

JAARVERSLAG

1 9 9 9

Verantw. uitg. : College van de federale ombudsmannen
H. WUYTS & P.-Y. MONETTE
Hertogstraat 43, 1000 Brussel

1999 Vermenigvuldiging van dit rapport of van delen ervan
is toegelaten mits vermelding van de bron.

Realisatie : Vanden Broele Grafische Groep

INLEIDING

Dit jaarverslag 1999 heeft betrekking op de periode van 1 oktober 1998 tot en met 31 juli 1999 voor wat de cijfers betreft. Het bleek met de wisseling van het personeel waarover meer in het eerste deel (cfr. I.8. infra), onmogelijk alles in goede banen te leiden tot en met 30 september 1999. Wat echter de inhoudelijke ontwikkeling betreft van de dossiers die in deze periode in behandeling waren, zij zijn wel opgevolgd tot en met 30 september 1999. Het wordt tevens meer en meer duidelijk dat de vakantiemaanden juli en augustus moeilijk kunnen gebruikt worden om het jaarverslag voor te bereiden.

Daarom heeft het College van de federale ombudsmannen besloten aan de Kamer van volksvertegenwoordigers voor te stellen de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen te wijzigen in die zin dat het jaarverslag een volledig burgerlijk jaar omvat; dit betekent een wijziging van artikel 15 waar "in de loop van de maand oktober" zou worden vervangen door een formulering die de indiening van het jaarverslag in het voorjaar zou mogelijk maken. Dit voorstel maakt het voorwerp uit van een algemene aanbeveling (cfr. III, infra).

Wij hebben in dit jaarverslag de indeling van de vorige jaarverslagen behouden:

een eerste deel "Algemene beschouwingen" waarin, zoals elk jaar, aandacht wordt besteed aan specifieke punten in verband met de functie en de werking van het College van de federale ombudsmannen;

een tweede deel "Onderzoek van de dossiers" waarin per administratie, van welke aard ook, waarvoor het College bevoegd is, de meest opmerkelijke klachten worden behandeld;

een derde deel "Aanbevelingen" waarin, naast de officiële aanbevelingen die naar aanleiding van concrete dossiers werden geformuleerd, ook algemene aanbevelingen zijn opgenomen.

Uitdrukkelijker dan de vorige jaren betreffen de algemene aanbevelingen niet alleen diegene die tot een wetgevend initiatief vanwege het Parlement kunnen leiden, maar ook diegene die aanzetten tot het nemen van een reglementair initiatief vanwege de uitvoerende macht of die het Parlement kunnen aanzetten tot het stellen van vragen aan de eindverantwoordelijke van de administratie, de bevoegde minister.

Op die wijze vervult het College beter zijn rol van collaterale van de Kamer die grondwettelijk zowel wetgever is als controleur van de uitvoerende macht.

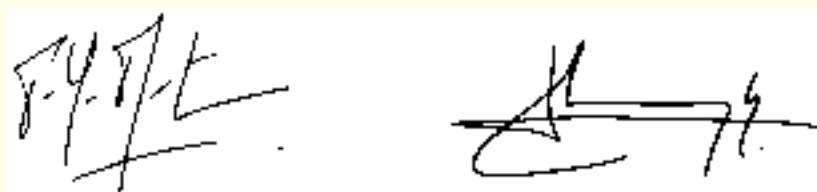
In de bijlagen wordt opnieuw een lijst opgenomen van parlementaire vragen die in het voorbije jaar naar aanleiding van ons jaarverslag werden gesteld. Wij moeten echter vaststellen dat het uitermate moeilijk is deze lijst volledig te maken zolang de betrokken parlementsleden niet zelf een kopie van hun vraag bezorgen aan het College. Sommigen doen dit, andere niet, zodat onze lijst ook dit jaar nog niet volledig is. Toch werd hij opgenomen.

Uit de lezing van het eerste deel zal blijken dat de jaarverslagen 1997 en 1998 door de Commissie voor de Verzoekschriften werden besproken en dat het verslag van die bespreking in de plenaire vergadering werd goedgekeurd. Een belangrijke stap werd hiermee gezet. De volgende stap moet de bespreking worden van delen van de jaarverslagen door de andere vaste commissies van de Kamer van volksvertegenwoordigers waarheen zij voor verdere discussie doorverwezen waren, zodat een reële opvolging van de aangebrachte problematiek door de Kamer mogelijk wordt.

Tevens zal blijken dat het College nu beschikt over zijn vaste en bijna volledige staf van medewerkers zodat vanaf 1 januari 2000 een nieuwe start kan worden genomen. Wij wensen door middel van dit jaarverslag uitdrukkelijk alle medewerkers te danken die ons op dat ogenblik - noodgedwongen- moeten verlaten. In onzekere omstandigheden hebben zij het College bijgestaan en hun beste krachten ingezet. Deze dank geldt zowel diegenen die per 1 januari afscheid nemen als diegenen die in het voorbije jaar reeds afscheid hebben genomen omdat zij een kans zagen hun loopbaan elders verder te zetten.

Ieder van hen heeft ertoe bijgedragen dat het College van de federale ombudsmannen zijn plaats kon innemen in de structuur van onze federale staat.

Het College van de federale ombudsmannen



P.-Y. Monette

dr. H. Wuyts



Foto : Inge Verhelst

I.
**Algemene
beschouwingen**



I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN

1. Ontwikkelingen in het recente verleden en de nabije toekomst

In dit gedeelte wordt een overzicht gegeven van de middelen die het College van de federale ombudsmannen in het voorbije werkjaar heeft aangewend of die het in het komende werkjaar zal aanwenden om de samenwerking met de administratie te bevorderen en om meer bekendheid te verwerven zowel bij het grote publiek als bij de administratieve overheden waarvoor het bevoegd is.

Het Bureau van de ombudsman heeft, naast de regelmatige contacten naar aanleiding van het verschijnen van het Jaarverslag met het College van secretarissen-generaal en het College van administrateurs-generaal van de sociale parastatalen, contacten gehad met de ambtenaren-generaal, directiecomité's of gelijkaardige organen van meerdere ministeries en parastatalen. Het zal deze contacten op een systematische wijze verderzetten in het volgende werkjaar. Het doel hiervan is via gedachtewisselingen in een beperkte groep te informeren en geïnformeerd te worden over de werkwijze en de knelpunten in de ministeries enerzijds en over de dossierbehandeling binnen het College anderzijds. Het is gebleken dat deze manier van kennismaken in grote mate bijdraagt tot een beter begrip van ieders opdracht en tot een verbeterde samenwerking daarna.

In diezelfde geest en op uitdrukkelijke vraag van enkele leden van het College van administrateurs-generaal die door het voltallige College werd overgenomen en door ons Bureau uitgebreid tot de ministeriële departementen stuurt het College van de federale ombudsmannen om de drie maanden aan alle betrokken administrateurs- en secretarissen-generaal een overzicht van de in die periode van drie maanden bij ons afgesloten dossiers met inbegrip van de evaluatie. Op die wijze wordt de leidende ambtenaar regelmatig op de hoogte gebracht van problemen die zich in zijn administratie hebben voorgedaan of waarvoor de ombudsmannen ten onrechte werden aangesproken. De leidende ambtenaar kan zo vlugger ingrijpen en eventuele tekorten verhelpen indien er werkelijk van een fout sprake is. Zo ziet hij of zij ook dat er zeer veel gevallen worden behandeld waarin op het einde een evaluatie 'behoorlijk bestuur' werd geformuleerd door het College. Alleszins helpt het om een vlug ingrijpen mogelijk te maken en te komen tot een meer doeltreffend management.

Deze overzichten vormen langzaam de rechtspraak van het College van de federale ombudsmannen die tot stand komt bij de toetsing van de handelingen en de werking van de administratie aan de wettelijkheid en de principes van behoorlijk bestuur en, in uitzonderlijke gevallen, aan de billijkheid. Deze groeiende rechtspraak zal vanaf november ook beschikbaar zijn op onze website (www.ombudsman.be) en bezorgd worden aan de hogere rechtscolleges, aan de leden van de Commissie voor de Verzoekschriften, aan de voorzitters van de vaste commissies van het Parlement. Deze werkwijze zal het hun mogelijk maken de werkzaamheden van het College van nabij te volgen en er, indien nodig, gevolg aan te geven zodra problemen van structurele aard of inzake wetgeving gesignaleerd worden.

Deze beide tijdens dit jaar ontwikkelde initiatieven versterken de band van vertrouwen tussen de parlementaire ombudsman en de administratie en maken duidelijk dat hij niet enkel controle uitoefent maar in sommige gevallen ook een ondersteuning van gerechtvaardigde verlangens van de administratie kan zijn.

Wij merken trouwens tijdens deze contacten maar ook in briefwisseling dat meer en meer administraties zich ernstig bezinnen over de plaats en de functie van de ombudsman, wat leidt tot een beter begrip en het uitwerken van goede verhoudingen, niet alleen in de boven beschreven structurele contacten maar ook in contacten in de kantoren op vraag van de administratie zelf. Ook wanneer wij een werkbezoek wensen af te leggen is het antwoord steeds positief en de ontvangst meestal hartelijk. Dit betekent uiteraard niet dat daardoor alle problemen worden opgelost maar wel dat een beter inzicht in elkaars werkwijze bijdraagt tot een oplossing. In het tweede deel wordt naar deze contacten verwezen bij de behandeling van de dossiers waarin dergelijk initiatief werd genomen. Ook deze ontwikkeling zal worden verder gezet.

Tenslotte moet gewezen worden op een ontwikkeling die verder gaat dan de werking van het College van de federale ombudsmannen maar betrekking heeft op de hele sector van de wetgevende macht. Door de goedkeuring van de wet van 25 mei 1999 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State, alsook van het Gerechtelijk Wetboek zal de Raad van State in de toekomst ook gevat kunnen worden voor betwisting van administratieve beslissingen van het College van de federale ombudsmannen zoals van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat en het Rekenhof. Daardoor krijgt het personeel en iedereen die getroffen wordt door die be-

slissingen juridische bescherming waarvan het totnogtoe verstoken bleef op basis van het principe van de scheiding der machten. Het spreekt vanzelf dat dit niet slaat op de beslissingen die het College neemt in het kader van zijn wettelijke opdrachten noch op de wijze van dossierbehandeling, maar enkel op de administratieve handelingen.

Hoewel het Huishoudelijk reglement van het College van de federale ombudsmannen in juli 1998 in de Commissie voor de Verzoekschriften werd goedgekeurd werd het slechts in december 1988 in plenaire vergadering aanvaard. Het geeft een vérgaande toelichting bij de werkwijze van het College, wat de verzoeker van het College mag verwachten en wat het College van de verzoeker verwacht. In het bijzonder worden de verschillende fasen van de dossierbehandeling uitvoerig behandeld. Het is verschenen in het Belgisch Staatsblad van 27 januari 1999.

Tijdens het voorbije jaar, van december 1998 tot maart 1999, heeft de Commissie voor de Verzoekschriften de Jaarverslagen 1997 en 1998 van het College besproken, er een verslag over gemaakt en aan de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers voorgelegd, die dat verslag van de Commissie heeft goedgekeurd en haar besluiten tot de hare heeft gemaakt. Het College heeft er steeds op aangedrongen dat sommige delen van het Jaarverslag naar de gespecialiseerde commissies zouden worden doorverwezen en daar door de in die commissie zetelende specialisten besproken. De Commissie voor de Verzoekschriften heeft dat, conform het aangepaste Reglement van de Kamer, ook gedaan. Zij zal zelf, in het volgende parlementaire werkjaar, een bespreking wijden aan een aantal aanbevelingen die werden geformuleerd. Het Commissie zal erop toezien dat de andere commissies de aan hen doorgestuurde aanbevelingen eveneens grondig zullen bespreken. Wij zijn uiteraard ter beschikking van deze commissies om opheldering te verschaffen bij deze bespreking.

De hoger beschreven werkwijze met de administratie draagt natuurlijk ook bij tot een grotere bekendheid. Toch neemt het College van de federale ombudsmannen zich voor een speciale inspanning te doen voor het grote publiek.

Tijdens het voorbije werkjaar is veel tijd besteed aan het opzetten van een campagne om het College een grotere bekendheid te geven.

De campagne zal zowel een intern als een extern element vertonen en een grote informatieve waarde hebben. Een brochure werd ontwikkeld waarin alle nuttige informatie over het Bureau van de

ombudsman werd opgenomen. Via de media zal aan deze brochure ruchtbaarheid worden gegeven zodat alle geïnteresseerden ze kunnen aanvragen. Om te voorkomen dat de individuele ambtenaar onverwacht met deze campagne zal worden geconfronteerd terwijl hij of zij toch direct betrokkene is, zal de tekst van de brochure een drietal weken op voorhand beschikbaar worden gesteld aan de ambtenaren via de diensten van de vormingsdirecteuren en de informatieambtenaren van de departementen en parastatalen. Op het ogenblik waarop de campagne van start gaat (midden november), zullen zij dus verwittigd zijn zodat in de daarop volgende weken vragen om meer informatie niet vergeefs zullen worden gesteld. Bovendien duidt deze manier van werken aan dat zij beschouwd worden als actieve deelnemers aan deze actie.

Het is bij deze gelegenheid dat onze website wordt geopend. Daarop zullen de tekst van de brochure, onze rechtspraak, het Huishoudelijk reglement en (delen van) dit jaarverslag en andere relevante teksten worden opgenomen.

Het College hoopt met deze initiatieven dichter bij de burger en bij de administratie te kunnen staan en op die wijze zijn rol van brug tussen beide beter te kunnen waarmaken.

In het voorbije jaar is de ombudsdienst van de pensioenen operationeel geworden. Het College heeft zich bij deze toestand neergelegd. Het rekent er echter op dat de Commissie voor de Verzoekschriften, zoals beslist tijdens de bespreking van de jaarverslagen 1997 en 1998, snel een debat zal wijden aan de huidige situatie. Van alle Belgen, immers, zijn nu enkel de gepensioneerden en de bijna-gepensioneerden uitgesloten van de mogelijkheid een beroep te doen op de onafhankelijke, externe controle van de parlementaire ombudsman op de administratieve afhandeling van hun dossier.

Tegen de achtergrond van deze problematiek verzoekt het College van de federale ombudsmannen de Kamer van volksvertegenwoordigers er aandachtig op toe te zien dat het observatorium dat in het kader van de nieuwe asielpolitiek zal worden opgericht, niet evolueert naar een feitelijke ombudsinstelling die in een andere belangrijke problematiek de bevoegdheden van de parlementaire ombudsman zou uithollen.

2. Een definitie van bemiddeling¹

Het College van federale ombudsmannen is een relatief nieuwe instelling in het Belgisch institutioneel landschap. Pas in 1995 kreeg ons land op federaal niveau een parlementair ombudsman – of bemiddelaar. Terwijl de federale ombudsman als instelling – heel geleidelijk aan – bekendheid verwerft, zijn er maar weinigen die een duidelijke kijk hebben op zijn activiteiten. Te beginnen met zijn eerste functie, de bemiddeling. Voldoende reden voor ons om het concept van bemiddeling toe te lichten².

Bemiddeling zou kunnen worden omschreven als een alternatieve wijze om conflicten tussen twee of meerdere personen op te lossen; het betreft hier meer bepaald een op een consensus berustende wijze die zonder specifieke ruchtbaarheid of formalisme wordt georganiseerd rond een professionele, neutrale, onpartijdige en onafhankelijke derde partij die over geen enkele sanctiebevoegdheid beschikt, maar eventueel wel over de bevoegdheid om aanbevelingen te formuleren of onderzoek in te stellen. De rol van deze derde partij bestaat erin zich tussen de bij het conflict betrokken partijen te plaatsen met de bedoeling vrijwillig en op verantwoorde wijze op zoek te gaan naar een duurzame oplossing die door de betrokken partijen vrij wordt aanvaard, aangezien de oplossing respect toont jegens beide partijen.

Opdat er bemiddeling zou kunnen plaatsvinden, moet er een conflict – althans een beginnend conflict of een geschil - voorliggen dat twee of meerdere personen verdeeld houdt en waarvoor een oplossing dient gezocht. Bemiddeling vormt een alternatieve wijze voor het oplossen van conflicten, aangezien het een vorm van niet-conflictueel rechtsmiddel is dat vrij is van formalisme. Ook al heeft bemiddeling geenszins de bedoeling in de plaats te treden van het recht, toch is deze aanpak sneller, minder duur en in bepaalde gevallen ook minder pijnlijk dan het klassieke verhaalrecht voor een rechtbank, dat in tal van gevallen, de enige adequate wijze blijft om conflicten op te lossen.

¹ Dit gedeelte is geïnspireerd op de studie « De la médiation, comme mode de résolution de conflits, et de ses différentes applications », door P.-Y. Monette, in *Administration publique*, n° 99/1, Bruylant, Brussel.

² De Raad van State heeft reeds gewezen op het gevaar « van een oneigenlijk gebruik van de termen bemiddeling en bemiddelaar » waarbij wordt verwezen naar de wijze van conflictregeling en naar de actor hiervan. Er werd toe opgeroepen om deze termen in het publiek recht, lees in het recht « precies de definitie toe te kennen naar het voorbeeld van het buitenland », RvS., advies van 4.1.1993, in Parl. St., Senaat, n° 652/1-92/93, p. 15.

Een succesvolle bemiddeling mondt uit in een duurzame oplossing, omdat ze berust op de vrije instemming van de betrokken partijen. De oplossing toont immers respect jegens alle betrokken partijen omdat de respectieve klachten en belangen in aanmerking worden genomen. De bereidheid van de bij het conflict betrokken partijen om een op consensus berustende oplossing na te streven, is uiteraard onontbeerlijk. In tegenstelling tot de gerechtelijke procedure kan bij bemiddeling immers niemand ertoe gedwongen worden in te stemmen met een bemiddelingsproces. Het semantisch verschil tussen de woorden “proces” en “procedure” is hier van belang³. De bemiddeling leidt overigens tot een onmiskenbare responsabilisering van de bij het conflict betrokken partijen. Zij liggen zelf aan de basis van de oplossing van hun geschil. Zij moeten zich bewust zijn van de implicaties van een dergelijke oplossing en zijn rechtstreeks betrokken bij de gevolgen van hun houding tijdens de bemiddeling.

Bemiddeling veronderstelt bovendien de aanwezigheid van een derde actor, de bemiddelaar. De rol van de bemiddelaar kan overeenkomstig het type bemiddeling, volgens de omstandigheden, de aard van de relaties en het temperament van de bij het conflict betrokken partijen, minder of meer uitgesproken actief zijn. Zijn rol bestaat erin als tussenpersoon te fungeren tussen de bij het conflict betrokken partijen. Bedoeling daarvan is de dialoog tussen beiden te herstellen of, in een volgende fase, hun standpunten dichter bij elkaar te brengen om tot een optimale oplossing te komen, of althans, tot een vergelijk te komen dat een einde kan stellen aan het geschil. De bemiddeling is dus een driehoeksproces. Dit proces mag niet worden verward met de minnelijke oplossing van conflicten die bij uitsluitende aanwezigheid van de bij het conflict betrokken partijen en/of hun mandatarissen op een binaire en directe wijze wordt georganiseerd. Bemiddeling is met andere woorden geen onderhandeling of transactie. Bovendien moet de bemiddelaar professioneel zijn. Bemiddeling is dan wel geen wetenschap, maar dit betekent niet dat men kan terugvallen op improvisatie. Bovendien moet de bemiddelaar getuigen van neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Onder neutraliteit van de bemiddelaar wordt geenszins begrepen dat hij niet actief bij het proces van de conflictregeling zou betrokken zijn. Hij bevordert,

³ In sommige gevallen kunnen bepaalde vormen van bemiddeling door externe actoren aan de bij het conflict betrokken partijen worden voorgesteld of zelfs worden opgelegd; dit neemt echter niet weg dat enkel de toevlucht tot de bemiddeling op dergelijke wijze kan worden geïnspireerd of worden gelast. Het zoeken naar een oplossing in het raam van deze bemiddeling – m.a.w. de eigenlijke uitvoering van de bemiddeling – valt uitsluitend onder een exclusief vrijwillige logica.

structureert en coördineert immers op een relatief actieve wijze de totstandkoming van een oplossing. Deze neutraliteit die uit hoofde van de institutionele bemiddelaar van cruciaal belang is, beoogt iets heel anders: het gaat hier om de totale afwezigheid van een politiek engagement, het bewijs van zijn objectiviteit en, bijgevolg van zijn geloofwaardigheid die noodzakelijk is voor zijn doelmatigheid. De onpartijdigheid van de bemiddelaar die op het ogenblik dat een partij zich tot hem richt absoluut is, verhindert niet – althans bij bepaalde types van bemiddeling – dat de bemiddelaar in een later stadium van het bemiddelingsproces aan een van de bij het conflict betrokken partijen een oplossing mag voorstellen of zelfs aanbevelen tot rechtzetting van een tekortkoming die de bemiddelaar ten laste heeft gelegd van deze partij. De waarborgen die de bemiddelaar op het vlak van de verplichte onafhankelijkheid geniet, kunnen volgens het type van bemiddeling sterk variëren. De ideale onafhankelijkheid strekt zich uit tot de organieke, structurele, functionele, intellectuele, financiële en organisatorische context⁴.

De bemiddelaar die op deze wijze als tussenpersoon tussen de bij het conflict betrokken partijen optreedt, heeft ten aanzien van de betrokken partijen geen enkele bestraffende bevoegdheid. In tegendeel, de bemiddelaar moet trachten de partijen te verenigen rond de voorgestelde oplossing die uit de bemiddeling is voortgevloeid. Overigens beschikt de bemiddelaar niet over de middelen die een bestraffende bevoegdheid veronderstelt. Om te voorkomen dat de bemiddeling in bepaalde sectoren zou uitlopen in een vruchteloos proces, beschikt de bemiddelaar over middelen om druk of invloed uit te oefenen⁵. Dergelijke middelen kunnen echter, zelfs in doorgedreven vorm, nooit verwant zijn met een bestraffende bevoegdheid. Zelfs wanneer de bemiddelaar in zijn arsenaal van middelen in laatste instantie kan dreigen met de stopzetting van de bemiddeling, waardoor er vaak geen andere oplossing overblijft dan het conflict voor een instelling met bestraffende bevoegdheden te brengen, dan nog betreft het hier uit hoofde van de bemiddelaar een middel om druk uit te oefenen en geen bestraffende bevoegdheid.

⁴ Zie P.-Y. MONETTE, *The parliamentary ombudsman in Belgium : strengthening democracy*, in "Actes du colloque consacré aux expériences internationales en matière d'institutions de protection des droits de l'homme et de médiation institutionnelle", Ed. Kluwer Law International, Den Haag, nog te verschijnen.

⁵ Vandaar de term «invloedsmagistratuur » die vaak ter aanduiding van de ombudsmannen wordt gebruikt.

Ten slotte vormt discretie een fundamentele voorwaarde voor de beoefening van bemiddeling. De afwezigheid van ruchtbaarheid waardoor het volledige bemiddelingsproces moet gekenmerkt zijn, betekent geenszins dat het proces op welk punt dan ook aan transparantie moet inboeten. In tegendeel, de discretie die kenmerkend moet zijn voor het proces, moet beschouwd worden als een fundamentele waarborg voor het welslagen van de bemiddeling. Bepaalde, erg specifieke vormen van bemiddeling die plaatsvinden binnen of in het raam van een organisatie en die vergezeld gaan van een missie van (interne of externe) controle, zijn niet verenigbaar met de bekendmaking door de bemiddelaar aan het einde van zijn bemiddeling, van zijn beoordeling over de betwiste beslissing of daad van het gecontroleerde orgaan (zie 4, infra). Voor de bemiddelaar/controleur betekent dit dat hij weliswaar zijn evaluatie mag bekendmaken, maar niet mag overgaan tot het openbaar maken van de stukken die tijdens de bemiddeling werden uitgewisseld, noch het geheim van de formulering van de bemiddeling zelf mag prijsgeven. Deze formulering wordt immers nooit door de bemiddelaar onthuld. Het vertrouwelijke karakter van de bemiddeling moet worden gevrijwaard. Dit vormt een absolute vereiste voor de partijen. Indien een van de partijen de formulering van de bemiddeling onthult, zowel tijdens als na de eigenlijke bemiddelingsfase, terwijl het bemiddelingsproces nog niet is beëindigd, mag deze formulering in geen enkel geval nog in aanmerking worden genomen of tegen een van de partijen worden gebruikt⁶. In de veronderstelling dat een bemiddelingspoging mislukt en de zaak als gevolg daarvan bij een scheidsrechter of voor een rechtbank aanhangig wordt gemaakt, mag de partij die hier belang bij heeft zich beroepen op de evaluatie van de ombudsman/controleur, en dit zowel à charge als à décharge. Deze beoordeling stelt het gecontroleerde orgaan en de overheid belast met de eindcontrole daarenboven in staat om zich, zowel in het geval van het welslagen van de bemiddeling als bij het mislukken ervan, een nauwkeurig idee te vormen van de vastgestelde tekortkomingen en van de verbeteringen die moeten worden aangebracht. Vanuit dit perspectief stuurt het College van de federale ombudsmannen ieder kwartaal de lijst met de evaluaties over de klachten betreffende de respectieve departementen die door ons Bureau werden behandeld en afgesloten naar de verschillende secretarissen-generaal en administrateurs-generaal. Deze evaluaties die beschikbaar zijn op de website van het College van de federale ombudsmannen en in de toe-

⁶ Zie hierover het Huishoudelijk reglement van het College van federale ombudsmannen, B.S., 27 januari 1999, art. 12, 4°, p. 2343.

komst ook zullen worden verstuurd naar de leden van de Petitiecommissie en naar de Voorzitters van de Vaste Kamercommissies, evenals naar de hoge Rechtscolleges en de academische wereld, vormen in zekere zin de jurisprudentie van het College van de federale ombudsmannen.

3. De verschillende toepassingen van de bemiddeling⁷

Bemiddeling neemt als wijze van conflictoplossing tegenwoordig een hoge vlucht. Hoewel we ons hierover met recht en rede mogen verheugen, scheppen het grote aantal vormen van bemiddeling en de vele instellingen die zich met bemiddeling bezighouden heel wat verwarring. Deze verwarring wordt veroorzaakt door het feit dat het specifieke karakter van de verschillende vormen van bemiddeling niet altijd goed wordt begrepen. Dit is bijzonder schadelijk voor de bemiddeling in zijn geheel. Daarom lijkt het ons van essentieel belang dat we de verschillende toepassingen van de bemiddeling toelichten en dat we hun specifieke rol en de vaak verschillende filosofie die hier achter schuilgaat in herinnering brengen.

Om de verschillende toepassingen van bemiddeling nauwkeurig en op een samenhangende wijze te kunnen indelen, moeten we dieper ingaan op de verschillende conflicttypes waarop deze uiteenlopende vormen van bemiddeling van toepassing zijn en stilstaan bij de hoedanigheid – of de inherente specificiteit – van de personen die bij bedoelde conflicten betrokken zijn. Dit tweeledige, rigoureuze en precieze criterium maakt een dubbele en verfijnde analyse mogelijk. We onderscheiden vier grote categorieën van bemiddeling: *de institutionele bemiddeling*, bedoeld voor conflicten van het bestuurlijke type waarbij er verdeeldheid heerst tussen de burgers en de Staatsinstellingen. *De bemiddeling tussen burgers*, om conflicten tussen burgers onderling en niet ten aanzien van de Staat te regelen. Op deze vorm van bemiddeling, die bij wet of door privé-actoren in het leven kan zijn geroepen, kan zowel in het kader van de privé- als beroepsrelaties van de burgers een beroep worden gedaan. Daarnaast is er de *rechtsbemiddeling* die oplossingen nastreeft bij conflicten tussen rechtzoekenden bij een aangelegenheid in de familiale, burgerrechtelijke, commerciële, fiscale of zelfs strafrechtelijke sfeer. Tot slot is er de *politieke bemiddeling* die de oplos-

⁷ Deze afdeling is geïnspireerd op de studie « De la médiation, comme mode de résolution de conflits, et de ses différentes applications », door P.-Y. Monette, op. cit.

sing beoogt van geschillen van politieke of militaire aard die verband houden met ideologische, religieuze, taalkundige, culturele, geografische of tribale aangelegenheden en waarbij groepen van burgers, sociaal-professionele verenigingen of politieke machten op nationaal niveau, of bevolkingen, naties, Staten of groepen van Staten op internationaal niveau met elkaar in conflict zijn geraakt.

Wij gaan hier enkel dieper in op de eerste categorie van bemiddeling – de institutionele bemiddeling – en belichten de drie overige categorieën slechts kort.

3.1. De institutionele bemiddeling

De institutionele bemiddeling strekt zich uitsluitend uit tot situaties waarbij burgers in conflict zijn geraakt met het bestuurlijke – of soms gerechtelijke - apparaat van de Staat. Als "magistrature d'influence" en niet als magistratuur met gebiedende macht, in tegenstelling tot de rechterlijke macht, mag de institutionele bemiddelaar niet dwingen, maar moet hij overtuigen. Hiertoe beschikt hij over verschillende instrumenten om te trachten de bij het conflict betrokken partijen te overtuigen een oplossing voor hun geschil te aanvaarden, te erkennen dat een van de partijen gelijk heeft en, afhankelijk van het geval, de aangeklaagde bestuurlijke beslissing te aanvaarden, of in het andere geval, haar te wijzigen. Zonder in aanmerking te nemen dat de institutionele bemiddeling de transparantie van het bestuur in de hand werkt, vormt zij een uiterst kostbaar instrument dat bijdraagt tot een toenadering tussen de burgers en het bestuur. Zij versterkt de aansluiting van de burgers bij het administratief proces en consolideert op die wijze de democratie.

Een van de meest markante kenmerken van de institutionele bemiddeling, is dat zij gepaard gaat met een controle. De bemiddelaar onderwerpt de administratieve instelling waarvan de beslissing wordt betwist of de werking wordt bekritiseerd aan een controle. Er bestaan twee erg uiteenlopende types van institutionele bemiddeling. Er is de parlementaire bemiddeling, waarbij het Parlement een tweeledige taak toevertrouwt aan een persoon (de ombudsman) die enerzijds bij geschillen tussen de burgers en het bestuur als tussenpersoon moet optreden, en anderzijds de goede werking van het bestuur en de afwezigheid van machtsmisbruik moet nagaan. De administratieve bemiddeling, zoals de naam reeds aangeeft, is te situeren binnen de besturen zelf en vervult daar een bemiddelende taak en een missie van interne controle.

Hoewel beide vormen van institutionele bemiddeling elkaar aanvullen, verschillen ze onderling erg sterk.

A. De parlementaire bemiddeling

Deze vorm van bemiddeling verschilt totaal van alle andere vormen, vermits ze gepaard gaat met een missie van externe bestuurlijke controle⁸. Afgezien van zijn opdracht te trachten de uiteenlopende standpunten van de burgers en de besturen te verzoenen, moet de parlementaire ombudsman ook nagaan of de besturen de wet en de beginselen van behoorlijk bestuur hebben nageleefd. Hij controleert daarbij de legaliteit en het behoorlijk bestuur van de administratieve handeling en versterkt daardoor de legale Staat en de Staat als goed bestuurder. In uitzonderlijke gevallen is de parlementaire ombudsman zelfs gerechtigd om de besturen, zelfs wanneer zij de wet perfect ten uitvoer hebben gebracht en de beginselen van behoorlijk bestuur ten volle hebben nageleefd, aan te bevelen hun beslissingen vanuit billijkheidsoverwegingen te nemen⁹. In dit opzicht vergt de logica van het beginsel van rechtszekerheid dat het bestuur dat door de ombudsman werd verzocht in een bepaald geval de billijkheid toe te passen, zich hier achteraf in een gelijkaardige situatie niet op mag beroepen. De toepassing van de billijkheid moet immers opnieuw het voorwerp vormen van een aanbeveling door de ombudsman. Anderzijds kan het bestuur de ombudsman ook verzoeken deze aanbeveling opnieuw te formuleren. Indien dit te vaak gebeurt, zal de ombudsman oordelen dat het gebruik van de billijkheid niet het geschikte middel vormt en dat er een wetswijziging nodig is. Hij zal hiertoe een aanbeveling formuleren bij de wetgever.

Vanuit een bepaalde gezichtshoek kan de parlementaire ombudsman, de externe bestuurlijke controleur, vergeleken worden met het Rekenhof, extern financieel controleur. Beide zijn immers helpende – of collaterale – organen van het Parlement. Als extern controleorgaan mag de parlementaire ombudsman per definitie

⁸ Zie voor de rol van de externe bestuurlijke controle van de parlementaire ombudsman F. DELPEREE « Le médiateur parlementaire », in *Le Médiateur*, gezamenlijk werk, Uitg. Bruylant, Brussel, 1995, pp. 84 en v.; zie ook M. UYTENDAELE en R. WITMEUR, « Le médiateur et le contrôle politique », in *Le Médiateur*, op. cit., p. 217; zie ook M. VERDUSSEN, « Le médiateur parlementaire », in *Le Médiateur*, op. cit., p. 7; zie tot slot D. ROWAT, "Pourquoi un ombudsman parlementaire ?", in *Médiateurs et ombudsmans*, speciale uitgave van la Revue française d'administration publique, 1992, vol. 64, p. 569.

⁹ Zie « Het College van federale ombudsmannen en de billijkheid », in CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 14-22.

geen rechter en partij zijn. Om deze reden ressorteert hij niet onder de uitvoerende macht, noch onder een administratief orgaan waartegen de klachten gericht zijn en waarover hij moet beslissen. Daarom hangt de ombudsman binnen parlementaire democratieën die berusten op het principe van de scheiding der machten, steeds af van het Parlement. We hebben het dan ook over de parlementaire ombudsman en over de parlementaire bemiddeling¹⁰.

Deze tweeledige taak van bemiddeling en externe controle van de parlementaire bemiddelaar verklaart waarom de parlementaire bemiddelaar « ombudsman¹¹ » wordt genoemd, een algemene benaming gegeven aan de parlementaire ombudsdiensten en andere nationale ombudsdiensten in presidentiële regimes. Terwijl de term “bemiddelaar” uitsluitend de bemiddelingsfunctie van de parlementair ombudsmannen beoogt en daarmee hun dubbele taak afzwakt, verwijst de term “ombudsman” zowel naar hun taak van bemiddelaar tussen de burgers en de staatsorganen als naar hun missie van externe controle op de administratie. Hoewel van essentieel belang wordt het onderscheid tussen “bemiddelaar” en “ombudsman” slechts zelden gemaakt. De semantische verwarring leidt tot betreurenswaardige afwijkingen. Een grotere nauwkeurigheid tussen de verschillende vormen van bemiddeling zou heel wat kunnen bijdragen tot de striktere naleving van dit semantisch onderscheid dat in feite verschillende realiteiten dekt. Nieuw-Zeeland en Denemarken hebben de term “ombudsman” overigens wettelijk beschermd, precies om te vermijden dat de term verkeerd zou worden gebruikt, dat het niet-gereguleerde gebruik aanleiding zou geven tot verwarring en dat het specifieke karakter van de echte parlementaire bemiddeling niet langer zou worden erkend, wat de doelmatigheid van de bemiddeling enkel zou belasten. In 1992 lanceerde ook de nationale ombudsman van Nederland een dergelijke oproep. Wij zijn van mening dat het ook in België gepast zou zijn het gebruik van de term “ombudsman” te beschermen en in de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de

¹⁰ In systemen van het presidentiële type zal de ombudsman door het Staatshoofd worden benoemd. Men heeft het dan ook doorgaans over de « ombudsman van de Republiek » en over de « republikeinse bemiddeling », aangezien de ombudsman in dat geval een onafhankelijke autoriteit is die niet afhangt van één van de drie Machten.

¹¹ De term « ombudsman » is afkomstig uit Zweden waar de functie van parlementair ombudsman in 1809 in het leven werd geroepen en betekent « iemand die voor iemand anders het woord voert ». De term ombudsman is sedertdien in het Nederlands overgenomen.

federale ombudsmannen de benaming “ombudsman” in beide nationale talen in te voeren¹².

De bevoegdheid van de ombudsman is globaal en niet-sectoraal. Het gebied van zijn tussenkomst kan immers niet beperkt worden tot een sector van de bestuurlijke activiteit of tot een enkel bestuurlijk orgaan. Door een dergelijke beperking zou hij immers geen globale kijk kunnen verwerven op de werking van het bestuur, zou hij aan doelmatigheid en onafhankelijkheid inboeten en zou hij de burgers niet langer de mogelijkheid van bemiddeling kunnen bieden ten aanzien van handelingen gesteld door de verschillende Staatsinstellingen. Wat de bestuurlijke controle, net als de financiële controle betreft, ligt het voor de hand dat een sectorale externe controle de transparantie noch de doelmatigheid in de hand werkt.

Binnen de parlementaire democratieën verleent de ombudsman het Parlement bijstand via zijn verslagen, zijn aanbevelingen en zijn hearings in het raam van de twee algemene missies die de Grondwet binnen dergelijke regimes aan de wetgevende macht toekent: de missie van controleur van de uitvoerende macht (regering, bestuur, semi-overheidsinstellingen, speciale colleges, enz.) enerzijds en de missie van wetgever anderzijds. Concreet gezien brengt de ombudsman bij het Parlement verslag uit over de gebrekkige werking die hij bij de administratie heeft vastgesteld en over de wetgevende tekortkomingen die hij in het raam van de klachten die hem werden voorgelegd, heeft ontdekt. Het Parlement kan hem eveneens belasten met de doorlichting van bepaalde besturen waar een meer structurele gebrekkige werking wordt vermoed of werd vastgesteld. Tot slot heeft hij ook tot taak erop toe te zien dat de bestuurlijke organen de rechten van de mens naleven. Om die reden wordt de algemene benaming ombudsman in bepaalde landen ook wel aangeduid als “beschermer van het volk”, “beschermer van de burger”, of nog, “commissaris van de Rechten van de mens” (zie I.6., *infra*).

Sedert haar ontstaan 200 jaar geleden in Zweden is de parlementaire bemiddeling sterk geëvolueerd. Tegenwoordig beantwoordt de parlementaire bemiddeling in een honderdtal landen aan zes heel duidelijke criteria. In een streven naar samenhang en een behoefte aan verduidelijking werden deze criteria in 1996 door het Internationaal Instituut van de Ombudsmannen, waarin alle ombudsmannen ter wereld verenigd zijn, heel precies bepaald. Deze

¹² Zie CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 12. Zie ook CFO, AV 97/1.

zes criteria¹³, die de analyse van de hier uiteengezette parlementaire bemiddeling samenvatten, zijn de volgende :

- het deel uitmaken van de ombudsman van de invloedssfeer van de wetgevende macht – althans binnen de parlementaire democratieën – teneinde zijn positie als niet-rechter en niet-partij te vrijwaren wat voor zijn missie van externe controle onontbeerlijk is;
- Zijn onderzoeksrecht, op basis van klachten, ten aanzien van iedere bestuurshandeling gesteld door een ambtenaar van de overheid;
- Zijn onderzoeksrecht ten aanzien van ieder bestuur of iedere gouvernementele of semi-gouvernementele instelling;
- zijn recht om op basis van zijn onderzoeken aanbevelingen aan de bestuursorganen te formuleren;
- zijn recht om rechtstreeks of via de bevoegde minister verslag uit te brengen aan het Parlement over het door hem ingestelde onderzoek;
- en tot slot zijn globale en niet-sectorale bevoegdheid.

In België bestaan er momenteel drie organen van parlementaire bemiddeling: een op federaal niveau (het College van de federale ombudsmannen) en twee op het niveau van de Gewesten / Gemeenschappen (de ombudsman van het Waals Gewest en de ombudsman van het Vlaams Gewest / Vlaamse Gemeenschap). Op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest noch op het niveau van de Franse of Duitse Gemeenschappen bestaat er (momenteel) een ombudsdienst. Het is aan de Raden van deze deelstaten te oordelen over de geschiktheid van de oprichting van een instrument van bemiddeling en externe controle of om de bevoegdheid van een – of meerdere – reeds bestaand(e) orgaan (organen) van parlementaire bemiddeling uit te breiden tot deze entiteiten.

B. De administratieve bemiddeling

De administratieve bemiddeling is een andere vorm van institutionele bemiddeling. Administratieve bemiddeling is een manier om conflicten te regelen waarbij burgers tegenover besturen staan. De administratieve bemiddeling speelt zich af binnen een bestuur en de bevoegdheid is beperkt tot een sector. Op federaal niveau vormt

¹³ The International Ombudsman Institute (IOI), "Membership by-laws" in *Information Booklet*, Faculty of Law of the University of Alberta, Canada, 1996, p. 11.

de ombudsdienst pensioenen die in 1999 binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Pensioenen in het leven werd geroepen een orgaan van administratieve bemiddeling. De administratieve bemiddelaar onderscheidt zich van de ombudsman. Afgezien van het feit dat deze laatste bevoegd is om eventuele klachten te behandelen betreffende de werking van de administratieve ombudsdiensten, bestaat er een fundamenteel verschil inzake statuut, onafhankelijkheid, missie, filosofie en actieterrein tussen de parlementaire bemiddeling en de administratieve bemiddeling.

Deze verschillen hebben enerzijds betrekking op hun bemiddeling. Er bestaan gevallen waarin de parlementaire ombudsman de strikte controle van de legaliteit en de beginselen van behoorlijk bestuur mag overschrijden om zijn actie op het terrein uit te breiden tot de billijkheid. Dit geldt evenwel niet voor de administratieve bemiddelaar. Het zou niet begrijpelijk zijn dat binnen een rechtstaat die berust op de scheiding tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, de aanbevelingen inzake billijkheid met het doel een bestuursorgaan in staat te stellen – in heel uitzonderlijke gevallen – af te wijken van de wet, zouden kunnen worden geformuleerd door een ander bestuursorgaan dat per definitie valt onder de uitvoerende macht, terwijl de missie van deze macht en van de organen die zich hierop beroepen er precies in bestaat de wet uit te voeren. Het principe van de scheiding der machten vergt daarentegen dat het teruggrijpen van de administratie naar de billijkheid die naast, soms zelfs tegen de wet plaatsvindt (*aequitas contra legem*), uitsluitend mag gebeuren op aanbeveling van een orgaan dat onder de wetgevende macht ressorteert. Dit vloeit voort uit de essentie zelf van het interventieprincipe van de ombudsman inzake billijkheid en van de logica die aan de basis hiervan ligt.

Anderzijds vormt de administratieve bemiddeling een instrument van administratieve aard, ondergebracht bij een bestuur dat een interne controle uitoefent; de administratieve bemiddeling is bevoegd voor slechts een sector van het bestuur en richt de aanbevelingen tot de voogdijminister. De parlementaire bemiddeling is als orgaan van parlementaire aard functioneel en structureel totaal onafhankelijk van het bestuur dat de betwiste beslissing heeft genomen, de parlementaire ombudsman oefent immers een externe controle uit, breidt zijn interventie uit tot het geheel van de administraties, meldt aan het Parlement de gebrekkige werking die hij binnen het geheel van de besturen waaronder eventuele tekortkomingen van de wet zelf heeft vastgesteld, en licht voor rekening van het Parlement de besturen door. Wanneer we het verschil tus-

sen de externe administratieve controle uitgeoefend door de parlementaire ombudsman en de interne administratieve controle van de administratieve bemiddeling vergelijken met de financiële controle, kunnen we de eerste vorm *mutatis mutandis* gelijkstellen aan de controle uitgeoefend door het Rekenhof en de tweede aan de controle uitgeoefend door de interfederale Inspectie van Financiën.

Beide vormen van institutionele bemiddeling vullen elkaar aan. Immers wanneer binnen een administratieve overheid een sectorale ombudsdienst in het leven werd geroepen, vormt deze dienst een administratief orgaan van de eerste lijn¹⁴ en treedt de parlementaire ombudsman op als een bemiddelings- en controleorgaan van tweede lijn. Maar complementariteit betekent niet gelijkheid. Het zou bovendien nefast zijn de verschillen, en bijgevolg de respectieve specifieke missie, van beide types institutionele bemiddeling te ontkennen. Wat de afschaffing van de parlementaire bemiddeling in de sector der pensioenen betreft, ten gevolge van de oprichting van de ombudsdienst pensioenen, zou het gepast zijn terug te grijpen naar de coherentie van de institutionele bemiddeling en de complementariteit van beide toepassingen te herstellen. Dit zou kunnen gebeuren door de parlementaire ombudsman in tweede lijn bevoegd te maken voor bemiddelingsaanvragen geformuleerd in het raam van de geschillen die tussen de gepensioneerden en de verschillende pensioenbesturen, na interventie van de administratieve ombudsdienst, blijven bestaan¹⁵. Dit is immers ook zo in de landen waar er een parlementaire ombudsman en sectorale administratieve ombudsdiensten naast elkaar bestaan, zoals in Zuid-Afrika waar de Public Protector – de Afrikaanse ombudsman – binnen de strikte logica van de institutionele bemiddeling, in tweede instantie bevoegd is voor de bemiddelingsaanvragen die in eerste instantie behandeld werden door de Adjudicator for Pensions, een orgaan voor administratieve bemiddeling opgericht binnen het Ministerie voor Pensioenen.

¹⁴ Zie in verband met de differentiatie tussen de bemiddelingsorganen van de eerste en tweede lijn ook H. WUYTS, *De ombudsman in perspectief*, in T.B.P. (Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en publiekrecht), Brussel, juni 1999, pp. 415 tot 417.

¹⁵ Zie CFO AV 97/3.

3.2. Burgerlijke bemiddeling

De burgerlijke of civieke bemiddeling omvat een hele reeks toepassingen van conflictoplossing berustend op een consensus waarbij dit keer niet de burgers ten aanzien van de overheid, maar wel de burgers onderling tegenover elkaar staan en dit in tal van facetten van hun privé- of professioneel leven. Het is niet de bedoeling van dit jaarverslag om de verschillende vormen van burgerbemiddeling in detail te bestuderen. Wij beperken ons hier tot een vermelding van deze vormen¹⁶.

De bestaande vormen zijn: *familiale bemiddeling*, *economische bemiddeling* die in vier categorieën wordt onderverdeeld (commerciële bemiddeling, consumentenbemiddeling, ondernemingsbemiddeling¹⁷ en de maatschappelijke bemiddeling, ook bemiddeling binnen de onderneming genoemd), *de burgerlijke bemiddeling*, *schuldbemiddeling*, *schoolbemiddeling*, *wijkbemiddeling*, *medische bemiddeling*, *journalistieke bemiddeling* en tot slot *persbemiddeling*.

3.3. De rechtsbemiddeling

Naast de institutionele bemiddeling en de civieke bemiddeling bestaat er ook de *rechtsbemiddeling*. Deze vorm van bemiddeling betreft de beoordeling van een geschil tussen twee rechtzoekenden. Rechtsbemiddeling mag niet worden verward met de parlementaire bemiddeling in rechtszaken, die zich niet richt op de grond van de dossiers, maar op een geschil tussen een rechtzoekende en het rechtsapparaat over de wijze waarop al dan niet recht werd gesproken¹⁸. De rechtsbemiddeling vormt een onvervangbare manier van conflictoplossing berustend op een consensus, in die zin

¹⁶ Voor bijkomende gegevens over de vormen van burgerlijke, rechts- en politieke bemiddeling verwijzen we naar « De la médiation, comme mode de résolution de conflits, et de ses différentes applications », door P.-Y. Monette, op cit.

¹⁷ De ondernemingsbemiddeling wordt georganiseerd door een onderneming of een bedrijvensector die uitmuntendheid nastreeft en die haar of zijn image wil verzorgen door de klanten of gebruikers te binden via de ontwikkeling van een ombudsdienst. In bepaalde gevallen kan deze vorm van bemiddeling zelfs door de overheid aan een onderneming of aan een groep ondernemingen, ongeacht of het hier om overheids-, semi-overheids-, of privé-ondernemingen gaat, worden opgelegd. In België hebben de Post, de NMBS, DE MIVB, de banken, de beurzen, de verzekeringsmaatschappijen, de verzekeringsmakelaars, de telecommunicatieondernemingen en de ondernemingen uit de meubel- en textielsector, de uitzendkantoren en de ondernemingen op het vlak van directe verkoop en de reisagentschappen dit type klantenservice in het leven geroepen die niet enkel bijzonder nuttig is maar bovendien ook sterk wordt gewaardeerd.

¹⁸ In tegenstelling tot landen als Zweden, Finland of Spanje bijvoorbeeld, bestaat er in België geen parlementaire bemiddeling in rechtszaken.

dat zij het gerecht nieuwe groeikracht geeft en haar betrokkenheid en responsabilisering doet toenemen. Terwijl sommige vormen van rechtsbemiddeling volstrekt specifiek zijn aan de oplossing van conflicten via gerechtelijke weg, zijn andere niets anders dan de transpositie van vormen van burgerlijke bemiddeling in het raam van een juridische procedure. De rechtsbemiddeling bestaat zowel in het familierecht, in het burgerlijk recht, in het recht van koop-handel en in het fiscale en strafrecht. Ook hier beperken we ons tot een opsomming.

In familiale aangelegenheden, bestaat er de *familiale bemiddeling op rechterlijk bevel*, bij burgerrechtelijke aangelegenheden de *verzoening voor de vrederechter* en de *collectieve schuldregeling*¹⁹ – ook gerechtelijke schuldbemiddeling genoemd. De *collectieve schuldregeling* is een vorm van rechtsbemiddeling die ook in commerciële en fiscale aangelegenheden kan worden toegepast. Tot slot is er de *strafrechtelijke bemiddeling*²⁰.

