schuldenaar (*Debt Relationship Management*) grotendeels positieve resultaten oplevert.<sup>83</sup> Op basis van ervaringen in Nederland<sup>84</sup> heeft de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie recent ook een telefonisch debiteuren-beheer opgestart. Zoals blijkt uit de aan de federale Ombudsman verstrekte informatie zijn de eerste resultaten bijzonder overtuigend.

#### 2.2.1.2.2. Gelijktijdige vervolgingen

*Jan moet 748 € onroerende voorheffing betalen voor 7 december. Hij betaalt 298 € en twee dagen voor de vervaldag vraagt hij een afbetalingsplan met een spreiding van de betalingen over drie maanden. Hij stuurt zijn vraag echter naar een verkeerd e-mail-adres waardoor ze niet terecht komt bij de administratie. Begin*

<sup>83</sup> De Dienst *Debt Relationship Management* contacteert telefonisch belastingplichtigen die een betalingsachterstand hebben voor bedrijfsvoorheffing en BTW. De schuldenaars worden geselecteerd door het datamining model "Iris". Dat beoogt de profielen van debiteuren te identificeren die bereid zijn hun schulden te betalen na een telefonisch contact. FOD Financiën, [https://financien.belgium.be/nl/Statistieken\\_en\\_analysen/jaarverslag/cijfers/compliance/313-dienst-debt-relationship-management](https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/jaarverslag/cijfers/compliance/313-dienst-debt-relationship-management).

Het lijkt erop dat, tot nu toe, de uitbreiding van deze oefening naar de personenbelasting moeilijk is, omdat men niet over het telefoonnummer van de betrokken belastingbetalers beschikt. Indien dit wel het geval is, zijn ze moeilijker telefonisch bereikbaar zijn in vergelijking met de schuldenaars bedrijfsvoorheffing en BTW. De federale Ombudsman merkt echter op dat de AAll voor een steeds toenemend aantal belastingplichtigen het telefoonnummer ontvangt (via de belastingaangifte, het aanvraagformulier voor een afbetalingsplan, enz.). Er zou ook via sms contact kunnen worden gelegd.

<sup>84</sup> *Terugvordering op maat. Handreiking voor een effectiever en efficiënter terugvorderingsbeleid*, RadarAdvies, februari 2011, blz. 14 en verder.



*januari voert hij nog twee betalingen van 150 € uit. Hoewel zijn schuld nu nog maar 150 € bedraagt, legt het Team Invordering op 1 februari 2017 een vereenvoudigd beslag zowel bij zijn bank als bij zijn werkgever. Jan raakt hiervan slechts enkele dagen later op de hoogte. Ondertussen betaalde hij op 2 februari ook het resterende bedrag.*

Er wordt bij de federale Ombudsman ook veel geklaagd over door de administratie gelijktijdig opgestarte vervolgingsacties bij de bank, de werkgever of via de gerechtsdeurwaarder voor relatief bescheiden fiscale schulden.<sup>85</sup>

Navraag bij de centrale administratie in één van deze dossiers bracht hiervoor volgende beweegreden naar voor: "*Het kan inderdaad gebeuren dat er tegelijkertijd verschillende beslagen worden gelegd om de betaling van de schuld beter te garanderen.*"

Uit analyse van de dossiers in kwestie lijkt nochtans niet, rekening houdend met het bedrag van de schuld en de solvabiliteit van de schuldenaar, dat door het afwachten van het resultaat van het eerste beslag er een risico bestond dat de schuld niet meer zou kunnen worden gerecupereerd.

De federale Ombudsman beoordeelt deze situatie als bijzonder zorgwekkend gezien de mogelijke schadelijke gevolgen van elke beslagprocedure voor de belastingplichtige.<sup>86</sup>

Het noodzakelijke evenwicht tussen de vrijwaring van de belangen van de Schatkist en de belangen van de burger brengt met zich mee dat het gelijktijdig inzetten op verschillende vervolgingsacties –zowel direct als indirect– moet worden beperkt tot die situaties waarin er een duidelijk risico bestaat dat de schuld niet zal kunnen worden gerecupereerd.

---

<sup>85</sup> De negatieve gevolgen van deze cumulatie van invorderingsacties werd ook aangekaart door de ervaringsdeskundigen bij de Infocenters Charleroi en Brussel in hun observatierapport. FOD Financiën, *Rapport d'observation des Experts du vécu en matière de pauvreté aux Infocenters de Charleroi et Bruxelles*, 1 juni 2017, p. 16.

<sup>86</sup> Een bankbeslag bijvoorbeeld impliceert de blokkering van de totale tegoeden op de rekening (inbegrepen de niet-beslagbare bedragen) gedurende meerdere weken, een beslag bij een werkgever of een klant kan negatieve gevolgen hebben voor de professionele of commerciële relaties.

### 2.2.1.2.3. Intrekking van afbetalingsplannen

*Cécile vraagt een afbetalingsplan in twaalf maandelijkse aflossingen voor haar fiscale schuld van 2 744 €. Iedere maand betaalt ze een bedrag dat een klein beetje lager is dan wat werd afgesproken. Ze ontvangt een brief waarin ze op de hoogte wordt gebracht van de stopzetting van het afbetalingsplan. Cécile heeft al 1 421 € betaald maar staat 70 € achter op het afbetalingsplan. Ze betaalt onmiddellijk het verschil en brengt haar Team Invordering hiervan op de hoogte maar dat antwoordt niet. Een maand later wordt ze geïnformeerd dat er beslag werd gelegd op haar loon bij de werkgever.*

Verscheidene burgers dienden ook een klacht in bij de federale Ombudsman wegens de definitieve intrekking van hun afbetalingsplan dat ze niet stipt hadden nageleefd.

Sommigen hadden een kleine vertraging opgelopen omdat ze maandelijks een lager bedrag hadden overgemaakt, anderen hadden een maandelijks betaling gemist.

De vaststelling door het Team Invordering dat het afbetalingsplan niet nauwgezet werd gerespecteerd, leidde tot de herroeping ervan, zonder dat de kans werd gegeven aan de schuldenaar om zijn situatie te regulariseren.

Sommige belastingplichtigen ontvingen een standaardbrief waarin ze op de hoogte werden gebracht van de stopzetting van het afbetalingsplan en werden aangemaand om onmiddellijk de totale schuld te betalen. Ongeveer een maand na het versturen van deze brief werden effectief vervolgingen opgestart terwijl sommige schuldenaars ondertussen opnieuw hun situatie in overeenstemming hadden gebracht met het afbetalingsplan.

In andere gevallen was er al een betalingsherinnering verzonden voordat het plan werd toegekend, zodat de vervolgingen al in de maand volgend op de vaststelling van niet-naleving van het plan werden gestart, zonder dat er aan de belastingbetaler nog een schrijven werd gestuurd om hem te waarschuwen over de intrekking van het afbetalingsplan.

Het computerprogramma dat de Teams Invordering gebruiken laat geen optimaal beheer en opvolging van de afbetalingsplannen toe. Zo is het niet mogelijk om de betalingstermijn aan te passen aan de wensen van de belastingbetaler (geen betaling mogelijk na de 20<sup>ste</sup> van de maand) of om het toegekende betalingsplan aan te passen. In geval van niet-naleving (hoe klein ook) van de voorwaarden, wordt het plan automatisch geannuleerd en komt het dossier van de belastingplichtige terecht in de lijst met op te starten vervolgingen.

De analyse van de klachten heeft aangetoond dat het nemen van vervolgingsmaatregelen te vermijden was en soms zelfs contraproductief werkt. Bij de burgers zorgden ze systematisch voor aanzienlijke wrevel tegenover de administratie.

Voor de AAI is het van fundamenteel belang om de snelle inning van de belasting maximaal te waarborgen. Het is haar belangrijkste opdracht en het risico op definitieve niet-betaling van de schuld neemt toe wanneer een afbetalingsplan niet wordt nageleefd.<sup>87</sup> Het is ook een kwestie van geloofwaardigheid: een gemaakte afspraak moet worden nageleefd.

Voor de burger kunnen er goede redenen zijn waarom hij niet in de mogelijkheid is om de gemaakte afspraken na te komen: misschien is zijn financiële situatie verslechterd of zijn er onverwachte uitgaven (medische kosten, herstelling van een voertuig dat hij gebruikt voor het woon-werkverkeer...). Het is ook mogelijk dat hij het afbetalingsplan, vastgelegd op basis van de forfaitaire evaluatie van zijn betalingscapaciteit, niet kan naleven omdat die evaluatie niet overeenstemt met zijn werkelijke financiële situatie.<sup>88</sup>

Gelet op de mogelijke schadelijke gevolgen van invorderingsacties, is het opstarten ervan zonder de belastingplichtige de mogelijkheid te geven zijn situatie toe te lichten of te regulariseren, niet evenredig met het beoogde doel.

---

<sup>87</sup> Rekenhof, *Fiscale maatregelen voor belastingplichtigen met betaalmoeilijkheden*, januari 2014, p. 28: "... er regelmatig toezicht moet worden gehouden op niet-nageleefde plannen. Een snelle tussenkomst van de ontvanger bij de debiteuren maakt het mogelijk passende maatregelen te nemen zodat de schuld wordt terugbetaald (aanpassing van het plan voor belastingsschuldigen die dat kunnen verantwoorden, intrekken van het afbetalingsplan en vervolgingen)".

<sup>88</sup> Zie punt 2.1.1.1. De bepaling van de betalingscapaciteit van de aanvrager.

De uitoefening van het recht om te worden gehoord houdt in dat de administratie de burger in de gelegenheid stelt om zijn opmerkingen en argumenten kenbaar te maken vooraleer een besluit over zijn dossier wordt genomen. Dit principe zorgt ervoor dat de belangen van de burger worden gevrijwaard en biedt de administratie de garantie dat zij met kennis van zaken een beslissing neemt.<sup>89</sup>

Andere benaderingen zijn nochtans mogelijk. De Vlaamse Regulator van de elektriciteits- en gasmarkt (VREG) heeft bijvoorbeeld in een onderzoek naar goede betalingspraktijken uit 2014 aanbevolen om klanten die één keer niet betalen na minstens twee keer correct te hebben betaald, een tweede kans te geven.<sup>90</sup>

De federale Ombudsman is bijgevolg van mening dat bij een niet nageleefd afbetalingsplan, het noodzakelijke evenwicht tussen de belangen van de Schatkist en de belangen van de burger vereist dat er contact wordt opgenomen met de belastingplichtige om hem minstens te informeren dat:

- hij zijn afbetalingsplan niet heeft gerespecteerd,
- het plan definitief zal worden ingetrokken indien hij niet onmiddellijk zijn situatie regulariseert,
- hij contact kan opnemen met zijn Team Invordering om een aanpassing van zijn afbetalingsplan te vragen indien zijn situatie dit rechtvaardigt.

#### **2.2.1.2.4. Vervolgingen voor het verstrijken van de beroepstermijn bij de rechtbank**

Een advocaat contacteerde de federale Ombudsman omdat zijn klant een dwangbevel had ontvangen voor een belastingschuld, nauwelijks twee maanden nadat zijn administratief beroep werd afgewezen. Het dossier van de klant bevond zich op het kantoor van de advocaat om een beroep bij de rechtbank voor te bereiden. De belastingbetaler had zich geen zorgen gemaakt over een ontvangen betalingsherinnering van de administratie ongeveer een maand na de beslissing van de Gewestelijk directeur. De Fiscale Bemiddelingsdienst maakte melding van een gelijkaardig dossier,

<sup>89</sup> Zie bijlage 5.

<sup>90</sup> Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt, *Mededeling met betrekking tot goede praktijk betaalplan bij commerciële leveranciers*, augustus 2014, p. 6.

waarin zelfs geen betalingsherinnering was verstuurd (het dossier maakte al het voorwerp uit van een procedure roerend beslag die was opgeschort na het indienen van een bezwaarschrift).

Het is de ervaring van de federale Ombudsman dat de administratie vroeger steeds het verstrijken van de beroepstermijn afwachtte vooraleer de invordering (opnieuw) op te starten.

Navraag bij de administratie leerde dat de vervolging werd opgestart in overeenstemming met de invorderingsstrategie. Die vereist dat er een invorderingsactie wordt ondernomen voor elke sinds twee maanden niet-betaalde schuld.

In deze dossiers wordt de belasting opnieuw opeisbaar na de afwijzing van het bezwaarschrift. De voorziene periode van drie maanden om een juridische procedure op te starten vanaf de kennisgeving van de beslissing van de Gewestelijk directeur werkt niet opschortend.

De federale Ombudsman betwist niet dat de betrokken schuld opnieuw opeisbaar is na de afsluiting van de administratieve geschillenprocedure. Als de belastingplichtige echter beroep aantekent bij de rechtbank, kunnen alleen nog bewarende maatregelen (enkel in spoedeisende gevallen<sup>91</sup>) worden ingesteld.

Bijgevolg is het volgens de federale Ombudsman niet redelijk over te gaan tot het nemen van invorderingsmaatregelen voor het verstrijken van de beroepstermijn als er geen sprake is van een spoedeisend karakter.

Het is een kwestie van fair play tegenover de belastingplichtige die op die manier over de wettelijk voorziene termijn beschikt om de nodige raadplegingen te doen vooraleer te beslissen over verdere juridische stappen. In die situaties waarin een mandaat werd gegeven aan een advocaat om een bezwaar in te dienen, laat deze termijn toe om het beroep in alle rust voor te bereiden zonder dat er tegenover de klant eventuele invorderingsmaatregelen worden genomen. Sinds 1 mei 2018 heeft de belastingplichtige bovendien de mogelijkheid om de gewestelijk directeur te verzoeken de

---

<sup>91</sup> Artikel 1413 Gerechtelijke Wetboek. Onder spoedeisend moet elke situatie worden begrepen waarin de financiële positie van de schuldenaar bedreigd is. Dirix, E. en Brockx, K. *Beslag*, in A.P.R., Antwerpen, E. Story-Scientia, 2010, p. 312.

beslissing op zijn bezwaarschrift binnen de drie maanden na ontvangst van deze beslissing te verbeteren<sup>92</sup>.

Gelet op het kleine verschil tussen het moment waarop de administratie moet overgaan tot vervolging (twee maanden nadat de schuld uitvoerbaar werd verklaard volgens de invorderingsstrategie) en het verstrijken van de beroepstermijn (drie maanden), lijkt het niet dat dit bijkomende uitstel van (maximum) één maand een bijzonder risico vormt voor de belangen van de Schatkist.<sup>93</sup>

#### 2.2.1.2.5. Bescherming van de inkomsten nodig om een menswaardig bestaan te kunnen leiden

*André heeft fiscale schulden voor een bedrag dat oploopt tot 7 151 €. Een beslag op zijn loon zorgt ervoor dat zijn schuld maandelijks met ongeveer 200 € afneemt. Hij ontvangt voortaan ook jaarlijks een belastingteruggave van ongeveer 1 200 € die wordt aangewend in mindering van zijn schuld. In het totaal recupereert de AAI dus ongeveer 3 600 € op jaarbasis van André. Dit is onvoldoende voor het Team Invordering dat ook een deurwaarder de opdracht geeft om een beslag op roerende goederen te leggen voor het saldo van 5 600 €. Om dit beslag stop te zetten, eist het Team Invordering een bijkomende maandelijkse betaling van 600 €. André heeft twee kinderen. Zijn echtgenote heeft geen inkomen. Als ze de verkoop van hun meubels willen vermijden, zullen ze gedurende meerdere maanden moeten leven met een inkomen ver onder het leefloon.*

De wet beperkt de lonen die voor beslag in aanmerking komen tot bepaalde drempels.<sup>94</sup> De federale Ombudsman ontvangt regelmatig klachten waarin de administratie (of de gerechtsdeurwaarder aan wie ze een mandaat gaf)

<sup>92</sup> Wet van 15 april 2018 tot wijziging van artikel 375 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, B.S. 20 april 2018.

<sup>93</sup> FOD Financiën, [https://financien.belgium.be/nl/Statistieken\\_en\\_analysen/jaarverslag/cijfers/fiscale-geschieden/ja-fiscaliteit/613-administratieve](https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/jaarverslag/cijfers/fiscale-geschieden/ja-fiscaliteit/613-administratieve). In 2016 werden 4 202 bezwaarschriften afgewezen in de personenbelasting en de belasting niet-inwoners en 2 753 gedeeltelijk afgewezen. Een deel van deze bezwaarschriften werd (gedeeltelijk) betaald door de belastingplichtige voor de afwijzing van het bezwaarschrift, een ander deel kon zich niet beroepen op de opschorting van de invordering (cfr. artikel 410 WIB 92).

<sup>94</sup> Artikel 1409 en 1410 Gerechtelijk Wetboek, zie punt 2.2.1.2.6. Naleving van de niet voor beslag vatbare drempels van een zelfstandige.

van de burger betalingen eist die de drempel van de niet voor beslag vatbare inkomsten ruim overschrijden om een procedure van uitvoerend roerend beslag stop te zetten.<sup>95</sup>

Het is niet ongewoon dat er bij de betrokken burgers parallel beslag wordt gelegd op hun bezoldigingen door de fiscus en het voor beslag vatbare deel van hun inkomen hen dus al wordt ontnomen.

De federale Ombudsman is er zich van bewust dat in veel gevallen een roerend beslag een drukkingsmiddel is om betaling te verkrijgen van schulden die de belastingplichtige anders niet spontaan zou betalen.

Deze druk kan noodzakelijk zijn om de aan de Schatkist verschuldigde bedragen te recupereren en te vermijden dat andere schuldeisers voorrang van betaling zouden krijgen.

Met het oog op het respect voor het evenredigheidsbeginsel moet de administratie zich echter steeds bewust zijn van de gevolgen van de vervolgingen die ze opstart, en dus ook van de betalingen die ze eist om de vervolgingen op te schorten. De bezorgdheid moet steeds zijn dat de belastingplichtige een menswaardig leven kan aanhouden en in zijn levensnoodzakelijke behoeften kan voorzien (huisvesting, voeding, gezondheidszorg...). Dit is in het bijzonder van belang wanneer er kinderen zijn in het gezin van de belastingplichtige.<sup>96</sup>

In dit opzicht is het moeilijk te rechtvaardigen – behalve in met redenen omklede uitzonderlijke gevallen<sup>97</sup> – dat om een roerend beslag op te

**DOOR DE GEËISTE BEDRAGEN**

**DAALT HET INKOMEN SOMS**

**ONDER HET LEEFLOON**

<sup>95</sup> Niettegenstaande het principe van de doorlopende opdracht van de gerechtsdeurwaarder (zie punt 2.2.2.3. Afbetalingsplan na vervolging), stelt de federale Ombudsman vast dat een aantal Teams Invordering in bepaalde situaties rechtstreekse onderhandelingen blijven voeren met een schuldenaar over een afbetalingsplan.

