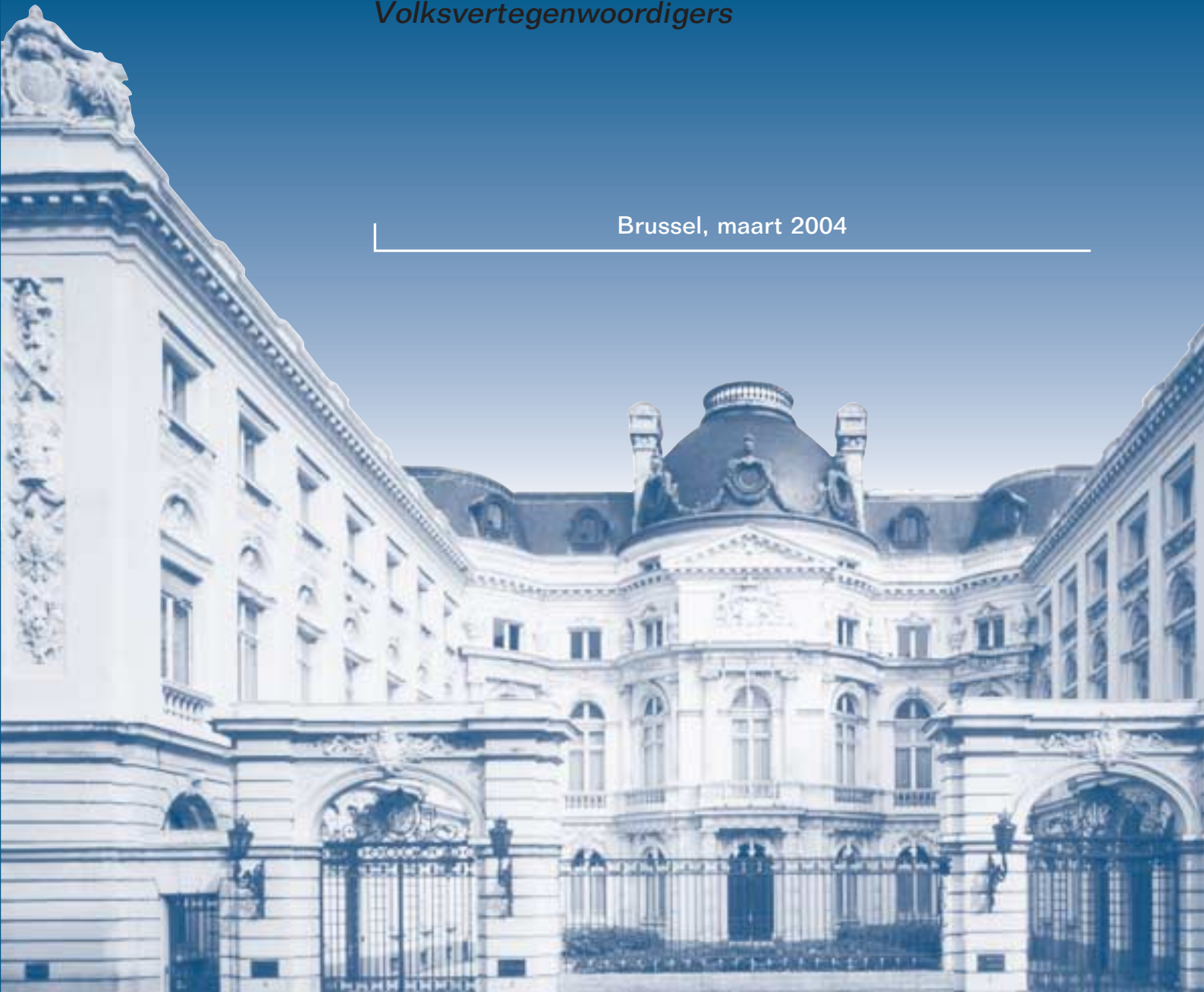


REKENHOF

**De administratieve
behandeling van
bezwaarschriften inzake
directe belastingen**

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van
Volksvertegenwoordigers*

Brussel, maart 2004



REKENHOF

**De administratieve behandeling
van bezwaarschriften inzake
directe belastingen**

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van
Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van
25 februari 2004*

Samenvatting

In de loop der jaren was de achterstand bij de behandeling van de bezwaarschriften inzake directe belastingen steeds toegenomen. Op 31 december 1998 waren er 189.215 bezwaarschriften hangende.

De wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen vormde de bezwaarprocedure om tot een louter administratief beroep. Daarenboven maakte de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken de procedures van het gemeen recht van toepassing op de gerechtelijke behandeling van de fiscale geschillen.

Het Rekenhof heeft de efficiëntie van de administratie bij de administratieve afhandeling van de bezwaren onderzocht aan de hand van het wegwerken van deze achterstand enerzijds en de organisatie van de nieuwe geschillenprocedure anderzijds.

In het kader van het haalbaarheidsonderzoek werden in een voorbereidende fase een intern auditrapport, de wet- en regelgeving, de parlementaire documenten en de administratieve richtlijnen bestudeerd. Nadien werd vergaderd met de leidinggevende ambtenaren van het hoofdbestuur en met de ambtenaren van de Task Force Geschillen.

De verdere uitvoering van de audit omvatte de volgende onderdelen:

- voortzetting van de interviews en verzameling van documenten bij de centrale diensten van de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit over de sturing van het wegwerken van de achterstand en over de implementatie van de nieuwe procedure; verwerking van deze informatie;
- cijferanalyse en verwerking van de statistieken 330 A van de dienst Automatisering alsmede van de statistieken van de Task Force Geschillen en van de statistieken die de bevoegde gewestelijke directies op eigen initiatief lokaal bijhouden;
- onderzoek en bespreking ter plaatse van de problematiek bij twee gewestelijk directeurs;
- beperkte schriftelijke enquête bij alle bevoegde directeurs;
- actualisering in het laatste trimester van 2002.

In dit verslag, opgemaakt na een tegensprekelijk debat met zowel de fiscale administratie als de Minister van Financiën, worden onder meer de onderstaande vaststellingen besproken.

Hoewel diverse positieve maatregelen werden genomen (o.m. het inzetten van bijkomend personeel, een duidelijke rendementsverbetering en de delegatie van beslissingsbevoegdheid), werd de doelstelling van het wegwerken van de oude voorraad bezwaarschriften (ingediend in 1999 of vroeger) niet gehaald op het einde van de overgangperiode (31 maart 2001), noch op 31 oktober 2002 en evenmin op 31 mei 2003.

Op het einde van de overgangperiode waren er immers nog circa 40.000 oude bezwaarschriften (grondige procedure) niet afgehandeld. Daarvan bleven er op 31 oktober 2002 nog altijd circa 10.000 en op 31 mei 2003 nog altijd circa 9000 niet afgehandeld. Het aandeel van de BBI-bezwaarschriften nam daarin sterk toe: van de 3.133 BBI-bezwaarschriften die op 31 oktober 2002 nog hangende waren,

werden er 2.177 al in 1999 of vroeger ingediend. Van de 2.840 BBI-bezwaarschriften die op 31 mei 2003 nog hangende waren, werden er 2.160 al in 2000 of vroeger ingediend.

Het Rekenhof is van oordeel dat de doelstelling om de oude voorraad bezwaarschriften tegen het einde van de overgangperiode weg te werken, niet werd gehaald omdat:

- de actie te laat werd gestart;
- de vereiste maatregelen te laat werden genomen;
- het gebrek aan inhoudelijke statistieken en aan inhoudelijke ondersteuning de sturing bijna onmogelijk maakte;
- de in de loop der jaren gegroeide voorraad te groot was geworden.

Het is evenwel duidelijk dat de laatste jaren grote inspanningen werden geleverd om de oude voorraad af te bouwen. Daarbij moet zeker de positieve rol van de Task Force Geschillen beklemtoond worden. Die heeft de toestand op het terrein, binnen elke afzonderlijke directie nauwgezet opgevolgd en is erin geslaagd om binnen de bestaande administratieve structuren diverse organisatorische maatregelen door te drukken die in belangrijke mate hebben bijgedragen tot de verdere vermindering van de oude voorraad. Dat die niet sneller werd gerealiseerd komt wellicht ook doordat fundamentele, structurele maatregelen pas in het kader van de Coperfin-hervorming werden overwogen en dat de maatregelen die voordien wel mogelijk waren, te laat werden genomen.

Het aantal hangende bezwaarschriften blijft niettemin structureel aan de hoge kant. Zo bedroeg de volledige voorraad bezwaarschriften op 31 oktober 2002 nog altijd 138.486 dossiers, waarvan er 87.050 meer dan zes / negen maanden tevoren waren ingediend.

Het Rekenhof is van oordeel dat het wettelijke recht van de belastingplichtige om binnen de wettelijke termijn van zes maanden (negen maanden bij aanslag van ambtswege) het administratieve standpunt te kennen in de praktijk niet wordt gewaarborgd. Het lijdt overigens geen twijfel dat deze termijnen in de praktijk vaak onhaalbaar blijken door de complexiteit van bepaalde dossiers (voornamelijk vennootschaps- en BBI-dossiers).

Daarnaast blijkt dat de achterstand in de behandeling van de bezwaarschriften niet heeft geleid tot een toevloed van rechtszaken bij de fiscale rechtbanken en dat de meeste belastingplichtigen liever de administratieve beslissing afwachten alvorens naar de rechtbank te stappen. Toch moet erop gewezen worden dat de fiscale rechtbanken van eerste aanleg nu al met een zware structurele achterstand worden geconfronteerd.

Hoewel een mentaliteitswijziging en een inhoudelijke ondersteuning in de toekomst ongetwijfeld tot meer efficiëntie kunnen leiden in het voorkomen en afhandelen van geschillen, dringt het Rekenhof er toch op aan dat in het kader van de Coperfin-hervorming de nodige maatregelen worden genomen.

Het beheersen van de voorraad bezwaarschriften is daarbij cruciaal. Dat moet gerealiseerd worden door overbodige bezwaren te voorkomen en de hangende bezwaardossiers efficiënt af te handelen. In dat verband dient erop gewezen te worden dat een performant, coherent, geïntegreerd en automatisch dossieropvolgingssysteem nog altijd ontbreekt. Daardoor ontstaat er een grotere materiële werklast bij de uitvoeringsdiensten en zijn er minder mogelijkheden voor de hiërarchie om de zaak op te volgen en zo nodig tijdig bij te sturen.

Het Rekenhof beveelt dan ook de volgende maatregelen aan:

- de verdere ontwikkeling van een performant, coherent, geïntegreerd en automatisch dossieropvolgingssysteem;
- de verdere ontwikkeling van een database over de inhoud van de bezwaren, van de administratieve beslissingen en van de gerechtelijke beslissingen;
- de verdere stimulering van de mentaliteitsverandering en van de responsabilisering van de taxatiediensten en geschillendiensten;
- de maximale vereenvoudiging van de werkmethodes (voornamelijk voor de BBI-dossiers waarvoor zware en tijdrovende procedures gelden) en het vermijden van dubbel werk en de versnippering van middelen;
- het verder uitbouwen en implementeren van prestatiemetingscriteria en -ratio's om het rendement van de taxatie- en geschillendiensten adequaat te kunnen beoordelen.

Ook al blijven in de Coperfin-hervorming de taxatie- en geschillendiensten enerzijds en de invorderingsdiensten anderzijds strikt gescheiden, toch dringt het Rekenhof erop aan dat een link zou (kunnen) worden gelegd tussen het bedrag aan vastgestelde rechten per taxatiedienst en het bedrag dat daarvan effectief wordt geïnd. Aldus kan zeer nuttige informatie worden verkregen over het werkelijke rendement van de diverse taxatiediensten.

Inhoud

Samenvatting	2
Lijst van afkortingen	7
Hoofdstuk 1 Situering van het onderzoek	8
Hoofdstuk 2 Beschrijving van het onderzoek	10
2.1 Afbakening van het onderzoeksterrein	10
2.2 Wettelijke achtergrond van de behandeling van fiscale geschillen	10
2.3 Korte beschrijving van de administratieve organisatie en procedure voor de behandeling van de bezwaarschriften	12
2.4 Voorwerp van het onderzoek	13
2.5 Doelstelling van het onderzoek	13
2.6 Onderzoeksvragen	14
2.7 Methodologie	16
Hoofdstuk 3 Resultaten	17
3.1 Hoeveel bedroeg en hoe evolueerde de voorraad bezwaarschriften?	17
3.2 Welke maatregelen heeft de administratie genomen om de achterstand weg te werken?	42
3.3 Hoe heeft de administratie zich georganiseerd om in te spelen op de nieuwe wetgeving?	48
Hoofdstuk 4 Besluiten	59
4.1 Beschikbare statistieken	59
4.2 Omvang en evolutie van de voorraad bezwaarschriften	59
4.3 Rendement van de afhandeling van bezwaarschriften	60
4.4 Inhoud van de bezwaarschriften en de beslissingen	60
4.5 Maatregelen van de administratie om de achterstand weg te werken	60
4.6 Manier waarop de administratie zich heeft georganiseerd om in te spelen op de nieuwe wetgeving	61
4.7 Algemene beoordeling	62

Hoofdstuk 5 Aanbevelingen	63
Hoofdstuk 6 Reactie van de administratie	66
Hoofdstuk 7 Reactie van de minister	68
Bijlage 1 Antwoord van de administratie	69
Bijlage 2 Antwoord van de minister	71

Lijst van afkortingen

AOIF	Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit
AFZ	Administratie van Fiscale Zaken
BBI	(Administratie van de) Bijzondere Belastinginspectie
BIC	Dienst voor Bijstand en Interne Controle
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde
B.S.	Belgisch Staatsblad
Cass.	Hof van Cassatie
Com.IB. 1992	Commentaar op het wetboek van de inkomstenbelastingen 1992
CTK	Centraal Taxatiekantoor
DB	(Administratie van de) Directe Belastingen
EVRM	Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
EA inspecteur	Eerstaanwezend inspecteur
FOD	Federale Overheidsdienst
K.B.	Koninklijk besluit
K.B./W.I.B. 1992	Koninklijk besluit van 27 augustus 1993 tot uitvoering van het W.I.B. 1992
PB	Personenbelasting
RV	Roerende voorheffing
VenB	Vennootschapsbelasting
W.I.B. 1992	Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992

Hoofdstuk 1

Situering van het onderzoek

Dit onderzoek past in de algemene controleopdracht van het Rekenhof op de fiscale ontvangsten¹.

Overeenkomstig artikel 4 van het protocol van 22 december 1995 betreffende de controle op de fiscale ontvangsten door het Rekenhof werd bij brief van het Rekenhof van 7 april 2000 aan de heer H. DE GREEF, administrateur-generaal van de belastingen en aan de heer G. BROUHNS, secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën, aangekondigd dat het Rekenhof een audit zou uitvoeren over de wijze waarop de administratie de bezwaarschriften behandelt.

Na het uitvoeren van de haalbaarheidstudie heeft het Rekenhof bij brief van 14 februari 2001 de Minister van Financiën op de hoogte gebracht van de uitvoering van het onderzoek.

Het onderzoek werd uitgevoerd in 2001. In het laatste trimester van 2002 werden de gegevens geactualiseerd. Eind april 2003 werd in het kader van de tegenprekelijke procedure een ontwerpverslag overgezonden aan de administratie. De in dat kader ontvangen nota met opmerkingen is als bijlage 1 bij dit verslag gevoegd en wordt in hoofdstuk 6 kort besproken.

Bij brief van 3 september 2003 werd het ontwerpverslag verzonden aan de Minister van Financiën voor een tegensprekelijk debat.

In een brief van 2 oktober 2003 gaf de minister zijn bedenkingen. Die brief is opgenomen als bijlage 2 en wordt in hoofdstuk 7 kort besproken.

Het onderzoek sluit aan bij de vroeger gevoerde onderzoeken naar de aangifte, inkohiering en controle in de personen- en vennootschapsbelasting.

Wanneer een belastingplichtige wordt geconfronteerd met fouten in de inkohiering of met belastingverhogingen, dan vormt de administratieve beroepsprocedure de verplicht te volgen weg: ze vormt als het ware de klantenservice. De belastingplichtige betwist hierbij geheel of gedeeltelijk de in zijn hoofde gevestigde belastingschuld. Uiteindelijk kan slechts een administratieve of een gerechtelijke beslissing deze betwisting beslechten.

Tot en met 1999 was de achterstand bij de behandeling van de bezwaarschriften steeds toegenomen^{2 3}.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Hangende bezwaarschriften op 31/12	165.870	169.770	178.195	189.215	187.657	161.012	135.913
waarvan vennootschapsbelasting	16.703	17.829	17.585	19.605	20.378	16.808	10.912
waarvan personenbelasting	85.802	87.413	91.807	105.405	107.757	94.044	73.705
Totaal VenB en PB	102.505	105.242	109.392	125.010	128.135	110.852	84.617

¹ Artikel 180 van de gecoördineerde Grondwet.

² Jaarverslagen 1997, 1998, 1999, 2000 en 2001, Algemene administratie van de belastingen.

³ De gegevens werden geactualiseerd; vanaf 2000 wijzigen de trends zich als gevolg van de acties van de administratie.

Deze toestand werd geregeld in het parlement en de pers aan de kaak gesteld.

De achterstand in de afhandeling van de geschillen heeft tot gevolg dat de ontvangers van de directe belastingen deze betwiste vastgestelde rechten niet kunnen invorderen, zodat ze die jaar na jaar moeten overdragen in hun beheersrekeningen.

Op 31 december 1999 ging het om 217 miljard BEF, op 31 december 2001 om 5,449 miljard EUR of een kleine 220 miljard BEF⁴.

⁴ Wegens fiscale en gemeenrechtelijke betwistingen voorlopig niet-eisbaar bedrag van sinds meer dan één jaar vervallen aanslagen (directe belastingen).

Hoofdstuk 2

Beschrijving van het onderzoek

2.1 Afbakening van het onderzoeksterrein

Het onderzoek wordt beperkt tot de procedure van het bezwaar zoals omschreven in artikel 366 van het W.I.B. 1992: *De belastingschuldige, alsmede zijn echtgenoot op wiens goederen de aanslag wordt ingevorderd, kan tegen het bedrag van de gevestigde aanslag, opcentiemen, verhogingen en boeten inbegrepen, schriftelijk bezwaar indienen bij de directeur der belastingen in wiens ambtsgebied de aanslag, de verhoging en de boete zijn gevestigd.*

Bij het uitblijven van een beslissing of bij een negatieve beslissing kan de belastingplichtige het geschil voortaan voor de rechtbank van eerste aanleg brengen. Daarom werd ook de evolutie van het aantal rechtszaken mee in het onderzoek betrokken.

De andere mogelijkheid van administratief beroep, de procedure van ambtshalve ontheffing, wordt buiten beschouwing gelaten.

Enkel de bezwaren tegen aanslagen in de personenbelasting en in de vennootschapsbelasting worden onderzocht; niet die over de roerende voorheffing, bedrijfsvoorheffing, belasting van niet-inwoners, rechtspersonenbelasting, de onroerende voorheffing en de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (o.a. de verkeersbelasting). De bezwaren over die laatste belastingen zijn soms echter wel in de vermelde statistieken begrepen. Dit wordt dan vermeld.

2.2 Wettelijke achtergrond van de behandeling van fiscale geschillen

De wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen⁵, gewijzigd bij de wet van 17 februari 2000⁶, en de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken⁷ hebben de behandeling van fiscale geschillen ingrijpend gewijzigd.

Met de nieuwe wetgeving kwam een einde aan de juridische onzekerheid die het gevolg was van de tegenstelling tussen het Hof van Cassatie⁸, dat oordeelde dat de directeur optrad als gerechtelijke instantie⁹ en het Arbitragehof, dat oordeelde dat deze interpretatie de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schond¹⁰ omdat in een dergelijk geval de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet zouden kunnen worden gewaarborgd.

⁵ B.S. 27 maart 1999, 9.882.

⁶ B.S. 22 maart 2000, 8.969.

⁷ B.S. 27 maart 1999, 9.894.

⁸ Cass. 21 november 1996, *F.J.F.*, 99/31.

⁹ De directeur moest dus objectief en onpartijdig oordelen (gerechtelijke waarborgen); er was geen sturing noch interventie van de administratie mogelijk.

¹⁰ Arrest Walgraffe, Arbitragehof nr. 67/98, 10 juni 1998, B.S. 12 september 1998, 29.399.

De eerste wet wijzigde de bepalingen uit het W.I.B. 1992 die betrekking hebben op de rechtsmiddelen (artikelen 366 tot 392) en vormde de bezwaarprocedure om tot een louter administratief beroep¹¹.

De tweede wet haalde de gerechtelijke behandeling van de fiscale geschillen uit het W.I.B. 1992 en integreerde ze in het Gerechtelijk Wetboek, zodat voortaan de procedures van het gemeen recht gelden: dubbele gerechtelijke aanleg (rechtbank van eerste aanleg en hof van beroep) en de mogelijkheid van een voorziening in cassatie.

De fiscale rechtbanken van eerste aanleg werden ingesteld met het K.B. van 25 maart 1999¹² tot uitvoering van artikel 7 van de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken. Na de gedeeltelijke vernietiging van dit K.B. door het arrest van 24 januari 2002 van de Raad van State, werd de bevoegdheid van de fiscale rechtbank van eerste aanleg van Leuven beperkt tot het gerechtelijk arrondissement Leuven¹³. Het arrondissement Halle-Vilvoorde valt onder de bevoegdheid van de fiscale rechtbank van eerste aanleg van Brussel.

De bezwaarprocedure zelf verloor dus haar jurisdictionele karakter en werd voortaan als zuiver administratief, een verplichte administratieve filter, gekwalificeerd.

Daarenboven werden maatregelen uitgewerkt om de doorlooptijd van de hele procedure in te korten: de belastingplichtige krijgt minder tijd dan vroeger om een bezwaarschrift in te dienen¹⁴, maar ook de fiscale administratie moet veel sneller een definitief standpunt innemen¹⁵. Bij niet-akkoord moet de rechtbank uiteindelijk de knoop doorhakken op basis van een tegensprekelijk debat, waarbij zowel het standpunt van de belastingplichtige als dat van de fiscale administratie wordt gehoord.

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe fiscale procedure werd een overgangsperiode van twee jaar (tot 1 april 2001) ingebouwd om de fiscale administratie de gelegenheid te geven de voorraad van hangende bezwaarschriften, die voor de personenbelasting en de vennootschapbelasting eind 1999 was opgelopen tot 128.135 geschillendossiers, weg te werken¹⁶.

Het is duidelijk dat de nieuwe procedurewetten de geschillenbehandeling binnen de fiscale administratie een totaal nieuwe oriëntatie hebben gegeven en een drastische mentaliteitswijziging vergen van alle fiscale ambtenaren, zowel van het hoofdbestuur als van de buitendiensten, zowel bij de taxatie als bij de geschillenbehandeling.

¹¹ Artikel 375, §1, eerste lid, van het W.I.B. 1992 bepaalt: *De directeur der belastingen of de door hem gedelegeerde ambtenaar doet, als administratieve overheid, uitspraak bij met redenen omklede beslissing nopens de bezwaren aangevoerd door de belastingschuldige...*

¹² B.S. 27 maart 1999, 9.897.

¹³ K.B. 6 maart 2002 tot uitvoering van de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken, B.S. 12 maart 2002, 9.866.

¹⁴ Het bezwaarschrift moet worden ingediend binnen een termijn van drie maanden vanaf de datum van verzending van het aanslagbiljet.

¹⁵ Indien de administratie binnen een termijn van zes maanden (negen maanden bij aanslag van ambtswege) geen beslissing heeft genomen over het bezwaarschrift, kan de belastingplichtige de zaak aanhangig maken bij de fiscale rechtbank van eerste aanleg.

¹⁶ Artikel 11, 2°, van de wet 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken: voor de bezwaarschriften betreffende aanslagjaar 1998 en vorige waarover de directeur niet heeft beslist binnen de termijn van 6 of 9 maanden, kan slechts een vordering voor de rechtbank worden ingeleid vanaf 1 april 2001.

2.3 Korte beschrijving van de administratieve organisatie en procedure voor de behandeling van de bezwaarschriften

De bezwaarschriften worden ingediend bij de zestien bevoegde gewestelijk directeurs. Zij staan aan het hoofd van de klassieke gewestelijke directies Taxatie (van de vroegere Administratie van de Directe Belastingen), die nu, samen met de controlecentra die in het kader van de herstructurering werden opgericht, onder leiding van de centrale diensten van de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF) zijn geplaatst.

In de gewestelijke directies worden de bezwaarschriften ofwel ter plaatse behandeld ofwel voor behandeling doorgestuurd naar één van de 95 bevoegde inspecties Geschillen.

Ruw geschetst geldt dat de eenvoudige dossiers op de directie blijven en er ook worden beslecht, en dat de moeilijke(re) dossiers voor grondig onderzoek naar één van de inspecties Geschillen worden gestuurd (volgens ambtsgebied).

De betrokken inspecteur Geschillen moet dan het dossier onderzoeken en een voorstel van beslissing formuleren, waarna het dossier wordt teruggezonden naar de gewestelijk directeur voor de effectieve beslissing.

De gewestelijk directeur kan zijn beslissingsmacht ook aan een inspecteur Geschillen delegeren voor bezwaarschriften waarin geen principiële bezwaren worden opgeworpen¹⁷.

Bezwaarschriften tegen aanslagen van een controlecentrum moeten nu worden ingediend bij het controlecentrum en worden daar ook behandeld¹⁸.

Bij de centrale diensten van de AOIF behoort de behandeling van geschillen tot de bevoegdheid van de Dienst IV-Geschillen en van de 6^e Directie van de Dienst VI-Automatisering. De dienst Geschillen bevat, enerzijds, vier directies (voor de directe belastingen en de BTW samen) voor de procedurevraagstukken, de gerechtelijke geschillen en de strafrechtelijke sancties en, anderzijds, de Task Force Geschillen (voor het wegwerken van de achterstand) en een dienst voor de organisatie en opvolging van de geschillenbehandeling. De Task Force Geschillen, bestaande uit 2 personen, werd opgericht met ingang van 1 september 1999¹⁹.

Voor de behandeling van de bezwaarschriften tegen BBI-taxaties werden er binnen de gewestelijke directies DB gespecialiseerde BBI-cellen opgericht die in de statistieken als een afzonderlijke entiteit worden beschouwd, te vergelijken met een inspectie Geschillen. Hoewel de BBI een afzonderlijk fiscaal bestuur vormt, behoort het onderzoek en de beslissing van de BBI-bezwaardossiers in principe tot de uitsluitende bevoegdheid van de (gewestelijk directeur van de) Administratie der Directe Belastingen²⁰.

¹⁷ *Handleiding Taxatie*, 17/1302.