3.4. De politieke bemiddeling

Als vierde categorie van bemiddeling bestaat de politieke bemiddeling zowel op nationaal als op internationaal niveau: we hebben het dan over de *ationale politieke bemiddeling*²¹ en over de *internationale politieke bemiddeling*

3.5. Het doel van elke bemiddeling

Institutionele, civieke, politieke bemiddeling of rechtsbemiddeling,... bemiddeling is geen modeverschijnsel. De ontwikkeling is veel meer een gunstig signaal van het feit dat de wereld waarin we momenteel leven resoluut kiest voor verzoening dan wel voor confrontatie en de voorkeur geeft aan consensus boven conflicten. Reden genoeg om ons te verheugen, te meer daar deze opleving deel uitmaakt van een nieuwe cultuur van overleg en betrokkenheid die voortvloeit uit een maatschappelijke mutatie, die op meer dan een vlak bemoedigend werkt en die uitzicht biedt op een groter wederzijds respect tussen de burgers onderling, een grotere responsabilisering en een versterkte tolerantie.

¹⁹ Ingesteld bij wet van 5 juli 1998, B.S. van 31 juli 1998, pp. 24613-24624, van kracht geworden op 1 januari 1999.

²⁰ Wetten van 10 februari 1994, B.S. pp. 1195-1199 en K.B. van 24 oktober 1994.

²¹ Zie meer bepaald A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, CRISP, Brussel, 1994.

4. De evaluatiecriteria van het College van de federale ombudsmannen

De tot op heden gebruikte criteria

Zowel in het Jaarverslag 1997 als in het Jaarverslag 1998 werd onder deze zelfde titel aandacht besteed aan de criteria die het College van de federale ombudsmannen aanwendt om, bij het afsluiten van een dossier, een oordeel uit te spreken over de werking of het handelen van een administratieve overheid waarvoor een verzoeker zich tot het College heeft gewend. Dit oordeel kan ofwel behoorlijk bestuur of onbehoorlijk bestuur ofwel geen oordeel luiden. In uitzonderlijke gevallen kan het ook gaan om 'de toepassing van de billijkheid'.

In het Jaarverslag 1997 heeft het College verwezen naar het groeiend aantal wettelijke regels die behoorlijkheidsvereisten opleggen (motivering van bestuurshandelingen, openbaarheid van bestuur), naar het Handvest van de gebruiker van de openbare diensten en van de sociaal verzekerde, naar de rechtspraak over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de beoordelingscriteria die andere ombudsmannen hanteren. Er werd echter aan toegevoegd dat in de loop der jaren deze criteria zouden worden verfijnd op basis van de ervaring opgedaan bij de behandeling van concrete dossiers.

In het Jaarverslag 1998 werden drie groepen onderscheiden: de criteria die de **wettelijkheid** betreffen, de **beginselen van behoorlijk bestuur** en de **billijkheid**.

Inzake billijkheid werd een diepergaand stuk opgenomen waarin de achterliggende filosofie werd uiteengezet. In de periode die het Jaarverslag 1999 dekt, is gebleken dat deze verdieping sterk werd gewaardeerd zowel binnen als buiten de administratie en dat het gebruik ervan door het College van de federale ombudsmannen meer en meer op begrip kan rekenen... hoewel er ook nog heel wat vragen over en verzet tegen blijven bestaan, onder meer bij het Ministerie van Financiën, bij sommige parastatalen en bij het Rekenhof²².

Een verfijning van de andere criteria werd in het vooruitzicht gesteld voor dit Jaarverslag 1999. De criteria die verfijnd moesten worden -en die tot juli 1999 zijn gebruikt- zijn de volgende:

²² Zie in dit verband, *Jaarverslag 1998*, p. 20.

- 1-het beginsel van de overeenstemming met rechtsregels
- 2-het beginsel van de motivering van beslissingen
- 3-het beginsel van het verbod van machtsafwending
- 4-het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel
- 5-het redelijkheids- en billijkheidsbeginsel
- 6-het gelijkheids- en onpartijdigheidsbeginsel
- 7-het zorgvuldigheidsbeginsel, dat werd opgesplitst in twee delen
- 7.A-zorgvuldigheid inzake dossierbehandeling (eerbied voor de hoorplicht, voor de redelijke termijn en voor het principe van de actieve en passieve informatie)
- 7.B-zorgvuldigheid inzake administratieve organisatie (eerbied voor behoorlijke ontvangst, voor aangepaste toegankelijkheid, voor het recht op privacy).

Een wijziging tijdens dit werkjaar

In het voorbije werkjaar is vrij snel duidelijk geworden, mede door de verduidelijking van het billijkheidsbeginsel in het Jaarverslag 1998 zelf, dat het samenvoegen van het redelijkheids- en billijkheidsbeginsel meer verwarring veroorzaakte dan klaarheid bracht. Daarom ook werd nog tijdens deze periode besloten de twee beginselen te scheiden en werd de billijkheid het achtste criterium.

In feite is de billijkheid geen criterium voor de administratie. Het is een afwijking van de geldende normen die alleen door de ombudsmannen mag worden aanbevolen in uitzonderlijke gevallen. In een dergelijk geval moet de evaluatie ten opzichte van de administratie in andere woorden worden uitgedrukt, bijvoorbeeld niet te voorziene gevolgen van een of meer wettelijke of reglementaire normen waar de ombudsman een aanbeveling-in-billijkheid tegenover plaatst. Het beroep op de billijkheid is dus een middel voor de ombudsman om het hoofd te bieden aan een situatie die volkomen legaal is en waar de beginselen van behoorlijk bestuur werden gerespecteerd maar waarvan de gevolgen niet kunnen worden aanvaard omwille van hogere normen van rechtvaardigheid.

Vastgestelde tekortkomingen

Zowel in het Jaarverslag 1997 als in het Jaarverslag 1998 is vastgesteld dat het zorgvuldigheidsbeginsel in zeer ruime mate de andere beginselen overtrof als criterium om te besluiten tot onbehoorlijk bestuur (in 1997 was het de verklaring voor 81 % en in 1998 voor 65 % van de als onbehoorlijk afgesloten dossiers). Het begrip (on)zorgvuldigheid is duidelijk te algemeen en de onderverdeling die van bij het begin werd gemaakt in een A- afdeling

(zorgvuldigheid inzake dossierbehandeling) en een B-afdeling (zorgvuldigheid inzake administratieve organisatie) verdient allicht bestendig te worden los van het begrip zorgvuldigheid.

Ook het samenbrengen van andere paren bleek geen groot succes. Er is een inhoudelijk verschil tussen het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel en tussen het gelijkheids- en onpartijdigheidsbeginsel.

Bovendien heeft het beginsel van de overeenstemming met rechtsregels ook betrekking op bijvoorbeeld het beginsel van de motivering van beslissingen sedert de wet op de motivering van bestuurs-handelingen, ook op het principe van actieve en passieve informatie sedert de wet op de openbaarheid van bestuur, en soms zelfs op eerbied voor de redelijke termijn voor zover sommige termijnen in de wet zijn vastgelegd, zoals bijvoorbeeld in de nieuwe wet op de fiscale procedure.

Het onderscheid tussen de controle op basis van de legaliteit en de controle op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur en de tussenkomst op basis van billijkheid blijft wel relevant om aan te duiden hoe ruim de bevoegdheid van de federale ombudsmannen is en hoe hun bevoegdheid de louter legale controle overschrijdt; het is echter niet bruikbaar om de criteria in verschillende categorieën onder te brengen daar sommige criteria tot meerdere categorieën tegelijk behoren.

Een nieuwe aanpak

Daarom heeft het College van de federale ombudsmannen gekozen voor een andere aanpak. Hierbij heeft zowel vroegere literatuur als een samenvattende en vergelijkende studie van de ombudsman van de Europese Unie een belangrijke rol gespeeld.

De Europese ombudsman onderscheidt drie groepen van beginselen die samen de **code van goed administratief gedrag** voor de Europese ambtenaren uitmaken. Deze drie groepen zijn:

- de materiële beginselen
- de procedurele beginselen
- de verplichtingen bij rechtstreekse contacten met de burgers.

In het hierna volgende overzicht zijn de Europese beginselen opgenomen in de eerste kolom en de overeenstemmende beginselen van het College van de federale ombudsmannen in de tweede kolom; hierbij is de indeling van de Europese ombudsman in drie categorieën overgenomen.

De **materiële beginselen** zijn de volgende:

- de verplichting om het recht en de vastgestelde regels en procedures toe te passen
- de verplichting om discriminatie te vermijden
- de verplichting maatregelen te treffen die in verhouding staan tot het nagestreefde doel
- de verplichting misbruik van macht te vermijden
- de verplichting objectiviteit en onpartijdigheid te waarborgen (o.a. door onthouding in geval van persoonlijk belang)
- de verplichting gerechtvaardigde verwachtingen te respecteren
- de verplichting eerlijk te handelen (en fair play)
- de verplichting consequent te handelen
- het beginsel van de overeenstemming met rechtsregels
- het gelijkheidsbeginsel
- het redelijkheidsbeginsel (vereiste van evenredigheid of proportionaliteit)
- het beginsel van het verbod van machtsafwending
- het onpartijdigheidsbeginsel
- het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel
- ...
- ...

De **procedurele beginselen** zijn de volgende:

- de verplichting brieven te beantwoorden in de taal van de burger
- de verplichting een ontvangstmelding te sturen indien een direct antwoord niet mogelijk is, en aan te geven welke ambtenaar verantwoordelijk is voor het dossier (naam + telefoonnummer)
- de verplichting een brief/dossier naar de bevoegde dienst door te sturen
- (de taalwetten in België)
- (Handvest van de gebruiker van de openbare diensten)
- (Handvest van de gebruiker van de openbare diensten)

- de verplichting het recht te respecteren om gehoord te worden en verklaringen af te leggen voordat een besluit wordt genomen
- de verplichting te reageren/ een besluit te nemen binnen een redelijke termijn (inclusief een eventuele afwijzende beslissing)
- de verplichting met alle relevante punten van overweging rekening te houden en irrelevante uit te sluiten
- de verplichting de motivering voor (individuele) besluiten te vermelden met name bij negatieve besluiten
- de verplichting de betrokken persoon in kennis te stellen van het besluit
- de verplichting voor negatieve individuele besluiten de mogelijkheden tot beroep aan te geven
- de verplichting adequate archieven bij te houden
- het beginsel van de hoorplicht
- het beginsel van de eerbied voor de redelijke termijn
- het beginsel van de zorgvuldige afweging
- het beginsel van de motivering van de beslissingen
- (het verstrekken van informatie over een beslissing)
- (de wet openbaarheid van bestuur en het Handvest voor de gebruiker van de openbare diensten)
- ...

De **verplichtingen bij rechtstreekse contacten met de burger** zijn de volgende:

- de verplichting heldere en begrijpelijke informatie te verschaffen / juist advies te geven
- de verplichting telefoongesprekken correct af te handelen
- de verplichting beleefd op te treden
- de verplichting zich te verontschuldigen voor fouten
- het beginsel van de actieve en passieve informatieverstrekking
- het beginsel van de behoorlijke ontvangst
- het beginsel van de behoorlijke ontvangst
- ...

- de verplichting de toegang van het publiek tot de code te bevorderen - ...

In dit geheel ontbreken bij de Europese ombudsman de eerbied voor de aangepaste toegankelijkheid; dit is evenzeer een kwestie van niet-fysieke toegankelijkheid als van openingsuren, de materiële omgeving waarin mensen worden opgevangen, enz. Wat verder ontbreekt, is de eerbied voor het recht op privacy. Beide zijn vervat in het zorgvuldigheidscriterium dat het College van de federale ombudsmannen totnogtoe hanteerde.

Bij het College ontbreken dan weer de uitdrukkelijke verplichting eerlijk en consequent te handelen, de verplichting zich te verontschuldigen voor fouten en de verplichting de toegang van het publiek tot de code te bevorderen.

Het komt ons echter voor dat enkele criteria kunnen worden samengevoegd zonder iets van hun waarde te verliezen.

Zo is de verplichting brieven te beantwoorden in de taal van de burger een wettelijk geregelde aangelegenheid en valt ze onder het eerste materiële beginsel "de verplichting om het recht en de vastgestelde regels en procedures toe te passen."

De verplichting eerlijk en consequent te handelen is onder te brengen resp. onder het beginsel van de zorgvuldige afweging, zijnde de verplichting met alle relevante punten van overweging rekening te houden en irrelevante uit te sluiten (voor wat het aspect 'eerlijk' betreft), en onder het gelijkheidsbeginsel, zijnde de verplichting om discriminatie te vermijden (voor wat het aspect 'consequent' betreft).

De verplichting beleefd op te treden, zich te verontschuldigen voor fouten en telefoongesprekken correct af te handelen zijn aspecten van het beginsel van de behoorlijke ontvangst waarvoor wij de term 'hoffelijkheidsbeginsel' willen introduceren.

Een aantal criteria behoren tot de algemene aanwijzingen van het Handvest van de gebruiker van de openbare diensten, zoals de verplichting tot het sturen van een ontvangstmelding, het vermelden van de naam van de behandelende ambtenaar, het aanduiden van de beroepsmogelijkheden (ook de wet op de openbaarheid van bestuur legt deze verplichting op). Het College brengt deze samen onder die titel om het belang van het Handvest te onderlijnen; in elk concreet dossier zal natuurlijk wel moeten worden aangewezen op welk punt precies de ambtenaar in gebreke is gebleven.

De verplichting de toegang van het publiek tot de code te bevorderen lijkt ons geen criterium van behoorlijk bestuur maar een element van het informatiebeleid dat de ombudsmannen zelf voeren.

Op basis van een rondvraag bij de nationale ombudsmannen van de Europese Unie komt de Europese ombudsman derhalve tot een gedragscode van 23 criteria. Met de samenvoegingen en aanvullingen die het College van de federale ombudsmannen doorvoert, ontstaat een lijst van 17 criteria die, in tegenstelling tot vroeger worden onderverdeeld in drie nieuwe categorieën:

- de materiële beginselen
- de procedurele beginselen
- de verplichtingen bij rechtstreekse contacten met de burger.

Het spreekt vanzelf dat geen enkele categorie voor honderd procent zuiver is en dat er kan gediscussieerd worden over een en ander. De typologie op zich is echter maar een instrument om duidelijker te zien in een overvloed van uitgangspunten die verspreid liggen in de verdragen, de grondwet, wetten en besluiten en handvesten en algemeen aanvaarde principes. In het besluit wordt een voorlopig-definitieve lijst weergegeven.

Besluit

Op basis van het vergelijkende studiewerk van de Europese ombudsman en van de ervaring van andere nationale of federale ombudsmannen zal het College van de federale ombudsmannen in de toekomst volgende lijst van criteria gebruiken om het handelen en de werking van federale administratieve overheden te beoordelen indien een verzoeker daaromtrent een klacht indient. Wij herinneren eraan dat de tussenkomst van de ombudsman in billijkheid geen evaluatie van de administratieve handelingen inhoudt.

Materiële beginselen

- 1-het beginsel van de overeenstemming met rechtsregels
- 2-het gelijkheidsbeginsel
- 3-het redelijkheidsbeginsel (vereiste van evenredigheid/proportionaliteit)
- 4-het beginsel van het verbod van machtsafwendings
- 5-het onpartijdigheidsbeginsel
- 6-het rechtszekerheidsbeginsel
- 7-het vertrouwensbeginsel
- 8-het beginsel van de eerbied voor de privacy

Procedurele beginselen

- 1-het respecteren van het Handvest van de gebruiker van de openbare diensten
- 2-het beginsel van de hoorplicht
- 3-het beginsel van de eerbied voor de redelijke termijn
- 4-het beginsel van de zorgvuldige afweging
- 5-het beginsel van de motivering van de beslissingen
- 6-het beginsel van de adequate archivering

Verplichtingen bij rechtstreekse contacten met het publiek

- 1-het beginsel van de actieve en passieve informatieverstrekking
- 2-het hoffelijkheidsbeginsel (behoorlijke ontvangst)
- 3-het beginsel van de afdoende toegankelijkheid.

5. De formele motivering van de bestuurshandelingen

De formele motivering van bestuurshandelingen is een beginsel van behoorlijk bestuur dat een wettelijke basis heeft gekregen. De wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen is in voege getreden op 1 januari 1992. Sedert die datum moeten alle besturen de motieven van de beslissingen die een individuele draagwijdte hebben, in de beslissing zelf opnemen.

Het is een zeer korte wet, slechts zeven artikelen, en een duidelijke wet bij een eerste lezing. Hij heeft aanleiding gegeven tot belangrijke academische activiteit en ook in de administratie heeft hij voor de nodige beweging gezorgd.

In academische kringen is er veel studiewerk geleverd over wat precies de bedoeling van de wet is en wat de juiste draagwijdte is van de termen die gebruikt worden. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de studiedag in Antwerpen van 25 februari 1999 en het daarbij aansluitende boek "De formele motivering van bestuurshandelingen" van I. Opdebeek en A. Coolsaet. Daaruit halen wij volgend samenvattend overzicht:

Het doel van de wet is

.. betere informatie van de bestuurde, met inbegrip van een preventieve, proceseconomische functie namelijk het vermijden van 'blinde' beroepen bij de toezichthoudende overheid of bij de rech-

ter die worden ingesteld omdat de motieven van een beslissing niet gekend zijn,

.. vergemakkelijking van het toezicht op het bestuur
 .. en zorgvuldiger besluitvorming, wat een element van preventieve rechtsbescherming impliceert daar de besturen degelijke, zorgvuldige, rationale en coherente beslissingen zullen nemen.

De draagwijdte van de wet impliceert

.. dat de motivering in de beslissing zelf wordt opgenomen
 .. dat in de beslissing de juridische en feitelijke overwegingen worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen
 .. dat de motivering afdoende is
 .. dat de beslissing én de motivering samen ter kennis worden gegeven.

In de administratie worden ernstige pogingen gedaan om de wet op een eerlijke manier toe te passen hoewel dat niet steeds eenvoudig is. Toch stellen wij in een aantal dossiers vast dat de uitdrukkelijke motivering een probleem stelt voor de betrokken administratie.

Zo wordt bij de schatting of herschatting van het kadastraal inkomen de motiveringsplicht niet steeds correct nagekomen omdat er discussie is over hoever de motivering moet gaan. Wel wordt gewezen op de mogelijkheid bijkomende informatie te krijgen. Dit gaat echter in tegen de bepaling dat beslissing en motivering samen moeten worden ter kennis gebracht van de bestuurde.

De commissie voor vrijstelling van sociale bijdragen van zelfstandigen motiveert op zeer summiere wijze waarom soms een gedeeltelijke en soms een volledige vrijstelling wordt verleend. Deze (soms gedeeltelijke) vrijstelling wordt verleend indien er sprake is van een "staat van behoefte", of een toestand die de staat van behoefte benadert. Het is een vrij vaag begrip, waarvan de aanvrager het bewijs moet leveren. De elementen voor de motivering zijn dus alleszins aanwezig. Zij worden trouwens verstrekt in die dossiers die voor de Raad van State komen.

Men weet dat de huidige wijze van motiveren strijdig is met de wet; er zijn dan ook jaarlijks een 10 tot 15 beroepen bij de Raad van State, die stevast gegrond worden verklaard. Een meer uitvoerige motivering, zegt de Commissie, zou aanleiding zijn tot meer beroepen bij de Raad van State of opnieuw achterstand in het afhandelen van de dossiers veroorzaken, en dit op een ogenblik dat men er, na veel inspanningen, in geslaagd is de behandeling van een dossier waarvoor men vroeger gemiddeld twee jaar nodig had, af te sluiten na een termijn van gemiddeld zes maanden.

Toen het College gevraagd werd het probleem van de motivering van de beslissingen van de commissie mee op te lossen, heeft het gesuggereerd een beroep te doen op een orgaan binnen de administratie om te onderzoeken of een reorganisatie van de diensten een oplossing zou kunnen bieden. Het College is op zoek gegaan naar een dergelijk orgaan. Het is immers zelf geen consultancybureau dat zich actief mag mengen in het implementeren van oplossingen; het kan wel richtingen aanduiden waarin de oplossing zou kunnen gevonden worden. Zich actief mengen in de uitvoering zou zijn onafhankelijkheid bij het beoordelen van latere dossiers (aan de oplossing waarvan het zou hebben meegewerkt) in het gedrang brengen. Dit is allicht ook de reden waarom de Raad van State niet is ingegaan op de vraag om aangepaste formuleringen te vinden die als motivering zouden voldoen. Ook de Raad moet zich ervoor hoeden op een bepaald ogenblik tegelijk rechter en partij te zijn.

Bij onze zoektocht naar een dergelijk hulpmiddel hebben wij echter enkel het Bureau ABC bereid gevonden hulp te bieden voor zover het probleem een managementprobleem zou zijn. Deze hulp werd echter afgewezen. Een andere instantie is er niet tenzij de interne auditcel van het Ministerie van Middenstand en Landbouw.

Reeds op 17 augustus 1998 formuleerde ons Bureau een officiële aanbeveling opdat Financiën de richtlijnen zou toepassen die aanbevelen aan de belastingplichtigen te laten weten in welke mate rekening werd gehouden met hun bemerkingen naar aanleiding van een bericht van wijziging. Dikwijls immers wordt geen motivering gegeven waarom met die opmerkingen geen rekening wordt gehouden. De administratie houdt echter vast, ondanks de ministeriële richtlijnen, aan haar eigen zeer restrictieve interpretatie van de wet.

Het al of niet toestaan van een afbetalingsplan of de hoogte van het bedrag dat in het afbetalingsplan wordt opgelegd, wordt soms niet gemotiveerd omdat deze beslissing behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de ambtenaar in kwestie en als zodanig buiten de motiveringsplicht zou vallen.

Ook in de sector van de BTW is er een motiveringsprobleem. Bij nieuwbouw van een huis gaat de administratie na of de betaalde BTW voldoende is. Daarbij gaat zij uit van het begrip 'normale bouwwaarde' die wel eens hoger kan liggen dan het bedrag van

alle facturen samen. Een bouwer kan immers een goed onderhandelaar zijn die overal de laagste prijs bedingt. In het geval van een hogere normale bouwwaarde gaat de fiscale administratie over tot een rechtzetting waardoor bijkomende BTW moet betaald worden. De behandelende ambtenaar mag echter slechts in vrij vage bevoordingen ingaan op de redenen van de vaststelling van de hogere bouwwaarde. De gehanteerde richtlijnen worden niet aan derden meegedeeld 'omdat het vrijgeven van deze gegevens aan het publiek er immers zou toe leiden dat het controlesysteem zelf zou worden uitgehold en dat elke controle achteraf zinloos zou worden', of 'omdat een dergelijke onthulling uiteindelijk de belastingontduiking zou kunnen bevorderen'. Een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur wordt afgewezen op grond van artikel 6, § 1, 6° (een federaal economisch of financieel belang) en artikel 6, § 2, 2° (een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting). De burger blijft dus in de kou staan.

Het spreekt vanzelf dat het College een ruime toepassing van de wet op de motivering voorstaat en dus telkens spreekt van "onbehoorlijk bestuur" wanneer een dergelijk geval zich voordoet. Dit neemt niet weg dat er een probleem bestaat dat moet worden opgelost.

Alle administraties hebben zich moeten aanpassen aan de nieuwe norm van de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Indien sommige echter er niet in slagen op eigen kracht deze norm in praktijk te brengen, zou men kunnen overwegen hen te helpen door de oprichting van een werkgroep voor de opvolging van de wet indien er betwisting is over het al of niet gelden van de motiveringsverplichting en het uitwerken van concrete oplossingen voor de administratie die zich gekneld ziet tussen twee beginselen: de motiveringsplicht en het vermijden van te lange wachttijden of de financiële belangen van de staat. Deze werkgroep zou niet oordelen over individuele gevallen, dat is de taak van de Raad van State of van het College van de federale ombudsmannen, maar ze kan helpen structurele oplossingen te vinden voor problemen die het College, de Raad van State of de administratie zelf aanbrengen. De werkgroep zou nooit tussen de administratie en de burger mogen komen ; zij komt samen op vraag van de administratie die er nood aan heeft.

De werkgroep zou ook het proceseconomische effect kunnen hebben waarover de academici schrijven daar hij beroepen bij de Raad van State in belangrijke mate zou kunnen voorkomen.

6. De parlementaire ombudsman, natuurlijk instrument van de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens²³

Oorspronkelijk werd de functie van parlementair ombudsman in het leven geroepen als reactie op het absolutisme van de Staat. Dit was meteen een van de eerste manifestaties in dit tijdperk van de wil om de rechten en de waardigheid van iedere burger te proclameren. Vandaag, nagenoeg twee eeuwen later, is de parlementaire ombudsdienst uitgegroeid tot een instelling *sui generis* die de burger helpt zijn weg te vinden in het raderwerk van de bureaucratische staat. Deze bemiddeling beoogt in de eerste plaats de bescherming van de burger tegen excessen van het bestuur. De ombudsman geniet immers een origineel statuut dat, in bepaalde opzichten, veeleer verrassend is in een continentale rechtsstaat, te meer daar deze pragmatische opvatting van de extrajudiciële bescherming precies vanuit de noordelijke landen tot bij ons kwam: als orgaan van bemiddeling en van externe controle, bevindt de ombudsman zich op het knooppunt tussen burgers, bestuur en parlement. Hij helpt de eersten hun klachten en grieven bij het bestuur te doen gelden. Hij tracht eveneens bij het Parlement en de regering de behoeften en problemen uiteen te zetten waarmee het bestuur bij de uitoefening van zijn opdrachten wordt geconfronteerd. Gelijktijdig en door het Parlement in te lichten over vastgestelde vormen van een gebrekkige functionele, structurele of wetgevende werking, helpt hij het Parlement zijn tweeledige constitutionele taak te vervullen die erin bestaat de regering te controleren en wetten te maken.

De erg specifieke aard van de controle uitgeoefend door de ombudsman

Bij zijn bemiddelende missie – of niet-contentieus beroep –, treedt de parlementaire ombudsman in geen geval in de plaats van de rechtsorganen, zij het van rechterlijke of administratieve aard. In iedere rechtsstaat garandeert de rechtscontrole immers *in fine* de naleving van het recht. Dit betekent evenwel niet dat de ombudsman geen enkele rol te spelen heeft, geen enkele meerwaarde voor de rechtstaat kan betekenen. Immers als de eerste zorg van de parlementaire ombudsman erin bestaat toe te zien op de naleving van de wet, is de strikte naleving van de norm niet altijd bevredi-

²³ Voor een meer diepgaande studie zie « The Ombudsman and Human Rights Protection », bijdragen van meerdere auteurs, in *The International Ombudsman Anthology*, Kluwer Law International, 1999, Den Haag.

gend: hier wordt de cruciale vraag gesteld van de relatie tussen de wet, in de ruimste betekenis, en de missie van de parlementaire ombudsman. Waar het voor hem essentieel is dat alle overheidsorganen handelen in overeenstemming met de geldende wetten, neemt de ombudsman ook andere criteria voor de beoordeling van de bestuurshandeling in aanmerking (zie I.4., supra). Hij confronteert de handelingen, de instructies of de tekortkomingen van de besturen met andere beginselen die iedere moderne overheidsdienst - die naam waardig - moet naleven, met name de toegankelijkheid, snelheid, samenhang, gelijkheid in behandeling, fair-play, het redelijke, het respecteren van de gewettigde verwachtingen, de doorzichtigheid, enz. Hij vergewist er zich eveneens van dat de bestuurlijke beslissingen tot stand komen rekening houdend met alle pertinente feiten en/of informatie. Hij mag het bestuur tot slot op het terrein van de billijkheid leiden²⁴. De ombudsman baseert zich bij de uitoefening van zijn bemiddelende taak met andere woorden op begrippen als correctheid en billijkheid die onmiskenbaar ruimer zijn dan de eigenlijke legaliteit.

De Hoge gerechtshoven - van overwegend bestuurlijke aard - van onze continentale rechtsstaten beroepen zich bij de beoordeling of sanctionering van een bestuurshandeling, alsmear vaker op niet geschreven regels of beginselen. Tal van deze regels hebben vervolgens kracht van wet verworven. Heel wat van deze regels komen eveneens voor in verschillende aanbevelingen van het Ministercomité van de Raad van Europa, meer bepaald in aanbeveling (77) 31 houdende de bescherming van het individu ten aanzien van bestuurlijke daden en in aanbeveling (77) 39 houdende de uitoefening door de administratie van discretionaire machten, te weten de plicht tot motivering, objectiviteit en onpartijdigheid, de aanduiding van beroepsmogelijkheden en de veroordeling van ongepaste termijnen. De parlementaire ombudsman wordt niettemin beschouwd als een pionier of een voorloper in de omvorming van het niet-recht (soft law) tot beginselen met juridisch bindende uitwerkingen (hard law). Verre van in de woestijn te willen prediken is de ombudsman de kampioen van de universeel aanvaarde normen inzake billijkheid, kwaliteit en fair-play van de bestuurshandeling. In die lijn ligt ook resolutie (85) 2 waarin de Raad van Europa in 1985 het belang heeft beklemtoond om gelijklopend met de beroepsmogelijkheden via gerechtelijke weg, extrajudiciële instrumenten ter bescherming van de rechten van de mens in het leven te roepen.

²⁴ CFO, *Jaarverslag 1998*, pp. 14 -21.

Zowel de functie van ombudsman als tal van naoorlogse verdragen – meer bepaald de universele verklaring van de rechten van de mens van 1948, de Europese conventie van de rechten van de mens van 1950, de conventie van Genève houdende het statuut van vluchtelingen van 1951 en het Verdrag van Amsterdam van 1997 dat de mensenrechten verheft tot een fundamenteel element in het rechtssysteem van de landen van de Europese Unie – berusten op dezelfde filosofie: de bescherming van het individu tegen de excessen van het absolutisme van de Staat.

Terwijl de integratie van de rechten van de mens in het fundamentele rechtsinstrument van de Europese Unie van relatief recente datum is, liggen de zaken in het geval van de Raad van Europa anders. In dit verband hebben de Europese Commissie van de rechten van de mens en het Europese Hof van de rechten van de mens een indrukwekkende reeks besluiten en adviezen goedgekeurd. Alle parlementaire ombudsmannen ontvangen systematisch deze jurisprudentie die alsmaar verder aangroeit en die nog verder zal uitbreiden door het elfde protocol van de Europese conventie en door de rechtstreekse toegankelijkheid van het Hof, sedert 1998 voor de burgers van de 41 Lidstaten. De normen die werden uitgevaardigd in de instrumenten tot vaststelling – wij geven de voorkeur aan het woord erkenning – van de rechten van de mens vormen voor de ombudsman overigens een basisreferentie bij zijn evaluatie van de bestuurshandeling. Hij dient er zich immers van te vergewissen dat de internationale bepalingen met betrekking tot de rechten van de mens voldoende in aanmerking werden genomen bij de beslissingen en de daden van de administratie die voor hem worden aangevochten.

In tegenstelling tot de rechtbanken die gebonden kunnen zijn door rechtsregels die de rechtstreekse toepassing van de internationale verdragen kunnen verhinderen, kunnen de parlementaire ombudsmannen bij de behandeling van de klachten die voor hen aanhangig werden gemaakt, zich beroepen op de bepalingen van de verdragen tot vaststelling – erkenning – van de rechten van de mens, zelfs wanneer deze niet rechtstreeks in het nationale recht toepasselijk zijn. Het is niet geheel zonder belang dat we hierbij meer bepaald denken aan de universele verklaring van de rechten van de mens, aan het pact van de Verenigde Naties houdende de sociale en economische rechten en aan andere niet-bindende juridische instrumenten²⁵. In tegenstelling tot de rechtsorganen mag de

²⁵ Zoals de andere conventies tot erkenning van de rechten van de mens van de zogenaamde tweede generatie.

ombudsman zich ook laten inspireren door de aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Hij kan met andere woorden de juridische evolutie versnellen door de omzetting van niet-recht in normen met bindende juridische uitwerking te vereenvoudigen, ervan uitgaande dat de verplichtingen van de Staten ten aanzien van de Europese conventie niet statisch, maar wel evolutief en dynamisch zijn. Gelijklopend en nog steeds in tegenstelling tot de traditionele rechtsmiddelen en rechtsinstanties die zich er in de eerste plaats op toeleggen een specifieke zaak van een specifieke persoon te beoordelen, vormt de parlementaire ombudsman een instelling die zich toelegt op zaken die verder gaan dan de regeling van een geïsoleerd geschil. Hij beschouwt immers het geheel van het systeem en kiest voor een analyse van het systeem. Wanneer hij een structurele tekortkoming heeft vastgesteld, zal hij pas genoeg nemen met een oplossing die het probleem dat aan de basis ligt van de klacht aanpakt. Zijn ultieme doel bestaat in de wegwerking van deze tekortkoming in het algemeen belang en niet enkel in het belang van de klagende partij.

Zoals in 1982 gebleken is uit de werkzaamheden van het intergouvernementele seminarie over de niet-juridische instrumenten inzake bescherming en bevordering van de rechten van de mens dat door de Raad van Europa in Siena werd georganiseerd, verklaren deze verschillende elementen waarom de ombudsman het natuurlijke instrument is van de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens. Zij verklaren ook waarom het directiecomité van de rechten van de mens van de Raad van Europa de Lidstaten heeft voorgesteld de bevoegdheden van hun respectieve parlementaire ombudsmannen te versterken opdat zij rechtstreeks zouden kunnen verwijzen naar de instrumenten tot vaststelling – erkenning – van de rechten van de mens en advies zouden kunnen geven over iedere legislatieve maatregel betreffende de bescherming van de rechten van de mens. Hierdoor zou hun een specifieke functie kunnen toegewezen worden op alle vlakken waarop de Europese conventie van de rechten van de mens betrekking heeft. Tot slot verklaren deze elementen waarom het Comité van ministers van de Raad van Europa, dat zich aansluit bij het voorstel van het directiecomité van de rechten van de mens, aanbeveling R (85) houdende de ombudsman heeft goedgekeurd. Onder paragraaf b) vraagt deze aanbeveling dat de parlementaire ombudsmannen gerechtigd zouden zijn om “specifieke aandacht (...) te mogen verlenen aan de problemen die verband houden met de rechten van de mens en die hun werden voorgelegd (...) en onderzoeken te mogen instellen en adviezen te mogen verstrekken wanneer deze problemen verband houden met de rechten van de

mens.” Onder paragraaf c) dringt deze aanbeveling erop aan de middelen waarover de ombudsmannen beschikken uit te breiden en te versterken “teneinde de effectieve naleving van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden in de werking van het bestuur aan te moedigen”.²⁶

Tijdens hun bijeenkomst in Parijs in september 1999 hebben de nationale ombudsmannen van de landen van de Europese Unie unaniem een resolutie goedgekeurd waarin de regeringen herinnerd worden aan de aanbeveling die in het raam van de Raad van Europa 14 jaar tevoren werd goedgekeurd en die, in bepaalde landen, nog steeds niet werd ingevoerd. Dat is onder meer het geval voor België waar de beschouwingen rond de verruiming van de bevoegdheden van het Arbitragehof ten aanzien van de grondwettelijk gewaarborgde rechten gemakkelijk zouden kunnen worden aangevuld in de zin aangeduid door deze aanbeveling. Daarbij zou men zich inzake de naleving van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en op alle andere vlakken, kunnen baseren op de volledige complementariteit tussen het contentieuze beroep bij de rechter en zijn verplichtende bevoegdheden enerzijds en het niet-contentieuze beroep bij de ombudsman en zijn actiemiddelen anderzijds.

7. Het College van federale Ombudsmannen en de Comités P en I

Het is onze bedoeling om een duidelijk onderscheid te maken tussen de respectieve rol van deze organen van de wetgevende macht (parlementaire ombudsman en Comités P en I) ten aanzien van de administratieve korpsen waarvoor zij alle drie bevoegd zijn.

Het College van federale ombudsmannen is bevoegd “voor de federale administratieve overheden bedoeld onder artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” behalve, aldus de organieke wet van de ombudsman, wanneer deze overheden “bepaald zijn met hun eigen ombudsman ingevolge een specifieke wettelijke bepaling”. Volgens deze betekenis zijn de politiediensten – de gemeentelijke en gerechtelijke politie buiten beschouwing ge-

²⁶ Een van deze middelen is de bevoegdheid van de ombudsman om zelf kwesties aanhangig te maken. Dit middel bestaat vooralsnog niet in België, maar wordt in andere landen van de Unie erkend; daarnaast is er de bevoegdheid van de ombudsman om zaken door te verwijzen naar nationale rechtscolleges indien de inbreuk niet wordt verholpen bij het einde van de bemiddeling en om adviezen te geven aangaande de projecten die de bescherming van de rechten van de mens beogen.

laten – en de inlichtingendiensten – zowel de civiele als de militaire inlichtingendiensten – ontegensprekelijk federale administratieve overheden. Om te weten of de permanente Comités van toezicht op de politie- (het Comité P) en inlichtingendiensten (Comité I), opgericht bij wet houdende het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten van 18 juli 1991, gewijzigd bij wet van 1 maart 1999, al dan niet een “ombudsdienst” vormen, kunnen de zaken op het eerste gezicht iets minder duidelijk liggen. Wanneer we alle elementen in aanmerking nemen, is deze twijfel niet terecht en is het antwoord duidelijk negatief.

Uit een antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken, hierover ondervraagd in de Kamercommissie naar aanleiding van de parlementaire werkzaamheden ter voorbereiding van de organieke wet van 18 juli 1991, blijkt dat “dit project geenszins een ombudsdienst invoert (...)” hoewel bedoeld wetsvoorstel “voorziet dat de particulieren klacht kunnen indienen over de interventie of de werking van een politie- of inlichtingendienst”. Verder in zijn antwoord uitte de minister twijfel over het nut van de invoering van een ombudsgaan dat uitsluitend bevoegd zou zijn voor de politie- en inlichtingendiensten en preciseerde hij dat “een (...) ombudsdienst met een meer algemene bevoegdheid een goede oplossing”²⁷ zou vormen.

De aard van de controle die door de wetgever werd voorbehouden aan het Comité P of het Comité I wanneer hierover een klacht wordt ingediend, bevestigt deze analyse, indien dit nog nodig zou zijn. De voorbereidende werkzaamheden leren ons immers dat het doel van de Comités P en I erin bestaat “de fouten, onvolmaaktheden en de oorzaken voor de gebrekkige werking van de diensten op te sporen en besluiten te trekken, met name dan ter vrijwaring van de rechten van ieder individu in zijn relaties met de politie- en inlichtingendiensten en met het oog op de bevordering van de doeltreffendheid en de coördinatie van de werking van deze diensten(...)”²⁸. Zij vervullen dan ook niet de rol van een ombudsman, die er in de eerste plaats in bestaat via verzoening te streven naar een oplossing voor het concrete probleem dat het voorwerp van de klacht uitmaakt die door de burger werd ingediend, aangezien deze taak van de ombudsman uitgebreid wordt met een taak van externe controle (cfr I.3.1., supra). De rol van de Comités P en I is exclusief die van een externe controleur zonder enige bemidde-

²⁷ *Pasin.*, 1991, III, p. 3066, n° 11.

²⁸ *Pasin.*, op. cit., p. 3050 : commentaar onder artikel 1 van het voorstel, werd artikel 1 van de wet.

lende taak. Zij moeten hun aandacht richten op de eventuele individuele of structurele lacunes binnen de gecontroleerde dienst die door een klacht aan het licht worden gebracht, opdat in voorkomend geval de gepaste disciplinaire maatregelen zouden kunnen worden getroffen of dat door het Parlement de nodige maatregelen zouden kunnen worden genomen om de werking van bedoelde dienst te verbeteren.

Aangezien de Comités P en I geen ombudsdiensten vormen, ontvangt en behandelt het College van federale Ombudsmannen de klachten over de (niet-gemeentelijke of gerechtelijke) politiediensten en de inlichtingendiensten slechts op voorwaarde dat deze klachten ruimte bieden voor bemiddeling. Indien de klachten daarentegen een conjuncturele of structurele gebrekkige werking van het politie- of inlichtingenapparaat aan het licht brengen waarvoor uitsluitend maatregelen van externe controle kunnen worden getroffen, zonder ruimte te laten voor een eventuele bemiddeling, maakt het College de klacht over aan het Comité P of het Comité I, afhankelijk van het geval.

8. Het logistieke beheer

Tijdens het voorbije jaar werden de organisatie, het personeelsbeleid en het financieel en budgettair beleid van het College van de federale ombudsmannen verder ontwikkeld. Op 1 april 1999 werd na een externe wervingsprocedure een administrateur met een tijdelijk mandaat aangeworven. De administrateur is de directe stafmedewerker van de federale ombudsmannen voor het beheer van de instelling.

8.1. *Personeelsbezetting*

Inzake personeelsbezetting is het College van de federale ombudsmannen in volle evolutie. De concrete realisatie van de statutaire aanwervingen is immers na de goedkeuring van het statuut en de personeelsformatie door de Kamer van volksvertegenwoordigers op 19 november 1998 onmiddellijk gestart, in samenwerking met het Vast Wervingssecretariaat.

Achtereenvolgens werd een selectieve externe wervingsprocedure ingezet voor een directeur en een administrateur en voor attachés, auditeurs en bestuursassistenten. Voor al deze betrekkingen werd de voldoende kennis van de tweede landstaal vereist. De respons

op deze vacatures was zeer groot: meer dan 1000 kandidaten schreven zich in voor de wervingsexamens. Toch diende bij gebrek aan laureaten de procedure voor de werving van een directeur te worden overgedaan. De wervingscampagne verliep volgens een strak tijdsschema. De meeste stagedoende statutaire attachés en auditeurs en een tijdelijk directeur (opdrachthouder) traden dan ook reeds in dienst op 1 september 1999 en de bestuursassistenten (niveau B) tenslotte op 1 oktober 1999.

Tot zolang werd de voorlopige formule gehanteerd waarbij de universitaire en logistieke administratieve medewerkers werden aangeworven als tijdelijk medewerker van de Kamer van volksvertegenwoordigers en ter beschikking gesteld van het College van de federale ombudsmannen. Daarnaast was één vastbenoemd universitaire medewerker van de Kamer tot einde 1998 ter beschikking gesteld van het College en waren er twee contractuele universitaire medewerkers.

Ook alle personeelsleden hebben, na de inwerkingtreding van het statuut, de externe wervingsexamens moeten afleggen om een maximale objectiviteit in de aanwerving te waarborgen. Van de 23 niet-statutaire medewerkers²⁹ op 31 augustus 1999 zijn er uiteindelijk slechts 7 laureaat van één van de vergelijkende wervingsexamens. Eén van deze laureaten heeft bovendien het College verlaten voor de magistratuur.

Het College van de federale ombudsmannen levert dan ook een bijzondere inspanning om de tijdens de eerste jaren met voorlopig personeel zorgvuldig opgebouwde ervaring niet verloren te laten gaan. Daarom verloopt de overgang naar het definitieve personeelsbestand in verschillende fasen, waarbij uiteraard ook rekening wordt gehouden met de realisatie van dit jaarverslag en met de informatiecampagne naar het brede publiek in het najaar van 1999. Hierbij worden de medewerkers die geen laureaat zijn van de examens ook na de indiensttreding van hun vervangers nog enkele maanden in dienst gehouden om een vlotte overgang van kennis en ervaring te verzekeren. Tijdens deze overgangperiode komen verschillende tewerkstellingsregimes naast elkaar voor. De nieuwe medewerkers treden in dienst vanaf 1 september 1999 en de terbeschikkingstelling van voorlopig personeel door de Kamer loopt ten einde op 30 september 1999. De medewerkers die nog enige tijd mee voor de continuïteit en de opleiding moeten instaan

²⁹ Niet-statutair wat hun relatie ten opzichte van het College van de federale ombudsmannen betreft.

krijgen een contract van bepaalde duur aangeboden met ingang van 1 oktober 1999. Het College rekent er op dat tegen de jaarwisseling de inpassing van de nieuwe medewerkers zal zijn verwerkt. Na het vertrek van de voornoemde tijdelijke medewerkers zullen nog enkele vacatures worden ingevuld.

Volgende tabellen geven een beeld van de kwantitatieve en kwalitatieve evolutie van het personeelsbestand op een paar scharnierdata: 31 augustus 1999 (vlak voor de indiensttreding van de eerste groep van statutaire medewerkers) en 1 oktober 1999 (de indiensttreding van de tweede groep van statutaire medewerkers, met name de meeste bestuursassistenten).

Toestand op 31/8/1999

Niveau	Taalrol		Geslacht		Rechtspositie			Totaal
	N	F	M	V	Statutair CFO ³⁰	Contract CFO ³¹	KvV ³²	
A	9	7	11	5	1(*)	2	13	16
B	2	1	0	3	0	0	3	3
C	1	2	1	2	0	1	2	3
D (**)	1	1	0	2	0	2	0	2
<i>Totaal</i>	<i>13</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>12</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>18</i>	<i>24</i>

(*) opdrachthouder met een tijdelijk mandaat (administrateur)

(**) schoonmaakpersoneel, gelijkgesteld met niveau D

Toestand op 1/10/1999

Niveau	Taalrol		Geslacht		Rechtspositie			Totaal
	N	F	M	V	Statutair	Contract	KvV	
A	12	13	16	9	16 (*)	9	0	25
B	5	5	4	6	10	0	0	10
C	1	2	1	2	0	3	0	3
D (**)	1	1	0	2	0	2	0	2
<i>Totaal</i>	<i>19</i>	<i>21</i>	<i>21</i>	<i>19</i>	<i>26</i>	<i>14</i>	<i>0</i>	<i>40</i>

(*) waarvan 2 opdrachthouders met een tijdelijk mandaat (administrateur en directeur)

(**) schoonmaakpersoneel, gelijkgesteld met niveau D

³⁰ Statutair medewerker van het College van de federale ombudsmannen, definitief of tijdelijk (opdrachthouder).

³¹ Contractueel medewerker van het College van de federale ombudsmannen.

³² Tijdelijk statutair medewerker van de Kamer van volksvertegenwoordigers, ter beschikking gesteld van het College van de federale ombudsmannen.

Het taalevenwicht zal op het einde van de overgangperiode (na de afvloeiingen en de resterende indiensttredingen) zijn hersteld.

De groep van de universitaire medewerkers van niveau A omvat tijdens deze gehele overgangsfase naast de operationele medewerkers (dossierbeheerders en één directeur) tevens twee logistieke medewerkers, een administrateur (jurist – organisatiedeskundige) en een contractueel informaticus (handelsingenieur). Zij vervullen de beheers- en informaticaopdrachten van het bureau van de federale ombudsmannen.

8.2. *Personeelsbeleid*

De voorstellen van het College aan de Kamer van volksvertegenwoordigers in verband met het personeelsstatuut, de personeelsformatie (en het taalkader), de begroting en de organisatie van de dienst hebben geleid tot de goedkeuring door de Kamer op 19 november 1998 van het statuut en de personeelsformatie. Deze statutaire instrumenten vormen de bouwstenen van het HRM-beleid van het College. Het College van de federale ombudsmannen beschikt op dit vlak voortaan over een evenwichtig, modern instrumentarium, dat een aantal schijnbare tegenstellingen moet kunnen verzoenen, zoals :

- flexibiliteit en performantie van de organisatie versus rechtszekerheid voor de medewerkers ;
- stabiliteit door de statutaire tewerkstelling versus responsabilisering van de leidinggevende medewerkers ;
- objectieve externe aanwervingen versus al dan niet tijdelijke zeer specifieke behoeften ;
- het kunnen aanwerven van een evenwichtige mix van senior en junior medewerkers.

De elementen hierbij zijn de volgende:

- een personeelsformatie (exclusief de beide federale ombudsmannen) met 38 betrekkingen, verdeeld over de niveaus A, B en C.;
- de betrekkingen zijn van statutaire aard, maar kunnen zowel definitief of tijdelijk (opdrachthouders) zijn, steeds via een objectieve aanwervingsprocedure;
- de formules van de tijdelijke benoeming kan worden aangewend voor zeer specifieke functies of als een tijdelijk mandaat voor leidinggevende medewerkers ;
- de mogelijkheid om op universitair niveau zowel attachés (junior medewerkers) als auditeurs (senior medewerkers) aan te werven ;

- binnen de toegekende dotatie kan voor welbepaalde functies en behoeften contractueel personeel in dienst worden genomen ;
- de statutaire personeelsleden zijn allen tweetalig;
- de loopbanen en de weddeschalen zijn - rekening houdend met de hoge vereisten van de functies en de beperkte bevorderingsmogelijkheden - evenwichtig en transparant opgebouwd ; ze zijn geïnspireerd op vergelijkbare loopbanen, maar de graden werden aangepast aan de specifieke functies bij het College van de federale ombudsmannen ; het principe van de vlakke loopbanen voorkomt ongezonde competitie ; bij het uittekenen van de loopbanen en de weddeschalen werd terdege rekening gehouden met de noodzaak van een afgeplatte organisatie enerzijds en de financiële beperkingen van de instelling anderzijds.

De aanwerving van een aantal nieuwe eigen medewerkers brengt mee dat inzake HRM het College tijdens dit werkjaar concreet veel aandacht heeft besteed aan:

- de uitwerking van de functiebeschrijvingen voor de diverse operationele en logistieke functies in de instelling;
- een onthaal en opleidingspakket met volgende zowel theoretische als praktijkgerichte en aan het niveau van het personeel aangepaste modules, gespreid over de stage:
 - het College van de federale ombudsmannen als instelling;
 - de rechtspositie van de medewerkers;
 - de parlementaire ombudsfunctie;
 - de werkmethoden;
 - het werkterrein: de federale administraties (met aflijning van het begrip administratieve overheid)
 - de interne en externe communicatie;
 - specifieke vorming per vakgebied of per functie;
 - specifieke vak- of functieoverschrijdende vorming;
 - functioneren in een team;
- het uitwerken van een beoordelingssysteem voor de stage;
- het gehele individuele personeelsbeheer, met het beheren van diverse rechtsposities (statuut, bediendencontract, arbeiderscontract): verloning, weddeanciënniteiten, vergoedingen, loopbanen, enz.