<sup>96</sup> De federale Ombudsman, Aanbeveling aan het Parlement AA14/01, *jaarverslag 2014*, p. 28. "Het nemen van een individuele beslissing die (on)rechtstreeks betrekking heeft op een kind vereist dat de federale administratieve overheden een voortdurend proces respecteren van onderzoek en bepaling van het hoger belang van het kind".

<sup>97</sup> Wanneer bijvoorbeeld uit de levensstijl duidelijk blijkt dat er andere niet aan de administratie bekend gemaakte inkomstenbronnen zijn

schorten van de belastingplichtige maandelijkse betalingen worden geëist waardoor zijn bestaansmiddelen (ver) onder de drempel van het leefloon komen te liggen.<sup>98</sup> De federale Ombudsman herinnert er in dat verband aan dat het leefloon de minimuminkomensdrempel is om een leven te leiden in overeenstemming met de menselijke waardigheid.<sup>99</sup> Ook in het kader van een procedure collectieve schuldenregeling wordt minimaal het leefloon als leefgeld gegarandeerd aan de burger.<sup>100</sup>

#### 2.2.1.2.6. Naleving van de niet voor beslag vatbare drempels van een zelfstandige

*Jean is zelfstandige en heeft al zijn klanten verloren. Hij heeft nog aanzienlijke schulden personenbelasting en BTW. Hij is er na meerdere maanden van inactiviteit in geslaagd één klant terug te winnen, en probeert gaandeweg zijn betalingsachterstand in te halen. Zijn schuldbemiddelingsdienst is er niet in geslaagd tot een afbetalingsregeling te komen met het Team Invordering dat een vereenvoudigd derdenbeslag legt bij zijn enige klant. Ondanks de tegenwerping van Jean en de schuldbemiddelingsdienst, wordt het volledige maandelijkse bedrag dat zijn klant hem verschuldigd is – en tegelijk zijn enige inkomen – in beslag genomen. Het Team Invordering was nochtans goed op de hoogte van deze situatie, maar weigerde het beslag te beperken of Jean te informeren over de mogelijkheid om bescherming te krijgen voor het niet voor beslag vatbare deel van zijn inkomsten via de beslagrechter.*

De artikelen 1409 en 1410 van het Gerechtelijk Wetboek beperken de mogelijkheid tot beslag op inkomsten ontvangen in het kader van een arbeidsovereenkomst of gelijkgestelde vergoeding<sup>101</sup>, alsook op inkomsten die zijn uitgekeerd ter vervanging ervan. Deze bescherming gebeurt automatisch. De berekening van het niet voor beslag vatbare deel van het inkomen moet gebeuren door de schuldenaar van het inkomen.

<sup>98</sup> Vanaf 1 september 2017, 595,13 € voor een persoon die samenwoont, 892,70 € voor een alleenstaande en 1 190,27 € voor een persoon met een gezin ten laste met minstens één kind.

<sup>99</sup> Artikel 14 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, B.S. 31 juli 2002.

<sup>100</sup> Artikel 1675/9, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek.

<sup>101</sup> Volgens artikel 1409 Gerechtelijk Wetboek met name de inkomsten "uitgekeerd aan personen die tegen loon onder het gezag van een ander persoon arbeid verrichten".



Artikel 1409*bis* van het Gerechtelijk Wetboek biedt dezelfde bescherming voor andere inkomstenbronnen, maar is niet van rechtswege van toepassing: de schuldenaar moet het bewijs aanbrengen van zijn inkomsten voor de beslagrechter.<sup>102</sup>

Bij de analyse van een klacht van een zelfstandige met slechts één klant stelde de federale Ombudsman vast dat het Team Invordering –niettegenstaande meerdere e-mail uitwisselingen– hem niet op de hoogte had gesteld van de mogelijkheid om bescherming te vragen bij de beslagrechter voor zijn niet voor beslag vatbare inkomsten en had het Team hem zijn volledige inkomen ontnomen.

In haar jaarverslag 2016 doet de Fiscale Bemiddelingsdienst melding van een soortgelijk probleem in verband met de vergoeding die een onthaalmoeder ontvangt.<sup>103</sup>

Navraag bij DYZO<sup>104</sup> door de federale Ombudsman bracht aan het licht dat ook zij meerdere keren werden gecontacteerd door zelfstandigen die geconfronteerd werden met een beslag op hun volledige inkomsten ten gevolge van een vereenvoudigd derdenbeslag door de fiscus bij hun enige klant.

Wanneer de administratie een vereenvoudigd derdenbeslag legt op de inkomsten van een zelfstandige, moet zij, gelet op het principe van de actieve informatieverstrekking<sup>105</sup> de aandacht vestigen op de mogelijkheid om de beperking van het beslag te vragen voor de beslagrechter. De typebrief die de administratie stuurt waarin het beslag wordt aangekondigd vermeldt de meeste toepasselijke wettelijke bepalingen maar de artikelen 1408, § 3, en 1409*bis* van het Gerechtelijk Wetboek zijn er niet in opgenomen.

---

<sup>102</sup> Artikel 1409*bis* Gerechtelijk Wetboek:

*"De schuldenaar die niet beschikt over inkomsten als bedoeld in artikel 1409, kan voor hem en zijn gezin de noodzakelijke inkomsten behouden welke berekend worden overeenkomstig de artikelen 1409 (, § 1,) en 1411. Iedere aanspraak van de schuldenaar, steunend op het eerste lid, wordt aan de beslagrechter voorgelegd overeenkomstig artikel 1408, § 3. Deze kan de duur beperken tijdens welke deze inkomsten van de schuldenaar niet voor beslag vatbaar zijn."*

<sup>103</sup> Fiscale Bemiddelingsdienst, *jaarverslag 2016*, p. 192, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

<sup>104</sup> DYZO is een vereniging zonder winstoogmerk gericht op het versterken van ondernemers in moeilijkheden. DYZO ontvangt subsidies van de Vlaamse overheid en de Europese Unie.

<sup>105</sup> Zie bijlage 5 *"De administratie moet doorzichtig handelen en uit eigen beweging het publiek zo duidelijk, objectief en uitgebreid mogelijk voorlichten binnen de grenzen die de wet stelt. Deze actieve informatieverstrekking kadert in de taak die de overheid heeft om de wettelijke regels en voorschriften, en de administratieve praktijken toegankelijker en begrijpelijker te maken voor een zo breed mogelijk publiek."*

Bovendien, als er geen twijfel bestaat over de aard en het bedrag van het inkomen, zou door het Team Invordering een beperking van het beslag tot het niet voor beslag vatbare gedeelte spontaan moeten worden overwogen.

Het optreden van de administratie mag immers niet tot gevolg hebben dat de belastingbetaler inkomsten worden ontnomen die onontbeerlijk zijn om een menswaardig bestaan te kunnen leiden. Dit zal onvermijdelijk het geval zijn, zelfs in het geval van een verzet tegen het vereenvoudigde derdenbeslag, aangezien het verzet geen schorsende werking heeft: het in beslag genomen inkomen blijft geblokkeerd in handen van de derde beslagene in afwachting van de beslissing van de rechter.

Een vrijwillige beperking van het beslag laat daarenboven toe om een onnodige gerechtelijke procedure te vermijden, alsook de kosten van het omzetten van het vereenvoudigd derdenbeslag in een uitvoerend beslag door de gerechtsdeurwaarder.<sup>106</sup>

Het beslag op de totale (of gedeeltelijke) inkomsten van deze zelfstandigen doet ook de vraag rijzen naar het voorkomen van toekomstige belasting-schulden. De BTW die de zelfstandige aanreket aan zijn klant moet hij doorstorten aan de Schatkist. Maar zelfs een beslag dat beperkt is tot het voor beslag vatbare deel van de inkomsten zal het nagenoeg onmogelijk maken om de BTW te betalen op de lopende activiteiten waardoor er kosten (en interesten) zullen worden aangerekend volgend op de creatie van één of meerdere bijzondere rekeningen BTW. Ook de betaling van de voorafbetalingen op de toekomstige belastingschuld zal in gevaar komen.

In dit verband heeft de Fiscale Bemiddelingsdienst een originele oplossing gevonden in een individueel dossier: het Team Invordering was bereid om de BTW die verschuldigd was op de diensten in mindering te brengen van het beslagbare bedrag, op voorwaarde dat de derde beslagene de BTW rechtstreeks overmaakte aan de administratie.

---

<sup>106</sup> Op basis van artikel 165 van het koninklijk besluit tot uitvoering van het Wetboek Inkomstenbelastingen 1992 moet in geval van verzet tegen het vereenvoudigd beslag, de administratie het vereenvoudigd beslag omzetten in een uitvoerend beslag via een deurwaardersexploot. De kosten van deze procedure bedragen ongeveer 500 €.

### 2.2.1.3. Noodzaak van een administratieve omkadering

De invorderingsstrategie bepaalt de principes die als richtsnoer moeten dienen voor de invorderingsacties van de AAll. Om ervoor te zorgen dat deze principes worden nageleefd, worden gekwantificeerde doelstellingen opgelegd aan de ontvangers in de vorm van kritische prestatie indicatoren (KPI's). Zo moet bijvoorbeeld –afhankelijk van de resultaten van de data mining analyse en het minimumbedrag– systematisch binnen de vier maanden na het ontstaan van een schuld een invorderingsactie worden opgestart, tenzij de schuld gedekt wordt door een afbetalingsplan. Als de ontvanger de aanbevolen actie niet respecteert, kan het dossier worden onderworpen aan een evaluatie achteraf door de hiërarchie.

Het behalen van deze gekwantificeerde doelstellingen is een van de hoekstenen van de evaluatiecyclus van de ontvangers en kan dus een invloed hebben op de snelheid van de geldelijke evolutie van hun loopbaan.<sup>107</sup>

Uit de analyse van de klachten bij de federale Ombudsman blijkt dat deze vastgelegde gekwantificeerde doelstellingen bij sommige ontvangers kunnen leiden tot een zeer strikte toepassing van de in de invorderingsstrategie beoogde maatregelen, zonder onderzoek naar de specifieke omstandigheden van elke situatie.

Uit de gesprekken met de ontvangers bleken significante verschillen naar gelang de benadering van het Team Invordering. Sommige ontvangers erkennen dat de door de federale Ombudsman geschetste problematische situaties (gedeeltelijk) voorvallen terwijl anderen stellen dat deze situaties zich niet voordoen.

Het voorrecht van de ambtshalve tenuitvoerlegging waarover de fiscale administratie beschikt, brengt echter met zich mee dat zij, met het oog op het respecteren van de ombudsnorm redelijkheid en evenredigheid, systematisch de betrokken belangen dient te beoordelen en de acties moet kiezen die een maximaal evenwicht bewaken tussen de belangen van de Schatkist en die van de burger. Elk dossier moet daarom afzonderlijk worden geanalyseerd op basis van zijn specifieke omstandigheden.

---

<sup>107</sup> FOD Financiën, <http://www.2014.jaarverslag.financien.belgium.be/nl/het-functioneringsgesprek-van-essentieel-belang-de-fod-financien/>.

De federale Ombudsman is zich bewust van de beperkte middelen waarover de AAll beschikt om de haar toegewezen taken uit te voeren. De personeelsinkrimpingen bij de Teams Invordering van de afgelopen jaren verminderen aanzienlijk de tijd die aan elk dossier kan worden besteed, vooral tijdens de piekperiodes van de inkohieringen.<sup>108</sup>

De federale Ombudsman is daarom van mening dat de hierboven uiteengezette principes moeten worden geïnterpreteerd als een inspannings-

verbintenis eerder dan een resultaatsverbintenis waarbij onder andere rekening wordt gehouden met de voor de administratie beschikbare informatie op het moment van het nemen van de beslissing om een invorderingsactie op te starten of verder te zetten.

## EEN “GEDRAGSCODE INVORDERING”

### OM MEER REKENING TE HOUDEN MET DE BELANGEN VAN DE BURGERS

De federale Ombudsman stelt vast dat er geen administratieve instructies ter beschikking staan van de operationele diensten van de AAll die meer specifiek ingaan op de noodzaak tot afstemming van de invorderingsacties op de beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>109</sup> Dit gebrek aan administratieve omkadering vormt een risico voor de burger in de fase van de gedwongen invordering van de belastingen.

<sup>108</sup> Uit cijfers van 2016 van de FOD Financiën (persconferentie aangifte PB 2016, april 2016) blijkt dat ongeveer 60% van de aangiftes personenbelasting wordt ingekohierd tussen augustus en december. In het Waals Gewest moeten de Teams Invordering in dezelfde periode ook de ingekohierde onroerende voorheffing verwerken.

<sup>109</sup> De verwijzing naar de beginselen van behoorlijk bestuur gebeurt soms op ad-hoc basis wanneer dit relevant is in specifieke instructies. Bijvoorbeeld in instructie 2014-035 van 11 februari 2014 over de vrijstelling van nalatigheidsintresten, of in instructie 2011-047-028 van 4 januari 2011 opgesteld op voorstel van de federale Ombudsman die aan de Gewestelijk directeurs de mogelijkheid geeft tot terugbetaling van onevenredige vervolgingskosten.

## Bijgevolg

beveelt de federale Ombudsman aan de AAll aan om:

- een "gedragscode invordering" op te stellen om de aandacht van de operationele diensten te vestigen op de hierna vermelde principes waarvoor ze aandachtig moeten zijn in de uitoefening van hun invorderingsopdracht,
- de naleving ervan te stimuleren door de "gedragscode invordering" toegankelijk te maken voor het publiek (bijvoorbeeld door publicatie op de website van de FOD Financiën).

Een invordering in overeenstemming met de normen van behoorlijk bestuur veronderstelt minstens de naleving van volgende principes:

- de vervolgingen beperken tot de strikt noodzakelijke situaties,
- gelijktijdige vervolgingen beperken tot de situaties waarin er duidelijk een risico bestaat dat de schuld niet zal kunnen worden gerecupereerd,
- het verstrijken van de termijn voor het gerechtelijk beroep afwachten vooraleer over te gaan tot invorderingsmaatregelen,
- de mogelijkheid geven aan een schuldenaar om te reageren voor het definitief intrekken van een afbetalingsplan,
- de inkomsten die nodig zijn voor het leiden van een menswaardig leven beschermen en daarbij bijzonder aandachtig zijn voor gezinnen met kinderen,
- proactief toezien op de naleving van het niet voor beslag vatbare deel van de inkomsten van zelfstandigen.

### 2.2.2. Vervolgingen via de gerechtsdeurwaarder: kosten die kunnen worden beperkt?

Het snellere en meer systematische gebruik maken van uitvoeringsmaatregelen opgelegd door de invorderingsstrategie doet de vraag rijzen naar de mogelijkheden om de negatieve gevolgen van deze procedures voor de burger tot een minimum te beperken. Dit kan door de gegeneerde kosten te verlagen of door het gebruik van alternatieve vormen van invordering.

De keuze om een beroep te doen op directe (via de gerechtsdeurwaarder) of indirecte (vereenvoudigd derdenbeslag bij de werkgever, de bank...)

vervolgingen wordt in principe aan de beoordeling van de ontvanger overgelaten. Maar naargelang de evaluatie door het Pegasus *data mining* model van de waarschijnlijkheid van succes kan de ontvanger worden gevraagd om bij voorrang over te gaan tot directe vervolging.

Vervolging via de gerechtsdeurwaarder is voor de AAll momenteel de bevoorrechte manier van invorderen.

### 2.2.2.1. Het versturen van een betalingsherinnering door de deurwaarder

Wanneer de ontvanger kiest voor directe vervolgingen, bestaat de eerste handeling van een gerechtsdeurwaarder in de betekening van een dwangbevel.

Het dwangbevel moet op straffe van nietigheid worden betekend vooraleer kan worden overgegaan tot een uitvoerend beslag op roerende goederen.<sup>110</sup> De kostprijs ervan varieert van 150 tot 400 €, afhankelijk van de hoogte van de schuld.<sup>111</sup>

Als de schuldenaar niet betaalt –of geen akkoord bereikt met de deurwaarder over een afbetalingsplan– wordt de procedure van roerend beslag meestal gestart binnen een termijn van één maand. De kost van dit bijkomend deurwaardersexploot bedraagt minstens 350 €.

Het dwangbevel wordt enkel voorafgegaan door een betalingsherinnering van de administratie gericht aan de belastingplichtige, één maand na het verstrijken van de uiterste betaaltermijn. Sinds maart 2017<sup>112</sup> wordt deze herinneringsbrief niet meer aangetekend verstuurd, maar onder gewone omslag.<sup>113</sup> De federale Ombudsman heeft sindsdien verschillende klachten

<sup>110</sup> Artikel 1499 Gerechtelijk Wetboek

<sup>111</sup> Artikel 6 van het koninklijk besluit van 30 november 1976 tot vaststelling van het tarief voor akten van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken en van het tarief van sommige toelagen, *B.S.* 8 februari 1977.

<sup>112</sup> Wet van 20 februari 2017 tot wijziging van artikel 298 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wat betreft de herinneringsbrieven voor onbetaalde inkomstenbelastingen, *B.S.*, 15 maart 2017.

<sup>113</sup> De wettelijke verplichting om een aangetekende brief te versturen werd afgeschaft uit budgettaire overwegingen vanuit de vaststelling dat van de 250 000 aangetekende herinneringsbrieven die jaarlijks werden verstuurd, er slechts 50 000 werden afgehaald bij de post. Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wat betreft de herinneringsbrieven voor onbetaalde inkomstenbelastingen, *Parl.St.*, Kamer, 2015-2016, 26 juni 2015, nr. 1186/001, p.4.

ontvangen van burgers die verklaren geen aanslagbiljet en/of herinneringsbrief te hebben gekregen vóór de vervolgingen.<sup>114</sup>

In 2017 werden 135 374 dwangbevelen betekend in opdracht van de AAI. In 48 924 van deze dossiers of 36% werd de procedure verder gezet met een uitvoerend roerend beslag.<sup>115</sup>

Deze verhouding tussen het aantal dwangbevelen en het aantal dossiers die effectief leiden tot een uitvoerend roerend beslag toont aan dat een aanzienlijk aantal belastingplichtigen hun situatie regulariseert na de eerste tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder.

Dit is ook wat de federale Ombudsman vaststelt in heel wat dossiers die een positieve afloop kennen (via een betaling of een afbetalingsplan toegelikt door de deurwaarder) na het versturen van het dwangbevel, zonder dat verdere vervolgingen noodzakelijk bleken.

Het feit dat sommige schuldenaars pas reageren na het nemen van invorderingsmaatregelen, kan verschillende oorzaken hebben die soms tegelijk doorwerken: nalatigheid door belastingplichtigen die systematisch vertraging oplopen met hun betalingsverplichtingen, gebrekkige communicatie met de administratie na de afwijzing(en) van een aanvraag voor een afbetalingsplan(nen), een precaire financiële situatie of overmatige schuldenlast van de schuldenaar waardoor hij alleen onder druk reageert...