¹⁸ Het was aanvankelijk de bedoeling dat de geschillen over aanslagen van de controlecentra en van de BBI zouden worden behandeld door geschillendiensten die binnen deze entiteiten werden opgericht. Dat kon echter in de praktijk pas ingaan op het moment dat ze als bevoegde autoriteit op de aanslagbiljetten worden geïdentificeerd (Jaarverslag 1999, Algemene administratie van de belastingen, 36). Voor de taxaties vanaf het aanslagjaar 2000 zijn de controlecentra zelf bevoegd (Circulaire AOIF, 23 juli 2001, Ci. RH. 861/543.369).

¹⁹ Nota aan de leden van het directiecomité van de fiscale administraties, 9 september 1999, 2. In de nota aan het directiecomité van 20 mei 2000 wordt de missie van de Task Force Geschillen uiteengezet. Een van haar voornaamste missies is het uitdenken van een methodologie om de voorraad bezwaarschriften te verminderen en vervolgens de evolutie en de behandeling van de nieuw ingediende bezwaarschriften op te volgen.

²⁰ *Handleiding Taxatie*, 13/5424.

2.4 Voorwerp van het onderzoek

De efficiëntie bij de administratieve afhandeling van de bezwaren wordt onderzocht aan de hand van het wegwerken van de achterstand en van de organisatie van de nieuwe geschillenprocedure.

De wetswijzigingen maakten het voor de administratie noodzakelijk de grote voorraad oude bezwaarschriften versneld af te bouwen. Het chronische probleem, dat in de loop der jaren ontstaan was en langzaam verergerd was en waarbij er bij de administratie een zekere gewenning kon worden vastgesteld, werd plots acuut. Bovendien bevestigde de Minister van Financiën in een antwoord op een parlementaire vraag dat de administratie de snellere afhandeling van de bezwaarschriften als een van haar hoofddoelen had gesteld²¹.

Dit bood aan het Rekenhof de kans te onderzoeken hoe binnen de administratie een dergelijk acuut probleem wordt aangepakt. Welke maatregelen werden genomen, welke prioriteiten werden gesteld? Welke organen werden erbij betrokken? Ook de beschikbare cijfers werden geanalyseerd, wat een illustratie biedt van de absolute aantallen bezwaarschriften en beslissingen dienaangaande en van de evolutie van deze aantallen onder invloed van de genomen maatregelen. De analyse van de cijfers wordt voorafgegaan door een onderzoek naar de beschikbaarheid en de betrouwbaarheid van de statistieken.

Daarnaast wordt onderzocht hoe de nieuwe wetgeving werd geïmplementeerd. Wanneer en hoe werden de structuren en de richtlijnen aangepast en werden hierbij lessen getrokken uit het verleden?

2.5 Doelstelling van het onderzoek

De audits van het Rekenhof hebben de bedoeling bij te dragen tot een meer efficiënte werking van de fiscale administratie.

De meest efficiënte manier om bezwaarschriften te behandelen is uiteraard overbodige bezwaarschriften te voorkomen. Het aantal ingediende bezwaarschriften en de erin aangehaalde grieven bevatten een potentiële schat aan informatie. Zij kunnen een aanwijzing zijn van de kwaliteit van de inkohiering (beheer van de aangiften), van de taxatie (controle van de aangiften) en van de regelgeving (wetten, besluiten en circulaires). Daar bevindt zich de bron van de betwistingen en dus ook de sleutel om overbodige betwistingen te vermijden. Door kwaliteitsvolle wetgeving en taxatie kan de grijze zone van twijfel, waarin het adagium *in dubio contra fiscum* geldt, zo klein mogelijk worden gehouden.

Toch is het onvermijdelijk dat een zeker percentage van de belastingdossiers aanleiding zal geven tot betwistingen, aangezien de belastingplichtigen, zelfs al zijn ze *compliant*, toch altijd de minst belaste weg zullen zoeken en daarbij de grenzen van het toelaatbare zullen aftasten. Dat creëert uiteraard een spanningsveld met de fiscus en genereert heel wat geschillen.

Een efficiënte geschillenbehandeling moet daarom de grijze zones zoveel mogelijk pogen weg te werken door de principiële strijdpunten zo snel mogelijk uit te klaren. Dan wordt de geschillenbehandeling het sluitstuk in de relatie tussen de administratie en de belastingplichtigen.

²¹ Vr. en Antw. Kamer 1999-2000, 21 augustus 2000, 5.041 (Vr. nr. 194 LETERME).

De vaststellingen over het verleden werden vooral gedaan om hierin illustraties of symptomen te vinden van structurele problemen en hiaten in verband met de geschillenbehandeling, die in de toekomst moeten worden weggewerkt.

2.6 Onderzoeksvragen

2.6.1 Hoeveel bedroeg en hoe evolueerde de voorraad bezwaarschriften? (zie 3.1)

In eerste instantie wordt nagegaan welke statistieken worden aangemaakt op de verschillende niveaus en of de cijfers betrouwbaar zijn (zie 3.1.1).

Het is de bedoeling via een cijferanalyse inzicht te krijgen in de omvang en de evolutie van de voorraad bezwaarschriften. Het globale aantal hangende bezwaarschriften in de onderscheiden diensten wordt op verschillende, relevante, tijdstippen vastgesteld. Voor zover in de statistieken dit globale aantal inhoudelijk wordt opgesplitst, kan uit deze cijferanalyse ook een summierende inhoudelijke conclusie worden getrokken.

De cijferanalyse op basis van deze statistieken probeert een antwoord te geven op de volgende concrete vragen:

Wat betreft de omvang en de evolutie van de achterstand in de behandeling van de bezwaarschriften (zie 3.1.2):

- Hoeveel bedraagt de totale voorraad bezwaarschriften op 31 december van respectievelijk 1998, 1999, 2000 en 2001 en hoe evolueert die?
- Hoeveel bedraagt de zeer oude voorraad (bezwaarschriften ingediend in 1997 en vorige jaren) op 31 december van respectievelijk 1998, 1999, 2000 en 2001 en hoe evolueert die?
- Wordt er een opsplitsing gemaakt tussen bezwaarschriften oude procedure (over het aanslagjaar 1998 en ervoor) en bezwaarschriften nieuwe procedure (over het aanslagjaar 1999 en erna)?

Wat betreft het rendement (de efficiëntie) bij de afhandeling van de bezwaarschriften (zie 3.1.3):

- Kunnen de diensten die de bezwaarschriften behandelen met elkaar worden vergeleken, zowel wat de absolute aantallen bezwaarschriften betreft, eventueel in verhouding tot het aantal in te dienen aangiften, als wat hun rendement in het afhandelen van de dossiers betreft?

Wat betreft de inhoud van de bezwaarschriften en de beslissingen (zie 3.1.4):

- Kan in de statistieken worden achterhaald hoeveel hangende bezwaarschriften zijn geblokkeerd? Kent de administratie de redenen van die blokkering (hangend rechtsgeding, omzetverhoging, wachten op uitspraak BTW, vragen aan hoofdbestuur, wachten op oplossing van andere bezwaarschriften, enz.²²), eventueel met de aantallen die erop betrekking hebben?
- In welke mate wordt er een inhoudelijke indeling gemaakt volgens de fiscale aard van de ingediende bezwaarschriften? Kan de voorraad van oude bezwaarschriften (bv. op 31 december 2000) inhoudelijk opgesplitst worden?

²² Merk op dat sommige redenen van blokkering bij de administratie zelf liggen.

- In welke mate worden de beslissingen opgesplitst: bezwaar verworpen, bezwaar ingewilligd, gemengd resultaat?
- Zijn er cijfers beschikbaar over het aantal verzoekschriften ingediend bij de rechtbanken van eerste aanleg en vroeger bij de hoven van beroep? Kunnen die cijfers worden opgesplitst volgens de fiscale aard van het geschil?
- Is het bedrag bekend van de vastgestelde rechten die in de hangende bezwaarschriften betwist worden? Kan dit bedrag worden berekend, bv. op datum van 31 december 2000?

2.6.2 Welke maatregelen heeft de administratie genomen om de achterstand weg te werken? (zie 3.2)

- Hebben de bevoegde diensten tijdig de nodige prioriteiten bepaald? Was de opvolging op de verschillende niveaus zo dat tijdig kon worden bijgestuurd?
- Welke concrete maatregelen werden getroffen?
- Op welke wijze is de verwerking van de voorraad bezwaarschriften verdeeld? Volgens aantal personeelsleden, graad, competentie of ervaring?
- Is er een inhoudelijke sturing en ondersteuning geweest?
- Kunnen de genomen maatregelen gerechtvaardigd of verklaard worden aan de hand van de cijferanalyse? Kunnen de resultaten van de maatregelen worden geïllustreerd met de cijfers?

2.6.3 Hoe heeft de administratie zich georganiseerd om in te spelen op de nieuwe wetgeving? (zie 3.3)

- Hoe en wanneer werd de nieuwe wetgeving geïmplementeerd? Zijn er belangrijke leemten of gebreken in de juridische richtlijnen?
- Hoe werd de organisatie aangepast aan de nieuwe procedure?
- Hoe worden de dossiers nu opgevolgd? In welke mate is de opvolging geautomatiseerd?
- Wordt er een inhoudelijke database aangelegd van de fiscale aard van de ingediende bezwaarschriften en van de juridische argumentatie van de uiteindelijke beslissingen van de administratie en van de rechtbanken? Biedt deze database een inhoudelijke ondersteuning voor de geschillendiensten en de taxatiediensten?
- Is er een terugkoppeling van de beslissingen over de geschillen naar de diensten belast met de taxatie, zodat vergelijkbare geschillen in de toekomst worden vermeden? Hoe gebeurt die terugkoppeling?
- Wordt er een globale inhoudelijke analyse gemaakt van de bezwaarschriften en van de beslissingen van de administratie en de rechtbanken om regels te detecteren en af te bakenen die onduidelijk zijn en tot betwistingen aanleiding geven en die zouden moeten worden verduidelijkt? Wordt deze informatie naar de hogere niveaus (zelfs de wet- en regelgever) teruggekoppeld met het oog op eventuele aanpassingen van de regelgeving?

2.7 Methodologie

In het kader van het haalbaarheidsonderzoek werden in een voorbereidende fase het interne auditrapport²³, de wet- en regelgeving, de parlementaire documenten en de administratieve richtlijnen bestudeerd. Nadien werd vergaderd met de leidinggevende ambtenaren van het hoofdbestuur en met de ambtenaren van de Task Force Geschillen.

De verdere uitvoering van de audit omvatte de volgende onderdelen:

- voortzetting van de interviews en verzameling van documenten bij de centrale diensten van de AOIF over de sturing van het wegwerken van de achterstand en over de implementatie van de nieuwe procedure; verwerking van deze informatie;
- cijferanalyse (verwerken) van de statistieken 330 A van de dienst Automatisering;
- analyse van de statistieken van de Task Force Geschillen;
- analyse en onderlinge vergelijking van de statistieken die de bevoegde gewestelijke directies op eigen initiatief lokaal bijhouden;
- onderzoek en bespreking ter plaatse van de problematiek bij twee gewestelijk directeurs;
- beperkte schriftelijke enquête bij alle bevoegde directeurs.

Tijdens de uitvoering van de audit in 2001 werd vrij snel duidelijk dat, zowel wat het wegwerken van de oude voorraad als het implementeren van de nieuwe procedure betreft, de uitvoering door de administratie wel volop bezig was, maar dat die niet voltooid zou zijn voor het eind van de auditwerkzaamheden.

Er werd voor geopteerd een pauze in te lassen om te vermijden dat de vaststellingen van de audit beperkt zouden blijven tot een momentopname van een probleem in evolutie. Een actualisering van de vaststellingen vond plaats in het laatste trimester van 2002.

Hoewel de Copernicus-hervorming (Coperfin) nog aan de gang was – het ministerie was wel al omgevormd tot de FOD Financiën – en de praktische uitvoering van de hertekening van diensten en processen nog moest starten, konden tijdens het laatste trimester van 2002 toch al meer relevante vaststellingen worden gedaan:

- het wegwerken van de oude voorraad kon over een langere periode worden beoordeeld;
- de gevolgen van de nieuwe wet op de administratieve bezwaarprocedure, enerzijds, en op de gerechtelijke procedure, anderzijds, konden aan de hand van concrete cijfers worden beschreven en beoordeeld;
- de Coperfin-hervormingen waren de conceptiefase voorbij en gaven dus aan hoe de geschillenbehandeling er in de toekomst zal uitzien.

²³ Rapport BEDIBEL van de Interne Auditcel van november 1994 met betrekking tot de behandeling van de bezwaarschriften.

Hoofdstuk 3

Resultaten

3.1 Hoeveel bedroeg en hoe evolueerde de voorraad bezwaarschriften?

3.1.1 Beschikbare statistieken

Er worden statistieken aangemaakt op de verschillende niveaus (de dienst Automatisering, de Task Force Geschillen, de gewestelijke directies).

Er werd hierbij nagegaan, enerzijds, in welke mate deze cijfers voortkomen uit een geautomatiseerde dossieropvolging, die automatisch leidt tot de statistieken van de dienst Automatisering en, anderzijds, in welke mate ze het resultaat zijn van het periodiek of op bepaalde tijdstippen verzamelen van de informatie die op de gewestelijke directies bijgehouden wordt.

3.1.1.1 Beschrijving

In de regel wordt een bezwaarschrift ingediend bij één van de (klassieke) gewestelijke directies, waar het wordt ingeschreven en ingevoerd in het geautomatiseerde systeem. Daarbij worden het jaar van indiening, artikelnummer en soort belasting ingegeven.

Het orderbureau van de gewestelijke directie zorgt dan voor de indeling van de bezwaarschriften en de toekenning ervan aan de bevoegde dienst. Op het ogenblik van de inschrijving van het dossier op de gewestelijke directie moet namelijk het onderscheid worden gemaakt tussen bezwaarschriften die volgens de vereenvoudigde procedure²⁴ kunnen worden onderzocht²⁵ en de bezwaarschriften die een grondig onderzoek vergen.

De eenvoudige dossiers blijven op de directie tot de beslissing. De moeilijke dossiers gaan voor grondige behandeling ook naar andere entiteiten. Deze dossiers worden dan manueel uitgeschreven op het directieniveau en manueel ingeschreven door de entiteit die het dossier in behandeling krijgt en die het op haar beurt uitschrijft na afhandeling. Bij de verzending van een geschillendossier tussen de diverse diensten worden ook de input en de output in de geautomatiseerde systemen telkens bijgewerkt. De manueel verzamelde en bijgehouden gegevens worden per e-mail naar de dienst Automatisering gezonden.

De dienst Automatisering bezorgt op basis hiervan nadien aan de gewestelijke directies en aan de Task Force Geschillen per kwartaal de staten 330 A, die het cumulatieve resultaat en de stand van zaken geven van de inputs en de outputs van de verschillende geadresseerden in de geautomatiseerde systemen. Deze staten 330 A zijn het basisinstrument voor de administratie om de behandeling van de dossiers op te volgen.

Ook de cijfers voor het jaarverslag worden uit deze statistieken afgeleid.

²⁴ Bezwaarschriften over vennootschapsbelasting worden normaal nooit via de vereenvoudigde procedure afgehandeld.

²⁵ Periodieke Werkzaamheden, I-Geschillen, Staat 330 A, 3.

Daarnaast houden alle geadresseerden van de geschillendossiers nog – ieder op zijn manier en voor eigen gebruik – manueel lijsten bij om de verrichte werkzaamheden te bevestigen en worden ook telkens lijsten opgesteld (minstens in tweevoud) om de opvolging van de afhandeling van de bezwaarschriften te verzekeren. Deze lijsten moeten per kwartaal worden vergeleken met de staten 330A van de dienst Automatisering.

Tenslotte maakt de Task Force Geschillen zelf ritme- en rendementsstatistieken aan, enerzijds, aan de hand van de staten 330A die de dienst Automatisering bezorgt en, anderzijds, aan de hand van de gegevens die de task force zelf maandelijks bij de betrokken entiteiten opvraagt.

Staten 330 A van de dienst Automatisering

Deze staten worden bezorgd per gewestelijke directie (globaal) en voor de afzonderlijke entiteiten waaraan binnen de directie (een deel van) de behandeling kan worden toegewezen: directie, inspecties, ontvangkantoren, controlekantoren en controlecentra (de BBI-cel Geschillen binnen de directie wordt voor de statistieken beschouwd als een afzonderlijke inspectie).

Deze statistieken geven per kwartaal de aantallen bezwaarschriften en bezwaardossiers aan voor het geheel en per entiteit.

De aantallen bezwaardossiers worden, enerzijds, ingedeeld in dossiers die aanleiding geven tot een grondig onderzoek (kolom 1 tot en met 12) en dossiers die volgens de vereenvoudigde procedure behandeld worden (kolom 13 tot en met 16). Anderzijds worden ze opgesplitst volgens de aard van de belasting (rijen 1 tot 10):

- PB personenbelasting;
- BNV/nat.pers. belasting van niet-inwoners/natuurlijke personen;

Samen de PB in de ruime zin.

- BNV/Ven belasting van niet-inwoners/vennootschappen;
- VenB vennootschapsbelasting;
- RPB rechtspersonenbelasting;

Samen de VenB in de ruime zin.

- OV onroerende voorheffing;
- RVConv. roerende voorheffing overeenkomsten;
- RV andere roerende voorheffing andere;
- BV bedrijfsvoorheffing;

Samen de voorheffingen.

- Gelijkg. B. met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen.

Hiervan worden onder andere de volgende aantallen opgevolgd:

- totaal aantal nieuwe bezwaarschriften, ingediend tijdens de periode (kolom 1) en gecumuleerd tijdens het jaar (kolom 13);
- nog te onderzoeken dossiers aan het begin van de periode (kolom 2 en kolom 14);
- tijdens de periode en gecumuleerd tijdens het jaar ontvangen dossiers, nieuwe (kolom 3) en door andere diensten teruggestuurde (kolom 4);

- totaal van de te onderzoeken dossiers (kolom 5);
- totaal van de behandelde dossiers tijdens de periode en gecumuleerd tijdens het jaar (kolom 6 en 7 en kolom 15);
- nog te onderzoeken dossiers aan het einde van de periode (kolom 8 en kolom 16);
- uitsplitsing van kolom 8 volgens het jaar van indiening van de bezwaarschriften (kolom 9 tot 12).

Van de dossiers die aanleiding gaven tot een grondig onderzoek wordt ook de aard van de beslissing (aanvaard, verworpen, gedeeltelijk verworpen, verzaking en andere) genoteerd.

Na de wetswijzigingen hebben de dienst Automatisering en de gewestelijke directies, op aangeven van de Task Force Geschillen, de inputgegevens verder opgesplitst in:

- grondige procedure;
- eenvoudige procedure;
- ambtshalve ontheffingen;
- arbeidsongevallen (recenter).

In 1999 werd een bijkomende invoer toegevoegd om de bezwaren over de aanslagjaren 1999 en volgende (nieuwe procedure) afzonderlijk te kunnen volgen. Zo kunnen de gewestelijke directies sinds 1 april 1999 voor de bezwaarschriften vanaf het aanslagjaar 1999 en volgende een listing afdrukken van bezwaarschriften waarvoor de beslissingstermijn van zes maanden al is overschreden. Dit is belangrijk omdat die bezwaarschriften voor de rechtbanken van eerste aanleg kunnen worden ingeleid.

Voor bezwaarschriften tegen aanslagen van ambtswege, waarvoor de wet een beslissingstermijn van negen maanden voorschrijft, kon diezelfde listing dan weer niet worden afgedrukt, tenzij onrechtstreeks door op een bepaalde datum een listing van de bezwaarschriften die dan nog in behandeling zijn, af te drukken of op het scherm te raadplegen. Die listing bevat dan wel de nuttige gegevens maar geen deeltotalen van de aantallen.

Via de toepassing *bezwaarschriften* beschikken de gewestelijke directies dus over beperkte hulpmiddelen voor de geautomatiseerde opvolging van de behandeling van bezwaarschriften.

De toepassing is gebaseerd op hetzelfde gegevensbestand dat wordt gebruikt voor het aanmaken van de staten 330 A.

Statistieken Task Force Geschillen

De dienst Automatisering stelt maandelijks herwerkte, beperktere versies van de bovenvermelde staten 330 A ter beschikking van de Task Force Geschillen.

Deze statistieken omvatten de grondige bezwaarschriften over de PB in de ruime zin, de VenB in de ruime zin en de RV. Ze bevatten niet de grondige bezwaarschriften over de onroerende voorheffing, de met de inkomstenbelasting gelijkgestelde belastingen en de arbeidsongevallen. Ze bevatten evenmin de bezwaarschriften die worden behandeld volgens de vereenvoudigde procedure.

De Task Force Geschillen maakt op basis van deze maandelijksse gegevens de volgende statistieken:

- Ritmestatistieken: tegen welk ritme worden de beslissingen genomen? Tegen welk ritme wordt de achterstand weggewerkt? En de oude voorraad op zichzelf? Verschilt het ritme tussen de verschillende directies? Verschilt het ritme vóór april 2000 van dat na april 2000 (bijkomend personeel)?
- Rendementsstatistieken: naast het ritme op zich van de genomen beslissingen wordt het aantal beslissingen hier ook gekoppeld aan het aantal personeelsleden. Is een sneller of trager ritme te wijten aan meer of minder personeel of aan een hoger of lager rendement?

Deze statistieken worden gemaakt en gebruikt voor het toezicht door de Task Force Geschillen, in samenwerking met de BIC, op de diensten die de bezwaarschriften behandelen. Ze zijn echter niet altijd uniform opgesteld, zodat ze niet toelaten algemene vaststellingen te doen en conclusies te trekken. Ze kunnen wel worden gebruikt ter illustratie of om trends aan te geven.

Voor de uitvoering van de cijferanalyse werd ook een beroep gedaan op de statistieken opgemaakt ten behoeve van de Task Force Geschillen.

3.1.1.2 *Betrouwbaarheid*

De Task Force Geschillen en de BIC stelden vast dat niet alle diensten dezelfde normen hanteren voor het aanleggen van een bezwaardossier. Zo zijn er diensten die ten onrechte een bezwaardossier per aanslagjaar openen voor één bezwaarschrift dat betrekking heeft op verschillende aanslagjaren.

Daarnaast werd erop gewezen dat, voor een correcte weergave van de werkelijkheid, alle diensten die betrokken zijn bij de behandeling van de bezwaarschriften alle rubrieken van deze staten moeten invullen en dat correct moeten doen. Dit bleek in de praktijk geen evident uitgangspunt te zijn.

Omdat enkel de aanwezigheid per gewestelijke directie van alle staten 330 A periodiek wordt gecontroleerd en de gewestelijke directies, zonder enige controle van het hoofdbestuur, rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de juistheid van de doorgestuurde staten, is de interne controle op de staten 330 A voor de meeste directies zeer beperkt.

Wanneer deze controle onvoldoende gebeurt, stapelen de onnauwkeurigheden zich in de loop der jaren langzaam op. Daardoor zijn er ook cijfermatige fouten geslopen in de gecentraliseerde staten 330 A.

Hierna volgt een opsomming van enkele vastgestelde fouten:

- Het aantal bezwaarschriften dat tijdens het kalenderjaar nieuw ingediend werd (over de personenbelasting en de vennootschapsbelasting) en dat aanleiding gaf tot een grondig onderzoek, kwam niet overeen met het aantal ontvangen dossiers dat grondig moest worden onderzocht. Een mogelijke verklaring hiervoor vormen de zwevende dossiers. Dat zijn dossiers die de gewestelijke directies wel hebben verzonden, maar die de dienst van bestemming nog niet heeft (opgetekend als) ontvangen. De computerbestanden *zending in* en *zending out* zijn niet met elkaar gelinkt.
- De beginvoorraad 2000 van de staat 330 A van de nog te behandelen bezwaarschriften (over de personenbelasting en de vennootschapsbelasting) die aanleiding gaven tot een grondig onderzoek, kwam niet overeen met de eindvoorraad 1999 van de staat 330 A.

Voorraad	PB grondig	VenB grondig
Eindvoorraad gewestelijke directie 1999	7.690	1.982
Eindvoorraad inspecties Geschillen 1999	66.898	16.478
Totaal eindvoorraad 1999	74.588	18.460
Beginvoorraad gewestelijke directie 2000	7.652	1.958
Beginvoorraad inspecties Geschillen 2000	60.970	14.807
Totaal beginvoorraad 2000	68.622	16.765
Verschil (eindvoorraad – beginvoorraad)	5.966	1.695

Bron: Staten 330 A op 31/12/1999 en 31/12/2000

De verschillen zijn ook hier deels te wijten aan tussen de entiteiten zwevende dossiers²⁶.

De Task Force Geschillen heeft er tijdens haar bezoeken ter plaatse op gewezen dat de eindvoorraad van de ene maand moest overeenstemmen met de beginvoorraad van de daaropvolgende maand.

- De staten 330 A die eenzelfde kalenderjaar betreffen maar op een verschillend moment afgedrukt worden, stemmen niet overeen. De wijzigingen en correcties die de gewestelijke directies doorsturen en die de dienst Automatisering na datum van opmaak van de staten 330 A doorvoeren, liggen aan de basis van deze verschillen.
- De som van de totalen van de beslissingen per entiteit (voor alle belastingen samen) over de dossiers die aanleiding gaven tot een grondig onderzoek (kolom 6 van de staten 330 A van de entiteiten) stemde niet overeen met het totaal van de genomen beslissingen. Daarnaast stemde het totaal van de beslissingen (voor alle belastingen samen) over de dossiers die aanleiding gaven tot een grondig onderzoek ook niet overeen met de som van de totalen van de beslissingen opgesplitst volgens aard.
- In het jaarverslag 1999 werden de cijfers opgenomen van het aantal hangende bezwaarschriften op 31 december 1999. Het aantal hangende bezwaarschriften VenB omvat het totaal van de bezwaarschriften vennootschapsbelasting, rechtspersonenbelasting en belasting niet-inwoners vennootschappen. Het aantal hangende bezwaarschriften PB omvat het totaal van de bezwaarschriften personenbelasting, belasting niet-inwoners natuurlijke personen, roerende voorheffing en bedrijfsvoorheffing. Beide omvatten zowel de grondig te behandelen als de volgens de vereenvoudigde procedure te behandelen bezwaarschriften.

De cijfers die werden opgenomen in het jaarverslag werden afgeleid uit de staten 330 A, na een correctieberekening. Die berekening gaf een verschil met de staten 330 A op 31 december 1999 aan van 0,83% voor de vennootschapsbelasting en 2,5% voor de personenbelasting.

²⁶ Een voorbeeld van verklaring (gegeven door de Task Force Geschillen) is dat indien een bezwaarschrift zich bevindt op een onjuiste inspectie Geschillen, het moet worden teruggezonden naar de juiste inspectie. Deze terugzending kan niet gebeuren door de kolom terugzending aan te passen, omdat die kolom enkel bestemd is voor de terugzendingen aan de gewestelijke directie. De enige mogelijkheid die de inspecties hebben, is een aanpassing van de beginvoorraad (bij de foute inspectie een aanpassing in min en bij de juiste inspectie een aanpassing in plus). Indien deze aanpassing bij de ene inspectie wel gebeurt en bij de andere niet, resulteert dit in gecumuleerde fouten verspreid over verschillende jaren.