Voor het personeelsbeheer wordt tevens een beroep gedaan op een sociaal secretariaat. Tot einde september 1999 verzorgde de personeelsdienst van de Kamer van volksvertegenwoordigers met veel deskundigheid en in een vlot onderling overleg het beheer van de personeelsdossiers van de als tijdelijk medewerker van de Kamer van volksvertegenwoordigers ter beschikking van het College gestelde medewerkers. Wij danken deze dienst hiervoor van harte.

8.3. Financiële en budgettaire beheer

Rekening houdende met een dotatie van 100 miljoen BEF werden de rekeningen 1998 afgesloten met een batig saldo van 24.646.282 BEF, voornamelijk toe te schrijven aan het feit dat de personeelsbezetting nog steeds onvolledig was. Dit saldo werd door de Kamer overgedragen naar het begrotingsjaar 2000.

De goedgekeurde aangepaste begroting 1999 voorziet, naast uiteraard in personeelskredieten, ook in kredieten voor een brede informatiecampagne om alle lagen van de bevolking te kunnen bereiken. Deze campagne is niet kunnen doorgaan vóór de aanwerving en de opleiding van het statutair personeel. Voor het begrotingsjaar 1999 werd aldus een dotatie van 100,77 miljoen BEF goedgekeurd, waarvan 13.888.858 BEF uit de overdracht van het positieve saldo van de rekeningen 1997.

Voor het jaar 2000 wordt een begroting ingediend voor in totaal 119,56 miljoen, rekening houdende met onder meer een noodzakelijke herhaling van de informatiecampagne.

Voor het financieel en boekhoudkundig beheer wordt nog steeds mede een beroep gedaan op een extern accountantbureau. Het College van de federale ombudsmannen voert op bedrijfseconomische basis een boekhouding, met de noodzakelijke verbindingen naar de rijkscomptabiliteit. Dit leidt zowel tot transparante rekeningen ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers als op korte én (half)lange termijn tot relevante beheersinformatie inzake werkmiddelen, patrimonium en investeringen.

8.4. Materieel beheer

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het College van de federale ombudsmannen tot nog toe steeds, tegen terugbetaling van de gemaakte kosten, logistieke steun verleend. Meer en meer worden de logistieke functies in eigen beheer georganiseerd, al dan niet met de medewerking van derden.

Verdere inspanningen werden gedaan inzake de uitbouw van het informaticasysteem. De gestructureerde bekabeling in het nieuwe gebouw (Hertogstraat 43 te 1000 Brussel) vormt de basis voor de implementatie van netwerktechnologie. Sinds de installatie van de server en de rest van de netwerkapparatuur voor het interne netwerk begin 1999 worden alle gegevens centraal opgeslagen op de

server. Elke gekwalificeerde medewerker kan zo over alle beschikbare informatie met betrekking tot een dossier beschikken vanop zijn/haar eigen PC.

Een eigen netwerk (omwille van de vertrouwelijkheid van de gegevens fysiek gescheiden van het internet) is intussen operationeel om de interne gegevensuitwisseling te optimaliseren en de medewerkers een aantal diensten aan te bieden. Het federale netwerk fedenet, het internet, alsook de E-mailfunctie (e-mail@ombudsman.be) zijn belangrijke instrumenten voor de medewerkers om de benodigde informatie op een snelle en efficiënte manier te verkrijgen.

Een eigen website op het internet is momenteel in ontwikkeling (www.ombudsman.be).

Bijzondere aandacht ging in het voorbije werkjaar naar de overgang naar het jaar 2000, de bescherming van de gegevens en de programma's, het documentatie-beheersysteem en de verdere uitbouw van de telefooncentrale.

De begeleiding van de nieuwe medewerkers in hun PC- en netwerkomgeving is op dit ogenblik een eerste prioriteit.

II.
Onderzoek
van de dossiers



II. ONDERZOEK VAN DE DOSSIERS

1. Inleiding

Los van deze inleiding is het tweede deel van dit verslag nog in vier delen onderverdeeld.

Na algemene statistieken die een overzicht geven aangaande het aantal, de taal, de behandelingsfase, de doorverwijzing en de beoordeling van de verzoeken, wordt achtereenvolgens aandacht besteed - ook indien er slechts weinig verzoeken zijn ingediend - aan de federale ministeries, de federale parastatale instellingen, en ten slotte, de private organisaties belast met een algemene dienstverlening.

De cijfers betreffen steeds de toestand op 31 juli 1999. Het dienstjaar loopt dus over slechts 10 maanden (1 oktober 1998 - 31 juli 1999). Het College van de federale ombudsmannen heeft geopteerd voor deze datum omwille van de personeelsevolutie binnen de instelling (zie Deel I.8, Logistiek beheer). Het voorliggende jaarverslag diende uiteraard hoofdzakelijk te worden gerealiseerd met de hulp van de personeelsleden, die in dienst waren tijdens dit dienstjaar. De indiensttreding op 1 september 1999 van een aantal nieuwe statutaire medewerkers betekent immers dat de voorlopig ter beschikking gestelde medewerkers, die geen laureaat zijn van de examens, op korte termijn moeten afvloeien en in die periode vooral hun kennis en ervaring moeten kunnen doorgeven. Dit verplichtte het College van de federale ombudsmannen tot enige voorzichtigheid in verband met de timing van het jaarverslag.

Bij de behandeling van de federale ministeries hoort volgende verduidelijking.

- Met uitzondering van de sociale parastatalen (cfr. II.4.1., infra) worden de parastatalen behandeld samen met het ministerie dat de voogdij erover uitoefent. Het College van de federale ombudsmannen is er zich terdege van bewust dat deze instellingen geen deel uitmaken van het ministerie als zodanig. Dit blijkt overigens uit de titels bij de diverse grafieken.
- Ook een minister is een administratieve overheid in de interpretatie van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad

van State en dus is het College van de federale ombudsmannen, op het zuiver administratieve vlak, bevoegd om zijn of haar optreden te beoordelen naar aanleiding van een klacht.

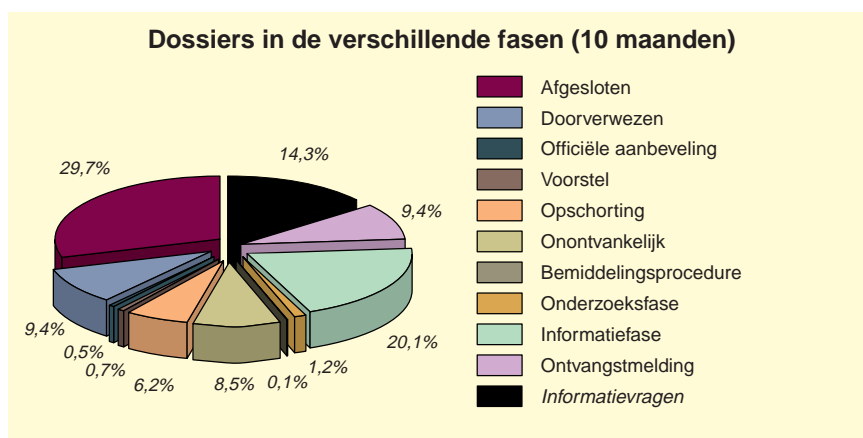
- In dit onderdeel van het verslag wordt steeds hetzelfde schema gebruikt.
 - Eerst worden de **cijfers** over de betrokken overheid gegeven. Daarin vindt men steeds het aantal klachten per onderverdeling van de administratie, per taal, per fase van behandeling en volgens de evaluatiecriteria. In de meeste gevallen gebeurt dit aan de hand van tabellen (in absolute cijfers) en grafieken (in procenten). In een aantal gevallen zullen de grafieken evenwel ontbreken. De reden daarvoor is dat het aantal klachten en verzoeken in dat geval te klein is om relevante grafieken op te leveren. Wij hebben ervoor gekozen om slechts vanaf 20 klachten per administratie grafieken op te stellen. Om dezelfde reden worden slechts vanaf 10 of meer afgesloten dossiers cijfers gegeven over de evaluatie.
 - Vervolgens komt er een **vooraf** waarin achtergrondinformatie over de betrokken administratie wordt gegeven.
 - Daarna volgt de **bespreking van de meest opmerkelijke klachten of verzoeken**.
 - Elke bespreking van een administratie sluit af met slotbeschouwingen in de vorm van **besluiten en aanbevelingen**.

2. Algemene cijfers

Het totale aantal dossiers dat hier in grote trekken wordt behandeld, bedraagt 2417, waarvan 219 dossiers die werden ingediend in 1997 en 551 dossiers die werden ingediend in 1998. Door de verfijning van de statistische gegevens beschikken wij nu voortaan ook over het aantal informatievragen waarvoor een dossier werd aangelegd. Deze vragen werden meestal doorverwezen naar de informatieambtenaren van de betrokken overheden.

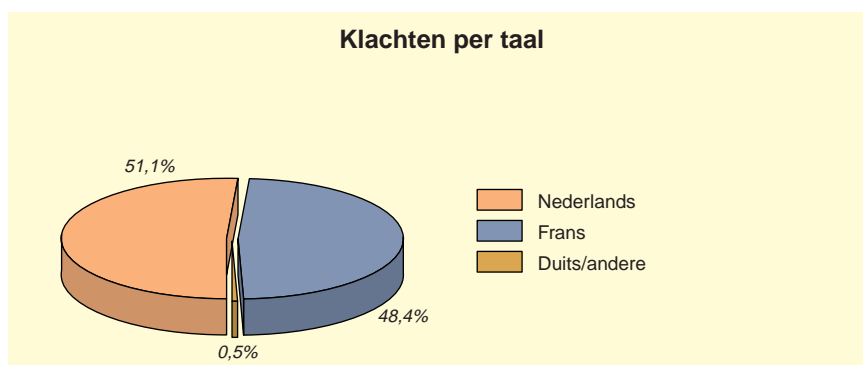
Niet alle dossiers worden hier genoemd. Slechts de meest opmerkelijke worden vermeld in de mate dat zij aanleiding geven tot belangrijke ontwikkelingen of zelfs officiële aanbevelingen. Deze dossiers zijn over de verschillende fasen verdeeld, die opgenomen zijn in artikel 12 van het Huishoudelijk reglement van het College van de federale ombudsmannen :

Fase	Aantal
<i>Informatievragen</i>	346
Ontvangstmelding	226
Informatiefase	486
Onderzoeksfase	28
Bemiddelingsprocedure	2
Onontvankelijk	206
Opschorting	150
Voorstel	16
Officiële aanbeveling	13
Doorverwezen	227
Afgesloten	717
TOTAAL	2417



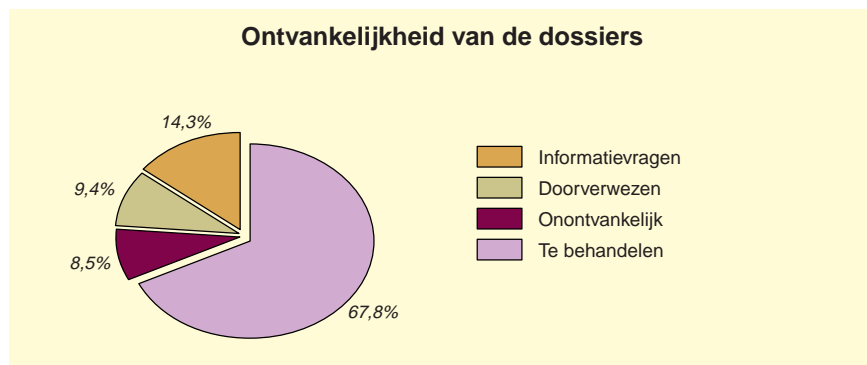
Deze dossiers zijn over de talen verdeeld als volgt: N: 1235, F: 1169, andere (waaronder D): 13.

Taal	Aantal
Duits/andere	13
Frans	1169
Nederlands	1235
TOTAAL	2417



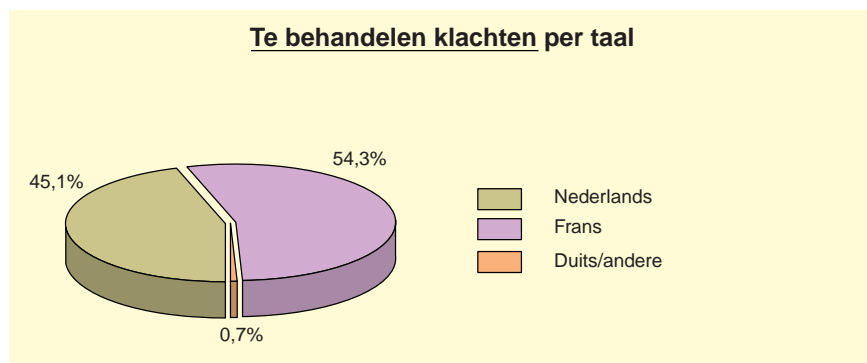
Niet al deze klachten kunnen door het College van de federale ombudsmannen worden behandeld. Een aantal is onontvankelijk (206 in totaal); een aantal (227) moet worden doorverwezen naar andere (parlementaire) ombudsmannen, naar ombuds- of klachtendiensten of naar instellingen waaruit de klachten voortkomen; ten slotte zijn er ook een aantal informatievragen (346) die werden doorverwezen naar de bevoegde instanties. Zo blijven er 1638 klachten of verzoeken door het College van de federale ombudsmannen te behandelen.

	Te behandelen	Onontvankelijk	Doorverwezen	Informatievragen	TOTAAL
Aantal	1638	206	227	346	2417



De te behandelen klachten zijn als volgt over de talen verdeeld: N: 738, F: 889, andere (waaronder D): 11.

Taal	Aantal
Duits/andere	11
Frans	889
Nederlands	738
TOTAAL	1638



De doorverwezen klachten en verzoeken zijn voornamelijk doorverwezen naar volgende ombudsmannen, ombudsdiensten en instellingen:

Belangrijkste bestemmingen van de doorverwezen klachten en informatievragen	Aantal
Informatieambtenaren	300
Comité P	12
Ombudsman van het Waalse Gewest	11
Ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap	45
Ombudsdiensten bij de autonome overheidsbedrijven	20

De klachten die door het College van de federale ombudsmannen werden behandeld en reeds volledig zijn afgehandeld, werden ook getoetst aan de beoordelingscriteria. Zij werden ondergebracht in de volgende categorieën:

behoorlijk bestuur: in deze gevallen werden geen administratieve disfuncties vastgesteld en dit werd ook aan de verzoekers meege-deeld;

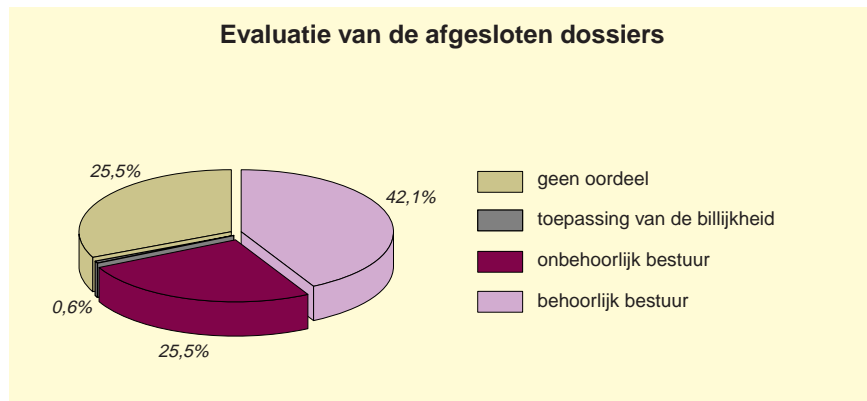
onbehoorlijk bestuur: in deze gevallen werden wel disfuncties vastgesteld en werd tevens een poging ondernomen om die dis-functies te benoemen door ze onder te brengen bij het beginsel van behoorlijk bestuur dat werd overtreden;

toepassing van de billijkheid: hiermee worden de zeer uitzonder-lijke gevallen bedoeld waarin de beslissing van de administratie, hoewel volledig in overeenstemming met de wettelijkheid en de principes van behoorlijk bestuur, toch het natuurlijk aanvoelen van een menselijke rechtvaardigheid diep kwetst; dit brengt het Col-lege van de federale ombudsmannen ertoe de billijkheid in te roe-pen om de administratie uit te nodigen om haar beslissing te wij-zigen (cfr. CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 14- 22);

geen oordeel: hier werden de verzoeken samengebracht waarbij ofwel de klacht ofwel de oplossing voor de klacht niet duidelijk is; zo kan het zijn dat een klager op een bijkomende vraag om infor-matie niet meer antwoordt; of dat de klacht opgelost is vooraleer het College is tussengekomen; of dat een klacht wordt opgelost zonder dat het duidelijk is of de tussenkomst van het College van de federale ombudsmannen daartoe heeft bijgedragen, of wanneer de verantwoordelijkheid gedeeld is tussen de verzoeker en de ad-ministratie; soms ook worden enkel problemen aangebracht in al-gemene bewoordingen waar geen onmiddellijk optreden mogelijk is.

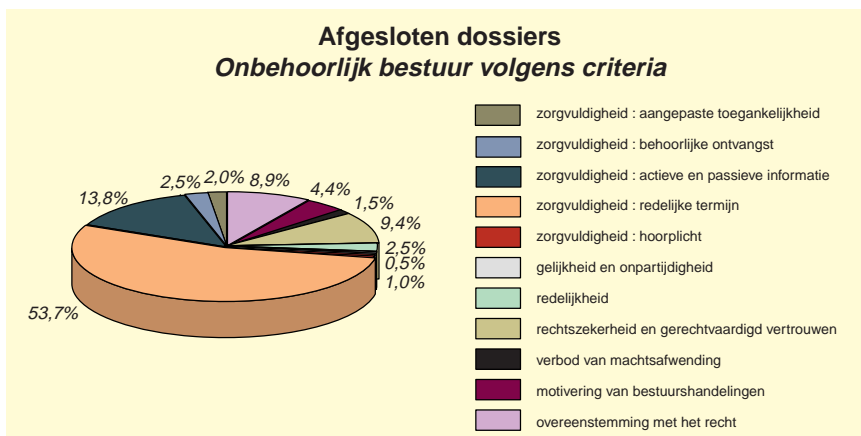
In de volgende tabel en grafiek wordt een algemeen beeld geschetst van de 717 afgesloten dossiers. Deze zijn als volgt geëvalueerd: 302 "behoorlijk bestuur", 183 "onbehoorlijk bestuur", 4 "toepassing van de billijkheid" en 228 "geen oordeel".

Evaluatie van de afgesloten dossiers	Aantal
behoorlijk bestuur	302
onbehoorlijk bestuur	183
toepassing van de billijkheid	4
geen oordeel	228
TOTAAL	717



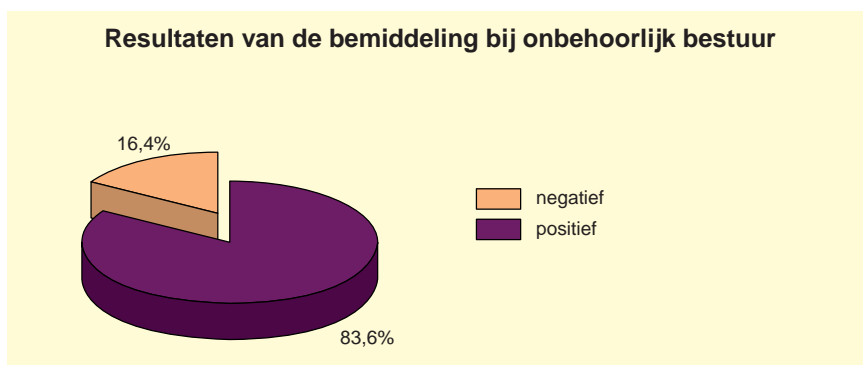
Van de 183 dossiers met de evaluatie "onbehoorlijk bestuur" volgt hierna een overzicht met de gehanteerde criteria. Merk op dat in een dossier meerdere criteria kunnen worden aangestipt, waardoor het totaal aantal gebruikte criteria (203) hoger ligt dan het aantal dossiers met de evaluatie "onbehoorlijk bestuur".

onbehoorlijk bestuur volgens criteria	
overeenstemming met het recht	18
motivering van bestuurshandelingen	9
verbod van machtsafwendings	3
rechtszekerheid en gerechtvaardigd vertrouwen	19
redelijkheid	5
gelijkheid en onpartijdigheid	1
zorgvuldigheid : hoorplicht	2
zorgvuldigheid : redelijke termijn	109
zorgvuldigheid : actieve en passieve informatie	28
zorgvuldigheid : behoorlijke ontvangst	5
zorgvuldigheid : aangepaste toegankelijkheid	4
TOTAAL	203



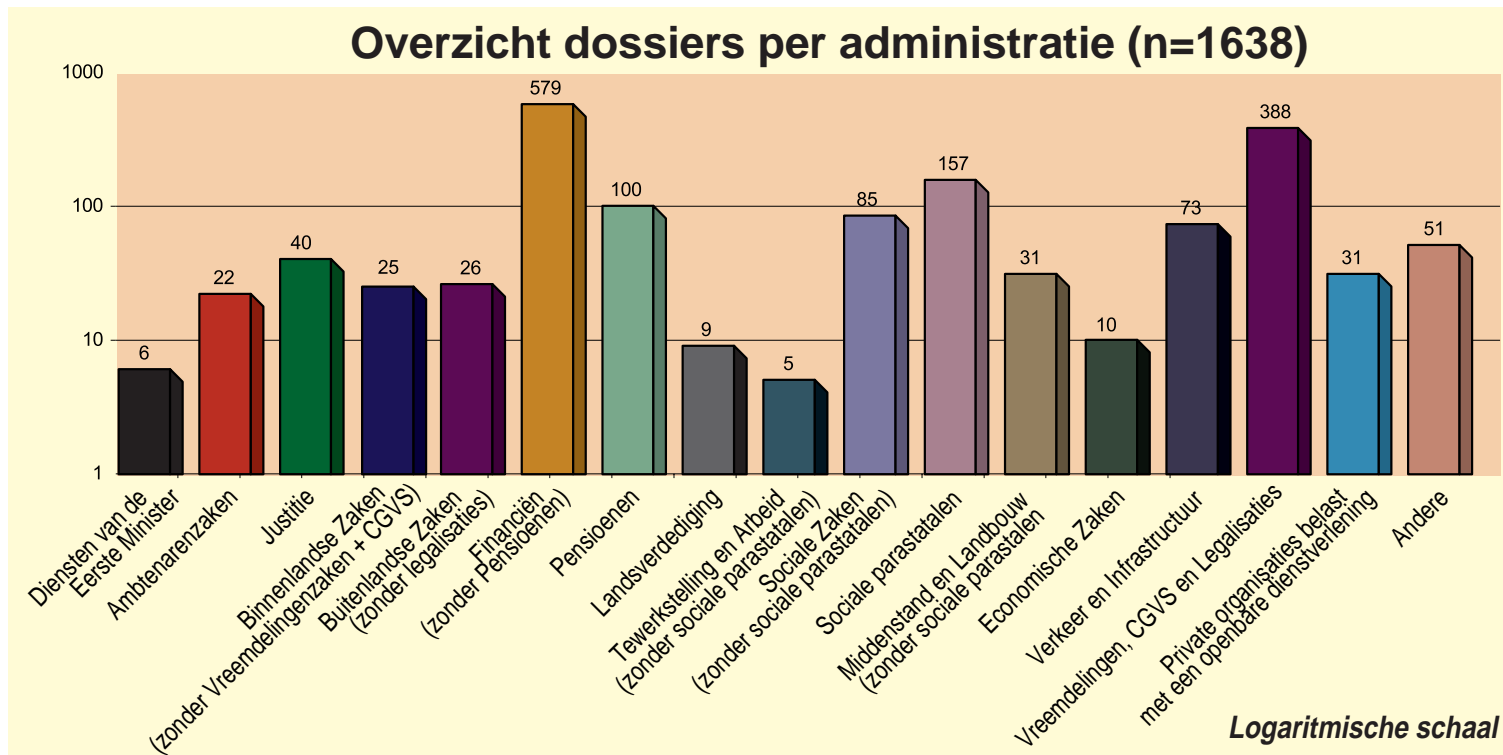
De hiernavolgende tabel en grafiek geven een beeld van de resultaten van de bemiddeling van het College van de federale ombudsmannen in geval van onbehoorlijk bestuur.

Resultaten van de bemiddeling bij onbehoorlijk bestuur	Aantal
positief	153
negatief	30
TOTAAL	183



Ten slotte is de verdeling van de klachten over de verschillende administraties de volgende :

Betrokken Overheid	Aantal	%
Diensten van de Eerste Minister	6	0,4
Ambtenarenzaken	22	1,3
Justitie	40	2,4
Binnenlandse Zaken (zonder Vreemdelingenzaken en CGVS)	25	1,5
Buitenlandse Zaken (zonder Legalisaties)	26	1,6
Financiën (zonder Pensioenen)	579	35,3
Pensioenen	100	6,1
Landsverdediging	9	0,5
Tewerkstelling en Arbeid (zonder sociale parastatalen)	5	0,3
Sociale Zaken (zonder sociale parastatalen)	85	5,2
Sociale parastatalen	157	9,6
Middenstand en Landbouw (zonder sociale parastatale)	31	1,9
Economische Zaken	10	0,6
Verkeer en Infrastructuur	73	4,5
Vreemdelingenzaken, CGVS en Legalisaties	388	23,7
Private organisaties belast met een openbare dienstverlening	31	1,9
Andere	51	3,1
TOTAAL	1638	



3. De twaalf federale ministeries

3.1. Diensten van de Eerste Minister

3.1.1. Cijfers

Diensten Eerste Minister	Aantal
Federale voorlichtingsdienst	1
Federale wetenschappelijke instellingen	1
Klachten van ambtenaren	4
TOTAAL	6

Taal	Aantal
Frans	1
Nederlands	5
TOTAAL	6

Fase	Aantal
Informatiefase	2
Ontvangstmelding	1
Opschorting	1
Afgesloten	2
TOTAAL	6

3.1.2. Vooraf

We willen er hier op wijzen dat tijdens de vorige legislatuur een Dienst voor de administratieve vereenvoudiging (DAV) werd opgericht. Deze dienst heeft als taak om de administratieve lasten waaraan ondernemingen onderworpen zijn, te reduceren. De DAV stimuleert de administratieve vereenvoudiging binnen de federale administraties. De dienst kan daartoe zelf voorstellen doen, en kan, desgevallend, initiatieven tot administratieve vereenvoudiging coördineren. Vanuit deze opdracht werd de DAV toegevoegd aan de Diensten van de Eerste Minister.

Op hetzelfde terrein heeft de huidige federale regering in de regeringsverklaring de wens geuit om in de loop van de volgende twee jaar de administratieve belasting voor burgers en ondernemingen met 10 % te reduceren, en met een kwart tegen het einde van de legislatuur. Daartoe werd op 20 juli 1999 een regeringscommissaris benoemd, toegevoegd aan de minister van Ambtenarenzaken en de Modernisering van de openbare besturen. De regeringscommis-

saris heeft de opdracht om de bevoegdheden van de verschillende regeringsleden te coördineren voor wat betreft de administratieve vereenvoudiging. Zij doet dit in samenwerking met de DAV, onverminderd de bevoegdheden van de betrokken regeringsleden en departementen.

Voor wat betreft de Diensten van de Eerste Minister, werden dit dienstjaar weinig - en op dit ogenblik geen vermeldenswaardige - dossiers ingediend.

3.1.3. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

De dossiers die in het vorige jaarverslag onder dit punt besproken werden en waarvan de opvolging dient verzekerd te worden, betreffen enkel klachten ingediend door ambtenaren van de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis. Dossiers ambtenarenzaken worden dit jaar samen behandeld in het deel “Klachten van ambtenaren”; het is een deel dat over alle administraties heen gaat en dus een horizontaal draagvlak heeft. Wij verwijzen dan ook integraal naar dit deel voor het verslag over de opvolging van deze dossiers.³³

3.1.4. Besluit en Aanbevelingen

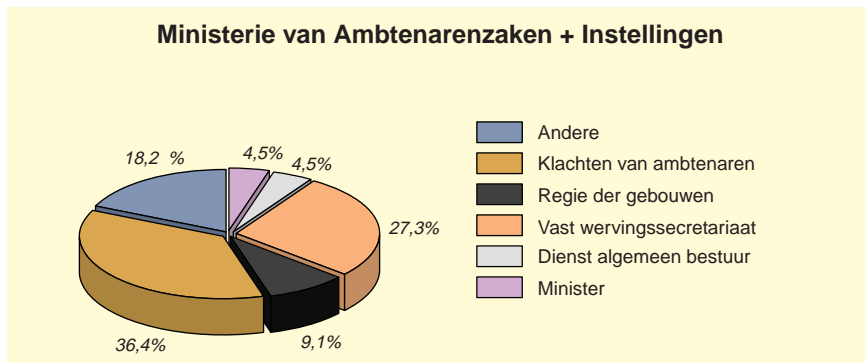
Ook hiervoor wordt naar bovenvermeld deel verwezen.

³³ CFO, *Jaarverslag 1999*, deel II. 6.

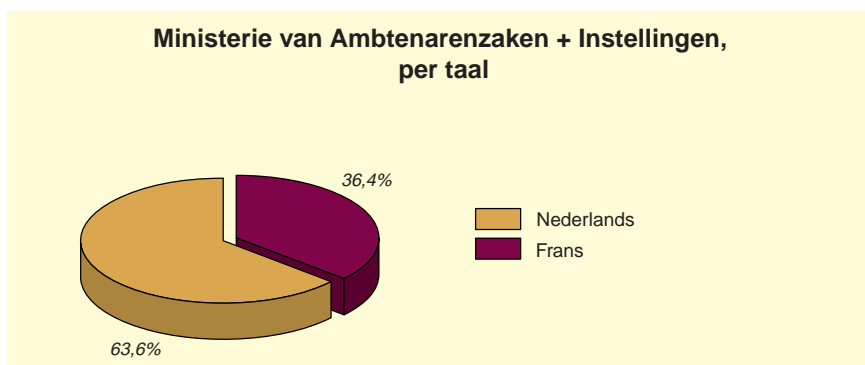
3.2. Ministerie van Ambtenarenzaken

3.2.1. Cijfers

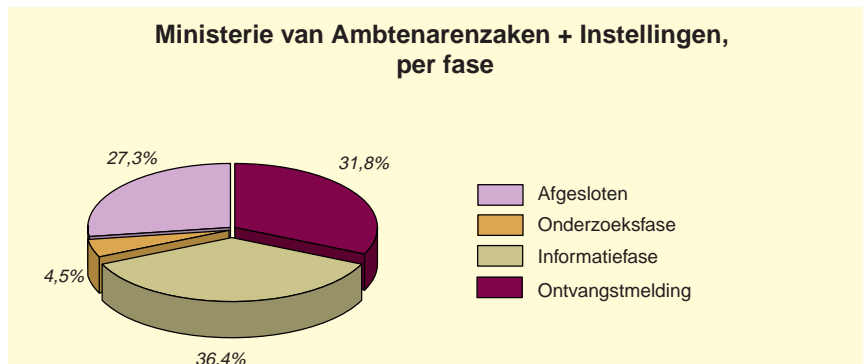
Ambtenarenzaken en instellingen	Aantal
Minister	1
Dienst algemeen bestuur	1
Vast wervingssecretariaat	6
Regie der gebouwen	2
Klachten van ambtenaren	8
Andere	4
TOTAAL	22



Taal	Aantal
Frans	8
Nederlands	14
TOTAAL	22



Fase	Aantal
Ontvangstmelding	7
Informatiefase	8
Onderzoeksfase	1
Afgesloten	6
TOTAAL	22



3.2.2. Vooraf

Dit jaar werd een aanzienlijk aantal klachten geformuleerd door ambtenaren. Deze klachten hadden daarom niet rechtstreeks betrekking op het Ministerie van Ambtenarenzaken zelf. Een groot aantal van de klachten had betrekking op het personeelsbeleid binnen de andere ministeries. Om een globaal overzicht van deze problematiek te krijgen, zullen deze klachten gezamenlijk in een afzonderlijk onderdeel behandeld worden. Voor dit bijzonder deel gebruiken we het plan voorgesteld door het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 als leidraad. Het betreft de loopbaan van de ambtenaren, vanaf de wervingsexamens tot en met de pensionering.

3.2.3. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten.

Wat het Ministerie van Ambtenarenzaken betreft hebben de klachten over het Vast Wervingssecretariaat net als vorig jaar overwegend betrekking op de organisatie van de examens. In verschillende dossiers betwisten kandidaten die niet slaagden voor de wervingsexamens, het verloop van de proeven of de vragen die hen werden gesteld. Deze betwistingen hebben zowel betrekking op de taalexamens als op de examens over meer academische onderwerpen.

Zoals we vorig jaar reeds beklemtoonden, is het niet aan de federale ombudsmannen om zich in de plaats te stellen van de examencommissie. In dit type, althans voor de klagers, delicate dossiers beperkt de controletaak van het College van de federale ombudsmannen zich tot de beoordeling of de beginselen van behoorlijk bestuur in de beslissing van de commissie werden nageleefd.

Zoals hiervoor reeds vermeld, worden deze klachten verder besproken.

Naar aanleiding van een ander dossier dat bij ons werd ingediend, heeft het College van de federale ombudsmannen een opmerking geformuleerd aan de Dienst van Algemeen Bestuur in verband met de onredelijke termijn van antwoord. De Dienst Algemeen Bestuur heeft ons verzekerd dat in de toekomst een antwoord op een klacht in ieder geval binnen de kortst mogelijke termijn zal geschieden.

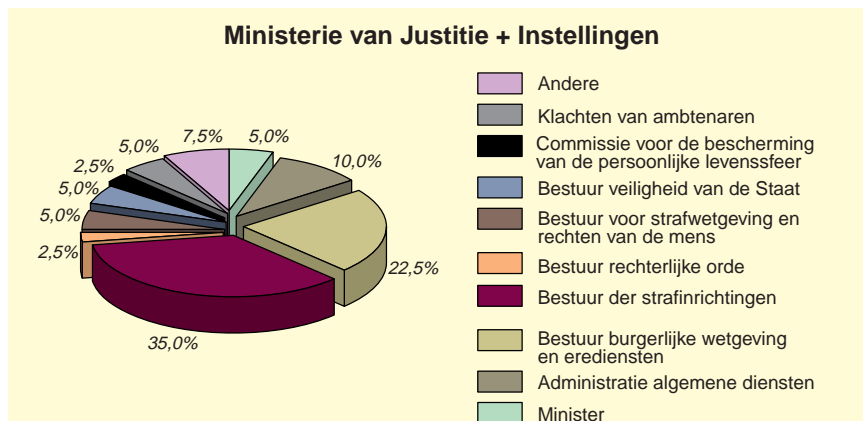
3.2.4. Besluit en aanbevelingen

De besluiten en aanbevelingen zullen verder geformuleerd worden naar aanleiding van de algemene tendens die we hebben kunnen vaststellen inzake klachten van ambtenaren over de grenzen van de departementen heen.

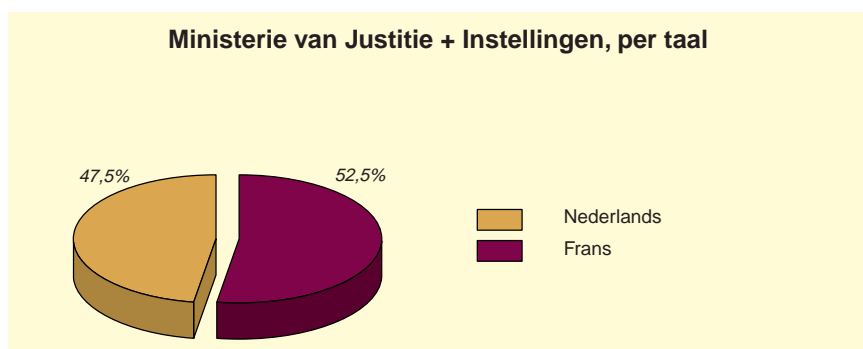
3.3. Ministerie van Justitie

3.3.1. Cijfers

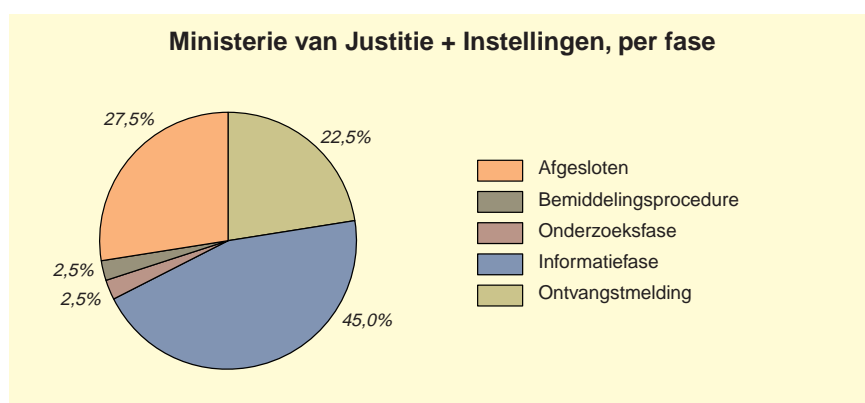
Justitie en instellingen	Aantal
Minister	2
Administratie algemene diensten	4
Bestuur burgerlijke wetgeving en erediensten	9
Bestuur der strafinrichtingen	14
Bestuur rechterlijke orde	1
Bestuur voor strafwetgeving en rechten van de mens	2
Bestuur veiligheid van de Staat	2
Commissie van de bescherming voor de persoonlijke levenssfeer	1
Klachten van ambtenaren	2
Andere	3
TOTAAL	40



Taal	Aantal
Frans	21
Nederlands	19
TOTAAL	40



Fase	Aantal
Ontvangstmelding	9
Informatiefase	18
Onderzoeksfase	1
Bemiddelingsprocedure	1
Afgesloten	11
TOTAAL	40



Evaluatie van de afgesloten dossiers	Aantal	onbehoorlijk bestuur volgens criteria	
behoorlijk bestuur	4	rechtszekerheid	1
onbehoorlijk bestuur	1	zorgvuldigheid : redelijke termijn	1
geen oordeel	6	zorgvuldigheid : aangepaste toegankelijkheid	1
TOTAAL	11	TOTAAL	3

3.3.2. Vooraf

Ongeveer twee derden van de klachten die we tijdens het voorbije dienstjaar ontvingen, hadden betrekking op de rechterlijke macht. Dit toont het bestaan aan van een duidelijke behoefte, waarvoor noch het College van federale ombudsmannen, noch – in afwachting van de Hoge Raad voor de Justitie – enig ander orgaan op dat ogenblik bevoegd was. Soms werden deze klachten overgemaakt aan de informatieambtenaar van het Ministerie van Justitie. Klachten met een specifiek belang of klachten over ernstige tekortkomingen werden overgemaakt aan de minister van Justitie zelf.

In ons vorig verslag hadden we het in dat verband over de verwachte oprichting van de Hoge Raad voor de Justitie en over de oprichting, binnen ieder gerechtelijk arrondissement, van justitiehuisen. Op dat ogenblik waren reeds twee justitiehuisen operatio-

neel. Op het vlak van de belangrijke verantwoordelijkheden die hen werden toegekend en de rol die van hen bij het creëren van een meer doeltreffend en menselijker gerecht wordt verwacht, hebben er zich in 1999 voor deze overheden een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan.

De Hoge Raad voor de Justitie (hierna de “Raad” genoemd) werd ingevoerd door het nieuwe artikel 151 van de Grondwet.³⁴ Dit artikel is tevens belangrijk omdat het formeel de onafhankelijkheid bekrachtigt van de rechters “in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden” en van het openbaar ministerie dat onafhankelijk is “in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen (...)”.³⁵

De huidige bevoegdheden³⁶ van de Raad zijn van tweërlei aard en strekken zich uit over heel België. Deze bevoegdheden hebben enerzijds betrekking op de benoeming en vorming van rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie, en anderzijds op de uitoefening van externe controle op de rechtelijke macht.

Wat de justitiehuisen betreft, werden een aantal belangrijke teksten, meer bepaald de wet van 7 mei 1999, het koninklijk besluit van 13 juni 1999 en het ministerieel besluit van 23 juni 1999 goedgekeurd. Deze teksten bepalen de taken en de structuren van deze Justitiehuisen en de instructies die de minister van Justitie hen inzake hun werking kan opleggen.

Zoals blijkt uit de hiervoor vermelde teksten werd binnen het Ministerie van Justitie een gespecialiseerde dienst opgericht, de Dienst van de justitiehuisen. Deze Dienst beschikt per gerechtelijk arrondissement over een onderafdeling die de benaming justitiehuis draagt. Deze justitiehuisen moeten ertoe bijdragen het gerecht meer toegankelijk, doeltreffend en menselijker te maken. De oprichting van de justitiehuisen is een van de initiatieven die de wetgever genomen heeft om de gerechtelijke instellingen beter aan te passen aan de bestaande verwachtingen en aan sociale en indivi-

³⁴ Art. 151, § 2 en 3, G.W. (B.S., 24 november 1998).

³⁵ Art. 151, § 1, G.W.

³⁶ Artikel 151, paragraaf 3 van de Grondwet voorziet (*in fine*) dat nieuwe bevoegdheden van deze Raad door een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid kunnen worden toegekend.

duale behoeften. Om die reden werden belangrijke taken die verband houden met het para-judiciaire domein toevertrouwd aan de justitiehuisen.

De justitiehuisen zijn bevoegd voor het onthaal en de voorlichting en de eventuele doorverwijzing naar de bevoegde instellingen van burgers die met het gerecht in aanraking komen. Om de justitiehuisen zo toegankelijk mogelijk te maken voor de rechtzoekenden, wordt een permanentie georganiseerd. In de justitiehuisen kunnen ook advocaten geraadpleegd worden. De rechtsbijstandsverleners in de justitiehuisen hebben daarnaast belangrijke taken op het vlak van voorlichting, advies en sociale begeleiding (bv. inzake jeugdbescherming).

Tenslotte beogen de justitiehuisen een meer systematische samenwerking met de verschillende actoren in de juridische sfeer (advocaten, rechters, ...) om een benadering te bevorderen die meer afgestemd is op de menswetenschappen en om alternatieve conflictbemiddeling te stimuleren. De justitiehuisen zouden met andere woorden moeten uitgroeien tot reflectiecentra en ontmoetingsplaatsen voor actoren uit de juridische sfeer.

We wensen hier te verduidelijken dat de Dienst Ontvangst en Voorlichting die sinds mei 1996 binnen de Diensten van het Secretariaat-generaal van het Ministerie van Justitie belast was met het doorgeven van klachten betreffende de gebrekkige werking van het rechtsapparaat, per 1 september 1998 deze klachten overmaakt aan de Interdirectionele Steundienst van het Secretariaat-generaal.

3.3.3. *Bespreking van de meest opmerkelijke klachten*

We komen kort terug op een dossier dat in ons vorig jaarverslag werd aangehaald.³⁷ We hebben gewezen op de eerder lange termijn van een jaar die een persoon die een geslachtsverandering had ondergaan, moest wachten op de goedkeuring van een ministerieel besluit om te mogen overgaan tot de wijziging van zijn voornaam. In 1999 werd een parlementaire vraag over deze problematiek gesteld aan de minister van Justitie.³⁸

³⁷ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 59-60.

³⁸ *Vr. en Antw.*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1998-1999, vraag nr. 1009 van 19 januari 1999 (Burgeon), p. 22544-22545.

Het College van federale ombudsmannen ontving een klacht betreffende het Bestuur Veiligheid van de Staat van dit departement. In dat geval heeft de verzoeker uitdrukkelijk om de bemiddeling van het College verzocht. De verzoeker deelde ons mee dat hij gedurende 7 tot 8 jaar op vrijwillige basis een inspecteur van de Veiligheid van de Staat informatie had bezorgd. Een jaar geleden stelde hij eenzijdig een einde aan de samenwerking. De betrokkene verklaart sindsdien te worden lastig gevallen ; hij zou voortdurend in het oog gehouden, beledigd en zelfs bedreigd worden. Inmiddels heeft de verzoeker bedoelde feiten nog niet kunnen bewijzen, noch de personen kunnen identificeren die hem achtervolgen, maar hij is ervan overtuigd dat het personen betreft die rechtstreeks of onrechtstreeks voor de Veiligheid van de Staat werken. De afwezigheid van bewijselementen zette ons ertoe aan de aangehaalde feiten met enig voorbehoud te benaderen. Wij hebben de betreffende administratie verzocht onze informatie aan te vullen. Zij heeft ons onmiddellijk geantwoord. Tijdens een vergadering deelde ze ons mee dat zij ieder contact met de verzoeker een jaar geleden onmiddellijk gestaakt had en dat zij niets te maken heeft met de ten laste gelegde feiten. Een ambtenaar van deze administratieve overheid stelde voor schriftelijk te bevestigen dat alle contacten met de betrokkenen werden verbroken.

Ondanks de positieve samenwerking met de administratie, heeft het College uiteindelijk toch beslist om dit dossier over te maken aan het Comité I. Aan de ene kant had de betrokkene ons uitdrukkelijk verzocht dat te doen; hij gaf aan dat hij en een vriend die hem onderdak geboden had, voortdurend lastig gevallen werden. Aan de andere kant had de klager bevestigd dat dit gangbare praktijken waren bij de Staatsveiligheid.

Als deze bewering waar zou blijken, zou dit blijken geven van een structurele fout in het interne functioneren van de dienst. In dat geval zou de situatie toch onderzocht moeten door de organisatie bevoegd voor de externe controle, en niet door het College van de federale ombudsmannen³⁹.

Verder ontvingen wij een klacht van een persoon die zich tot de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer had gewend (hierna de “Commissie” genoemd) met het verzoek informatie te krijgen over het bestaan van eventuele persoonlijke

³⁹ Zie in dit verband ook : Deel I, 6, supra.

gegevens binnen het Schengen Informatiesysteem en, in voorkomend geval, over de gegevens die hier worden bijgehouden. De Commissie is overgegaan tot de nodige controles overeenkomstig artikel 109 van de Overeenkomst tot toepassing van de Schengenakkoorden en conform artikel 13 van de wet van 8 december 1992 houdende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten aanzien van de verwerking van persoonlijke gegevens. Hoewel de Commissie de betrokkene heeft ingelicht over de uitvoering van de controles, heeft zij hem niet kunnen informeren over het resultaat van de uitgevoerde controle omdat er geen koninklijk besluit bestaat dat de modaliteiten bepaalt voor de uitoefening van het recht van “onrechtstreekse toegang” met betrekking tot de verwerking van persoonlijke gegevens beheerd door de politiediensten voor identiteitscontroles.

Wij hebben ons in verbinding gesteld met de minister van Justitie. De Commissie valt immers onder de rechtstreekse bevoegdheid van deze minister. Wij hebben de minister gevraagd ons te melden, zoals dit ons duidelijk was gemaakt, of er een dergelijk bedoeld koninklijk besluit daadwerkelijk wordt uitgewerkt en, in voorkomend geval, ons mee te delen op welke datum de goedkeuring van dergelijk koninklijk besluit is voorzien. Onze informatieronde in dit dossier is nog niet afgesloten.

3.3.4. Besluiten en aanbevelingen

Wij hopen dat de Hoge Raad voor de Justitie op het vlak van rechtsbemiddeling tegemoet zal komen aan de verwachtingen van de burgers, zoals die tot uiting komen in de klachten die wij de afgelopen drie dienstjaren ontvangen hebben.

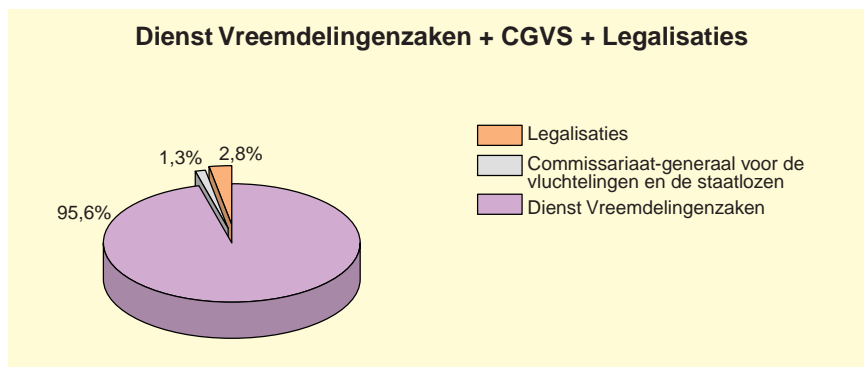
Verder heeft het College geen officiële aanbevelingen over dit departement geformuleerd.