Door de belastingplichtigen die hun schulden betalen na ontvangst van een dwangbevel (of een afbetalingsplan toegestaan door de deurwaarder), rekening houdend met de vaak korte termijn (van twee maanden) na het verstrijken van de uiterste betaaldatum, worden de kosten van de vervolging als zeer hoog ervaren.

De vraag stelt zich dan ook naar mogelijkheden om de door de overheid nagestreefde doelstelling van een snelle invordering, die inhoudt dat de druk moet worden gehandhaafd, te verzoenen met lagere kosten voor de belastingplichtige.

---

<sup>114</sup> In dit verband kan worden verwezen naar de jaarverslagen 2015 en 2016 van de Ombudsdienst voor de postsector waarin wordt gewezen op de voortdurende problemen die zich voordoen met de postbedeling van de gewone briefwisseling. Ombudsdienst voor de postsector, *Jaarverslag 2015*, pp. 30-35 en *Jaarverslag 2016*, pp. 21-23, <http://www.omps.be/>.

<sup>115</sup> FOD Financiën, [https://financien.belgium.be/nl/Statistieken\\_en\\_analysen/jaarverslag/cijfers/2018/invordering/aa-inning-en-invordering/412-aantal](https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/jaarverslag/cijfers/2018/invordering/aa-inning-en-invordering/412-aantal).

De praktijken van de Vlaamse en Waalse gewesten voor de invordering van de regionale belastingen lijken in dit verband bijzonder veelbelovend.

Zowel de Vlaamse fiscale administratie (VLABEL) als de Waalse (Direction générale opérationnelle de la Fiscalité) leggen aan de gerechtsdeurwaarders waarmee ze samenwerken de verplichting op om een aanmaning te sturen voorafgaand aan het betekenen van een dwangbevel.

## EEN BETALINGSHERINNERING

## DOOR DE GERECHTSDEURWAARDER

## ZOU DE KOSTEN VOOR DE BURGER

## STERK VERMINDEREN

De kost van deze aanmaning is forfaitair vastgesteld op 20 € ongeveer, eventueel vermeerderd met opzoekingskosten in het Rijksregister en moet minstens 30 dagen voorafgaan aan het dwangbevel.

Hoewel de aard van de belastingen verschillend is (verkeersbelasting, onroerende voorheffing enerzijds, personenbelasting, BTW anderzijds) wat een objectieve vergelijking bemoeilijkt, stelt de federale Ombudsman vast dat de resultaten van het versturen van deze aanmaning sterk overtuigen.

In het Waalse Gewest werd in 42% van de 156.987 dossiers die door de Direction générale opérationnelle de la Fiscalité werden overgemaakt aan de gerechtsdeurwaarders in de periode 2015-2016, de schuld betaald na het versturen van deze aanmaning.<sup>116</sup> In het Vlaams Gewest bedraagt dit cijfer 46,8%.<sup>117</sup>

Binnen de FOD Financiën heeft het Team Invordering van Bergen met de gerechtsdeurwaarders van zijn arrondissement afgesproken verplicht een aanmaning tot betaling te sturen wanneer de schuld minder dan 1.000 € bedraagt.

Meerdere ontvangers die de onderzoeksgroep heeft ontmoet en ook de centrale diensten van de AAIJ maakten voorbehoud bij het versturen van

<sup>116</sup> Statistieken voor de periode 2015-2016, door de Direction générale opérationnelle de la Fiscalité van het Waalse Gewest meegedeeld aan de federale Ombudsman.

<sup>117</sup> Statistieken door VLABEL meegedeeld aan de federale Ombudsman.



een aanmaning naar belastingplichtigen die al het voorwerp uitmaken van vervolgingen door de FOD Financiën of andere schuldeisers. Ze zijn van oordeel dat het weinig waarschijnlijk is dat het versturen van een eenvoudige aanmaning voor deze belastingplichtigen tot een betaling van de schuld zal leiden en enkel het invorderingsproces zal vertragen.

Bijgevolg,

gelet op het sneller instellen van directe vervolgingen, toegepast in het kader van de invorderingsstrategie,

gelet op het feit dat de administratie niet langer een aangetekend schrijven verstuurt voorafgaand aan directe vervolgingen,

gelet op de hoge kost van deze vervolgingen voor de burger,

gelet op de overtuigende resultaten op dit gebied behaald door de Waalse en Vlaamse belastingdiensten,

beveelt de federale Ombudsman de AAll aan om gerechtsdeurwaarders te verplichten een betalingsherinnering te sturen tegen een forfaitaire kost, voorafgaand aan het versturen van een dwangbevel zoals bepaald in artikel 1499 van het Gerechtelijk Wetboek. Deze verplichting geldt niet in het geval van een samenloop van schuldeisers of wanneer de FOD Financiën al vervolgingen uitoefent ten aanzien van dezelfde belastingplichtige.

#### 2.2.2.2. Stimuleringsbeleid om de kosten voor de burger te beperken

*Ann heeft haar belasting van 255 € niet betaald. De gerechtsdeurwaarder stuurt haar een dwangbevel. De kost hiervan bedraagt 153 €. Ann betaalt haar schuld van 255 € onmiddellijk, maar niet de deurwaarderskosten. Daarop wordt een uitvoerend beslag gelegd met als gevolg een bijkomende kost van 225 €. Na contact met de gerechtsdeurwaarder, die de onmiddellijke betaling van de volledige schuld eist, schrijft Ann 300 € over. Om de betaling van de resterende 78 € te verkrijgen, zet de deurwaarder de procedure verder en wordt het meubilair in beslag genomen. Dit*

*betekent voor Ann een extra kost van 213 €. Na tussenkomst van haar schuldbemiddelingsdienst en de federale Ombudsman wordt uiteindelijk een afbetalingsplan van 100 € afgesloten tussen Ann en de deurwaarder. In minder dan drie maanden hebben de deurwaarderskosten Ann in totaal 591 € gekost.*

De relaties tussen de AAll en de gerechtsdeurwaarders worden geregeld door een samenwerkingsprotocol dat in 2004 werd gesloten tussen de FOD Financiën en de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders.

Dit protocol bepaalt als doelstelling om "op korte termijn, tegen de minste kost voor de partijen, de betaling van de belastingschuld"<sup>118</sup> te bereiken. Het voorziet echter niet in een controlemechanisme door de AAll voor de opdrachten van de gerechtsdeurwaarders.

## ER IS GEEN ENKEL

## CONTROLEMECHANISME VOOR DE

## GERECHTSDEURWAARDERS

In het operationeel plan 2015 rapporteerde de AAll over haar project om de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders te meten.<sup>119</sup> Tot op heden is dit project nog niet gerealiseerd.

In 2015 werd een pilootproject opgestart in het Regionaal Invorderingscentrum Brussel 1. De deurwaarders worden er jaarlijks beoordeeld aan de hand van statistieken die onder andere hun invorderingsratio meten, dat wil zeggen de verhouding tussen de teruggevorderde bedragen en de gemaakte kosten. Dit controleproces is bedoeld om deurwaarders aan te moedigen de best mogelijke resultaten te behalen en tegelijk onnodige procedures te vermijden. Het is de bedoeling dat in de toekomst op basis van deze resultaten de voorkeur wordt gegeven aan samenwerking met de meest efficiënte gerechtsdeurwaarders.

Zoals blijkt uit de aan de federale Ombudsman verstrekte informatie stelt het Regionaal Invorderingscentrum Brussel 1 sinds de invoering van deze

<sup>118</sup> Samenwerkingsprotocol voor de organisatie van de relaties tussen de Gerechtsdeurwaarders en de FOD Financiën en haar Directie Invordering, met het oog op de regeling van de uitvoering van de vervolgingen en de liquidatie van de vervolgingskosten op het niveau van de Directie Invordering, 8 juni 2004, p. 10.

<sup>119</sup> FOD Financiën, *operationeel plan 2015*, p. 50, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

controlemaatregelen een aanzienlijke verbetering vast van de invorderingsratio van de gerechtsdeurwaarders.

VLABEL en de Direction générale opérationnelle de la Fiscalité van het Waalse Gewest hebben ook al enkele jaren controlemaatregelen opgelegd aan de gerechtsdeurwaarders met wie zij samenwerken.

De gerechtsdeurwaarders worden beoordeeld op basis van verschillende criteria. In het geval van een slechte beoordeling kan er een sanctie worden opgelegd, gaande van een vermindering van het aantal toegekende dossiers tot een definitieve uitsluiting. De kosten gedragen door de administratie worden onderworpen aan een controle. Worden ze als ten onrechte beschouwd, dan worden deze kosten niet vergoed.

Naast criteria voor evaluatie van de doeltreffendheid van de werking van de gerechtsdeurwaarders en van de kosten voor de administratie van hun tussenkomsten, gebruiken VLABEL<sup>120</sup> en de Direction générale opérationnelle de la Fiscalité<sup>121</sup> ook nog criteria om de actie van de gerechtsdeurwaarders te beoordelen in functie van de gemiddelde kost voor de burger.

Zoals blijkt uit de cijfers die deze administraties aan de federale Ombudsman hebben verstrekt, heeft de invoering van deze verschillende controlemaatregelen het mogelijk gemaakt om een grotere doeltreffendheid van de invordering te combineren met lagere kosten voor de burger.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> De relaties tussen VLABEL en de gerechtsdeurwaarders worden centraal beheerd door DIAM, een organisatie die voortkomt uit de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders. De evaluatie van de deurwaarders wordt gedaan aan de hand van een twintigtal verschillende criteria waaraan een bepaald gewicht wordt gegeven.

<sup>121</sup> Sinds 2015 oefent de Direction générale opérationnelle de la Fiscalité de interne controle uit over de acties van zijn gerechtsdeurwaarders. De deurwaarders worden beoordeeld op een totale score van 100, bekomen uit de optelsom van vier verschillende criteria: invorderingsratio, snelheid van invordering, gemiddelde kosten gedragen door de administratie en gemiddelde kosten van een dossier voor de burger.

<sup>122</sup> Sinds de invoering van dit controlesysteem heeft de Direction générale opérationnelle de la Fiscalité een toename geconstateerd van de ratio "teruggevorderde bedragen / kosten voor de administratie" van 136 %, een verlaging van 80% van de gemiddelde kosten van een dossier voor de administratie (van 25 naar 5 €) en een afname van ongeveer 25% van de gemiddelde kosten van een dossier voor de burger (van 200 naar 150 €). Statistieken voor de periode 2015 - 2016 gecommuniceerd door de Direction générale opérationnelle de la Fiscalité van het Waalse Gewest aan de federale Ombudsman. Ook VLABEL bevestigde deze positieve evolutie aan de federale Ombudsman, hoewel de administratie niet over nauwkeurige statistieken beschikt waaruit deze verbeteringen blijken sinds het opzetten van de samenwerking met DIAM. Voor de periode 2016-2017 zijn de resultaten als volgt: de invorderingsratio is 79,73%, de gemiddelde kosten voor de burger komen overeen met gemiddeld 19,47% van het totale bedrag van de schuld en de gemiddelde kost voor VLABEL van een dossier is gelijk aan 2,38% van de teruggevorderde bedragen. Statistieken gecommuniceerd door VLABEL aan de federale Ombudsman.

Gelet op de nood van een invorderingsbeleid dat zoveel als mogelijk de belangen van de burger beschermt, lijkt het gebruik van een specifiek criterium om de actie van gerechtsdeurwaarders te beoordelen op basis van hun gemiddelde kosten voor de burger, bijzonder geschikt.

De controle van de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarders beperken tot de invorderingsratio en/of de gemiddelde kost voor de administratie, houdt immers het risico in dat de dossiers waarin de schuldenaar al heeft betaald maar waarin kosten zijn gemaakt in strijd met het evenredigheidsbeginsel, niet kunnen worden opgespoord.

Bovendien hebben meerdere actoren die de federale Ombudsman heeft ontmoet in het kader van dit onderzoek er op gewezen dat de invoering van deze evaluatie-instrumenten (waaronder de gemiddelde kost voor de burger) sommige deurwaarders ertoe hebben gebracht hun praktijk aan te passen. Waar mogelijk wordt voorrang gegeven aan uiteenlopende communicatiemiddelen om de belastingbetaler te bereiken (telefonisch contact, sms...).

**Bijgevolg,**

gelet op de doelstelling in het samenwerkingsprotocol tussen de FOD Financiën en de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders om er voor te zorgen dat de invordering tegen de minste kost voor de partijen gebeurt,

gelet op de noodzaak voor de administratie om er voor te zorgen dat de uitvoeringsmaatregelen onder haar verantwoordelijkheid in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel,

gelet op de positieve resultaten van het proefproject in het Regionale Invorderingscentrum Brussel 1 en met de ervaringen van de Waalse en Vlaamse belastingdiensten,

beveelt de federale Ombudsman aan de AAll aan om:

- een controle-, evaluatie-, en sanctioneringsmechanisme in te voeren voor de gerechtsdeurwaarders,

- in de evaluatiecriteria de gemiddelde kost van een dossier voor de burger mee in rekening te nemen.

### 2.2.2.3. Afbetalingsplan na vervolging

*Koen betaalt zijn belasting van 649 € niet. Er wordt hem een dwangbevel gestuurd met een bijkomende kost van 262 €. De deurwaarder eist dat hij zijn schuld maximaal over drie maanden spreidt en maandelijks 305 € betaalt. Koen woont alleen en ontvangt 1 170 € werkloosheidsuitkering. Zijn dienst schuldbemiddeling begroot de beschikbare inkomsten op 75 € per maand. Een afbetalingsplan in overeenstemming met de maximumtermijnen bepaald door de administratieve instructies zou een spreiding toelaten van acht maandelijks betalingen van 131 €. Het verderzetten van de beslagprocedure zou daarentegen de schuld verhogen met minstens 400 €.*

Het samenwerkingsprotocol, in 2004 afgesloten tussen de FOD Financiën en de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders<sup>123</sup>, introduceerde het principe van de "enige en doorlopende tenuitvoerlegging": wanneer de administratie een mandaat geeft aan een gerechtsdeurwaarder dan volgt deze zelf de tenuitvoerleggingsprocedure op binnen de voorgeschreven termijnen zonder verdere tussenkomst van de ontvanger.<sup>124</sup>

Bijgevolg wordt iedere belastingplichtige die zich meldt bij zijn Team Invordering voor een afbetalingsplan na het versturen van een dwangbevel in principe uitgenodigd om contact op te nemen met de instrumenterende gerechtsdeurwaarder. Het is hem slechts toegelaten om betalingsfaciliteiten toe te staan "voor een korte periode niet langer dan drie maanden"<sup>125</sup>.

Hoewel de principes en termijnen voor de doorlopende opdracht van de deurwaarder al in het samenwerkingsprotocol van 2004 werden vastgelegd, stelt de federale Ombudsman in de praktijk vast dat de strikte

<sup>123</sup> Instructie AAll nr. 2015-096: K3 van 24 juli 2015 bracht in herinnering dat de principes opgenomen in het protocol van 2004 van toepassing bleven.

<sup>124</sup> Samenwerkingsprotocol voor de organisatie van de relaties tussen de Gerechtsdeurwaarders en de FOD Financiën en haar Directie Invordering, met het oog op de regeling van de uitvoering van de vervolgingen en de liquidatie van de vervolgingskosten op het niveau van de Directie Invordering, 8 juni 2004, pp. 10-12.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 23.

toepassing ervan van meer recente datum is, met name sinds de invoering van de invorderingsstrategie.

De analyse van de klachten en het terreinonderzoek van de federale Ombudsman tonen aan dat er nog steeds grote verschillen zijn in de toepassing van dit protocol naargelang het Team Invordering. Dit werd bevestigd door de AAll aan de federale Ombudsman en is ook een van de drijfveren om een controlemechanisme voor de werkzaamheden van de deurwaarders in te voeren.<sup>126</sup>

Sommige Teams Invordering passen het protocol relatief strikt toe: elke directe onderhandeling met de belastingplichtige is uitgesloten na het begin van de vervolgingen en de deurwaarder kan slechts uitzonderlijk een betalingsplan van meer dan drie (soms vier) maandelijkse termijnen toekennen. In hun antwoorden aan de belastingplichtigen verwijzen deze deurwaarders meestal naar de beperkingen van het mandaat dat hun door de administratie is toevertrouwd.

Andere Teams Invordering aanvaarden wel om rechtstreeks met de belastingplichtige te onderhandelen over een afbetalingsplan nadat een gerechtsdeurwaarder is geïnstrueerd of geven deze laatste meer bewegingsvrijheid voor wat betreft de termijn van het afbetalingsplan dat hij kan toekennen.

De beperking van de mogelijkheden tot spreiding van de betalingen tot een termijn van drie maanden na tussenkomst van de deurwaarder doet ook vragen rijzen.

De toepassing van de invorderingsstrategie houdt in dat de vervolgingsmaatregelen sneller worden opgestart: het dwangbevel volgt meestal ongeveer twee maanden na de uiterste betaaldatum.

Het dwangbevel wordt bijgevolg in principe betekend aan de belastingplichtige op het moment dat, rekening houdend met de maximale termijn van twaalf maanden voorzien in de administratieve instructies om een afbetalingsplan toe te kennen, een betalingsregeling van (maximum) acht maandelijkse betalingen in principe nog mogelijk is.

---

<sup>126</sup> FOD Financiën, *Operationeel plan 2015*, p. 50, <https://financien.belgium.be/nl/Publicaties>.

Gelet op de overdracht van het dossier aan de gerechtsdeurwaarder wordt deze periode echter teruggebracht tot maximum drie maanden en dit terwijl de schuld ondertussen is verhoogd met vervolgingskosten.

De federale Ombudsman vraagt zich af waarom deze belastingplichtigen, wanneer hun betalingscapaciteit het niet mogelijk maakt om binnen een dergelijke korte termijn te betalen, niet de mogelijkheid krijgen om hun betalingen over een langere periode te spreiden –via de gerechtsdeurwaarder– voor zover de grens van twaalf maanden vanaf het ontstaan van de schuld wordt gerespecteerd.

Wanneer de gerechtsdeurwaarder een afbetalingsplan toekent, komt de opvolging ervan enkel hem toe. De deurwaarder heft hiertoe inningsrechten op iedere betaling die de schuldenaar uitvoert<sup>127</sup>. Dit brengt geen bijkomend werk met zich mee voor de administratie. In het geval het afbetalingsplan niet wordt gerespecteerd, kan de deurwaarder daarenboven onmiddellijk de tenuitvoerleggingsprocedure heropstarten.