3.1.1.3 Deelbesluit

De beschikbare statistieken zijn de staten 330 A van de dienst Automatisering en de statistieken van de Task Force Geschillen. Bij het onderzoek naar de betrouwbaarheid van deze statistieken werden kleine fouten en verschillen vastgesteld. Die verschillen zijn een rechtstreeks gevolg van het gebrek aan interne controle bij de opmaak van de staten 330 A op de gewestelijke directies. De toepassing van de dienst Automatisering geeft geen volledig correct beeld van de werkelijkheid.

De Task Force Geschillen is in 2000 voor het eerst gestart met een steekproefgewijze controle op de staten 330 A. Op 10 januari 2001 werd de reconciliatie gemaakt voor het aantal te behandelen bezwaarschriften op 31 december 2000 tussen de statistieken van de Task Force Geschillen en de cumulatieve staat 330 A. Er werd een verschil vastgesteld van 27 eenheden.

Toch worden de staten 330 A voldoende betrouwbaar geacht om een cijferanalyse uit te voeren en tendensen aan te geven over de behandeling van de bezwaarschriften. Voor de cijferanalyse werd daarom toch gesteund op de staten 330 A van de jaren 1998, 1999, 2000 en 2001.

Bij de actualisatie werd vastgesteld dat deze toestand eind 2002 nog niet noemenswaardig was veranderd.

Binnen de administratie werd in een project *performantiemeting* gewerkt aan een specifiek systeem voor de opvolging van de bezwaarschriften²⁷. Daartoe werd een werkgroep opgericht om een project *workflow* functioneel uit te werken voor de geschillenregeling²⁸. Het betreft een informaticaprogramma dat steunt op het elektronische beheer van documenten om de taken bij de geschillenbehandeling te verdelen en op te volgen. Het was de bedoeling dat dit systeem de circulatie van dossiers volgens een vooropgesteld schema zou laten verlopen en dat het *workflow*-programma voor elk van de fasen de einddata zou bepalen en de opvolging van de dossiers zou verzekeren tot aan de definitieve afhandeling.

In 2001 hebben ambtenaren van de buitendiensten een voorstudie uitgevoerd²⁹. Bij gebrek aan de nodige kennis en expertise binnenshuis heeft de fiscale administratie ervoor geopteerd een dergelijk opvolgingssysteem via outsourcing door een extern privé-bedrijf te laten installeren³⁰. In afwachting van de implementatie van het nieuwe systeem is de oude toepassing nog altijd in gebruik.

Er ontbreekt dus nog altijd een performant, coherent, geïntegreerd en automatisch dossieropvolgingssysteem.

Het lijkt geen twijfel dat het bijkomend manueel (of via zelf ontwikkelde toepassingen) bijhouden en registreren van al deze handelingen, dat het gevolg is van het ontbreken van een performant, geïntegreerd systeem, heel wat werklast meebrengt.

²⁷ Voor een overzicht van de doelstellingen en van de vooropgestelde indicatoren op het vlak van het proces van de geschillenbehandeling binnen de AOIF, zie het Verslag van de Tweede Belgisch-Nederlandse Conferentie, Brugge, 20-22 november 2000, nr. 19, beheersaspecten.

²⁸ A. ZENNER, *Naar een nieuwe fiscale cultuur, Vereenvoudiging van de fiscale procedures en de strijd tegen de grote fiscale fraude*, Actieplan van de regeringscommissaris, maart 2001, 25.

²⁹ Jaarverslag 2001, Algemene administratie van de belastingen, 21.

³⁰ Op 5 juli 2002 verleende de Ministerraad zijn toestemming om de algemene offerteaanvraag uit te schrijven.

3.1.2 Omvang en evolutie van de achterstand in de afhandeling van bezwaarschriften

In deze cijferanalyse worden de volgende begrippen gebruikt:

- zeer oude voorraad: totaal van alle nog hangende bezwaarschriften die werden ingediend vóór 1998; dit geeft een beeld van de in de loop der jaren geaccumuleerde achterstand.
- oude voorraad: totaal van alle nog hangende bezwaarschriften die werden ingediend vóór 1999; dit geeft een beeld van het aantal bezwaarschriften dat nog volgens de oude procedure moest worden afgewerkt.
- voorraad: totaal van alle op een bepaalde datum nog hangende bezwaarschriften.

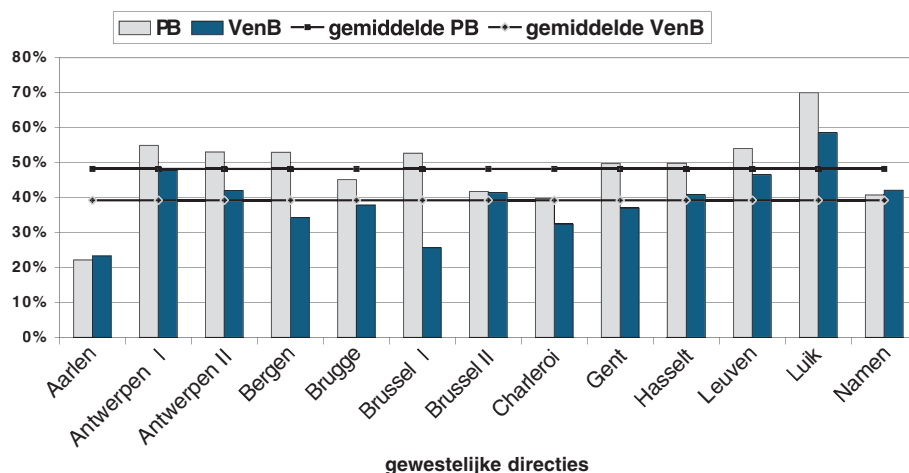
3.1.2.1 Omvang en evolutie van de achterstand in de behandeling van bezwaarschriften ingediend vóór 1998 (zeer oude voorraad)

De zeer oude voorraad die in de loop der jaren geaccumuleerd is, bevat veelal moeilijke bezwaarschriften die voor afhandeling achterbleven op de inspecties Geschillen. In afwachting van de beslissing in deze dossiers waren ook de gelijkaardige dossiers geblokkeerd. Bovendien konden al deze betwistingen overeenkomstig de wettelijke overgangsregeling na 31 maart 2001 voor de rechtbank van eerste aanleg worden ingeleid.

De cijfers slaan altijd op de bezwaarschriften die werden of moesten worden behandeld volgens de grondige procedure bij de inspecties Geschillen en hun gewestelijke directies.

De volgende grafiek geeft per directie aan in welke mate deze zeer oude voorraad in de loop van het jaar 2000 werd weggewerkt.

Grafiek 1: Verhouding van het aantal beslissingen genomen in 2000 in bezwaardossiers ingediend vóór 1998 t.o.v. het totaal aantal bezwaardossiers van vóór 1998



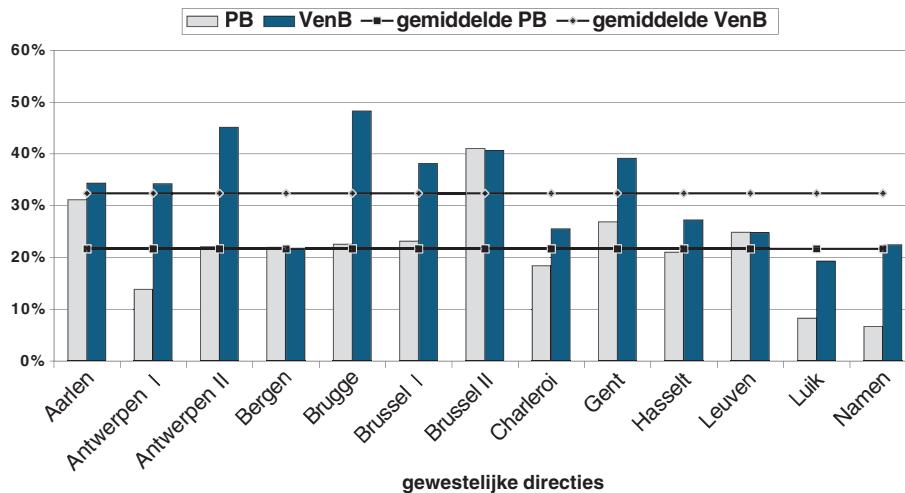
Bron: staten 330 A op 31/12/2000

De afname was in de VenB (gemiddeld 39,13%) lager dan in de PB (gemiddeld 48,14%). Dit ligt waarschijnlijk aan het verschil in moeilijkheidsgraad van de dossiers.

Slechts één gewestelijke directie vennootschapsbelasting (en de daaronder ressorterende inspecties Geschillen) scoorde boven 50%.

De volgende grafiek geeft per directie aan in welke mate de werkzaamheden in het jaar 2000 specifiek werden toegespitst op het wegwerken van de zeer oude voorraad

Grafiek 2: Verhouding van het aantal beslissingen in 2000 genomen in bezwaardossiers ingediend vóór 1998 t.o.v. het totaal aantal beslissingen genomen in 2000



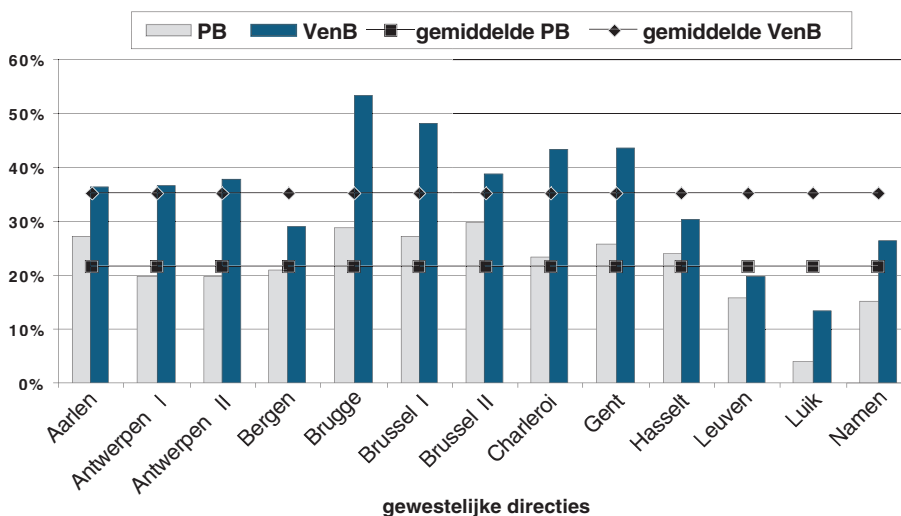
Bron: staten 330 A op 31/12/2000

Voor de PB had gemiddeld 21,67% van de beslissingen (grondige procedure) in 2000 betrekking op de zeer oude voorraad. Voor de VenB liep dit gemiddelde percentage op tot 32,37%.

Het percentage bereikt in geen enkele directie (en de daaronder ressorterende inspecties Geschillen) 50%. Er zijn wel grote verschillen tussen de gewestelijke directies onderling.

De volgende grafiek geeft per directie aan in welke mate de zeer oude voorraad (op datum van 31 december 2000) voor de toekomst nog een extra werklast voor deze diensten uitmaakte.

Grafiek 3: Verhouding van de stock aan bewaarschriften van vóór 1998 t.o.v. het totaal aantal bezwaarschriften op 31/12/2000



Bron: staten 330 A op 31/12/2000

Het gemiddelde aandeel van deze zeer oude voorraad in de totale voorraad bedroeg op 31 december 2000 in de PB 21,62% en in de VenB nog altijd 35,14%.

In de gewestelijke directie Brugge bijvoorbeeld bedroeg dit aandeel op 31 december 2000 voor de VenB nog meer dan 50% (grafiek 3), hoewel bijna 50% van alle beslissingen voor de VenB in 2000 betrekking had op de zeer oude voorraad (grafiek 2), waardoor deze zeer oude voorraad in Brugge in het jaar 2000 voor 40% werd weggewerkt.

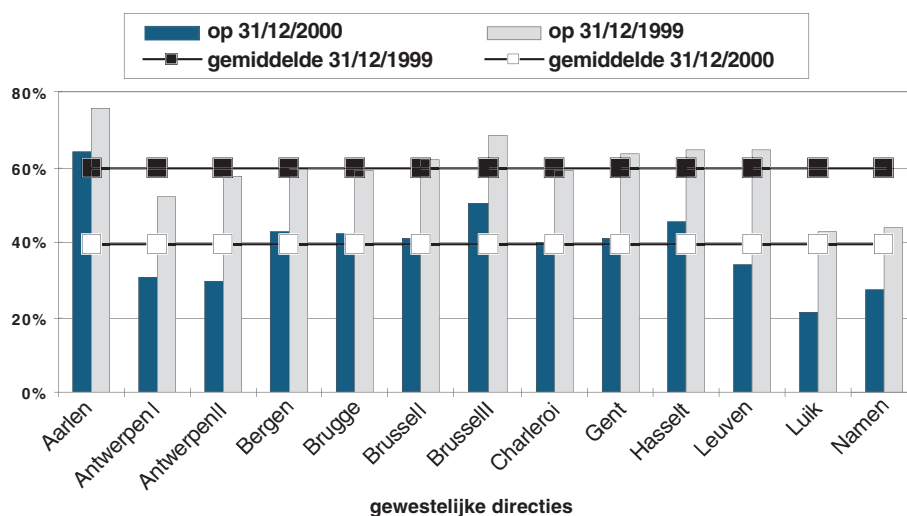
Grafiek 3 leert dat de inspanningen van het jaar 2000 om de zeer oude voorraad weg te werken (zie grafiek 2) in het jaar 2001 onverminderd moesten worden voortgezet.

Hoewel nauwelijks inhoudelijke gegevens worden verzameld, kan men ervan uitgaan dat de nog af te handelen **dossiers moeilijke dossiers** waren.

3.1.2.2 Omvang en evolutie van de achterstand in de behandeling van bezwaarschriften ingediend vóór 1999 (oude voorraad)

De cijfers in onderstaande grafieken slaan altijd op de bezwaarschriften die werden of moesten worden behandeld volgens de grondige procedure bij de inspecties Geschillen en hun gewestelijke directies.

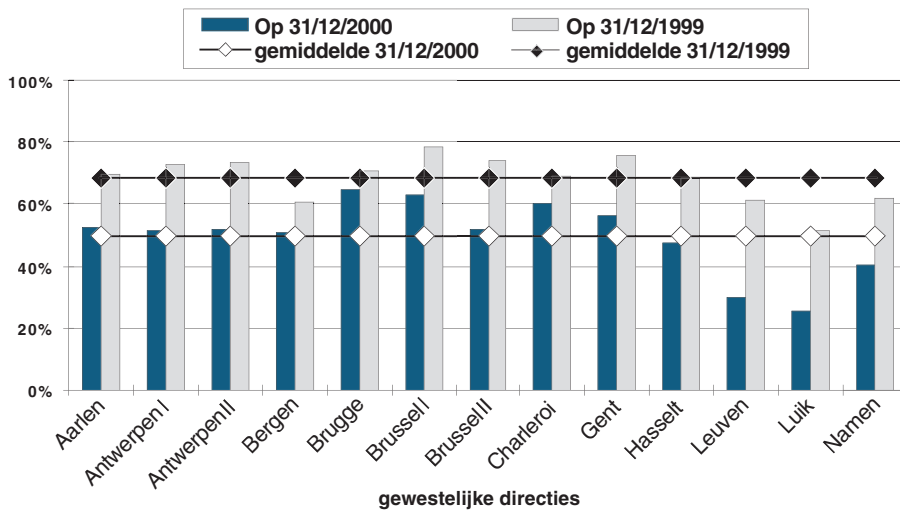
Grafiek 4: Verhouding van de stock aan bewaarschriften PB ingediend vóór 1999 t.o.v. de totale stock aan bezwaarschriften PB



Bron: staten 330 A op 31/12/1999 en 31/12/2000

Grafiek 4 toont dat, wat de PB betreft, de verhouding oude voorraad tegenover totale voorraad in de loop van 2000 met gemiddeld 20,29% is gedaald tot 39,18%. Vooral in de gewestelijke directies Aarlen, Brussel II en Hasselt was deze verhouding op 31 december 2000 nog erg hoog.

Grafiek 5: Verhouding stock aan bewaarschriften VenB ingediend vóór 1999 t.o.v. de totale stock aan bezwaarschriften VenB

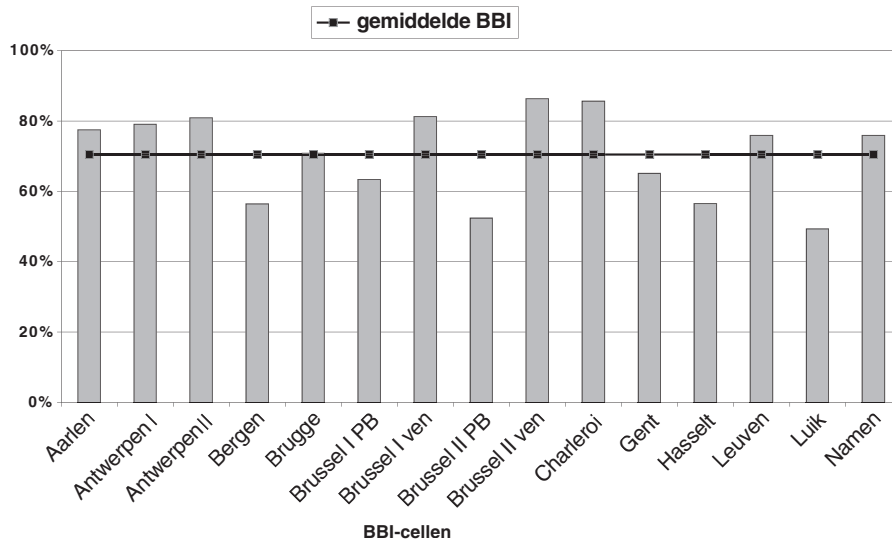


Bron: staten 330 A op 31/12/1999 en 31/12/2000

Grafiek 5 toont dat, wat de VenB betreft, de verhouding oude voorraad tegenover totale voorraad in de loop van 2000 met gemiddeld 18,61% is gedaald tot 49,71%. De gewestelijke directies Brugge³¹, Brussel I ven en Charleroi zijn de koplopers inzake de oude voorraad op 31 december 2000.

De onderstaande grafiek toont aan dat, wat de bezwaarschriften met betrekking tot de BBI-dossiers betreft, de verhouding oude voorraad tegenover totale voorraad op 31 december 2000 zelfs nog 70,40% bedroeg. Die verhouding was het hoogst in Brussel II ven, Charleroi en Brussel I ven³².

Grafiek 6: Verhouding van de stock aan bewaarschriften BBI ingediend vóór 1999 t.o.v. de totale stock aan bezwaarschriften BBI op 31/12/2000



Bron: statistieken Task Force Geschillen

³¹ In het verslag van 19 februari 2001 over hun bezoek aan de gewestelijke directie Brugge melden de BIC en de Task Force Geschillen dat een groot aantal bezwaarschriften geblokkeerd is wegens bezaardossiers over maaltijdcheques.

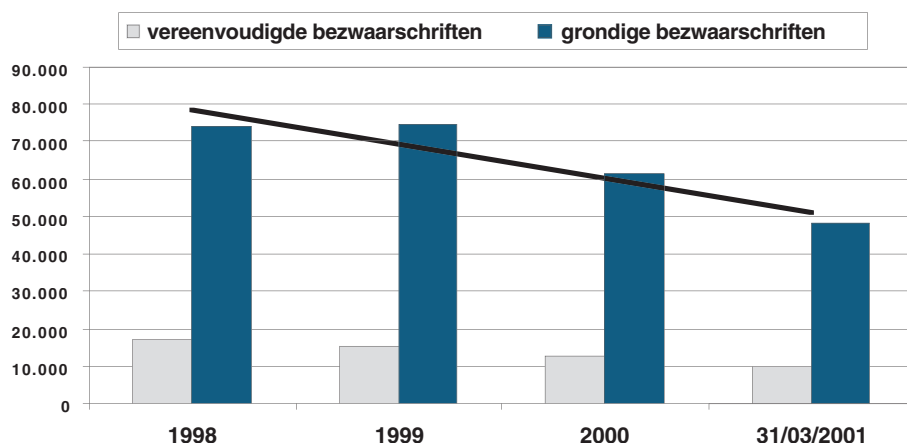
³² In een fax van 11 januari 2001 kaart de gewestelijk directeur Brussel I ven de zorgwekkende evolutie van de voorraad BBI-dossiers aan. De BBI-dossiers zijn inderdaad complex, de weerstand van de taxatiedienst tegenover de voorstellen van de BBI blijkt groot te zijn en het afhandelen van de BBI-dossiers te vertragen.

Uit het grievenonderzoek van 31 maart 1999 (zie verder) bleek dat voor ongeveer 59% (3514/5970) van de toen hangende BBI-bezwaarschriften het onderzoek zelfs nog moest worden aangevat. Voor de BBI-cellen van Antwerpen, Brussel, Charleroi, Hasselt, Luik en Namen sloeg meer dan de helft van de nog niet aangevatte bezwaarschriften op bezwaarschriften ingediend vóór 1997. Voor de BBI-cellen van Bergen, Brugge en Gent dateerde de helft van de niet-aangevatte bezwaarschriften van vóór 1998³³.

3.1.2.3 Algemene omvang en evolutie van de achterstand in de afhandeling van bezwaarschriften (voorraad)

Onderstaande grafieken 7 en 8 tonen aan dat de voorraad gedaald is. De in 2000 en begin 2001 geleverde inspanningen hebben ertoe geleid dat de totale voorraad (grondige en vereenvoudigde procedure samen) op 31 maart 2001 was gedaald tot 58.041 inzake PB, exclusief de arbeidsongevallen (m.a.w. een afname met 36,9% tegenover 31 december 1999) en tot 13.419 inzake VenB (m.a.w. een afname met 34,9% tegenover 31 december 1999).

Grafiek 7: Jaarlijkse evolutie van het aantal bezwaarschriften PB (vereenvoudigde en grondige procedure) op het einde van elk jaar en op 31/03/2001

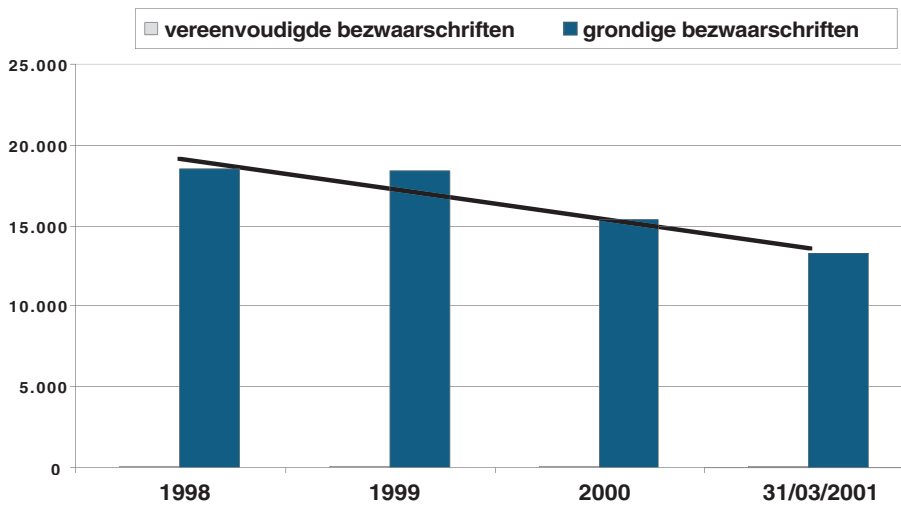


Bron: staten 330 A op 31/12/1998, 31/12/1999, 31/12/2000 en 31/03/2001

De voorraad met betrekking tot arbeidsongevallen (specifiek probleem) bedroeg op 31 maart 2001 nog 75.354 dossiers.

³³ Directienota directeur-generaal BBI, 14 juni 1999, 1 en 2.

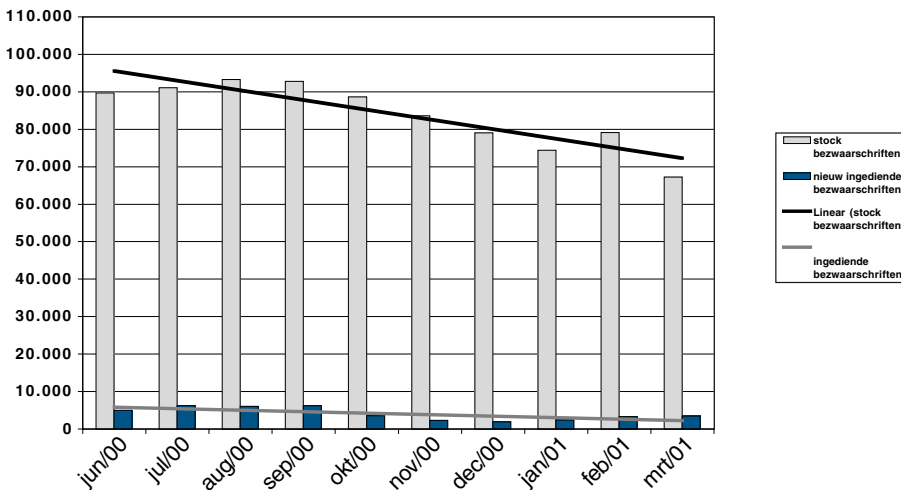
Grafiek 8: Jaarlijkse evolutie van het aantal bezwaarschriften VenB (vereenvoudigde en grondige procedure) op het einde van elk jaar en op 31/03/2001



Bron: staten 330 A op 31/12/1998, 31/12/1999, 31/12/2000 en 31/03/2001

Grafiek 9 toont de maandelijkse evolutie van juni 2000 tot maart 2001 van de voorraad aan bezwaarschriften die volgens de grondige procedure moesten (moeten) worden afgehandeld.

Grafiek 9: Maandelijkse evolutie van de grondige bezwaarschriften (exclusief arbeidsongevallen)



Bron: maandelijkse statistieken grondige bezwaarschriften Task Force Geschillen

Op 31 maart 2001 bedroeg de voorraad grondige bezwaarschriften (exclusief arbeidsongevallen, onroerende voorheffing en met inkomstenbelasting gelijkgestelde belastingen) van alle belastingsoorten in absolute termen 67.240 bezwaarschriften. Daarvan waren er 27.296 (40,5 %) ingediend vóór 1999 (oude voorraad). In de 67.240 bezwaarschriften zijn de 4.691 BBI-dossiers inbegrepen.