3.4. Ministerie van Binnenlandse Zaken

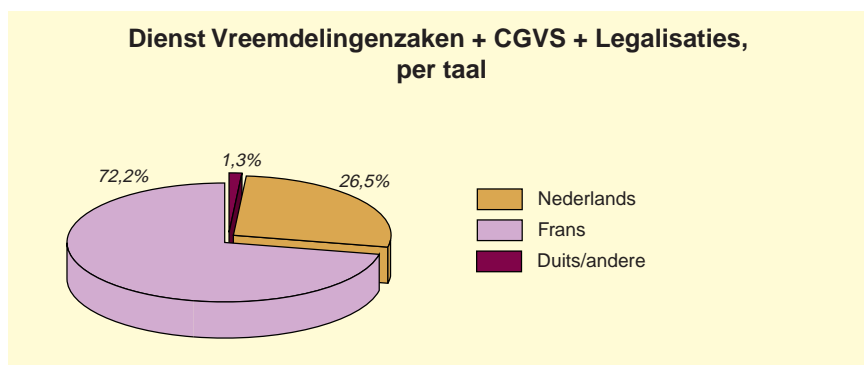
3.4.1. Klachten betreffende de toegang van vreemdelingen tot het grondgebied, hun verblijf, vestiging en verwijdering

3.4.1.1. Cijfers

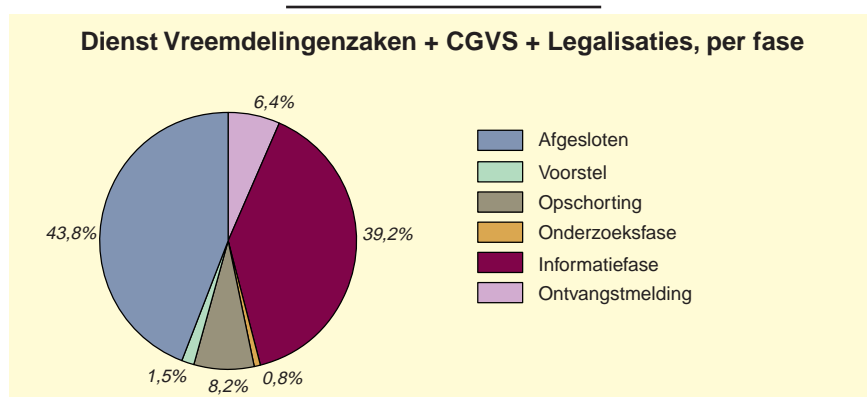
Dienst Vreemdelingenzaken + CGVS + Legalisaties	Aantal
Dienst Vreemdelingenzaken	372
Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen	5
Legalisaties	11
TOTAAL	388



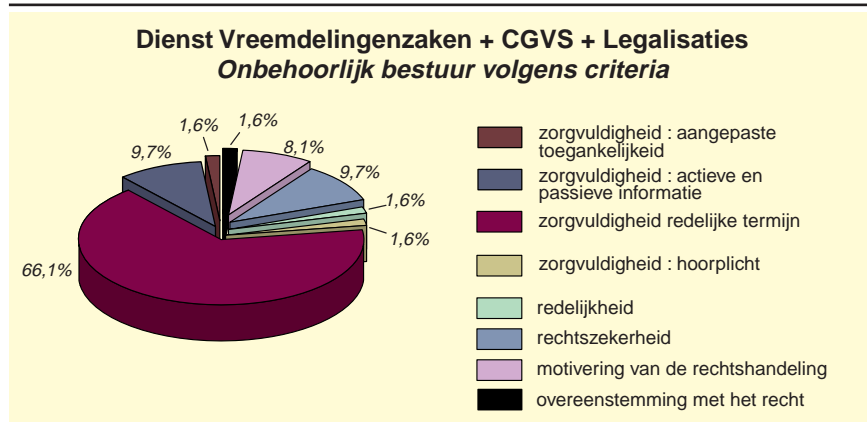
Taal	Aantal
Duits / Andere	5
Nederlands	103
Frans	280
TOTAAL	388



Fase	Aantal
Ontvangstmelding	25
Informatiefase	152
Onderzoeksfase	3
Opschorting	32
Voorstel	6
Afgesloten	170
TOTAAL	388



Evaluatie van de afgesloten dossiers	Aantal	onbehoorlijk bestuur volgens criteria	
behoorlijk bestuur	65	overeenstemming met het recht	1
onbehoorlijk bestuur	58	motivering van de rechtshandeling	5
geen oordeel	46	rechtszekerheid	6
toepassing van de billijkheid	1	redelijkheid	1
		zorgvuldigheid : hoorplicht	1
		zorgvuldigheid :	41
		redelijke termijn	
		zorgvuldigheid :	6
		actieve en passieve informatie	
		zorgvuldigheid :	1
		aangepaste toegankelijkheid	
TOTAAL	170	TOTAAL	62



3.4.1.2. Vooraf

A. *De relatie tussen de klagers - vreemdelingen en anderen - en het College van de federale ombudsmannen*

Wij hebben dit thema in ons eerste Jaarverslag reeds aangehaald en daarin duidelijk vermeld dat iedere betrokken persoon, - inclusief buitenlander, advocaat, niet-gouvernementele organisatie, enz. - bij het College van de federale ombudsmannen een klacht kon indienen. Hoewel dit op dit ogenblik nog steeds geldt, lijkt het ons belangrijk om onze rol enigszins te herdefiniëren.

Mensen zonder papieren

We moeten vaststellen dat de meeste klachten die in 1999 bij het College van de federale ombudsmannen door vreemdelingen werden ingediend, betrekking hebben op de regularisatieprocedure gebaseerd op artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Na het tragisch overlijden van de Nigeriaanse asielzoekster Semira Adamu kwam een beweging pro regularisatie van illegalen op gang. Een aantal van deze "mensen zonder papieren" nam zijn intrek in kerken in de grote steden. De beweging bleef de hele winter in het middelpunt van de belangstelling. In de maand december 1998 bood het College van de federale ombudsmannen zich aan als bemiddelaar tussen de vice-Eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken en de mensen in kerkasiel. Gedurende een week werd er intensief bemiddeld tussen beide partijen. Deze bijna geslaagde bemiddelingspoging strandde uiteindelijk. Eén van de kernpunten van de besprekingen was de vraag of een aantal jaren - illegaal - verblijf in België een verblijfsrecht tot stand kon brengen. Deze discussie werd evenwel nooit ten gronde gevoerd. Wel werd er een nieuwe omzendbrief over de regularisatieprocedure in het kader van het artikel 9, derde lid, van de Vreemdelingenwet opgesteld. Deze omzendbrief van 15 december 1998 werkte een viertal voor regularisatie in aanmerking komende profielen verder uit. De kerken werden ontruimd, de verzoekschriften werden ingediend. Vele maanden later illustreerde de hongerstaking van een Marokkaan in kerkasiel in de Brusselse Begijnhofkerk de ongemakkelijke positie van "mensen zonder papieren" die niet naadloos in de criteria van de nieuwe omzendbrief pasten. Ondertussen noteerde het College van de federale ombudsmannen een stijging van klachten over de behandeling van aanvragen gesteund op artikel 9, derde lid, van de wet. Verschillende klagers die hier in een precaire situatie

of illegaal verblijven, hebben immers contact met ons opgenomen in de hoop dat wij de beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken over hun dossier op een positieve wijze konden beïnvloeden.

Gewijzigde rol van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

Het aantal klagers is zo mogelijk nog toegenomen nadat het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding zijn houding in de regularisatiedossiers heeft gewijzigd. Terwijl het Centrum in het verleden vaak actief stelling nam in het voordeel van de vreemdeling, heeft het na de opname van de directeur en de adjunct-directeur van het Centrum in de commissie die een gemotiveerd advies moet geven over de regularisatie, deze opstelling gewijzigd. Een aantal vreemdelingen die hun klacht persoonlijk kwamen toelichten bij het College van de federale ombudsmannen bleek in het verleden actief door het Centrum te zijn gesteund in hun démarches. Deze steun werd evenwel stopgezet nadat het Centrum deel ging uitmaken van de commissie voor regularisaties. Vermoedelijk gebeurde dit in het besef dat de rol van rechter en partij moeilijk door één en dezelfde organisatie kan worden vervuld.

Behoud van onze neutrale rol

Het feit dat het College van de federale ombudsmannen deze specifieke rol van pleitbezorger niet wenste over te nemen en dit ook duidelijk toelichtte bij het acteren van de klacht, zorgde waarschijnlijk voor heel wat ontgoocheling en onbegrip bij de klagende vreemdeling. Toch spreekt het vanzelf dat beïnvloeding van dossiers in de gunstige zin niet onze rol is. Enkel en alleen in de gevallen waar de Dienst Vreemdelingenzaken een inbreuk pleegt op de legaliteit of op de beginselen van behoorlijk bestuur, gaan we over tot de verdediging van de klagende partij. Wanneer geen handeling, gedraging of werking van het bestuur kan worden betwist, komt het College van de federale ombudsmannen in principe niet tussen. In sommige gevallen waar de legaliteit en de beginselen van behoorlijk bestuur volkomen werden nageleefd, trachten we de Dienst Vreemdelingenzaken te overtuigen op basis van het billijkheidsbeginsel. De billijkheid kan echter slechts ingeroepen worden in zeer uitzonderlijke gevallen. Het is voor het College van de federale ombudsmannen dan ook moeilijk om tussen te komen in regularisatiedossiers, aangezien in deze dossiers vaak de toekomst van de klager op korte en lange termijn op het spel staat, met als gevolg dat onze tussenkomst altijd op basis van het billijkheidsbeginsel zou gebeuren, waardoor het van zijn doel zou afgeleid worden.

Volgens deze gedachtegang kunnen wij, als de Dienst Vreemdelingenzaken een negatieve beslissing heeft genomen, enkel overgaan tot de vaststelling daarvan, zonder de beslissing automatisch te betwisten. We vermijden de rol van advocaat, die beter geplaatst is om de belangen van zijn klant te verdedigen, op ons te nemen. Alleen wanneer er een flagrante inbreuk op de wettelijkheid of op de beginselen van behoorlijk bestuur wordt vastgesteld, achten wij ons bevoegd om de beslissing, in voorkomend geval, via een voorstel, of een officiële aanbeveling te betwisten.

Weinig klachten over de asielprocedure

Het College van de federale ombudsmannen krijgt nagenoeg geen klachten van vreemdelingen over het verloop van de asielprocedure als zodanig. Een van de mogelijke verklaringen is het bestaan van meerdere geijkte beroepsmogelijkheden tegen beslissingen van respectievelijk de Dienst Vreemdelingenzaken, de Commissaris-generaal voor vluchtelingen en staatlozen en de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen.

Klachten over visa-aanvragen

Een heel ander type klachten over de werking van de Dienst Vreemdelingenzaken gaat uit van familieleden en/of vrienden van vreemdelingen die een visumaanvraag indienden. In tegenstelling tot de aanvragers van een artikel 9, derde lid, van de wet die zelden of nooit een duidelijke klacht over de klantvriendelijkheid van de Dienst Vreemdelingenzaken formuleren, gaat dit type klachten nagenoeg steeds gepaard met een klacht over de moeilijke bereikbaarheid en de weinig hulpvaardige opstelling van de Dienst Vreemdelingenzaken. Dit wordt hierna toegelicht. In dit verband moest verder herhaaldelijk worden gewezen op het feit dat het geven van informatie over de in te dienen documenten en/of over het verloop van procedures evenmin tot onze bevoegdheid behoort. Geen enkele Belgische administratie werpt zich daarbij op als bevoegd voor het beantwoorden van deze vragen.⁴⁰ Er dient andermaal op gewezen te worden dat het College van de federale ombudsmannen een bemiddelingsorgaan is dat tussenkomt in een conflict tussen een bestuur en een bestuurde en geen juridische dienst is die bevoegd is voor het verstrekken van gewone inlichtingen aan de klager. Die rol komt de informatieambtenaren toe naar wie wij deze klagers dikwijls doorverwijzen.

⁴⁰ Zie *Vr. en Antw.*, Senaat, gewone zitting, 1997-1998, vraag nr. 864 van 10 februari 1998 (Anciaux) – “Noodzaak tot oprichting van een informatielijn bij de Dienst Vreemdelingenzaken”, p. 4072.

B. *De relatie tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en het College van de federale ombudsmannen*

Een specifieke werkwijze

De Dienst Vreemdelingenzaken stelde zich doorgaans zeer open en bereidwillig op bij het onderzoek van de klachten. Conform de door de wet aan het College van de federale ombudsmannen toegekende onderzoeksbevoegdheid kon er gaandeweg een verregaand recht tot inzage van klachtendossiers verkregen worden en tot het verkrijgen van kopies van de relevante stukken. Dit leidde tot een specifieke werkwijze bij het onderzoek van de klachten. Maandelijks brengen twee medewerkers van het College van de federale ombudsmannen een werkbezoek aan de Dienst Vreemdelingenzaken. Ongeveer een week vooraf wordt de lijst van de te onderzoeken dossiers aan een contactpersoon bij de algemene directie van de Dienst Vreemdelingenzaken meegedeeld. Twee medewerkers van de directeur-generaal lokaliseren de dossiers bij de verschillende diensten en gaan de stand van behandeling na met de eigenlijk behandelende diensten. Tijdens de werkvergadering wordt de stand van zaken van de verschillende dossiers meegedeeld. Waar nodig wordt kopie gemaakt van relevante stukken of wordt de aandacht gevestigd op elementen die alleen in het klachtendossier bij het College van de federale ombudsmannen voorkomen en niet in die van de Dienst Vreemdelingenzaken en omgekeerd. Bij eenvoudige klachten en in dossiers waar de gebrekkige communicatie een belangrijke rol speelt, volstaat deze werkwijze vaak om de klagers van antwoord te dienen. Bij meer ingewikkelde dossiers en in geval van ernstige disfuncties wordt deze zeer informele werkwijze aangevuld met correspondentie over de eigenlijke knelpunten.

Daarnaast is er een zesmaandelijks overleg tussen de directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken en het College van de federale ombudsmannen. Tijdens dit overleg komen de grote lijnen in de klachtenbehandeling aan bod en worden lessen getrokken uit eventueel vastgestelde disfuncties. Bij die gelegenheid wordt ook ingegaan op de in de jaarverslagen gedane suggesties. Daarbij valt op dat de Dienst Vreemdelingenzaken bij herhaling de behoefte aan meer personeel beklemtoont. Het College van de federale ombudsmannen is van mening dat een diepgaande analyse door een externe waarnemer zeer nuttig zou zijn om na te gaan of het inderdaad een personeelstekort is dat aan de basis ligt van de problemen, rekening houdend met het werkvolume van de Dienst Vreemdelingenzaken en met de gestelde kwaliteitsvereisten.

Vrees voor beïnvloeding

De opmerkelijke stijging van klachten over de behandeling van een verblijfsaanvraag in het kader van het artikel 9, derde lid van de wet gaf aanleiding tot enige reserve bij deze werkwijze vanwege de Dienst Vreemdelingenzaken. Meermaals drukten de ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken hun bezorgdheid uit over mogelijke ongewenste neveneffecten van deze no-nonsense formule van klachtenbehandeling.

In dat kader werd uitdrukkelijk gesteld dat het geenszins de bedoeling kon en mocht zijn het tijdstip van behandeling van een aanvraag door tussenkomst van het College van de federale ombudsmannen te beïnvloeden. We konden het vanzelfsprekend met deze stelling eens zijn. Doordat de werkvergaderingen slechts zin hebben in de mate dat ze zich blijven toespitsen op de effectief ingediende klachten, werd de werkwijze specifiek voor deze klachten verder verfijnd. Een geagendeerd dossier krijgt in elk geval een opvolging doordat de beslissing, op het ogenblik dat deze wordt genomen door de Dienst Vreemdelingenzaken, ook schriftelijk wordt meegedeeld aan het College van de federale ombudsmannen. Als de beslissing gepaard gaat met een advies van de commissie voor regularisaties wordt ook dit advies ter informatie meegedeeld. Tenslotte kan nog worden gesteld dat in spoedeisende of zeer ernstige gevallen een dossier ten allen tijde op verzoek kan worden ingekeken bij de Dienst Vreemdelingen.

“Business as usual”

De keerzijde van deze zeer pragmatische en soepele werkwijze bij het onderzoek van de klachtendossiers is wel dat wanneer de Dienst Vreemdelingenzaken langs de “gewone” kanalen wordt gecontacteerd, de zeer moeilijke telefonische bereikbaarheid van de dienst en een zekere laattijdigheid in het antwoorden van brieven ook ons deel is.

3.4.1.3. Bespreking van de meest voorkomende klachten

A. Visa

A.1. Vragen en moeilijkheden met de verbintenis tot tenlasteneming

Ofschoon de verbintenis tot tenlasteneming als bewijs van voldoende middelen van bestaan voor de uitreiking van een visum voor kort verblijf werd ingeschreven zowel in de Vreemdelingen-

wet van 15 december 1980 als in het Vreemdelingenbesluit van 8 oktober 1981, blijven nog steeds problemen voorkomen.

De omzendbrief: een nieuw element

Op 9 september 1998 werd er een verhelderende omzendbrief uitgevaardigd waarin de procedure voor de verbintenis tot tenlasteneming, zoals geregeld in artikel 3bis van de vreemdelingenwet en de artikelen 17/2 tot 17/6 van het vreemdelingenbesluit wordt uiteengezet en waarin een aantal praktische problemen aangaande deze verbintenis worden besproken. Deze omzendbrief kwam duidelijk tegemoet aan een behoefte.

In het Jaarverslag 1998 suggereerden wij de minister van Binnenlandse Zaken bovendien om een koninklijk besluit uit te vaardigen waarin de modaliteiten met betrekking tot de terugvordering van de sommen ten laste van de garant zouden worden vastgesteld. Deze suggestie werd nog niet gevolgd.

Ook de in artikel 3bis, laatste lid, van de Vreemdelingenwet voorziene formule van storting van een geldsom in de Deposito- en Consignatiekas of van het geven van een bankgarantie is nog steeds niet geregeld bij koninklijk besluit. Ook hier gaat het om een opvullen van een juridisch vacuüm.

Een soepele opstelling

In de praktijk van de klachtenbehandeling ondervonden we de bereidheid van de Dienst Vreemdelingenzaken om klachten over de tenlasteneming op soepele wijze te verhelpen. Doorgaans ging het om gevallen waar de tenlasteneming werd geweigerd wegens het indienen van foute of ontoereikende bewijsstukken. Zo zagen Turkse grootouders zich het visum voor bezoek aan hun eerste kleinkind geweigerd wegens een misverstand over de tenlasteneming. De ouders van een Chinees restauranthouder liepen een weigering van visum op eveneens wegens fout bewijsmateriaal. Doorgaans stelde de Dienst Vreemdelingenzaken aan het College van de federale ombudsmannen bij dit soort klachten een informele heropening van het aanvraagdossier voor. Dit roept evenwel vragen op naar het lot van wie geen beroep doet op de federale ombudsmannen. In dit verband zijn we dan ook zinnens de vraag te onderzoeken waarom de Dienst Vreemdelingenzaken in gevallen van gebrekkig bewezen tenlasteneming onmiddellijk overgaat tot weigering van visa. Kan er niet overwogen worden de garant, die met naam en adres in het visumdossier vermeld staat, hier

eerst zelf over te bevragen? Het is vanuit deze optiek dat we onze tussenkomsten verder zetten.

Een nieuw type klacht

Met het invoeren van de tenlasteneming in de vorm van de bijlage 3bis duikt een nieuw type klacht op, afkomstig van personen die een tenlasteneming doen en geen enkele opvolging krijgen over het gevolg dat aan de door hen ondertekende verbintenis tot tenlasteneming gegeven wordt, noch over het lot van de op grond van deze tenlasteneming ingediende visumaanvraag. De Dienst Vreemdelingenzaken beschouwt de garant immers als een buitenstaander die in toepassing van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, geen enkel recht heeft op deze informatie.

Het College van de federale ombudsmannen is van oordeel dat deze wet ten onrechte wordt aangehaald. Indien de garant na enige tijd nieuws wil vernemen aangaande de door hem zelf ondertekende verbintenis tot tenlasteneming, is hij de betrokken partij en kan hij moeilijk als een buitenstaander beschouwd worden.

Wij menen dat vele problemen zouden opgelost worden indien de Dienst Vreemdelingenzaken rechtstreeks met de garant contact zou opnemen wanneer er problemen zijn met de door hem ondertekende verbintenis tot tenlasteneming of de door hem ingeleverde bewijsstukken aangaande de solvabiliteit.

Verder is het zo dat het verregaand financieel engagement dat de garant aangaat en de hoge eisen die gesteld worden aan de bewijsvoering voor de solvabiliteit in schril contrast staan met de weigering betrokkene enige opvolging te geven over de behandeling van de door een verbintenis tot tenlasteneming ondersteunde visumaanvraag.

Een snelle behandeling van de visumaanvragen zou veel oplossen in de mate dat de vreemdeling dan feedback kan geven aan de garant.

Wanneer de behandeling van de visumaanvraag echter aansleept en de garant informatie wenst te bekomen, zou het niet indruisen tegen het principe van de bescherming van de privacy indien men aan de garant zou melden dat de visumaanvraag hetzij in behandeling is, hetzij toegekend werd, hetzij afgewezen werd. Het College van de federale ombudsmannen is wel van mening dat aan de garant de motieven van weigering van de visumaanvraag niet die-

nen meegedeeld te worden, indien deze geen uitstaans hebben met de verbintenis tot tenlasteneming.

Het komt immers aan de vreemdeling toe om te oordelen of hij dit aan de garant zal meedelen.

Al een zorg minder

Positief is dat de omzendbrief over de tenlasteneming een nogal eens door klagers aangehaald probleem effectief uit de wereld helpt. Het betreft de schroom om gegevens over het inkomen van de garant aan de visumaanvrager te moeten overmaken. Hier stelt de omzendbrief duidelijk dat de ambassades en consulaten zich zo moeten organiseren dat deze gegevens ook rechtstreeks door de garant aan hen kunnen worden bezorgd.

Goede informatie onmisbaar

Verder is het belangrijk de aandacht te vestigen op de belangrijke problemen die inzake communicatie van de modaliteiten van tenlasteneming blijven bestaan. Zo werd de echtgenoot van een klaagster tot tweemaal toe een visum kort verblijf in België geweigerd omdat de persoon die de tenlasteneming deed, bij gebrek aan informatie, de verkeerde documenten had bezorgd. Pas na onze tussenkomst waarbij aan de garant de nodige informatie werd verstrekt, konden de gevraagde documenten worden geleverd.

Het College van de federale ombudsmannen ontving een andere klacht waarin de klager zich erover verbaasde dat de Dienst Vreemdelingenzaken een financiële dekking vroeg aan het ziekenhuis dat een medische ingreep bij een Kongolees vreemdeling moest uitvoeren, dit terwijl de vreemdeling zich in het verleden reeds in België had laten verzorgen zonder dat enige financiële waarborg was gevraagd. De Dienst Vreemdelingenzaken stelde te willen vermijden dat een zieke vreemdeling die zich in België wil laten verzorgen, ten laste zou vallen van de Belgische Staat. Door het ziekenhuis te vragen de kosten te dekken, wilde de Dienst Vreemdelingenzaken zich ervan vergewissen dat de - waarschijnlijk dure - medische behandeling niet door de Belgische Staat zou moeten worden gedragen. We merken op dat de Dienst Vreemdelingenzaken de ziekenhuisinstelling niet verplichtte tot dekking van de kosten van de zieke vreemdeling, maar dit wel leek te zien als de perfecte oplossing. Er werd nooit duidelijk gemaakt dat de vreemdeling zelf zou kunnen aantonen over voldoende middelen

van bestaan te beschikken of een attest van tenlasteneming zou kunnen vragen aan een particulier die beschikt over voldoende middelen van bestaan.

In één dossier stelden we vast dat de visumaanvraag geweigerd werd omdat de garant zich niet voor de duur van twee jaar aansprakelijk wou stellen, aangezien hij in de overtuiging was dat dit niet hoefde voor een vreemdeling die slechts één maand in het Rijk zou vertoeven. Wij zijn van mening dat deze situatie zich niet zou voorgedaan hebben, mocht de garant correct geïnformeerd geweest zijn aangaande de reglementering met betrekking tot de verbintenis tot tenlasteneming en de draagwijdte van het ondertekenen van een verbintenis tot tenlasteneming.

Deze voorbeelden tonen aan dat er nood is aan informatie en het College van de federale ombudsmannen is van mening dat hier, naast de algemene informatieplicht van de Dienst Vreemdelingenzaken, een belangrijke rol is weggelegd voor de gemeenten die in staat moeten zijn om de garant correcte informatie te verstrekken op basis van de omzendbrief van 9 september 1998. Hun voorlichtingstaak zou weliswaar worden vergemakkelijkt indien hun een verklarende folder over de verbintenis tot tenlasteneming zou ter beschikking worden gesteld. Deze folder kan dan aan de kandidaat-garant worden verstrekt. Deze werkwijze zou de naleving van het recht op actieve en passieve voorlichting ten volle mogelijk maken en problemen die voortvloeien uit het onbegrip van de garanten regelen.

A.2. Het probleem van de weigering en de motivering van de weigering van visa

In vorige jaarverslagen werd bij herhaling gewezen op de ontoereikende motivering bij het weigeren van visa. In de klachtenbehandeling bleek dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de weigering van visa kort verblijf en de weigering van visa voor verblijf van meer dan drie maand. De weigeringsbeslissing voor een visum kort verblijf is doorgaans zeer summier en wordt op typeformulieren door de diplomatieke post aan de betrokkene meegedeeld. In geval van weigering van visa voor verblijf van meer dan drie maand wordt een weigeringsbeslissing met omstandige motivering door de Dienst Vreemdelingenzaken aan de diplomatieke post overgemaakt voor mededeling aan betrokkene. De wijze waarop de diplomatieke posten deze beslissingen meedelen aan de aanvragers komt elders in dit jaarverslag aan bod. Hier kan worden volstaan met de opmerking dat de Dienst Vreemdelingen-

zaken niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de gebrekkige mededeling van de beslissingen door ambassades en consulaten.

Bij wijze van voorbeeld

Een terugkomend probleem is de vaak te summiere en weinig relevante argumentatie bevattende weigering van visa voor een kort verblijf.⁴¹ Een pijnlijk nevenaspect is dat dit soort weigeringen door de aanvragers vaak als een verkapte vorm van racisme wordt ervaren. Zeker in de gevallen waar de weigering wordt herhaald, krijgt het College van de federale ombudsmannen te maken met hints in die richting. Exemplarisch in dit opzicht was de klacht van een visueel gehandicapte Belg die een correspondentie op bandjes onderhield met een jonge Kongolese vrouw. Het plan deze vrouw voor een vakantie naar België te laten komen liep tot drie maal toe stuk op een weigering van visum. De motieven voor weigering waren onduidelijk. Bovendien zou de ambassade deze nooit schriftelijk aan betrokkene hebben meegedeeld. Reeds bij de tweede weigering werd een beroep gedaan op de federale ombudsmannen. Het dossier werd afgesloten met het voorstel aan de Belgische vriend een nieuw aanvraagdossier in te dienen. Dit liep uit op een derde weigering waarop eens te meer werd tussengekomen. Uiteindelijk deed de visumdienst zelf het voorstel het dossier te heropenen. Een nieuwe tenlasteneming en een bewijs dat de dame toelating had van haar echtgenoot moesten worden voorgelegd. Tekenend voor het globale klimaat rond visumaanvragen was dat betrokkene bij navraag ongehuwd bleek te zijn. De verklaring over een echtgenoot gebeurde in de overtuiging dat dit de aanvraag in gunstige zin zou beïnvloeden. Deze klacht eindigde op een visum voor een maand, na een nieuwe tenlasteneming van de Belgische vriend.

Ook in andere dossiers valt het vaak arbitrair lijkend karakter van weigeringen op. Een belangrijk gegeven lijkt daarbij dat in een aantal gevallen intentieprocessen van de aanvragers en hun entourage worden gemaakt zonder dat er hen een mogelijkheid tot wederwoord wordt geboden. Tevens ontstaat wel eens de indruk dat een ontbrekend stuk in een dossier steevast leidt tot een voor de aanvrager negatieve beslissing, zelfs al is de aanvrager in generlei opzicht verantwoordelijk voor deze leemte. Zo werd een visum

⁴¹ Zie Vren Antw., Senaat, gewone zitting, 1997-1998, vraag nr.831 van 6 februari 1998 (Anciaux) - "Jaarverslag.-De soms gebrekkige motivering van de weigeringen tot afgifte van toeristenvisa", p. 3814.

voor een Marokkaanse grootmoeder geweigerd omdat er geen verslag van de wijkagent in het dossier zat. Dit verslag werd wel opgemaakt maar ging eenvoudigweg verloren.

Van de intentie naar de praktijk

In een nota van 3 oktober 1998 aan de Ministerraad stelt de bevoegde minister ondermeer dat de aanvragen tot het bekomen van een visum binnen de kortste tijd zullen worden behandeld en dat de motivatie van de beslissing aan de aanvrager zal worden meegedeeld. Betrokkene zal eveneens conform de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur inzage in het dossier worden verleend. Op het ogenblik dat we de redactie van dit jaarverslag afsluiten, ziet het er naar uit dat deze intenties nog niet werden omgezet in concrete maatregelen.

Controverse met de Dienst Vreemdelingenzaken

In een commentaar op ons jaarverslag 1998 stelde de directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken dat de administratie inziet dat op dit ogenblik niets is geregeld op het vlak van de betekening van de beslissingen aan de aanvragers. Hij merkt daarbij op dat het niet zeker is of de formule van de aangetekende brief in alle landen voldoening kan geven. Ook stelt hij dat het oproepen van betrokkenen naar de ambassade voor het betekenen van een negatieve beslissing een betwistbare procedure is in de gevallen waar deze verplaatsing de vreemdeling uiteindelijk met een weigering confronteert.

De directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken is het volstrekt oneens met de stelling dat de visumweigeringen niet zouden zijn gemotiveerd. Wel geeft hij toe dat gebruik wordt gemaakt van standaardformulieren. Ogenshijnlijke verschillen in behandeling zouden vaak terug te brengen zijn tot de specificiteit van de verschillende landen.

In een antwoord op een parlementaire vraag over de vaststellingen door het College van de federale ombudsmannen gedaan in het eerste jaarverslag nam de bevoegde minister reeds eerder een zelfde standpunt in.⁴² Zolang er niet meer duidelijkheid komt over de visa voor een kort verblijf zal deze controverse waarschijnlijk voortduren. Belangrijk punt is wel dat een zorgzamer behandeling van het dossier en een pro-actief optreden in geval van ontbre-

⁴² Zie *Vr. en Antw.*, Senaat, gewone zitting 1997-1998, vraag nr. 931 van 6 februari 1998 (Anciaux), p. 3814.

kende of tot misverstanden aanleiding gevende stukken, het accent zouden kunnen verschuiven van het al dan niet gemotiveerd zijn van de weigeringsbeslissing naar de degelijke en zorgzame behandeling van de aanvraag. Het College van de federale ombudsmannen heeft daarbij alle begrip voor de grote werkdruk in de schoot van de Dienst Vreemdelingenzaken.

A.3. Visa gezinshereniging

Een gevoelig thema

De behandeling van de aanvragen voor gezinshereniging ligt erg gevoelig bij de mensen.

Dikwijls moeten we klagers in eerste instantie gewoon gerust stellen. Een te optimistische inschatting door ambassade of consulaat ligt vaak mee aan de basis van een woedende klacht door de partner in België die in plaats van gerustgesteld op het verkeerde been wordt gezet door de Dienst Vreemdelingenzaken. Het College kon ervaren dat klagers echt wel voor rede vatbaar zijn en in een aantal gevallen zelfs zeer zinnige suggesties deden.

Een andere vaststelling was dat onrust in bepaalde gebieden gepaard ging met bezorgde reacties van klagers. Deze konden niet altijd begrip opbrengen voor het feit dat de behandeling van een visumaanvraag een zekere tijd in beslag nam. In dit verband zijn we van oordeel dat een grondig onderzoek moet worden ingesteld naar de wijzigingen die aan de bestaande procedure kunnen worden aangebracht om een snellere behandeling toe te laten van de standaarddossiers die de nodige documenten bevatten en geen bijzonder onderzoek vergen.

Een interessant initiatief

Na het uitbreken van de oorlog in ex-Joegoslavië en het sluiten van de Belgische ambassade in Belgrado nam de visumdienst een initiatief dat zeker aan de bezorgdheid van de familieleden van personen die een visumaanvraag lopende hadden, tegemoetkwam. De familie kreeg een brief met de mededeling dat de visuminstructies waren overgemaakt aan de Belgische ambassade te Sofia of te Boedapest. In dezelfde brief werden ook nog andere ambassades uit de regio vermeld die het visum konden uitreiken; een faxnummer liet de mensen toe hier reactie op te geven en de voor de visumaanvrager best bereikbare ambassade op te geven. Met dit initiatief

anticipeerde de Dienst op zeer gelukkige wijze op de bezorgdheid en de te verwachten telefoontjes.

Moeilijke dossiers

De moeilijkste dossiers “visa gezinshereniging” betroffen de aanvragen van personen die tevoren reeds een verblijf in België hadden, vaak in de context van een asielprocedure. Soms verbleven deze personen onder een andere identiteit in België of stemden de verklaringen in de asielprocedure niet overeen met de verklaringen in de procedure van de aanvraag voor gezinshereniging. Vaak wordt hier extra bewijsmateriaal gevraagd. Toch kan de langere behandeling van dergelijke aanvragen niet zonder meer onbehoorlijk bestuur worden genoemd.

Drie jaar voor een visum gezinshereniging

Een aantal langlopende klachten waarin bovenstaand probleem een prominente rol speelde, kregen dit jaar hun beslag. Zo werd aan een Nigeriaanse man, in Nigeria gehuwd met een Belgische vrouw en vader van een zoontje van bijna drie jaar, eindelijk het visum gezinshereniging toegekend. De moeilijkheden begonnen nadat de Belgische ambassade de aandacht had gevestigd op het feit dat de man reeds tevoren in België verbleef, weliswaar onder een andere identiteit. Zijn documenten werden niet gelegaliseerd wegens vormfouten. In dit dossier onthouden we dat de Dienst Vreemdelingenzaken het advies vroeg van de Procureur. Deze stelde dat geen rekening diende te worden gehouden met het in Nigeria gesloten huwelijk omdat dit huwelijk niet was overgeschreven in de Belgische bevolkingsregisters. Hiernaar gevraagd stelde de Belgische vrouw dat de overschrijving van het huwelijk was geweigerd door de gemeente omdat ze geen gelegaliseerde huwelijksakte kon voorleggen. De legalisatie van de huwelijksakte werd immers geweigerd. Dat het visum na drie jaar uiteindelijk werd toegekend was eerder aan de volharding van de vrouw te danken dan aan concrete tussenkomst van welke dienst ook. Bij een aandachtige analyse van het dossier bleek dat slechts in een zeer laat stadium werd onderzocht of de tevoren door de man in België gebruikte identiteit aan een werkelijk bestaande Nigeriaanse persoon kon gekoppeld worden. Na onderzoek bleek de in België gebezigde identiteit volledig fictief. De moeizame afwikkeling van deze visumaanvraag is ontegensprekelijk ook te wijten aan het persoonlijk optreden van betrokkene. Toch kan de vraag worden gesteld of de zeer strikte houding van zowel ambassade als Dienst Vreemdelin-

genzaken voldoende rekening heeft gehouden met de belangen van de Belgische vrouw en van het zoontje.

Ook andere langlopende visumdossiers vonden eindelijk hun beslag. Daarbij valt op dat de echte probleemdossiers nagenoeg altijd zowel met een probleem bij de ambassade als met een probleem in de behandeling in België hadden af te rekenen.

Een beroep op het Parket

In sommige dossiers wordt aan de Procureur des Konings gevraagd om een advies te verstrekken over de vraag of het huwelijk dat werd aangegaan en op grond waarvan een visum gezinshereniging werd aangevraagd, een schijnhuwelijk betreft. Vaak wordt hierbij de rijkswacht ingeschakeld om de in België verblijvende partner te verhoren. De hierboven beschreven procedure wordt meestal gevolgd indien er bepaalde indicaties aanwezig zijn die wijzen op de mogelijkheid van een schijnhuwelijk.

Momenteel wordt er een klacht onderzocht waarin een dergelijk advies wordt gevraagd over het huwelijk van een Belgische man met een veel jongere Marokkaanse vrouw. Bij deze klacht waren een aanzienlijk leeftijdsverschil en het feit dat de echtgenote een universitair diploma zou hebben, tegenindicaties voor het afleveren van het visum.

Het College van de federale ombudsmannen stelt zich de vraag hoe de Procureur des Konings werkelijk de realiteit van een huwelijk kan onderzoeken indien de andere partner nog in het buitenland verblijft. Verder kan men zich de vraag stellen of gans deze procedure, die nergens geregeld is, niet indruist tegen het recht op gezinshereniging.

Het College van de federale ombudsmannen zal deze problematiek van dichtbij volgen en zal nauwgezet toezien op de behandeling van visumaanvragen waar een dergelijk onderzoek wordt ingesteld.

Behandeling een jaar stilgelegd

De behandeling van de aanvragen gezinshereniging uit Macedonië werd ongeveer een jaar stopgezet en dit omwille van problemen met het onderzoek van de echtheid van documenten. De Macedonische ambassade in Brussel werd ingeschakeld bij het vinden van een oplossing. Toen deze piste na een jaar niet de verhoopte oplossing bood, werd terug overgestapt op de tevoren geldende procedures. Een aantal van deze visa is nog steeds niet afgeleverd. Zo-

wel de aanvragers als hun partners in België werden in het ongewisse gelaten over de oorzaken van de vertraging.

Een onwettige praktijk stopgezet

De aandacht van het College van de federale ombudsmannen werd erop gevestigd dat gezinsherenigers die ooit gedwongen gerepatriëerd waren geweest, de kosten van deze repatriëring dienden terug te betalen voor ze het visum kregen uitgereikt. De formule die hiervoor werd gebruikt was deze van opschorting van visum tot betaling van de kosten. In het concrete geval betrof het een Roemeen die vier gedwongen repatriëringen achter de rug had. Het koppel betwistte niet eens de betaling ; wel werd begrip gevraagd voor het feit dat de man dit bedrag van 121 668 BEF onmogelijk kon verdienen in Roemenië en dat de betaling van deze som de gezinshereniging dus ernstig dreigde te hypotekeren. De bevraging op de Dienst Vreemdelingenzaken leverde niet meer duidelijkheid op, de praktijk van de Dienst werd als volledig legitiem verdedigd. De echtgenote van klager nam vervolgens haar toelucht tot een advocaat. Inmiddels blijkt uit een nota van 23 maart 1999 van de algemene directie van de Dienst Vreemdelingenzaken dat deze opschorting in afwachting van betaling van de factuur van repatriëring, die een voorwaarde toevoegt aan de in de wet van 15 december 1980 opgesomde voorwaarden, onwettig is. Wel wordt vastgehouden aan het feit dat het bedrag ooit voldaan zal moeten worden. Voor toeristenvisa gaat de redenering niet op. «Aangezien de toekenning van een toeristenvisum behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de Minister of zijn gemachtigde, kan die rechtsgeldig beslissen om dit afhankelijk te stellen van de voorafgaandelijke betaling van de repatriëringskosten», aldus de nota.

Eind goed, al goed maar het bovenstaande vormt een illustratie van het eigengereid optreden van de Dienst Vreemdelingenzaken gedurende een bepaalde periode in een wettelijk geregelde materie als het recht op gezinshereniging. Deze praktijk in de marge van de wet kon ingang vinden door de zeer afhankelijke positie van de aanvrager, de als uitermate discretionair voorgestelde macht van de Dienst en het gebrek aan doorzichtigheid in de behandeling van de visumaanvragen.

Adoptie op de lange baan

Wat de behandeling van visumaanvragen voor adoptie betreft, stelden we in de helft van 1999 enkele flagrante gevallen van on-

redelijke termijn van dossierbehandeling vast. Een samenwonend koppel, waarvan de Belgische man een neefje uit Marokko wenste te adopteren, wendde zich een jaar na het indienen van de visumaanvraag voor het jongetje bij het Belgisch consulaat te Casablanca tot het College van de federale ombudsmannen. Hun belangrijkste vraag was duidelijkheid over het al dan niet toekennen van het visum. Nadat de dossierbehandeling lange tijd was stilgelegd, werd op het ogenblik van onze tussenkomst een beslissing genomen. Het visum zou worden toegekend mits vijf bijkomende stukken konden worden overgemaakt. Het was niet eenvoudig de verzoekers te overtuigen dat het dossier niet verloren was gegaan binnen de dienst. Een andere adoptieklacht ging uit van een echtpaar dat een bij de geboorte verlaten meisje wenste te adopteren. Ondanks herhaaldelijk aandringen kreeg de toekomstige adoptievader geen antwoord van de Dienst Vreemdelingenzaken. De moeder bevond zich intussen reeds bijna een jaar in Marokko om het kind op een harmonieuze wijze op de adoptie voor te bereiden en om samen met het kind naar België te kunnen komen. In dit dossier antwoordde de dienst uiteindelijk met het vragen van een tweetal bijkomende stukken. Het is in beide gevallen onbegrijpelijk dat deze informatie niet eerder aan betrokkenen werd verstrekt.

B. Toepassing van de omzendbrief van 30 september 1997 over de toekenning van een verblijfsvergunning op basis van samenwoning in het raam van een duurzame relatie

Over deze eind 1997 bekendgemaakte regeling kwamen in de loop van 1998 de eerste klachten binnen. Een statuut dat toeliet een verblijf voor samenwonenden tot stand te brengen, zowel voor homoseksuelen als voor heteroseksuelen, beantwoordde duidelijk aan een behoefte. Wie een dergelijk statuut voor een partner wou tot stand brengen, begon in een aantal gevallen aan een zoektocht die met vallen en opstaan tot een goed einde werd gebracht. Ook hier viel in de eerste plaats een groot gebrek aan informatie te noteren. Geen enkele specifieke instantie werpt zich op als verstrekker van deze informatie...

Ook hier is het College van de federale ombudsmannen van mening dat naast de algemene informatieplicht van de Dienst Vreemdelingenzaken, een belangrijke rol weggelegd is voor de gemeenten, die in staat moeten zijn om de in België verblijvende partner correcte informatie te geven over de inhoud van de omzendbrief van 30 september 1997. Hun taak zou weliswaar vergemakkelijkt

worden indien er een verklarende folder zou bestaan die aan de belangstellenden kan worden overhandigd.

Een eerste reeks klachten was een rechtstreeks gevolg van onwetendheid. Zo reageerde een klager verontwaardigd over de verplichting een samenlevingscontract voor te leggen, terwijl dit gewoon in de omzendbrief voorzien wordt. Ander knelpunt was de totale onwetendheid over het statuut waarin de samenwonende partner terechtkwam.

Ernstiger waren de klachten van personen wiens partner een aanvraag had ingediend en die van de Dienst Vreemdelingenzaken nauwelijks opvolging kregen over de behandeling van het dossier. Eens te meer moet men zich afvragen of de partner in België niet gewoonweg recht heeft op accurate informatie over de vorderingen van de aanvraag, zonder dat daartegen het principe van de bescherming van het privé-leven moet opgeworpen worden, des te meer daar er geen termijnen zijn voorzien voor het afhandelen van dit type verblijfsaanvraag.

Het College van de federale ombudsmannen zal hieraan in de toekomst bijzondere aandacht besteden.

Een gevoelig punt voor veel aanvragers was dat van het bewijs van de duurzame relatie. Waar voor een aanvraag voor verblijf na huwelijk het bestaan van een - juridische - band tussen personen bewezen wordt door middel van de huwelijksakte, moesten hier allerlei foto's, brieven en persoonlijke documenten bij het dossier worden gevoegd. Voor aanvragers die niet over een vlotte pen en wel over een zekere pudeur beschikken, bleek het samenstellen van deze dossiers een marteling. Bovendien stelden we vast dat ambassades niet altijd goed geïnformeerd waren over het belang van deze persoonlijke dossiers als essentieel element in de aanvraag. Ook op andere vlakken kwamen een aantal misverstanden voor; zo dient in dit geval een specifieke tenlasteneming te worden voorgelegd, verschillend van de beter gekende tenlasteneming in het kader van artikel 3bis van de wet. Ook hier werd de informatie onvoldoende doorgegeven.

Illustratief voor de moeilijkheden in dit soort dossiers was een klacht waarvoor het College van de federale ombudsmannen ook actief aandrang op het herzien van de beslissing. De klacht ging uit van een Belgisch ambtenaar die al drie jaar een homoseksuele relatie onderhield met een Turkse vriend. Een eerste aanvraag werd ingediend in juni 1998 en geweigerd in juli 1998. Reden van weigering was het ontbreken van de geboorteakte van de vriend, het ontbreken van een bewijs van inkomen en het niet bewijzen van de duurzame relatie.

Onmiddellijk werd er een tweede aanvraag ingediend die opnieuw werd geweigerd. Dit keer omdat betrokkene inmiddels in deeltijdse loopbaanonderbreking was en dus de 30 000 BEF + 5 000 BEF voor een persoon ten laste die in de omzendbrief wordt vereist, tijdelijk niet kon bewijzen. Op voorstel van het College van de federale ombudsmannen en na voorlegging van bewijzen dat hij in juni 1999 opnieuw normaal tewerkgesteld zou zijn, besliste de Dienst Vreemdelingenzaken uiteindelijk het visum uit te reiken aan de Turkse vriend.

C. Vestigingsaanvraag

De in het verleden gedane officiële aanbevelingen inzake vreemdelingen, echtgenoot van een Belg of een in België gevestigde EG-vreemdeling die na huwelijk een bevel om het grondgebied te verlaten betekend kregen, leidden in vorige jaren niet altijd tot een herziening van het standpunt van de Dienst Vreemdelingenzaken.

Omdat een structureel probleem niet kan worden opgelost door middel van officiële aanbevelingen in individuele klachtendossiers, heeft het College besloten om voorstellen te formuleren in de dossiers die klachten met zich meebrengen, wat niet uitsluit dat er officiële aanbevelingen geformuleerd worden op het structurele vlak.

Vastgesteld wordt dat de minister zelf aanleiding heeft gegeven tot heel wat verwarring in deze materie door herhaaldelijk van houding te veranderen.

Vóór het uitvaardigen van de omzendbrief van 28 augustus 1997 betreffende de procedure van de huwelijksafkondiging en de documenten die dienen overgelegd te worden ten einde een visum met het oog op het afsluiten van een huwelijk in het Rijk te bekomen en ten einde een visum gezinshereniging op basis van een huwelijk afgesloten in het buitenland te bekomen (B.S., 1 oktober 1997), werden de op artikel 40 van de Vreemdelingenwet gebaseerde aanvragen tot vestiging geweigerd in geval de nodige binnenkomstdocumenten niet konden worden voorgelegd. Dit gebeurde door de afgifte van een bijlage 20. Deze praktijk bood de mogelijkheid tot regularisatie op voorwaarde dat tijdig een verzoek tot herziening werd ingediend.

Nà het uitvaardigen van de bovenvermelde omzendbrief werden de zonder de nodige binnenkomstdocumenten ingediende aanvragen tot vestiging geweigerd en werd er een bijlage 13 uitgereikt.

Deze werkwijze liet de regularisatie van het verblijf middels een verzoek tot herziening niet langer toe.

In februari 1998 werd er nog maar eens van houding veranderd. De op artikel 40 van de wet gebaseerde aanvragen tot vestiging werden geweigerd via de afgifte van een bijlage 20 met mogelijkheid tot regularisatie in het kader van de procedure van het verzoek tot herziening, dit zowel in het geval van een ontbrekend visum als van een verstreken visum.

In september 1998 kwamen er weer andere instructies. De op artikel 40 van de wet gebaseerde aanvragen tot vestiging werden in het geval van een verstreken visum geweigerd met een bijlage 20, in het geval van een ontbrekend visum met een bijlage 13. Dit standpunt werd vastgelegd in de omzendbrief van 12 oktober 1998 betreffende de aanvraag tot verblijf of tot vestiging in het Rijk die na het voltrekken van het huwelijk ingediend wordt op grond van de artikelen 10 of 40 van de wet van 15 december 1980 (B.S., 6 november 1998).

Bovenop de wisselende houding van de minister in deze materie komt nog de onenigheid in de rechtspraak van de Raad van State over hetzelfde vraagstuk.

Sommige (Nederlandstalige) kamers van de Raad van State volgen de bovenvermelde omzendbrief van 12 oktober 1998. Andere (Franstalige) kamers baseren zich op artikel 42 van de Vreemdelingenwet en laten tegen de bijlage 13, uitgereikt in het geval geen visum kon worden overgelegd, een verzoek tot herziening toe, waardoor ze de facto de bijlage 13 gelijkstellen met de bijlage 20. Deze (Franstalige) kamers laten het recht op gezinshereniging dus primeren op de plicht tot geldige binnenkomst conform artikel 2 en artikel 41 van de Vreemdelingenwet.

Deze gang van zaken is nefast voor de rechtszekerheid en een meer coherente gedragslijn is dringend nodig.

In een dossier van een klager stelden we bovendien moeilijkheden vast bij het indienen van een aanvraag tot vestiging omdat er een paspoort met een transitvisum werd overgemaakt.

Uit het antwoord van de Dienst Vreemdelingenzaken bleek dat “tot op heden de Dienst Vreemdelingenzaken een transitvisum niet als een visum beschouwt dat kan gelijkgesteld worden met een visum kort verblijf, dat wel toelaat om een aanvraag tot verblijf of tot vestiging in te dienen, voor zover de betrokkene natuurlijk beschikt over een geldig nationaal paspoort of een daarmee gelijkgestelde reistitel.”

Het valt moeilijk in te zien waarom een vreemdeling die een transitvisum overlegt, niet kan beschouwd worden als een vreemdeling die geldig het Rijk is binnengekomen.

Uit het feit dat de Dienst Vreemdelingenzaken meldt dat dit de houding is tot op heden kan worden afgeleid dat deze houding in de toekomst eventueel zal worden gewijzigd. Het College van de federale ombudsmannen drukt de wens uit dat dit snel zou gebeuren.

Tenslotte melden we dat op 8 juli 1999 een omzendbrief werd uitgevaardigd die het verslag van samenwoning of van gezamenlijke vestiging opgesteld in het kader van de wet van 15 december 1980 en van de omzendbrief van 30 september 1997 betreffende het verlenen van een verblijfsmachtiging op basis van samenwoning in het kader van een duurzame relatie regelt. Het niet bestaan van een duidelijke regeling ter zake was in het verleden onder vorm van een klacht onder de aandacht gebracht van het College van de federale ombudsmannen.