De procedure uitvoerend beslag op roerende goederen verderzetten bij een belastingplichtige die duidelijk niet over voldoende financiële mogelijkheden beschikt om op korte termijn zijn schuld af te lossen, leidt soms tot een onnodige verhoging van de kosten te zijner laste en brengt het risico met zich mee dat deze kosten niet meer kunnen worden gerespecteerd.

Het verderzetten van de beslagprocedure daar waar een afbetalingsplan de mogelijkheid zou bieden om de schuld aan te zuiveren binnen de termijnen voorgeschreven door de administratieve instructies, lijkt haaks te staan op de doelstelling van de administratie om enkel de "*strikt noodzakelijke acties te ondernemen*"<sup>128</sup>. Het roept ook vragen op over de evenredigheid van de genomen maatregelen ten aanzien van het beoogde doel.

---

<sup>127</sup> Artikel 8 van het koninklijk besluit van 30 november 1976 tot vaststelling van het tarief voor akten van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken en van het tarief van sommige toelagen, B.S., 8 februari 1977.

<sup>128</sup> FOD Financiën, [https://financien.belgium.be/nl/Statistieken\\_en\\_analysen/jaarverslag/cijfers/invordering/412-aantal-door-de-teams-invordering](https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/jaarverslag/cijfers/invordering/412-aantal-door-de-teams-invordering).

Bijgevolg,

gelet op de maximale termijn van drie maanden waarover de gerechtsdeurwaarder beschikt in het kader van zijn doorlopende opdracht zoals voorzien in het samenwerkingsprotocol afgesloten tussen de FOD Financiën en de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders,

overwegend dat het vermijden van uitvoeringsmaatregelen waaraan hoge kosten verbonden zijn, ook maximaal de belangen van de burger waarborgt,

overwegend dat de toekenning door de gerechtsdeurwaarders van een afbetalingsplan voor een langere periode door de gerechtsdeurwaarder geen bijkomend werk veroorzaakt voor de administratie,

beveelt de federale Ombudsman aan de AAll aan om aan de gerechtsdeurwaarders de mogelijkheid te geven om een betalingsregeling toe te staan die, naargelang hun beoordeling van de omstandigheden van het dossier, kan oplopen tot de maximale termijn van twaalf maanden zoals vastgelegd in de nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen.





## 2.3. COMMUNICATIE

EN TOEGANKELIJKHEID: EEN  
BELEID AANGEPAST AAN ALLE  
BELASTINGPLICHTIGEN, MET EEN  
BIJZONDERE AANDACHT VOOR  
EEN KWETSBAAR PUBLIEK?

---

### 2.3.1. Actieve informatieverstrekking

Op de achterkant van de eerste bladzijde van het aanslagbiljet staan de contactgegevens vermeld voor de burger die bijkomende informatie wenst over de betaling van zijn belasting: het telefoonnummer van het Contactcenter van de FOD Financiën en de adres- en e-mailgegevens van het dichtstbijzijnde Infocenter.

Alle belastingplichtigen die voor aanslagjaar 2016 een afbetalingsplan hadden gekregen én de betalingsregeling hebben nageleefd, ontvangen vanaf aanslagjaar 2017 samen met het te betalen aanslagbiljet de brochure 'Moeilijkheden om tijdig te betalen'.

Deze folder, die onder andere beschikbaar is op de website van de FOD Financiën, vermeldt de mogelijkheden om een afbetalingsplan te vragen, bij voorkeur aan te vragen via MyMinfin. De burger wordt uitgenodigd om zo snel als mogelijk een aanvraag te doen. In de brochure is expliciet opgenomen dat enkel voorstellen kunnen worden aanvaard met een volledige terugbetaling van de schuld binnen een termijn van maximaal twaalf maanden na het ontstaan van de schuld. Er wordt in de folder niet verwezen naar de andere maatregelen (vrijstelling van nalatigheidsinteressen, procedure administratieve schuldenregeling, onbeperkt uitstel van invordering en collectieve schuldenregeling), maar wel naar de mogelijkheid om een beroep te doen op de Fiscale Bemiddelingsdienst.

Op het aanslagbiljet wordt niet verwezen naar de mogelijkheid tot het contacteren van de administratie (zo snel mogelijk en liefst voor het verstrijken van de uiterste betaaldatum) om een oplossing te zoeken in het geval van betalingsmoeilijkheden. Nochtans is dit onmiskenbaar het door de administratie gewenste gedrag (dat op de website wel duidelijk vermeld staat<sup>129</sup>). Het is ook voor de burger die geconfronteerd wordt met betalingsmoeilijkheden de aangewezen manier van handelen. De folder "Moeilijkheden om tijdig te betalen?" legt hierop wel de nadruk, maar de administratie is selectief in het doelpubliek dat deze informatie ontvangt.

---

<sup>129</sup> FOD Financiën, *belastingen betalen*, <https://financien.belgium.be>: "Het is erg belangrijk dat u dit zo snel mogelijk doet. U vermijdt hierdoor extra nalatigheidsinteressen en kosten. Hoe sneller u de aanvraag indient, hoe meer mogelijkheden er zijn om uw schuld af te betalen".

De federale Ombudsman treedt het Rekenhof volledig bij dat in 2014 benadrukte dat "*d(i)e wettelijke, reglementaire en administratieve normen die de toekenningsvoorwaarden en de gevolgen van elke gunstmaatregel definiëren, openbaar moeten zijn. Voorts moet de administratie deze normen ter kennis brengen van alle belastingplichtigen die voor de gunstmaatregelen in aanmerking kunnen komen*"<sup>130</sup>.

De ombudsnorm actieve informatieverstrekking die door de federale Ombudsman wordt gebruikt om de klachten te evalueren, bepaalt dat de administratie doorzichtig moet handelen en uit eigen beweging het publiek zo duidelijk, objectief en uitgebreid mogelijk moet voorlichten. Haar informatie moet correct, volledig, ondubbelzinnig, doeltreffend en actueel zijn.<sup>131</sup>

De enige informatiebron die momenteel voldoet aan deze ombudsnorm is de website van de FOD Financiën. De site geeft alle informatie over de verschillende mogelijkheden die er zijn voor burgers met betalingsproblemen: de gespreide betaling over vier en twaalf maanden, de vrijstelling van nalatigheidsintresten, de administratieve schuldenregeling<sup>132</sup>, het onbeperkt uitstel van invordering en de collectieve schuldenregeling.

Het is uiteraard niet mogelijk om alle informatie over de mogelijke procedures over te nemen op het aanslagbiljet. De communicatie moet ook aangepast zijn aan het stadium van de procedure. Maar de federale Ombudsman is wel van mening dat alle belastingplichtigen die een te betalen aanslag hebben, zo goed als mogelijk geïnformeerd moeten worden over alle bestaande mogelijkheden.

Naast de inhoud van de boodschap is ook de manier waarop ze wordt gebracht van belang. Een Nederlands onderzoek dat ervaringen en beste praktijken op het vlak van invordering heeft gebundeld, geeft hiervoor vier aandachtspunten mee: schrijf kort en duidelijk, neem de lezer stapsgewijs mee, wees zakelijk én vriendelijk, spreek hem persoonlijk aan en gebruik positieve formuleringen.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> Rekenhof, *Fiscale maatregelen voor belastingplichtigen met betalingsmoeilijkheden*, januari 2014, pp. 18-19.

<sup>131</sup> Zie bijlage 5.

<sup>132</sup> Sinds september 2018.

<sup>133</sup> *Handreiking Behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Den Haag, pp.36-37.

De informatieverstrekking op de website van de FOD Financiën kan opnieuw worden aangehaald als een goed voorbeeld in dit verband. In eenvoudige en heldere bewoordingen die blijk geven van betrokkenheid wordt de nadruk gelegd op het zoeken naar een oplossing en de hulp die de administratie kan bieden aan de belastingplichtige met betalingsmoeilijkheden.<sup>134</sup> In het kader van het "Nudging aanmaning PB" project<sup>135</sup> werd de herinneringsbrief vereenvoudigd maar de formulering is nog voor verbetering vatbaar. Door in te spelen op gedragsinzichten noteerde de FOD Financiën een significante versnelling en verhoging van de betalingen na het versturen van deze herinneringsbrief. Vooral de 'Explicit Penalty brief' die de nadruk legt op de invorderingsacties die zullen volgen en de bijkomende kosten voor de belastingplichtige wanneer hij niet betaalt, springt er bovenuit.

Maar de betalingsherinnering is, los van de brief waarin wordt aangekondigd dat een afbetalingsplan wordt stopgezet omdat het niet werd nageleefd, tegelijk de enige en laatste briefwisseling van de administratie voor het opstarten van invorderingsacties.

De federale Ombudsman stelt vast dat de burger bijgevolg op geen enkel moment in de brieven die hij ontvangt (het aanslagbiljet en de herinneringsbrief), door de administratie uitgenodigd wordt om contact op te nemen tot het zoeken van een oplossing voor zijn betaalproblemen.<sup>136</sup>

**BURGERS WORDEN  
ONVOLDENDE OVER HUN  
RECHTEN GEÏNFORMEERD**

<sup>134</sup> Voorbeelden van de website van de FOD Financiën, betalingsproblemen, <https://financien.belgium.be>:

- *Kan ik een onbeperkt uitstel krijgen?*

*Het is mogelijk dat u niet in staat bent om op een duurzame wijze uw belastingen en/of taken te betalen.*

*U heeft dan een overmatige fiscale schuldenlast.*

*Wij kunnen u helpen.*

- *Wat kan ik doen als ik niet in staat ben om op een duurzame wijze mijn belastingen te betalen?*

*De FOD Financiën biedt ruime mogelijkheden om uw schuld binnen een maximum termijn van 12 maanden na het ontstaan ervan, af te betalen.*

*U ziet helaas geen mogelijkheid om uw schuld(en) binnen deze maximum termijn te betalen? Dan heeft u een structureel betaalprobleem, waarvoor onze traditionele formules geen oplossingen bieden.*

*Welke zijn dan de alternatieven?*

<sup>135</sup> Dit project had tot doel om via een grootschalig veldexperiment na te gaan welk soort herinneringsbrief voor de personenbelasting de grootste impact had op de belastingplichtige. Er werden negen typebrieven ontworpen, elk met een andere Nudge. De resultaten verschilden aanzienlijk afhankelijk van de gebruikte formulering. FOD Financiën, [https://financien.belgium.be/nl/Statistieken\\_en\\_analysen/jaarverslag/cijfers/compliance/312-resultaten-nudging-aanmaning](https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/jaarverslag/cijfers/compliance/312-resultaten-nudging-aanmaning).

<sup>136</sup> Met uitzondering van de belastingplichtigen die voor het aanslagjaar 2016 hun afbetalingsplan hadden nageleefd en die de brochure "Moeilijkheden om tijdig te betalen?" hebben ontvangen.

Gezien het gebruik van vervolgingen zoveel mogelijk moet worden vermeden om de belangen van de burger maximaal te waarborgen, acht de federale Ombudsman het noodzakelijk dat de administratie deze boodschap meedeelt in alle fasen van de communicatie voorafgaand aan de vervolgingen.

Bijgevolg beveelt de federale Ombudsman aan de AAll aan om:

- minstens in het aanslagbiljet expliciet op te nemen dat de burger in geval van betalingsmoeilijkheden best zo snel mogelijk en zonder de uiterste betaaldatum af te wachten de administratie contacteert om een oplossing te zoeken voor de betaling van zijn schuld,
- in de algemene informatie die de administratie verstrekt aan het publiek via de verschillende communicatiekanalen (brochure, aanvraagformulier voor een afbetalingsplan...), alle mogelijke procedures te vermelden voor burgers met betalingsmoeilijkheden en te benadrukken dat de administratie hen kan helpen met het zoeken naar een oplossing voor de betalingsproblemen,
- in de herinneringsbrief aan de burger uitdrukkelijk te vermelden dat het nog steeds mogelijk is om dringend contact op te nemen met de administratie om een oplossing te vinden voor zijn eventuele betalingsproblemen.

### 2.3.2. Passieve informatieverstrekking en adequate toegang

#### 2.3.2.1 Telefonische contacten via het Contactcenter

Alle eerstelijns telefonische contacten die betrekking hebben op de betaling van belastingen verlopen sinds 1 september 2017 via het Contactcenter van de FOD Financiën. Iedere burger kan er terecht voor informatie over hoe hij een afbetalingsplan kan vragen.

Wanneer een burger het Contactcenter contacteert, stelt een medewerker bijkomende vragen om hem in functie van zijn situatie gericht door te sturen naar een Infocenter of een Team Invordering. Telefonisch worden geen afbetalingsplannen toegestaan. Op aanvraag wordt het aanvraagformulier voor een afbetalingsplan opgestuurd.

In uitzonderlijke gevallen (wanneer de burger niet zelf in de mogelijkheid lijkt om ter plaatse te gaan of een e-mail of brief te sturen) maakt het Contactcenter rechtstreeks een e-mail over aan het Infocenter of het Team Invordering met de vraag van de burger.

Kort na het ingaan van het vermelden van het telefoonnummer van het Contactcenter op alle te betalen aanslagbiljetten, liepen de wachttijden voor de burgers die het Contactcenter wilden bereiken snel op. Ondertussen zijn bijkomende personeelsmiddelen ingezet om de bereikbaarheid te verzekeren. De telefonische bereikbaarheid van het Contactcenter voor 2017 bedraagt 61,70%.<sup>137</sup> Dit is een algemeen cijfer dat niet beperkt is tot het aantal oproepen in verband met een te betalen belasting (er worden geen aparte cijfers bijgehouden naargelang de aard van de contacten) en dat ook geen exact beeld geeft van de moeilijkheden die zich vanaf september 2017 hebben voorgedaan. Maar aangezien het Contactcenter voortaan de enige eerste lijn telefonische contactmogelijkheid is voor de burger in verband met de betaling van de belasting, moet de bereikbaarheid ervan toenemen. Ook het Rekenhof deelt deze bezorgdheid en heeft recent aanbevolen de telefonische toegankelijkheid en de reactiesnelheid van het Contactcenter te verbeteren.<sup>138</sup>

Door alle telefonische contacten in eerste instantie via het Contactcenter te laten verlopen en geen enkel afbetalingsplan via deze weg toe te staan, probeert de administratie de gelijke benadering van elk dossier te garanderen. De burgers worden uitgenodigd om een concreet voorstel van afbetalingsplan te doen per e-mail, per brief of door langs te gaan bij een Infocenter.

Alhoewel het aantal mensen dat nog nooit internet heeft gebruikt jaar na jaar afneemt, is de digitale kloof in onze samenleving nog steeds zeer sterk aanwezig. De hoogte van het inkomen, het onderwijsniveau en de leeftijd zijn in dit verband bepalende factoren.<sup>139</sup> Voor de burgers die niet vertrouwd

<sup>137</sup> in 2015 bedroeg de telefonische bereikbaarheid 55,96%, in 2016 69,25%. FOD Financiën, *jaarverslag 2017*, Multikanaal dienstverlening – Contactcenter en Dienst klachtenbeheer, p. 3.

<sup>138</sup> Rekenhof, *Hulp bij het invullen van de aangifte in de personenbelasting*, 25 april 2018, p. 42.

<sup>139</sup> Uit de enquête naar het ICT-gebruik van 2017 blijkt dat 10% van de Belgen tussen de 16 en 74 jaar nog nooit een computer heeft gebruikt en 12% nog nooit internet heeft gebruikt. In het totaal beschikt 85% van de Belgische huishoudens met minstens één persoon tussen de 16 en 74 jaar over één of meerdere computer(s). De digitale kloof hangt nauw samen met het inkomen, het opleidingsniveau en de leeftijd. FOD Economie, *Barometer van de informatiemaatschappij 2018*, <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/barometer-van-de-4>.

zijn met de moderne communicatiemiddelen of moeite hebben met lezen of schrijven<sup>140</sup>, is de kans dat zij geen toegang hebben tot een procedure die kan leiden tot een afbetalingsregeling dan ook beduidend groter. Daarenboven is er in de meeste gevallen voortaan ook geen rechtstreeks contact meer mogelijk met het vroegere Ontvangkantoor directe belastingen dat zich vaak dichterbij de woonplaats van de belastingplichtige bevond.

De medewerkers van het Contactcenter ervaren dagelijks concreet wat de digitale kloof inhoudt. Dit verklaart de invoering van een procedure die de vraag van de burger naar een afbetalingsplan onmiddellijk laat noteren en doorsturen naar het Infocenter of het Team Invordering. Deze procedure is momenteel niet efficiënt georganiseerd. Bij het Infocenter komen deze mails terecht in de algemene mailbox waarvoor de gewone behandeltermijnen gelden alsof de burger rechtstreeks zijn vraag per e-mail heeft gesteld.

De burger die via deze procedure bij het Infocenter terecht kwam, zal vervolgens van deze dienst een schriftelijke reactie ontvangen op zijn mondeling gestelde vraag, maar niet de mogelijkheid hebben om telefonisch contact op te nemen voor bijkomende informatie of te reageren. Telefonische contacten met het Infocenter zijn immers onmogelijk. Eventueel kan hij zich opnieuw tot het Contactcenter wenden. De medewerkers van het Contactcenter kunnen op hun beurt dan weer geen concrete oplossing bieden aan de burger, omdat ze de bevoegdheid niet hebben om een afbetalingsplan toe te kennen. Ze kunnen enkel de bemerkingen van de burger noteren en opnieuw een mail sturen naar het Infocenter/Team Invordering.

De vernieuwde structuur en werkwijze van de administratie, bedoeld om de dienstverlening te stroomlijnen en de burgers zo veel als mogelijk gelijk te behandelen botst hier op haar grenzen. Ze wijkt af van de doelstellingen die werden opgenomen in de bestuursovereenkomst 2016-2018.<sup>141</sup> De dienstverlening en de gelijke toegang tot de administratie gaat er zelfs op

---

<sup>140</sup> In België ondervindt naar schatting één op de tien volwassen moeite met lezen en schrijven, [https://www.belgium.be/nl/Leren/permanente\\_vorming/alfabetisering](https://www.belgium.be/nl/Leren/permanente_vorming/alfabetisering).