Deze aantallen evolueerden nadien als volgt:

Toestand op:	Totaal, BBI inbegrepen	waarvan van 1998 en vroeger	waarvan van 1999	BBI-dossiers
31/12/2000	83.765	36.286	17.740	4.788
31/03/2001	67.240 ³⁴	27.296	12.375	4.691
30/06/2001	63.119	22.457	9.362	4.641
30/09/2001	64.252	19.532	7.660 ³⁵	4.487
			Waarvan van 1999 en vroeger	
31/12/2001	54.596		22.759	3.997
31/03/2002	46.527		18.324	3.816
30/06/2002	40.313		14.159	3.585
30/09/2002	41.280		11.214	3.286
31/10/2002	38.858		10.486	3.133

Bron: maandelijkse statistieken grondige bezwaarschriften Task Force Geschillen

De volledige voorraad grondige bezwaarschriften was op 31 oktober 2002 gedaald tot 38.858, waarvan er 10.486 in 1999 of vroeger waren ingediend. In dit aantal waren 3.133 BBI-bezwaarschriften inbegrepen, waarvan er 2.177 in 1999 of vroeger waren ingediend.

Aan deze totalen moeten de eigen bezwaarschriften van de controlecentra, die vanaf het aanslagjaar 2000 de bezwaren tegen hun eigen taxaties moeten behandelen³⁶, nog worden toegevoegd. Op 31 oktober 2002 bedroeg dit aantal 576, waarvan 248 meer dan zes maanden tevoren waren ingediend.

Het totaal aantal hangende bezwaarschriften (grondige en vereenvoudigde procedure, voor alle belastingen samen, inclusief arbeidsongevallen) bedroeg op 31 oktober 2002 nog 138.486³⁷. Van deze bezwaren waren er op dat ogenblik 87.050 meer dan zes / negen maanden tevoren ingediend.

Vanaf 2000 werd het mogelijk de bezwaarschriften die betrekking hebben op de arbeidsongevallen af te zonderen. Op 31 december 2000 waren nog 75.891 dergelijke bezwaarschriften in behandeling. Op 31 oktober 2002 was dit aantal gedaald tot 9.996³⁸.

³⁴ Dit aantal wordt door de Minister van Financiën ook vermeld in zijn antwoord op de parlementaire vraag nr. 615 van de heer C. EERDEKENS van 6 maart 2001 (*Vr. en Antw. Kamer, 2002-2003, 22 oktober 2002, 17.841*).

³⁵ In de Commissie voor de Financiën en de Begroting vermeldt de Minister van Financiën dat de voorraad bezwaarschriften van 1999 en vorige jaren op 30 september 2001 27.192 bedraagt. Dit stemt overeen met de aangehaalde 19.532 + 7.660 (*Hand. Kamer, 2001-2002, Com. Fin. en Begr., 13 november 2001, 575, 7*).

³⁶ Circulaire AOIF, 23 juli 2001, Ci. RH. 861/543.369.

³⁷ Statistieken Task Force Geschillen.

³⁸ De voorraad zou zijn weggewerkt tegen einde 2002. Dit werd mede mogelijk gemaakt door de wet van 19 juli 2000 tot wijziging van de artikelen 34, §1 en 39 W.I.B. 1992 (*B.S. 4 augustus 2000, 26.779*), die toeliet de nodige rechtzettingen indien mogelijk via het kohier te doen.

3.1.2.4 Deelbesluit

Uit de cijferanalyse van de omvang en de evolutie van de achterstand in de afhandeling van de bezwaarschriften blijkt dat het wegwerken van de zeer oude voorraad bezwaarschriften (ingediend vóór 1998), die zich in de loop der jaren voor de inwerkingtreding van de nieuwe bezwaarprocedure had geaccumuleerd, de bevoegde diensten in het jaar 2000 erg heeft belast.

Wat de VenB betreft sloeg meer dan 30% van de beslissingen die in 2000 volgens de grondige procedure werden genomen, op deze zeer oude voorraad. Voor de PB bedroeg dit meer dan 20%. Er werd dus zeker meer dan gewone aandacht aan deze ingewikkelde dossiers besteed.

Hoewel het hier in principe om moeilijke dossiers ging, werden in de PB bijna 50% en in de VenB bijna 40% van deze zeer oude bezwaarschriften in 2000 afgehandeld, zodat deze in de loop der jaren geaccumuleerde voorraad toch op één jaar tijd werd gehalveerd. Dit wijst erop dat alleszins een behoorlijke inspanning werd geleverd. Aangezien de zeer oude voorraad in 2000 nagenoeg gehalveerd werd, zou die voorraad in 2001 bijna volledig moeten zijn weggewerkt, als tegen hetzelfde tempo gewerkt werd.

De oude voorraad bezwaarschriften (ingediend vóór 1999, hij omvat dus ook de zeer oude voorraad), werd in 2000 met ca. een derde verminderd (PB daalde van ca. 60% naar ca. 40%, VenB daalde van 70% naar 50%). Tegen hetzelfde tempo zou het dus nog meer dan twee jaar duren (tot in 2003) voor deze oude voorraad volledig zou zijn weggewerkt.

Deze cijfers wijzen erop dat in 2000 een merkbare inspanning werd geleverd om de geaccumuleerde zeer oude voorraad weg te werken. Wellicht ging dat minstens gedeeltelijk ten koste van de afhandeling van de in 1998 ingediende bezwaarschriften, waarvan waarschijnlijk enkel de eenvoudige dossiers werden afgehandeld. Het zag ernaar uit dat de meest ingewikkelde dossiers overbleven.

In 2001 moest de inspanning dus voortgezet en zelfs geïntensifieerd worden, opdat de nog aanwezige oude voorraad na het einde van de overgangperiode (31 maart 2001) de bevoegde diensten niet nodeloos verder zou belasten.

Uit de laatste cijfers blijkt dat de oude voorraad en zeer oude voorraad nadien verder werden weggewerkt. Op 31 oktober 2002 waren nog ca. 10.000 bezwaarschriften van 1999 en vroeger niet afgehandeld tegen nog meer dan 50.000 op 31 december 2000 en ca. 40.000 op het einde van de overgangperiode.

Het aandeel van de BBI-bezwaarschriften hierin neemt toe: van de 3.133 op 31 oktober 2002 nog hangende BBI-bezwaarschriften werden er 2.177 in 1999 of vroeger ingediend.

De doelstelling om de oude voorraad weg te werken, werd dus ondanks de geleverde inspanningen niet gehaald op het einde van de overgangperiode, en evenmin op 31 oktober 2002³⁹.

De volledige voorraad grondige bezwaarschriften bedroeg 38.858 op 31 oktober 2002 tegen 67.240 op 31 maart 2001. De volledige voorraad bezwaarschriften bedroeg op 31 oktober 2002 nog altijd 138.486, waarvan er toch 87.050 meer dan zes maanden (negen bij aanslag van ambtswege) tevoren werd ingediend. Dit laatste cijfer is hoog.

De dossiers van de arbeidsongevallen werden wel bijna volledig weggewerkt.

³⁹ In de statistieken vanaf 1 januari 2002 werd als oude voorraad beschouwd de bezwaarschriften ingediend vóór 2000 (in 1999 en vroeger).

3.1.3 Rendement (efficiëntie) van de afhandeling van bezwaarschriften

Het wegwerken van de oude voorraad bezwaarschriften had betrekking op moeilijke dossiers en op de grondige procedure. De geaccumuleerde achterstand, die tijdens de overgangperiode moest worden weggewerkt, heeft de diensten overbelast.

Deze moeilijke dossiers waren en zijn evenwel niet de enige te behandelen dossiers. De cijfers hieronder hebben betrekking op de werklast en de prestaties in het algemeen van de geschillendiensten.

In eerste instantie werd per directie onderzocht hoeveel nieuwe bezwaarschriften in 2000 werden ingediend (evolutie werklast) en hoeveel beslissingen in 2000 werden genomen (evolutie productie) en de evolutie van de verhouding tussen beide.

In tweede instantie werd het gemiddeld aantal gepresteerde dagen gemeten die nodig waren voor het nemen van de beslissing in een bezwaardossier.

3.1.3.1 Aantal in 2000 ingediende bezwaarschriften en aantal in 2000 genomen beslissingen

Aangezien de totale voorraad bezwaarschriften in behandeling eind 2000 was afgenomen, zijn er meer beslissingen genomen dan dat er nieuwe bezwaarschriften zijn ingediend.

Dit wordt bevestigd door de volgende cijfers:

PB (grondige en vereenvoudigde procedure)	VenB (grondige en vereenvoudigde procedure)
Toename ingediende bezwaarschriften (1999=100): 105,69%	Toename ingediende bezwaarschriften (1999=100): 113,24%
Toename beslissingen (1999=100): 128,59%	Toename beslissingen (1999=100): 157,91%

Het aantal nieuwe bezwaarschriften nam toe. Het aantal beslissingen nam nog meer toe.

In de loop van het eerste trimester 2000 werden 323 personeelsleden toegevoegd aan de 667 personeelsleden⁴⁰ die bevoegd waren voor de behandeling van de geschillen⁴¹, wat de toename van het aantal beslissingen gedeeltelijk verklaart.

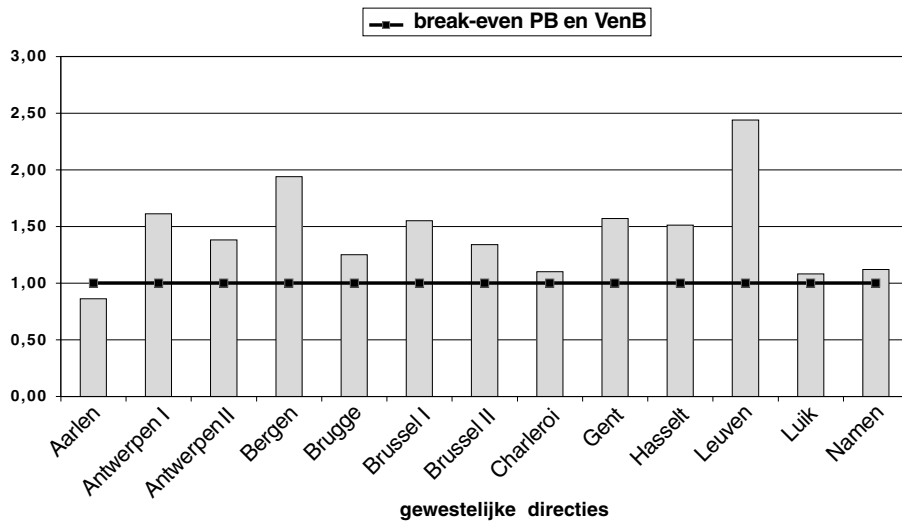
In de onderstaande grafiek 10 wordt voor het jaar 2000 per gewestelijke directie het aantal beslissingen vergeleken met het aantal nieuw ingediende bezwaarschriften. Hoe hoger deze verhouding, des te sneller de voorraad in 2000 dus werd afgebouwd.

Er werd enkel rekening gehouden met de bezwaarschriften grondige procedure (de beslissingen genomen zowel op het niveau van de gewestelijke directies zelf als van de eronder ressorterende inspecties Geschillen, inspecties A en controlecentra).

⁴⁰ Toestand op 31 december 1999.

⁴¹ In een directienota van de Task Force Geschillen van 22 januari 2001 gericht aan de directeur-generaal van de AOIF wordt expliciet gesteld dat de maatregelen om het aantal bezwaarschriften te verminderen genomen zijn in het eerste trimester van 2000.

Grafiek 10: Verhouding van de genomen beslissingen (PB en VenB) in 2000 t.o.v. de nieuw ingediende bezwaarschriften (PB en VenB) in 2000



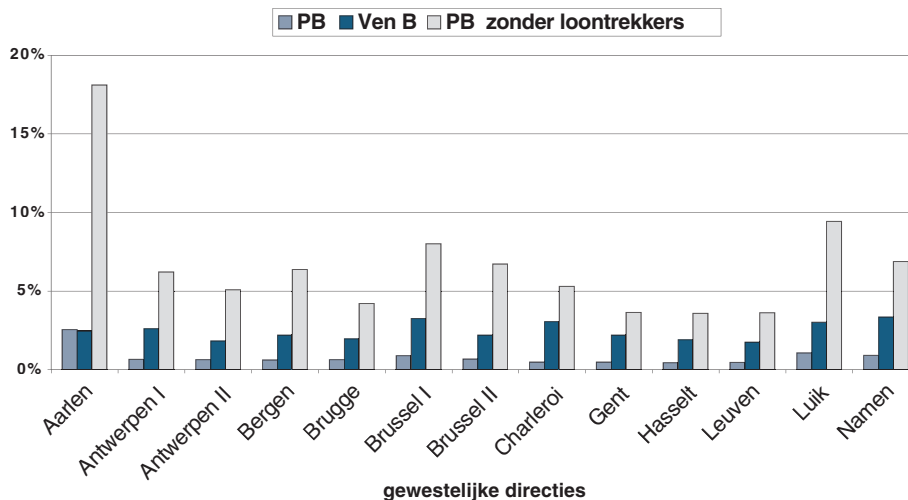
Bron: staten 330 A op 31/12/2000

Enkel in de gewestelijke directie Aarlen werden meer nieuwe bezwaarschriften ingediend dan er beslissingen werden genomen.

Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in onderstaande grafiek 11, die per gewestelijke directie de verhouding weergeeft tussen het aantal ingediende bezwaarschriften en het aantal belastingplichtigen van het gebied.

Deze verhouding geeft een interessante aanduiding over de *compliance* en de mondigheid van de belastingplichtigen, enerzijds, tegenover de kwaliteit (of de gestrengheid) van de taxatie, anderzijds.

Grafiek 11: Aantal ingediende bezwaarschriften in 2000 in verhouding tot het aantal belastingplichtigen in 2000



Bron: staten 330 A en statistiek 275G

De verhouding bedroeg gemiddeld voor de PB 0,8% en voor de VenB 2,43%. Indien in de PB de loontrekkers, genietters van vervangingsinkomsten en belastingplichtigen vrijgesteld van aangifte buiten beschouwing worden gelaten, dan bedroeg het gemiddelde percentage 6,69%. Dit laatste percentage liep in de gewestelijke directie Aarlen⁴² op tot bijna 20%, wat verklaart waarom het break-even-point niet bereikt werd.

Deze invalshoek was interessant omdat erdoor wordt beklemtoond dat naast de afhandeling van de bezwaarschriften ook de instroom van de nieuwe bezwaarschriften relevante informatie bevat die nuttig moet worden aangewend.

3.1.3.2 Gemiddeld aantal bestede dagen per genomen beslissing

Het rendement van het afhandelen van de grondige bezwaardossiers, uitgedrukt in aantal bestede dagen per bezwaarschrift, werd berekend door het totaal aantal bestede dagen te delen door de som van het aantal genomen beslissingen en de naar de gewestelijke directie teruggestuurde dossiers.

Dit rendement werd berekend voor de onderscheiden bevoegde entiteiten en geeft wellicht meer inzicht in de moeilijkheidsgraad van de dossiers dan in de inzet en de ijver van de betrokken ambtenaren⁴³.

Het gemiddelde rendement van de inspecties Geschillen (exclusief BBI-cellen) over het gehele jaar 2000 bedroeg 1,5 dag⁴⁴. Een geschillenambtenaar deed er bijgevolg gemiddeld anderhalve dag over om een beslissing te nemen over een bezwaarschrift.

De Task Force Geschillen heeft ook het rendement gemeten per trimester van 2000 voor alle inspecties Geschillen (waaronder ook de gespecialiseerde BBI-cellen). Daarbij was vanaf het tweede trimester een verbetering merkbaar: het rendement steeg van 1,98 dagen per bezwaarschrift tijdens het eerste trimester naar 1,37 dagen tijdens het vierde trimester.

Het gemiddelde rendement van de controlecentra (gemeten in de periode augustus-december 2000) bedroeg 3,2 dagen. De controlecentra werden vanaf februari 2001 aangespoord de behandeling van de nog resterende bezwaarschriften te bespoedigen⁴⁵.

⁴² Een mogelijke verklaring zijn de arresten van het Arbitragehof nr. 79/97 van 17 december 1997 (B.S. 11 februari 1998) en nr. 21/98 van 18 februari 1998 (B.S. 30 april 1998) die een gedecumuleerde toepassing van de vrijstelling met progressievoorbehoud voorschrijven voor inkomsten van buitenlandse oorsprong. Het berekeningsprogramma van de PB vertoonde voor het aanslagjaar 1999 evenwel een fout indien de echtgenote dergelijke vrijgestelde buitenlandse inkomsten genoot.

⁴³ Aan de hand van gesprekken met de gewestelijk directeurs, de door de inspecties BIC uitgebrachte verslagen en de beschikbare statistieken (o.a. staten 330 A) heeft de Task Force Geschillen diverse analyses gemaakt van o.m. de rendementen van de verschillende inspecties en de tijd die werd gespendeerd aan de verschillende groepen van bezwaarschriften die de laatste maanden werden behandeld, opgedeeld volgens het jaar van indiening (1999 en vroeger, 2000 en 2001). Daaruit bleek dat de tijd nodig voor het afhandelen van een bezwaarschrift sterk verschilt, gaande van 0,5 tot 2,4 dagen (PB), van 0,6 tot 4,7 dagen (VenB) en van 2,3 tot 60 dagen voor de BBI-dossiers.

⁴⁴ Het gemiddelde rendement op nationaal niveau werd berekend voor alle inspecties Geschillen die tot de 16 (= inclusief Brussel Buitenland) gewestelijke directies behoren, exclusief de BBI-cellen.

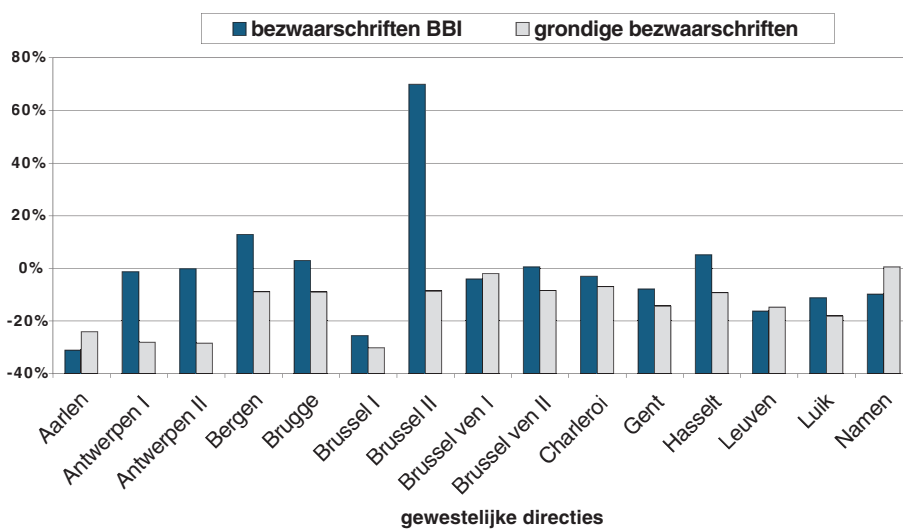
⁴⁵ Gezamenlijke brief van 6 februari 2001 van de directeur-generaal van de AOIF en de directeur-generaal van de BBI, gericht aan alle gewestelijk directeurs van de controlecentra naar aanleiding van de nota van de Task Force Geschillen van 22 januari 2001 aan de directeur-generaal van de AOIF.

Het rendement gemeten voor de VenB afzonderlijk, wat enkel mogelijk was voor de specifiek voor VenB bevoegde gewestelijke directies Brussel I ven en Brussel II ven, bedroeg gemiddeld 4,7 dagen en lag dus beduidend lager.

Voor de BBI-dossiers (BBI-cellen) bedroeg het gemiddelde rendement in 2000 zeven dagen⁴⁶, wellicht als gevolg van de nog grotere complexiteit en moeilijkheidsgraad van deze bezwaarschriften. Daarnaast zorgt het feit dat verschillende administraties betrokken zijn bij de behandeling van deze bezwaardossiers voor vertraging.

De onderstaande grafiek 12 geeft voor de periode van 31 mei 2000 tot 31 december 2000 de evolutie van de voorraad BBI-dossiers weer en vergelijkt die met de totale voorraad grondige bezwaarschriften (inclusief de BBI-dossiers).

Grafiek 12: Evolutie van de eindstock op 31/12/2000 in vergelijking met de eindstock op 31/05/2000



Bron: statistieken Task Force Geschillen

Terwijl de totale voorraad grondige bezwaarschriften (gewestelijke directies, inspecties Geschillen, inspecties A, controlecentra en BBI-cellen samen) afnam met 14,09%, daalde het aantal BBI-dossiers gemiddeld slechts met 1,31%. In de BBI-cel van de gewestelijke directie Brussel II nam de voorraad zelfs toe met 70%⁴⁷. De actuele cijfers bevestigen die trend. Het aandeel van de voorraad van BBI-bezwaarschriften op de totale voorraad van grondige bezwaarschriften is opgelopen van 5,7% op 31 december 2000 tot 8% op 31 oktober 2002.

⁴⁶ De gemiddelde rendabiliteit op nationaal niveau werd berekend voor de BBI-cellen die tot de 16 gewestelijke directies behoren.

⁴⁷ Tijdens het bezoek aan de gewestelijke directie Brussel II op 6 maart 2001 werd duidelijk dat de BBI-cel gedurende de periode juni tot december 2000, 133 nieuwe bezwaarschriften KB-Lux ontvangen heeft, terwijl er slechts 54 bezwaarschriften gedurende die periode werden behandeld. Vroeger werden dergelijke KB-Lux dossiers bewaard op de inspecties Geschillen. Tijdens het interview werd expliciet gesteld dat het onmogelijk is deze complexe dossiers binnen een termijn van 6 maanden af te handelen. Daarenboven maakt de belastingplichtige veelvuldig gebruik van het inzagerecht van het bezwaardossier. Tijdens deze inzage blijken er bewijsstukken te ontbreken waardoor discussies met de belastingplichtigen over de bewijslast ontstaan. Deze discussies vertragen uiteraard de werkzaamheden. Zie ook verslag van de BIC en Task Force Geschillen van 7 maart 2001 van het bezoek aan de gewestelijke directie Brussel II ven, 4.

Uit deze cijfers kan worden afgeleid dat het huidige systeem voor de behandeling van de bezwaarschriften betreffende BBI-taxaties, met name de voorlegging van het ontwerp van beslissing door de BBI-cel Bezwaren aan de taxerende BBI-dienst, met een eventueel negatief advies van deze BBI-dienst en een nieuwe discussie als gevolg, moeilijk houdbaar is. De administratie van de BBI is hieraan gedeeltelijk tegemoetgekomen door tot tweemaal toe aan de AOIF een lijst over te zenden van hangende BBI-bezwaarschriften, die vóór de beslissing niet meer voor advies aan de taxerende BBI-dienst moesten worden voorgelegd.

3.1.3.3 Deelbesluit

De administratie van Financiën is er in 2000 in geslaagd meer bezwaarschriften PB en VenB af te handelen dan dat er nieuwe zijn ingediend. Het inzetten van bijkomend personeel heeft tot een snellere afname van de voorraad geleid.

Daarnaast verbeterde ook het rendement (bestede werkdagen per bezwaardossier) in de loop van het jaar 2000. Het gehaalde rendement was afhankelijk van de behandelende dienst, wat wellicht het gevolg is van de verschillende moeilijkheidsgraad van de dossiers. Het rendement was het hoogst bij de bezwaarschriften van de inspecties Geschillen PB, gevolgd door de bezwaarschriften behandeld door de controlecentra, de inspecties Geschillen VenB en lag het laagst bij de BBI.

3.1.4 Inhoud van de bezwaarschriften en de beslissingen

3.1.4.1 Inleiding

Een inhoudelijke indeling, volgens de fiscale aard van de nog te behandelen bezwaarschriften, was stricto sensu niet mogelijk. De bijgehouden statistieken bevatten immers bijna geen inhoudelijke elementen⁴⁸.

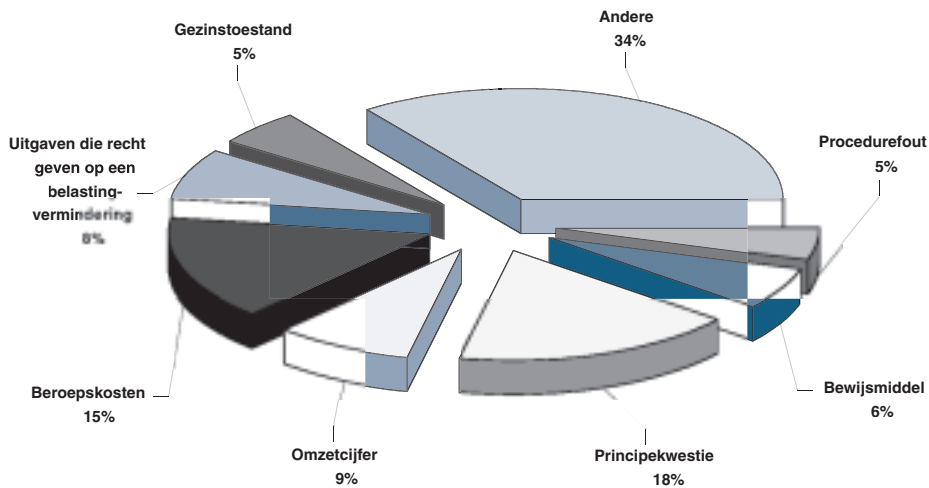
Op 31 maart 1999 vond een eenmalig grievenonderzoek plaats. Alle gewestelijke directies werden verzocht een inventaris op te maken volgens acht⁴⁹ categorieën van de grieven bij de bezwaarschriften grondige procedure (met uitzondering van de bezwaarschriften OV en bijzondere taksen) ingediend na 1 januari 1998⁵⁰. Dit gaf het volgende resultaat:

⁴⁸ In de directienota van 29 november 2000 van de directeur-generaal van de AOIF wordt wel expliciet vermeld dat 40% van de grondige bezwaarschriften PB betrekking heeft op de aftrek van alimentatierenten of belastingverminderingen inzake het langetermijnsparen. Deze gegevens moesten concreet worden opgevraagd.

⁴⁹ De volgende categorieën hoofdgrievens werden gebruikt: bewijsmiddelen; bepaling van het omzetcijfer; beroepskosten; aftrekbare bestedingen en uitgaven die recht geven op een belastingvermindering; gezinstoestand; principekwesties (van belang op nationaal vlak); procedurefouten; andere. Voor bepaalde van deze grieven (bv. omzetcijfer, beroepskosten...) werd bovendien nog een onderverdeling gemaakt volgens de belangrijkheid van de gewijzigde belastbare basis.

⁵⁰ Dit grievenonderzoek betrof wel alle BBI-bezwaarschriften (dus ook die ingediend vóór 1 januari 1998).