Deze klacht betrof de verplichting voor de gemeenten dergelijke relatieverslagen op te stellen zonder dat deze op een wettelijke grondslag berusten.

De bovenvermelde omzendbrief verduidelijkt de wettelijke grondslag en verwijst daarbij naar de artikelen 10 en 40 van de wet van 15 december 1980, artikel 6 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt en punt D van de omzendbrief van 30 september 1997 betreffende het verlenen van een verblijfsmachtiging op basis van samenwoning in het kader van een duurzame relatie.

De controleprocedure wordt dus geregeld in een omzendbrief. Of de schemerzone hiermee volledig verlaten wordt, blijft een open vraag.

D. Aanvragen van verblijfsvergunningen op basis van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980

D.1. Bespreking van specifieke dossiers

Tijdens het voorbije werkjaar stelde het College van de federale ombudsmannen een stijging van klachten over de behandeling van een in België ingediende aanvraag tot voorlopig verblijf vast. Het onderzoek van deze klachten kon worden verfijnd doordat de omzendbrief van 15 december 1998 een aantal duidelijke richtlijnen vooropstelde.

Tegelijk zorgde deze omzendbrief voor een aantal nieuwe problemen.

Door middel van voorbeelden worden hierna de belangrijkste knelpunten duidelijk gemaakt.

Een levensgroot misverstand

Tussen de indieners van de aanvraag voor een verblijf op grond van artikel 9, derde lid, van de wet, en de Dienst Vreemdelingenzaken bestaat doorgaans een wezenlijk verschil in perceptie. Nochtans geeft de laatste omzendbrief een aantal duidelijke richtlijnen.

Aan de hand van de ingediende verzoekschriften kon het College van de federale ombudsmannen vaststellen dat lang niet alle klagers deze richtlijnen in acht nemen. De begripsverwarring tussen het aan geen enkele regel gebonden indienen van een aanvraag ingegeven door humanitaire redenen en het gebruik maken van een procedure volgens duidelijke krachtlijnen zat diep. Dit had tot spijtig gevolg dat een aantal verzoeken gewoon op verzoekstechnische gronden onontvankelijk werd verklaard. In sommige gevallen gebeurde dit om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, in andere omwille van het gebruik van een dubbele identiteit door verzoeker. Zo kon het College van de federale ombudsmannen vaststellen dat van zodra een verzoeker de openbare orde had geschonden en bijvoorbeeld een tijdje in de gevangenis had doorgebracht, zijn verblijfsaanvraag nagenoeg zeker niet ontvankelijk werd verklaard. Ook verzoekers die zich schuldig maakten aan een fraude in de loop van hun asielaanvraag kregen een onontvankelijkheidsbeslissing. In beide voormelde gevallen gaat het om in de omzendbrief vermelde uitsluitingsgronden, dit onverminderd het feit dat betrokkene het aanziet als een dubbele bestraffing.

Openbare orde als grond voor weigering

Moeilijker werd het in de gevallen waar de verzoeker zich schuldig maakte aan bijvoorbeeld een schijnhuwelijk dat vernietigd werd door de rechtbank. Ofschoon het hier geen strafrechtelijke veroordeling betreft maar gewoon een burgerrechtelijk sanctioneren door middel van het vernietigen van het huwelijk werd ook een dergelijk incident als uitsluitingsgrond op basis van de openbare orde geïnterpreteerd. Zo verbaasde een Marokkaanse man wiens huwelijk na jaren werd vernietigd op aangifte van zijn vrouw en zijn schoonouders en die vervolgens in de illegaliteit terechtkwam, zich over het niet in aanmerking nemen van zijn verblijfs-

aanvraag op grond van een inbreuk op de openbare orde. Ook een homoseksueel die een schijnhuwelijk had gesloten om in het land te kunnen blijven zag op dezelfde grond een verblijfsaanvraag in België geweigerd.

Niet kennen van de spelregels

Het gebeurt dat een aanvraag onontvankelijk wordt verklaard omdat de advocaat zelf de regels van de procedure niet kent.

Zo behandelden we de klacht van een advocaat die een aanvraag opstelde voor een bejaarde Marokkaanse grootmoeder. Deze vrouw was met een toeristenvisum binnengekomen en jaren in clandestien verblijf gebleven. Ze had al die tijd een ernstig zieke schoonzoon verpleegd en bleef nu haar dochter, die weduwe was geworden en moeder van een groot gezin bijstaan.

De verblijfsaanvraag werd ingediend omdat de vrouw ernstig ziek was geworden en een hospitalisatie nodig was. Bang voor de enorme financiële gevolgen besloot de familie de aanwezigheid van de vrouw kenbaar te maken. Het opgestelde verzoek stond evenwel haaks op de richtlijnen van de opeenvolgende omzendbrieven. Het gaf inderdaad nauwelijks toelichting op de redenen waarom de aanvraag niet gebeurde in Marokko. Bovendien werd de ziekte, die het verblijf moest schragen, nauwelijks gedocumenteerd. De advocaat was zeer verbaasd over de inhumane opstelling van de Dienst Vreemdelingenzaken. Dit terwijl het verzoek zelf in geen enkel opzicht rekening hield met de richtlijnen terzake. Het dient overigens opgemerkt dat het College van de federale ombudsmannen een groot verschil kon vaststellen in de behandeling van de dossiers naargelang de vertrouwdheid van de raadsman met de materie.

Retroactieve duidelijkheid

De omzendbrief van 15 december 1998 dankt zijn totstandkoming aan een toenemende vraag om duidelijke richtlijnen.⁴³ Hij vervangt de veel minder duidelijk geformuleerde omzendbrieven van 1997. Het College van de federale ombudsmannen heeft aangedrongen, in de algemene aanbeveling AA98/1⁴⁴, op het opstellen van duidelijke criteria. Wij hebben immers herhaaldelijk aanvragen gezien die jaren geleden werden ingediend, op een ogenblik dat deze cri-

⁴³ Zie *Vr. en Antw.*, Senaat, gewone zitting, 1997-1998, vraag nr. 863 van 10 februari 1998 (Anciaux) - "Jaarverslag van het College van de federale ombudsmannen", p. 4021.

⁴⁴ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 269.

teria nog puur confidentieel konden worden genoemd, en die geweigerd werden wegens gebrek aan uitsluitel over de buitengewone omstandigheden of over de interpretatie van deze omstandigheden door de minister of zijn vertegenwoordiger, de Dienst Vreemdelingenzaken.

De bijzondere gevallen

Aandachtige lectuur van de tekst van de omzendbrief van 15 december 1998 doet vermoeden dat in de vier bijzondere gevallen (langdurige asielprocedure, niet-verwijderbaren, medische redenen en humanitaire redenen) een ontvankelijkheid voorondersteld is. Toch zijn er ook hier een aantal inhoudelijke voorwaarden en spelen ook hier de uitsluitingsgronden. Het gros van de bij het College van de federale ombudsmannen ingediende verzoeken over artikel 9, derde lid, van de wet, betrof personen die een tijd in de asielprocedure waren. De omzendbrief geeft een duidelijke omschrijving van een langdurig asiel en maakt daarbij een onderscheid tussen alleenstaanden en gezinnen met kinderen. Aan de hand van de dossiers van verzoekers kon het College van de federale ombudsmannen vaststellen dat een asielprocedure van vijf jaar eerder uitzonderlijk is. De voor gezinnen vooropgestelde termijn van vier jaar behandeling van de asielaanvraag blijkt meer realistisch.

Bovendien stellen we vast dat de dossiers van aanvragers die vier jaar of meer in procedure waren en niet aan alle andere criteria voldoen doorgaans voor advies worden voorgelegd aan de commissie voor regularisaties.

Een paradox

In veel klachtendossiers konden we vaststellen dat verzoekers die hun asielprocedure een aantal jaren geleden beëindigden, niet van een regularisatie konden genieten. De omzendbrief van 15 december 1998 voorziet in het hoofdstuk "lange procedure" dat de aanvraag binnen de maand na het einde van de asielprocedure moet gebeuren. Ze kan tevoren worden ingediend voor zover de asielprocedure reeds langer heeft geduurd dan de vermelde termijnen. Indien ze later wordt ingediend, kan ze worden geweigerd. Deze termijn geldt niet voor wie reeds langer dan vier jaar in het Rijk verblijft.

In de praktijk blijkt evenwel dat een aantal jaren illegaal verblijf steevast wordt geïnterpreteerd als een tegenindicatie. Het College van de federale ombudsmannen stelt vast dat hiermee het principe van de rechtszekerheid wordt geschonden. De tekst van de om-

zendbrief voorziet immers nergens dat uitgeprocedeerde asielzoekers die illegaal in het land verbleven op het ogenblik van inwerkingtreding van de omzendbrief geen aanvraag zouden kunnen indienen.

Het College stelt bovendien vast dat de regels die bij het vaststellen van de asielperiode worden gehanteerd een overconsumptie van procedures in de hand werken. Wanneer een beslissing van de Raad van State de negatieve asielbeslissing vernietigt, wordt de periode waarin op deze beslissing werd gewacht mee in rekening genomen. Ook het in aanmerking nemen van een tweede asielaanvraag bezorgt de aanvrager een betere startpositie. In dit verband konden we in een aantal dossiers een verschillende afloop vaststellen naargelang verzoekers al dan niet gebruik maakten van juridische kunstgrepen om toch nog in de termen van de omzendbrief te vallen.

Winners ...

Een Kongolees gezin raakt uitgeprocedeed en komt terecht in de totale illegaliteit. Een nevenprobleem dat bij het indienen van hun klacht aan het licht komt, is dat het jongste kind geen geboorteakte heeft omdat het gezin zo bang was voor verwijdering dat de vrouw thuis zonder enige hulp is bevallen. De eerste asielprocedure had bijna vier jaar geduurd, het gezin heeft bovendien schoolgaande kinderen. Er wordt overgegaan tot het indienen van een tweede asielaanvraag die voor onderzoek in aanmerking wordt genomen. Dit zorgt voor het gelukkige neveneffect dat de asielprocedure voor het gezin nog lopende is en dat ze dus legaal verblijven op het ogenblik dat de beslissing over de aanvraag artikel 9, derde lid, van de wet wordt genomen. Een verblijf wordt toegekend op voorwaarde dat betrokkenen binnen het jaar werk vinden.

... en verliezers

Een ander gezin heeft minder geluk. Hun asielprocedure duurde meer dan vier jaar maar kwam tot een eind zonder dat de betrokkenen een beroep instelden bij de Raad van State. Wel dient het echtpaar een aanvraag in op grond van artikel 9, derde lid, van de wet. De aanvraag wordt geweigerd omdat de man geen werk heeft. In de marge stelt het College van de federale ombudsmannen vast dat de eis te werken bijzonder merkwaardig is gezien betrokkene door zijn statuut niet in aanmerking kwam voor een arbeidskaart. Met de moed der wanhoop vindt deze volwassen man en vader van twee kinderen een opleidingscontract met een «loon» van 6 000

BEF. De Dienst Vreemdelingenzaken legt het verzoek de toenmalige aanvraag opnieuw te bekijken naast zich neer. Dit gezin heeft een tijdje deelgenomen aan een kerkbezetting. Ze begrijpen de omzendbrief van 15 december 1998 als het signaal voor het indienen van een nieuwe aanvraag die andermaal wordt geweigerd. Ofschon dit echtpaar met schoolgaande kinderen aan alle criteria van de omzendbrief voldoet, wordt de regularisatie, op advies van de commissie voor regularisaties, geweigerd omwille van de periode van illegaal verblijf.

Geen uitzondering

Dit echtpaar is niet het enige dat dit soort weigering oploopt. Bij het College van de federale ombudsmannen boden zich meerdere verzoekers aan met asielaanvragen uit het begin van de jaren negentig; sommige onder hen hebben periodes van asiel die de toets van de omzendbrief ruimschoots doorstaan. In de rangorde van beoordelingscriteria blijkt de (lange) periode van illegaliteit het doorslaggevend argument. Een ander merkwaardig criterium dat vaak in beslissingen wordt aangehaald, is de aanwezigheid van gezinsleden in het land van herkomst.

Bepaald stuitend is dat in deze weigeringen steevast het woord “vermeend” het woord integratie voorafgaat. Het is niet omdat iemand zonder legaal statuut is dat zijn vriendenkring, zijn taalkennis of zijn beroepsopleiding minder waardevol wordt of zijn integratie minder reëel. Alle in het voordeel van de persoon aangebrachte elementen worden evenwel steevast als dubieus bestempeld van zodra er een periode van illegaliteit mee gemoeid is.

Trage urgentie

Wel vaak voorwerp van onderzoek waren klachten waar de aanvraag tot verblijf werd gesteund op medische redenen. De opstelling van de Dienst Vreemdelingenzaken in deze dossiers kan als kordaat en ontradend worden omschreven.

Deze hangt doorgaans af van het statuut dat betrokkene heeft op het ogenblik van het indienen van de aanvraag. Doet betrokkene een aanvraag voor verblijf om medische redenen in de asielprocedure of tijdens een verblijf onder aankomstverklaring, dan blijft hij tijdens de behandeling van zijn aanvraag in legaal verblijf. Gebeurt deze aanvraag vanuit een statuut van illegaliteit, dan is er bij de Dienst Vreemdelingenzaken doorgaans geen bereidheid om een tijdelijk verblijf toe te kennen in afwachting van het resultaat van het onderzoek. Het College van de federale ombudsmannen stelt vast

dat het statuut dat de vreemdeling heeft op het moment van het indienen van de aanvraag van doorslaggevend belang is, dit zowel in de fase van het onderzoek van de medische redenen als voor de manier waarop een verblijf wordt toegekend indien de medische redenen worden aanvaard. Een regularisatie om medische redenen komt in een aantal gevallen neer op een verlenging van het bevel het grondgebied te verlaten wat geen echt aantrekkelijk “verblijfsstatuut” is. Het toekennen van een eventueel voorlopige en aan voorwaarden verbonden verblijfsvergunning lijkt meer aangewezen voor ernstig zieke personen.

Geen prioriteit

Meer nog dan andere aanvragen moeten de aanvragen om medische redenen nochtans binnen de kortst mogelijke tijd een beslissing krijgen. De omzendbrief bevestigt overigens dit beginsel. De achterstand wordt verklaard door het grote aantal aanvragen en door de wens de zaken grondig te onderzoeken. Een eerste hinderpaal is het onderzoek door de de geneesheer van de Dienst Vreemdelingenzaken. Hoewel een dergelijk onderzoek eigenlijk het startsein betekent van de bereidheid van Dienst Vreemdelingenzaken het dossier als medisch te identificeren, kon het College van federale ombudsmannen vaststellen dat een aantal klagers nog steeds op een convocatie van deze geneesheer wachtte. Een ander knelpunt is de discussie of de kwaal te behandelen valt in het land van herkomst. Het is zeer de vraag of de huidige werkwijze, waar de vraag gesteld wordt aan de ambassade in het land van herkomst, een sluitend resultaat geeft. We vestigen daarbij de aandacht op enkele uitspraken van de Raad van State die ook de betaalbaarheid van de zorgen in dat land in de beoordeling betrok.

Bij wijze van voorbeeld

Een uitgeprocedeerd Liberiaans asielzoeker heeft ernstige psychische moeilijkheden; de man wordt intensief gevolgd door een groep medici die in behandeling van vluchtelingen gespecialiseerd zijn. De psychische problemen noodzaken tot een collocatie. De man verblijft in een kleinschalig gespecialiseerd opvangcentrum. De aanvraag van deze man die duidelijk een aantal recente getuigschriften bevat, wordt maar niet behandeld; drie maanden na het bevragen van het dossier op de Dienst is de man nog steeds niet opgeroepen voor een onderzoek.

Een Kongolees uitgeprocedeerd asielzoekster lijdt aan aids. Ze bleef in het bezit van een immatriculatieattest en ze zou zowel voor een

gewone regularisatie als langdurig asielzoekster, moeder van een schoolgaand dochttertje, als voor een regularisatie omwille van haar ziekte in aanmerking kunnen komen. Haar grote bezorgdheid is evenwel het lot van haar net meerderjarig geworden zoon. Hij kwam immers als minderjarige, los van zijn moeder naar België en doorliep een veel kortere procedure. De jongen werd vermeld in de regularisatie-aanvraag van de moeder en diende ook een eigen aanvraag in. Deze vrouw heeft de hulp van haar zoon ten zeerste nodig om haar te helpen bij haar verzorging en als morele steun.

Humanitaire redenen

Onder deze noemer worden een aantal aanvragen behandeld die hier strikt genomen niet thuis horen. Het zeer strikte beleid inzake aanvraag tot vestiging verplicht een aantal partners een aanvraag artikel 9, derde lid, van de wet, in te dienen en hun verblijf dus afhankelijk te maken van de appreciatiebevoegdheid van de Dienst Vreemdelingenzaken, hoewel ze strikt genomen een recht op verblijf hebben.

Een nieuw fenomeen

Bij de aanvragen om humanitaire redenen signaleren we een nieuw fenomeen, de aanvraag gesteund op het ouderschap van een Belgisch kind. Eén van de in de omzendbrief uitdrukkelijk gegeven voorbeelden is dat van de vrouw die moeder is van een Belgisch kind en geen relatie meer heeft met de vader. In de aanvraagdossiers kwamen we regelmatig deze casus tegen. In dergelijke gevallen laat de Dienst Vreemdelingenzaken steevast een relatieonderzoek doen. Merkwaardig is dat de vader van een Belgisch kind niet even vanzelfsprekend het verblijf kan verwerven in geval van een verstoorde relatie.

D.2. Algemene benadering met betrekking tot artikel 9, derde lid, van de wet

We moeten er hier aan herinneren dat de regularisatieprocedure op basis van artikel 9, derde lid van de Vreemdelingenwet een procedure is die een uitzondering uitmaakt op de gewone aanvraag van verblijf. Deze uitzondering wordt door de wet voorzien en de Dienst Vreemdelingenzaken beschikt over een discretionaire appreciatiebevoegdheid. Dit verhindert evenwel niet dat er steeds meer regularisatieaanvragen worden ingediend: de procedure is immers toegankelijk voor iedereen die een verblijf in België wil

aanvragen. We moeten beklemtonen dat de toename van deze aanvragen de taak van de Dienst Vreemdelingenzaken aanzienlijk lastiger heeft gemaakt waardoor er een grote achterstand bestaat in de behandeling van de aanvragen.

Als we de praktijk van de Dienst Vreemdelingenzaken betreffende deze aanvragen op basis van artikel 9, derde lid, van de wet volgen, blijkt dat ze op geen enkele duidelijke gedragslijn is gebaseerd. In de jaarverslagen 1997 en 1998 van het College van de federale ombudsmannen werd gewezen op de noodzaak duidelijke criteria vast te stellen die de Dienst Vreemdelingenzaken zou moeten hanteren in de behandeling van aanvragen tot regularisatie van het verblijf. Reeds op 9 oktober 1997 kwam er een eerste omzendbrief tot stand die een aantal belangrijke instructies bevatte. Nieuw was het verbod voor asielzoekers om een aanvraag in te dienen vooraleer de asielprocedure was beëindigd. Andere nieuwigheid was dat tijdens deze behandeling het immatriculatieattest kon worden verlengd. Anders gesteld, de vreemdeling bleef in legaal verblijf tijdens de behandeling van zijn artikel 9, derde lid, van de wet. Tenslotte werd de aanvraagprocedure op vlak van de gemeenten verfijnd. De aanvraag kon in principe alleen nog langs de gemeente worden ingediend. Hoewel het steeds zo in de wet was voorgeschreven, was meer en meer in praktijk gebruikelijk dat het artikel 9, derde lid, van de wet, rechtstreeks op de Dienst Vreemdelingenzaken werd ingediend. Hier werd dus een terugkoppeling gedaan naar het gemeentelijk vlak, dat een vaststelling van woonst moest doen vooraleer de aanvraag in ontvangst te nemen. De belangrijkste procedure-eisen in deze omzendbrief werden aan het gemeentelijk niveau opgelegd. De gemeente diende na onderzoek een bewijs van inontvangstname van de aanvraag te overhandigen. Pas daarna begint de termijn van behandeling voor de Dienst Vreemdelingenzaken te lopen. Een omzendbrief van 10 oktober 1997 behandelde de situatie van de "niet-verwijderbaren". De veel te ingewikkelde procedure van deze tweede omzendbrief bleek geen succes. Dit systeem werd in de laatste omzendbrief van 15 december 1998 overgenomen, dit niettegenstaande dit statuut geen echt verblijf op het oog heeft.

De omzendbrief van 15 december 1998 betekent een belangrijke mijlpaal in de behandeling van de artikels 9, derde lid, van de wet. Met deze omzendbrief kan immers worden gesteld dat de procedure het stadium van de spontane aanvraag heeft verlaten en dat voortaan van een soort georganiseerde procedure kan worden gesproken. De zeer gedetailleerde toelichting en het inschakelen van een adviescommissie zouden willekeur moeten tegengaan en de

discretionaire bevoegdheid van de Dienst Vreemdelingenzaken aanzienlijk inperken. Reeds nu stellen we vast dat de procedure niet tegensprekelijk is en dat de rechten van de verdediging niet worden geëerbiedigd. De beslissing wordt meegedeeld langs de burgemeester van de gemeente van verblijf. Deze beslissing bevat geen verwijzing naar een mogelijkheid tot een onderhoud met de behandelende ambtenaar.

Op het eerste gezicht lijkt de nieuwe procedure meer rechtszekerheid te bieden. Of deze indruk klopt, zal kunnen worden nagegaan aan de hand van een nauwgezette analyse van de ingediende aanvragen. Inmiddels kan reeds worden gesteld dat deze koerswijziging onvoldoende doordrong in de kringen van advocaten en vreemdelingen zelf. Mede ten gevolge daarvan wordt een aantal aanvragen geweigerd louter wegens het niet voldoen aan de criteria voor het indienen van de voormelde aanvraag.

De omzendbrief formuleert duidelijke criteria waaraan een vreemdeling minimaal moet voldoen om zijn situatie in België te regulariseren. Hij omschrijft vervolgens vier duidelijk onderscheiden categorieën van vreemdelingen waarvoor de procedure van artikel 9, derde lid op een meer soepele wijze zal kunnen worden toegepast. In de praktijk moeten we evenwel vaststellen dat de opgesomde criteria strikt worden geïnterpreteerd en dit zelfs voor deze vier bijzondere categorieën.

Verder bepaalt de omzendbrief de termijn waarbinnen een regularisatieaanvraag moet worden behandeld. Deze termijn bedraagt 90 dagen, maar in de praktijk stellen we andermaal vast dat deze zelden wordt nageleefd. De problematiek van de termijn wordt in het volgende punt grondig onderzocht.

Als laatste belangrijk element wijzen we erop dat een commissie voor de regularisaties bevoegd is om op te treden in het raam van een afzonderlijk dossier en om een advies te formuleren dat doorgaans door de Dienst Vreemdelingenzaken zal worden gevolgd. Ook deze commissie zal onder het volgende punt verder worden besproken.

We kunnen reeds vaststellen dat deze laatste omzendbrief meer duidelijkheid tracht te scheppen rond de criteria en de termijn waarbinnen de aanvragen tot regularisatie moeten worden behandeld. Daar kunnen we ons enkel over verheugen. Toch blijft er nog ruimte voor kritiek waar we in het volgende punt zullen op terugkomen.

D.3. De toepassing van de omzendbrief van 15 december 1998 nader bekeken

De niet-naleving van de termijn

De omzendbrief voorziet in een termijn van 90 dagen voor de behandeling van de regularisatieaanvragen. In de praktijk blijkt de Dienst Vreemdelingenzaken deze termijn slechts uiterst zelden na te leven. Hiervoor worden verschillende redenen ter rechtvaardiging ingeroepen. Het College van de federale ombudsmannen is van mening dat een belangrijke reden gelegen is in het feit dat sinds de laatste omzendbrief in de procedure geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen een ontvankelijkheids- en een grondheidsfase. Dit betekent dat ook de dossiers die manifest niet voldoen aan de regularisatiecriteria ten gronde moeten worden geweigerd, wat meer inspanningen vergt. Deze werkwijze heeft een nefast gevolg voor de behandelingstermijn van alle dossiers.

De Dienst Vreemdelingenzaken zelf roept vooral logistieke redenen in voor de vertraging. In de eerste plaats zou het computerbeheer van de dossiers nog niet volledig in orde zijn. Daarvoor moet men wachten tot het jaar 2001. Deze informaticaproblemen veroorzaken uiteraard een aanzienlijke vertraging in de overdracht van de gegevens.

Daarbij komt nog de opsplitsing van de Dienst Vreemdelingenzaken over twee gebouwen; dit werkt een vlotte overdracht van stukken en dossiers tussen de aldus “gedelokaliseerde” diensten niet in de hand.

We moeten ook opmerken dat de Dienst Vreemdelingenzaken zegt al jaren te kampen met een tekort aan personeel en dit terwijl het aantal regularisatieaanvragen enkel toeneemt: het lijkt of de omvang van de taak de administratie volledig boven het hoofd groeit. Ondanks wervingsexamens om het aantal behandelende ambtenaren op te voeren, zal het waarschijnlijk nog lang duren voor de achterstand zal zijn weggewerkt.

Ook interessant om op te merken is dat tijdens de openbare bijeenkomst van de Commissie Binnenlandse Zaken, Algemene Aangelegenheden en Ambtenarenzaken van 28 april 1999, de Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu, verklaarde dat «de achterstand in de behandeling van de dossiers zal worden weggewerkt ... naarmate het aantal interventies

afneemt, gezien te veel interventies de normale behandeling van een dossier aanzienlijk bemoeilijken»⁴⁵ ⁴⁶.

Daargelaten de vraag of deze stellingname niet getuigt van een overdreven optimisme, vermeldden we in ons Jaarverslag 1997 reeds de weerslag van zulke herhaalde tussenkomsten.

Wat de naleving van deze termijn van 90 dagen betreft, kunnen we bevestigen dat de Dienst Vreemdelingenzaken niet tracht deze tegen iedere prijs te respecteren. De vreemdelingen die een aanvraag tot regularisatie indienen, vestigen daarentegen heel wat hoop op de snelle behandeling van hun dossier, aangezien deze termijn duidelijk vermeld staat in de omzendbrief van 15 december 1998. De Dienst Vreemdelingenzaken lijkt de dossiers te behandelen binnen de grenzen van zijn mogelijkheden, maar er lijkt geen enkele verbintenis te zijn aangegaan met wie dan ook om deze termijn te respecteren. De Dienst Vreemdelingenzaken blijkt niet geraadpleegd geweest te zijn om na te gaan of deze dienst wel beschikte over de nodige middelen om deze termijn te kunnen naleven. De termijn werd opgelegd aan de Dienst Vreemdelingenzaken en het is een feit dat de Dienst Vreemdelingenzaken deze termijn niet kan naleven.

We zijn van mening dat de beginselen van behoorlijk bestuur niet worden nageleefd wanneer een termijn van negentig dagen wordt voorzien die in de praktijk onmogelijk kan worden nageleefd. Dat geeft valse hoop aan de verzoekers, verzwakt de rechtsstaat en vormt een ernstige belasting voor de administratie.

Over het precaire bestaan van de commissie voor regularisaties

In het raam van de behandeling van een regularisatieaanvraag op basis van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 lijkt de tussenkomst van de commissie voor regularisaties bij "grensgevallen" soms onontbeerlijk. Het is enigszins verontrustend vast te stellen dat deze commissie, voorgezeten door een magistraat, op een redelijk informele wijze in het leven werd geroepen.

⁴⁵ Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Ambtenarenzaken, openbare bijeenkomst van woensdag 28 april 1999, antwoord van dhr. Jan Peeters, Staatssecretaris Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu, op de vraag van dhr. André du Bus de Warnaffe over de werking van de Dienst Vreemdelingenzaken, 49ste legislatuur, SO 1998-1999 - beknopt verslag - COM 28.4.99.

⁴⁶ Zie ook *Vr. en Antw.*, Senaat, gewone zitting, 1997-1998, vraag nr. 865 van 10 februari 1998 (Anciaux) - "Noodzaak tot aanpassing van de vreemdelingenwet", p. 3960.

Geen enkele publicatie in het Belgisch Staatsblad maakte de oprichting ervan overigens officieel. Toch is de beslissing in tal van dossiers afhankelijk van het advies van deze commissie en kan haar advies de toekomst van een vreemdeling op Belgisch grondgebied op doorslaggevende wijze beïnvloeden. De enige juridische basis van deze commissie is de omzendbrief van 15 december 1998 die op algemene wijze de taken van deze commissie bepaalt.

Wat de werking van de commissie voor regularisaties zelf betreft, merken we enig gebrek aan doorzichtigheid op. Het beginsel van de rechten van de verdediging van het dossier zou eisen dat de betrokken vreemdeling wordt opgeroepen zodat hij zijn standpunt zou kunnen toelichten. Er zijn ook een aantal praktische problemen, wat onmiskenbaar nieuwe vertragingen in de behandeling van de dossiers met zich meebrengt. In de veronderstelling dat de commissie om een advies wordt gevraagd, moet bovenop de behandelingstermijn rekening worden gehouden met minstens twee maanden extra. De commissie lijkt al een zekere vertraging te hebben opgelopen en terwijl voor tal van dossiers haar advies wordt gevraagd, heeft zij besloten om tijdens de vakantieperiode (juli en augustus) niet samen te komen. Dit lijkt ons onverenigbaar met het principe van zorgvuldig beheer bij de behandeling van de dossiers.

Bovendien moeten we vaststellen dat de commissie voor regularisaties zich voor het formuleren van haar advies hoofdzakelijk baseert op de samenvattingen van de dossiers van de Dienst Vreemdelingenzaken. Het gevaar van weglating van niet relevant geachte elementen is dan ook reëel. Herhaaldelijk konden we vaststellen dat het advies van de commissie een bijna woordelijke weergave was van de elementen uit de samenvatting van de Dienst Vreemdelingenzaken. Het hoeft dan ook weinig verwondering te wekken dat deze dienst het advies nagenoeg steeds opvolgt, hoewel dit geenszins verplicht is. Tot slot stellen we ons vragen bij het feit dat de adviezen van de commissie voor regularisaties in de regel niet openbaar worden gemaakt. Ook dat lijkt ons niet echt te stroken met de beginselen van behoorlijk bestuur, aangezien de beslissingen tot weigering vaak gemotiveerd worden met verwijzing naar het advies van de commissie, zonder dat de vreemdeling hier nochtans kennis van kan nemen. Dit laatste komt neer op een gebrek van motivering.

Wat de tweede door de omzendbrief aan de commissie voor regularisaties toevertrouwde opdracht betreft stellen we vast dat een overzicht van de "rechtspraak" nog steeds op zich laat wachten.

E. Verwijdering

Het College van de federale ombudsmannen ontving een klacht van een Guinees onderdaan die veroordeeld werd tot een gevangenisstraf van drie jaar en acht maanden voor het bezit van en de handel in verdovende middelen. Na een derde van zijn straf te hebben uitgezeten, diende hij een aanvraag tot vervroegde vrijlating in. De commissie van voorwaardelijke vrijlating reageerde niet op zijn verzoek door een gebrek aan coördinatie tussen bedoelde commissie en de Dienst Vreemdelingenzaken. Deze laatste diende immers een beslissing te nemen over de verblijfssituatie van de klager, alvorens over zijn vervroegde vrijlating kon worden geoordeeld. De Dienst Vreemdelingenzaken betekende de betrokkene tot slot een bevel om het grondgebied te verlaten. Uitgaande van dit element besliste de commissie van voorwaardelijke vrijlating de klager vervroegd vrij te laten op voorwaarde evenwel dat hij tot aan de landsgrenzen zou worden gebracht.

Vreemd genoeg ging de Dienst Vreemdelingenzaken niet onmiddellijk over tot de verwijdering van de Guinees naar zijn land. De klager bevestigde in het bezit te zijn van alle vereiste documenten opdat de Dienst Vreemdelingenzaken tot zijn verwijdering kon overgaan, maar er gebeurde niets. Hij verklaarde bovendien naar zijn land te willen terugkeren. Hoewel hij zich in zijn eigen land nog steeds bedreigd voelde, leek dit voor hem de enige kans om zijn vrijheid terug te winnen.

Het lijkt vreemd dat de Dienst Vreemdelingenzaken niet overging tot de verwijdering. Wij hebben bij de Dienst geïnformeerd naar deze situatie. In zijn antwoord liet de Dienst ons weten dat er reeds een eerste poging werd ondernomen, maar dat de klager geweigerd had aan boord te gaan omdat zijn bagage was achtergebleven in de gevangenis waar hij tot dan toe was opgesloten. Korte tijd later werd een tweede poging tot verwijdering voorzien, ditmaal in aanwezigheid van een politie-escorte.

Bij het doornemen van het dossier kwam een ander probleem aan het licht: de verwijdering zou plaatsvinden naar Guinee, terwijl de familie van de vreemdeling in Senegal verbleef. Op onze vragen bij de bestemming antwoordde de Dienst Vreemdelingenzaken dat uit onderzoek bleek dat Senegal nooit een visum aan de onderdaan van Guinee zou afleveren. Na deze vaststelling stelde de Dienst Vreemdelingenzaken zich in verbinding met de vertegenwoordiging van de Guinese overheid in België. Deze vertegenwoordiging bezorgde de klager een laissez-passer wat in de ogen van de Dienst Vreemdelingenzaken voldoende aantoonde dat de te verwijderen

persoon wel degelijk een onderdaan van Guinee was. De Dienst Vreemdelingenzaken heeft, gesterkt door deze zekerheid, geen verdere stappen bij de Senegalese overheid ondernomen. De klager werd met zijn instemming naar Guinee verwijderd.

F. Protocol-akkoord met het Ministerie van Binnenlandse Zaken over de controles die de aankomst in België van onregelmatige passagiers moeten verhinderen

In het raam van de verplichtingen van luchtvaartmaatschappijen zoals bepaald in de wet van 15 december 1980 houdende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, kan een luchtvaartmaatschappij met het Ministerie van Binnenlandse Zaken een protocol-akkoord sluiten wanneer zij zich ertoe verbindt de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen om te verhinderen dat vreemdelingen die niet in het bezit zijn van de vereiste documenten naar België zouden worden vervoerd.

Het College van de federale ombudsmannen ontving een klacht waarin een luchtvaartmaatschappij, via haar advocaat, een aanvraag tot ondertekening van bedoeld protocol-akkoord had ingediend, maar van de Dienst Vreemdelingenzaken hierover geen informatie of betekening ontving. Daarop stelde de luchtvaartmaatschappij de Dienst Vreemdelingenzaken in gebreke op basis van artikel 14, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Ook het College van de federale ombudsmannen heeft een onderzoek ingesteld naar de redenen die het uitblijven van een antwoord op de vragen en aanvragen van de luchtvaartmaatschappij rechtvaardigden. Dit onderzoek vond plaats voor de termijn van ingebrekestelling verstreek.

De Dienst Vreemdelingenzaken bezorgde ons een omstandig antwoord waarin zij bevestigde dat er wel degelijk contacten met de betrokken luchtvaartmaatschappij hadden plaatsgevonden. De ondertekening van het protocol-akkoord werd tot tweemaal toe verworpen, omdat de aanvraag te vroeg zou zijn ingediend. In de loop van 1998 heeft de administratie tot driemaal toe geweigerd een stelling in te nemen over de aanvragen van de betreffende luchtvaartmaatschappij, verwijzend naar het feit dat de tekst van het betrokken type protocol-akkoord opnieuw bekeken werd en dat een nieuw protocol-akkoord zou worden afgesloten met alle luchtvaartmaatschappijen.

Wij zijn de mening toegedaan dat het argument volgens hetwelk de ondertekening van het protocol- akkoord niet kon plaatsvinden omdat deze materie opnieuw bekeken werd door de Dienst Vreemdelingenzaken, misschien wel enige tijd als rechtvaardiging kon worden ingeroepen, maar zeker niet gedurende een periode van één jaar zonder de beginselen van behoorlijk bestuur te overtreden. Om enige vooruitgang in het dossier teweeg te brengen en om de beginselen van behoorlijk bestuur te laten naleven hebben wij de Dienst Vreemdelingenzaken met succes voorgesteld om het nog niet herziene type protocol-akkoord te ondertekenen en vervolgens in voorkomend geval dit protocol-akkoord te wijzigen, net als met de andere luchtvaartmaatschappijen, op het moment dat er een nieuw type van protocol-akkoord zou uitgevaardigd worden.

3.4.1.4. Besluiten en aanbevelingen

Er kan niet genoeg worden benadrukt dat een algemene, in duidelijke taal geschreven handleiding over het aanvragen van de meest gebruikelijke type visa ontbreekt. Tijdens een evaluatiegesprek met de algemene directie van de Dienst Vreemdelingenzaken werd gesteld dat de ontwerp-tekst van een dergelijke publieksbrochure wel bestond maar dat er een discussie werd gevoerd over de publicatie met voor de Dienst bindende termijnen. Het personeelstekort was hier eens te meer het argument om deze termijnen maar liever niet te vermelden. Bovendien stelt zich natuurlijk de vraag welke criteria bij het bepalen van deze “redelijke” termijnen de doorslag geven. Het beheersplan voor de Dienst Vreemdelingenzaken zou hier een leidraad kunnen vormen.

Wat eveneens ontbreekt is een duidelijke gesprekspartner voor de echtgenoot, partner, en eventueel vriend van de vreemdeling die een visumaanvraag heeft ingediend. Het al dan niet bekomen van informatie over de behandeling van een visum blijft afhankelijk van toeval. Het binnengeraken bij de visumdienst is daarbij een hindernis die de meeste klagers niet eens halen. De klachten over visa gaan dan ook doorgaans vergezeld van een klacht over de onbereikbaarheid van de dienst.

Tenslotte zou het handig zijn om, best in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, voor het publiek een overzicht te maken van de bevoegdheden van de verschillende diplomatieke posten inzake het indienen van visumaanvragen. Vooral de gevallen waarin een visumaanvraag verplicht bij een Belgische diplomatieke post moet worden ingediend, aangevuld met een overzicht van welke post voor welk land de dienst waarneemt, en voor de

gevallen waarin een ander Schengenland verplicht deze dienst waarneemt, zijn nuttige informatie met bovendien een preventieve impact.

De Dienst stelt dat aan dit alles wordt gewerkt; voorlopig blijft dit alles evenwel toekomstmuziek, al mag zeker worden gesteld dat de Dienst Vreemdelingenzaken zich terdege bewust is van het communicatieprobleem.

De meeste klachten over de visumdienst zijn terug te brengen tot communicatieklachten en het imago-probleem dat daaruit voortvloeit. De motivatie van de beslissingen blijft een belangrijk punt van aandacht.

Beslissingen over visa zouden op verzoek aan de garant, de samenwonende partner in België en zeker aan de echtgenoot moeten worden meegedeeld.

Statuten die als verworven worden beschouwd dienen onder vorm van een wet of een koninklijk besluit te worden ingevoerd en niet onder vorm van een omzendbrief.

Wat vaak in de loop van klachtenbehandeling naar voren komt is dat de continuïteit van de dienst niet vanzelfsprekend wordt gewaarborgd. Afwezigheid van de behandelende ambtenaar kan tijdelijk niet behandelen van een dossier betekenen. Vooral in dossiers visa gezinshereniging komt een uit werkorganisatie voortvloeiende vertraging neer op onbehoorlijk bestuur.

Wat de laatste omzendbrief houdende de toepassing van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 op de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen betreft, hebben wij vastgesteld dat de hierin voorziene termijn van 90 dagen in de praktijk zelden wordt nageleefd. Er zou bijgevolg een termijn voor de behandeling van de regularisatiedossiers moeten worden voorzien die beter aansluit bij de realiteit. Extern onderzoek zou moeten kunnen uitmaken welke de redenen zijn van zulke vertraging, die thans deels in de hand wordt gewerkt door de nieuwe adviescommissie.

Wij uiten andermaal onze ongerustheid ten aanzien van de informele procedures die binnen de Dienst Vreemdelingenzaken nog steeds van toepassing zijn. Dit lijkt ons volledig in strijd met het beginsel van rechtszekerheid dat binnen onze rechtsstaat bestaat. De extra-legale procedure die binnen de commissie voor de regularisaties in het leven werd geroepen, vormt hier een treffend voorbeeld van. Het informele karakter van deze commissie zou dus moeten worden opgeheven; er zouden regels moeten worden

goedgekeurd die de commissie in staat stellen een werkwijze te volgen die de beginselen van behoorlijk bestuur en meer bepaald het recht op verdediging naleven.

Verder kan er alleen maar worden vastgesteld dat een goed georganiseerde procedure artikel 9, derde lid, van de wet, voor de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf in het land zelf geenszins tegemoet komt aan de nood van een aantal “mensen zonder papieren” die een traject van soms jarenlange illegaliteit achter de rug hebben.

Tenslotte wijzen wij erop dat nieuwe krachtlijnen zullen worden uitgewerkt ondermeer inzake de asielprocedure, regularisatiecriteria, betere opvang en materiële steun in plaats van financiële steun aan de asielzoekers, de verwijdering... via een herziening van de vreemdelingenreglementering (wet, koninklijk besluit,...).

Gelet op het feit dat de vreemdelingenmaterie een bijzonder gespecialiseerde materie is die bovendien voortdurend aan wijzigingen onderhevig is, drukken wij de wens uit dat er een info-ambtenaar zou aangesteld worden die de mensen zou wegwijs maken in de vreemdelingenreglementering.

Wij hopen dat bij het verder uitstippelen van het vreemdelingenbeleid aandacht zal worden geschonken aan de pijnpunten die wij in het verleden n.a.v. concrete klachten van vreemdelingen hebben blootgelegd in onze jaarverslagen, zoals bijvoorbeeld

- de lange behandelingsduur van visa-aanvragen ;⁴⁷
- de gebrekkige of onvoldoende informatie aangaande de mogelijkheden om een visum te bekomen;⁴⁸
- de gebrekkige motivering van weigering van visumaanvragen ;⁴⁹
- de moeilijkheden waarmee echtgenoten van Belgen en in België gevestigde E.U.-vreemdelingen geconfronteerd worden bij het indienen van een verblijfsaanvraag indien ze niet in het bezit zijn van de nodige binnenkomstdocumenten.⁵⁰

⁴⁷ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 77 en *Jaarverslag 1998*, p. 69.

⁴⁸ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 76, *Jaarverslag 1998*, p. 68 en *Jaarverslag 1999*, II, 3.4.1.3.

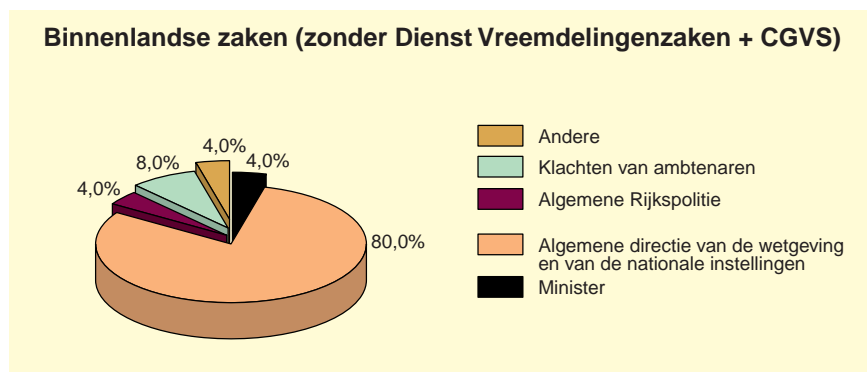
⁴⁹ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 76 en AA 97/7, *Jaarverslag 1998*, p. 68 en *Jaarverslag 1999*, II, 3.4.1.3.

⁵⁰ CFO, *Jaarverslag 1998*, OA 98/3, OA 98/4 en OA 98/14.

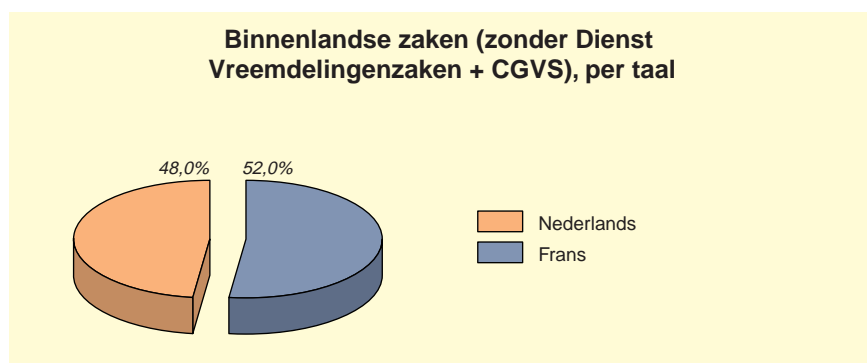
3.4.2. De overige klachten betreffende het Ministerie van Binnenlandse Zaken

3.4.2.1. Cijfers

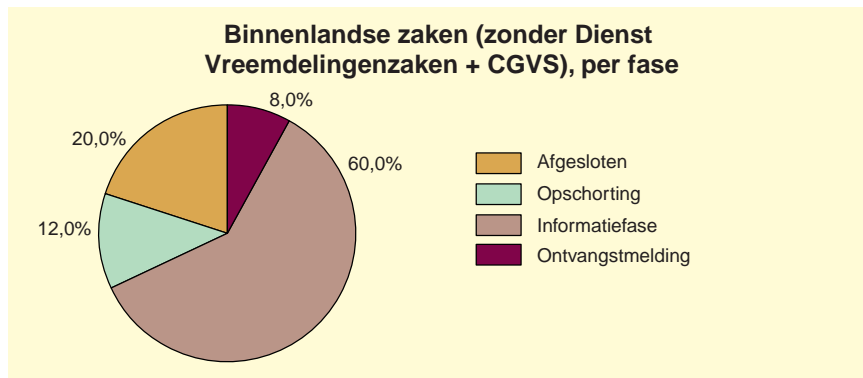
Binnenlandse zaken (zonder Dienst Vreemdelingenzaken en CGVS)	Aantal
Minister	1
Algemene directie van de wetgeving en van de nationale instellingen	20
Algemene Rijkspolitie	1
Klachten van ambtenaren	2
Andere	1
TOTAAL	25



Taal	Aantal
Frans	13
Nederlands	12
TOTAAL	25



Fase	Aantal
Ontvangstmelding	2
Informatiefase	15
Opschorting	3
Afgesloten	5
TOTAAL	25



3.4.2.2. Vooraf

Met uitzondering van de Dienst Vreemdelingenzaken, stellen we vast dat erg weinig klachten betrekking hebben op de andere besturen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

3.4.2.3. Bespreking van de voornaamste klachten

A. Algemene Directie van de Algemene Rijkspolitie

In het vorige jaarverslag vermeldden we de klacht van de bestuurder van een bewakingsfirma over de moeilijkheden die hij onderzocht bij het verkrijgen van een exploitatievergunning. Door deze vergunning af te leveren zonder het advies van het Ministerie van Justitie af te wachten en onder ontbindende voorwaarde in geval van negatief advies, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken gehandeld volgens een hypothese die niet in de wet was voorzien, maar die het voordeel bood de situatie van de klager tijdelijk en op pragmatische wijze te regelen waardoor deze laatste zijn activiteiten kon verder zetten.

In het raam van deze klacht was er een meer nijpend probleem dat betrekking had op de opleidingsvoorwaarden van de leidinggevenden van een dergelijke bewakingsfirma. Op dit vlak bestaat er

een flagrant tekort aan informatie. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft geen duidelijke omschrijving gegeven van het begrip “personen die de werkelijke leiding hebben”, in de zin van artikel 5 van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten (B.S., 29 mei 1990). Een bewakingsonderneming kan dus niet weten aan welke personeelsleden zij een opleiding moet geven, aangezien zij niet kan vaststellen welke personeelsleden moeten worden beschouwd als leidinggevend personeel.

Volgens de interpretatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden onder leidinggevend personeel niet alleen de personen begrepen die de daadwerkelijke leiding over een bewakingsonderneming uitoefenen, maar ook alle personen die de leiding hebben over het uitvoerend personeel belast met de uitvoering van de bewakingsactiviteiten. Deze laatsten moeten dus ook voldoen aan de opleidingsvoorwaarden opgelegd door de wet.

Wij hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken in een brief gevraagd of er teksten bestaan die belangstellenden op correcte wijze informeren over de toepassingsmodaliteiten van deze wet. Wij hebben deze vraag om verduidelijking gekoppeld aan het voorstel om in een omzendbrief de precieze omschrijving van “personen die de werkelijke leiding hebben” in het raam van de wet van 10 april 1990 toe te lichten en alle betrokken ondernemingen hier in de toekomst over in te lichten. Dit lijkt ons een correcte werkwijze om de beginselen van behoorlijk bestuur na te leven en een hoge graad van transparantie te bekomen inzake de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gehanteerde interpretatie.

Het antwoord van de Algemene Directie van de Algemene Rijkspolitie informeerde ons over de verbeteringen die op informatief vlak werden doorgevoerd. Zo worden sinds kort informatieve fiches opgesteld voor de bewakingsondernemingen, de interne bewakingsdiensten en de beveiligingsondernemingen. Deze fiches worden bezorgd aan elke onderneming die daar om vraagt. In de fiches wordt het begrip “leidinggevend personeel” duidelijk genoeg omschreven.

Deze voorlichtingsinitiatieven lijken ons toereikend en bieden een afdoende antwoord op onze oorspronkelijke bekommernis het recht op informatie als beginsel van behoorlijk bestuur te doen respecteren.

In de afgelopen jaren werden de klachten over brutaal politieoptreden nooit door het College van de federale ombudsmannen zelf onderzocht, daar ze niet sloegen op een vraag om bemiddeling.