<sup>141</sup> FOD Financiën, *Bestuursovereenkomst 2016-2018*, p.29: "Onze dienstverlening moet laagdrempelig zijn en iedere belanghebbende moet aanspraak kunnen maken op onze diensten. Daarom moeten wij onze communicatiekanalen en de manier van interactie met de burgers en de ondernemingen permanent afstemmen op hun verwachtingen." ... "We willen verzekeren dat niemand wordt uitgesloten van onze dienstverlening. Daarom willen we niet enkel inzetten op de mogelijkheden die het internet en de nieuwe media ons bieden, maar voorzien we ook bijkomende initiatieven om te garanderen dat iedereen, ook de zwaksten van de maatschappij en de zogenaamde digitale leken op ons beroep kunnen doen".



achteruit voor de burgers die geen (of een moeilijke) toegang hebben tot de communicatiekanalen waaraan de administratie de voorkeur geeft. De administratie moet een effectieve laagdrempelige toegang blijven garanderen voor de burgers die niet in de mogelijkheid zijn om gebruik te maken van de digitale communicatiemiddelen.<sup>142</sup>

Een meer proactieve aanpak van de administratie lijkt bijgevolg noodzakelijk voor deze burgers.<sup>143</sup> Een telefonisch contact waarbij vragen worden beantwoord en eventueel hulp wordt geboden bij de uit te voeren formaliteiten kan in deze situaties duidelijk een meerwaarde bieden. De federale Ombudsman herinnert er in dat verband aan dat de ombudsnorm passieve informatieverstrekking bepaalt dat wanneer de wet het toelaat, de administratie bij voorkeur het communicatiemiddel en –kanaal gebruikt dat de burger verkiest.

**CONTACTEN MET DE  
OVERHEID WORDEN  
INGEWIKKELDER**

## Bijgevolg

beveelt de federale Ombudsman aan de AAll aan om:

- de eerstelijns bereikbaarheid te versterken voor burgers die telefonisch algemene informatie wensen te verkrijgen over de betaling van hun belasting,
- een effectieve en passende toegang te waarborgen aan de burger die een telefonisch contact verkiest. Dit impliceert een uitbreiding van de bevoegdheden van het Contactcenter binnen het inningsproces (mogelijkheid om een kortlopend afbetalingsplan toe te staan, afspraken vast te leggen voor het Infocenter...) en/of de telefonische bereikbaarheid van de Infocenters mogelijk maken.

### 2.3.2.2 De briefwisseling met de administratie in het kader van de aanvraag van een afbetalingsplan

*In augustus ontvangt Louise haar aanslagbiljet voor haar vermogensbelasting. Ze beschikt niet over een computer en vraagt haar schoonmoeder om voor haar een afbetalingsplan in te dienen. Haar schoonmoeder stuurt in oktober een mail naar het Infocenter en*

<sup>142</sup> De federale Ombudsman, *Jaarverslag 2017, Voorwoord – Recht hebben en recht krijgen, twee verschillende dingen*, pp. 9–13.

<sup>143</sup> Zie 2.3.3. Bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen.

*krijgt een ontvangstbewijs met de vermelding dat haar aanvraag snel behandeld wordt. In november heeft ze nog geen antwoord, maar ze krijgt wel een betalingsherinnering om binnen de 48 uur haar schuld te betalen. Zoniet zullen er vervolgingen worden opgestart. Louise heeft moeite om zich te verplaatsen, ze kan niet langsgaan bij het Infocenter of het telefonisch contacteren. Het Contact Center van de FOD Financiën dat wel telefonisch bereikbaar is, kan haar geen bijkomende informatie geven over haar dossier.*

Op het aanslagbiljet worden het e-mail adres en de adresgegevens van het dichtstbijzijnde Infocenter vermeld. De burger kan er iedere werkdag terecht van 9 tot 12 uur. Zoals hoger vermeld kunnen de Infocenters enkel een afbetalingsplan van maximaal twaalf maanden toekennen, op voorwaarde dat de burger geen andere "blokkerende" schuld heeft en er nog geen vervolgingen zijn opgestart. De aanvragen die binnenkomen en onder de bevoegdheid van het Team Invordering vallen, worden doorgestuurd. Wie zich persoonlijk aanbiedt in een Infocenter wordt bijgestaan om het aanvraagformulier voor een afbetalingsplan in te vullen of krijgt een (blanco) exemplaar mee indien niet alle informatie kan worden aangeleverd.

Naargelang de manier van werken van het Infocenter en de informatie die de belastingplichtige op het moment van het bezoek kan aanreiken, krijgt de burger onmiddellijk te horen of het afbetalingsplan volledig wordt toegelaten, gedeeltelijk wordt aanvaard of volledig wordt geweigerd of ontvangt hij later een brief met de (gedeeltelijke) aanvaarding, of weigering van de aanvraag. Wordt de aanvraag geweigerd, dan ontvangt de burger een standaardbrief met de reden(en) van weigering en wordt hij uitgenodigd om binnen de 48 uur te betalen. Er wordt in de brief ook gewezen op de gevolgen van niet betaling en op de alternatieve mogelijkheden voor wie niet kan betalen: onbeperkt uitstel...

Een gedeeltelijke toekenning van een afbetalingsplan betekent dat de administratie niet akkoord gaat met het voorstel van de belastingplichtige maar haar akkoord geeft voor de betaling van hogere maandelijkse bedragen in overeenstemming met de strategie inzake afbetalingsplannen.

In het bijzonder wanneer een afbetalingsplan wordt geweigerd of de aanvraag wordt aangepast, maar ook wanneer er zich problemen stellen tijdens het lopende afbetalingsplan kan de burger behoefte hebben aan een bijkomend contact met een medewerker van het Infocenter. De brief of mail waarin de aanvraag (gedeeltelijk) wordt afgewezen, vermeldt echter geen telefoonnummer maar enkel de algemene contactgegevens van het Infocenter. Een telefonische bespreking van het dossier met de medewerker die de beslissing heeft genomen of met een andere medewerker van het Infocenter is bijgevolg niet mogelijk.

De federale Ombudsman stelt daarenboven vast dat de naam van de dossierbehandelaar meestal niet wordt vermeld in de briefwisseling.<sup>144</sup> Nochtans bepaalt de wet betreffende de openbaarheid van bestuur dat elke briefwisseling uitgaande van een federale administratieve overheid de naam, de hoedanigheid, het adres en het telefoonnummer van degene die meer inlichtingen kan verstrekken over het dossier moet vermelden.<sup>145</sup>

Vlotte mondelinge of schriftelijke contacten zijn essentieel voor een goede relatie tussen de openbare diensten en de gebruiker: de gebruiker moet weten tot welke medewerker hij zich kan wenden om bijkomende informatie te verkrijgen. De vermelding van deze gegevens wekt vertrouwen naar de burger toe en legt de klemtoon op de verantwoordelijkheid van de dossierbehandelaar.<sup>146</sup> Een menselijke, bereikbare en begrijpelijke overheid met een vlotte toegang tot de juiste persoon of een snelle en correcte doorverwijzing naar de juiste dienst vormen ook centrale aanbevelingen van het Burgerforum over de overheid van de toekomst dat de federale Ombudsman met de medewerking van de Vrije Universiteit Brussel in september 2018 heeft georganiseerd.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> De briefwisseling wordt in principe ondertekend door de ontvanger. Naargelang de manier van werken van het Infocenter of de medewerker wordt aan het eind van de mail soms de volledige naam van de medewerker of ontvanger vermeld, soms enkel de voornaam of soms enkel de algemene contactgegevens van het Infocenter.

<sup>145</sup> Artikel 2, 3° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, *B.S.*, 30 juni 1994.

<sup>146</sup> Handvest van de gebruiker van de openbare diensten, *B.S.*, 22 januari 1993.

<sup>147</sup> De federale Ombudsman, eindverslag van het Burgerforum. "Make my administration", p. 10, <http://www.federaalombudsman.be/nl/content/burgerforum-make-my-administration-burgers-vragen-een-empathische-overheid-die-niemand-uitsl>.

Bovendien blijkt uit verschillende rapporten<sup>148</sup> en uit de praktijk van de FOD Financiën<sup>149</sup> dat persoonlijk contact loont. De loutere vermelding van de naam en contactgegevens van een dossierbehandelaar kan hiertoe een eerste aanzet zijn om bij een daaropvolgend contact met de burger van de gelegenheid gebruik te maken om dieper in te gaan op zijn financiële situatie, de eventuele redenen waarom een eerder afgesproken afbetalingsplan niet wordt gevolgd of de eventuele doorverwijzing naar een andere procedure.

Het terreinonderzoek heeft echter aangetoond dat de rechtstreekse telefonische bereikbaarheid van de Infocenters en de opvolging van een dossier door de medewerker die de beslissing heeft genomen, moeilijk te realiseren is omdat het niet strookt met de huidige werkorganisatie van de Infocenters. De aanvragen worden in principe chronologisch in volgorde van ontvangst verwerkt (geen vaste medewerker per dossier) en het personeels-effectief laat een afdoende telefonische beschikbaarheid niet toe.

Toch blijft de federale Ombudsman van mening dat een telefonisch contact mogelijk moet zijn met de dienst die de beslissing over het afbetalingsplan heeft genomen. Indien rechtstreekse telefonische contacten niet haalbaar blijken, kan een gefaseerde oplossing worden uitgewerkt. Bijvoorbeeld in de briefwisseling uitdrukkelijk opnemen dat de burger (per kerende) kan vragen om telefonisch te worden gecontacteerd en daarnaast het nummer van het Contactcenter vermelden. Indien de medewerkers van het Contactcenter telefonisch worden gecontacteerd en niet voldoende informatie kunnen verstrekken, kunnen ze op hun beurt de oproep gericht doorschakelen naar de juiste dienst of het Infocenter verzoeken om de burger telefonisch te contacteren.

In de brief waarin de aanvraag voor betalingsfaciliteiten wordt afgewezen, wordt ook niet verwezen naar de mogelijkheid om zich te wenden tot de Fiscale Bemiddelingsdienst. Nochtans heeft de minister van Financiën al in

---

<sup>148</sup> De nationale ombudsman, *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*, 17 januari 2013, p. 18; *Handreiking Behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2016, p.10 e.v. en *Terugvordering op maat - Handreiking voor een effectiever en efficiënter terugvorderingsbeleid*, RadarAdvies, februari 2011, p. 14 e.v.

<sup>149</sup> Zie punt 2.2.1.2.1. Vervolgingen die niet uitsluitend bedoeld zijn om de betaling van de schuld te verzekeren, in verband met de positieve resultaten van de dienst Debt Relationship Management (DRM).

februari 2017 gesteld dat het opportuun is om deze mogelijkheid uitdrukkelijk te vermelden na een weigering van een afbetalingsplan.<sup>150</sup>

Zoals hoger aangehaald<sup>151</sup>, maakt de federale Ombudsman voorbehoud bij de rechtstreekse doorverwijzing naar de procedure van een collectieve schuldenregeling in een situatie van overmatige schuldenlast. In dergelijke situaties zou de administratie meer gericht kunnen doorverwijzen naar erkende diensten die budgetbegeleiding, budgetbeheer en schuldbemiddeling aanbieden. Deze diensten beschikken over de noodzakelijke expertise om de afweging te kunnen maken of het opstarten van een collectieve schuldenregeling de beste aanpak is voor de moeilijke situatie waarin de burger zich bevindt.

## Bijgevolg

beveelt de federale Ombudsman aan de AAll aan om:

- de naam en contactgegevens van een medewerker die bijkomende informatie kan verstrekken systematisch te vermelden in alle briefwisseling met betrekking tot een afbetalingsplan,
- met de dienst die de beslissing neemt over de aanvraag voor een afbetalingsplan een telefonisch contact mogelijk te maken, hetzij rechtstreeks met de dienst, hetzij via het Contactcenter en ook de mogelijkheid te voorzien dat de burger wordt doorgeschakeld of later terug opgebeld door een medewerker van het Infocenter,
- in de briefwisseling waarin een afbetalingsplan wordt geweigerd steeds te verwijzen naar de mogelijkheid om de Fiscale Bemiddelingdienst in te schakelen,
- de burger die kampt met structurele betalingsproblemen systematisch te oriënteren naar de erkende diensten schuldbemiddeling.

### 2.3.3 Bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen

Mensen lopen soms verloren in het administratieve kluwen en blijven bij de pakken zitten, omdat ze zelf geen oplossing zien voor hun problemen.<sup>152</sup>

<sup>150</sup> Vraag nr. 15687 van mevrouw Carina Van Cauter aan de minister van Financiën van 1 februari 2017 over "De termijnen die gehanteerd worden door fiscale invorderingsteams", *Hand., Kamer*, 2016-2017, 54 COM 582, p. 4.

<sup>151</sup> Zie punt 2.1.2.1.1. Doorverwijzing naar de insolventieprocedures.

<sup>152</sup> *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2017.

De schuldenaar reageert pas wanneer een schuldeiser actief invordert. Om verdere invorderingskosten te vermijden, gaat hij dan over tot een (gedeeltelijke) betaling aan de schuldeiser die het meeste druk zet. De schuldeiser interpreteert de bijkomende druk als noodzakelijk, terwijl de schuldenaar (verder) achterloopt met zijn andere betalingen en in een steeds diepere schuldenspiraal terechtkomt.

Wanneer de overheid in dergelijke situaties optreedt als schuldeiser, is het mogelijk dat ze later opnieuw zal moeten tussenkomen om een oplossing te zoeken voor een overmatige schuldenlast via een insolventieprocedure. Vaak is een overmatige schuldenlast een uitdrukking van een dieperliggend probleem. De samenhang tussen een overmatige schuldenlast, armoede, verminderde toegang tot de arbeidsmarkt en gezondheidsproblemen zijn duidelijk vastgesteld.<sup>153</sup> Het risico bestaat dus dat de overheden de financiële gevolgen van de verarming van de betrokken burgers moeten dragen. Het spanningsveld tussen de invorderingsopdracht en de zorgplicht van de overheid wordt hier zeer duidelijk.

Het ligt voor de administratie niet voor de hand om het onderscheid te maken tussen wie niet kan en wie niet wil betalen. Voor wie niet wil betalen wordt de druk terecht opgevoerd. Wie wil maar niet kan betalen heeft in de eerste plaats baat bij afnemende druk en het aanpakken van de onderliggende problemen.

Een oplossingsgerichte benadering, een uitnodigende en eenvoudige communicatie en de mogelijkheid tot persoonlijk contact open houden zijn dan van belang. Maar dit volstaat niet om alle burgers te bereiken.

De federale Ombudsman wenst nog een aantal maatregelen onder de aandacht te brengen die zouden kunnen worden genomen, specifiek gericht op minder zelfredzame burgers. Uit een onderzoek van de Franse "Défenseur des droits" blijkt namelijk dat mensen in een kwetsbare situatie meer moeilijkheden ondervinden om gangbare administratieve formaliteiten af te handelen of hiervoor gebruik te maken van het internet. Ze denken ook vaker dat negatieve beslissingen niet kunnen worden betwist. Voor die burgers werpen de moeilijkheid om iemand te contacteren en het

---

<sup>153</sup> POD Maatschappelijke Integratie, *federaal plan armoedebestrijding*, 2016-2019, p. 4 en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Ongelijkheden inzake gezondheid*, [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be).

herhaaldelijk moeten voorleggen van dezelfde bewijsstukken en informatie bijkomende drempels op die hen kunnen ontmoedigen.<sup>154</sup>

De vernieuwde interne organisatie van de AAIL is op dat vlak geen verbetering. De taken van de ontvanger werden deels overgeheveld naar het Infocenter (korte en middellange afbetalingsplannen) en deels naar de gewestelijk directeur (afbetalingsplannen met een looptijd van meer dan één jaar). Vervolgingsacties en meer ingewikkelde dossiers met blokkerende schulden vallen onder de bevoegdheid van de Teams Invordering.<sup>155</sup>

Dit heeft veelvuldige gevolgen:

De Teams Invordering hebben geen toegang tot het computersysteem van het Infocenter en kunnen bijgevolg het gepersonaliseerde typeformulier voor de procedure administratieve schuldenregeling niet bezorgen aan de burger.

De informatie die de burger aan het Infocenter bezorgt in het kader van zijn aanvraag betalingsfaciliteiten (de mails en eventuele bijlagen, het ingevulde aanvraagformulier) wordt niet bijgehouden. De Teams Invordering en de gewestelijk directeur zijn dus genoodzaakt om informatie die –in de meeste gevallen binnen een tijdspanne van enkele weken– al werd verstrekt, opnieuw op te vragen bij de burger. Er is immers quasi geen enkel inhoudelijk verschil tussen de vragenlijst voor een afbetalingsplan en de vragenlijst voor de procedure administratieve schuldenregeling. De ombudsnorm efficiënte coördinatie, waar de federale Ombudsman zich op baseert bij de evaluatie van zijn klachten, vereist dat de administratie geen gegevens opvraagt waarover ze al beschikt. Ook binnen eenzelfde overheidsdienst moet de communicatie vlot verlopen met het oog op een optimale informatie-uitwisseling.<sup>156</sup>

**HERHAALDELIJK  
DEZELFDE INFORMATIE  
MOETEN GEVEN  
ONTMOEDIGT DE MEEST  
KWETSBARE BURGERS**

<sup>154</sup> Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits. Volume 2 – Relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque du non-recours*, maart 2017.

<sup>155</sup> Zie punt 1.1.2. Reorganisatie van de AAIL.

<sup>156</sup> Zie bijlage 5.

Sommige Infocenters/Teams Invordering vragen daarenboven systematisch bewijsstukken (facturen nutsvoorzieningen, rekeninguittreksels,...) aan de burgers die om een middellang afbetalingsplan verzoeken. De instructies leggen dit nochtans niet op en rekening houdend met het principe van de forfaitaire betalingscapaciteit<sup>157</sup> kan deze vereiste worden beschouwd als een overbodige bijkomende administratieve last voor de burger. Het vragen van bewijsstukken die niet altijd een meerwaarde leveren voor de gebruikte procedure zou zoveel als mogelijk moeten worden vermeden en beperkt tot de noodzakelijke situaties (namelijk wanneer het onderzoek naar de "bijzondere omstandigheden" noodzakelijk is om de looptijd van de afbetalingsregeling te bepalen).

Ook een proactieve houding van de medewerkers tijdens de contacten met de burgers die zich mogelijks in een situatie van armoede bevinden, kan het verschil maken. In dit verband loopt er een interessant samenwerkingsproject tussen de FOD Financiën en de POD Maatschappelijke Integratie. In enkele Infocenters zijn ervaringsdeskundigen armoede en sociale uitsluiting aan de slag.<sup>158</sup> Ze treden op als aanspreekpunt wanneer blijkt dat de burgers die zich aanbieden in een moeilijke situatie verkeren. Ze helpen hen bij het invullen van de aanvraagformulieren of het zoeken naar een oplossing, vanuit een ruimer perspectief, voor hun betalingsproblemen. Op basis van hun ervaring kunnen ze de burgers gericht doorverwijzen naar de instanties die hun onderliggende problemen kunnen helpen aanpakken. Tegelijk brengen ze het perspectief van mensen in armoede binnen in de werking van de Infocenters.