Grafiek 13: Indeling van de bezwaarschriften volgens de aard van de grief

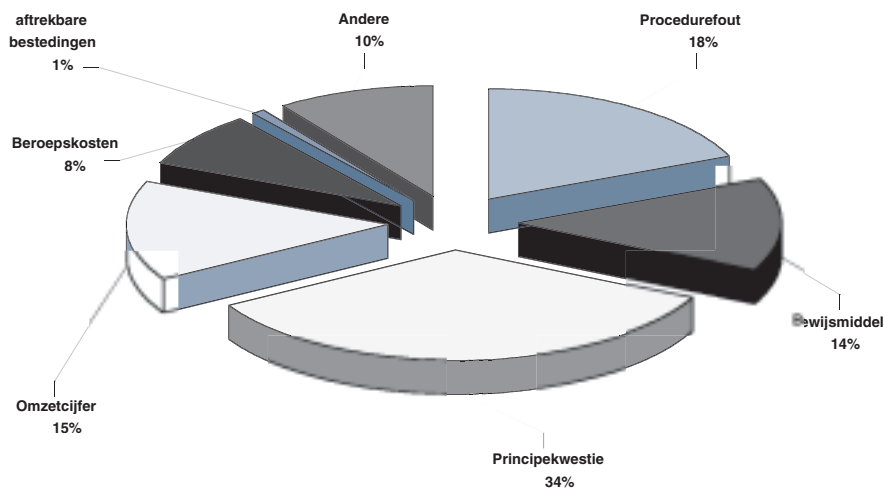


Bron: directienota van 20/05/1999

Opvallend is het hoge percentage in de restcategorie *andere*.

Meer specifiek voor de BBI-bezwaarschriften gaf dit grievenonderzoek het volgende resultaat:

Grafiek 14: Indeling van de BBI-bezwaarschriften volgens de aard van de grief



Bron: directienota van 20/05/1999

Uit beide grafieken blijkt het grote aandeel van de principekwesties⁵¹.

Gezien de beperktheid en eenmaligheid van dit grievenonderzoek werd de audit naar de fiscale aard van de recent afgehandelde of nog af te handelen bezwaarschriften noodgedwongen beperkt tot de vier hierna behandelde items, waarover toch informatie kon worden verzameld.

⁵¹ Onder principekwesties wordt o.m. verstaan taxaties met toepassing van dubbelbelastingverdragen, buitenlandse inkomsten, afzonderlijke taxaties Europese ambtenaren, personeelsleden van Europese scholen, Navo en Eurocontrol...

Er dient te worden vermeld dat in opdracht van de cel Prestatiemeting in 2001 een initiatief werd genomen om een nieuw grievenonderzoek aan te vatten en dit geautomatiseerd te laten verlopen.

3.1.4.2 Grondige en vereenvoudigde procedure

De indeling van de bezwaarschriften in bezwaarschriften die een grondig onderzoek krijgen en bezwaarschriften die volgens de eenvoudige procedure behandeld worden⁵², geeft ook een summiere aanwijzing over de inhoud ervan.

In de VenB maken 99,9% van de bezwaarschriften het voorwerp uit van een grondig onderzoek, terwijl in de PB toch 17% van de bezwaarschriften worden opgelost via de vereenvoudigde procedure.

Dit toont op zich de hogere moeilijkheidsgraad aan van de bezwaarschriften VenB ten opzichte van de bezwaarschriften PB.

3.1.4.3 Geblokkeerde bezwaarschriften

Belangrijke principekwesaties, die uiteindelijk door de hoven en rechtbanken (tot zelfs het Hof van Cassatie of het Arbitragehof) moeten worden beslecht, kunnen in afwachting van de gerechtelijke uitspraak ook de behandeling van grote aantallen analoge bezwaardossiers blokkeren. Sommige van deze uitspraken kunnen zelf ook nieuwe bezwaarschriften (zelf soms ook geblokkeerd) genereren. De gerechtelijke achterstand en de termijn om tot een gerechtelijke uitspraak te komen, blokkeren dus alle gelijkaardige bezwaarschriften (kettindossiers).

Het aantal om deze reden geblokkeerde bezwaardossiers hangt, eenvoudig en grof gesteld, af van, enerzijds, de kwaliteit van de wetgeving en de interpretatie ervan door de administratie, die soms tegen de gevestigde rechtspraak durft blijven ingaan, en, anderzijds, de efficiëntie (duur van de procedure) van de rechterlijke macht.

De blokkering van bezwaardossiers ingevolge een hangende gerechtelijke procedure is een noodzakelijk kwaad. Ook de lange duur van deze procedures kan aan de administratie niet ten kwade worden gedeut. De efficiëntie van de gerechtelijke instanties valt buiten het bestek van deze audit.

Wel moet de administratie (de uitvoerende macht) er zich voor hoeden al te lichtzinnig vast te houden aan zijn standpunten en interpretaties wanneer die tegen de uitspraken, interpretaties en argumentaties van het Hof van Cassatie ingaan. In de parlementaire vraag nr. 1102 van 4 september 2002⁵³ wordt deze problematiek beklemtoond. Er wordt gesteld dat door het ontbreken van definitieve en richtinggevende instructies het onderzoek van onder meer de volgende gewone bezwaardossiers, naast die van de talrijke BBI-bezwaren, voor onbepaalde tijd is geblokkeerd:

⁵² Volgende bezwaarschriften kunnen volgens een vereenvoudigde procedure worden onderzocht: rechtzetting van materiële vergissingen of dubbele belasting; in aanmerking nemen van de juiste gezinslasten; vrijstelling van de levensverzekeringspremies; niet-verrekening of de verkeerde verrekening van voorheffingen en voorafbetalingen; aftrek van sommen voor de aanschaffing van aandelen of deelbewijzen in Belgische vennootschappen of van certificaten van speciaal erkende Belgische gemeenschappelijke beleggingsfondsen. Bij de vereenvoudigde procedure wordt het bezwaarschrift niet ter behandeling gestuurd naar de inspectie Geschillen, maar naar de instantie (met name de EA-inspecteur of de leider van het CTK) die in geval van inwilliging van het bezwaarschrift de toestand kan regulariseren (Periodieke Werkzaamheden, I Geschillen, Staat 330 A, 3).

⁵³ Vr. en Antw. Kamer 2002-2003, 24 februari 2003 20244 (Vr. nr. 1102 PIETERS).

- bijkomende kosten van terreinen;
- forfaitaire buitenlandse belasting;
- autoleasing en bankgeheim;
- herkwalificatie van uitgekeerde intresten tot dividenden;
- interne pensioenvoorzieningen;
- investeringsaftrek bij gemengd gebruik door particulieren en door vennootschappen;
- maaltijdcheques;
- accijnscompenserende belasting (dieseltaks).

In zijn antwoord op deze parlementaire vraag erkent de Minister van Financiën dat de beslissing inzake bezwaarschriften die principekwesties opwerpen waarvoor nog geen expliciete en definitieve beslissing is genomen, enigszins vertraging kan oplopen. Anderzijds merkt hij op dat, wanneer dan een beslissing wordt getroffen, die een impact kan hebben op heel wat bezwaarschriften. In zijn antwoord op vroegere parlementaire vragen⁵⁴ had de Minister van Financiën er overigens op gewezen dat de argumentatie van de hoven en rechtbanken in de instructies en circulaires wordt verwerkt en dat vanaf midden 2002 een inhoudelijke database met rechtspraak, zowel de voor de administratie gunstige als de ongunstige, stapsgewijze ter beschikking zou komen van zowel taxatie- als geschillenambtenaren. Overbodige bezwaarschriften moeten zo kunnen worden vermeden en in de geblokkeerde hangende bezwaarschriften kan het administratieve standpunt worden bepaald.

De gerechtelijke afhandeling van fiscale geschillen bij de hoven van beroep en het Hof van Cassatie⁵⁵ vertoont de volgende evolutie:

	96/97	97/98	98/99	99/00 ⁵⁶	00/01	01/02
Ingediende verzoekschriften	2.278	1.921	1.925	639	224	345
Hoven van beroep	2.171	1.818	1.814	542	122	277
Hof van Cassatie	107	103	111	97	102	68
Arresten	1.163	1.413	1.890	1.918	1.596	1.418
Hoven van beroep	1088	1.307	1.810	1.782	1.489	1323
Hof van Cassatie	75	106	80	136	107	95
Hangende zaken einde ger. jaar	11.243	11.751	11.786	10.507	9.135	8.064
Hoven van beroep	11.043	11.554	11.558	10.318	8.951	7.907
Hof van Cassatie	200	197	228	189	184	157

Bron: Jaarverslagen 1998-1999-2000-2001 van de Algemene administratie van de belastingen en voor het laatste gerechtelijk jaar Dienst IV, Geschillen inkomstenbelastingen.

⁵⁴ Vr. en Antw. Kamer 2001-2002, 19 maart 2002, 13.951 (Vr. nr. 736 VAN HOOREBEKE). Vr. en Antw. Kamer 2001-2002, 8 januari 2002, 12.323 (Vr. nr. 623 PIETERS). Hand. Kamer 2000-2001, Plenaire Zitting, 3 juli 2001, 520, 4 (mondelijke vraag MOERMAN).

⁵⁵ De gerechtelijke afhandeling van de fiscale geschillen bij de fiscale rechtbanken van eerste aanleg komt aan bod in het deel dat handelt over de vraag hoe de administratie zich heeft georganiseerd om in te spelen op de nieuwe wetgeving.

⁵⁶ Vanaf het gerechtelijk jaar 1999-2000 konden volgens de nieuwe procedure in principe nog alleen beroepen worden ingesteld tegen vonnissen van de rechtbanken. Toch blijken zelfs tot in het gerechtelijk jaar 2001-2002 nog verhalen overeenkomstig de oude procedure bij de hoven van beroep te zijn neergelegd. Dit heeft te maken met de rechtszekerheidsproblemen in verband met de inwerkingtreding van de nieuwe wetten (zie in dit verband de memorie van toelichting bij het wetsontwerp ter interpretatie van deze wetten dat op 3 juli 2001 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingediend (Parl. St. Kamer, 50/1329/001, 1-11), ingetrokken). De hier vermelde cijfers omvatten alle zaken.

Aan deze kruissnelheid hebben de hoven van beroep een achterstand van vijf tot zes jaar.

In de Commissie voor de Financiën en de Begroting van 6 februari 2001⁵⁷ stelde de Minister van Financiën dat *één enkele beslissing van een rechtbank over een bepaalde prejudiciële vraag in een klap duizenden bezwaarschriften kan doen afhandelen*.

Omgekeerd kan een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof in een klap duizenden bezwaarschriften genereren. Type-bezwaarschriften worden via het Internet verspreid. De administratie gaat pragmatisch te werk en houdt deze aantallen uit de reguliere opvolging van de bezwaardossiers⁵⁸. Artikel 114 van de Programmawet van 8 april 2003 stelt de Minister van Financiën in staat een collectieve beslissing te nemen over bepaalde administratieve beroepen door een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad⁵⁹.

Dossiers kunnen echter ook geblokkeerd zijn om andere redenen, zoals het afwachten van beslissingen in het BTW-onderdeel (omzetverhogingen) of in andere bezwaardossiers (principekwesties), het afwachten van antwoorden op vragen gesteld aan het hoofdbestuur, enz..., die de administratie zelf kan verhelpen.

Op 31 mei 2000 heeft de Task Force Geschillen aan alle gewestelijke directies een overzicht gevraagd van de aantallen geblokkeerde dossiers. Het aantal en de reden van de geblokkeerde dossiers werden op dat ogenblik nog niet systematisch gerepertorieerd. Nu volgt de Task Force Geschillen dat wel systematisch op. Het percentage geblokkeerde dossiers (berekend in verhouding tot de totale voorraad, inclusief arbeidsongevallen) bedroeg op dat moment slechts 20,3%. Op 31 oktober 2002 waren er van de totale voorraad van 138.486 hangende bezwaarschriften (inclusief arbeidsongevallen), nog 19.221 (ca. 14%) dossiers geblokkeerd⁶⁰. De daling is wellicht mede te wijten aan het nauwgezet toezicht door de Task Force Geschillen.

De geblokkeerde dossiers vormden dus niet de belangrijkste oorzaak van de achterstand in de behandeling van de bezwaarschriften. Het aandeel van de geblokkeerde dossiers in de oude voorraad zal wel toenemen naarmate de totale voorraad daalt en de achterstand in de behandeling wordt afgebouwd.

3.1.4.4 Financieel belang van hangende bezwaarschriften

De hamvraag is uiteraard hoe groot de financiële impact is van de hangende bezwaarschriften.

Op 31 december 2000 bedroeg het totale bedrag aan openstaande rechten (meer dan een jaar oud) van hangende bezwaarschriften en de hangende rechtszaken 5,007 miljard EUR (202 miljard BEF), terwijl het totale bedrag aan openstaande rechten 9,693 miljard EUR (391 miljard BEF) bedroeg. De hangende geschillen vertegenwoordigen in totaal dus meer dan de helft, met name 51,6% van het totaal bedrag aan openstaande rechten.

⁵⁷ *Hand. Kamer 2000-2001, Com. Fin. en Begr., 6 februari 2001, 377, 8.*

⁵⁸ Met betrekking tot de *speciale taksen* (in concreto gaat het vooral om de Accijnscompenserende Bijdrage) werden op 31 oktober 2002 50.217 bezwaarschriften uit de reguliere statistieken gehouden.

⁵⁹ *B.S. 17 april 2003, 19.455.*

⁶⁰ Statistieken Task Force Geschillen op 31 oktober 2000 en op 31 oktober 2002.

Op 31 december 2001 was dit bedrag opgelopen tot 5,449 miljard EUR (een kleine 220 miljard BEF)⁶¹ op een totaal bedrag aan openstaande rechten van 11,178 miljard EUR. M.a.w. de hangende geschillen vertegenwoordigen in totaal 48,7% van het totaal bedrag aan openstaande rechten.

De statistieken over de bezwaarschriften laten niet toe hierover gedetailleerde uitspraken te doen.

Voor de BBI-cellen van drie gewestelijke directies was het toch mogelijk een cijfermatig inzicht te verwerven in de verhouding tussen het betwiste bedrag en het ingekohierde bedrag van de door de BBI gevestigde belasting. Voor de BBI-cel Gent werd 95,75% van de gevestigde aanslagen betwist; voor de BBI-cellen Brussel I en II was dat respectievelijk 99,7% en 97,7%. Deze cijfers tonen aan dat de BBI-aanslagen waartegen bezwaar wordt ingediend, bijna volledig worden betwist.

De Task Force Geschillen bevestigde evenwel dat niet elke gewestelijke directie dergelijke informatie systematisch ter beschikking heeft.

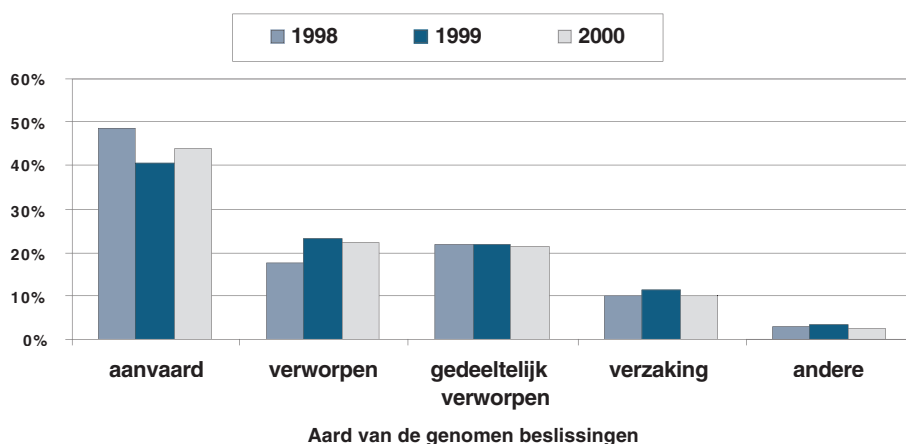
3.1.4.5 Wijze waarop de beslissingen in de bezwaarschriften PB en VenB zijn genomen, vergeleken over drie jaren (1998, 1999 en 2000)

In de staten 330 A worden de genomen beslissingen onderverdeeld in aanvaard, verworpen, gedeeltelijk verworpen, verzaking en andere.

Onderstaande grafieken 15 en 16 tonen aan dat de wijze van beslissen in de PB en de VenB de afgelopen drie jaar nauwelijks is gewijzigd. De druk om meer bezwaarschriften te behandelen, heeft de aard van de beslissing dus nauwelijks beïnvloed.

Toch springt de toename van het aantal aanvaarde bezwaarschriften VenB met 12,5% in 2000 ten opzichte van 1999 in het oog.

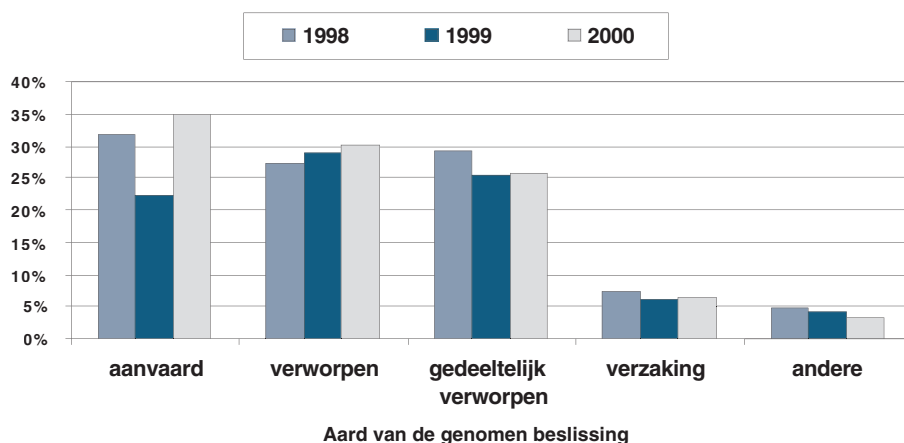
Grafiek 15: Evolutie van de aard van de genomen beslissingen PB gemeten over 3 jaar



Bron: staten 330 A op 31/12/1998, 31/12/1999 en 31/12/2000

⁶¹ Door fiscale en gemeenrechtelijke betwistingen voorlopig niet-eisbaar bedrag van sinds meer dan één jaar vervallen aanslagen (directe belastingen), Jaarverslagen 2000 en 2001, Algemene administratie van de belastingen.

Grafiek 16: Evolutie van de aard van de genomen beslissingen VenB gemeten over 3 jaar



Bron: staten 330 A op 31/12/1998, 31/12/1999 en 31/12/2000

3.1.4.6 Deelbesluit

Op inhoudelijk vlak werd bijna geen informatie bijgehouden.

In 1999 vond wel een eenmalig grievenonderzoek plaats, wat enig inzicht gaf; vooral het grote aandeel van de principekwesties en de restcategorie andere was opvallend. Aan dit grievenonderzoek werd geen structureel gevolg gegeven.

Ook de wijze waarop het bezwaardossier werd aangepakt (grondige procedure/vereenvoudigde procedure) en wie het moest onderzoeken (inspectie, controlecentrum, BBI) zegt iets over de moeilijkheidsgraad ervan. In de VenB maakt 99,9% van de bezwaarschriften het voorwerp uit van een grondig onderzoek.

Door het gebrek aan informatie konden in deze overgangperiode moeilijk prestatienormen worden opgelegd. Daarnaast maakte het gebrek aan *inhoudelijke* statistieken een efficiënte werkverdeling en sturing zo goed als onmogelijk. Vele ambtenaren, van wie sommigen voor het eerst met geschillendossiers werden belast, hebben, los van elkaar oplossingen moeten zoeken voor soortgelijke problemen. Ten slotte ging heel wat informatie verloren die had kunnen worden aangewend om de kwaliteit van de taxatie en van de wetgeving systematisch bij te schaven.

Het aantal geblokkeerde dossiers lijkt, ondanks de gerechtelijke achterstand bij de hoven van beroep van ca. vijf jaar, relatief gezien niet zo belangrijk te zijn. Het aandeel is gedaald van ca. 20% naar ca. 15%, maar bedroeg op 31 oktober 2002 toch nog 19.221 dossiers.

De financiële impact van de achterstand in de afhandeling van de bezwaarschriften werd op 31 december 2001 nog geraamd op minimaal 5,449 miljard EUR. Gedetailleerde statistieken zijn niet beschikbaar. Toch kon bij het onderzoek worden achterhaald dat de BBI-aanslagen waartegen bezwaar wordt ingediend, bijna altijd volledig worden betwist.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat de verhouding tussen aanvaarde en verworpen bezwaarschriften tussen 1998 en 2000 niet wezenlijk veranderde. De toegenomen werkdruk heeft de aard van de beslissing blijkbaar niet beïnvloed. Toch springt de toename van de aanvaarde bezwaarschriften VenB met 12,5% in 2000 (tegenover 1999) in het oog.

3.2 Welke maatregelen heeft de administratie genomen om de achterstand weg te werken?

3.2.1 Concrete administratieve maatregelen om de achterstand aan oude bezwaarschriften weg te werken

Om de voorraad oude bezwaarschriften weg te werken, heeft de fiscale administratie een aantal bijzondere maatregelen getroffen die hierna summier en chronologisch worden overlopen.

3.2.1.1 Instructie (nr. Ci. 20C3) van de directeur-generaal van de AOIF van 24 maart 1999, gericht aan de gewestelijke directeurs (sector Taxatie)

Per gewestelijke directie moest één *verantwoordelijke directeur* worden aangewezen die zich specifiek met de problematiek van de geschillenbehandeling zou bezighouden en die onder het gezag van de gewestelijk directeur alle nodige initiatieven kon nemen op het vlak van de opvolging van de geschillenbehandeling en de bespoediging van de oplossing van de nog hangende geschillen.

Via de gewestelijk directeur moest hij zorgen voor een samenvattende trimestriële rapportering aan het hoofdbestuur over de vordering van de afhandeling van de voorraden bezwaarschriften.

De bestaande voorraad bezwaarschriften (hiervoor als de zeer oude voorraad gedefinieerd) werd onderscheiden van de aangroei van die voorraad met nieuwe bezwaren ontvangen na 31 december 1997.

Op basis van een inventarisering van die bezwaarschriften zou worden uitgemaakt in welke mate de BBI, de AOIF en de inspecties A, naast de inspecties Geschillen zouden kunnen worden ingeschakeld in de geschillenbehandeling. Bij die inventarisering zou ook een onderscheid worden gemaakt tussen de BBI-bezwaarschriften en de andere bezwaarschriften. Opmerkelijk is dat er ter gelegenheid van deze inventarisering voor het eerst een (inhoudelijk) grievenonderzoek⁶² gebeurde volgens de aard van de hoofdgreif waarop het bezwaarschrift was gebaseerd.

3.2.1.2 Oprichting Task Force Geschillen

Vanaf juni 1999 werden de eerste rapporten en inventarissen bij het hoofdbestuur ingediend. De alarmerende cijfers en het gebrek aan coördinatie op het niveau van het hoofdbestuur (diverse bevoegde auditeurs-generaal...) maakten duidelijk dat er dringend actie moest worden ondernomen. Daarom werd op 1 september 1999 de Task Force Geschillen opgericht⁶³. Die moest zorgen voor de coördinatie inzake geschillenbehandeling en zou daarover rechtstreeks rapporteren aan de directeur-generaal van de AOIF en zijn adjunct.

⁶² Zie boven: dit grievenonderzoek betrof enkel de vanaf 1 januari 1998 ingediende bezwaarschriften (met uitzondering van de bezwaarschriften inzake O.V. en bijzondere taksen), alsook alle BBI-bezwaarschriften (dus ook die ingediend vóór 1 januari 1998).

⁶³ Een officiële aanduiding of formele taakomschrijving van deze Task Force Geschillen blijkt niet te bestaan; wel wordt ze vermeld in de verslagen van het directiecomité van de fiscale administraties. Van de vier oorspronkelijk aangewezen leden waren er spoedig twee gepensioneerd (en niet vervangen) en één met (langdurig) ziekteverlof, zodat de Task Force Geschillen in feite bemand is door één persoon, met de graad van directeur, die wel de medewerking krijgt van de BIC.

3.2.1.3 Dienstbrief van de directeur-generaal van de AOIF van 23 december 1999, gericht aan de gewestelijke directeurs Directe Belastingen (Taxatie) en de leiders van de controlecentra

In deze dienstbrief werd de strategie uiteengezet om de achterstand bij de behandeling van de bezwaarschriften weg te werken.

Allereerst werd het principe bevestigd van een grotere responsabilisering van de taxatiediensten. Dit betekent dat men ernaar streeft dat de diensten die het fiscale dossier hebben geverifieerd en die aan de basis van de taxatie liggen, de bezwaarschriften (onderzoek en beslissing) afhandelen. Omdat dit principe niet onmiddellijk in de praktijk kon worden toegepast, werd in de dienstbrief vermeld dat de datum vanaf wanneer de controlecentra en de BBI hun eigen administratieve geschillen zouden behandelen, later zou worden medegedeeld.

Verder werden in de dienstbrief buitengewone en tijdelijke maatregelen aangekondigd, voornamelijk op personeelsvlak: de geschillendiensten van de klassieke gewestelijke directies en de inspecties Geschillen zouden worden versterkt met taxatieambtenaren van de klassieke diensten en ambtenaren van de nieuw opgerichte controlecentra (voornamelijk uit hun afdeling V Geschillen).

Deze ambtenaren vielen tijdelijk onder de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de gewestelijk directeur (klassieke diensten) aan wie zij de bijstand verleenden, maar bleven wel hun administratieve standplaats behouden.

Aan de gewestelijk directeurs (klassieke diensten) werd opgedragen om, rekening houdend met de genoemde principes en in samenspraak met de dienstleiders van de controlecentra, een werkplanning en een globaal organisatieschema op te maken en die ter goedkeuring voor te leggen aan het hoofdbestuur. Er zou een regelmatige opvolging plaatsvinden en eind 2000 zou de situatie worden geëvalueerd in het licht van een eventuele verlenging van de bijstandsoperatie in 2001. Door deze detachingsoperatie liep het aantal ambtenaren dat meewerkte aan de behandeling van geschillen op van 667 eind 1999 tot 990 vanaf april 2000⁶⁴. Na een zekere inlooperperiode werd vanaf juni 2000 het effect van deze personeelsversterking merkbaar: het aantal beslissingen in de bezwaardossiers steeg met ongeveer 45% tegenover het jaar voordien (nl. 47.890 beslissingen in 1999 tegenover 69.352 in 2000)⁶⁵.

Ondanks deze versterking bleef echter het probleem dat voor de uiteindelijke beslissing over een bezwaardossier altijd de flessenhals van de inspecteur Geschillen of de gewestelijk directeur moest worden gepasseerd.

3.2.1.4 Administratieve instructie van 19 januari 2001

Vanaf juni 2000 bracht de AOIF systematisch maandelijks verslag uit bij het directiecomité van de fiscale administraties.

Tegen eind 2000 bleek dat de totale achterstand, ondanks het verhoogde afhandelingstempo van de geschillendossiers, in absolute cijfers gesproken, nauwelijks verminderd was.

Gelet op het naderen van de scharnierdatum van 1 april 2001 werd even zelfs een soort van algemene amnestiemaatregel overwogen voor de geschillendossiers

⁶⁴ Hand. Kamer 2000-2001, Com. Fin. en Begr., 6 februari 2001, 377, 7.