Deze klachten werden wel doorverwezen naar het Comité P. Uit de jaarverslagen, evenals uit de berichten die het Comité P ons stuurt na deze doorverwijzingen, blijkt echter niet duidelijk of het zich bevoegd acht om deze klachten van particulieren te onderzoeken. In dat opzicht zal een principiële vraag om uitsluitel worden gesteld aan het Comité.

B. Algemene Directie van de Wetgeving en van de Nationale Instellingen

B.1. Directie van de Verkiezingen en van de Bevolking

Het bijhouden van de bevolkingsregisters behoort tot de bevoegdheid van het College van burgemeester en schepenen. We dienen ons normaal gezien dan ook onbevoegd te verklaren voor klachten over inschrijving. Toch gebeurt het bijhouden van de bevolkingsregisters door de gemeentelijke overheid in toepassing van een federale wet. Bovendien behoren de geschillen inzake vaststelling van het hoofdverblijf en bijgevolg de inschrijving in bovenvermelde registers tot de bevoegdheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarom hebben wij dit type klachten toch behandeld. Ofschoon de vaststelling van hoofdverblijf de weerslag is van een feitelijke situatie die door onze dienst niet kan worden geverifieerd, kunnen we immers het toezicht, zoals uitgeoefend door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, nader bekijken.

De plaats waar iemand verblijft en de wijze waarop iemands inschrijving geacteerd staat in de registers kan zeer verregaande gevolgen hebben voor de persoon in kwestie. De bepaling van hoofdverblijf is dan ook minder neutraal dan het op het eerste gezicht lijkt. Soms is het de inzet van een bitsige strijd tussen burger en gemeente. Enkele klachten inzake vaststelling van hoofdverblijf sloegen gewoon op de lange duur van de procedure. In het ene geval duurde het ruim anderhalf jaar eer de beslissing uiteindelijk werd genomen. In het tweede geval beklagde de initiatiefnemende gemeente zich zelf over de lange duur van de procedure. Bij deze procedures dient aangemerkt dat na het onderzoek van de bevolkingsinspecteur(s) een voorlopig voorstel wordt gedaan. Op dit voorstel kunnen alle partijen nog een aantal verweermiddelen uitoefenen. Zo is er mogelijkheid het dossier in te kijken of een hoorzitting te vragen. In functie van het aantal partijen dat zijn verweer wenst uit te oefenen en van de timing van deze partijen kan de beëindiging van de procedure meer of minder tijd in beslag nemen. Zo wachtte de gemeente die op een snelle beslissing van

de Directie van de Verkiezingen en van de Bevolking aandrong, zelf tot na het verweer van de burger om op zijn beurt een hoorzitting aan te vragen. Vast staat alleszins dat deze procedure lange tijd kan duren zonder dat hier op zich van een onbehoorlijk bestuur kan gesproken worden.

Klagers die een groot persoonlijk belang hebben bij de vaststelling van hoofdverblijf, reageren wel eens emotioneel en beschuldigen de Directie van de Verkiezingen en van de Bevolking van voorin genomenheid. Vaak stellen we vast dat dit gepaard gaat met het in vraag stellen van de uiteindelijke beslissing en met een beroep tegen deze beslissing bij de Raad van State of zelfs met een nieuw verzoek tot inschrijving op de plaats van geweigerd hoofdverblijf. De ombudsman heeft in dit soort klachten steeds als leidraad genomen zich zeker niet te mengen in de inhoudelijke discussie of een standpunt in te nemen aangaande de door de Directie van de Verkiezingen en van de Bevolking voorgestelde hoofdverblijfplaats. Dit leidde wel eens tot verwijten van klagers geen begrip te hebben voor hun situatie. Een ander punt van steeds terugkerende ergernis was de verregaande bevoegdheid van de bevolkingsinspecteurs en het punt dat een aantal in het onderzoek gebruikte en gevraagde gegevens volgens klagers tot de sfeer van het privéleven behoren. In dat verband werd een vraag gesteld naar het mandaat van de onderzoekers. Het wel zeer laconieke en beknopte antwoord van de Directie van de Verkiezingen en van de Bevolking zal waarschijnlijk aanleiding geven tot een verdere bevraging rond dit punt.

Het College van de federale ombudsmannen heeft ook een aantal klachten ontvangen over gevallen van ambtshalve inschrijving in de bevolkingsregisters van grensgemeenten. De bestuursinstanties van de Belgische grensgemeenten beschouwen Belgen die net aan de overzijde van de grens wonen vaak als “fictieven” die aan de hogere Belgische belastingen wensen te ontsnappen. In het raam van twee gelijkaardige klachten hebben de klagers ons verschillende elementen aangereikt waarmee ze wilden bewijzen dat hun effectieve verblijfplaats zich buiten de Belgische grens bevond – in beide gevallen in Frankrijk. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is dan opgetreden om een oplossing voor dit geschil te vinden door over te gaan tot een reeks van onderzoeken naar de verblijfplaats die dit ministerie als de daadwerkelijke verblijfplaats in België beschouwde.

Bij het onderzoek van dit optreden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken moeten een aantal elementen worden beklemtoond. In de eerste plaats is er de vaststelling dat de procedure van vast-

stelling van hoofdverblijf door de Directie van de Verkiezingen en van de Bevolking onredelijk lang duurt. Dat hebben wij in onze brieven aan het betreffende ministerie ook gemeld. Voor de klagers brengt dit vaak erg zware gevolgen mee; zo worden zij bijvoorbeeld in twee verschillende landen belast. Wij ontvingen ook een klacht over deze dubbele belasting.

Vervolgens hebben wij vastgesteld dat het onderzoek naar de woonplaats dat door het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd uitgevoerd, op weinig bewijskrachtige elementen was gesteund. In het raam van een dossier had de onderzoekster van het Ministerie van Binnenlandse Zaken besloten tot wederinschrijving in het bevolkingsregister van een Belgische gemeente op basis van een politieverlag waaruit bleek dat het “algemeen gekend” was dat de klager en zijn gezin in België verbleven, zonder verdere concrete elementen op te sporen die deze feitelijke toestand materieel konden bewijzen. Zonder een voorbarig oordeel over een gebrekkige motivering te vellen, hebben wij het Ministerie van Binnenlandse Zaken verzocht ons een kopie van de verschillende verslagen te bezorgen. Bij het doornemen van deze kopieën hebben wij kunnen vaststellen dat de herinschrijving louter gebaseerd was op de algemene bekendheid, aangezien er geen enkel ander concreet element de uitspraak van de plaatselijke politie onbetwistbaar kracht bijzette. In het raam van deze onderzoeken betreuren we dat een dergelijke appreciatiebevoegdheid wordt overgelaten aan de inspecteur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, die op basis van een louter persoonlijke beslissing kan voorstellen tot wederinschrijving in de bevolkingsregisters van een Belgische gemeente.

Tot slot is het ook belangrijk te melden dat de procedure van beroep bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken in geval van betwisting over de hoofdverblijfplaats de onderzoekers in staat stelt de feiten op het Belgische grondgebied na te gaan. Maar in geval van betwisting van een verblijfplaats buiten de Belgische grenzen, zijn de onderzoekers niet bevoegd om een onderzoek op het buitenlandse grondgebied in te stellen. Dit verhindert iedere mogelijkheid op onderzoek op tegenspraak waarmee de nochtans gemakkelijk te verifiëren verschillen op grond van de feiten zouden kunnen worden weggewerkt. Daarop hebben wij bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken navraag gedaan of er tussen de inspectiediensten van de verschillende landen samenwerkingsmogelijkheden worden beoogd, teneinde de beginselen van behoorlijk bestuur ten volle rekening houdend met het principe van de tegensprekelijkheid te verwezenlijken. De Directie van de Verkiezingen en van de Bevolking heeft ons hierop geantwoord dat zij de

klagers dienaangaande alle waarborgen heeft geboden. De klagers werden immers gecontacteerd, gehoord en konden bewijskrachtige elementen aanvoeren. Een onderzoek lijkt ons echter weinig bewijskrachtig wanneer het concreet onmogelijk is ook aan de andere kant van de grens na te gaan waar een particulier in feite verblijft. Er bestaat geen enkel samenwerkingsakkoord tussen België en de buurlanden en deze mogelijkheid wordt tot op heden ook niet voorzien. Het lijkt ons evenwel dat een dergelijke samenwerking tal van betwistingen op een eenvoudige wijze zou kunnen oplossen.

Een ander type klacht over de Directie van de Verkiezingen en van de Bevolking had betrekking op de nieuwe procedure die Belgen in het buitenland bij de laatste verkiezingen de mogelijkheid bood om te stemmen voor de federale wetgevende kamers krachtens de wet van 18 december 1998 zoals gewijzigd door de wet van 23 maart 1999 betreffende de opstelling van de lijst van de in het buitenland gevestigde Belgische kiezers voor de verkiezing van de Federale Wetgevende Kamers (B.S., 31 maart 1999). Meerdere verzoekers hebben ons hun ongenoegen en hun ontgoocheling kenbaar gemaakt over de complexe en dure stappen die zij hiervoor moesten ondernemen. Wij hebben contact opgenomen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en gevraagd naar de redenen voor een dergelijk complexe procedure en naar de oplossingen die binnen hun diensten worden beoogd om eventuele toekomstige démarches te vereenvoudigen. Wij kregen het laconiek antwoord dat de datum waarop de lijst van deze kiezers werd afgesloten, werd verschoven naar veertig dagen voor de verkiezingsdatum om de belangstellenden toe te laten de vereiste formaliteiten te vervullen.

De administratie liet ons tevens weten dat de klachten die zij ontving veeleer betrekking hadden op de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgewerkte procedure voor de inschrijving, via de diplomatieke posten, van Belgen die op het ogenblik van de datum van inwerkingtreding van de wet reeds in het buitenland woonden. Het is niet moeilijk te begrijpen dat de diplomatieke diensten grote moeilijkheden hebben gehad om een wetgeving toe te passen die zo kort voor de verkiezingen van kracht is geworden. In het raam van een andere klacht antwoordde het Ministerie van Buitenlandse Zaken ons dat de diplomatieke posten hun uiterste best deden om de Belgen in het buitenland die de modaliteiten om te kunnen stemmen wensten te kennen, te informeren - althans in Europa - maar dat, in laatste instantie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken bevoegd was en in voorkomend geval instructies diende te verschaffen over een doeltreffende voorlichtingsactie.

Slechts 18 Belgen in het buitenland hebben de hele rit afgelegd en ook gestemd. Luidens het ministerie van Binnenlandse Zaken zal de procedure voorzien in de wet van 18 december 1998 tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die gevestigd zijn in het buitenland voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers (B.S., 31 december 1998) kort na de verkiezingen worden geëvalueerd. Wij zullen deze problematiek verder opvolgen en de mogelijkheden onderzoeken om deze zware en complexe procedure te wijzigen. Kan niet zoals dit voor tal van Europese landen bestaat, een mogelijkheid worden voorzien om in de ambassades of diplomatieke posten zelf te stemmen, zonder dat andere stappen moeten worden ondernomen of documenten moeten worden verstuurd voor controle, en zodoende het stemmen toegankelijker maken voor Belgen in het buitenland? Indien de wetgever hen langs het stemrecht in het kiezerskorps heeft willen integreren, leidt de aard van de procedure en het weinig realistische karakter van de gestelde voorwaarden tot een averechts resultaat.

In dit verband valt aan te stippen dat er over deze problematiek een interpellatie heeft plaatsgevonden in de Commissie Binnenlandse Zaken, Algemene Aangelegenheden en Ambtenarenzaken van de Kamer van 17 maart 1999. De minister van Binnenlandse Zaken heeft er geantwoord dat alle vereisten geformuleerd in de wet perfect gerechtvaardigd waren, vooral met het oog op de openbare veiligheid en de Grondwet (artikel 10 en 11). Deze werkwijze zou nog steeds volgens de Minister, misbruiken op het vlak van het stemmen bij volmacht vermijden. Hij erkende evenwel dat «inzake de procedure niet de beste oplossing werd toegepast ... De procedure was immers veel te bureaucratisch»⁵¹.

B.2. De inschrijving in het rijksregister

De registratie in het Rijksregister is de bron van vele andere registraties. Deze registratie gaf aanleiding tot een op het eerste gezicht misschien een luxeprobleem lijkende klacht. Probleem was dat klaagster vaststelde dat haar SIS-kaart haar voornaam onjuist weergaf. De klaagster had een samengestelde voornaam die echter zonder koppelteken op de geboorteakte stond geacteerd. De regelgeving inzake SIS-kaart stelt dat deze de eerste voornaam en het

⁵¹ Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Ambtenarenzaken, openbare bijeenkomst van woensdag 17 maart 1999, zitting 1998-1999.

initiaal van de tweede voornaam betreft uit het Rijksregister. Deze regelgeving leidde ertoe dat verzoekster met een geamputeerde voornaam vermeld stond op de SIS-kaart. Het College van de federale ombudsmannen bevroeg de diensten van het Rijksregister over de mogelijkheid de twee bestanddelen van deze eerste voornaam als gebruikelijke voornaam op te nemen waarbij werd verwezen naar de instructies bij het houden van de registers. Deze suggestie bleek om principiële en om programmatische redenen niet te kunnen worden weerhouden. Het begrip gebruikelijke voornaam zou op slechts één voornaam slaan, bovendien was het programma zo opgevat dat als de gebruikelijke voornaam een element van de eerste voornaam bevatte dit werd geweigerd. Het ziet er naar uit dat de enige voor de overheid aanvaardbare oplossing bestaat uit een procedure van verandering van voornaam. Hierbij dient aangetekend dat het probleem waarschijnlijk mee werd geschapen door de grote rigiditeit inzake het acteren van voornamen die gedurende jaren opgeld maakte en dat een procedure van voornaamsverandering bovendien 20 000 BEF zal kosten. Ondermeer daarom blijkt verzoekster niet voor deze oplossing te vinden. We zoeken voort.

Reeds in 1997 werd een officiële aanbeveling geformuleerd over de noodzaak het wachtregister goed bij te houden.⁵² Ter gelegenheid van een onderzoek naar de wijze waarop deze aanbeveling werd geïmplementeerd meldde de Directie van het Rijksregister ons dat een vergadering met alle betrokken actoren had plaatsgevonden. Doelstelling van deze vergadering was voornamelijk nagaan op welke wijze de diensten van de Commissaris-generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen en de Vaste Beroepscommissie de tegen hun beslissingen ingestelde beroepen bij de Raad van State zelf zouden kunnen inbrengen in het wachtregister. Deze snelle verwerking van gegevens moest de gemeenten toelaten een up-to-date bijgewerkt wachtregister te kunnen raadplegen. Een ander element dat aan de moeilijkheden van de gemeenten tegemoetkwam, was de publicatie van een omzendbrief van 9 december 1998 van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu die de wijzigingen aangebracht door het arrest van het Arbitragehof van 22 april 1998 nader toelichtte.⁵³

⁵² CFO, OA 98/2, Rijksregister, *Jaarverslag 1998*, p. 85.

⁵³ Omzendbrief van 9 december 1998 over artikel 65 van de wet van 15 juli 1996. Wijzigingen aangebracht bij het arrest van het Arbitragehof van 22 april 1998, *B.S.*, 12 december 1998. Arbitragehof, 22 april 1998, *B.S.*, 29 april 1998.

Omdat de hier vermelde briefwisseling eerder in het stadium van de intentieverklaring dan van de effectieve verwezenlijking te situeren was, brachten we het punt nogmaals onder de aandacht met de vraag naar de inmiddels gegeven opvolging. Een bevraging op gemeentelijk vlak zal deze informatieronde afsluiten.

3.4.2.4. Besluiten en aanbevelingen

Wat de Algemene Rijkspolitie betreft en meer bepaald het domein van de bewakingsondernemingen, kwamen de genomen voorlichtingsinitiatieven tegemoet aan de vastgestelde behoefte aan duidelijkheid in de interpretatie van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten.

Waar het de Algemene Directie van de Wetgeving en de Nationale Instellingen betreft, hebben wij gemerkt dat de onderzoeksprocedure in het raam van een betwisting van een registratie in het bevolkingsregister veroorzaakt werd door een niet-plaatsvinden van een onderzoek op tegenspraak wanneer het geschil twee woonplaatsen aan weerszijden van de Belgische grens betreft. Teneinde het precieze hoofdverblijf te kunnen vaststellen van een betwister zou een samenwerking tussen de Belgische onderzoeksdiensten en de onderzoeksdiensten van het buitenland nuttig zijn.

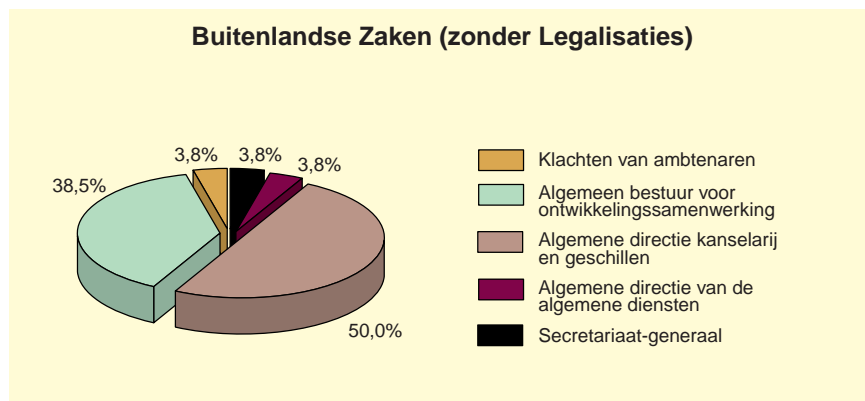
Wat de deelname van de Belgische kiezers gevestigd in het buitenland aan de verkiezing van de federale wetgevende kamers betreft, zijn wij de mening toegedaan dat de bestaande procedure moet kunnen worden vereenvoudigd met het oog op de principes van behoorlijk betuur.

De implementatie van de officiële aanbeveling inzake het wachtregister wordt verder opgevolgd.

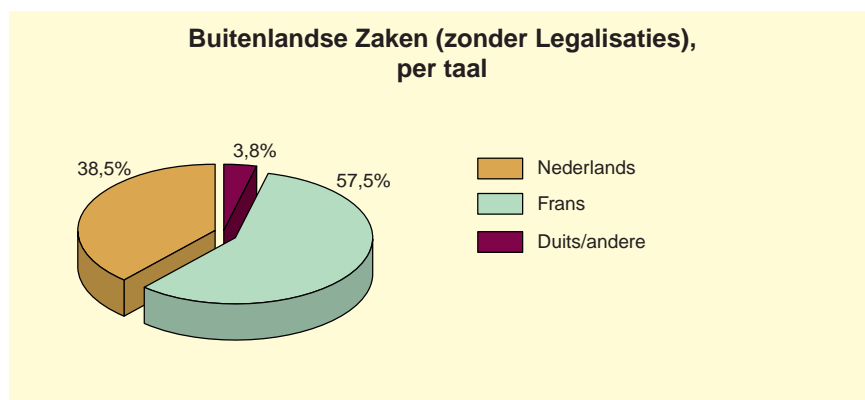
3.5. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

3.5.1. Cijfers

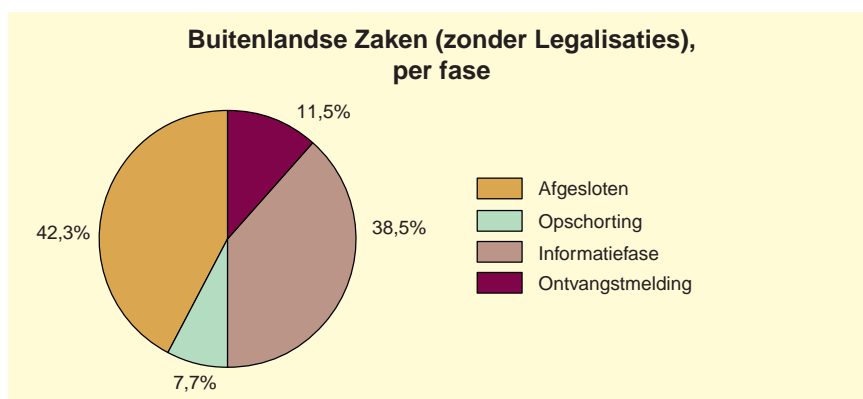
Buitenlandse Zaken (zonder Legalisaties)	Aantal
Secretariaat-generaal	1
Algemene directie van de algemene diensten	1
Algemene directie consularij en geschillen	13
Algemeen bestuur voor ontwikkelingssamenwerking	10
Klachten van ambtenaren	1
TOTAAL	26



Taal	Aantal
Duits / Andere	1
Frans	15
Nederlands	10
TOTAAL	26



Fase	Aantal
Ontvangstmelding	3
Informatiefase	10
Opschorting	2
Afgesloten	11
TOTAAL	26



Evaluatie van de afgesloten dossiers	Aantal
behoorlijk bestuur	8
geen oordeel	3
TOTAAL	11

3.5.2. Vooraf

De klachten betreffende het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hadden ook dit jaar vooral betrekking op de legalisatie van akten en op het onthaal en de informatie vanwege de diplomatieke posten. Meerdere klachten betroffen het niet meedelen van de motivering van de beslissingen tot weigering van visa door de Belgische ambassades en consulaten. Ook de problematiek inzake adoptie blijft voor klachten zorgen. Tenslotte dienden zeven beursstudenten een klacht in tegen het ABOS.

3.5.3. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

A. Legalisatie van documenten

Een visumaanvraag dient vergezeld te gaan van een aantal op de correcte wijze gelegaliseerde documenten. Sinds een omzendbrief van 17 februari 1993 de mogelijkheid tot legalisatie van documen-

ten door tussenkomst van buitenlandse ambassades in België nagenoeg volledig uitsloot, kreeg het Ministerie van Buitenlandse Zaken langs zijn net van ambassades en consulaten een sleutelpositie in de dossiers met aanvragen van visa voor gezinshereniging.

Een visumdossier wordt inderdaad pas aan de Dienst Vreemdelingenzaken overgemaakt als het volledig is, dit is als het alle nodige op de correcte wijze gelegaliseerde documenten bevat. Vermits er inderdaad een problematiek van vervalste documenten bestaat, is het begrijpelijk dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken dit toezicht op in het buitenland opgestelde en aangeboden akten op strikte wijze toepast. Deze strikte toepassing staat haaks op de zeer bescheiden en nauwelijks ontwikkelde vormen van bijhouden van de registers in een aantal landen.

Een probleem komt voor in de gevallen waar langs de vereiste van legalisatie op een indirecte maar effectieve manier aan beïnvloeding van dossierbehandeling wordt gedaan. Zo konden we vaststellen dat aanvragen werden overgemaakt aan de Dienst Vreemdelingenzaken met daarbij de vermelding dat een of meerdere documenten niet werden gelegaliseerd. Deze vermelding leidde dan prompt tot een weigering van het visum, met dikwijls de ontbrekende legalisatie als enige motivering. In sommige gevallen betrof het gewoon een vormgebrek van de akte. Een dergelijk vormgebrek kan mits een duidelijke toelichting gemakkelijk en snel worden verholpen. Toch duurde het soms enkele jaren eer alle akte conform de gestelde vormvereisten werden overgemaakt, niet uit nalatigheid, wel omdat de eisen onvoldoende werden begrepen door de betrokkenen.

Zo stelden we in een dossier waar de gezinshereniging drie jaar aansleepte, vast dat in een eerste aanvraag de "declaration of age" een vormgebrek bleek te hebben en dat in het jaren later heropend dossier de "sworn affidavit of bachelorhood" eveneens niet aan de vormvereisten bleek te voldoen. Een celibaatsattest bleek nodig om te bewijzen dat de persoon voor zijn vertrek uit Nigeria ongehuwd was. De bejaarde moeder van de man had de verklaring onder eed in haar dorp afgelegd en niet in de districthoofdplaats, de zaak werd gedeblokkeerd met een verklaring onder eed in de districthoofdstad vanwege de betrokkene zelf. In dit dossier werden tweemaal documenten naar Brussel gestuurd met de toelichting dat er vormgebreken aan kleefden die de legalisatie tegenhielden. Tijdens het onderzoek bleek dat de integriteit van de visumaanvrager op geen enkel ogenblik door de vertrouwensadvocaat in vraag werd gesteld. Is het niet beter de vastgestelde vormgebreken klaar en duidelijk aan de betrokkene uit te leggen en eventueel in geval

van misverstand of moeilijke communicatie het probleem eveneens duidelijk toe te lichten aan de partner in België?

Ofschoon legalisatie alleen het conform verklaren van de handtekeningen op een document betreft, wordt nagegaan of dat document ook inhoudelijk aan het plaatselijke recht beantwoordt.

Dit leidde tot merkwaardige situaties waarin een visumweigering op verschillende wijze werd gemotiveerd door de Dienst Vreemdelingenzaken en door de Kanselarij. Beperkte de Dienst Vreemdelingenzaken zich tot de vaststelling dat een bepaalde akte niet was gelegaliseerd, dan stelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken bovendien dat een huwelijk niet geldig was in het land in kwestie, terwijl de autoriteiten van dat land het hadden overgeschreven en geregistreerd zonder enig probleem.

In deze gevallen waarin men de strikte perken van de legalisatie overschrijdt en zich gaat mengen in de inhoud van de buitenlandse akten beschikt het Ministerie van Buitenlandse Zaken op dit ogenblik niet over een wettekst waardoor het ministerie expliciet bevoegd wordt voor dit toezicht. De kwestie werd overigens reeds ter sprake gebracht in een vorig jaarverslag.⁵⁴ In een briefwisseling van het begin van dit jaar deelde het departement ons mee dat een wet deze bevoegdheid zou regelen. Deze wet is er totnogtoe niet gekomen en het probleem blijft dus aanslepen.

Soms ontstaat door deze tussenkomsten over de interpretatie van het vreemde recht een erg onduidelijke situatie. Zo werd een visum gezinshereniging een eerste keer geweigerd door de Dienst Vreemdelingenzaken nadat de ambassade gewezen had op het eerder gebruik van een andere identiteit. Parallel was er een discussie aan de hand van het verslag van de vertrouwensadvocaat over de geldigheid van het huwelijk. Niet erg voorbereid op deze merkwaardige ontwikkeling nam de Nigeriaanse echtgenote haar oorspronkelijke identiteit terug aan en ondernam het koppel démarches om het gesloten huwelijk te ontbinden. Vervolgens werd een tweede keer in het huwelijk getreden. Bij de tweede aanvraag van het visum gezinshereniging deed zich een onverwachte wending voor. Volgens de vertrouwensadvocaat die ook de tweede huwelijksakte kreeg voorgelegd, zou het eerste huwelijk alleen vormgebreken hebben vertoond en bovendien niet ontbonden zijn. Het tweede huwelijk was om die reden niet geldig. Deze situatie werd op wel erg onorthodoxe wijze gedeblokkeerd; de ambassade reikte een toeristenvisum uit aan de "echtgenote" met de raad in

⁵⁴ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 90

België zo snel mogelijk een advocaat te raadplegen. Deze advocaat zou tegen alle regels van artikel 9, 1 en 2 van de Vreemdelingenwet een aanvraag voor een verblijf van meer dan drie maanden op humanitaire gronden moeten indienen. In dit dossier kunnen we alleen vaststellen dat het koppel twee maal de honoraria van de vertrouwensadvocaat diende te voldoen en bovendien een advocaat in België onder de arm te nemen voor het ontrafelen van een juridisch imbroglio dat met duidelijker communicatie misschien had kunnen worden vermeden.

Een klacht van een verzoekster die diep gekwetst bleek door de wijze van behandeling van de visumaanvraag van haar echtgenoot, illustreert duidelijk het probleem van de behoefte aan een goede omkadering voor het brengen van de slechte boodschap. In deze klacht werd een Belgische vrouw die in Nigeria een huwelijk aanging met een partner die ze in België had ontmoet, op nogal onzachte en totaal onverwachte wijze door het Ministerie van Buitenlandse Zaken geconfronteerd met de tijding dat haar man reeds gehuwd zou zijn en vader van vier kinderen. Ook in deze klacht konden we alleen vaststellen dat het rapport van de vertrouwensadvocaat veel onrechtstreeks ingewonnen informatie bevatte en dat de eigenlijke kernstukken ontbraken. Ofschoon we herhaaldelijk konden merken dat er een inspanning wordt gedaan om dit soort dossiers, die een menselijk drama inhouden, met takt te behandelen kan zeker worden gesteld dat de omkadering zowel moet worden opgedreven als verfijnd.

Een minpunt is de vaststelling dat bepaalde onderzoeken gevoerd worden zonder dat de betrokkenen zelf er duidelijk van worden verwittigd.

Zo kreeg de echtgenote van een Belg, die in haar land van herkomst was bevallen, de papieren voor hun zoontje niet geregeld. Buitenlandse Zaken verdacht het echtpaar van kindersmokkel. Het kind kon met een nooddocument afreizen terwijl het onderzoek ter plaatse nog steeds wordt voortgezet. Door medewerking te verlenen aan het vertrek van het kind wordt een feitelijke situatie geschapen die moeilijk kan worden ongedaan gemaakt. Nog ernstiger lijkt ons het feit dat de betrokkenen niet over de voortzetting van het onderzoek en over de mogelijke implicaties werden geïnformeerd.

Een vaak geuite klacht betreft de hoge kosten voor de legalisatie van documenten. Hier dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de honoraria van de vertrouwensadvocaat en de kosten van de eigenlijke legalisatie. Zo kost het in Pakistan 11 000 BEF om een

vertrouwensadvocaat in te schakelen die ter plekke de echtheid van de voorgelegde documenten nagaat. De eigenlijke legalisatie zou vervolgens 100 BEF kosten per te legaliseren document. Een duidelijke folder met uitleg over deze werkwijze en de gehanteerde tarieven zou ongetwijfeld de wrevel over dit onderwerp mee helpen bestrijden.

B. De problematiek van de adoptie

Een aantal klachten ging over adoptie. De problemen gesignaleerd in de behandeling door de Dienst Vreemdelingenzaken bleken erg verschillend van de problemen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Bij de Dienst Vreemdelingenzaken namen we een achterstand in dossierbehandeling waar. Bij Buitenlandse Zaken bleken duidelijke stellingnames in de behandeling van de aanvragen.

Het onderliggende probleem is dat van de ratificatie van de Conventie van Den Haag over interlandelijke adoptie en van de implementatie hiervan in het Belgisch recht. Het huidige Burgerlijk Wetboek kent geen getuigschrift van geschiktheid voor ouderschap in geval van adoptie. Met het oog op de ratificatie van de Conventie van Den Haag over interlandelijke adoptie dient zulk getuigschrift in de toekomst wel te worden voorzien. In de voorbije legislatuur werd er een wetsvoorstel besproken dat de adoptieregeling alleen op dat punt wou wijzigen.⁵⁵ Deze wijziging kwam er evenwel niet door. Vanuit die optiek is het merkwaardig vast te stellen dat verzoekers onze aandacht vestigden op de opstelling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat in deze dossiers zou vooruitlopen op de noodzakelijke wetswijziging. Het College van de federale ombudsmannen is zich ten volle bewust van het feit dat het belang van het te adopteren kind alleszins centraal zou moeten staan. Toch lijkt Buitenlandse Zaken zich met deze praktijken in een schemerzone te bevinden. Er kan dan ook alleen maar worden aangedrongen op een snelle wijziging van de desbetreffende artikelen uit het Burgerlijk Wetboek.

In andere dossiers, die minder met de situatie van de toekomstige adoptieouders en het vragen door herkomstlanden van het geschiktheidsattest dan wel met het vreemde recht inzake adoptie te maken hadden, bleek Buitenlandse Zaken zich dan weer als een

⁵⁵ Wetsvoorstel tot invoering van een getuigschrift van bekwaamheid en geschiktheid om te adopteren, *Gedr.St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2011/1.

zeer strikte hoeder van het vreemde recht op te stellen. Dit had mee tot gevolg dat in een klacht, waarvan het onderzoek voorlopig is opgeschort, de kandidaat-adoptieouders ervan overtuigd waren dat hun – gehandicapt – adoptiekind door tussenkomst van Buitenlandse Zaken het land niet had kunnen verlaten. In dit dossier bleek bovendien geen enkele bereidheid om te verhelpen aan de onmogelijkheid documenten op de in de omzendbrief over de legalisatie voorziene wijze te laten legaliseren. Deze legalisatie bleek onmogelijk door de totale chaos waarin het land in kwestie zich bevond.

C. Officiële kennisgeving van weigeringen van visa

De beslissing inzake visa dient door de ambassade of het consulaat te worden meegedeeld aan de aanvrager. Meermaals werd de aandacht van het College van de federale ombudsmannen gevestigd op het feit dat dit op zeer summiere wijze gebeurt.

Uit het onderzoek van een aantal klachten bleek dat de beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken inzake weigering of uitstel van visa voor een verblijf van meer dan drie maand duidelijk is gemotiveerd. De ambassade of het consulaat dient deze gemotiveerde beslissing ook als zodanig mee te delen aan de betrokkene. Vooral in de gevallen van weigering en/of van uitstel van visa is dit belangrijk, hetzij voor het instellen van een procedure om tegen de weigering in te gaan, hetzij voor het indienen van de ontbrekende stukken.

Naar aanleiding van de behandeling van een klacht werd bijvoorbeeld toegegeven dat een consulaat- generaal slechts zeer recent de beslissingen integraal meedeelt, en dan nog alleen in de dossiers inzake verblijf van meer dan drie maanden. In de dossiers inzake weigeringen van visa kort verblijf kan alleen maar worden herhaald dat ongeacht de instantie van wie de weigering uitgaat, deze weigering doorgaans zeer ontoereikend is gemotiveerd.

Het College van de federale ombudsmannen wijst er nogmaals op dat de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen ook hierop van toepassing is.

D. Overige aanvragen

Wij ontvingen zeven klachten over deze zelfde motiveringsproblematiek, meer bepaald over het bedrag van beurzen toegekend door het Algemeen Bestuur van de Ontwikkelingssamenwerking (ABOS).

De personen die een studiebeurs van het ABOS ontvingen, vergeleken deze beurzen met de beurzen die andere studenten die een nagenoeg identieke opleiding volgden, kregen en stelden vast dat deze studenten meer voordelen genoten dan zij. Zij informeerden naar de redenen voor dit verschil in statuut van de bursalen en oordeelden dat er sprake was van discriminatie in hun nadeel. Zij ontvingen van het ABOS echter geen bevredigend antwoord.

Gevolg gevend aan hun klacht bundelden wij de vragen van de zeven buitenlandse studenten en vroegen het ABOS wat de reden was voor dit verschil in bedrag en voordelen van de toegekende beurzen.

Uit de informatie die wij van het ABOS ontvingen, bleek dat de zeven bursalen die de klacht hadden geformuleerd, nog steeds onderworpen waren aan het koninklijk besluit van 1 maart 1989 houdende de organisatie van het stelsel van studie- en stagebeurzen in België, ten gunste van onderdanen van ontwikkelingslanden. De andere studenten waarmee zij zich vergeleken waren reeds onderworpen aan de nieuwe specifieke conventie op de beurzen die op 30 juni 1998 werd getekend. Het verschil in statuut was bijgevolg wettelijk gerechtvaardigd. Inzake informatieverstrekking was er echter duidelijk een tekort.

3.5.4. Besluiten en aanbevelingen

Een zorgzame dossierbehandeling vereist dat documenten waaraan een vormfout kleeft, aan de betrokkene worden teruggegeven met de nodige uitleg. Het overmaken van documenten zonder legalisatie aan de Dienst Vreemdelingenzaken zorgt voor complicaties en tijdverlies.

De legalisatie van documenten dient te gebeuren binnen de perken van het voorziene wettelijk kader. Indien dit kader te eng is, dient de wet gewijzigd te worden opdat in de praktijk een ruimere legalisatiebevoegdheid zou kunnen worden aangewend.

Een gezamenlijke inspanning van de Ministeries van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken inzake motivering van de weigering van visa is ten zeerste gewenst.

In elk migratiebeleid is een klantvriendelijk en hoffelijk onthaal op de ambassades noodzakelijk, waar het tijdig verstrekken van correcte informatie veel klachten kan helpen voorkomen.

De adoptiewetgeving zoals geregeld in het Burgerlijk Wetboek artikel 343 en volgende moet worden aangepast met het oog op de

ratificatie door België van het verdrag van Den Haag van 29 mei 1993 inzake de bescherming van kinderen en de internationale samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie.

3.6. Ministerie van Landsverdediging

3.6.1. Cijfers

Landsverdediging en Instellingen	Aantal
Minister	1
Burgerlijk algemeen bestuur	3
Generale staf van de krijgsmacht	4
Nationaal geografisch instituut	1
TOTAAL	9

Taal	Aantal
Duits / andere	1
Frans	5
Nederlands	3
TOTAAL	9

Fase	Aantal
Ontvangstmelding	1
Informatiefase	3
Onderzoeksfase	3
Afgesloten	2
TOTAAL	9

3.6.2. Vooraf

Het Ministerie van Landsverdediging omvat twee grote componenten, de Krijgsmacht en het Burgerlijk Algemeen Bestuur (hierna "BAB" genoemd). De verantwoordelijkheden van beide delen werden kort toegelicht in het Jaarverslag 1998 van het College.⁵⁶ Het College heeft dit jaar een ontmoeting gehad met de gezamenlijke burgerlijke en militaire top van het ministerie.

3.6.3. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

In twee van de drie dossiers die in ons vorig jaarverslag werden besproken,⁵⁷ hebben er zich een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Het derde dossier was toen al afgesloten.

⁵⁶ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 98 en 99.

⁵⁷ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 101 tot 103.

Op 26 maart 1999 keurden de Wetgevende Kamers een wet goed tot wijziging van de wet van 30 juli 1938 houdende het taalgebruik in het leger.⁵⁸ Dit wetgevende initiatief lijkt een antwoord te bieden op een probleem waarvoor een verzoeker een klacht bij ons had ingediend. Deze klacht had meer bepaald betrekking op het feit dat Duitstalige kandidaten voor officiersbetrekkingen in de onmogelijkheid verkeerden om hun toelatingsexamens voor het leger in hun moedertaal af te leggen. Artikel 2 van de wet van 30 juli 1938 bepaalde immers: "om toegelaten te worden tot een opleiding officier in het leger, moet iedere kandidaat, naar keuze, een examen over de grondige kennis van het Frans of het Nederlands afleggen alsook een examen over de elementaire kennis van de andere taal of van de Duitse taal (...)". Deze onmogelijkheid had niet enkel betrekking op de toelatingsexamens voor de Koninklijke Militaire School, die door de wet in kwestie werden beoogd, maar ook op de selectieproeven (psychotechnische testen, enz.).

Tijdens de behandeling van deze klacht is overigens ook gebleken dat er geen Duitstalige eenheid bestond. Bijgevolg werd artikel 19, alinea 1 van de wet van 30 juli 1938 niet toegepast. Dit bepaalt meer in het bijzonder dat "de volledige opleiding van de soldaat in zijn moedertaal verloopt (...)".

De wet van 30 juli 1938, zoals gewijzigd door de wet van 26 maart 1999, heeft deze situatie rechtgezet. De wet bepaalt nu in artikel 2bis nieuw, dat "een kandidaat op eigen verzoek evenwel het examen van de grondige kennis in de Duitse taal, en het examen van de elementaire kennis, naar gelang het geval, in de Franse of Nederlandse taal mag afleggen. De overige toelatingsexamens mag hij in de Duitse taal afleggen. (...)". De wet voorziet nu bovendien onder artikel 19 nieuw dat "(...) er voor de duitstalige soldaten in voorkomend geval een taalkundige eenheid mag worden opgericht op het niveau van peloton. De basisopleiding voor de vrijwillige kandidaten die een betrekking ambiëren binnen deze eenheid, mag in het Duits worden gegeven".

In het kader van het onderzoek van dit dossier heeft de minister van Landsverdediging ons laten weten dat de generale staf van de krijgsmacht de maatregelen onderzoekt die moeten worden genomen om de goedgekeurde bepalingen zonder verwijl toe te passen. Hij heeft ons verduidelijkt dat er in dit verband een overzicht moet opgesteld worden van de taken die daartoe uitgevoerd moeten

⁵⁸ B.S., 18 juni 1999, p. 23021. We merken op dat het wetsvoorstel goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers conform artikel 78 van de Grondwet werd overgemaakt aan de Senaat, die het voorstel evenwel niet heeft geamendeerd.

worden. Hierbij moet in aanmerking genomen worden dat de maatregelen niet allemaal gelijktijdig kunnen worden doorgevoerd en dat de uitvoering hiervan enige tijd vergt. De aanpassing van de selectieproeven bijvoorbeeld vereist dat er eerst vragenlijsten in het Duits worden opgesteld en dat er personeel beschikbaar is dat deze taal kent.

Voor de klacht die een zelfstandige bij het College had ingediend naar aanleiding van problemen met de betaling van facturen door het Ministerie van Landsverdediging, wordt aan een algemene oplossing gewerkt. Kort samengevat – voor bijkomende informatie verwijzen we naar ons vorig verslag⁵⁹ – herinneren we eraan dat de betrokkene ons meedeelde dat sommige facturen onbetaald waren gebleven terwijl andere facturen waren uitgeschreven voor de uitvoering van werken die op een later tijdstip alsnog waren afgezegd.

De behandelende ambtenaar waarmee de klager binnen de dienst waarvoor de prestaties werden uitgevoerd, contact onderhield, antwoordde niet op de vragen die wij hem voorlegden. Daarop stelden wij ons in verbinding met zijn hiërarchische overste, de verantwoordelijke van de dienst. Aangezien deze officier niet in staat bleek om samenhangende en duidelijke inlichtingen over de betaling van de betreffende facturen te verstrekken, heeft het College zich in verbinding gesteld met de secretaris-generaal. De secretaris-generaal heeft onze informatie in dit dossier aangevuld.

Er bleef twijfel bestaan over de grond van de zaak en over het al dan niet onrechtmatig karakter van de problemen waarop we gestoten zijn bij de drukkerij van de krijgsmacht. Dit zowel met betrekking tot de betaling van de facturen van de klager als met betrekking tot de facturatieprocedure die door deze administratieve overheid gevolgd werd. Daarom heeft het College van federale ombudsmannen, overeenkomstig artikel 12 van de wet van 22 maart 1995, beslist om de elementen van het dossier waarover we beschikten, over te maken aan het krijgsauditoraat. De ambtenaren van de drukkerij van de krijgsmacht zijn immers militairen. Het wordt aan het oordeel van de krijgsauditeur overgelaten om het al dan niet ongeoorloofd karakter van de vermelde feiten na te gaan. De behandeling van dit dossier door het College werd dan ook opgeschort.

⁵⁹ CFO, Jaarverslag 1998, p. 102-103.

3.6.4. Besluiten en aanbevelingen

Wij benadrukken hier de positieve contacten met het Ministerie van Landsverdediging bij de uitvoering van onze opdracht.

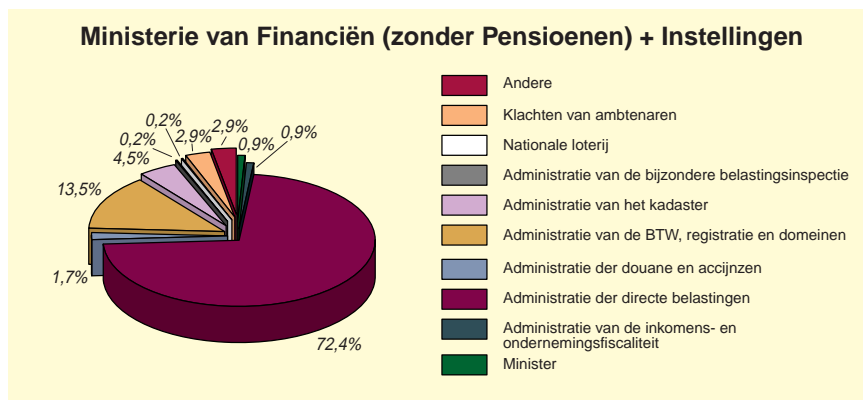
Het College van federale ombudsmannen heeft geen officiële aanbevelingen geformuleerd naar aanleiding van de klachten ten aanzien van dit departement.

3.7. Ministerie van Financiën

3.7.1. Klachten betreffende het Ministerie van Financiën, met uitzondering van de Pensioenen

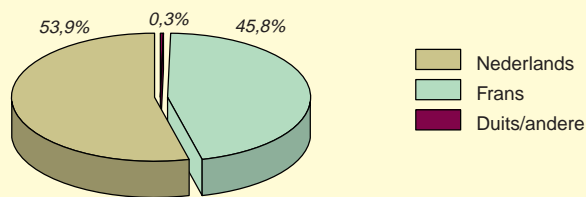
3.7.1.1. Cijfers

Financiën (zonder Pensioenen) en instellingen	Aantal
Minister	5
Administratie van de inkomens- en ondernemingsfiscaliteit	5
Administratie der directe belastingen	419
Administratie der douane en accijnzen	10
Administratie van de BTW, registratie en domeinen	78
Administratie van het kadaster	26
Administratie van de bijzondere belastinginspectie	1
Nationale loterij	1
Klachten van ambtenaren	17
Andere	17
TOTAAL	579



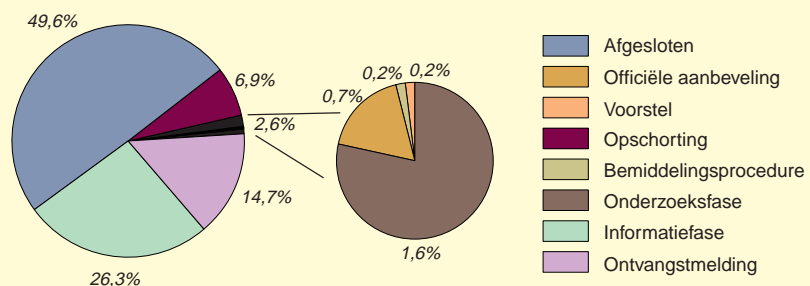
Taal	Aantal
Duits / andere	2
Frans	265
Nederlands	312
TOTAAL	579

Ministerie van Financiën (zonder Pensioenen) + Instellingen, per taal



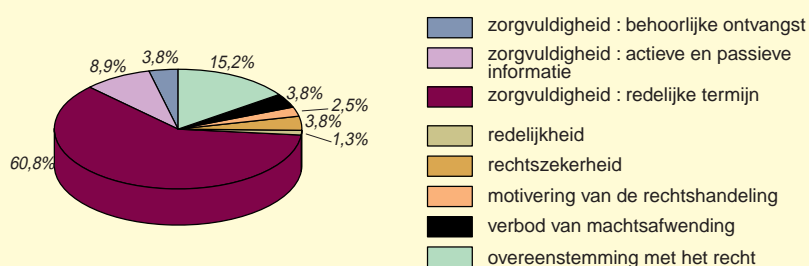
Fase	Aantal
Ontvangstmelding	85
Informatiefase	152
Onderzoeksfase	9
Bemiddelingsprocedure	1
Opschorting	40
Voorstel	1
Officiële aanbeveling	4
Afgesloten	287
TOTAAL	579

Ministerie van Financiën (zonder Pensioenen) + Instellingen, per fase



Evaluatie van de afgesloten dossiers	Aantal	onbehoorlijk bestuur volgens criteria	
behoorlijk bestuur	124	overeenstemming met het recht	12
onbehoorlijk bestuur	76	verbod van machtsafwending	3
toepassing van de billijkheid	2	motivering van de rechtshandeling	2
geen oordeel	85	rechtszekerheid	3
		redelijkheid	1
		zorgvuldigheid : redelijke termijn	48
		zorgvuldigheid : actieve en passieve informatie	7
		zorgvuldigheid : behoorlijke ontvangst	3
TOTAAL	287	TOTAAL	79

Ministerie van Financiën (zonder Pensioenen) + Instellingen
Onbehoorlijk bestuur volgens criteria



3.7.1.2. Vooraf

Traditiegetrouw lokte het Ministerie van Financiën opnieuw het grootste aantal klachten uit. Toch moet worden opgemerkt dat deze gevallen slechts een zeer klein deeltje vormen van het globaal aantal dossiers dat jaarlijks behandeld wordt door de verschillende diensten van dit ministerie.

Net zoals voorgaande jaren besteedt het College van federale ombudsmannen veel aandacht aan de lange behandelingduur van bezwaarschriften inzake directe belastingen. Dit zal in de toekomst hopelijk sterk veranderen door de recente wijzigingen in de nieuwe fiscale procedure.

Ook nieuw zijn de op stapel staande, en gedeeltelijk reeds doorgevoerde herstructureringen van de verschillende administraties die mogelijk reeds een inhoudelijke tegemoetkoming betekenen aan sommige opmerkingen van het College. Hierbij denken we aan de nieuwe Contactcel Invorderingen waardoor bijvoorbeeld een over-

legforum gecreëerd werd dat is toegespitst op het verloop van de contacten tussen de belastingbetaler en de ontvanger.

In de jaarverslagen van 1997 en 1998 werd reeds uitvoerig ingegaan op de problematiek van de belasting bij feitelijke scheiding. Dit jaar kan echter gewezen worden op het vele werk dat verricht werd door zowel het Parlement als door het Ministerie van Financiën. Het College meent evenwel dat niet alle knelpunten inzake deze materie opgelost zijn.

Naast de problemen die aanleiding hebben gegeven tot de nodige structurele wijzigingen, zullen ook een aantal gekende pijnpunten, reeds besproken in de vorige jaarverslagen, blijvend geduid worden. Dit alles neemt niet weg dat in dit deel heel wat nieuwe punten aan bod komen.

Tot slot moet nog worden opgemerkt dat, ondanks de oprichting en recente, effectieve inwerkingtreding van de Administratie voor ondernemings- en inkomensfiscaliteit, het College heeft gekozen voor het behoud van de bestaande opbouw van het verslag, dit gezien het tot op heden beperkt aantal klachten over deze administratie. Ook klachten over het Kadaster of registratierechten worden nog steeds afzonderlijk besproken, ongeacht de recente oprichting en inwerkingtreding van de Administratie van het Kadaster, Registratie en Domeinen.