Voor die doelgroep, maar ook in het algemeen voor iedereen met betalingsmoeilijkheden, die zich aanbiedt in een Infocentrum of een Team Invordering zou de administratie zich er van moeten vergewissen of de burger in staat is om zelf de aanvraagformulieren in te vullen dan wel of hij de hulp nodig heeft van een medewerker. Een dergelijk persoonlijk contact wekt vertrouwen bij de burger en geeft de administratie de mogelijkheid om signalen op te pikken die haar toelaten het gepaste advies te geven. Om deze signalen nog beter op te pikken, kan worden overwogen om medewerkers die in direct contact met het publiek staan een opleiding aan te bieden die meer inzicht geeft in de complexe realiteit van mensen in armoede.

<sup>157</sup> Zie punt 2.1.1.1. De bepaling van de betalingscapaciteit van de aanvrager.

<sup>158</sup> In de Infocenters Antwerpen, Brussel en Charleroi. In Antwerpen behandelt de ervaringsdeskundige enkel DAVO-dossiers.



Ook de zitdagen waarop de administratie helpt met het invullen van de belastingaangiftes kunnen worden aangegrepen om de burger proactief te wijzen op de oorzaken van een (hoge) te betalen aanslag en de mogelijke oplossingen voor de toekomst. Blijkt bijvoorbeeld uit de berekening die tijdens de zitdag wordt gemaakt, dat het te betalen bedrag in hoofdzaak te wijten is aan het onvoldoende inhouden van bedrijfsvoorheffing dan kan worden geanticipeerd op de eventuele betalingsmoeilijkheden door te wijzen op de mogelijkheden om toekomstige fiscale schulden te vermijden.<sup>159</sup> Voor wat betreft de fysieke bereikbaarheid van de administratie stelt de federale Ombudsman zich de vraag of het beschikbare netwerk van kantoren niet beter ingezet kan worden om het onthaal dichter te brengen bij de burger die zich in een kwetsbare situatie bevindt, te vergelijken met het netwerk uitgebouwd voor doven en slechthorenden.<sup>160</sup>

## Bijgevolg

beveelt de federale Ombudsman beveelt aan de AAll aan om:

- een proactief, aangepast en persoonlijk contact te bevorderen met de burgers die zich potentieel in een situatie van armoede of een kwetsbare situatie bevinden,
- in dit opzicht en met het oog op het verder binnen brengen van het perspectief van mensen in armoede in de verschillende infocenters en andere diensten die in contact komen met de burger:
  - o het project van de ervaringsdeskundigen armoede en sociale uitsluiting uit te breiden (minstens één expert per Infocenter)
  - o een opleiding te voorzien voor de medewerkers die in direct contact met het publiek staan,
- een permanente bijstand te voorzien in de Infocenters of de Teams Invordering om de burgers die er duidelijk nood aan hebben te helpen met hun administratieve formaliteiten,
- niet bij herhaling dezelfde informatie opnieuw op te vragen en het voorleggen van bewijsstukken strikt te beperken tot de situaties die dat noodzakelijk maken.

<sup>159</sup> Zie punt 2.1.1.2. Een aparte benadering voor de cyclische schulden?

<sup>160</sup> 1 kantoor in Brussel, 12 kantoren in Wallonië en 14 in Vlaanderen bieden ondersteuning voor doven en slechthorenden.





## 3. BESLUIT

---



## BESLUIT

---

Het onderzoek spitste zich toe op de volgende hoofdvragen:

Kan het beleid van de AAll inzake de inning en invordering van de fiscale schulden:

- een evenwicht waarborgen tussen de doelstellingen van een efficiënte en effectieve invordering, de bescherming van de belangen van de burger en de maatschappelijke kost van de invordering?
- een geschikt antwoord bieden voor bepaalde categorieën burgers die zich in bijzondere omstandigheden bevinden?

Om deze vragen te beantwoorden, werden vier onderzoeksvragen nader uitgewerkt.

### **1. Is het met de instructies inzake afbetalingsplannen mogelijk om een redelijke en passende oplossing voor te stellen in specifieke situaties van belastingplichtigen met betalingsmoeilijkheden?**

De instructies leggen de operationele diensten op om op basis van forfaitaire barema's de betalingscapaciteit van de burger te bepalen en voor iedere aanvraag gelijk toe te passen. De mogelijkheid om "bijzondere omstandigheden" in te roepen is beperkt en wordt verschillend toegepast, naargelang de werkwijze van het Infocenter of het Team Invordering.

De instructies laten onvoldoende toe om de individuele financiële situatie van de burger met betalingsmoeilijkheden in rekening te brengen.

De invoering van een transparante berekeningsmethode die het mogelijk maakt de werkelijke betalingscapaciteit van de burger te objectiveren en een nauwkeurige omschrijving van de omstandigheden die toelaten om een afbetalingsplan met langere looptijd toe te staan, zouden de vastgestelde problemen kunnen verhelpen. Zowel de mogelijkheid om een specifieke procedure te voorzien voor de burgers waarvan de inhouding bedrijfsvoorheffing systematisch te laag is als de recent ingevoerde procedure

administratieve schuldenregeling zullen toelaten om beter rekening te houden met de verschillende situaties waarin de burgers zich bevinden.

**2. Bieden de administratieve omkaderingsmaatregelen inzake invordering voldoende garantie dat de vervolgingen enkel in de strikt noodzakelijke gevallen worden ingesteld en zonder afbreuk te doen aan het recht op een menswaardig leven?**

Een snelle invordering blijkt gepast, want ze biedt meer kans op betaling van de schuld. De administratieve omkaderingsmaatregelen leggen echter te eenzijdig de nadruk op de prestatie doelstellingen die de ontvangers moeten behalen.

Gelet op het dubbele voorrecht van de voorafgaande en ambtshalve tenuitvoerlegging moet de AAll bijzondere aandacht schenken aan het behoud van een evenwicht tussen de belangen van de Schatkist en de belangen van de burger.

Een "gedragscode invordering" zou de operationele diensten aanzetten tot het systematisch integreren van de principes van goed bestuur bij de uitoefening van hun invorderingsopdracht.

**3. Garandeert de AAll dat de kost voor de burger voor de tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder zoveel mogelijk wordt beperkt?**

Het betekenen van een dwangbevel is de eerste vervolgingsactie via de gerechtsdeurwaarder en gaat, afhankelijk van de hoogte van de schuld, gepaard met een kostprijs tussen de 150 en 400 €. De AAll beschikt momenteel niet over een instrument om de acties van de gerechtsdeurwaarders te monitoren.

De gerechtsdeurwaarders opleggen om een aanmaning te sturen tegen een forfaitaire kost voorafgaand aan de eerste vervolgingsactie en het invoeren van een controle-, evaluatie- en sanctioneringsmechanisme die de gemiddelde kost voor de burger integreert in de evaluatiecriteria, zal de gerechtsdeurwaarders ertoe aanzetten de kosten van hun invorderingsacties te beperken.

#### 4. Biedt het communicatie- en toegankelijkheidsbeleid van de AAll de waarborg van voldoende toegang voor alle burgers en een duidelijke, objectieve en gepaste informatieverstrekking over de mogelijke oplossingen voor een betalingsprobleem?

Het verminderen van de fysieke contactpunten waar de burger een afbetalingsplan kan vragen, de problemen met de telefonische bereikbaarheid van het Contactcenter en het onmogelijk maken van een telefonisch contact met de Infocenters zorgt er voor dat de toegang tot de AAll is afgenomen. Dat is in het bijzonder zo voor de burgers die moeite hebben met lezen en schrijven of minder vertrouwd zijn met de digitale communicatiemiddelen. De overheidsdienst moet zijn toegankelijkheid verbeteren.

De AAll is soms selectief in het doelpubliek dat informatie krijgt over de mogelijke oplossing voor betalingsproblemen. Ze verwijst de burgers in moeilijkheden niet systematisch door naar de diensten die hen kunnen ondersteunen in de zoektocht naar een oplossing, met name de Fiscale Bemiddelingsdienst en de erkende diensten schuldbemiddeling.

Ook een specifieke aanpak gericht op burgers die zich potentieel in een kwetsbare of een situatie van armoede bevinden kan een meerwaarde bieden. Het samenwerkingsproject tussen de FOD Financiën en de POD Maatschappelijke Integratie rond de ervaringsdeskundigen armoede en sociale uitsluiting zou moeten worden uitgebreid naar alle Infocenters. Gerichtte opleidingen voor de medewerkers, communicatie aangepast aan een kwetsbaar publiek, een vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten en bijstand bij het vervullen ervan zijn andere verbeteringen die uit het onderzoek komen.

De federale Ombudsman verheugt zich over de vruchtbare samenwerking met de verschillende administraties en het engagement van de FOD Financiën om gevolg te geven aan de aanbevelingen. De opvolging van de aanbevelingen is meer in detail opgenomen in de tabel als bijlage aan het verslag.







# **4. SAMENVATTING EN OPVOLGING VAN DE AANBEVELINGEN**

---

# SAMENVATTING EN OPVOLGING VAN DE AANBEVELINGEN

TOEKENNING VAN AFBETALINGSPLANNEN			
Nr	Onderwerp	Omschrijving van de aanbeveling	Reactie van de AAI
OA 18/01	Afbetalingsplan op middellange termijn: bepaling van de betalingscapaciteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>wanneer de berekening van de forfaitaire betalingscapaciteit van een belastingplichtige resulteert in een (gedeeltelijke) afwijzing van zijn betalingsvoorstel, zijn werkelijke betalingscapaciteit objectiveren aan de hand van een transparante berekeningsmethode, die de noodzakelijke uitgaven om de basisbehoeften te dekken, integreert (vb. de referentiebudgetten),</li> </ul>	<p>Op 27 november 2018 is de AAI uitgenodigd voor een demonstratie door de POD Maatschappelijke Integratie over de informatietoel die toelaat het referentiebudget te berekenen. Afhankelijk van de resultaten van deze demonstratie zullen mijn diensten bekijken hoe dit instrument in onze werkmethoden kan worden gebruikt.</p>
OA 18/02		<ul style="list-style-type: none"> <li>de omstandigheden preciseren die de operationele diensten toelaten om een afbetalingsplan met een looptijd toe te staan die langer is dan bepaald op basis van de betalingscapaciteit. In toepassing van het evenredigheidsbeginsel, voorzien in de mogelijkheid om in deze omstandigheden de niet te herroepen financiële engagementen mee in rekening te brengen wanneer deze de betalingscapaciteit van de aanvrager onmiskenbaar verminderen.</li> </ul>	<p>Geen opmerkingen ontvangen.</p>

<p>OA 18/03</p>	<p>Afbetalingsplan op middellange termijn: schulden met een cyclisch karakter</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- een specifieke procedure voorzien voor de belastingplichtigen die wensen te anticiperen op hun toekomstige fiscale schulden die te wijten zijn aan een structureel te lage inhouding van bedrijfsvoorheffing (deze mogelijkheid zou bijvoorbeeld kunnen worden geïntegreerd in de procedure administratieve schuldenregeling bij zware schuldenlast),</li> <li>- de mogelijkheid aanbieden aan deze belastingplichtigen om hun lopende fiscale schulden over een langere periode te spreiden,</li> <li>- systematisch de belastingplichtigen die deel uitmaken van het doelpubliek van deze procedure de mogelijkheid aanbieden om er gebruik van te maken (bijvoorbeeld wanneer ze een afbetalingsplan vragen).</li> <li>- de FOD Financiën de mogelijkheid geven om een overeenkomst te sluiten met de belastingplichtige met betrekking tot het fiscaal voluntaariaat, die tegenstelbaar is aan derden.</li> </ul>	<p>De AAI heeft al contact gehad met de sociale secretariaten en de POD Maatschappelijke Integratie. Er werd een gezamenlijk project opgezet rond het fiscaal voluntaariaat en de voorafbetalingen. In de loop van het eerste trimester 2019 zouden de resultaten van dit project bekend moeten zijn.</p>
-----------------	---	--	---

OA 18/04	<p>Afbetalingsplan op lange termijn: procedure administratieve schuldenregeling</p>	<p>Aan de centrale diensten van de AAI:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zorgen voor voldoende toegankelijkheid tot en bekendheid van de procedure van administratieve schuldenregeling voor alle betrokken burgers met bijzondere aandacht voor de personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden,</li> </ul> <p>en aan de directeurs van de Regionale invorderingscentra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- een passend en evenredig antwoord geven aan burgers die tijdelijke betalingsmoeilijkheden hebben of van wie de schuld van uitzonderlijke aard is,</li> <li>- de burgers niet doorverwijzen naar de procedure collectieve schuldenregeling of de particuliere kredietmarkt wanneer dit niet gepast is voor hun situatie,</li> <li>- de potentiële meerwaarde van de tussenkomst van de Fiscale Bemiddelingsdienst en van de erkende diensten schuldbemiddeling in de procedure administratieve schuldenregeling ten volle aanwenden.</li> </ul>	<p>De AAI gaat in de loop van 2019 de notie "structurele betalingsmoeilijkheden" herbekijken om dit verder te objectiveren. De bedoeling is om de te ondernemen acties voor mensen die zich in deze situatie bevinden beter te definiëren: nauw samenwerken met de OCMW's of de erkende diensten schuldbemiddeling, afbetalingsplannen over een langere periode toestaan...</p>
----------	---	---	---

DE VERVOLGINGEN			
Nr	Onderwerp	Omschrijving van de aanbeveling	Reactie van de AAI
OA 18/05	Door de AAI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- een "gedragscode invordering" opstellen om de aandacht van de operationele diensten te vestigen op de principes van goed bestuur waarvoor ze aandachtig moeten zijn in de uitvoering van hun invorderingsopdracht,</li> <li>- de naleving ervan stimuleren door de "gedragscode invordering" toegankelijk maken voor het publiek (bijvoorbeeld door publicatie op de website van de FOD Financiën).</li> </ul> <p>Een invordering in overeenstemming met de normen van behoorlijk bestuur veronderstelt minstens de naleving van volgende principes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de vervolgingen beperken tot de strikt noodzakelijke situaties,</li> <li>- gelijktijdige vervolgingen beperken tot de situaties waarin er duidelijk een risico bestaat dat de schuld niet zal kunnen worden gerecupereerd,</li> <li>- het verstrijken van de termijn voor het gerechtelijk beroep afwachten vooraleer over te gaan tot invorderingsmaatregelen,</li> <li>- de mogelijkheid geven aan een schuldenaar om te reageren voor het definitief intrekken van een afbetalingsplan,</li> <li>- de inkomsten die nodig zijn voor het leiden van een menswaardig leven beschermen en daarbij bijzonder aandachtig zijn voor gezinnen met kinderen,</li> <li>- proactief toezien op de naleving van het niet voor beslag vatbare deel van de inkomsten van zelfstandigen.</li> </ul>	<p>De AAI is geen voorstander van de implementatie van een "gedragscode invordering". Ze zal niettemin de beginselen van behoorlijk bestuur harnemen in de invorderingsstrategie.</p>

OA 18/06	Via de gerechtsdeurwaarder	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gerechtsdeurwaarders verplichten een aanmaning te sturen tegen een forfaitaire kost, voorafgaand aan het versturen van een dwangbevel zoals bepaald in artikel 1499 van het Gerechtelijk Wetboek. Deze verplichting geldt niet in het geval van een samenloop van schuldeisers of wanneer de FOD Financiën al vervolgingen uitoefent ten aanzien van dezelfde belastingplichtige.</li> </ul>	<p>Het samenwerkingsprotocol met de gerechtsdeurwaarders wordt herzien maar in dat kader voorziet de AAll niet in de verplichte toezending van een aanmaning. De keuze wordt gelaten aan de deurwaarder om op die manier te werken of niet. De AAll wenst op die manier een goed evenwicht te vinden tussen de kost van de acties en de behaalde resultaten.</p>
OA 18/07		<ul style="list-style-type: none"> <li>- een controle-, evaluatie-, en sanctioneringsmechanisme invoeren voor de gerechtsdeurwaarders waarmee de administratie samenwerkt,</li> <li>- in de evaluatiecriteria de gemiddelde kost van een dossier voor de burger in rekening nemen.</li> </ul>	<p>Geen opmerkingen ontvangen.</p>
OA 18/08		<ul style="list-style-type: none"> <li>- aan de gerechtsdeurwaarders de mogelijkheid geven om een betalingsregeling toe te staan die, naargelang hun beoordeling van de omstandigheden van het dossier, kan oplopen tot de maximale termijn zoals bepaald in de nieuwe strategie inzake afbetalingsplannen.</li> </ul>	<p>In het kader van de herziening van het samenwerkingsprotocol zal de AAll het mogelijk maken dat gerechtsdeurwaarders afbetalingsplannen toekennen in overeenstemming met de invorderingsstrategie.</p>

COMMUNICATIE EN TOEGANKELIJKHEID			
Nr	Onderwerp	Omschrijving van de aanbeveling	Reactie van de AAIL
OA 18/09	Actieve informatie-verstrekking	<ul style="list-style-type: none"> <li>- minstens in het aanslagbiljet expliciet opnemen dat de burger in geval van betalingsmoeilijkheden best zo snel mogelijk en zonder de uiterste betaaldatum af te wachten de administratie contacteert om een oplossing te zoeken voor de betaling van zijn schuld,</li> </ul>	<p>De AAIL vestigt de aandacht op het feit dat de personen die een afbetalingsplan hebben gekregen in het verleden of die, na een invorderingsactie, onmiddellijk hun schuld hebben betaald sinds vorig jaar een aanslagbiljet ontvangen waarin uitdrukkelijk de mogelijkheid staat vermeld om een afbetalingsplan aan te vragen. De AAIL meet momenteel de effecten van deze communicatie om na te gaan of een afbetalingsplan sneller wordt aangevraagd.</p>
OA 18/10		<ul style="list-style-type: none"> <li>- in de algemene informatie die de administratie verstrekt aan het publiek via de verschillende communicatiekanalen (brochure, aanvraagformulier voor een afbetalingsplan...), alle mogelijke procedures vermelden voor burgers met betalingsmoeilijkheden en benadrukken dat de administratie hen kan helpen met het zoeken naar een oplossing voor de betalingsproblemen.</li> </ul>	<p>Geen opmerkingen ontvangen.</p>
OA 18/11		<ul style="list-style-type: none"> <li>- in de herinneringsbrief aan de burger uitdrukkelijk vermelden dat het nog steeds mogelijk is om dringend contact op te nemen met de administratie om een oplossing te vinden voor zijn eventuele betalingsproblemen</li> </ul>	<p>Geen opmerkingen ontvangen.</p>

OA 18/12	Passieve informatieverstrekking	- de eerstelijns bereikbaarheid versterken voor burgers die telefonisch algemene informatie wensen te verkrijgen over de betaling van hun belasting;	Het is niet voorzien dat het Contactcenter telefonisch een afbetalingsplan kan toekennen. Dit onderwerp maakt echter deel uit van het beleid rond de telefonische bereikbaarheid van de AAll en zal nog worden herbekeken tijdens de volgende strategische seminars.
OA 18/13	en adequate toegang: telefonische contacten via het Contactcenter	- een effectieve en passende toegang waarborgen aan de burger die een telefonisch contact verkiest. Dit impliceert een uitbreiding van de bevoegdheden van het Contactcenter binnen het inningsproces (mogelijkheid om een kortlopend afbetalingsplan toe te staan, afspraken vast te leggen voor het Infocenter...) en/of de telefonische bereikbaarheid van de Infocenters mogelijk maken.	