⁶⁵ Idem, alsook A. ZENNER, *Naar een nieuwe fiscale cultuur, Vereenvoudiging van de fiscale procedures en de strijd tegen de grote fiscale fraude*, Actieplan van de regeringscommissaris, maart 2001, 26.

waarvan het betwiste bedrag onder een bepaalde drempel viel. Door technische toepassingsmoeilijkheden maar vooral wegens de eventuele schending van de (grondwettelijke) gelijkheid van elke burger ten aanzien van de belastingwet, werd deze optie echter niet gevolgd.

Om het aantal beslissingen nog te verhogen en de voorraad hangende bezwaarschriften op ingrijpende wijze te doen verminderen, werd dan ook overgegaan tot een delegatie van de beslissingsmacht van de directeur aan ambtenaren van niveau 1 en 2+, voor zover het geen principiële kwestie betrof en het bedrag van de betwiste belastingen minder bedroeg dan 60.000 BEF⁶⁶. Deze delegatie paste volledig binnen het streven naar een grotere responsabilisering van alle ambtenaren.

Desondanks liet alles toen al voorzien dat er bij afloop van de overgangperiode, op 1 april 2001, nog een belangrijke voorraad hangende bezwaarschriften zou overblijven die potentieel aan de rechtbanken van eerste aanleg zouden kunnen worden voorgelegd (\pm 70.000 grondig te onderzoeken dossiers).

In een nota van het directiecomité van 23 november 2000 werd expliciet vermeld dat vooral de bestaande voorraad bezwaarschriften een reden van ongerustheid was om de doelstelling van het wegwerken van de voorraad bezwaarschriften te realiseren. Het was dan ook aangewezen de permanente interne controle op de behandeling van de oude (vaak moeilijke) bezwaarschriften vol te houden om te beletten dat hoofdzakelijk de recente en gemakkelijke bezwaarschriften bij voorrang zouden worden afgehandeld.

3.2.1.5 Circulaire van 26 maart 2001

Het aflopen van de overgangperiode op 1 april 2001 en de overgang naar het definitieve stelsel van de nieuwe procedure werd een nieuwe gelegenheid genoemd⁶⁷ om voor de oplossing van de oude dossiers de dialoog met de belastingplichtige aan te gaan of te hervatten. Elke vraag van de belastingplichtige die erop wees dat hij nog een laatste poging met de administratie waagde, moest worden aangegrepen opdat een maximaal aantal zaken toch nog administratief zou worden afgehandeld, zodat de oude dossiers niet voor de rechtbank zouden worden gebracht.

Met betrekking tot het wegwerken van de nog bestaande voorraad oude geschillen wees de circulaire er verder op dat de inspanning nog zou moeten worden voortgezet. De detachering van de taxatieambtenaren die meewerkten aan de behandeling van de geschillen werd dan ook verlengd tot eind oktober 2001, waarna de toestand opnieuw zou worden geëvalueerd.

De behandeling van de geschillen zou verder progressief worden toevertrouwd aan de dienst die het dossier heeft geverifieerd. In een eerste fase werd dit toegepast op de rechtzettingen door de controlecentra die, vanaf de inkohieringen voor het aanslagjaar 2000⁶⁸, zelf zouden zorgen voor hun geschillen, met inbegrip van de uiteindelijke beslissing.

⁶⁶ Instructie AOIF, 19 januari 2001, Ci. RH.861/317.718.

⁶⁷ Circulaire AOIF, 26 maart 2001, Ci. RH. 863/540.857.

⁶⁸ Circulaire AOIF, 23 juli 2001, Ci. RH. 861/543.369.

3.2.1.6 Gemeenschappelijke instructies AOIF/BBI van 26 juni 2001 en van 14 juni 2002

De instructie van 26 juni 2001⁶⁹ bevat nog altijd de overgangsmaatregel dat de BBI-bezwaarschriften moeten worden ingediend bij en onderzocht door (de BBI-cellen van) de gewestelijke directies van de DB. Vóór de beslissing moet het dossier voor advies aan de betrokken BBI-taxatiedienst worden voorgelegd, tenzij het is opgenomen in de lijst van de door de BBI meegedeelde gevallen waarvoor geen voorafgaand advies is vereist⁷⁰. Bij een blijvend meningsverschil tussen de twee administraties bestaat er een arbitrageprocedure bij het College van Dienstchefs van de Algemene administratie van de belastingen.

De categorie BBI-bezwaardossiers blijft een probleem vormen, aldus de Task Force Geschillen. De meeste gewestelijk directeurs beschouwden de administratieve instructie namelijk als onwerkbaar of niet-toepasbaar. Dossiers moeten immers over en weer worden gezonden en worden gekopieerd.

De instructie van 14 juni 2002⁷¹ bevestigt deze overgangsmaatregel nogmaals en dringt bij de diensten van de beide administraties aan op de correcte uitvoering ervan, met oog voor de algemene principes van de geschillenbehandeling.

De problemen met betrekking tot de BBI-bezwaarschriften kwamen ook in de cijferanalyse tot uiting (zie grafieken 6 en 12).

3.2.1.7 Bijkomende sturing door de Task Force Geschillen

Gestart in september 1999 met weinig nuttige gegevens ter beschikking, is de Task Force Geschillen in 2000 begonnen met het opvolgen van de geschillen via de staten 330 A en het opstellen van ritme- en rendementstatistieken. De inzichten die zo werden verworven bleven beperkt tot een cijfermatig opvolgen van de problematiek, maar waren op zich voldoende om de hierboven vermelde algemene richtlijnen voor te bereiden.

Later werd deze cijfermatige opvolging gecombineerd met systematische bezoeken ter plaatse bij de gewestelijke directies en de inspecties Geschillen. Daarvoor kreeg de Task Force Geschillen de medewerking van de BIC.

De Task Force Geschillen werd op die manier de spil tussen de geschillendiensten en het hoofdbestuur, waarbij zij ook waakte over het evenwicht tussen de afhandeling van de nieuwe bezwaren⁷² en het wegwerken van de achterstand. Zo heeft het directiecomité van de fiscale administraties (DIRCOM), op voorstel van de Task Force Geschillen, beslist een duidelijke afbakening te maken tussen de bestaande voorraad geschillendossiers en de nieuwe geschillen. Daarbij werd beslist de op 30 juni 2001 bestaande voorraad op de behandelende diensten te laten en de na die datum ingediende bezwaarschriften die nog niet waren aangevat, door de inspecties A te laten behandelen. Deze duidelijke afbakening liet overigens ook een betere opvolging op het terrein toe van de afhandeling van de bestaande voorraad geschillen, alsook een betere controle op het respecteren

⁶⁹ Instructie AOIF-BBI, 26 juni 2001, Ci. RH. 861/542.864.

⁷⁰ Zowel in 2001 als in 2002 zond de BBI een dergelijke lijst aan de DB; de erin opgenomen bezwaardossiers konden dus wel zonder verdere vertraging worden afgehandeld.

⁷¹ Instructie AOIF-BBI, 14 juni 2002, Ci. RH. 861/550.632.

⁷² De Task Force Geschillen stelde op een bepaald ogenblik vast dat de recent ingediende bezwaarschriften werden afgewerkt en de moeilijker oude bezwaarschriften werden verwaarloosd. Dit zou ook te maken hebben gehad met het opsmukken van de rendementen door sommige diensten, waarbij de gemakkelijke recente bezwaarschriften werden voorafgenomen.

van de wettelijke termijnen (zes maanden, negen maanden bij aanslag van ambtswege) voor het afhandelen van de nieuwe geschillen.

Er werd regelmatig gerapporteerd, zowel naar de hogere hiërarchie als naar de uitvoeringsdiensten.

Terwijl de voorraad van de bezwaardossiers in de eerste helft van 2001 gestaag verminderde, stagneerde hij vanaf de maanden juli en augustus 2001⁷³. De Task Force Geschillen ondernam dan twee onderscheiden aanvullende acties⁷⁴.

Eenzijds werd elke gewestelijk directeur uitgenodigd voorstellen te doen over het wegwerken van de voorraad aan bezwaarschriften, de problematiek van de BBI-dossiers, de organisatie van de Cel rechtbanken van eerste aanleg en het beheer van de nieuwe bezwaarschriften.

Anderzijds werd aan alle BIC-afdelingen van de AOIF opdracht gegeven, via een rondvraag en bezoeken, voor alle inspecties Geschillen en inspecties A die geschillen behandelen, een onderzoek in te stellen naar de stand van de werkzaamheden in elke dienst en verslag uit te brengen over onder meer de toestand van het personeel (graad, dienstprestaties, enzovoort), de geblokkeerde dossiers en de reden van blokkering, en tot slot de aard van de in 2001 ingediende bezwaarschriften (ingedeeld naar drie items: fout van de administratie, verbetering van eigen aangifte door de belastingplichtige, verbetering ingevolge verificatie).

Ook nadien is de Task Force Geschillen de toestand op die manier van dichtbij blijven opvolgen en heeft ze zo, enerzijds, de cijfers in de mate van het haalbare verder verfijnd en, anderzijds, het personeel binnen de bestaande structuren en kaders doen herverdelen en herschikken⁷⁵.

Zo werd beslist de bestaande inspecties Geschillen geleidelijk functioneel samen te voegen, naarmate de werklust van de oude voorraad bezwaardossiers vermindert. De vrijgekomen inspecteurs Geschillen worden dan ingeschakeld voor de behandeling van de dossiers voor de rechtbanken van eerste aanleg en de BBI-bezwaardossiers. In een later stadium kunnen zij ter beschikking van de controlecentra worden gesteld voor de eventuele behandeling van de geschillendossiers. De andere vrijgekomen medewerkers worden ingeschakeld voor het oplossen van de geschillen bij de inspecties A, voor bijstand inzake gerechtelijke geschillen (bijv. opstellen van conclusies voor de rechtbanken van eerste aanleg) en voor het helpen behandelen van BBI-dossiers.

De samenwerking inzake geschillen met de controlecentra blijft behouden en wordt, waar nodig, nog versterkt.

⁷³ Dit is seizoensgebonden: de inkohieringen vinden plaats in de lente, zodat de bezwaren veelal in de zomer binnenkomen, net op een moment dat de ambtenaren met vakantie zijn en er dus minder beslissingen worden genomen.

⁷⁴ Dienstnota Task Force Geschillen, 4 oktober 2001.

⁷⁵ Getuige hiervan:

- nota Task Force Geschillen rondgedeeld op de vergadering van gewestelijk directeurs, 16 januari 2002;
- dienstnota van de AOIF, Task Force Geschillen, aan de gewestelijk directeurs en de directeurs van de DB en de controlecentra, 31 mei 2002;
- dienstnota van de AOIF, Task Force Geschillen, aan de gewestelijk directeurs en de directeurs Taxatie van de DB, 17 september 2002;
- dienstnota van de AOIF, Task Force Geschillen, aan de gewestelijk directeurs en de directeurs Taxatie van de DB en de controlecentra, 29 oktober 2002;
- dienstnota van de AOIF, Task Force Geschillen, aan de gewestelijk directeurs en de directeurs van de DB, 11 december 2002.

Bovenstaande, op initiatief van de Task Force Geschillen genomen maatregelen, sloegen uitsluitend op de werking van de administratie (herverdeling van personeel en van de hun toevertrouwde taken of dossiers) en hielden geen enkele verandering in van de bestaande administratieve structuren.

De implementatie en de uitwerking van de maatregelen diende directie per directie en in samenspraak met de betrokken gewestelijk directeurs te worden bekeken, aangezien de toestand tussen de directies onderling soms sterk verschilt (voornamelijk sommige Brusselse directies kampen o.m. met enorme personeelsproblemen).

Deze vrij nauwgezette opvolging op het terrein heeft ongetwijfeld bijgedragen tot de afbouw van de oude voorraad, zoals die in de cijfers tot uiting is gekomen.

Het is dan ook de bedoeling dat de Task Force Geschillen de toestand in elke directie afzonderlijk van nabij zal blijven opvolgen.

3.2.2 Deelbesluit

De achterstand bij de behandeling van de geschillen was bij de Administratie van de DB al lang een bekend fenomeen en de Interne Auditcel had hierover al gerapporteerd in 1994. In de nieuwe wetgeving werd daarom een overgangperiode opgenomen, die afliep op 31 maart 2001, om de administratie voldoende tijd te geven deze achterstand weg te werken.

De nieuwe wetgeving kwam in maart 1999 dan ook niet uit de lucht gevallen.

Toch is de administratie pas op dat ogenblik tot actie overgegaan.

Er kwam een inhoudelijk grievenonderzoek en de verantwoordelijkheden binnen de traditionele diensten werden beklemtoond en nader bepaald. Dat leverde op het terrein in eerste instantie weinig resultaat op.

Zes maanden later, in de herfst van 1999, werd uit noodzaak de Task Force Geschillen opgericht: bij gebrek aan een performante inhoudelijke sturing en ondersteuning vanuit de centrale diensten naar de geschillendiensten en bij gebrek aan supplementaire middelen of personeel, moesten de problemen worden opgelost door de prioriteiten bij te stellen en de middelen binnen de eigen administratie te heroriënteren (vooral de DB en AOIF en in mindere mate de BBI).

De Task Force Geschillen, die in theorie uit vier mensen, maar in de praktijk maar uit één tot twee mensen bestond, is dan de spil geweest tussen de verschillende uitvoeringsdiensten onderling en tussen de uitvoeringsdiensten en het hoofdbestuur. Ze probeerde gegevens te verzamelen en te analyseren; ze controleerde en motiveerde, via plaatsbezoeken in samenwerking met de BIC, de ambtenaren van de betrokken diensten en rapporteerde hierover aan de directeur-generaal van de AOIF, die op zijn beurt vanaf juni 2000 verslag uitbracht bij het directiecomité van de fiscale administraties. Ze vergeleek vergelijkbare diensten en spoorde achterblijvers aan.

Langzaam werd duidelijk dat deze intensieve aandacht voor de traditionele geschillendiensten op zich onvoldoende was, te meer daar door de oprichting van de AOIF (centrale diensten en de controlecentra) veel ambtenaren niet meer voor deze geschillendiensten konden worden ingezet en de verdere operationalisering van de buitendiensten (beheerscentra) van de AOIF door de nakende Coperfinhervorming werd doorkruist.

Binnen de bestaande structuren werden dan stapsgewijs, naarmate de nood hoger werd, steeds drastischere maatregelen genomen en kreeg de geschillen-behandeling steeds meer prioriteit door:

- het tijdelijk opnieuw ter beschikking stellen van personeel dat bij de oprichting van de controlecentra naar de controlecentra of de klassieke controlekantoren was overgegaan (maart 2000);
- het verlenen van beslissingsbevoegdheid aan ambtenaren van niveau 1 en 2+, voor zover het bezwaarschrift geen principiële kwestie betrof en het bedrag van de betwiste belastingen minder dan 60.000 BEF bedroeg (januari 2001);
- het bevoegd maken van de controlecentra en de klassieke controlekantoren voor de bezwaarschriften tegen hun taxaties vanaf het aanslagjaar 2000 (juli 2001).

Ondanks deze beslissingen en de inspanningen van de Task Force Geschillen, werd de doelstelling om de achterstand tegen 31 maart 2001 weg te werken niet gehaald. De oude voorraad was wellicht dermate groot dat de administratie er niet in geslaagd is die weg te werken tegen het einde van de overgangperiode.

Ook de nieuwe beheersdoelstelling⁷⁶, met name de bestaande voorraad bezwaarschriften tegen 31 maart 2002 volledig weg te werken, werd niet gerealiseerd.

Toch tonen de cijfers en de maatregelen aan dat serieuze inspanningen werden geleverd en dat de voorraad gevoelig werd verminderd. Dat dit niet sneller gebeurde, komt doordat structurele en fundamentele maatregelen enkel in het kader van de Coperfin-hervormingen werden overwogen en dat de maatregelen die wel mogelijk waren, te laat werden genomen.

3.3 Hoe heeft de administratie zich georganiseerd om in te spelen op de nieuwe wetgeving?

De volgende grote oorzaken voor de achterstand kunnen worden aangegeven. Hieruit kunnen al onmiddellijk lessen voor de toekomst worden getrokken.

3.3.1 Oorzaken van de geaccumuleerde achterstand

Bij de DB was er een strikte scheiding tussen taxatie-, geschillen- en invorderingsdiensten. Voornamelijk de structurele scheiding tussen de sector taxatie en de sector geschillen heeft een nefaste bedrijfscultuur in de hand gewerkt, waarbij er soms blindelings werd getaxeerd, zonder dat men zich veel zorgen maakte over de daaruit voortvloeiende bezwaarschriften. Die moesten toch worden behandeld door andere diensten, nl. die van de sector geschillen.

Het lag voor de hand dat men moest afstappen van deze kortzichtige, procesgerichte benadering en dat resoluut moest worden gekozen voor een meer geïntegreerde en resultaatgerichte aanpak waarbij de nadruk meer werd gelegd op administratieve samenwerking en op het voorkomen van te vermijden bezwaarschriften.

De gewestelijk directeurs Geschillen oefenden hun rechtsprekende functie uit in volle onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Zij moesten beslissen over het

⁷⁶ Beheersdoelstellingen en indicatoren van het proces geschillen, cel Performantiemanagement.

bezwaarschrift, zonder aan enige termijn gebonden te zijn. Sturing van hogerhand was vrijwel onmogelijk.

In de nieuwe wettelijke regeling heeft de bezwaarprocedure dit jurisdictionele karakter verloren⁷⁷ en kan de belastingplichtige na zes maanden, ongeacht de stand van het onderzoek van het bezwaarschrift, de zaak aanhangig maken bij de fiscale rechtbank van eerste aanleg indien de directeur op dat ogenblik nog geen uitspraak heeft gedaan.

De fiscale wetgeving werd steeds ingewikkelder en was vaak vatbaar voor diverse interpretaties, wat uiteraard aanleiding gaf tot meer betwistingen.

De belastingplichtigen werden steeds mondiger en beter geïnformeerd. Ze dienden veel sneller dan vroeger een bezwaarschrift in. Voor bepaalde items gebeurde dat soms collectief via modelbezwaarschriften die zo van het Internet konden worden geplukt. De bestaande administratieve procedures ter behandeling van de bezwaarschriften waren hieraan duidelijk niet aangepast.

Een inhoudelijke gegevensbank van beslissingen en beslissingsmodellen inzake administratieve rechtspraak ontbrak volledig, zodat elke geschillenambtenaar steeds opnieuw van nul af moest beginnen bij de behandeling van bepaalde geschillendossiers.

3.3.2 Juridisch-technische uitvoering van de nieuwe wetgeving

Op technisch vlak werd de nieuwe wetgeving een eerste keer toegelicht in een administratieve circulaire van 11 oktober 1999⁷⁸. Een meer uitgebreide circulaire van 18 september 2000⁷⁹ gaf een meer fundamentele toelichting bij de nieuwe geschillenprocedure, alsook een aantal algemene richtlijnen voor de behandeling van de dossiers over de administratieve en gerechtelijke geschillen nieuw stelsel. Met de circulaire van 1 maart 2002⁸⁰ werd de vertegenwoordiging van de Staat door de ambtenaren verder uitgewerkt en becommentarieerd.

3.3.3 Mentaliteitswijziging

Alle fiscale ambtenaren dienen er zich van bewust te zijn dat de geschillenbehandeling een integraal deel uitmaakt van het volledige fiscale proces. De fiscale administratie is dan ook van plan bij de opleiding en de vorming van de (nieuwe) ambtenaren veel aandacht aan dit aspect te besteden⁸¹. Er kan geen sprake meer zijn van een belastingplichtige zonder meer te belasten, zonder zich om diens standpunt te bekommeren en de discussie en de verantwoordelijkheid hierover op een andere dienst af te wentelen.

De nadruk wordt duidelijk gelegd op het voorkomen van (onnodige) geschillen door beter te taxeren. Het komt er voornamelijk op aan al tijdens het taxatieproces de vereiste proactieve instelling aan de dag te leggen om het volume

⁷⁷ De gewestelijk directeur treedt dus niet langer op als rechter maar louter als administratieve overheid; aldus is hij dan ook niet meer onderworpen aan de beginselen van behoorlijke rechtsbedeling (o.a. onafhankelijkheid, onpartijdigheid...) maar moet hij wel de voorschriften in acht nemen die op de uitoefening van een administratieve functie in het algemeen toepasselijk zijn, nl. de beginselen van behoorlijk bestuur (o.a. het gelijkheidsbeginsel, de zorgvuldigheidsnorm, het rechtszekerheids- en het redelijkheidsbeginsel enzovoort).

⁷⁸ Circulaire AFZ, 11 oktober 1999, nr. AFZ/99-0792.

⁷⁹ Circulaire AOIF, 18 september 2000, Ci. RH. 863/530.827.

⁸⁰ Circulaire AOIF, 1 maart 2002, Ci. RH. 863/547.570, met in bijlage de richtlijnen van de administrateur-generaal van de Belastingen van 15 februari 2002.

⁸¹ Verslag van de Tweede Belgisch-Nederlandse Conferentie, Brugge, 20-22 november 2000., nr. 19, beheersaspecten.

bezwaarschriften beheersbaar te houden⁸². Onder beter taxeren wordt dan verstaan, enerzijds, dat geen taxaties mogen worden doorgevoerd waarvan de verdedigbaarheid voor de rechtbank meer dan twijfelachtig is en, anderzijds, dat alle procedureregels, alsook de beginselen van behoorlijk bestuur, in elk stadium van het dossier terdege worden nageleefd⁸³.

Ook de nieuwe geschillenprocedure zelf vereist een andere aanpak en een nieuwe mentaliteit bij de administratie. Haar relatie met de belastingplichtige zou namelijk moeten wijzigen, in die zin dat de fiscale administratie haar taak op een minder eenzijdige wijze zou moeten uitvoeren, door meer aandacht te besteden aan de opmerkingen en de zienswijze van de belastingplichtige. Deze wijziging past in het kader van een zo groot mogelijk respect van de administratie voor de waarborgen die onder het concept van de beginselen van behoorlijk bestuur kunnen worden samengebracht.

3.3.4 Nieuwe administratieve organisatie en nieuwe werkmethodes bij het onderzoek en de afhandeling van de geschillen

3.3.4.1 Inleiding

Om te vermijden dat de fiscale rechtbanken op het einde van de overgangsperiode overspoeld zouden raken en er een aanzienlijke gerechtelijke achterstand zou ontstaan, werd op 26 maart 2001⁸⁴ een belangrijke administratieve circulaire uitgevaardigd waarin de balans werd opgemaakt van de toestand en ook werd aangegeven wat van de diverse diensten werd verwacht.

Er werd op gewezen dat de administratie er alle belang bij had het aantal geschillen dat bij de rechtbanken aanhangig zou worden gemaakt, zo laag mogelijk te houden, al was het maar om een nieuwe verzwaring van het administratieve werk te vermijden.

De belangrijkste structurele wijziging was het wegwerken van de scheiding binnen de DB tussen de taxatiediensten en de geschillendiensten. Binnen de structuren van de AOIF werd de behandeling van de geschillen – zowel in tijd als fysiek – bewust dichterbij de verificatie en de taxatie gebracht om de interactie tussen beide processen mogelijk te maken.

Op het vlak van de herziening van de administratieve structuren was, wat de geschillen betreft, de opheffing van de gewestelijke directies gepland en de integratie van de geschillendiensten in de operationele centra. Dit paste in de voltooiing van de herstructurering van de buitendiensten van de AOIF, die door de Copernicus-hervorming werd doorkruist.

In afwachting van de geplande herstructurering door het Copernicus-plan – Coperfin voor de FOD Financiën – stelde de Task Force Geschillen voor⁸⁵ het aantal inspecties Geschillen drastisch te verminderen om zo grotere entiteiten te creëren met minder versnippering van middelen en minder tijdverlies. Door functionele samenvoeging zou men zo per gewestelijke directie komen tot idealiter twee inspecties voor de natuurlijke personen en één inspectie voor de rechtspersonen. Deze functionele samenvoeging gebeurde geleidelijk aan vanaf 2002.

⁸² C. SIX, *Fininfo*, 2001, nr. 1, 18.

⁸³ J.-M. DELPORTE, *Fininfo*, 2000, nr. 5, 44.

⁸⁴ Circulaire AOIF, 26 maart 2001, Ci. RH. 863/540.857.

⁸⁵ Nota van de Task Force Geschillen aan de directeur-generaal van de AOIF, 15 maart 2001.

3.3.4.2 Voorafgaande geschillen (précontentieux)

De discussie over de eventuele opmerkingen van de belastingplichtige moet in eerste instantie met de taxatieambtenaar zelf worden gevoerd. Die kan, zo nodig, hierin worden bijgestaan. Met dat doel werd binnen elk controlecentrum een afdeling V *Geschillen* opgericht.

In dit verband kan ook worden verwezen naar een sprekende passus uit een bijdrage aan de tweede Belgisch-Nederlandse Conferentie, gehouden te Brugge in november 2000⁸⁶: *De doelstelling is duidelijk: het komt er voortaan op aan de verificatie en de vestiging van de aanslag op gemeenschappelijke wijze te realiseren en deze aanslag te onderbouwen op een manier die elke tegenspraak in de vestiging van de belasting voor BTW en voor de inkomstenbelastingen vermijdt. Deze benadering vereist de wil om beter te taxeren: het gaat vooral om het beter respecteren van alle procedureregels en om het zorgvuldig onderzoeken van de argumenten die de belastingplichtige reeds inbrengt tijdens de verificatie van zijn dossier. Met de hulp van de afdeling pré-geschillen⁸⁷, die - indien nodig - kan optreden als raadgever van de taxatieafdelingen, moet alles in het werk worden gesteld om het aantal geschillen dat zou kunnen uitmonden in administratieve bezwaren drastisch te verminderen. Dit betekent geenszins dat ten allen prijze het akkoord met de belastingplichtige moet worden nagestreefd, maar wel dat de verificaties en taxaties moeten worden gebaseerd op juridisch verdedigbare gronden.*

Er kan ook worden verwezen naar de aanpassing van de aanslagprocedure door de wet van 30 juni 2000⁸⁸, die de fiscale administratie uitdrukkelijk verplicht om, bij een bericht van wijziging of een kennisgeving van aanslag van ambtswege, altijd te reageren op de opmerkingen van de belastingplichtige. Voordien was dit slechts een administratieve regel die niet altijd werd nageleefd. Vanaf de inwerkingtreding van deze wetwijziging (1 oktober 2000) dient de administratie in alle gevallen, uiterlijk op de dag van de vestiging van de aanslag, aan de belastingplichtige een bericht te sturen met de motieven waarom ze met (een deel van) zijn opmerkingen geen rekening houdt.

3.3.4.3 Administratieve geschillen

De behandeling van de administratieve geschillen zelf zou overigens progressief worden toevertrouwd aan de dienst die de verificatie van het dossier heeft uitgevoerd. In een eerste fase werd dit principe toegepast op de rechtzettingen door de controlecentra die, vanaf de inkohierungen voor het aanslagjaar 2000, zelf hun geschillen behandelen, met inbegrip van de uiteindelijke beslissing⁸⁹.