3.7.1.3. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

A. Minister van Financiën

Eerder zelden ontvangt het College van de federale ombudsmannen klachten die rechtstreeks handelen over de taken of bevoegdheden die toekomen aan de minister. Niet in het minst omdat de minister zelf zelden moet optreden op vraag of in het belang van bepaalde belastingplichtigen. Toch handelen dit jaar enkele dossiers specifiek over het optreden van de minister, daar deze wel regelmatig aangesproken wordt als hoofd van het ministerie, en bijgevolg goed geplaatst is om een onderzoek te laten uitvoeren.

In een concreet dossier verzochten zowel een belastingplichtige als het toenmalige Hoog Comité van Toezicht om een onderzoek over een mogelijke disfunctie bij de administratie. De minister verzekerde beiden dat de aangehaalde problematiek verder onderzocht zou worden, maar naderhand werd over dit onderzoek niets meer vernomen. De nieuwe minister van Financiën heeft, op verzoek

van het College, zijn administratie opnieuw de opdracht gegeven om deze problematiek verder te bestuderen. Het College zal dan ook nauwkeurig nagaan of alsnog een antwoord wordt verstrekt op deze vraag.

Een tweede klacht betrof het niet inwilligen van een verzoek tot kwijtschelding van boeten, waarover de minister kan oordelen overeenkomstig artikel 84 WBTW. Daar deze verzoeken in de regel in eerste instantie gericht worden tot de hiertoe aangewezen ambtenaar, zal deze problematiek verder besproken worden onder afdeling E betreffende de BTW-administratie. Het latere beroep van de verzoeker bij de minister, waarbij eerstgenoemde de eerdere beslissing wil laten herzien, kan dan ook beschouwd worden als een hiërarchisch beroep.

Een derde klacht bereikte de ombudsman als volgt. Sedert 1995 komen een aantal Vlaamse vormingsverenigingen - onder wie de verzoeker- die toen opgericht waren als vzw, niet meer in aanmerking om vrijstellingsattesten af te leveren in ruil voor ontvangen giften. Zo reageerde althans het Ministerie van Financiën op de door het Vlaamse decreet verplichte oprichting van samenwerkingsverbanden-vzw's. Hierdoor valt bij de aangesloten individuele vzw's plots de mogelijkheid weg om fiscaal aftrekbare giften te ontvangen en om daarvoor een vrijstellingsattest af te leveren.

De belastingdiensten beroepen zich op het feit dat de individuele vzw's in zo een samenwerkingsverband hun werkzaamheden niet meer rechtstreeks en uitsluitend verrichtten op het domein van de verspreiding van de cultuur en dat ze niet meer individueel gesubsidieerd werden. Voor het Ministerie van Financiën primeert klaarblijkelijk de structuur van het samenwerkingsverband op de werking van de individuele vzw's⁶⁰.

Op een parlementaire vraag heeft de toenmalige minister geantwoord dat het probleem hem bekend was, maar dat er zou worden gezocht naar een oplossing in samenspraak met de Vlaamse Gemeenschap⁶¹. De federale ombudsman is uiteraard niet bevoegd voor het Vlaamse bestuur en ook de verzoeker is zich daar ten volle van bewust. Dat belet de ombudsman niet de federale minis-

⁶⁰ Artikel 58 van het koninklijk besluit tot uitvoering van het wetboek van de inkomstenbelastingen (1992).

⁶¹ Beknopt verslag, Kamer van volksvertegenwoordigers, gewone zitting, 1997-1998, mondelinge vraag van 12 november 1997 (Schoeters).

ter hierover aan te schrijven met het verzoek het federale uitvoeringsbesluit aan te passen aan de uitvaardiging van het nieuwe Vlaamse decreet.

Dit pijnlijke gevolg voor de individuele vzw's kan immers redelijkerwijs niet gewild zijn. Het zou inderdaad niet redelijk zijn de effectiviteit van de werkzaamheden van die vzw's te dwarsbomen. De strikte toepassing van de federale wet zou hier enkel als sanctie aangevoeld worden. Zo mist een vzw een (meer of minder) aanzienlijk deel van haar inkomsten, wat op zijn beurt een eventuele weerslag kan hebben op de tewerkstelling. Ook de donateurs verwachten overigens een blijvende fiscale aftrekbaarheid van hun vrijgevigheid. Voor hen zijn de betrokken vzw's geheel niet gewijzigd wat hun activiteit betreft.

Tot op heden heeft de minister nog geen gevolg gegeven aan de tussenkomst van het College in dit dossier.

Een laatste dossier waarin het College zich richtte tot de minister voor het bekomen van een oplossing, betreft een verzoek tot kwijtschelding van interesten op grond van artikel 95 van de wet op de Rijksmiddelenbegroting. Concreet verzocht het College de minister om gebruik te maken van deze, hem door de wet toegekende bevoegdheid, gezien de uitzonderlijke situatie waarin de schuldenaar zich bevond. Deze interesten, berekend op basis van de wettelijke interestvoet, liepen immers erg hoog op wegens een uitzonderlijk lang aanslepende gerechtelijke procedure. Daar de administratie niet aantoonde dat deze procedure aansleepte wegens dilatoire maatregelen van de schuldenaar, meende de ombudsman dat terecht gebruik kon worden gemaakt van deze uitzonderlijke bevoegdheid. Het verzoek werd evenwel afgewezen daar een dergelijke kwijtschelding niet in overeenstemming zou zijn met het gelijkheidsbeginsel.

B. Algemene administratie van de belastingen

Over deze administratie heeft het College, net als het voorgaande jaar, geen klachten ontvangen. Evenwel kunnen enkele opmerkingen gemaakt worden over de nieuw opgerichte Contactcel Invordering die ressorteert onder deze tak van het Ministerie van Financiën.

Deze cel werd opgericht om de soms erg delicate relaties tussen de belastingplichtige en de ontvanger te ondersteunen, en dit onverminderd de onafhankelijkheid van de ontvanger. Meer specifiek kan de cel een antwoord geven op vragen van de belastingplichti-

gen, klachten behandelen over de relaties met een specifieke ontvanger, dan wel op enige andere wijze tussenkomen in de eventuele meningsverschillen tussen beide partijen. Een vlotte, schriftelijke en mondelinge bereikbaarheid en de nodige bekendheid van deze dienst lijken dan ook essentieel.

De facto zal deze cel dus een administratieve bemiddelings- en interne controlefunctie uitoefenen, wat verdere afspraken met het College van federale ombudsmannen, als parlementair bemiddelings- en extern controleorgaan noodzakelijk maakt. Een dergelijk overleg zal de efficiënte werking van beide instellingen bevorderen, onverminderd de wettelijk toegekende bevoegdheid van de ombudsman om klachten over de werking van de ontvanger en van de contactcel zelf te onderzoeken.

C. Administratie der directe belastingen

1°) Inkomstenbelastingen

Klachten over het Ministerie van Financiën hebben voornamelijk betrekking op de belasting van natuurlijke personen. De problemen die inzake vennootschapsbelasting werden aangehaald, zijn relatief gelijklopend en worden vandaar ook onder dit hoofdstuk behandeld, hoewel daarbij het nodige onderscheid zal worden gemaakt. Terwijl vennootschappen eerder zelden een beroep doen op de diensten van de parlementaire ombudsman, moet niettemin de aandacht gevestigd worden op de soms belangrijke economische en maatschappelijke gevolgen van de voorgelegde vragen.

a. Vestiging van de belasting

a.1. Aangifte

Voor het tweede opeenvolgende jaar diende het College vast te stellen dat bepaalde documenten, toe te voegen aan het aangifteformulier, niet tijdig ter beschikking van de belastingplichtigen waren. In casu betrof de klacht de beschikbaarheid van de formulieren die ingevuld moeten worden, wil de belastingplichtige enerzijds een investeringsaftrek, anderzijds een belastingkrediet genieten. De belastingplichtige die aanspraak wilde maken op een van beide voordelen, diende te wachten tot de tweede week van juli 1999, vooraleer hij de aangifte volledig afgewerkt kon indienen. De

verlenging van de aangifteperiode inzake de personenbelasting tot 20 juli 1999 kon het probleem dan ook niet volledig wegwerken. De belastingplichtigen beschikken immers, overeenkomstig artikel 308 WIB, over minstens één maand om de aangifte in te dienen. Daar deze documenten in de regel toegevoegd worden aan de aangifte, plaatst de niet tijdige verstrekking ervan sommige belastingplichtigen in een vervelende situatie. Bovendien mag men niet uit het oog verliezen dat voor vele belastingplichtigen op dat ogenblik de jaarlijkse vakantieperiode ingaat. Intussen deelde de bevoegde directeur-generaal wel mee dat de nodige aandacht zal worden besteed aan dit probleem, zodat dit in de toekomst kan worden vermeden. Evenwel merkte hij terecht op dat ook de laattijdige wijziging van de reglementering inzake investeringsaftrek⁶² aan de oorsprong lag van de laattijdige beschikbaarheid van deze documenten.

Deze problematiek is evenwel niet van toepassing op vennootschappen, waar de aangifteformulieren samen met de hoger vermelde documenten werden bezorgd aan de belastingplichtige.

Er moet worden opgemerkt dat de eigenlijke aangifte, zeker inzake de inkomstenbelasting, nog steeds het vertrekpunt vormt voor het begroten van de fiscale schuld. Het invullen van deze aangifte met grote nauwkeurigheid, eventueel na uitleg te hebben kunnen vragen aan de bevoegde dienst, kan dan ook zeer vele problemen in de latere taxatieprocedure vermijden. Al te vaak stelt het College vast dat foutieve aanslagen worden gevestigd op basis van fouten of vergissingen van de belastingplichtige, eventueel omdat het hem niet duidelijk was op welke wijze de inkomsten moesten worden opgenomen in de aangifte. De door de administratie reeds eerder aangebrachte verduidelijkingen en vereenvoudigingen van zowel het aangifteformulier als het begeleidende document verdienen dan ook verdere aandacht.

Evenwel betekent het correct invullen van de aangifte niet per definitie de inkohiering van een correcte aanslag. Zo betreft een klacht het niet in aanmerking nemen, gedurende verschillende aanslagjaren, van de gezinstoestand van de belastingplichtige, ondanks de volledigheid van de aangifte. Uit het verdere onderzoek blijkt dat de verwerking van de gegevens vermeld op het aangifteformulier, in bepaalde gevallen nog steeds manueel gebeurt zodat fouten kunnen worden gemaakt in relatief zeldzame situaties. Enkel vol-

⁶² Artikel 3 van de wet houdende diverse fiscale bepalingen van 4 mei 1999, *B.S.*, 4 juni 1999.

doende oplettendheid van de ambtenaar die deze gegevens verwerkt of de volledig geautomatiseerde verwerking van deze gegevens kan gelijkaardige fouten voorkomen. In dit dossier moet weliswaar worden opgemerkt dat de noodzakelijke rechtzettingen zeer snel volgden, doch de belastingplichtige moet deze fout dan wel opmerken en kenbaar maken aan de administratie. Indien zo'n fout dan gedurende verschillende, opeenvolgende aanslagjaren terugkeert, krijgt deze laatste de indruk dat de administratie erg slordig te werk gaat.

Een ander opmerkelijk dossier inzake de problemen die ontstaan rond de aangifte, betreft het niet automatisch verkrijgen van een aangifteformulier door de belastingplichtige. Een belastingplichtige, gedomicilieerd in België, is in het buitenland tewerkgesteld onder een bijzonder statuut, waardoor een deel van de inkomsten worden belast in het land waar hij woont, het overige deel in het land van tewerkstelling. Evenwel krijgt hij geen aangifteformulier, omdat de administratie zich niet bewust is van het bestaan van een belastbare grondslag in België. De belastingplichtige vraagt dan ook zelf een aangifteformulier aan en dient dit ingevuld in bij het taxatiekantoor. Bij deze indiening ontstaat echter onduidelijkheid over de bevoegdheid van het lokale controlekantoor. Bij de eigenlijke taxatie is het de administratie evenmin duidelijk op welke wijze de belastingplichtige moet worden belast, wat aanleiding geeft tot een verkeerde aanslag. Hoewel ook hier de belastingplichtige zich in een eerder uitzonderlijke situatie bevond, wat ten dele de moeilijkheden verklaart, kan toch niet aanvaard worden dat dezelfde problemen zich gedurende vijf opeenvolgende aanslagjaren hebben voorgedaan. Het bevoegde controlekantoor verzekerde echter dat intussen duidelijkheid is ontstaan over het taxatieregime van de belastingplichtige en dat het betreffende dossier in de toekomst met de nodige omzichtigheid zou worden behandeld.

De problematiek van het co-ouderschap in geval van scheiding of feitelijke scheiding vormde op 5 maart 1998 het voorwerp van een televisie-uitzending die door de minister van Financiën en een lid van het College werd bijgewoond. De minister van Financiën suggereerde dat deze aangelegenheid kon worden opgelost door de goedkeuring van een wet die de fiscale ten laste neming toekende aan de beide ouders die het co-ouderschap hadden. Dit gebeurde met de goedkeuring van de wet van 4 mei 1999 die in artikel 4 voorziet dat de toeslagen waarop bedoelde kinderen recht geven, voor de helft worden toegekend aan de ouder bij wie de kinderen geen fiscaal domicilie hebben. Datzelfde bedrag wordt in mindering gebracht van het totaal van de toeslagen waarop de andere

ouder recht heeft. Het College van de federale ombudsmannen verheugt zich over deze nieuwe bepaling, die beantwoordt aan de eerder geuite wensen, zodat de situatie van ouders die voor het co-ouderschap van hun kind(eren) hebben gekozen, verbetert.

a.2. Controle en wijziging van de aangifte

De federale ombudsmannen ontvangen regelmatig klachten over problemen in de betrekkingen tussen de belastingplichtigen en het taxatiekantoor. Deze moeilijkheden kunnen zich onafhankelijk van controles voordoen, bijvoorbeeld bij het versturen van een rechtzetting. Wij stellen de belastingplichtige regelmatig voor om de moeilijkheden te melden bij de hiërarchisch meerdere van zijn correspondent. Overeenkomstig de mening van de minister en het comité van de directeurs- generaal van het ministerie, weergegeven tijdens een vergadering met het College, meent de ombudsman dat een verzoek bij de meerdere een eerste verweermiddel vormt waarover de belastingplichtige beschikt. Uit de informatie die wij ontvangen, blijkt dat de belastingplichtige hier doorgaans gehoor krijgt en met eerbied wordt behandeld. Ook voor de federale ombudsmannen komt het erop aan de geschillen op het laagste niveau, zo snel en concreet mogelijk op te lossen.

Naar aanleiding van de uitgevoerde controle van de aangifte, kan de administratie tot de vaststelling komen dat bepaalde gegevens niet voorkomen op de aangifte, dan wel op de verkeerde wijze werden aangegeven. In dat geval gaat ze in de regel over tot een rechtzetting van de fout of vergissing, nadat ze de belastingplichtige op de hoogte heeft gebracht van de geplande wijziging. Dit bericht van wijziging biedt de belastingplichtige niet enkel de noodzakelijke informatie, het biedt hem ook de mogelijkheid om alsnog een discussie aan te gaan met de controlerende ambtenaar, wat vaak een bezwaarschrift achteraf kan vermijden. Daarom stelt ook het Hof van cassatie⁶³ uitdrukkelijk dat dit bericht slechts het uitgangspunt vormt voor verdere besprekingen tussen de belastingplichtigen en de administratie met oog op het later vaststellen van de juiste belastbare basis. Vanzelfsprekend moet de administratie de belastingplichtige dan ook de kans geven om de nodige opmerkingen te maken, en moeten zijn argumenten ook in rekening worden genomen dan wel weerlegd worden.

⁶³ Cass., 26 oktober 1965, *Pas.*, 1966, I, p. 276.

Op 17 augustus 1998 formuleerde het College van de federale ombudsmannen een officiële aanbeveling⁶⁴ waarin de administratie van Financiën verzocht werd de richtlijnen toe te passen die ertoe strekken in geval van aanzienlijke verschillen de betrokken belastingplichtige mee te delen in welke mate rekening werd gehouden met de opmerkingen die hij na het verzenden van een bericht van wijziging heeft geformuleerd.

De secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën liet het College weten dat er via schriftelijke kennisgeving herinnerd zou worden aan de richtlijnen die voorkomen onder n° 346/4 van het administratief commentaar bij het Wetboek op de inkomstenbelastingen 1992 (WIB 92) en dat de ambtenaren, belast met het lokale toezicht, uitdrukkelijk zullen worden verzocht hiermee rekening te houden.

In zijn aanbeveling drong het College er ook uitdrukkelijk op aan dat de belastingplichtige op de hoogte zou worden gebracht van de motieven voor de verwerping van zijn opmerkingen op het bericht van wijziging. In zijn antwoord oordeelde de secretaris-generaal deze vermelding niet gegrond, aangezien het bericht van wijziging reeds moet worden gemotiveerd overeenkomstig artikel 346 van het WIB 92. De ombudsmannen blijven echter bij hun standpunt. Volgens hen moet, ook wanneer de belastingplichtige nieuwe argumenten aanvoert in zijn antwoord op het bericht van wijziging, de verwerping van deze argumenten door het taxatiekantoor worden gemotiveerd, zodat de belastingplichtige het standpunt van de administratie beter kan begrijpen. Zoals wij reeds in onze officiële aanbeveling stelden “kan de belastingplichtige aldus met kennis van zaken oordelen of er een klacht moet worden ingediend en in voorkomend geval zijn middelen overeenkomstig organiseren⁶⁵».

In enkele dossiers stelde de ombudsman vast dat de administratie de belastingplichtigen deze mogelijkheid ontnam, door eenvoudigweg geen bericht van wijziging te versturen. Dit leidde dan ook tot de latere vernietiging van de aanslagen wegens schending van deze verplichting, doch in de uitspraak op de bezwaarschriften wordt vastgesteld dat de schending niet werd begaan met oog op de vestiging van de belasting binnen de opgelegde aanslagtermijn. Dit laatste zou immers betekenen dat de administratie in de onmogelijkheid verkeerde om alsnog een nieuwe aanslag te vestigen.

⁶⁴ CFO, OA 98/7, *Jaarverslag 1998*, p. 109.

⁶⁵ CFO, OA 98/7, *Jaarverslag 1998*, p. 110.

Daar de aanslagen echter gevestigd werden op het einde van de aanslagtermijn, en het versturen van een bericht van wijziging geen uitzonderlijke procedure is, stelde het College de vraag wat de mogelijke oorzaak was van het niet versturen van dit bericht. Uit de verklaring blijkt dat de uitbetalingsinstelling zeer laattijdig bijkomende fiches had overgemaakt aan de administratie en aan de belastingplichtige, zodat een aanvullende aanslag moest worden opgesteld. Gezien het grote aantal belastingplichtigen dat zich in deze situatie bevond, zou het versturen van een bericht van wijziging de normale werkzaamheden van het kantoor in het gedrang gebracht hebben. In het voorliggende geval hanteerde de gewestelijke directie dan ook een zeer strikte interpretatie van het begrip “schending van een regel van prescriptie (verjaring)”, die niet op dezelfde wijze gehanteerd wordt door de hoven van beroep, noch door het Hof van cassatie.

In het Jaarverslag 1997⁶⁶ haalde het College van federale ombudsmannen het geval aan van een belastingcontrole die plaatsvond in het raam van een bemiddelingsprocedure, in aanwezigheid van een medewerker van het College van de federale ombudsmannen en een lid van de cel interne audit van het Ministerie van Financiën. Uit het dossier bleek immers dat een aantal elementen van de klacht van de betrokken belastingplichtige niet uit de lucht was gegrepen. De persoon in kwestie beklagde zich erover dat de belastingcontrole voor twee aanslagjaren plaats vond gedurende vijf verschillende dagen, wat getuigde van een al te grote ijver en van een misplaatste halsstarrigheid van de controleur in kwestie. Dit dossier werd in januari 1999 afgesloten, gezien het verstrijken van de aanslagtermijn. Ook al heeft de controleur uiteindelijk geen enkele aanwijzing voor fraude gevonden, toch werd geen evaluatie van onbehoorlijk bestuur weerhouden, daar dit nooit aangetoond, maar enkel vermoed werd. De tussenkomst van het College heeft de relatie tussen controle en belastingplichtige echter wel verbeterd, en heeft ongetwijfeld een einde gemaakt aan de onophoudelijke controles. Toch moet worden opgemerkt dat, hoewel regelmatig klachten over fiscale pesterijen worden geformuleerd, een tussenkomst enkel wordt overwogen indien voldoende en overtuigende elementen worden aangebracht. Op deze wijze wordt vermeden dat het College tussenbeide komt in onderzoeksbevoegdheden die uitsluitend toekomen aan de fiscale administraties.

Tot besluit van dit punt bevestigt het College van de federale ombudsmannen zijn standpunt volgens hetwelk ieder geschil dat tus-

⁶⁶ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 102.

sen een belastingplichtige en het taxatiekantoor ontstaat, in de mate van het mogelijke op dit niveau moet worden opgelost om te vermijden dat de belastingplichtige op termijn een bezwaar moet indienen bij de gewestelijk directeur. De ombudsmannen blijven ervan overtuigd dat een goed begrip van de elementen van het geschil aanslepende klachten bij de controle moet kunnen vermijden.

a.3. Aanslag

Voor de meeste belastingplichtigen betekent de ontvangst van het aanslagbiljet nog steeds het einde van de fiscale beslommeringen. Er dient op dat ogenblik enkel nog betaald te worden, dan wel gewacht op de teruggave van de te veel geïnde voorheffingen.

Evenwel klagen steeds meer belastingplichtigen over de termijn waarbinnen dit aanslagbiljet verstuurd wordt, en wel om twee verschillende redenen. In de eerste plaats rekenen de belastingplichtigen op de jaarlijkse terugbetaling voor het bekostigen van allerlei uitgaven. Hier moeten de federale ombudsmannen telkens opnieuw opmerken dat de administratie beschikt over een termijn die loopt tot minstens 30 juni volgend op het aanslagjaar, om over te gaan tot de inkohiering van de aanslag. De eigenlijke betaling volgt dan in de regel binnen de twee maanden na deze vestiging.

Een tweede reden waarom de belastingplichtige dit aanslagbiljet zo snel mogelijk wenst te ontvangen, ligt in de mogelijke aanwending van het biljet voor andere doeleinden. Steeds meer instellingen maken immers gebruik van de door de belastingadministratie uitgevoerde controle om zekerheid te verkrijgen over het inkomen van de belastingplichtige. Evenwel wensen sommige van deze instellingen een kopie van een aanslagbiljet van het voorgaande aanslagjaar te bekomen, om zo te beschikken over de meest recente gegevens. De belastingplichtige richt zich dan steeds opnieuw tot de fiscale administratie om dit document zo snel mogelijk te verkrijgen, doch deze laatste kan niet anders dan het verzoek weigeren wanneer er nog geen aanslag werd gevestigd. Het is dan ook noodzakelijk dat de verschillende instellingen die gebruik wensen te maken van de gegevens uit de aanslag, ook rekening houden met de termijnen waarover de administratie beschikt. Eventueel dienen de betreffende reglementeringen dan ook op elkaar afgestemd te worden.

Deze problematiek deed zich specifiek voor naar aanleiding van het verzoek van een belastingplichtige aan het Vlaamse Woning-

fonds voor het verkrijgen van een lening. Daar dit een gewestelijke materie betreft, was de federale ombudsman niet bevoegd om de dossiers verder te behandelen, en werden de verschillende dossiers doorverwezen naar de Vlaamse ombudsman. Intussen bevestigde de medewerker van de Vlaamse ombudsman dat een oplossing voor deze problematiek werd gevonden, door de verschillende huisvestingsmaatschappijen en het Vlaamse Woningfonds de mogelijkheid te bieden terug te grijpen naar de meest recente, gekende inkomstgegevens van een verzoeker. Op deze wijze wordt vermeden dat de verzoeker gevraagd wordt om een kopie van het aanslagbiljet van voorgaande aanslagjaar, wanneer deze aanslag nog niet uitvoerbaar werd verklaard.

Aansluitend bij het voorgaande probleem moet worden opgemerkt dat bepaalde personen nooit een aanslagbiljet ontvangen omdat zij onvoldoende belastbaar inkomen hebben. Precies de belastingplichtigen die geen of weinig inkomen hebben genoten, moeten dit vaak aantonen tegenover verschillende instellingen en organisaties. In de mate dat deze belastingplichtigen wel een aangifteformulier invullen, kunnen zij eventueel een attest krijgen, opgesteld door het controlekantoor, waaruit blijkt welk inkomen zij hebben genoten.

De ombudsman stelt evenwel vast dat deze attesten in principe enkel verstrekt worden voor gebruik ten aanzien van een limitatief opgesomde lijst van instellingen en organisaties, en dat het opstellen van de attesten een heleboel bijkomend werk vergt van de bevoegde dienst. Een eenvoudige oplossing, reeds gehanteerd door sommige lokale diensten, bestaat erin dat ook de aangiften waaruit geen of onvoldoende inkomen blijkt, verder verwerkt worden. Dit leidt tot het opstellen van een aanslagbiljet door de mecanografische dienst, zij het dat uit dit biljet blijkt dat er geen belastingschuld ontstaan is. Dit vermindert niet enkel het bijkomende werk van de administratie, maar heeft ook als gevolg dat de belastingplichtige niet telkens opnieuw het bevoegde kantoor moet aanspreken met de vraag om de nodige attesten af te leveren.

Deze oplossing kan vanzelfsprekend niet gevolgd worden indien de belastingplichtige zelf nalaat een aangifte in te dienen, of wanneer, uitzonderlijk, geen aanslag wordt opgesteld wegens een onvolledige aangifte (zo bijvoorbeeld bij gebrek aan een fiche van de uitbetalingsinstelling). In die gevallen zal de administratie immers enkel een attest kunnen afleveren in de mate dat alsnog aangifte wordt gedaan, zonder dat zij effectief overgaat tot het opstellen van een aanslag.

a.4. Bezwaar

a.4.1. De duur van de behandeling van bezwaarschriften

De lange duur van de behandeling van de bezwaarschriften door de gewestelijke directeurs of hun afgevaardigden blijft een van de belangrijkste grieven die de belastingplichtige ten aanzien van de belastingadministratie formuleert. De burger blijft immers vaak in het ongewisse over de wijze waarop deze beroepsinstantie over zijn lot zal beslissen tot op het ogenblik waarop hij de beslissing van de directeur ontvangt. Sommige belastingplichtigen klagen ook over de bestaande ongelijkheid in de termijn waarbinnen de belastingplichtige op straffe van geldboetes moet antwoorden op de verschillende vragen van de administratie en de termijn die de administratie zichzelf lijkt toe te kennen om de grieven van de belastingplichtige te beantwoorden. Dit gevoel van onmacht van de belastingplichtige wordt nog versterkt door het feit dat zijn verzoeken om informatie vaak geen gevolg krijgen en dat de indiening van een bezwaarschrift uiteraard niet tot gevolg heeft dat de belasting niet door de administratie zal worden opgeëist. In de betrekkingen met de Thesaurie geldt immers het principe dat men eerst de belastingen moet betalen en vervolgens uiting mag geven aan zijn bezwaren.

Het College van de federale ombudsmannen heeft dan ook verschillende suggesties geformuleerd⁶⁷ die zouden moeten bijdragen tot een betere voorlichting van de belastingplichtige.

In die zin werd aanbevolen dat de geschillendiensten de belastingplichtigen regelmatig op de hoogte zouden houden van de behandeling van hun bezwaar en zelfs een – indicatieve – termijn zouden vermelden binnen dewelke de beslissing zal worden genomen. Belastingplichtigen waarvan het bezwaarschrift nog niet kon worden onderzocht, zouden ook regelmatig op de hoogte moeten worden gebracht van de redenen die aan de basis liggen van de vertraging of die het verhinderen kennis te nemen van hun klachten. Het College stelde tot op heden nog geen feitelijke wijzigingen vast in de houding van de belastingadministratie en van de geschillendiensten in het bijzonder. De belastingplichtige blijft zo ontredderd achter in een situatie die hij niet kan vatten.

⁶⁷ CFO, *Jaarverslag* 1998, p. 116.

De gewestelijke directies en de diensten geschillen die hierover werden geïnterpelleerd, halen meerdere verklaringen aan als verantwoording van de bijzonder lange duur van de behandeling van bepaalde dossiers. Het volume bezwaardossiers dat ieder jaar wordt ingediend, de aanwervingsstop voor nieuwe personeelsleden die slechts gedeeltelijk werd gecompenseerd door de recente aanwerving van ambtenaren van niveau 1 en 2, het gebrek aan gekwalificeerd personeel dat vaak gedetacheerd wordt naar het nieuwe bestuur van de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF) zijn de verklaringen die het vaakst worden gehoord. De complexiteit die inherent is aan bepaalde dossiers en de aarzeling van bepaalde belastingplichtigen om aan de administratie hun medewerking te verlenen, vormen een tweede, zij het minder frequente, categorie van verklaringen. Voor bepaalde bezwaren inzake onroerende voorheffing bijvoorbeeld, wijst de Administratie der directe belastingen bovendien de overige diensten van de andere administraties met de vinger, daar het lot van het bezwaarschrift ook van hen afhangt (Kadaster, registratie).

Het College van de federale ombudsmannen is zich van deze moeilijkheden bewust en heeft de gewoonte aangenomen om verdere informatie in te winnen over de oorzaken van de vertraging bij de in vraag gestelde diensten. Dergelijke bijkomende informatie wordt verzameld van zodra een overtreding van het beginsel van naleving van een redelijke antwoordtermijn wordt vermoed. Op deze wijze kan het probleem achteraf voorgelegd worden aan de verantwoordelijke instanties en, indien nodig, aan de Volksvertegenwoordigers, met het oog op eventuele structurele maatregelen.

In deze context heeft het College met belangstelling de ontwikkelingen van de nieuwe fiscale procedure gevolgd. Het College van de federale ombudsmannen kan zich dan ook terugvinden in een beperking van de behandelingstermijn van bezwaarschriften tot zes maanden (negen maanden ingeval van ambtshalve aanslag), zoals reeds voorop gesteld in de algemene aanbeveling 97/8⁶⁸ en in de contacten met zowel de minister van Financiën, als met de voorzitter van de Commissie Financiën van de Senaat. De termijn die daarmee werd toegekend aan de gewestelijk directeur om een uitspraak te doen, lijkt ons beter aan te sluiten bij de naleving van het beginsel van redelijke antwoordtermijn: op deze wijze kan het bezwaar van de belastingplichtige dat betrekking heeft op een verstreken aanslagjaar immers in regel zijn opgelost voor hij zijn aan-

⁶⁸ CFO, AA 97/8, Jaarverslag 1997, p. 189 en Jaarverslag 1998, p. 271.

slagbiljet voor het volgende aanslagjaar krijgt. Het College zal de naleving van deze antwoordtermijn van erg nabij opvolgen.

Deze kortere termijn is evenwel niet van toepassing op bezwaarschriften met betrekking tot aanslagen ingekohierd voor de aanslagjaren 1998 en vroeger. In het vorige jaarverslag wenste het College reeds de aandacht te vestigen op het lot van deze “oude geschillen”, met de bedoeling dat er schikkingen zouden worden getroffen om deze in redelijke termijnen behandeld te zien. In toepassing van artikel 11 van de wet van 23 maart 1999, houdende de juridische organisatie van belastingaangelegenheden, heeft het Algemene bestuur van de directe belastingen de geschillendiensten een uiterste datum voor de behandeling van deze geschillen opgelegd. Deze datum werd vastgesteld op 31 maart 2001. Op die datum krijgen de belastingplichtigen van wie het bezwaarschrift nog niet definitief werd behandeld, de mogelijkheid om beroep aan te tekenen bij de Rechtbank van eerste aanleg. De eerste beslissingen inzake bezwaarschriften van het aanslagjaar 1999 zouden dus moeten samenvallen met de laatste beslissingen inzake bezwaarschriften over oude geschillen. Immers, als we er van uitgaan dat de eerste aanslagen 1999 in de loop van het jaar 2000 bij de belastingplichtigen toekomen, vinden de eerste beslissingen, of het uitblijven van deze beslissingen plaats einde 2000- begin 2001. De federale ombudsmannen manen de belastingadministratie dan ook aan om de termijn die door de wet voor de oude geschillen werd vastgesteld te respecteren, evenals het beginsel van de redelijke antwoordtermijn en de stilzwijgende verplichting een beslissing te nemen binnen de zes maanden na indiening van nieuwe bezwaarschriften. (De nieuwe belastingprocedure legt de directeur van de belastingen niet de plicht op om te beslissen binnen de vooropgestelde termijn, maar biedt de belastingplichtige de mogelijkheid om beroep aan te tekenen bij de rechtbank van eerste aanleg tegen de betwiste aanslag, wanneer de directeur geen beslissing treft binnen de zes maanden - 9 maanden ingeval van ambtshalve aanslag - na de indiening van de klacht bij deze diensten.)

Het College zal er dus over waken dat de achterstand in de bezwaarschriften behandeld wordt met naleving van het beginsel van plichtsbewust en toegewijd beheer, om te voorkomen dat de belastingplichtigen van wie het geduld reeds op de proef werd gesteld bijkomend nadeel wordt berokkend. Om de resultaatsverbintenis na te leven, stelt het College van de federale ombudsmannen voor dat de Belastingadministratie bij de toekenning van bijkomend personeel en materieel voorrang zou geven aan de diensten inspectie van geschillen.

De federale ombudsmannen willen in ieder geval verhinderen dat hun optreden bij een geschilleninspectie of een gewestelijke directie zou leiden tot een onterechte bespoediging in de behandeling van het bezwaarschrift van de klager ten opzichte van andere, oudere bezwaarschriften. Het College wil dat de administratie de verzoekschriften van de belastingplichtigen in een chronologische volgorde behandelt, in toepassing van het constitutioneel beginsel van de gelijkheid voor de wet. Een tussenkomst heeft daarentegen in hoofdzaak tot doel de belastingplichtige over het lot van zijn klacht gerust te stellen, maar ook, en op meer structurele wijze en in een constructieve geest, de administratie te interpellieren over de oorzaken die aan de basis kunnen liggen van een duidelijk onredelijke termijn van behandeling of achterstand van bezwaarschriften. Anders gesteld dient het College niet enkel de behandeling aan te moedigen van één bezwaarschrift binnen een redelijke termijn, maar bij uitbreiding, van alle bezwaren.

In bepaalde gevallen is de belastingadministratie zelf niet alleen verantwoordelijk voor de duur van de behandeling van de bezwaarschriften, daar de achterstand in de behandeling mee bepaald wordt door de gerechtelijke achterstand of eventuele wijzigingen in de fiscale procedure.

In één problematiek, aangehaald door Belgische grensbewoners die in het Groothertogdom Luxemburg zijn tewerkgesteld, diende de gewestelijke directie van Aarlen te wachten tot het Hof van Beroep van Luik bij arrest van 25 september 1998 uitspraak deed, overeenkomstig een principiële arrest van het Arbitragehof van 17 december 1997. Gezien de belangrijke budgettaire gevolgen van deze rechtspraak, laat de beslissing van het Hoofdbestuur der directe belastingen op zich wachten, zodat ook de afhandeling van de betreffende bezwaarschriften sine die wordt uitgesteld.

Het College van de federale ombudsmannen ontving een aantal klachten betreffende de plaats van belasting voor grensarbeiders. In verschillende gevallen diende de behandeling van deze klachten te worden opgeschort, daar bij de gewestelijke directeur een bezwaarschrift tot behoud van rechten werd ingediend. De ombudsmannen benadrukken in onderhavig geval hun teleurstelling over de traagheid waarmee de gewestelijke directies beslissen over deze bezwaarschriften, aangezien de problemen voor de betrokken personen zeer zwaar kunnen aankomen.

Ook de invoering van de nieuwe belastingprocedure had onverwachte gevolgen voor de duur van de behandeling van de bezwaarschriften in onderzoek. De bepalingen houdende de moge-

lijkheid voor de belastingplichtige verzet aan te tekenen bij de Rechtbank van eerste aanleg traden immers in werking op 1 maart 1999, terwijl de publicatie in het Belgisch Staatsblad plaatsvond op 27 maart 1999. De centrale administratie beval dan ook de gewestelijke directies de directoriale beslissingen uit te stellen tot op het ogenblik van verschijning in het Belgisch Staatsblad.

Ook de herstructurering van de belastingadministraties heeft gevolgen gehad voor de behandeling van bezwaarschriften. Het College was getuige van de groepering van bezwaarschriften ingevolge de opheffing van bepaalde geschilleninspecties. De inspectie van Brussel XXV fuseerde met de inspectie van Brussel XXIII en de territoriale bevoegdheid van de vier geschilleninspecties van Brussel II werd uitgebreid. De dossiers die ressorteerden onder de bevoegdheid van de opgeheven dienst werden verdeeld over de overige inspecties waardoor hun werklast alleen nog maar toenam. In een schrijven van 10 december 1998 heeft het College zijn ongerustheid bij de betrokken gewestelijke directie geuit over het bestaan van een aanzienlijke achterstand in de bezwaarschriften van deze inspecties. Er is dan ook aangedrongen op maatregelen om deze achterstand op zo kort mogelijke termijn weg te werken. Gezien de inhoud van dit schrijven maakte de gewestelijk directeur onze aanvraag over aan het Hoofdbestuur der directe belastingen, tot op heden zonder gevolg.

In bepaalde gevallen is de lange duur van de behandeling van een bezwaarschrift niet enkel te wijten aan de eerder aangehaalde redenen, doch ook aan de weifelende houding van de administratie. Concreet betreft het een klacht over de houding van de administratie naar aanleiding van de recente rechtspraak inzake de toepassing van het Belgisch-Franse dubbelbelastingverdrag op de grensarbeiders. Onder invloed van de Europese reglementering ter zake diende het gebruik van grenskaarten te worden vervangen door een systeem waarbij de grensarbeider zelf een verklaring dient neer te leggen waaruit zijn fiscale taxatieregime blijkt. Reeds in 1994 stelde het Hof van cassatie⁶⁹ echter vast dat, wanneer de grensarbeider het formulier n5206 (verklaring) niet indient, hij door de administratie niet kan worden beschouwd als grensarbeider. De facto leidt dit dus tot een optieregime voor de belastingplichtige, die vrij bepaalt waar hij belast wil worden. Ondanks dit arrest, en ondanks de uitgebreide rechtsleer die het arrest nadien tot gevolg had, blijft de administratie bij haar eerdere standpunt vermeld in

⁶⁹ Cass., 27 oktober 1994; ten gronde doorverwezen en bevestigd door Luik, 14 januari 1998.

de commentaren op het dubbelbelastingverdrag en bevestigd in een omzendbrief: zodra de belastingplichtige voldoet aan de voorwaarden inzake woonplaats en plaats van tewerkstelling wordt hij beschouwd als grensarbeider, ongeacht de neerlegging van document nr. 5206. Pas in de loop van 1999, wordt op verzoek van de minister, en na verscheidene parlementaire interpellaties, de interpretatie van het Hof toch overgenomen in een aanvullende omzendbrief en dit voor alle inkomsten verworven voor 1 januari 1999. Evenwel werd intussen ook een akkoord bereikt tussen de Franse en de Belgische overheid, dat leidde tot de definitieve afschaffing van de keuzemogelijkheid⁷⁰ vanaf aanslagjaar 2000.

Door de houding van de administratie gedurende de jaren voorafgaand aan het Avenant, werden de belastingplichtigen verplicht zich te richten tot de hoven van beroep, indien zij wilden gebruik maken van het optiestelsel. Juridisch was deze houding inderdaad volledig correct, gezien de werking 'inter partes' van een cassatie-arrest, doch de gevolgen zijn op zijn minst weinig proceseconomisch te noemen, en vormen bovendien een schending van de beginselen van behoorlijk bestuur.

Een zelfde weifelende houding van het hoofdbestuur kan worden vastgesteld in de dossiers ingediend door belastingplichtigen die tewerkgesteld worden door Eurocontrol, de Europese organisatie voor de leiding van het luchtverkeer. Deze belastingplichtigen vorderen immers het genot van het specifieke belastingstelsel van de ambtenaren van deze organisatie, maar ook de niet-toepassing van artikel 155 van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen (progressiviteitsreserve). Volgens dit artikel moeten de inkomsten die krachtens internationale verdragen zijn vrijgesteld, worden samengeteld met de overige gezinsinkomsten om het belastingbedrag te bepalen dat op de Belgische inkomsten verschuldigd is. Het Hof van cassatie heeft in zijn arrest van 2 januari 1997 geoordeeld dat de internationale samenwerkingsconventie voor de veiligheid van het luchtverkeer "Eurocontrol" niet tot doel heeft de dubbele belasting te voorkomen en bijgevolg geen deel uitmaakt van de conventies bedoeld onder artikel 155 van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen. De klager beweert overigens dat bepaalde van zijn collega's een ander stelsel genieten dan hij, vermits de controles van de directe belastingen waar zij van afhangen de regel van het progressiviteitsvoorbehoud niet zouden toepassen. De klager

⁷⁰ Avenant bij de overeenkomst tussen België en Frankrijk tot voorkoming van dubbele belasting en tot regeling van wederzijdse administratieve en juridische bijstand inzake inkomstenbelastingen, Brussel, 8 februari 1998.

maakt zich dan ook ongerust over de toepassing van een verschillend belastingstelsel volgens de regio waar de werknemers van de organisatie zijn tewerkgesteld. De belastingplichtige heeft bezwaarschriften voor de laatste vijf aanslagjaren ingediend. In contacten met de betreffende gewestelijke directie over de vordering van dit dossier, verzocht het College de directie een principieel standpunt te vragen bij het Hoofdbestuur. Niettegenstaande verschillende herinneringen werd er pas enige tijd na onze eerste tussenkomst gevolg gegeven aan dit verzoek. Begin juli 1999, interpelleerden wij het Hoofdbestuur der directe belastingen over de stellingname die voor alle diensten van de belastingadministratie zou gelden. Intussen werd meegedeeld dat de administratie het standpunt van het Hof van cassatie zal overnemen, en dat een circulaire aan de buitendiensten eerstdaags zal worden opgesteld.

Wat de termijn betreft waarbinnen de ingediende bezwaren worden afgehandeld, merkte het College reeds eerder op dat ook de documentatiecentra te kampen hebben met diezelfde problematiek.⁷¹ Het documentatiecentrum waarvan sprake, voorzag toen dat de bestaande achterstand weggewerkt zou zijn voor einde 1999. Uit de cijfers die intussen werden meegedeeld, blijkt dat hier inderdaad reeds grote inspanningen werden geleverd, zodat het gestelde doel nog steeds haalbaar is. Bovendien leidde de behandeling van de oude bezwaarschriften niet tot de opschorting van de behandeling van de intussen nieuw ingediende bezwaren, zodat er duidelijk een positieve evolutie merkbaar is.

In een ander dossier liet het hoofd van een documentatiecentrum – bedrijfsvoorheffing – echter weten dat de vertraging in het beantwoorden van een vraag veroorzaakt werd door de afwezigheid van een aantal personeelsleden en het vertrek van een aantal ambtenaren die niet waren vervangen. Deze elementen bemoeilijkten de werking van de dienst. Het hoofd van het centrum trachtte deze moeilijkheden op te vangen. Concreet deelde het hoofd mee dat de verstoorde werking enkel kon worden opgelost door bijkomende ambtenaren van niveau 2 en 2+ aan te werven. Deze problematiek werd ter kennis gebracht van de directeur-generaal van de Administratie der directe Belastingen. Deze antwoordde dat het aantal ambtenaren in de dienst momenteel niet volstond gezien het organieke kader. Dit gold voor de verschillende niveaus van de hiërarchie. Om de nadelen van deze situatie maximaal te beperken, trachtte de administratie de beschikbare ambtenaren zo goed mogelijk over de verschillende diensten te verdelen, daarbij rekening

⁷¹ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 114.

houdend met de specifieke werkingsvereisten. De situatie van het documentatiecentrum zou dan ook niet merkkelijk verschillen van de toestand waarin ook de andere diensten van de administratie zich bevinden. Om – minstens gedeeltelijk – tegemoet te komen aan deze problemen heeft de centrale administratie dan ook recent aangedrongen op de toelating om bijkomende aanwervingen te verrichten.

Het College neemt nota van dit antwoord, maar is ervan overtuigd dat dit probleem in een ruimer kader, voor alle fiscale administraties moet worden besproken.

a.4.2. Het administratief geding

Sinds het arrest «Walgraffe» van het Arbitragehof van 10 juni 1998 moet de directeur van de directe belastingen als *administratieve overheid* beslissen over de bezwaarschriften die hem voor onderzoek worden voorgelegd. Een andere kwalificatie zou immers een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet inhouden. Deze interpretatie van het Hof werd in de teksten bekrachtigd door de aanvaarding van de artikelen 32 en 98 van de wet van 15 maart 1999 houdende fiscale geschillen⁷².

Zoals reeds in het vorig jaarverslag⁷³ aangekondigd, moet het administratieve karakter van de interventie van de gewestelijk directeur het College toelaten de gewestelijk directeur te vragen zijn standpunt te herzien, wanneer omstandigheden van het dossier een nieuwe benadering in het licht van de legaliteit, van de beginselen van behoorlijk bestuur of van de billijkheid verantwoorden. De beginselen van behoorlijk bestuur die de dragers vormen van de analyse van de federale ombudsman dringen zich dus op aan de gewestelijke directeur en dit ongeacht de bekrachtiging van deze beginselen door de wet (openbaarheid, motivering).

Zo moet bijvoorbeeld het inzagerecht voortaan niet meer worden afgedwongen op grond van de belastingwetgeving. Voor inzage van het administratieve dossier tijdens de behandelingsfase van het bezwaarschrift voor de gewestelijke directeur wordt voortaan een beroep gedaan op de wet openbaarheid van bestuur. Het hoor-

⁷² Wet van 15 maart 1999 houdende fiscale geschillen, *B.S.*, 27 maart 1999. Artikel 98 bepaalt : « De directeur van de belastingen of de door hem afgevaardigde ambtenaar als administratieve overheid over de klachten oordeelt ».

⁷³ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 118.

recht tijdens de behandeling van het bezwaardossier blijft wel expliciet toegekend via de belastingwet⁷⁴.

Een ander gevolg van dit gewijzigde karakter van de procedure komt aan bod in volgend dossier. De verzoeker neemt contact op met de ombudsman, met een klacht tegen de fiscale administratie, omdat zijn boekhouder vergeten was het bezwaarschrift te ondertekenen. Op 22 oktober 1997 had de boekhouder van de verzoeker in zijn haast een niet ondertekend bezwaarschrift tegen aanslagjaar 1996 ingediend. Korte tijd later krijgt hij hiervoor een 'ontvangst van bezwaarschrift'. Pas op 2 februari 1999, bij de behandeling van het bezwaarschrift, ontvangt de verzoeker een schrijven waarin hem uitgelegd wordt dat zijn bezwaarschrift niet ontvankelijk wordt verklaard omdat het niet ondertekend is. De fiscale administratie houdt immers voor dat een niet ondertekend bezwaarschrift niet kan worden aanvaard omdat dit vormgebrek een essentieel bestanddeel is van het bezwaarschrift. Hierbij volgt zij dezelfde redenering als bij een akte van rechtspleging. Of met andere woorden, als iemand naar de rechtbank gaat, moet hij een document opmaken dat aan heel specifieke voorwaarden voldoet en de fiscale administratie verwacht van de belastingplichtigen dat zij bij het indienen van hun bezwaarschrift dezelfde strikte regels volgen.

De federale ombudsman meent echter dat de vormvereisten bij het indienen van een bezwaarschrift opnieuw bekeken moeten worden. Gezien de gewestelijke directeur als administratieve overheid optreedt bij het behandelen van het bezwaarschrift, dient deze behandeling in overeenstemming te zijn met het algemene administratieve recht en dus ook met de beginselen van behoorlijk bestuur. Bijgevolg is het voldoende dat uit de inhoud van het bezwaarschrift kan afgeleid worden dat het geschrift van de belastingplichtige uitgaat. In dit dossier kan de verzoeker terecht opmerken dat het onbehoorlijk is dat de fiscus hem in eerste instantie een 'ontvangst van bezwaarschrift' heeft verstuurd (de gewestelijke directeur heeft immers niet gezien dat er geen handtekening aanwezig was) en dat de fiscus het bezwaarschrift na 15 maanden zonder meer als onontvankelijk aanziet. De ombudsman meent dan ook dat, van zodra de fiscus een ontvangstmelding maakt, de belastingplichtige het gerechtvaardigd vertrouwen mag hebben dat zijn bezwaarschrift aan alle vormvereisten voldoet, ook al blijkt nadien dat het bezwaarschrift niet ondertekend is. Indien het bezwaarschrift niet aan deze vormvereisten voldoet, vereist het prin-

⁷⁴ Artikel 374 van het wetboek van de inkomstenbelastingen (1992) zoals gewijzigd door de wet van 15 maart 1999.

cipe van de zorgvuldigheid minstens dat de fiscale administratie de belastingplichtige hiervan zo snel mogelijk op de hoogte brengt, zodat de verzoeker alsnog tijdig een geldig bezwaarschrift kan indienen. Zoals reeds aangegeven, kon de fiscale administratie in dit specifieke dossier uit de elementen die aanwezig waren in het bezwaarschrift duidelijk afleiden dat dit verzoekschrift uitging van deze verzoeker. Het zou een zorgvuldige administratie betamen het bezwaarschrift te behandelen. Het College heeft deze problematiek intussen voorgelegd aan de centrale administratie voor verder onderzoek.

a.4.3. Feitelijke scheiding en het recht om een bezwaarschrift in te dienen voor hoofdelijke belastingschulden op naam van de andere echtgenoot

In zijn vorige jaarverslag⁷⁵ heeft de ombudsman de soms pijnlijke en onbillijke situatie geschetst van de (feitelijk) gescheiden echtgenoot die werd aangesproken voor de invordering van de hoofdelijke belastingschulden, ook wanneer die schulden uitsluitend gevestigd waren op naam van de andere echtgenoot. Dit laatste geldt met name voor de belastingaanslag op basis van een aparte belastingaangifte vanaf het eerste jaar na de feitelijke scheiding, dus nog voor de definitieve beëindiging van het huwelijk. De wet verleende immers vanouds een persoonlijk recht van bezwaar uitsluitend aan de schuldenaar op wiens naam de aanslag gevestigd is.