OA 18/14	Passieve informatie- verstrekking en adequate toegang:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de naam en contactgegevens van een medewerker die bijkomende informatie kan verstrekken systematisch vermelden in alle briefwisseling met betrekking tot een afbetalingsplan,</li> </ul>	De AAll is geen voorstander van de vermelding van de naam van de medewerker die een afbetalingsplan toekent of weigert. Ze wil zo elk risico op agressie tegenover de medewerkers vermijden.
OA 18/15	briefwisseling met de administratie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- met de dienst die de beslissing neemt over de aanvraag voor een afbetalingsplan een telefonisch contact mogelijk maken, hetzij rechtstreeks met de dienst, hetzij via het Contactcenter en ook de mogelijkheid voorzien dat de burger wordt doorgeschakeld of later terug opgebeld door een medewerker van het Infocenter,</li> </ul>	Geen opmerkingen ontvangen.
OA 18/16		<ul style="list-style-type: none"> <li>- in de briefwisseling waarin een afbetalingsplan wordt geweigerd steeds verwijzen naar de mogelijkheid om de Fiscale Bemiddelingsdienst in te schakelen,</li> </ul>	Tijdens het onderzoek veranderde de AAll zijn typebrief die een afbetalingsplan weigert. Ze vermeldt voortaan de mogelijkheid om beroep te doen op de Fiscale Bemiddelingsdienst.
OA 18/17		<ul style="list-style-type: none"> <li>- de burger die kampt met structurele betalingsproblemen systematisch oriënteren naar de erkende diensten schuldbemiddeling.</li> </ul>	Geen opmerkingen ontvangen.

OA 18/18	Bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- een proactief, aangepast en persoonlijk contact bevorderen met de burgers die zich potentieel in een situatie van armoede of een kwetsbare situatie bevinden,</li> <li>- in dit opzicht en met het oog op het verder binnen brengen van het perspectief van mensen in armoede in de verschillende infocenters en andere diensten die in contact komen met de burger;</li> <li>- het project van de ervaringsdeskundigen armoede en sociale uitsluiting uitbreiden (minstens één expert per Infocenter),</li> <li>- een opleiding voorzien voor de medewerkers die in direct contact met het publiek staan,</li> </ul>	<p>De AAIL heeft de POD Maatschappelijke Integratie gevraagd om het project rond de ervaringsdeskundigen uit te breiden tot alle infocentra, behalve Neufchâteau.</p> <p>De AAIL zal samen met de POD Maatschappelijke Integratie bekijken hoe aan de medewerkers van de Infocenters een opleiding over de menselijke waardigheid kan worden gegeven.</p>
OA 18/19		<ul style="list-style-type: none"> <li>- een permanente bijstand voorzien in de Infocenters of de Teams</li> </ul> <p>Invordering om de burgers die er duidelijk nood aan hebben te helpen met hun administratieve formaliteiten,</p>	<p>De ervaringsdeskundigen zullen een permanente ondersteuning kunnen bieden aan de burgers om hun administratieve formaliteiten te vervullen (aanvraag afbetalingsplannen en indiening van een procedure administratieve schuldenregeling).</p>
OA 18/20		<ul style="list-style-type: none"> <li>- niet bij herhaling dezelfde informatie opnieuw opvragen en het voorleggen van bewijsstukken strikt beperken tot de situaties die dat noodzakelijk maken.</li> </ul>	<p>De AAIL werkt aan een verbetering van de werkprocessen. Het komt volgens de AAIL wel voor dat documenten beschikbaar zijn voor de FOD Financiën, maar niet voor de medewerkers die afbetalingsplannen behandelen omdat de privacyregels dat verhinderen.</p>



# BIJLAGES

---



## BIJLAGE 1 – VERKENNENDE GESPREKKEN

September 2016

- Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (GREPA)
- Fiscale Bemiddelingsdienst FOD Financiën
- FOD Financiën: Team Invordering Vorst en Directie Organisatie Brussel II

Oktober 2016

- FOD Financiën: dienst Beleidsexpertise en –ondersteuning (reglementering inkomstenbelastingen in verband met inhouding bedrijfsvoorheffing)
- FOD Financiën: proceseigenaars inning en invordering
- Dhr Leo Bouwen, gerechtsdeurwaarder

Mei 2017

- Observatoire du Crédit et de l'Endettement

Juni 2017

- Vlaams Centrum Schuldenlast
- Fiscale Bemiddelingsdienst FOD Financiën
- Dienst schuldbemiddeling OCMW Elsene

Oktober 2017

- juridisch maatschappelijk kenniscentrum gerechtsdeurwaarders (SAM-TES)
- burgerlijke vennootschap onder de vorm van een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Diensten Aan de Maatschappij (DIAM)
- Rekenhof
- Nationale ombudsman Nederland
- My Trusto
- FOD Financiën: Regionaal Invorderingscentrum Brussel 1

November 2017

- Prof Dr. Bertel De Groote, Universiteit Gent
- Médiateur de la Wallonie

December 2017

- Dr. Bérénice Storms, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck / Centrum voor budgetadvies en –onderzoek (CEBUD) Thomas Moore

#### Januari 2018

- Dhr. Christian Préaud, gerechtsdeurwaarder
- POD Maatschappelijke Integratie, Voorzitter van het Directiecomité
- Interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
- FOD Financiën centrale diensten AAll – Infocenters
- POD Maatschappelijke Integratie – Ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting bij de FOD Financiën
- Direction générale opérationnelle de la Fiscalité de la Région wallonne
- Fiscale Bemiddelingsdienst FOD Financiën
- FOD Financiën: Administrateur-generaal Inning en Invordering
- FOD Financiën: Administrateur juridische ondersteuning

#### Februari 2018

- FOD Financiën: Proceseigenaar Invordering
- Vlaamse Belastingdienst
- FOD Financiën – verantwoordelijke Multikanaal Dienstverlening
- FOD Financiën – verantwoordelijke project Nudging

## BIJLAGE 2 – ANTWOORD VAN DE AAI VAN DE FOD FINANCIËN



Service Public  
Fédéral  
**FINANCES**

LE PRESIDENT DU  
COMITE DE DIRECTION

Exp.: Bld du Roi Albert II, 33 bte 10 à 1030 Bruxelles

Le Médiateur fédéral  
Chaussée de Louvain 48, bte 6  
1000 Bruxelles

Votre courrier du  
Mail 11.10.2018

Votre référence :

Notre référence :  
IR/COC/MA/00.006.786

Annexe(s) :  
0

Page 1/3

Bruxelles, le 8/11/2018

*(Vrije vertaling)*

Mevrouw, Mijnheer,

De Algemene Administratie van de Inning en Invordering (AAl) heeft kennis genomen van uw voorlopig rapport over het innings- en invorderingsbeleid van de AAl van de FOD Financiën (versie oktober 2018) dat u afgelopen 11 oktober per e-mail hebt overgemaakt.

De AAl wenst, naast de kwaliteit van het verslag, het voortreffelijke initiatief van de ronde tafel op 5 september te benadrukken tijdens dewelke de verschillende partijen betrokken bij het onderwerp van uw verslag aandachts- en verbeterpunten hebben kunnen belichten.

Wat mijn administratie betreft, zullen uw verschillende aanbevelingen in overweging worden genomen bij de ontwikkeling van onze werkprocessen. Wij willen niettemin alvast volgende punten in de verf zetten:

*Aanbevelingen met betrekking tot het thema "Toekenning van afbetalingsplannen"*

- Aanstaande 27 november is de AAl uitgenodigd voor een demonstratie door de POD Maatschappelijke Integratie over de informaticatool die toelaat het

referentiebudget te berekenen. Afhankelijk van de resultaten van deze demonstratie zullen mijn diensten bekijken hoe dit instrument in onze werkmethoden kan worden gebruikt;

- Over de fiscale schulden die voortvloeien uit het onvoldoende inhouden van bedrijfsvoorheffing heeft mijn administratie al contact gehad met de sociale secretariaten en de POD Maatschappelijke Integratie. Ze werken samen aan een project rond het fiscaal voluntariaat en de voorafbetalingen. In de loop van het eerste trimester 2019 zouden de resultaten van dit project bekend moeten zijn;
- In de loop van 2019 gaan we ook de notie "structurele betalingsmoeilijkheden" herbekijken om dit verder te objectiveren. Op die manier zullen we de te ondernemen acties voor de mensen die zich in deze situatie bevinden beter kunnen definiëren: nauw samenwerken met de OCMW's of de erkende diensten schuldbemiddeling, afbetalingsplannen over een langere periode toestaan, enz.

#### *Aanbevelingen met betrekking tot het thema "Vervolgingen"*

- De implementatie van een "gedragscode invordering" lijkt geen oplossing voor mijn administratie. Niettemin zullen we de beginselen van behoorlijk bestuur hernemen in onze invorderingsstrategie;
- In het kader van de herziening van het samenwerkingsprotocol met de gerechtsdeurwaarders voorzien we niet in de verplichte toezending van een aanmaning door de deurwaarder maar laten we hen de keuze om op die manier te werken of niet. We willen een goed evenwicht vinden tussen de kost van de acties en de behaalde resultaten. De deurwaarders zullen daar-entegen wel afbetalingsplannen kunnen toekennen in overeenstemming met onze invorderingsstrategie.

#### *Aanbevelingen met betrekking tot het thema "Communicatie"*

- Het project "ervaringsdeskundigen" zal worden uitgebreid naar al onze infocentra, behalve Neufchâteau. Een verzoek daartoe is ingediend bij de POD Maatschappelijke Integratie. Deze "experten" zullen een permanente ondersteuning kunnen bieden om de administratieve formaliteiten te vervullen (aanvraag afbetalingsplannen maar ook de indiening van een procedure administratieve schuldenregeling (ASR)). We zijn ook van plan om samen met de POD Maatschappelijke Integratie te bekijken hoe aan de medewerkers van de Infocenters een opleiding over de menselijke waardigheid kan worden verstrekt;



- Wat betreft de informatie op de aanslagbiljetten, vestigen we de aandacht op het feit dat de personen die een afbetalingsplan hebben gekregen in het verleden of die, na een invorderingsactie, onmiddellijk hun schuld hebben betaald sinds vorig jaar een aanslagbiljet ontvangen waarin uitdrukkelijk de mogelijkheid staat vermeld om een afbetalingsplan aan te vragen. Binnen de centrale diensten van de AAll meten we momenteel de effecten van deze communicatieactie om na te gaan of een afbetalingsplan sneller wordt aangevraagd;
- Met betrekking tot de naleving van het Only Once principe werken we aan een verbetering van onze werkprocessen. Maar het komt voor dat documenten die beschikbaar zijn voor de FOD Financiën, gelet op privacyregels, dat niet zijn voor de medewerkers die de afbetalingsplannen behandelen;
- Mijn administratie is geen voorstander van de vermelding van de naam van de medewerker die een afbetalingsplan toekent of weigert. Wij willen elk risico op agressie tegenover onze medewerkers vermijden;
- Wat de rol van het Contactcenter in de toekenning van afbetalingsplannen betreft tenslotte, is het niet voorzien dat er telefonisch een afbetalingsplan kan worden toegekend. Dit onderwerp maakt echter deel uit van het beleid rond de telefonische bereikbaarheid van onze diensten en zal nog worden herbekeken tijdens de volgende strategische seminars van de AAll.

Tot slot wil ik benadrukken dat de formalisering van de regels met betrekking tot de toekenning van afbetalingsplannen een terugkerend proces is. We zullen dan ook niet nalaten om de aangehaalde voorbeelden in uw verslag meer in detail te bekijken met het oog op een verbetering van onze werkprocessen. Deze verbeteringen moeten echter passen in het respecteren van het evenwicht tussen enerzijds de verwachtingen van de burger en anderzijds de belangen van de administratie.

Mijn administratie staat uiteraard ter beschikking voor iedere bijkomende vraag.

Met de meeste hoogachting,

Hans D'HONDT

## BIJLAGE 3 – ANTWOORD VAN DE FISCALE BEMIDDELINGSDIENST VAN DE FOD FINANCIËN



Federale  
Overheidsdienst  
FINANCIËN

Brussel, 19 november 2018

FISCALE BEMIDDELINGSDIENST

AFZ.: FBD-SCF, KON. ALBERT II-LAAN 33 BUS 46, 1030 BRUSSEL

Uw bericht van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	bijlage(n)
		FBD/Verslag AAI	

Geachte,

De Fiscale Bemiddelingsdienst dankt de federale Ombudsman omdat de dienst vanuit de ervaring in vele concrete dossiers zijn stem meermaals heeft kunnen laten horen in dit onderzoek. Er is bewondering voor het feit dat de geformuleerde aanbevelingen oog hebben voor een menselijke aanpak, die evenwel wordt afgewogen tegenover een maximale invordering.

Vermits er rekening werd gehouden in het onderzoek met de suggesties en verzuchtingen van de Fiscale Bemiddelingsdienst, het laatst in de Rondetafel, dringen er zich geen concrete extra voorstellen of kritiek op.

Volledig terecht wordt er gesteld dat er een gehele weg is afgelegd sedert einde 2016, het ogenblik waarop de nieuwe strategie werd ingevoerd. Door de invoering van de "Administratieve schuldenregeling ('ASR') konden inmiddels in verschillende dossiers humane oplossingen worden geboden.

De centraliserende rol toebedeeld aan de Infocenters zorgt voor meer uniformiteit en doorgaans een passende nuancering van de voorgestelde forfaits voor 'vaste kosten', die evenwel in principe nog formeel in de Circulaire van 1 juni 2018 worden voorgeschreven. Naast verdere bekendmaking van de mogelijkheden en de te volgen weg, is de suggestie tot verdere verfijning van een aantal regels absoluut op zijn plaats. In dit kader steunt de Fiscale Bemiddelingsdienst ook graag de wens tot uitbreiding van de inschakeling van de ervaringsdeskundigen inzake armoede en sociale uitsluiting tot alle Infocenters.

De Fiscale Bemiddelingsdienst juicht verder de wens van de Federale Ombudsmannen toe om maximaal oog te hebben voor kostenbesparing (net ten aanzien van burgers die reeds met financiële problemen kampen), wat zich concreet vertolkt in het voorstel tot toezending door de gerechtsdeurwaarder van een aanmaning voorafgaand aan het dwangbevel tegen een geringe forfaitaire kost aan niet-recidivisten, alsook de verplichting om belastingplichtigen voorafgaand aan de vervolgingen te verwittigen van een ingetrokken (niet correct opgevolgde) afbetalingsregeling.

Voor meer informatie over uw dossier kunt u terecht bij:

**Fiscale Bemiddelingsdienst**

Tel. [REDACTED]

Fax. [REDACTED]

E-mail: [REDACTED]@be

.be

Daarenboven is de Fiscale Bemiddelingsdienst voorstander om zelfs na aangevatte vervolgingen door tussenkomst van een gerechtsdeurwaarder, in een maximaal aantal gevallen alsnog formeel betalingen d.m.v. betaalakkoorden rechtstreeks aan de administratie zelf toe te laten (waardoor vooral bij geringere betalingen in verhouding heel grote inningsrechten kunnen worden vermeden).

De verzuchting om mensen niet naar de privé-markt te verwijzen om kredieten aan te gaan, kadert in dezelfde geest van kostenbesparing. Nu het tarief van de nalatigheidsinteressen inzake inkomstenbelastingen tot 4% is teruggebracht en de vrijstelling van deze interesten als begeleidende maatregel in het kader van de "Administratieve schuldenregeling ('ASR')" perfect mogelijk is, lijkt het de Fiscale Bemiddelingsdienst utopisch de burger voor te houden dat een "alternatieve financiering bij 'uw privé-bankier' inderdaad" voordeliger kan zijn.

Hoogachtend,  
De Voorzitter,



Christine Delbaer  
Fiscaal Bemiddelaar

## BIJLAGE 4 – ANTWOORD VAN DE POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE  
BETER SAMEN LEVEN  
SPP INTÉGRATION SOCIALE  
MIEUX VIVRE ENSEMBLE



Centre administratif Botanique  
Finance Tower  
Boulevard du Jardin Botanique 50 boîte 165  
B – 1000 Bruxelles  
T. +32 2 508 85 86  
question@mi-is.be  
[www.mi-is.be](http://www.mi-is.be)

Administratief Centrum Kruidtuin  
Finance Tower  
Kruidtuinlaan 50, bus 165  
B – 1000 Brussel  
T. +32 2 508 85 85  
vraag@mi-is.be  
[www.mi-is.be](http://www.mi-is.be)

Monsieur [REDACTED]

Auditeur - Section Finances et Economie

[REDACTED].be

<b><u>Objet / onderwerp:</u></b>	Enquête sur la politique de perception et de recouvrement des dettes fiscales par l'AGPR	
<b><u>Service / Dienst</u></b>	Experts du vécu	
<b><u>Votre lettre du / Uw brief van:</u></b>	/	
<b><u>Votre référence / Uw kenmerk:</u></b>	/	<b><u>Date / Datum:</u></b> 22/11/2018
<b><u>Notre référence / Ons kenmerk:</u></b>	/	<b><u>Annexe(s) / Bijlage(n):</u></b> #

*(Vrije vertaling)*

Geachte,

Wij hebben met veel belangstelling uw rapport nagelezen. We hebben geen specifieke opmerking over de inhoud, die ons zeer goed lijkt.