Uit vele parlementaire vragen bleek in dit verband een bezorgdheid over de correcte toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de onpartijdigheid, wanneer de banden tussen de taxatiedienst en de afdeling Voorafgaande Geschillen (précontentieux), enerzijds, en de afdeling die het

⁸⁶ C. SIX, directeur-generaal taaladjunct van de AOIF, Verslag van de Tweede Belgisch-Nederlandse Conferentie, Brugge, 20-22 november 2000, nr. 19, beheersaspecten.

⁸⁷ In de schoot van de controlecentra werd een afdeling V *Geschillen* opgericht, waaraan inzonderheid is opgedragen de taxatieambtenaren bij te staan bij de geschillen die zich voordoen vóór de definitieve vestiging van de belasting door het controlecentrum.

⁸⁸ Wet 30 juni 2000 tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen en van het Wetboek van inkomstenbelastingen 1992, B.S. 12 augustus 2000, 27.650, erratum B.S. 26 augustus 2000, 29.177.

⁸⁹ Circulaire AOIF, 23 juli 2001, Ci. RH. 861/543.369.

bezwaarschrift zelf behandelt, anderzijds, te nauw zijn. De administratie ziet erop toe dat de beslissing in de regel niet wordt genomen door een ambtenaar die als aanslag- of heffingsambtenaar in het dossier is opgetreden⁹⁰.

3.3.4.4 Gerechtelijke geschillen

Een andere implicatie van dit principe van responsabilisering is dat de taxatieambtenaar die aan de basis ligt van het geschil, voortaan zelf zijn dossier voor de rechtbank moet verdedigen en opvolgen. De taxatieambtenaar wordt namelijk meestal als de best geplaatste persoon beschouwd om zijn bevindingen toe te lichten. In deze nieuwe context zullen, volgens de circulaire, de taxatieambtenaren niet aan hun lot worden overgelaten: een nieuwe werkwijze van de diensten en een gespecialiseerde juridische opleiding staan dan ook op de agenda.

Ook de minister⁹¹ zelf vond het, ondanks kritiek van de gespecialiseerde rechtsleer⁹², noodzakelijk de taxatieambtenaren bevoegd te maken om hun dossiers zelf te bepleiten voor de fiscale rechtbank van eerste aanleg. Nadat de rechtspraak⁹³ de visie van de minister had verworpen, werd dit principe expliciet in de wet opgenomen⁹⁴.

Dat alles past volgens de Minister van Financiën in het responsabiliseringsproces en in het invoeren van de nieuwe administratieve cultuur die de fiscale ambtenaren er op termijn moet toe aanzetten beter te taxeren⁹⁵.

In de circulaire van 23 juli 2001 werd overigens vastgesteld dat de rol van de departementsadvocaten veelal beperkt is tot die van tussenpersoon. Enkel bij complexe, principiële kwesties die een belangrijke juridische studie vergen zal de administratie nog een beroep doen op advocaten gespecialiseerd in het fiscaal recht .

Eind 2002 werd onderhandeld met zowel de Vlaamse als de Waalse advocatuur om protocollen op te stellen die de relaties tussen de advocaten en de optredende fiscale ambtenaren versoepelen en in de mate van het mogelijke gelijkstellen met de relaties tussen advocaten onderling.

De eiser is altijd de belastingplichtige. Een centrale dienst binnen het controlecentrum of de gewestelijke directie DB maakt het gerechtelijk dossier vormelijk klaar en legt het neer ter griffie. Er wordt een contactpersoon meegedeeld aan de tegenpartij, zodat vertrouwelijke correspondentie om de feitenkwesties van het geschil op te lossen, mogelijk wordt. De inhoudelijke verdediging en de verdediging ter zitting gebeurt in principe door de taxatieambtenaar.

3.3.4.5 Afwijking voor de BBI-bezwaren

Het responsabiliseringsproces van de fiscale diensten wordt blijkbaar (nog) niet doorgetrokken naar de bezwaarschriften tegen de aanslagen van de BBI.

⁹⁰ *Vr. en Antw.* Kamer 2001-2002, 27 augustus 2002, 16.817 (Vr. nr. 636 PIETERS).

⁹¹ Brief Minister van Financiën D. REYNDERS, 28 maart 2001.

⁹² VANISTENDAEL, F., Hoe pleit de fiscus?, *A.F.T.*, 8-9/2001, 301.

⁹³ Rb. Antwerpen 8 juni 2001; Rb. Gent, 14 juni 2001, Rb. Leuven, 29 juni 2001.

⁹⁴ Wet van 10 december 2001 tot wijziging van verscheidene belastingwetboeken, wat de voorziening in cassatie betreft en de vertegenwoordiging van de Staat voor de hoven en rechtbanken, *B.S.* 22 december 2001, 44.653.

⁹⁵ *Hand.* Senaat, Plenaire Zitting, 15 maart 2001, nr. 2-102, 52.

Vóór het sluiten van het onderzoek, maar in ieder geval vóór de beslissing door de gewestelijk directeur van de DB, moet de bevoegde taxatiedienst van de BBI altijd de gelegenheid hebben gehad zijn standpunt over de grieven van de belastingplichtige te verdedigen. De dienst formuleert daarbij zijn opmerkingen in een nota die aan het geschildossier wordt toegevoegd. De definitieve beslissing komt dan toe aan de gewestelijk directeur van de DB die een eventueel meningsverschil moet beslechten. Bij blijvende betwisting is in een arbitrageprocedure voorzien.

Ingevolge twee gemeenschappelijke instructies⁹⁶ van de AOIF en de BBI zullen de diensten van de DB als overgangsmaatregel deze bezwaarschriften verder behandelen. In de praktijk gebeurt dit door de bijzondere cel belast met de bezwaarschriften-BBI en de bevoegde gewestelijk directeur van de DB⁹⁷.

Deze instructies regelen ook de verdeling van de werkzaamheden tussen beide administraties (AOIF en BBI) met betrekking tot de verdediging voor de hoven en rechtbanken. Als BBI-bezwaren voor de fiscale rechtbank van eerste aanleg worden gebracht en de gewestelijk directeur van de DB heeft nog geen beslissing genomen⁹⁸, dan moet de BBI de administratie verdedigen.

3.3.4.6 Inhoudelijke ondersteuning

Naast Fisconet, de juridische database die iedereen op de website van de FOD Financiën kan raadplegen, is er sinds medio 2002 op het intranet van de FOD een meer uitgebreide juridische database ter beschikking van alle taxatie- en geschillenambtenaren. Dit bestand bevat meer dan zeventuizend vonnissen en arresten, zowel in het voordeel als in het nadeel van de administratie en kan via trefwoorden worden geraadpleegd. Het bestand moet bijdragen tot juridisch correct gemotiveerde berichten van wijziging en administratieve beslissingen.

3.3.4.7 Coperfin

De Copernicus-hervorming – Coperfin bij de FOD Financiën – heeft de voltooiing van de hervorming van de administratie doorkruist. De hervorming heeft als doel een betere werkomgeving te creëren, de efficiëntie te verhogen en de dienstverlening aan de burger te verbeteren.

De Coperfin-hervorming startte in de herfst van 2000 en resulteerde na twee voorbereidende rapporten in het opstarten van 16 Business Process Reengineering Programs in september 2001. Tussen september 2001 en juni 2002 hebben ongeveer 250 ambtenaren (16 werkgroepen en 4 netwerken), bijgestaan door een belangrijke groep externe raadgevers en ondersteund door een communicatienetwerk, de processen beschreven en een globaal plan uitgewerkt voor de processen en de diensten. De Federale Overheidsdienst Financiën (FOD

⁹⁶ Zie de bovenvermelde instructies van 26 juni 2001 en van 14 juni 2002.

⁹⁷ Voordat hij een beslissing neemt over een BBI-bezwaarschrift, moet de gewestelijk directeur wel zijn ontwerpbeslissing voor advies voorleggen aan de directeur van het bevoegde BBI-centrum. De BBI moet binnen twee maanden zijn advies geven. Bij een (blijvend) meningsverschil wordt een arbitrageprocedure opgestart waarbij het dossier voor beslissing wordt voorgelegd aan het college van dienstchefs van de Algemene administratie van de belastingen.

⁹⁸ Indien de directeur wel een beslissing heeft genomen, moet de gewestelijke directie DB de belangen van de administratie blijven verdedigen. Het feit dat er een departementsadvocaat wordt aangewezen en dat de BBI-taxatieambtenaar hem moet vergezellen tijdens de zittingen van de rechtbank, doet daaraan geen afbreuk (zie de eerder vermelde instructies van 26 juni 2001 en van 14 juni 2002).

Financiën) werd opgericht bij K.B. van 17 februari 2002⁹⁹. De finale plannen dateren van juli 2002 en worden vanaf 2003 geleidelijk aan ingevoerd.

De AOIF-BTW-DB-structuur wordt vervangen door drie nieuwe entiteiten:

Entiteit	Hoofd- bestuur	Buitendiensten		
Particulieren	1 directeur- generaal	19 gewestelijke administrateurs	3 afdelings- hoofden	teamchefs
KMO's	1 directeur- generaal	28 gewestelijke administrateurs	(3) afdelings- 2 hoofden	teamchefs
Grote Onderne- mingen	1 directeur- generaal	7 gewestelijke administrateurs	1 (2) afdelings hoofd(en)	teamchefs

De afdeling Specifieke Behandeling zal daarbij onder meer bevoegd zijn voor de activiteitsblokken *administratieve geschillen* en *gerechtelijke geschillen*, die een onderdeel vormen van het proces *verzamelen en beheren van fiscale gegevens*.

Doordat aparte afdelingen (of teams) van dezelfde gewestelijke administratie de taken taxatie, voorafgaande geschillen, administratieve geschillen en gerechtelijke geschillen uitvoeren, moet enerzijds de mentaliteit verder wijzigen, doordat er meer interactie en feedback is. Anderzijds moet zo ook de nodige afstand en onpartijdigheid bij het bepalen van het administratieve standpunt gewaarborgd blijven.

3.3.5 Dwingende termijn van zes maanden en negen maanden voor de bepaling van het administratieve standpunt

Volgens de nieuwe procedurewet is de bezwaarprocedure een louter administratieve filter die verplicht moet worden doorlopen en die de administratie moet toelaten binnen zes maanden (negen maanden bij aanslag van ambtswege) haar uiteindelijk standpunt te formuleren, voordat de zaak eventueel kan worden voorgelegd aan de rechtbank van eerste aanleg.

Indien de fiscale administratie haar rol van administratieve filter efficiënt wil vervullen, is het uiteraard cruciaal dat ze de bovenvermelde termijnen respecteert. Hoewel de burger-belastingplichtige het geschil voor de rechtbank kan brengen als de administratie niet tijdig beslist, heeft hij er belang bij en er recht op dat de administratie binnen de termijn haar standpunt duidelijk bepaalt en motiveert.

De efficiëntie van de administratie bij de uitvoering van deze wettelijke opdracht, die het sluitstuk vormt van haar relatie met de belastingplichtigen en daardoor ook binnen de administratie de ultieme waarborg voor de gelijke behandeling van de belastingplichtigen vormt, werd daarom specifiek onderzocht.

In eerste instantie wijst het Rekenhof er nogmaals op dat een geïntegreerd, performant, geïnformatiseerd opvolgingssysteem van de bezwaarschriften en hun behandeling ontbreekt.

Het totaal aantal hangende bezwaarschriften (grondige en vereenvoudigde procedure, voor alle belastingen samen, inclusief arbeidsongevallen) bedroeg op 31 oktober 2002 nog 138.486. Van deze bezwaren waren op dat ogenblik 87.050

⁹⁹ K.B. 17 februari 2002 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Financiën, B.S. 22 februari 2002, 6.860.

meer dan zes maanden (negen bij aanslag van ambtswege) tevoren ingediend¹⁰⁰. Hiervan zijn 16.109 dossiers geblokkeerd.

Aan deze totalen moeten de eigen bezwaarschriften van de controlecentra, die vanaf het aanslagjaar 2000 de bezwaren tegen hun eigen taxaties moeten behandelen¹⁰¹, nog worden toegevoegd. Op 31 oktober 2002 bedroeg dit aantal 576, waarvan 248 meer dan zes of negen maanden tevoren waren ingediend.

Deze cijfers spreken voor zich. De administratie slaagt er voorlopig niet in haar wettelijke opdracht om binnen zes of negen maanden een administratief standpunt te bepalen, na te komen.

Bovendien dreigt het gevaar dat er opnieuw een achterstand in de afhandeling van de geschillen zal ontstaan.

3.3.6 Toestand en evolutie van de behandeling van de gerechtelijke geschillen nieuwe procedure bij de rechtbanken van eerste aanleg

Het administratief geschil kan voor de rechtbank van eerste aanleg worden gebracht:

- na beslissing van de directeur;
- na verloop van de termijn van zes maanden (negen bij een bezwaarschrift tegen een aanslag van ambtswege) zonder dat er een beslissing werd genomen¹⁰².

Op 30 september 2001 waren er voor de aanslagjaren 1998 en vorige 7.868 verzoekschriften ingediend bij de rechtbanken van eerste aanleg, waarvan 7.650 na administratieve beslissing en slechts 218 waarvoor geen administratieve beslissing werd genomen¹⁰³.

Van de 4.311¹⁰⁴ verzoekschriften die tussen 1 september 2001 en 31 augustus 2002 werden ingediend, waren er 345 zonder een administratieve beslissing en 3.943 na een beslissing.

De cijfers tonen dat de toevlucht naar de rechtbanken van eerste aanleg er wel is gekomen, maar dat die meer het gevolg is van het grote aantal beslissingen dat de voorbije twee jaar in het kader van het wegwerken van de achterstand is genomen, dan van het uitblijven van administratieve beslissingen. Dat blijkt ook uit het feit dat het huidige hoge aantal bezwaarschriften dat ouder is dan zes of negen maanden (zie boven) het aantal verzoekschriften vóór beslissing niet fundamenteel doet toenemen.

Een echte bestorming van de nieuwe fiscale rechtbanken is dan ook weinig waarschijnlijk, omdat mag worden aangenomen dat de meeste belastingplichtigen hun geschil liever op administratief niveau willen oplossen. Het administratief beroep biedt hoe dan ook een extra kans en in de huidige omstandigheden komt er waarschijnlijk veel sneller een administratieve beslissing dan een vonnis van de rechtbank van eerste aanleg.

¹⁰⁰ Statistieken Task Force Geschillen.

¹⁰¹ Circulaire AOIF, 23 juli 2001, Ci. RH. 861/543.369.

¹⁰² Conform de overgangsregeling werd deze mogelijkheid opgeschort tot 1 april 2001 voor de bezwaarschriften tegen aanslagen betreffende de aanslagjaren 1998 en vorige.

¹⁰³ Antwoord van de Minister van Financiën op de mondelinge vraag van de heer LETERME (*Hand. Kamer*, 2001-2002, Com. Fin. en Begr., 13 november 2001, 575, 7).

¹⁰⁴ 23 verzoekschriften werden ingediend nog vóór er een inkohiering gebeurd was.

Bovendien is sinds de wet van 15 maart 1999 de interestregeling voor de belastingplichtige voordelig(er) geworden¹⁰⁵: de nalatigheidsinteressen (ten laste van de belastingplichtige) op het betwiste gedeelte worden namelijk geschorst tot het einde van de maand waarin een vordering bij de rechtbank wordt ingesteld¹⁰⁶; de moratoriuminteressen (ten bate van de belastingplichtige) lopen echter door en worden, in tegenstelling tot vroeger, nu toegekend op alle terugbetaalde sommen¹⁰⁷.

De tabel hieronder geeft de volledige evolutie van het aantal geschillen dat voor de rechtbanken van eerste aanleg werd gebracht:

	98/99	99/00	00/01	01/02
Ingediende verzoekschriften bij de rechtbanken van eerste aanleg	640	2.825	5.316	4.311
Eindvonnissen	0	21	391	1.035
Hangende rechtszaken op het einde van het gerechtelijk jaar	640	3.444	8.369 ⁽¹⁰⁸⁾	11.534

Bron: Jaarverslagen 1998-1999-2000-2001 Algemene administratie van de belastingen en voor het laatste jaar Dienst IV, Geschillen Inkomstenbelastingen, van de centrale diensten van de AOIF. De cijfers dateren van 31 augustus, het einde van het gerechtelijk jaar.

Deze cijfers tonen dat de laatste twee jaar veel meer verzoekschriften werden ingediend dan eindvonnissen geveld. Op dit moment geeft de verhouding tussen het aantal hangende rechtszaken en het jaarlijks aantal eindvonnissen al een theoretische achterstand van elf jaar aan.

Die achterstand moet echter genuanceerd worden om de volgende redenen:

- De grote achterstand bij de administratieve geschillenbehandeling werd versneld weggewerkt; het grote aantal administratieve beslissingen heeft de voorbije twee jaar zeker voor een cascade-effect naar de gerechtelijke geschillen toe gezorgd.
- Vroeger werden jaarlijks ca. tweeduizend zaken bij de hoven van beroep ingeleid; hoewel de drempel bij de rechtbanken van eerste aanleg lager ligt, kan toch worden vermoed dat het gemiddeld aantal nieuwe zaken per jaar niet veel hoger dan tweeduizend zal liggen.
- Zowel de fiscale rechtbanken als de fiscale geschillendiensten hebben een inrijperiode nodig gehad; in de toekomst moet een hoger rendement mogelijk zijn.

¹⁰⁵ Zie de artikelen 414 tot 418 van het W.I.B. 1992.

¹⁰⁶ Als er geen vordering in rechte is, loopt de vrijstelling van interesten dus tot het einde van de maand waarin de beslissing van de directeur ter kennis van de belastingschuldige wordt gebracht (art. 414, §2 W.I.B. 1992). Zie ook het antwoord van de Minister van Financiën op de parlementaire vraag nr. 930 van mevrouw PIETERS van 22 februari 2002 (*Vr. en Antw. Kamer 2002-2003*, 4 november 2002, 18.125).

¹⁰⁷ Tijdens de begrotingsjaren 1997 tot en met 1999 werden bij de terugbetaling van inkomstenbelastingen en met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen de volgende bedragen aan moratoriuminteressen betaald:

1997 1.608.138.789 BEF
 1998 1.302.367.062 BEF
 1999 1.940.803.853 BEF

(*Vr. en Antw. Kamer 1999-2000*, 21 augustus 2000, 5.041 (*Vr. nr. 194 LETERME*)).

¹⁰⁸ De statistiek van de Dienst IV, Geschillen Inkomstenbelastingen, van de centrale diensten van de AOIF, geeft hier het cijfer 8.289.

Uit dezelfde statistiek blijkt dat in 5.539 van de 11.534 hangende rechtszaken de administratie het dossier nog ter griffie moet neerleggen¹⁰⁹. De administratie heeft hier dus ook een achterstand van ongeveer vijftien maanden. Het neerleggen van het dossier vergt heel wat materieel werk, met name kopieerwerk. Er wordt wel over gewaakt dat de administratieve beslissingen en de neergelegde dossiers degelijk en éénvormig zijn.

Voor de 1.035 zaken die in het laatste gerechtelijk jaar afgehandeld zijn, blijkt uit deze statistiek ten slotte op inhoudelijk vlak:

- dat de belastingplichtige in 85 gevallen afstand deed van het geding;
- dat het vonnis in 404 gevallen in het voordeel was van de administratie;
- dat het vonnis in 383 gevallen in het voordeel was van de belastingplichtige.

De balans lijkt dus in evenwicht te zijn. Door het versneld wegwerken van de achterstand in de administratieve geschillen moesten de beslissingen correct maar in constructieve dialoog met de belastingplichtigen en met voldoende aandacht voor diens argumenten genomen worden. Daardoor waren ze wellicht stevig gemotiveerd als ze in het nadeel van de belastingplichtige uitvielen. Het vrij hoge percentage ongunstige uitspraken wijst er echter ook op dat bij de administratieve beslissingen alle twijfelgevallen niet systematisch en onmiddellijk in het voordeel van de belastingplichtige werden beslecht.

Tot 31 augustus 2001 werd tegen 56 vonnissen in hoger beroep (nieuwe procedure) gegaan. Tijdens het gerechtelijk jaar 2001-2002 (toestand op 31 augustus 2002) werd tegen 292 vonnissen in hoger beroep (nieuwe procedure) gegaan, in 64 gevallen door de fiscale administratie en in 177 gevallen door de belastingplichtige. De aantallen nemen uiteraard toe; de verdere evolutie moet worden opgevolgd.

3.3.7 Deelbesluit

De juridisch-technische implementatie van de nieuwe wetgeving kwam vrij snel (1999 en 2000) tot stand.

Voor de nieuwe werkmethodes en de nieuwe organisatie verwacht de administratie veel heil van een mentaliteitswijziging bij de ambtenaren en van een opheffing van de barrières tussen taxatieambtenaren en geschillenambtenaren.

Eenzijds moeten de taxatieambtenaren pro-actief te werk gaan en bij het taxeren hun bijkomende aanslagen juridisch grondig motiveren. Ten tijde van het onderzoek stonden de ambtenaren in deze taak vrijwel alleen. Alleen in de controlecentra, niet in de klassieke geschillendiensten DB, waren al afdelingen Voorafgaande Geschillen opgericht. De bedoeling hiervan is overbodige bezwaarschriften te voorkomen.

Anderzijds moeten de ambtenaren die de bezwaren behandelen, meer oog hebben voor de argumenten van de belastingplichtigen, ze grondig onderzoeken en op een gemotiveerde manier beoordelen. De bedoeling hiervan is overbodige gerechtelijke geschillen te vermijden.

Komt het toch tot een gerechtelijk geschil, dan moet de taxerende dienst en liefst de taxatieambtenaar zelf de (inhoudelijke) verdediging van de administratie voor de rechtbank van eerste aanleg waarnemen. Volgens de administratie vormt dit

¹⁰⁹ Statistiek van de Dienst IV, Geschillen Inkomstenbelastingen, van de centrale diensten van de AOIF.

voor de belastingplichtige een waarborg voor een eerlijke taxatie en voor de taxatieambtenaar een follow-up en feedback van zijn taxatiewerkzaamheden.

Deze principes werden stapsgewijs binnen de bestaande structuren gerealiseerd, behalve bij de BBI-taxaties. De bezwaren tegen BBI-taxaties en ook de gerechtelijke geschillen na beslissing worden verder door de geschillendiensten van de DB behandeld; enkel de gerechtelijke geschillen waarbij geen administratieve beslissing werd genomen, worden door de BBI-diensten zelf behandeld.

Om de efficiëntie te verhogen werden vanaf 2002 de geschillendiensten van de DB geleidelijk functioneel samengevoegd, zodat, zonder wijzigingen van het personeelskader, toch ambtenaren en diensten konden worden vrijgemaakt voor het beheer van de gerechtelijke geschillen bij de fiscale rechtbanken van eerste aanleg. Ook de nodige maatregelen voor het beheer van de dossiers werden genomen.

Een geïntegreerd, performant en geautomatiseerd dossieropvolgingssysteem ontbreekt nog, maar is in volle ontwikkeling. De opvolging van de gerechtelijke geschillen voor de fiscale rechtbank van eerste aanleg zou al wel geautomatiseerd gebeuren. In afwachting blijft het moeilijk prestatienormen op te leggen.

De noodzakelijke inhoudelijke ondersteuning is ook lange tijd achterwege gebleven, maar sinds medio 2002 kwam geleidelijk een inhoudelijke database met meer dan zeventuizend vonnissen en arresten ter beschikking van de taxatie- en geschillenambtenaren. Die moest bijdragen tot betere juridische motiveringen door de administratie. De administratieve beslissingen zelf worden, wat hun inhoud betreft, nog niet in een database opgenomen. Ook een systematische globale analyse van de administratieve rechtspraak en van de vonnissen en arresten is niet ontwikkeld.

Ondanks deze maatregelen is de administratie er tot op heden niet in geslaagd haar nieuwe wettelijke opdracht om binnen zes of negen maanden het administratieve standpunt te bepalen, na te komen. Het totaal aantal hangende bezwaarschriften bedroeg op 31 oktober 2002 nog 138.486. Daarvan waren er 87.050 meer dan zes of negen maanden oud en 16.109 geblokkeerd. Het lijkt geen twijfel dat de termijnen soms onhaalbaar zijn door de complexiteit van de zaak of de noodzakelijke samenwerking met de BBI, maar het grote aantal wijst er toch op dat het recht van de burger-belastingplichtige op een administratief standpunt binnen de wettelijke termijn niet is gewaarborgd.

De achterstand in de behandeling van de bezwaarschriften op het einde van de overgangperiode en de huidige achterstand hebben desondanks niet geleid tot een toevloed van rechtszaken bij de fiscale rechtbanken van eerste aanleg. De belastingplichtigen wachten blijkbaar liever de administratieve beslissing af. Toch waren er op 31 augustus 2002 al 11.534 zaken hangende, terwijl in het hele gerechtelijk jaar 2001-2002 slechts 1.035 zaken werden afgehandeld.

Hoofdstuk 4 Besluiten

In de loop der jaren was de achterstand bij de behandeling van de bezwaarschriften steeds toegenomen. Op 31 december 1998 waren er 189.215 hangende bezwaarschriften.

De wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen vormde de bezwaarprocedure om tot een louter administratief beroep. Daarenboven maakte de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken de procedures van het gemeen recht van toepassing voor de gerechtelijke behandeling van de fiscale geschillen.

Het Rekenhof heeft de efficiëntie van de administratie bij de administratieve afhandeling van de bezwaren onderzocht aan de hand van het wegwerken van deze achterstand enerzijds en van de organisatie van de nieuwe geschillenprocedure anderzijds.

4.1 Beschikbare statistieken

Er werden kleine verschillen en fouten vastgesteld in de statistieken 330A die voor het beheer van de problematiek gebruikt worden, door het gebrek aan interne controle op de (soms nog manuele) opmaak van deze staten op de gewestelijke directies. Deze toepassing van de dienst Automatisering geeft daardoor geen volledig correct beeld van de werkelijkheid. Toch werden de staten 330 A, gecombineerd met de beperktere statistieken van de Task Force Geschillen, voldoende betrouwbaar geacht om een cijferanalyse uit te voeren.

Bij de actualisatie werd vastgesteld dat deze toestand eind 2002 nog niet wezenlijk was veranderd. Er ontbreekt nog altijd een performant, coherent, geïntegreerd en automatisch dossieropvolgingssysteem. Hierdoor hebben de uitvoeringsdiensten een grotere materiële werklast en heeft de hiërarchie minder mogelijkheden om op te volgen en tijdig bij te sturen.

4.2 Omvang en evolutie van de voorraad bezwaarschriften

De zeer oude voorraad bezwaarschriften (ingediend vóór 1998), die zich in de loop der jaren had geaccumuleerd, kon in het onderzochte jaar 2000 bijna worden gehalveerd. Deze ingewikkelde dossiers hebben de bevoegde diensten zwaar belast: wat de VenB betreft, had meer dan 30% van de beslissingen hierop betrekking, wat de PB betreft meer dan 20%.