Een overzicht van alle punten die volgens ons bijzonder interessant zijn:

- De voorstellen lijken interessante maatregelen in de strijd tegen de armoede: zoals het rapport benadrukt, (p. 85): "Vaak is een overmatige schuldenlast een uitdrukking van een dieperliggend probleem en de samenhang tussen een overmatige schuldenlast, armoede, verminderde toegang tot de arbeidsmarkt en gezondheidsproblemen zijn duidelijk vastgesteld".
- Nog steeds vanuit een oogpunt van de "armoedebestrijding" lijken sommige punten ons bijzonder relevant en bieden ze mogelijkheden voor de ervaringsdeskundigen (of de POD Maatschappelijke Integratie) om eraan te kunnen meewerken:

- o De toekenning van een afbetalingsplan:
  - De POD MI sluit zich aan bij het verslag voor wat betreft het belang om in rekening te nemen dat de “burgers die zich in verschillende omstandigheden bevinden, verschillend kunnen worden behandeld”. In dit verband acht het de aanbeveling relevant om bij de berekening van de terugbetalingscapaciteit het werkelijke budget in aanmerking te nemen, door rekening te houden met het recht op huisvesting en verschillende gezinssituaties. Hetzelfde geldt voor de oproep om de werkelijke betalingscapaciteit van belastingbetalers te objectiveren, en de omstandigheden te specificeren die toelaten dat een betalingsplan van langere duur wordt toegekend.
  - De POD MI is van mening dat het voorstel voor een specifieke aanpak van de cyclische schulden helpt om structurele armoede te bestrijden. In dit opzicht zijn de in het verslag vermelde doelgroepen (arbeiders, deeltijdwerkers, ouderschapsverlof of arbeidsongeschiktheid, invaliden of uitzendkrachten...) juist diegenen die het meest kwetsbaar zijn voor armoede. Bijgevolg lijkt de voorgestelde maatregel om het fiscaal voluntariaat of de betaling van voorschotten aan te moedigen relevant.
    - De POD MI is bereid om rond dit thema samen te werken met de FOD Financiën via de ervaringsdeskundigen. Bijvoorbeeld over:
      - ✓ de invoering van een specifieke procedure voor belastingplichtigen die willen anticiperen op hun toekomstige belastingschulden,
      - ✓ de identificatie van dit doelpubliek,
      - ✓ de informatieverstrekking aan de belastingplichtigen geïdentificeerd als doelpubliek
  - Hetzelfde geldt voor de aanmoediging van de federale Ombudsman om de nadruk te leggen op de meerwaarde van de tussenkomst van de Fiscale Bemiddelingsdienst bij het zoeken naar concrete, billijke, duurzame en geïndividualiseerde oplossingen in de dossiers van burgers met schuldproblemen.
    - Voorstel om ook te werken aan de zichtbaarheid en het gebruik van de mogelijkheid van de Fiscale Bemiddelingsdienst, bijvoorbeeld met de ervaringsdeskundigen.

o De vervolgingen:

- De POD MI treedt de federale Ombudsman bij wanneer hij herinnert aan het evenredigheidsbeginsel dat door de administratie moet worden toegepast bij het opstarten van vervolgingen, met name bij beslagleggingen op roerende goederen en wanneer hij eraan herinnert dat de administratie de schuldenaar moet toelaten een menswaardig leven te kunnen leiden en in zijn basisbehoeften te kunnen voorzien, vooral wanneer het huishouden van de belastingbetaler kinderen heeft. De POD MI sluit zich daarom aan bij de federale Ombudsman waar hij meent dat het moeilijk te rechtvaardigen is dat van de belastingplichtige maandelijkse betalingen worden geëist waardoor hij in een situatie terechtkomt waarbij zijn bestaansmiddelen onder de drempel van het leefloon komen te liggen, wat beschouwd wordt als het minimum om een menswaardig leven te leiden.
- Ook de maatregelen die in het rapport worden voorgesteld en die bedoeld zijn om de schuld van de belastingbetalers die problemen ondervinden bij hun betalingen niet te doen oplopen (bijvoorbeeld via een controlemechanisme van de gerechtsdeurwaarder waarmee de AAll samenwerkt en door een gedragscode invordering op te stellen die rekening houdt met de situatie van de belastingplichtige) beschouwt de POD MI als interessant.

o Communicatie en toegankelijkheid:

- De POD MI onderschrijft de kijk op de actieve communicatieverstrekking en herinnert er aan dat de ervaringsdeskundigen ook kunnen samenwerken rond het thema van de leesbaarheid en de bestaande mogelijkheden binnen de FOD Financiën voor de personen met betalingsmoeilijkheden via de verschillende communicatiekanalen (folders, brieven, formulieren...)
- Hetzelfde geldt voor de passieve informatieverstrekking: de ervaringsdeskundigen werken actief rond de vraagstukken die verband houden met de digitale kloof.
- De POD MI verklaart zich bereid om samen te werken met de FOD Financiën om het project van de ervaringsdeskundigen uit te breiden naar de andere Infocenters. Er zijn trouwens al contacten gelegd om deze aanbeveling te realiseren.
- De POD MI sluit zich ook aan bij de aanbeveling om de medewerkers te sensibiliseren rond armoede: de POD stelt voor dat zo'n opleiding niet enkel op vrijwillige basis zou worden aangeboden maar bijvoorbeeld deel gaat

uitmaken van de algemene basisopleiding voor de medewerkers die in contact staan met de burger. Een dergelijke opleiding lijkt zich op te dringen omdat complexe situaties, verbonden met een situatie van armoede, regelmatig en talrijk zijn. Tenslotte wordt opgemerkt dat andere federale administraties, zoals de RVA, goede praktijken hebben ingevoerd.

Wij willen u ook bedanken voor de vruchtbare samenwerking. We staan tot uw beschikking voor andere thema's. In dit verband willen we u graag ontmoeten om te bekijken hoe een frequentere samenwerking kan plaatsvinden.

Mijn collega's hebben hierover al contact met u opgenomen.

Met vriendelijke groeten,

Alexandre Lesiw,  
Voorzitter a.i.

## BIJLAGE 5 – OMBUDSNORMEN

### Inleiding

De opdracht van een institutionele Ombudsman bestaat erin de gevallen van “on-behoorlijk bestuur” op te lossen. Wat wordt echter bedoeld met behoorlijk of on-behoorlijk bestuur?

De eerste Europese Ombudsman, Jacob Söderman, meende dat er twee manieren zijn om de burgers en de ambtenaren te informeren over wat behoorlijk of on-behoorlijk bestuur is. De eerste houdt in dat de ombudsman geval per geval beslist op basis van zijn onderzoeken en dat hij er de resultaten van bekendmaakt. De tweede bestaat erin een wet of code van behoorlijk bestuur aan te nemen en openbaar te maken. Dit is reeds het geval in een aantal lidstaten.

Van bij zijn ontstaan, heeft de federale Ombudsman zich toegelegd op de uitwerking van een transparante lijst van normen waaraan hij de klachten die hij ontvangt, toetst.

Door de toetsing van de eigen dagelijkse praktijk aan deze van ombudsdiensten in andere democratische landen, is deze lijst in de loop der tijd geëvolueerd.

Oorspronkelijk werden deze normen “beginselen voor behoorlijk bestuur” genoemd. In werkelijkheid omvatten ze echter ruimere verplichtingen dan deze die ontwikkeld zijn door de Raad van State en het Hof van Cassatie en lenen ze zich niet allemaal tot een controle van juridische aard. Daarom hebben wij ze omgedoopt tot “ombudsnormen”.

In het totaal hanteert de federale Ombudsman tegenwoordig 15 ombudsnormen. In functie van de evolutie van de rechtspraak, en vooral van de ontwikkeling van de maatschappij waarin de ombudsman actief is en die weerspiegeld wordt in de klachten die hij onderzoekt, zal deze lijst van ombudsnormen en hun definitie in de loop der tijd verfijnd worden.

### Overeenstemming met de rechtsregels

De administratie moet de wettelijke normen en voorschriften met algemene en abstracte draagwijdte naleven met respect voor de fundamentele mensenrechten.



Wanneer een bepaling niet duidelijk is, moet de administratie die bepaling toepassen in overeenstemming met de wil van de wetgever of in de betekenis die de rechtsleer en de rechtspraak er gewoonlijk aan geven.

De administratie moet haar eigen omzendbrieven en interne richtlijnen naleven voor zover zij niet in strijd zijn met de wettelijke normen en voorschriften.

### **Gelijkheid**

De administratie moet alle burgers gelijk behandelen en mag tussen hen geen ongeoorloofd onderscheid invoeren.

Burgers die zich in gelijke omstandigheden bevinden, moeten op een gelijke manier worden behandeld. Burgers die zich in verschillende omstandigheden bevinden, kunnen verschillend worden behandeld. De omstandigheden worden beoordeeld in functie van de beoogde maatregel.

Een ongelijke behandeling tussen verschillende categorieën van personen is maar gerechtvaardigd indien zij de toets van het wettig doel, van de redelijke en objectieve verantwoording en van de evenredigheid doorstaat. Het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden wanneer er geen redelijke, evenredige verhouding bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

### **Onpartijdigheid**

De administratie mag om geen enkele reden een voordeel toekennen aan de ene partij ten koste van de andere. Deze onpartijdigheid houdt in dat het dossier objectief wordt behandeld zonder persoonlijk belang of schijn van partijdigheid in hoofde van de behandelende ambtenaar.

Wanneer de administratie een dossier behandelt, mag zij zich niet laten leiden door enige vorm van persoonlijk, familiaal of nationaal belang, door druk van buitenaf of door religieuze, politieke of filosofische overtuigingen. Niemand van de administratie mag betrokken zijn bij een beslissing waarbij hijzelf of een van zijn naasten belang heeft of lijkt te hebben. Deze onthoudingsplicht geldt eveneens wanneer tegen een beslissing beroep wordt ingesteld, indien een ambtenaar betrokken was bij het nemen van die beslissing ten gronde.

De administratie moet vermijden dat haar beslissing wordt gestuurd door het feit dat één van de partijen nadeel kan ondervinden van de beslissing.

### **Redelijkheid en evenredigheid**

De administratie moet gepaste en billijke beslissingen nemen die in een redelijke verhouding staan tot de feiten.

Het redelijkheidsbeginsel is geschonden, wanneer de administratie haar beleidsvrijheid op een kennelijk onredelijke manier heeft aangewend. De beslissing van de administratie wordt als onredelijk beschouwd, wanneer ze niet heeft gehandeld zoals elke normaal voorzichtige en zorgvuldige ambtenaar in dezelfde omstandigheden zou doen.

In toepassing van het evenredigheidsbeginsel geeft de normaal zorgvuldige ambtenaar de voorkeur aan de maatregel die optimaal rekening houdt met de belangen van de burger enerzijds en met de doelstellingen van algemeen belang van zijn administratie anderzijds.

Wanneer de burger in een onbillijke situatie terechtkomt als gevolg van een administratieve regel of praktijk, moet de administratie alles in het werk stellen om dit te verhelpen. De gelijke behandeling van alle burgers in gelijke omstandigheden moet ook in dat geval worden gevestigd en machtsoverschrijding moet worden vermeden.

### **Rechtszekerheid**

Rechtszekerheid houdt in dat de burgers in staat worden gesteld om het positief recht dat op hen van toepassing is, te kennen. De burgers moeten de rechtsgevolgen van hun handelingen en hun gedrag op voorhand kunnen inschatten. Zij moeten kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid van de regelgeving en van de administratieve praktijken.

Om de rechtszekerheid te vrijwaren, moet de administratie zich inspannen om de burger binnen een redelijke termijn vertrouwd te maken met de regels die op hem van toepassing zijn.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat van de burger niet mag worden verwacht dat hij rekening houdt met voorschriften die niet of laattijdig bekend zijn

gemaakt, of met beslissingen met een individuele draagwijdte die hem niet werden meegedeeld.

De rechtszekerheid verbiedt dat terugwerkende kracht wordt verleend aan wettelijke en reglementaire bepalingen.

De rechtszekerheid garandeert een gelijke en onpartijdige behandeling, stelt grenzen aan de vrijheid van de administratie en sluit willekeur uit.

### **Vertrouwen**

De administratie komt de gerechtvaardigde verwachtingen na die zij door haar vaste gedragslijn of eerdere toezeggingen of beslissingen bij de burger heeft gewekt.

De gewekte verwachting moet gerechtvaardigd zijn. Behoudens uitzonderingen vloeit het vertrouwensbeginsel niet voort uit het stilzwijgen van de administratie.

### **Hoorplicht**

Elke burger heeft het recht om zijn opmerkingen mondeling of schriftelijk te doen kennen wanneer hij zijn belangen moet vrijwaren, zelfs indien dit recht niet uitdrukkelijk in de wet is opgenomen of indien de wet de administratie niet oplegt om de burger te horen voordat zij haar beslissing neemt. Dit recht moet in elk stadium van de beslissingsprocedure kunnen worden uitgeoefend en ook – in alle redelijkheid – na de beslissing.

Dit principe zorgt ervoor dat zowel de belangen van de burger als van de administratie worden gevrijwaard: de burger heeft de mogelijkheid om zijn argumenten naar voor te brengen en de administratie heeft de garantie dat zij met kennis van zaken een beslissing neemt.

### **Redelijke termijn**

Elke vraag moet door de administratie binnen een redelijke termijn worden behandeld.

De redelijke termijn wordt voor elk concreet geval beoordeeld: in functie van het spoedeisende karakter van de vraag, van haar complexiteit en van de mogelijk negatieve gevolgen die een laattijdig antwoord kan hebben voor de burger. De redelijke termijn houdt voor de administratie in bepaalde omstandigheden de

verplichting in om haar beslissing te nemen binnen een termijn die korter is dan de maximumtermijn in de wet.

Indien geen behandelingstermijn door de wet is voorgeschreven dan geldt het *Charter voor een klantvriendelijke overheid* als leidraad. Indien de administratie niet in staat is om een vraag te beantwoorden binnen drie weken, moet ze de belanghebbende een ontvangstmelding sturen waarin ze hem daarvan op de hoogte brengt en een antwoordtermijn vooropstelt. De administratie moet inspanningen leveren om binnen de vier maanden een beslissing te nemen. Voor een uitgesproken complex dossier bedraagt die termijn acht maanden.

### Zorgvuldigheid

Iedere administratie moet op zorgvuldige wijze handelen en beslissen. Dit veronderstelt eerst en vooral dat de administratie voldoende informatie inwint om met kennis van zaken beslissingen te nemen. De administratie moet beschikken over alle juridische en feitelijke gegevens die voor de beslissing noodzakelijk zijn.

Bij de totstandkoming van haar beslissing moet de administratie zich baseren op controleerbare feiten, rekening houden met de toepasselijke bepalingen en alle pertinente elementen van het dossier, en alles wat daaraan niet beantwoordt buiten beschouwing laten.

Het voorzorgsbeginsel maakt integraal deel uit van de zorgvuldigheidsplicht.

### Efficiënte coördinatie

De verschillende overheidsdiensten moeten op een doeltreffende manier met elkaar samenwerken.

Ook binnen eenzelfde overheidsdienst moet de communicatie vlot verlopen met het oog op een optimale informatie-uitwisseling. Aan de burger mogen geen gegevens meer worden gevraagd waarover de administratie beschikt of die ze zonder veel moeite zelf kan verzamelen.

Wanneer verschillende administraties moeten samenwerken, komt efficiënte coördinatie neer op het op elkaar afstemmen van de procedures en op een correcte en snelle uitwisseling van gegevens. De toegang tot elkaars databanken kan noodzakelijk zijn, met respect voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Wanneer een andere dienst niet reageert, kan dat geen reden zijn om het

eigen stilzitten te rechtvaardigen. De dienst die bepalend is voor de goede afhandeling van het dossier moet met alle mogelijke middelen worden aangezet tot samenwerking.

### **Afdoende motivering**

Iedere bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die zowel in rechte als in feite aanvaardbaar en redelijk moeten zijn.

De burger moet begrijpen waarom hij een bepaalde beslissing krijgt. Dit houdt in dat de motivering in de hem betekende beslissing zelf moet staan. De motiveringsplicht gaat echter verder dan de louter formele motivering en legt de nadruk op de kwaliteit van de motivering. Een goed gemotiveerde beslissing is een beslissing die de burger kan begrijpen. Het gebruik van standaardformules of te algemene formuleringen is bijgevolg ontoereikend. Een bondige motivering volstaat echter indien ze duidelijk is en op maat van de burger.

### **Actieve informatieverstrekking**

De administratie moet doorzichtig handelen en uit eigen beweging het publiek zo duidelijk, objectief en uitgebreid mogelijk voorlichten binnen de grenzen die de wet stelt.

Deze actieve informatieverstrekking kadert in de taak die de overheid heeft om de wettelijke regels en voorschriften, en de administratieve praktijken toegankelijker en begrijpelijker te maken voor een zo breed mogelijk publiek. Haar informatie moet correct, volledig, ondubbelzinnig, doeltreffend en actueel zijn.

De administratie moet duidelijke en begrijpelijke taal hanteren. Haar communicatie moet doeltreffend zijn. Zij moet verschillende en adequate communicatiekanalen benutten om het grootst mogelijk aantal burgers te bereiken.

### **Passieve informatieverstrekking**

Wanneer de burger informatie vraagt, moet hij die krijgen, tenzij de wet daarop uitzonderingen heeft voorzien.

De informatievraag kan zowel schriftelijk als mondeling worden gesteld en beantwoord. Wanneer de wet het toelaat, gebruikt de administratie bij voorkeur het communicatiemiddel en -kanaal dat de burger verkiest.

### **Hoffelijkheid**

Tijdens het contact met de burger moet de ambtenaar ervoor zorgen dat hij de elementaire beleefdheidsregels die in onze maatschappij gangbaar zijn, naleeft. Zijn toon tijdens het gesprek en zijn houding moeten professioneel blijven, zodat er tussen hem en de burger een harmonieuze, respectvolle en menselijke verstandhouding blijft bestaan.

Indien nodig vervult hij een educatieve rol en legt zijn gesprekspartner uit waarom hij niet op diens vraag kan ingaan. Tegelijkertijd probeert hij de burger te informeren over de bevoegde dienst. In alle omstandigheden is zijn taalgebruik verstaanbaar en begrijpelijk, neutraal en aangepast aan de situatie.

Indien de administratie zich heeft vergist of niet heeft gehandeld naar de gerechtvaardigde verwachtingen van de burger, biedt zij haar excuses aan om het vertrouwen van de burger in de administratie te herstellen.

### **Afdoende toegankelijkheid**

De administratie moet haar diensten, kantoren en informatie zo toegankelijk mogelijk maken. Zij stemt de openingstijden van de kantoren af op haar specifieke publiek. Zij is telefonisch bereikbaar en gebruikt verschillende communicatiekanalen. De administratie levert de nodige inspanningen om de burger te ontvangen in een aangepaste werkomgeving, om de wachttijden beperkt te houden, om de beslissingen en de bestuursdocumenten leesbaarder te maken en om de toegang tot informatie over wetten en voorschriften te verbeteren. De administratie probeert deze informatie binnen het bereik van een zo groot mogelijk publiek te brengen, zonder dat zij exhaustief moet zijn.

De administratie moet er in het bijzonder voor zorgen dat de kantoren toegankelijk zijn voor burgers met een beperkte mobiliteit.





de federale **Ombudsman**

Leuvenseweg 48 bus 6  
1000 Brussel

T. 0800 99 962

T. 02 289 27 27

E. [contact@federaalombudsman.be](mailto:contact@federaalombudsman.be)

[www.federaalombudsman.be](http://www.federaalombudsman.be)