De oude voorraad aan bezwaarschriften (ingediend vóór 1999, deze omvat dus ook de zeer oude voorraad), werd in 2000 met circa een derde verminderd. Dit wijst erop dat alleszins een behoorlijke inspanning werd geleverd.

De voorraad werd nadien verder weggewerkt: op het einde van de overgangperiode (31 maart 2001) waren ca. 40.000 bezwaarschriften (grondige procedure) van 1999 en vroeger nog niet afgehandeld. Op 31 oktober 2002 waren er nog ca. 10.000 bezwaarschriften, waarvan 2.177 BBI-bezwaarschriften, van 1999 en vroeger niet afgehandeld.

De doelstelling van het wegwerken van de oude voorraad werd dus ondanks de geleverde inspanningen niet gehaald op het einde van de overgangperiode, noch op 31 oktober 2002.

De volledige voorraad grondige bezwaarschriften bedroeg op 31 oktober 2002 38.858 tegen 67.240 op 31 maart 2001.

De volledige voorraad bezwaarschriften bedroeg op 31 oktober 2002 nog altijd 138.486, waarvan er toch 87.050 meer dan zes/negen maanden tevoren werden ingediend. Deze aantallen zijn toch nog vrij hoog, al gaat het nu om een recente voorraad.

4.3 Rendement van de afhandeling van bezwaarschriften

Het gehaalde rendement (bestede werkdagen per bezwaardossier), dat in de loop van het jaar 2000 verbeterde, was afhankelijk van de behandelende dienst, wat wellicht hoofdzakelijk het gevolg is van de verschillende moeilijkheidsgraad van de dossiers. Het rendement was het hoogst bij de bezwaarschriften van de inspecties Geschillen PB, gevolgd door de bezwaarschriften behandeld door de controlecentra, de inspecties Geschillen VenB, en lag het laagst bij de BBI.

4.4 Inhoud van de bezwaarschriften en de beslissingen

Op inhoudelijk vlak werd bijna geen statistische informatie bijgehouden.

Het ontbreken van inhoudelijke statistieken maakt een efficiënte werkverdeling en sturing onmogelijk: door dit gebrek aan informatie konden in deze overgangperiode moeilijk prestatienormen worden opgelegd.

In de VenB wordt 99,9% van de bezwaarschriften behandeld volgens de grondige procedure, wat de complexiteit van de dossiers illustreert.

Het aantal geblokkeerde dossiers lijkt, ondanks de gerechtelijke achterstand bij de hoven van beroep van ongeveer vijf jaar, relatief gezien niet zo belangrijk te zijn. Het aandeel is gedaald van ca. 20% naar ca. 15%, maar bedroeg op 31 oktober 2002 toch nog 19.221 dossiers.

De financiële impact van de achterstand in de afhandeling van de bezwaarschriften werd op 31 december 2001 nog geraamd op minimaal 5,449 miljard euro. Gedetailleerde statistieken zijn niet beschikbaar.

Bij de BBI-aanslagen waartegen bezwaar wordt ingediend, wordt bijna altijd de volledige aanslag betwist.

De verhouding tussen aanvaarde en verworpen bezwaarschriften is tussen 1998 en 2000 niet wezenlijk veranderd.

4.5 Maatregelen van de administratie om de achterstand weg te werken

De administratie is pas in maart 1999 tot actie overgegaan.

Bij gebrek aan inhoudelijke statistieken was sturing onmogelijk en werden enkel de aantallen permanent opgevolgd.

De actie bleef te lang beperkt tot het beklemtonen van de opdrachten van de traditionele geschillendiensten, eerst via een rondschrijven, nadien, na de oprichting van de Task Force Geschillen in september 1999, ook via plaatsbezoeken in samenwerking met de BIC.

De Task Force Geschillen, die in theorie uit vier, maar in de praktijk slechts uit één tot twee mensen bestond, was de spil tussen de verschillende uitvoeringsdiensten. De task force rapporteerde aan de directeur-generaal van de AOIF, die op zijn beurt vanaf juni 2000 verslag uitbracht bij het directiecomité van de fiscale administraties.

Binnen de bestaande structuren kreeg de geschillenbehandeling stapsgewijs meer prioriteit door:

- het tijdelijk opnieuw ter beschikking stellen van personeel dat bij de oprichting van de controlecentra naar de controlecentra of de klassieke controlekantoren was overgegaan (maart 2000);
- het verlenen van beslissingsbevoegdheid aan ambtenaren van niveau 1 en 2+, voor zover het bezwaarschrift geen principiële kwestie betrof en het bedrag van de betwiste belastingen minder dan 60.000 BEF bedroeg (januari 2001);
- het bevoegd maken van de controlecentra en de klassieke controlekantoren voor de bezwaarschriften tegen hun taxaties vanaf het aanslagjaar 2000 (juli 2001).

Deze maatregelen kwamen echter te laat.

Bovendien was de inhoudelijke ondersteuning bijna onbestaande. Vele ambtenaren, van wie sommigen voor het eerst met geschillendossiers werden belast, hebben, los van elkaar voor soortgelijke problemen oplossingen moeten zoeken.

De doelstelling om de achterstand tegen 31 maart 2001 weg te werken werd niet gehaald. Toch tonen de cijfers en de genomen maatregelen aan dat serieuze inspanningen werden geleverd en dat de oude voorraad gevoelig werd afgebouwd.

4.6 Manier waarop de administratie zich heeft georganiseerd om in te spelen op de nieuwe wetgeving

De juridisch-technische implementatie van de nieuwe wetgeving kwam vrij snel (1999 en 2000) tot stand.

Voor de nieuwe werkmethodes en de nieuwe organisatie werd veel heil verwacht van een mentaliteitswijziging bij de ambtenaren en van een opheffing van de barrières tussen de taxatieambtenaren en de geschillenambtenaren. Overbodige bezwaarschriften en gerechtelijke geschillen moeten hierdoor worden voorkomen.

De administratie wilde de mentaliteitswijziging bereiken door de dienst van de taxatieambtenaar, die voortaan de hulp kan inroepen van zijn dienst Voorafgaande Geschillen, ook bevoegd te maken voor het bezwaarschrift dat tegen zijn taxatie wordt ingediend en door de ambtenaar zelf de zaak te laten verdedigen voor de rechtbank van eerste aanleg. Deze principes werden stapsgewijs binnen de bestaande structuren gerealiseerd, behalve voor de BBI-taxaties.

De noodzakelijke inhoudelijke ondersteuning is echter achterwege gebleven tot medio 2002. Nu staat wel een inhoudelijke database met meer dan zeventuizend vonnissen en arresten ter beschikking van de taxatie- en geschillenambtenaren.

De administratieve beslissingen worden echter, wat hun inhoud betreft, nog niet in een database opgenomen. Ook de administratieve rechtspraak en de vonnissen en arresten worden nog niet systematisch en globaal geanalyseerd.

Om de gerechtelijke geschillen bij de rechtbanken van eerste aanleg te beheren, werden vanaf 2002 de geschillendiensten van de DB geleidelijk functioneel samengevoegd, zodat, zonder wijzigingen van het personeelskader, toch ambtenaren en diensten konden worden vrijgemaakt. Ook voor het beheer van de dossiers werden de nodige maatregelen genomen.

Een geïntegreerd performant en geautomatiseerd dossieropvolgingssysteem ontbreekt nog altijd, maar is in volle ontwikkeling. De opvolging van de gerechtelijke geschillen voor de rechtbank van eerste aanleg zou al wel geautomatiseerd gebeuren. In afwachting blijft het moeilijk prestatienormen op te leggen.

De administratie is er tot nu toe niet in geslaagd haar nieuwe wettelijke opdracht om binnen zes of negen maanden (bij een bezwaar tegen een aanslag van ambtswege) het administratieve standpunt te bepalen, na te komen. Het totaal aantal hangende bezwaarschriften bedroeg op 31 oktober 2002 nog 138.486. Van deze bezwaren waren er 87.050 meer dan zes / negen maanden oud, waarvan er 16.109 waren geblokkeerd.

De achterstand in de behandeling van de bezwaarschriften op het einde van de overgangsperiode en de huidige achterstand hebben niet geleid tot een toevloed van rechtszaken bij de fiscale rechtbanken van eerste aanleg. De belastingplichtigen wachten blijkbaar liever de administratieve beslissing af. Op 31 augustus 2002 waren er 11.534 zaken hangende, terwijl in het hele gerechtelijk jaar 2001-2002 slechts 1.035 zaken werden afgehandeld.

4.7 Algemene beoordeling

Het Rekenhof is van oordeel dat de doelstelling om de oude voorraad tegen het einde van de overgangsperiode weg te werken, niet werd gehaald omdat:

- de actie te laat werd gestart;
- de vereiste maatregelen te laat werden genomen;
- het gebrek aan inhoudelijke statistieken de sturing onmogelijk maakte;
- de in de loop der jaren gegroeide voorraad zeer groot was.

Het is evenwel duidelijk dat de laatste jaren grote inspanningen werden geleverd. Het aantal hangende bezwaarschriften blijft desondanks structureel hoog. Het Rekenhof is van oordeel dat het recht van de belastingplichtige om binnen de wettelijke termijn van zes of negen maanden het administratief standpunt te kennen in de praktijk niet wordt gewaarborgd.

Hierbij aansluitend wijst het erop dat de fiscale rechtbanken van eerste aanleg nu al met een zware structurele achterstand worden geconfronteerd.

Hoewel de mentaliteitswijziging en de inhoudelijke ondersteuning in de toekomst ongetwijfeld tot meer efficiëntie zullen leiden bij het voorkomen en afhandelen van geschillen, dringt het Rekenhof er toch op aan dat in het kader van de Coperfin-hervorming de nodige maatregelen worden genomen.

Hoofdstuk 5

Aanbevelingen

De enorme voorraad oude bezwaarschriften vormde een bijzonder zware erfenis uit het verleden. Hieruit dienen lessen te worden getrokken om de toestand niet meer in die mate te laten ontsporen.

Het beheersen van de voorraad bezwaarschriften is cruciaal. Dat moet gebeuren door overbodige bezwaren te voorkomen en de bezwaardossiers efficiënt af te handelen.

In dat verband beveelt het Rekenhof de volgende maatregelen aan:

- de verdere ontwikkeling van een performant, coherent, geïntegreerd en automatisch dossieropvolgingssysteem.

Het is wenselijk dat dit dossieropvolgingssysteem ook voldoende inhoudelijke differentiatie toelaat. Geschillen die een zekere specialisatie vergen of grote aantallen soortgelijke geschillen kunnen dan worden gecentraliseerd.

Er kunnen dan specifieke rendementsnormen worden opgelegd, waarbij rekening wordt gehouden met de diversiteit van de te behandelen dossiers en de behandelende diensten. Bij de opmaak van de zogenaamde prestatie-metingsprogramma's van de fiscale administratie zou hiermee terdege rekening moeten worden gehouden.

Ook kan daardoor aan het licht komen dat bepaalde houdingen van de taxatiediensten of bepaalde interpretaties tot tal van betwistingen leiden. Dit moet dan resulteren in een efficiënte uniforme afhandeling van deze bezwaarschriften met hiërarchische ondersteuning en in een directe bijsturing van de taxaties.

- de verdere ontwikkeling van een database met de inhoud van de bezwaren, de administratieve beslissingen en de gerechtelijke beslissingen.

De ingediende bezwaren zijn de verzamelde klachten van de belastingplichtigen en bieden aldus een schat van informatie over de werking van de fiscale administratie en over de fiscale wetgeving.

Een globale, systematische, inhoudelijke analyse van de bezwaren, de beslissingen en de afloop van het latere gerechtelijke geschil is niet alleen nuttig voor de afhandeling van de toekomstige geschillen, maar ook relevant voor de kwaliteit van de inkohiering, van de taxatie en van de circulaires, de instructies en de wetgeving.

In deze gegevensbank moeten eveneens typebeslissingen en juridische motiveringen die de positie van de fiscale administratie weergeven, worden opgenomen. Dit laat toe de geschillendossiers sneller af te handelen en biedt meer juridische zekerheid, doordat op duidelijk omschreven grieven altijd een consequent en uniform administratief antwoord volgt.

Er kan worden overwogen deze typebeslissingen en motiveringen (geheel of gedeeltelijk) geanonimiseerd te publiceren op de internetsite van de FOD Financiën, zodat een ruim publiek ze kan raadplegen.

Zo zou de administratie kunnen verhinderen dat de belastingplichtigen in de toekomst nog en bloc bezwaar indienen. Artikel 114 van de Programmawet van 8 april 2003, dat de Minister van Financiën in staat stelt een collectieve beslissing te nemen over bepaalde administratieve beroepen door een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, is een stap in de goede richting.

Ook als de administratieve standpunten over de beoordeling van bepaalde feiten en hun concrete toepassingen wijzigen, zou dat vooraf duidelijk bekendgemaakt moeten worden, zodat de belastingplichtigen en hun adviseurs tijdig weten waaraan ze zich in hun fiscale aangiftes moeten houden en overbodige bezwaarschriften kunnen worden vermeden.

Ten slotte zou de administratie zich moeten neerleggen bij duidelijke beslissingen van de hoogste rechtscolleges van het land. Als de administratie haar standpunt niet aanpast op het niveau van de controles en aanslagen, zal dat alleen tot nieuwe bezwaarprocedures leiden.

- de verdere stimulering van de mentaliteitsverandering en van de responsabilisering van de taxatiediensten en geschillendiensten.

De vooropgestelde doelen (preventie door beter taxeren en responsabilisering) zijn zeker positief, maar ook de middelen moeten aanwezig zijn om ze te kunnen realiseren (voornamelijk goed opgeleid personeel, aangepaste informaticaondersteuning, adequate administratieve structuren en werkmethodes). Zo is er een dringende behoefte aan juristen of alleszins aan juridische ondersteuning en argumentatie om de vooropgezette principes te doen slagen. De doelstelling van beter taxeren moet immers ook juridisch worden waargemaakt.

Het Rekenhof sluit zich aan bij deze responsabilisering en beveelt in het kader van de Coperfin-hervorming aan binnen elke gewestelijke controle-dienst de taxatieambtenaren volop te laten ondersteunen door een afdeling Voorafgaande en Gerechtelijke Geschillen, bemand door gespecialiseerde ambtenaren-juristen. Deze afdeling kan nadien ook de verdediging voor de rechtbank waarnemen. Het is realistisch noch wenselijk dit aan de taxatieambtenaren zelf over te laten. De responsabilisering kan worden nagestreefd door samenwerking, communicatie en feedback.

Het verdient de voorkeur, omwille van het onpartijdigheidsbeginsel, het administratieve geschil te laten onderzoeken en behandelen door een afzonderlijke afdeling Administratieve Geschillen, eveneens bemand door ambtenaren-juristen. Deze afdeling kan dan onpartijdig en onafhankelijk van de taxatieambtenaar en de hierboven genoemde afdeling Voorafgaande en Gerechtelijke Geschillen het administratieve standpunt definitief bepalen.

Het lijkt aangewezen het principe van de responsabilisering ook consequent toe te passen op de BBI-dossiers en de aanbevolen structuren ook in de BBI in te voeren.

De werkmethodes kunnen duidelijk nog worden vereenvoudigd; dubbel werk en versnippering van middelen moeten worden vermeden. In het bijzonder voor de BBI-dossiers is de huidige procedure zeer zwaar en tijdrovend.

Ten slotte wenst het Rekenhof te benadrukken dat de responsabilisering van diensten en ambtenaren mee kan worden bereikt door de taxatiediensten met elkaar te vergelijken door middel van ratio's die per dienst kunnen worden berekend aan de hand van de volgende parameters:

- aantal belastingplichtigen en aangiften van het gebied;
- aantal gecontroleerde aangiften en aantal gewijzigde aangiften;
- aantal en bedrag van de door de dienst aldus gecreëerde vastgestelde rechten;
- aantal bezwaarschriften en verhouding positieve/negatieve beslissingen;

- aantal gerechtelijke procedures en de verhouding gunstige/ongunstige uitspraak;
- financiële impact van de beslissingen en de uitspraken.

Het Rekenhof dringt erop aan dat, ook al blijven in de Coperfin-hervorming de taxatie- en geschillendiensten enerzijds en de invorderingsdiensten anderzijds strikt gescheiden, toch de link zou worden gelegd tussen het bedrag aan vastgestelde rechten per taxatiedienst en het bedrag dat daarvan werkelijk wordt geïnd. Op die manier wordt zeer nuttige informatie verkregen over het uiteindelijke *echte* rendement van de verschillende taxatiediensten.

Hoofdstuk 6

Reactie van de administratie

Conform het protocol tussen het Rekenhof en de Minister van Financiën, heeft de administratie de gelegenheid gekregen zich uit te spreken over de auditbevindingen.

Bij brief van 26 mei 2003 bezorgde de administrateur-generaal van de Belastingen en Invordering de opmerkingen van de administratie. De brief is als bijlage 1 opgenomen.

De administratie stipt aan dat het Rekenhof de positieve rol van de Task Force Geschillen heeft beklemtoond.

Voor het niet-tijdig wegwerken van de oude voorraad bezwaarschriften worden twee bijkomende redenen aangehaald:

Het arrest inzake de „Vergoedingen wegens blijvende ongeschiktheid ingevolge arbeidsongeval of beroepsziekte” heeft aanleiding gegeven tot 75.000 bezwaarschriften en 200.000 ambtshalve rechtzettingen. Die bezwaarschriften, die geen deel uitmaken van de statistiek van de grondige bezwaarschriften, werden in de loop van 2002 prioritair behandeld.

De wet tot wijziging van verscheidene belastingwetboeken, wat de voorziening in cassatie betreft en de vertegenwoordiging van de Staat voor de hoven en rechtbanken van 10 december 2001, houdt in dat de taxatieambtenaren zelf de staat voor de rechtbank vertegenwoordigen. Deze vertegenwoordiging heeft de nodige tijd gevergd van de betrokken ambtenaren en bijgevolg de tijd beperkt voor het wegwerken van de achterstand in de voorraad aan bezwaarschriften.

De administratie heeft aan het Rekenhof de cijfers over de voorraad bezwaarschriften op datum van 31 mei 2003 overgelegd:

Toestand op:	Totaal, BBI inbegrepen	waarvan van 1998 en vroeger	waarvan van 1999	BBI-dossiers
31/12/2000	83.765	36.286	17.740	4.788
31/03/2001	67.240 ¹¹⁰	27.296	12.375	4.691
30/06/2001	63.119	22.457	9.362	4.641
30/09/2001	64.252	19.532	7.660 ¹¹¹	4.487
			waarvan van 1999 en vroeger	
31/12/2001	54.596		22.759	3.997
31/03/2002	46.527		18.324	3.816
30/06/2002	40.313		14.159	3.585
30/09/2002	41.280		11.214	3.286
31/10/2002	38.858		10.486	3.133

¹¹⁰ Dit aantal wordt door de Minister van Financiën ook vermeld in zijn antwoord op de parlementaire vraag nr. 615 van de heer C. EERDEKENS van 6 maart 2001 (*Vr. en Antw. Kamer 2002-2003*, 22 oktober 2002, 17.841).

¹¹¹ In de Commissie voor de Financiën en de Begroting vermeldt de Minister van Financiën dat de voorraad bezwaarschriften van 1999 en vorige jaren op 30 september 2001 27.192 bedraagt. Dit stemt overeen met de aangehaalde 19.532 + 7.660 (*Hand. Kamer 2001-2002, Com. Fin. en Begr.*, 13 november 2001, 575, 7).

Toestand op:	Totaal, BBI inbegrepen	waarvan van 1998 en vroeger	waarvan van 1999 waarvan van 2000 en vroeger	BBI-dossiers
31/05/2003	31.315		8.846	2.840

Op 31 mei 2003 waren er nog ca. 9.000 bezwaarschriften, waarvan 2.160 BBI-bezwaarschriften, van 2000 en vroeger niet afgehandeld. De doelstelling om de oude voorraad weg te werken, werd dus ondanks de geleverde inspanningen niet gehaald op het einde van de overgangperiode, noch op 31 oktober 2002 en evenmin op 31 mei 2003.

Eén aanbeveling van het Rekenhof, met name de work-flow geschillen, is in uitvoering.

Op 8 juli 2003 is het Rekenhof ingegaan op de uitnodiging een voorstelling van de work-flow geschillen bij te wonen. Het betreft een geïntegreerd systeem voor het elektronisch beheer van documenten om de geschillen van de AOIF en de BBI geautomatiseerd te verwerken. Inhoudelijke opvolging (volgens de fiscale aard van de grief) is gepland; de kwaliteit zal echter in belangrijke mate worden bepaald door de eenvormige en duidelijke definiëring van de grieven.

Voorts zijn aan het directiecomité nog bijkomende nieuwe en structurele maatregelen voorgelegd met het oog op de oprichting van de diensten Voorafgaande en Gerechtelijke Geschillen, zoals aanbevolen door het Rekenhof.

Hoofdstuk 7

Reactie van de minister

Op 5 september 2003 werd het ontwerpverslag verzonden aan de Minister van Financiën voor een tegensprekelijk debat.

In een brief van 2 oktober 2003, opgenomen als bijlage 2, gaf de minister zijn bedenkingen. De minister sluit zich aan bij de visie van het Rekenhof dat ondanks de geleverde inspanningen van de afgelopen jaren het aantal hangende bezwaarschriften nog altijd structureel hoog blijft. Voor de verdere afbouw van de structurele voorraad bezwaarschriften verwijst de minister naar het Regeerakkoord, waarin melding wordt gemaakt van een hervorming en vereenvoudiging van de fiscale procedurewet, zonder deze laatste evenwel nader te preciseren.

Voorts zullen de aanbevelingen van het Rekenhof in aanmerking worden genomen bij de realisatie van de Coperfin-hervorming.

Bijlage 1

Antwoord van de administratie

Federale Overheidsdienst
FINANCIËN
—————
Administratie van de ondernemings-
en inkomensfiscaliteit

Centrale diensten
—————
Uw nota van 23 april 2003
—————
Ref.: 6de directie
N6-1.836.831 N1
—————

Onze referte: Task-force geschillen

Contactpersoon: Mevr. A. VAN DEN STOCK
Verificateur
tel. 02/210.28 29

1010 Brussel, 26 mei 2003

R.A.C. – Financietoren – bus 61
Kruidtuinlaan 50
Tel.(02) 210 24 40

REKENHOF
t.a.v. de Heer P. Verhulst
Eerste-Auditeur-Directeur
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

In antwoord op uw als referte vermelde nota betreffende uw ontwerp-verslag in verband met de Administratieve beroepsprocedure, heb ik de eer U hierna een aantal opmerkingen en/of bedenkingen ter kennis te brengen.

Algemeen

Er wordt met bijzonder veel genoegen vastgesteld dat het Rekenhof zich uitermate positief uitlaat over de rol van het door de Task-force geschillen behaalde resultaat, niettegenstaande de zeer beperkte middelen.

Voor de betrokken ambtenaren, zowel als voor mezelf is deze appreciatie het bewijs dat ter zake de juiste beslissingen werden getroffen en dat de gevolgde werkwijze efficiënt en effectief is gebleken.

Bemerkingen

- Twee belangrijke 'gebeurtenissen', die in het rapport minder aan bod komen, hebben het wegwerken van de voorraad geschillen negatief beïnvloed.

1. Het arrest nr. 132/98 van 9.12.1998 van het Arbitragehof inzake de 'Vergoedingen wegens blijvende ongeschiktheid ingevolge arbeidsongeval of beroepsziekte.

Dit arrest heeft ongeveer 75.000 bezwaarschriften gegenereerd, die niet werden opgenomen in de statistieken van de te behandelen bezwaarschriften.

Supplementair gaf dit eveneens aanleiding tot ongeveer 200.000 ambts-halve rechtzettingen.

Al deze dossiers werden in de loop van 2002 **prioritair** afgehandeld, op verzoek van de Minister van financiën.

2. De wet van 10.12.2001 betreffende de vertegenwoordiging van de Staat voor de rechtbanken.

Deze wet houdt in dat de taxatieambtenaren zelf de Staat voor de rechtbank vertegenwoordigen. Deze maatregel vergt heel wat tijd, energie en inspanningen van de betrokken ambtenaren en heeft het wegwerken van de achterstand van de voorraad eveneens negatief beïnvloed.

- Aan het directiecomité zijn inmiddels nieuwe, structurele maatregelen ter goedkeuring voorgelegd.

Deze maatregelen bestaan erin de huidige inspecties geschillen definitief af te schaffen en de eraan verbonden betrekkingen van e.a. inspecteur om te vormen tot o.m. betrekkingen in functie van de oprichting van diensten „Voorafgaande en gerechtelijke geschillen”, zoals gesuggereerd in uw verslag.

- Van de aanbevelingen wordt goed nota genomen.

De eerste aanbevelingen zijn in uitvoering (work-flow geschillen).

In dit verband is de administratie steeds bereid U uit te nodigen voor een uiteenzetting terzake. In voorkomend geval gelieve U daartoe de nodige afspraken te maken.

De overige aanbevelingen worden nauwgezet geanalyseerd, verder uitgebouwd in de gevallen waar er reeds een aanvang is genomen, terwijl voor de nog aan te vatten aanbevelingen de vereiste initiatieven zullen worden genomen om de realisatie ervan mogelijk te maken, rekening houdend met de beschikbare middelen.

Voor de Administrateur-generaal van de
Belastingen en Invordering,

P. DE ROM
Auditeur-generaal, Dienstchef

Bijlage 2
Antwoord van de minister

MINISTERIE VAN FINANCIËN

Brussel, 02-10-2003

DE MINISTER

De heer Dumazy
Eerste Voorzitter
Het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

Uw. ref.: A 6-1.836831 B4

Onze ref.: KABFIN/FPH/107291/gs/2003-102

Mijnheer de eerste voorzitter,

Verwijzend naar uw schrijven van 3 september 2003 meld ik u kennis te hebben genomen van de in het verslag van het Rekenhof opgenomen onderzoeksresultaten alsmede van de in dit verband gemaakte opmerkingen van de heer Administrateur-generaal van de belastingen en de invordering.

Ook al beaamt het Rekenhof uitdrukkelijk dat er terzake de laatste jaren belangrijke inspanningen werden geleverd, sluit ik mij aan bij uw visie dat het aantal hangende bezwaarschriften nog steeds structureel hoog blijft. Om op de ingeslagen weg verder te gaan, bevat het Regeerakkoord in zijn hoofdstuk „een vernieuwd fiscaal beleid” dat voorrang zal worden gegeven aan de betere inning van de belastingen. Daartoe zal onder meer de fiscale procedurewet worden hervormd en vereenvoudigd.

Wetende dat de Coperfin-hervorming een continu proces van evaluatie en bijsturing is, spreekt het voor zich dat de in bedoeld verslag vermelde aanbevelingen mede in aanmerking zullen worden genomen bij de uitwerking ervan.

Hoogachtend

Didier REYNDERS

wettelijk depot	D/2004/1128/7
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat, 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	http://www.rekenhof.be