Indien een echtgenoot desgevallend niet meent zijn persoonlijk bezwaarrecht te moeten uitoefenen of anderszins onzorgvuldig is, blijft de belastingschuld opeisbaar bij de andere echtgenoot, die dan wettelijk gezien geen enkel recht op bezwaar heeft.

Ondanks (minder of meer) heftige kritiek in bepaalde rechtsleer, rechtspraak en in de beide jaarverslagen van de federale ombudsmannen, bleven de fiscale besturen de wet in die strikte zin toepassen, hierin gesteund door de rechtspraak van het Hof van cassatie. Zij baseerden hun stelling in de eerste plaats op de bepalingen van de fiscale wetgeving, op het feit dat het recht om belasting te betalen los staat van het recht om bezwaar in te dienen en ten slotte op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van partners die toch al niet meer wilden samenwonen.

⁷⁵ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 109-110 en *Jaarverslag 1998*, p. 119 en 125-126.

Uiteindelijk heeft het Arbitragehof de knoop doorgemaakt en de wetgever een wenk gegeven⁷⁶. Aan deze discriminatie tussen samenwonende gehuwden enerzijds en gehuwden die sedert meer dan een jaar feitelijk gescheiden waren anderzijds, moest een einde komen. De wetgever alleen kon deze discriminatie opheffen door de belastingwet in die zin te wijzigen. Het nieuwe artikel 366 WIB verleent nu inderdaad een recht van bezwaar aan de belasting-schuldige, alsmede aan de echtgenoot op wiens goederen de aanslag wordt ingevorderd. Het verband tussen belasting betalen en bezwaar aantekenen, is nu toch gelegd... door de wetgever. Groot voordeel is dat het nieuwe recht op bezwaar verleend aan de feitelijk gescheiden echtgenoten onmiddellijk van toepassing is sedert 27 maart 1999, zijnde de publicatiedatum van de betrokken wet in het Belgisch Staatsblad. Door dit nieuwe bezwaarrecht kan de feitelijk gescheiden echtgenoot voortaan ook aanspraak maken op het recht van inzage en het recht om gehoord te worden. Uiteraard werden daartoe de bepalingen in verband met het beroepsgeheim aangepast⁷⁷. Het College verheugt zich dan ook over deze tegemoetkoming aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

a.4.4. Over de toepassing van de rechtsregels door de gewestelijk directeur

In deze zaak gaat het om een geschil tussen een vennootschap en twee co-vennoten, eigenaars van een door amateurs gebouwde helikopter enerzijds, en de Administratie der directe Belastingen anderzijds. Volgens de klagers had het Bestuur der Luchtvaart de inschrijving als amateursvliegtuig (bijvoorbeeld ULM's) geëist, waarvoor een belasting op de inverkeerstelling van 25.000 F verschuldigd was. De administratie wilde het toestel belasten als een vliegtuig van industriële makelij, waarvoor een belasting van 100.000 F zou worden geheven. Op 21 januari 1997 vorderde het Hoofdbestuur der directe belastingen de betaling van de verschuldigde taks.

Na een telefoongesprek met het Hoofdbestuur der directe belastingen ontvingen de klagers op 7 maart 1997 een brief van deze administratie. Hieruit bleek dat de helikopter door het Bestuur der Luchtvaart niet in de ULM categorie kon worden ondergebracht.

⁷⁶ Zie het arrest 'Trienpont', Arbitragehof nr. 39/96, 27 juni 1996, *B.S.*, 9 augustus 1996.

⁷⁷ Artikel 337 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen (1992).

Daarenboven werd de aandacht van de partijen erop gevestigd dat zij een schriftelijk en gemotiveerd bezwaarschrift konden indienen bij de gewestelijke directeur van de belastingen, wat de klagers op 3 april 1997 ook deden. Pas op 24 juni 1997 ontvingen zij een aanslagbiljet. Op 17 augustus 1998 besliste de gewestelijk directeur dat het bezwaarschrift onontvankelijk was omdat het verzoekschrift van 3 april 1997 was voorafgegaan aan het document tot invordering. De klagers hebben vervolgens op geen enkele wijze verzet aangetekend bij het Hof van Beroep daar hun vennootschap de kosten van deze procedure niet kon dragen. Op 26 september 1998 richtten zij evenwel een brief tot de gewestelijke directie waarin zij uiteenzetten dat hun bezwaarschrift van 3 april 1997 werd ingediend na de aanbevelingen geformuleerd door het Hoofdbestuur. Zij meenden dan ook dat, aangezien zij deze aanbevelingen - die voor en na het versturen van de brief van 7 maart 1997 mondeling uitvoerig waren uitgelegd - nauwkeurig hadden opgevolgd, zij niet konden aanvaarden dat de gewestelijke directie hun bezwaarschrift ongegrond verklaarde. Voor het overige verklaarden zij dat ze wel moesten vertrouwen op datgene wat het Hoofdbestuur hen gelastte te doen.

Ondanks deze argumenten, bleef de directie bij de eerdere beslissing: het bezwaar was onontvankelijk omdat het verzoekschrift van 3 april 1997 werd ingediend voor het bestaan van enige titel tot vordering, en dit ondanks het eerdere advies van het Hoofdbestuur. Dit lijkt in tegenspraak met de beginselen van behoorlijk bestuur. Het College meent dat krachtens het handvest van de gebruiker van de openbare diensten de gewestelijke directie de indieners van het bezwaarschrift had moeten melden dat het bezwaarschrift te vroeg werd ingediend. Daarop heeft het College zich in verbinding gesteld met de gewestelijke directeur en hem gemeld dat het, onafhankelijk van de formele kwestie, betreurenswaardig was dat hij de belastingplichtige geen aanwijzingen heeft gegeven over de grond van de zaak. De gewestelijke directie antwoordde dat, wanneer zij de grond van de zaak had moeten onderzoeken in plaats van de onontvankelijkheid van het verzoek uit te spreken, zij had moeten beslissen dat de belasting op de inverkeerstelling terecht van betrokkene werd gevorderd. Daarenboven heeft het Hoofdbestuur der Directe Belastingen de inhoud van de brief van 7 maart 1997 bevestigd. Ieder bezwaarschrift dat inzake de belasting op de inverkeerstelling na de inschrijving van een vliegtuig wordt ingediend, moet beschouwd worden als regelmatig en ontvankelijk (toepassing van artikel 103 bis van het wetboek van met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen). Het Hoofdbestuur heeft dan ook enkel kunnen vaststellen dat de regels in de

betwiste beslissing niet werden nageleefd. Zij heeft de gewestelijk directeur hiervan op de hoogte gebracht opdat dergelijke tekortkomingen zich in de toekomst niet meer zouden voordoen.

Het College van de federale ombudsmannen heeft zich daarop andermaal gewend tot de gewestelijke directie. De situatie van de partijen zou er door het al dan niet aantekenen van beroep voor het hof van Beroep immers heel anders hebben uitgezien indien hun bezwaarschrift ontvankelijk maar ongegrond zou zijn verklaard. Hoewel ze erkende dat de beslissing van de directie ten onrechte werd genomen, kon de gewestelijke directie zich niet bij het standpunt van het College aansluiten. De onontvankelijkheid van het bezwaarschrift had voor het Hof van Beroep kunnen worden gebracht, maar de klagers hebben dit nagelaten. De klagers hadden zich tot het Hof moeten wenden om de beslissing over de procedurekwestie te herzien, en om over de grond van de zaak een beslissing te nemen. Het dossier werd uiteindelijk geklasseerd met de evaluatie van onbehoorlijk bestuur. Het blijkt immers duidelijk dat het beginsel van de overeenstemming met de rechtsregels werd geschonden.

a.5. Procedure van ambtshalve ontheffing

Reeds in het jaarverslag 1998⁷⁸ verzochten de federale ombudsmannen om de nodige aandacht voor de achterstand inzake de aanvragen voor onder meer een vermindering van de onroerende voorheffing. In de meest eenvoudige gevallen, zoals vermindering voor kinderen ten laste, voor bescheiden woning of voor handicap stelt het College niet zelden vast dat het een jaar of langer duurt voor een beslissing wordt genomen. De ombudsmannen vragen de Administratie der Directe Belastingen dan ook na te denken over de mogelijkheden die de procedure van ambtshalve ontheffing kan bieden om dit type geschillen op te lossen.

Ook de ruimere toepassing van deze procedure in de inkomstenbelasting zou in vele gevallen een oplossing kunnen aanreiken. Volgend dossier weerhield dan ook de aandacht van het College. De klager vermeldde zijn – reeds geïndexeerde – kadastraal inkomen op de aangifte. De administratie zelf ging nadien opnieuw over tot indexering, daar dit een normale werkwijze is. De belastingplichtige die beschikte over een woning die hij evenwel niet zelf betrok, merkte deze fout op en wendde zich tot zijn controleur

⁷⁸ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 115 en 118.

om een rechtzetting te bekommen. Onmiddellijk verzocht hij ook de controle om de toepassing van de woningaftrek daar, hoewel hij deze eigen woning niet zelf gebruikte, dit niet-gebruik volgde uit beroeps- of sociale redenen⁷⁹. Na meer dan een jaar volgt een rechtzetting van deze dubbele indexatie, doch op dat ogenblik pas deelt de controle mee dat de toepassing van de woningaftrek moest worden aangevraagd onder vorm van een bezwaarschrift. Evenwel was de termijn om een bezwaarschrift in te dienen intussen verstreken.

Daarop werd een beroep gedaan op de ombudsmannen. Uit de dossierstukken bleek dat de administratie pas een jaar later reageerde op de initiële brief van de betrokkene en hem op de noodzaak wees om beroep aan te tekenen bij de gewestelijk directeur. Bovendien stelde het College vast dat de klager voor het volgende aanslagjaar een bezwaarschrift had ingediend met een zelfde voorwerp. Het College vraagt zich niettemin af in welke mate de taxatiedienst, indien zij wegens materiële fouten ambtshalve tot de regularisering kan overgaan, deze vereenvoudigde procedure niet kan toepassen om ook een vermindering toe te staan, wanneer deze niet expliciet werd aangevraagd in het aangifteformulier.

a.6. Inzage en tussenkomst in het bezwaardossier van een derde belastingplichtige

Naar aanleiding van zijn pleidooi in het vorige jaarverslag voor een bezwaarrecht en een inzagerecht voor de feitelijk gescheiden echtgenoot⁸⁰ vroeg de ombudsman zich af of bij uitbreiding ook aan andere belastingplichtigen een recht van inzage moest worden verleend. Dat inzagerecht zou dan gelden voor de bijzondere gevallen waar die belastingschuldigen een belang zouden hebben bij de beslissing over een bezwaarschrift ingediend door een derde. Aldus bijvoorbeeld de wettig gescheiden (dus ex-) echtgenoot, te onderscheiden van de feitelijk gescheiden echtgenoot, aan wie door de nieuwe belastingwet een recht van bezwaar en van inzage werd toegekend (zie hoger a.4.).

Volgend treffend concreet geval werd de ombudsman voorgelegd. Een verzoekster verneemt dat haar ex-echtgenoot de bij onderlinge toestemming toegekende, niet-belaste 'maandelijkse rente' plots

⁷⁹ Artikel 16, §5 WIB (92).

⁸⁰ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 119.

herbenoemt als 'onderhoudsgeld'. Dit laatste voert hij aan in zijn bezwaarschrift met de bedoeling om deze uitkeringen in de toekomst van zijn belastbare inkomsten te kunnen aftrekken. De verzoekster is zich van geen kwaad bewust en vermeldt bij haar jaarlijkse aangifte al haar belastbare inkomsten, met uitzondering uiteraard van de betrokken maandelijkse rente. Precies door het bezwaarschrift van de ex-man wordt verzoekster belast op 80 % van het jaartotaal van de maandelijkse rente die, zoals gezegd, van de ene dag op de andere als onderhoudsgeld wordt beschouwd. Wanneer de verzoekster van de fiscus wil weten waarom zij nu aangesproken wordt over 'onderhoudsgelden', verneemt zij dat dit komt door het bezwaarschrift van haar ex-man.

Aangezien haar eigen rechten fundamenteel beïnvloed werden door het voormelde bezwaarschrift, wil de verzoekster op haar beurt en met kennis van zaken een bezwaarschrift indienen tegen deze nieuwe kwalificatie van haar maandelijkse rente. Zij vraagt daarom de belastingdiensten inzage in het bezwaardossier van haar ex-man, dat intussen is aanvaard. Inzage wordt haar echter geweigerd op grond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De verzoekster richt zich daarop tot de ombudsman. Zij vreest immers dat het resultaat van haar bezwaar reeds op voorhand vaststaat, gezien de eerdere uitspraak over het bezwaar van haar ex-man. De gewestelijke directeur heeft nog geen beslissing genomen. De ombudsman zal er niettemin op toezien dat de uitspraak inzake het bezwaar van de verzoekster niet wordt aange-tast door vooringenomenheid of partijdigheid in hoofde van de betrokken gewestelijke directie.

In gelijkaardige gevallen (bijvoorbeeld inzake wedden en lonen of inzake uitkeringen in het kader van een onderhoudsplicht) zou het wenselijk zijn dat de fiscus op grond van zijn wettelijk toegekende onderzoeksbevoegdheden⁸¹ reeds spontaan en daadwerkelijk alle nuttige inlichtingen inzamelt bij alle betrokken derden. De bedoeling is immers dat juist door het doortastend optreden van de taxatiediensten in het dossier van de ene belastingplichtige een nieuw bezwaar wordt vermeden dat een belanghebbende derde zou instellen met betrekking tot dezelfde inkomsten of althans een deel ervan. In dat verband zou de belanghebbende derde bijvoorbeeld kunnen worden uitgenodigd om reeds in de ene taxatieprocedure zijn eigen standpunt kenbaar te maken. Indien de derde later als-

⁸¹ Artikel 322 van het WIB (92).

nog meent een eigen recht van bezwaar te moeten uitoefenen in zijn eigen belastingdossier, dan kan hij de kansen op een instemming met zijn bezwaarschrift des te makkelijker afwegen, gelet op de argumenten die hij reeds heeft kunnen uiteenzetten voor de belastingdiensten. Proceseconomisch gezien, zou dat een besparing kunnen opleveren van een volledige bezwaarprocedure, zowel in hoofde van de belastingbetaler als bij de belastingdiensten zelf.

a.7. Samenwerking met de administratie

In het vorige jaarverslag⁸² betreurde het College het gebrek aan samenwerking van een gewestelijk directeur en/of zijn hiërarchie. Het verslag wees erop dat de aangesproken gewestelijk directeur, ondanks het onderzoeksrecht dat door de wet aan de federale ombudsman werd toegekend, geen gunstig gevolg heeft gegeven aan een uitnodiging tot ontmoeting. Intussen volgde wel een onderhoud met de gewestelijk directeur, dat gunstig verliep.

In ditzelfde dossier betreurde het College ook de onwelwillende houding van de klager, wat leidde tot de vroegtijdig stopzetting van de bemiddeling. Nochtans wenste het College een bemiddeling te organiseren op basis van de nieuwe elementen aangebracht door de vertegenwoordigers van de administratie, om alsnog een oplossing mogelijk te maken. De vertrouwensrelatie die tussen het College en de klager had moeten kunnen ontstaan, is stilaan afgebrokkeld door het klimaat van ergernis dat tussen de klager en de vertegenwoordigers van de belastingdiensten ontstond en ingevolge de verschillen in standpunt over de wijze waarop het bemiddelingsproces moest worden gevoerd. De vertrouwensrelatie tussen het College en de klager impliceert immers enerzijds dat deze laatste het voeren van het bemiddelingsproces overlaat aan de beoordeling van de federale ombudsman en dat hij het ritme aanvaardt dat door de ombudsman werd vastgesteld, anderzijds dat hij de voorstellen van de ombudsman te goeder trouw onderzoekt.

Algemeen gesteld, mag de federale ombudsman niet uitgroeien tot een instelling waar de belastingplichtigen gaan aankloppen “om hun problemen met de belastingdiensten te regelen”, zonder het bewijs te leveren dat hun eerdere stappen zonder resultaat zijn

⁸² CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 120.

gebleven. Dit type reactie wordt uiteraard nog versterkt door het feit dat de meeste burgers niet vertrouwd zijn met de organisatie van de belastingdiensten. Terwijl de fiscale administratie eigenlijk zou moeten worden gezien als een bondgenoot van de belastingplichtige, blijken de soms moeilijke relaties met de belastingplichtige – samen met de soms tegenstrijdige berichten, verplichtingen en bezoeken van gerechtsdeurwaarders – het dagelijkse leven, de initiatieven en zelfs het emotionele evenwicht van de belastingplichtige vaak ernstig te hypothekeren.

Het College dringt er bij de belastingadministratie dan ook op aan om de relaties met de belastingplichtige te ontdoen van een zekere cultuur van geheimhouding en gezag die al te vaak een smet wierp op de verhoudingen tussen de burgers en de administratie. Vooral bij conflicten met de belastingadministratie, of in de verhouding met de ontvangers van de directe belastingen, wordt de ambtenaren soms onbegrip, gebrek aan luisterbereidheid en ontmoediging verweten, wat bij de belastingplichtige een gevoel van onmacht en straffeloosheid wekt dat negatief is voor het imago van de openbare diensten.

b. Invordering

In de eerste plaats vestigt het College de aandacht op het grote aantal belastingplichtigen die zich met problemen van invordering wenden tot de parlementaire ombudsman. De hulp van de ombudsman wordt in verschillende stadia van de procedure ingeroepen. Dit varieert van onmiddellijk na de ontvangst van het aanslagbiljet tot op het ogenblik dat het dossier aan de deurwaarder wordt overgemaakt of zelfs wanneer het beslag reeds werd uitgevoerd.

In een eerste fase verduidelijkt het College de belastingplichtige steeds de fundamentele taak van de fiscale diensten die erin bestaat de nodige fondsen te werven voor de vlotte werking van de Staat en de samenleving. Vervolgens lichten wij de belastingplichtige in over de oplossingen die hem geboden worden. Dit neemt niet weg dat hem slechts een beperkt aantal oplossingen wordt geboden en dat de betalingen moeten worden uitgevoerd. De meest frequente oplossing bestaat erin dat de verzoeker gewezen wordt op het bestaan van de mogelijkheid om een afbetalingsplan aan te vragen (zie b.2).

Het College begrijpt de noodzaak van een coherent optreden in deze gevoelige materie, maar is zich steeds bewust van de im-

mense omvang van de menselijke problemen waarmee bepaalde belastingplichtigen af te rekenen krijgen.

De actie van de federale ombudsmannen spitst zich hoofdzakelijk toe op een toenadering tussen de partijen. Heel wat belastingplichtigen denken of menen dat zij bij de dienst invordering niet worden begrepen of dat er naar hen niet wordt geluisterd. Via bemiddeling van het College vinden zij bij de ontvanger gehoor en respect. Zo krijgen zij een beter begrip van de werking van de administratie. Het College verzoekt hun doorgaans opnieuw contact op te nemen met de dienst invorderingen om hun moeilijkheden op te lossen. Het succes van deze stappen wordt dan van nabij gevolgd door de ombudsman.

b.1. Verzending aanslagbiljet

In het vorige jaarverslag haalde het College de problematiek aan rond het bewijs van ontvangst van het aanslagbiljet door de belastingplichtige. In een officiële aanbeveling⁸³ die naar de minister van Financiën werd gestuurd, werd aangeraden af te stappen van het vermoeden volgens welk geoordeeld wordt dat het aanslagbiljet verondersteld wordt door de bestemming te zijn ontvangen wanneer het niet naar het ontvangkantoor wordt teruggestuurd. Het College is de mening toegedaan dat een dergelijk vermoeden niet meer kan worden ingeroepen aangezien de aanslagbiljetten niet meer aangetekend worden verstuurd. Daarnaast stelde het College voor om bij de eerste herinnering, die aangetekend wordt verstuurd, een kopie van het aanslagbiljet te voegen. Op deze wijze creëert men zekerheid over de kennisgeving aan de belastingplichtige te goeder trouw, zonder de staatsbegroting zwaar te belasten.

Na te hebben uitgelegd dat de niet-aangetekende verzending van de aanslagbiljetten niet zozeer gerechtvaardigd werd om budgettaire redenen, dan wel om redenen verbonden met het aangetekend verzenden zelf⁸⁴, verwierp de minister van Financiën deze aanbeveling. Hij motiveerde dat het aangetekend versturen van een kopie van het aanslagbiljet samen met de eerste herinnering de belastingplichtige die recht heeft op een teruggave, deze (hypothetisch) aanvullende garantie zou ontzeggen, wat op het vlak van fiscale billijkheid niet haalbaar is.

⁸³ CFO, OA 98/17, *Jaarverslag 1998*, p. 121.

⁸⁴ Aangezien de aangetekende zendingen van het ministerie van Financiën geen vordering omvatten, beschikt het bestuur over geen rechtstreeks bewijs van de verzending, noch over een bewijs van ontvangst door de geadresseerde.

Het College van de federale ombudsmannen betreurt dat de minister van Financiën in zijn antwoord niet is ingegaan op de problematiek van de bewijsvoering en voornamelijk op het verzet tegen dit, volgens ons verkeerdelijk, vermoeden. Evenwel stelt het College vast dat, in geval van niet-terugbetaling binnen de termijn van twee maanden vanaf de datum van verzending van het aanslagbiljet, de uitstaande fondsen overgemaakt worden op de rekening van de Thesaurie. Deze laatste gaat dan over tot het opzoeken van de begunstigde van deze terugbetaling, zodat deze begunstigde uiteindelijk steeds op de hoogte wordt gebracht van het recht op een terugbetaling.

Tot besluit herinnerde de minister eraan dat deze problematiek aan bod is gekomen tijdens de bespreking van de hervorming van de belastingprocedure, doch dat geen oplossing werd gevonden⁸⁵. Deze bespreking werd immers afgebroken toen de budgettaire gevolgen van het opnieuw aangetekend versturen van het aanslagbiljet werden voorgesteld. De mogelijkheid om een afschrift van het aanslagbiljet te versturen bij de eerste aanmaning tot betaling werd evenwel niet geopperd. Daarnaast heeft de minister geen antwoord geformuleerd op de vraag of het gebruik van het bestaand vermoeden van kennisgeving in overeenstemming is met de beginselen van behoorlijk bestuur. Het College hoopt dan ook om, samen met de minister, te komen tot een verdere analyse van dit probleem.

b.2. Afbetalingsplan en motivering

Reeds in de vorige twee jaarverslagen kwam het afbetalingsplan aan bod. Het afbetalingsplan is een regeling voor het afbetalen van schulden, die wordt toegestaan door de ontvanger, al dan niet op aanvraag van wie betalingsmoeilijkheden heeft.

Het College bepleit nog steeds bij de administratie dat het toepassen van het afbetalingsplan op een doorzichtige manier moet gebeuren. Om dit te bereiken, heeft het College in de loop van 1998 via een officiële aanbeveling⁸⁶ gewezen op de verplichting om de beslissingen met betrekking tot het afbetalingsplan te motiveren. De argumenten van het College vinden echter tot op heden weinig weerklank bij de administratie.

⁸⁵ Gedr. St. Kamer, 1341/23, G.Z. 1997-1998, p. 31.

⁸⁶ CFO, OA, 98/9, *Jaarverslag 1998*, p. 123.

Momenteel wordt het afbetalingsplan door de ontvanger niet of zeer kort gemotiveerd. De centrale administratie voert hiervoor aan dat alleen de ontvanger naar eigen oordeel beslist over het toestaan van betalingsfaciliteiten. Het is immers zijn taak en verantwoordelijkheid om de schulden te innen bij wie in betalingsmoeilijkheden verkeert. Het afbetalingsplan is een middel om dit doel te bereiken.

Het College legt in dit kader nadruk op twee cruciale aspecten, naar aanleiding van steeds terugkerende klachten. Waarop is de beslissing van de ontvanger om een afbetalingsplan toe te staan of te weigeren gebaseerd? De ontvanger moet de redenen aangeven waarom hij een welbepaald afbetalingsplan toekent of weigert.

Het College heeft de wettelijke taak om klachten over de werking en het optreden van de federale administratie te onderzoeken, en heeft bovenstaande aspecten onderzocht. Meestal moet de aanvrager een typeformulier (nr. 178 T, *Aanvraag om gemak van betaling*) invullen. Dit bevat een gedetailleerde vragenlijst, een ruimte voor een voorgesteld afbetalingsbedrag en een ruimte voor de redenen van de aanvraag. Uit een aantal gevallen blijkt dat het afbetalingsplan niet altijd beantwoordt aan de geleverde gegevens.

Hier is het probleem dat de criteria waarop de ontvanger zijn beslissing steunt niet openbaar en voor iedereen toegankelijk zijn. De ontvanger heeft hierdoor een marge om een milde of strengere houding aan te nemen. Toch wordt deze marge door wetten en normen begrensd, bijvoorbeeld door de beginselen van behoorlijk bestuur die een zorgvuldige belangenafweging voorschrijven.

Het is niet de bedoeling van het College om te raken aan de beslissingsbevoegdheid van de ontvanger. Het College bepleit wel dat de belastingbetaler via de motivering van de beslissing op de hoogte wordt gebracht van de redenen en criteria die in ieder individueel geval aan de basis liggen van de beslissing. Op die manier kan de beslissing door de belastingbetaler gemakkelijker worden begrepen en aanvaard.

De motiveringsplicht wordt opgelegd door de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen van 29 juli 1991. Het College handelt in overeenstemming met zijn wettelijke taak, wanneer het op basis van de klachten van de belastingbetaler vaststelt dat de administratieve praktijk afwijkt van de wettelijk opgelegde verplichting tot motivering. Toch houdt de administratie voet bij stuk en stelt dat de beslissing van de ontvanger over het afbetalingsplan niet moet worden gemotiveerd. Zij erkent echter dat een duidelijker statuut van afbetalingsregeling de rechtszeker-

heid van de burger kan verhogen. Het afbetalingsplan is immers niet uitdrukkelijk voorzien in het Wetboek Inkomstenbelastingen als middel dat de ontvanger kan benutten om schulden te innen bij wie in betalingsmoeilijkheden verkeert.

Het College wenst echter niet het statuut van het afbetalingsplan centraal te stellen, maar wél de manier waarop het tot stand komt en de manier waarop de administratieve praktijk overkomt bij de belastingbetaler.

Het Hoofdbestuur heeft reeds zelf ondervonden dat er concrete problemen bestaan, gezien het in maart 1998 een Contactcel Invordering heeft opgericht, die "zal trachten oplossingen te zoeken voor problemen waarmee de belastingschuldigen worden geconfronteerd in hun relaties met een ontvanger van de Directe Belastingen of van de BTW, meer bepaald inzake de betaling van hun belastingen en taksen." Hierdoor wordt een overlegforum gecreëerd dat is toegespitst op het verloop van de contacten tussen de belastingbetaler en de ontvanger.

In dit kader stelt het College ook vast dat ontvangers erover klagen dat zij niet beschikken over voldoende tijd en middelen om de verzoeken betreffende betalingsfaciliteiten te behandelen. Voldoende opgeleid personeel en middelen kunnen een oplossing bieden om aan dit probleem te verhelpen. Wanneer het College wijst op de verplichting van motivering door de ontvanger, dan moet dit door een administratie die streeft naar een efficiënte dienstverlening, preventieve bemiddeling en een goede communicatie met de belastingbetaler, logischerwijze worden onderschreven.

In een ruimere context gezien, beantwoordt de motivering van de beslissingen van de ontvanger aan de rechtmatige verwachtingen van de belastingbetaler, die hiervoor kan steunen op de principes van het Handvest van de gebruiker van de openbare diensten, uitgewerkt in een groot aantal afdwingbare juridische regels, zoals de Wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurs-handelingen. Gezien het afbetalingsplan als dusdanig niet gereglementeerd is, moet de vereiste van formele motivering streng worden geïnterpreteerd: ze vormt immers een garantie om willekeur te voorkomen.

Ook in de toekomst zal het College blijven hameren op het feit dat de administratieve praktijk van het afbetalingsplan moet beantwoorden aan de wettelijke motiveringsplicht.

b.3. Nalatigheidinteressen en aanrekening van de afbetalingssommen op de schulden

Ook hier verwijst de federale ombudsman naar beide voorgaande jaarverslagen⁸⁷ wat het voorstel betreft voor het vermelden van de nalatigheidinteressen op jaarbasis in plaats van de gebruikelijke 0.8 % per maand en dit zowel op het aanslagbiljet als op elk formulier dat te maken heeft met de invordering van de belasting-schuld.

Wanneer de nalatigheidinteressen met betrekking tot een concrete belastingaanslag zich blijven opstapelen, kan de belastingschuldige een verzoek tot kwijtschelding van de interesten indienen bij de gewestelijke directeur invordering. In deze tamelijk informele procedure stelt de ombudsman regelmatig vast dat de termijn waarbinnen de directeur zijn beslissing neemt, de grenzen van de behoorlijkheid ver te buiten gaat. Zo richtte een belastingschuldige zijn verzoek om kwijtschelding tot de gewestelijke directie op 19 juni 1997. Op 29 juni werd de ontvangst gemeld van zijn verzoek. Het heeft echter geduurd tot de jaarwisseling 1998-1999 eer de verzoeker een definitieve beslissing tot kwijtschelding van de directie invordering ontving. De federale ombudsman is van mening dat dit een bijzonder onredelijke beslissingstermijn is, enerzijds omwille van de benarde financiële situatie van de verzoeker die sedert de inleiding van zijn echtscheidingsprocedure aangewezen was op OCMW-steun en anderzijds omdat het bevoegde ontvangkantoor hem reeds een zeer humane afbetalingsregeling had toegestaan en bovendien al lang was overgegaan tot een positief advies over het bewuste verzoek tot kwijtschelding.

Dezelfde verwijzing naar de vorige jaarverslagen geldt voor het voorstel van het College van de federale ombudsmannen voor een gedetailleerde toelichting van de aanrekening van de afbetalingssommen eerst op de invorderingskosten, nalatigheidinteressen, boetes en verhogingen, verder op de voorheffingen en ten slotte op de aanslag in hoofdsom.

Beide beschouwingen werden hernomen in een parlementaire vraag⁸⁸. In zijn antwoord sprak de minister zijn goedkeuring uit over de zienswijze van het College van de federale ombudsmannen. Ook zouden de voorgestelde wijzigingen volgens de minister

⁸⁷ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 107-108; CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 124.

⁸⁸ Vr. en Antw., Kamer van Volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1997-1998, vraag nr. 1130 van 24 november 1997 (Pieters), p. 15761.

worden opgenomen in de planning voor 1998. Tot op heden werden de bestuurlijke documenten nochtans niet aangepast in die zin. De ombudsman heeft de minister dan ook herinnerd aan deze problematiek.

b.4. Invordering bij feitelijke scheiding

Voor het derde opeenvolgende jaar kreeg de federale ombudsman een aantal klachten van feitelijk gescheiden echtgenoten die meenden dat zij al te snel werden aangesproken door het ontvangkantoor voor de betaling van belastingschulden, ook indien deze uitsluitend op naam van de andere feitelijk gescheiden echtgenoot gevestigd waren.

Een voorbeeld uit de vele treffende gevallen. Een verzoekster, lerares-herintreedster tengevolge van haar echtscheiding, stelt vast dat de ontvanger van het kantoor van de inkomstenbelastingen van haar ex-echtgenoot begin april 1997 loonbeslag wil leggen voor de belastingschulden voor de aanslagjaren 1983 tot 1987, die telkens alleen op naam van de ex-echtgenoot werden gevestigd. In totaal schommelen de bedragen rond de 500 000 BEF. Ondanks het verzet van verzoekster wordt overgegaan tot uitvoering.

Zoals vorig jaar reeds aangekondigd⁸⁹, bestond de tussenkomst van de ombudsman erin na te gaan of de ontvanger niet al te snel was overgegaan tot invordering bij deze lerares, terwijl de oorspronkelijke belastingschuldige, een zelfstandige, minstens tegenover de invorderingsdiensten de schijn had gewekt zich onvermogen te hebben gemaakt. Snel bleek dat de ontvanger inderdaad ietwat voortvarend was geweest. De ombudsman verzocht de ontvanger zijn invorderingsschema alsnog te herzien in samenspraak met de verzoekster, tegen wie reeds een jaar loonbeslag was gelegd. De ontvanger heeft daarop zeer gepast gereageerd en na uitnodiging van de verzoekster werd snel een haalbaar afbetalingsplan met haar afgesproken. Verder werd haar kwijtschelding verleend van de nalatigheidinteressen op de hoofdsom. Tegelijk werd ook meer druk uitgeoefend om tevens in te vorderen op de ex-echtgenoot, met succes. Op dit moment betaalt de man af aan 10 000 BEF per maand en wordt de verzoekster met rust gelaten, voor zover de ex-echtgenoot het afbetalingsplan naleeft...

⁸⁹ Zie CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 109-110 en CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 124-126.

Dat burgers met dergelijke klachten uiteindelijk bij wet vanaf 27 maart van dit jaar een recht van bezwaar, van inzage en een hoorrecht hebben verkregen, werd hierboven reeds vermeld. De wettelijke oplossing die de belastingdiensten voorlopig hadden bedacht, bij gebreke aan een volledig bezwaarrecht, met name de mogelijkheid voor de aangesproken feitelijk gescheiden belastingschuldige, om de invorderingsom te laten beperken tot wat zou verschuldigd geweest zijn, indien de belastingbetaler op wiens naam de aanslag was gevestigd een recht van bezwaar had uitgeoefend, voldeed duidelijk niet. Bijgevolg werd, parallel met de invoering van het recht van bezwaar, deze mogelijkheid tot beperking met een opgeheven.

Een nieuwe wetsbepaling voert bijkomende waarborgen in ter bescherming van de feitelijk gescheiden echtgenoten op wie werd ingevorderd door al te voortvarende ontvangers en hun gelastigde gerechtsdeurwaarders. Zo dient de ontvanger de echtgenoot die de belastingschuld heeft doen ontstaan een tweede maal aan te spreken en dient hij nadien, indien nodig, een kopie van het aanslagbiljet over te maken aan de andere echtgenoot. Op dat ogenblik ontstaat voor deze laatste het recht om alsnog bezwaar in te dienen.

b.5. Zorgvuldige belangenafweging alvorens gedwongen in te vorderen of uit te voeren

In de mate dat de belastingplichtige niet uit eigen beweging overgaat tot de betaling van zijn fiscale schulden is het aan de ontvanger om de effectieve inning van de belasting te verzekeren. Deze laatste beschikt echter over een zeer ruime discretionaire bevoegdheid, enerzijds over de termijn waarbinnen de tenuitvoerlegging zal worden gevorderd, anderzijds over de wijze waarop de uitvoering zal plaatsvinden. Hij kan immers als invorderingsambtenaar alle middelen gebruiken die de wet hem toestaat, om te komen tot de betaling van de openstaande belastingschuld. Toch worden deze mogelijkheden enigszins beperkt door het toepassen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, gezien niet elke procedure even adequaat is, dan wel evenveel schade zal toebrengen aan de belastingplichtige.

Zeker wanneer de belastingschuld een beperkt bedrag betreft, dient omzichtig gebruik gemaakt te worden van de mogelijke uitvoeringsmaatregelen, gezien de relatief hoge kostprijs van deze dwangmaatregelen. Anderzijds is het de taak van de ontvanger om elke belastingschuld te innen, ook wanneer het enkel een kleine

som betreft. Een praktische oplossing bestaat er meestal in dat niet onmiddellijk wordt overgegaan tot uitvoering, doch dat aanvankelijk enkel een reactie op de verschillende herinneringsbrieven wordt afgewacht.

Een tweede, zeer belangrijke bevoegdheid waarover de ontvanger beschikt, is de beslissing over de wijze waarop ten uitvoer zal worden gelegd. Hier staan immers verschillende mogelijkheden open, elk met eigen specifieke gevolgen, zodat een afweging van enerzijds de belangen van de schatkist, anderzijds de belangen van de belastingplichtige, erg belangrijk is. In één dossier stelde het College vast dat de ontvanger opteerde voor een roerend beslag, hoewel de onbetwiste belastingschuld beperkt was, de belastingplichtige tewerkgesteld was bij de overheid, en deze laatste bovendien ook zeer lang afwezig was. Aan de ontvanger werd dan ook gevraagd waarom op deze wijze beslag werd uitgevoerd, terwijl een beslag onder derden (loonbeslag) niet enkel effectiever leek, maar ook minder onherroepelijk nadeel toebreacht aan de belastingplichtige. De ontvanger stelde echter, en dit werd reeds meermaals bevestigd in andere dossiers, dat een uitvoerend beslag veelal erg effectief is. Het verschijnen van de gerechtsdeurwaarder, al of niet vergezeld van de lokale politie, leidt er niet zelden toe dat de belastingplichtige alsnog de nodige fondsen vindt om de schuld in één maal te voldoen. Gezien de dwang die uitgaat van deze werkwijze, meent het College dat de ontvanger hier de nodige voorzichtigheid aan de dag dient te leggen. Het is immers niet denkbeeldig dat de belastingplichtige inderdaad in de onmogelijkheid verkeert om te betalen. Het optreden van de gerechtsdeurwaarder zou op dat ogenblik niet enkel zinloos zijn, doch ook bijkomende kosten veroorzaken. Bijgevolg kan deze werkwijze enkel gehanteerd worden in de mate dat vooraf reeds met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld dat de belastingplichtige onwillig, en niet onvermogen is.

In de afweging die de ontvanger maakt bij de beslissing tot ten uitvoer leggen, zal niet zelden rekening gehouden worden met het fiscale verleden van de belastingplichtige. Een zodanige overweging is hier zeker op zijn plaats, daar dit een aanwijzing kan geven over de eventuele goede trouw van de belastingplichtige, doch mag er niet toe leiden dat een belastingplichtige die eenmaal fiscale moeilijkheden ondervond, in de toekomst nooit meer kan rekenen op enige soepelheid.

In volgend dossier beklagde de belastingplichtige zich erover dat de ontvanger beslag had laten leggen op zijn loon en een ander beslag had laten leggen op het bedrag van het jaarlijkse vakantie-

geld. Omdat de belastingplichtige bij de ontvangdienst bekend stond als weerspannig, had het ontvangkantoor alle middelen die door de wet ter beschikking worden gesteld, in werking gezet om het bedrag van de belasting in te vorderen. Het bedrag van het vakantiegeld diende aan het einde van de maand juni te worden overgemaakt, terwijl het loon van de maand juni begin juli zou worden overgemaakt. De klager vreesde dus dat afgezien van het vakantiegeld ook het loon van de maand juni op de rekening van de ontvanger zou worden gestort, wat hem in een financieel moeilijke situatie zou hebben gebracht. De ontvanger wilde het beslag op het loon niet opheffen, gezien de houding van de belastingplichtige in het verleden, zolang het bedrag van het vakantiegeld niet op zijn rekening werd gestort. De stappen die het College heeft gezet, en een ontmoeting die het tussen beide partijen heeft belegd, heeft er evenwel toe geleid dat de ontvanger een opschorting van het loonbeslag voor de maanden mei en juni toestond.

Een ander dossier tenslotte betreft een eerder uitzonderlijke houding van de ontvanger, naar aanleiding van de verjaring van de belastingschuld ten voordele van de belastingschuldige. Na de echtscheiding van verzoekster wordt zij aangesproken voor de belastingschulden van haar ex-echtgenoot. De ontvanger laat de schuld verjaren. Een nieuwe ontvanger in het ontvangkantoor vraagt zes jaar later om een verjaringstuitende brief te ondertekenen. Zij weerstaat aan de druk van de ontvanger en doet dit niet. Hij verrekent ook een teruggave van de verkeersbelasting met deze schuld.

Aangezien de schuld op dat ogenblik reeds verjaard was en de verjaringstuitende brief nooit werd ondertekend, vraagt het College van de federale ombudsmannen om een attest op te maken waarin wordt vastgesteld dat verzoekster geen belastingschulden meer heeft en vraagt het om de inhouding van de teruggave ongedaan te maken.

De ontvanger beweert dat er een interne richtlijn is die dit verbiedt; die richtlijn bestaat niet volgens de Contactcel invordering. Enkele weken later komt er een nieuwe ontvanger in het ontvangkantoor. Deze zorgt, na de besprekingen met het College, voor het attest en na enkele maanden wordt de ingehouden teruggave van de verkeersbelasting teruggestort. Hoewel zeer uitzonderlijk gebruikt, kunnen er vragen ontstaan bij de aanwending van deze procedure van afstand van verjaring, wanneer de belastingschuldige niet gewezen wordt op de gevolgen van deze ondertekening. Immers, hoewel deze procedure de (dure) tussenkomst van een

deurwaarder kan vermijden, kan ze ook leiden tot misbruiken, zoals aangegeven in dit dossier.

b.6. Toegankelijkheid van de ontvanger

De opmerkingen die hieromtrent in het jaarverslag 1998 werden aangehaald, gelden ook nog voor het verstreken jaar. Sommige belastingplichtigen maken nog steeds gewag van een erbarmelijk onthaal, vooral dan door de diensten ontvangsten. De ontvangkantoren bevinden zich uiteraard "in de frontlinie" en krijgen alle klachten over zich, ongeacht het voorwerp ervan. Of het nu gaat om een eigenlijk probleem van invordering of om de berekening van de belasting, uiteraard richten de belastingplichtigen zich tot de dienst bestuur der financiën waar de belasting moet worden betaald, om gedwongen invorderingsprocedures die zij als represaillemaatregelen ervaren, te vermijden.

Tal van belastingplichtigen verwarren de taxatiediensten nog steeds met de invorderingskantoren. Deze verwarring wordt nog groter doordat beide diensten doorgaans in hetzelfde gebouw zijn ondergebracht. De verontruste of boze belastingplichtigen zien dan ook niet het belang in om zich van het ene naar het andere kantoor te moeten verplaatsen om de juiste informatie in te winnen. Bij betwistingen over de gegrondheid van de taxatie, sturen de ambtenaren van de plaatselijke kantoren de belastingplichtigen door naar de gewestelijke taxatiekantoren. Het College wijst op de pedagogische aanpak waarmee de meerderheid van de ambtenaren de belastingplichtige voorlicht over de organisatie van de belastingprocedure.

Daarnaast is de ontvanger bevoegd om tot de invordering van de belasting over te gaan overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 409 en volgende van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen, zelfs wanneer een bezwaarschrift werd ingediend. Deze bijzondere bevoegdheid van de ontvanger wordt door de klager vaak erg negatief ervaren. Hij is immers van oordeel dat de aanslag verkeerd is en geniet in bepaalde gevallen, in afwachting van de oplossing van zijn betwisting, een vaststelling door de diensten van de gewestelijke directie van het onbetwistbaar verschuldigde gedeelte van de belasting. Intussen zal er geen terugbetaling worden verricht van een onverschuldigd betaalde belasting wanneer nog een aanslag openstaat, zelfs wanneer deze laatste aanslag wordt betwist. Bovendien worden er automatisch betalingsherin-

neringen aan de belastingplichtige verstuurd. Dit schaadt de betrekkingen tussen de belastingplichtige en de ontvanger in zulke mate dat sommigen vrezen zich tot de ontvanger te moeten wenden.

Het wantrouwen van de burger tegenover alles wat overheid is, zoals één ontvanger schreef, werkt de positieve betrekkingen ten aanzien van dermate delicate onderwerpen als de belastingen niet in de hand. De federale ombudsmannen pleiten er dan ook voor dat er voor de ambtenaren van de sector invordering een opleiding wordt georganiseerd waar zij leren de belastingplichtigen te ontvangen. Bovendien zouden de invorderingsambtenaren hier ook leren hoe zij de belastingplichtige kunnen informeren over en zich oriënteren in het apparaat van de belastingadministratie. Tot slot zou hun ook kunnen worden geleerd hoe de bestaande procedures bij de belastingplichtigen kunnen worden gerechtvaardigd.

c. Teruggave

Voor de derde keer op rij wordt een opmerkelijke klacht inzake belastingteruggave vermeld. Een belastingplichtige wordt op de hoogte gebracht van een belastingteruggave. Na een tijd blijkt dat de postassignatie op een verkeerd huisnummer was opgesteld, hierdoor verkeerd was besteld door de postdiensten en verder frauduleus was geïnd door derden. Dit jaar kon de ombudsman het dossier afsluiten aangezien intussen het Rekenhof het licht op groen had gezet voor het secretariaat-generaal voor een bijkomende teruggave van moratoire interesten ten voordele van de verzoeker. De ombudsman is zich zeker bewust van de budgettaire orthodoxie die de administratie moet naleven, hierin gesteund door het Rekenhof. Niettemin stelt de parlementaire ombudsman met enige verwondering vast dat het betrokken secretariaat-generaal minstens de indruk gaf dat het laatste woord van het Rekenhof over de teruggave van +/- 1 500 BEF aan interesten aan de verzoeker onzeker zou zijn, terwijl de fout in hoofde van het bestuur onmiskenbaar was.

Het past hier aan te stippen dat de recente belastingwetgeving in een aantal gevallen toch moratoriuminterest toekent bij laattijdige teruggave. Herhaaldelijk klagen geërgerde burgers dat zij zich geen laattijdige betaling van hun belastingen kunnen veroorloven dan op straf van nalatigheidinterest, terwijl het belastingbestuur van zijn kant straffeloos kan dralen met een teruggave. Wat bij deze

belastingplichtigen niet fair leek, wordt voor de toekomst ten dele rechtgetrokken door nieuwe wetsbepalingen⁹⁰.

Veel problemen doen zich voor in dossiers betreffende de teruggave van gemeenschappelijke belastingen aan gehuwden die niet meer samenwonen of die intussen uit de echt gescheiden zijn. De belastingwetgeving is bijzonder precies inzake invordering op de feitelijk gescheiden echtgenoot⁹¹ maar zwijgt over belastingteruggave in dat geval. De fiscale praktijk heeft drie mogelijkheden ontwikkeld. Als eerste mogelijkheid wordt een postassignatie afgeleverd op naam van beiden (de heer en mevrouw), maar dat is dan automatisch gericht aan het adres van de man. Beide partners kunnen ook de taxatiediensten verzoeken om de "fiscale omdeling", met name de berekening van ieders aandeel in de belastingaanslag, toe te passen. Ten slotte kunnen betrokkenen uitdrukkelijk en samen verzoeken een zelf gekozen omdeling toe te passen. Vanaf een bepaalde som wordt voor alle veiligheid een voor eensluidend verklaarde handtekening vereist.

Het bestaan van de drie mogelijkheden is bij de meeste belastingplichtigen onbekend. Zo sprak een verzoekster het College ten onrechte aan in de overtuiging recht te hebben op een teruggave van ruim 12 000 BEF. Bij controle bleek dat de fiscale omdeling geheel correct was berekend op (voornamelijk) de bedrijfsvoorheffing van 1 000 000 BEF van de ex-man.

In dezelfde context wordt een verzoekster aangesproken voor de gemeenschappelijke belasting ingekohierd op naam van beide echtgenoten, op basis van het principe van onderlinge solidariteit tussen echtgenoten. Zij kwijt zich van haar wettelijke plicht om de belasting te betalen. Alleen de echtgenoot had de inkomsten verworven en de belasting veroorzaakt, maar hij blijkt nu onvermogen. Op basis van het bezwaarschrift van de verzoekster wordt een taxatievergissing rechtgezet, aangezien een kind ten laste niet in rekening was gebracht. De daarop volgende belastingteruggave wordt aangekondigd aan beiden, maar enkel ten voordele van de man op wiens inkomen de volledige aanslag was gevestigd. Geconfronteerd met deze onbillijkheid, heeft de ombudsman aange-

⁹⁰ Artikel 418-419 WIB, zoals gewijzigd door artikel 43-44 wet 15 maart 1999, betreffende de beslechting van fiscale geschillen, *B.S.*, 27 maart 1999. Artikel 418 betreft de toekenning van moratoriuminterest in geval van teruggave van belastingen, voorheffingen, voorafbetalingen, nalatigheids-interesten, belastingverhogingen en administratieve boetes. Artikel 419 bepaalt een aantal (nieuwe) uitzonderingen. Beide artikelen treden echter in werking vanaf aanslagjaar 1999.

⁹¹ Zie hoger onder b.4. voor de uiteenzetting met betrekking tot de invordering inzake feitelijke scheiding.

drongen op een passende afwijking van een toch harde wettelijke regel. Een aanvankelijk terughoudende gewestelijke directeur werd uiteindelijk overtuigd om de gehele teruggave toe te kennen aan de verzoekster.

Een andere verzoekster dient twee jaar na elkaar een identieke klacht in over een belastingteruggave. Het verhaal van deze verzoekster is wat ongewoon, maar niettemin vermeldenswaard. Zij leeft feitelijk gescheiden van haar echtgenoot maar onderhoudt nog regelmatig contacten in een goede verstandhouding. Geen van hen heeft bijvoorbeeld problemen met een gezamenlijke inning van de belastingteruggave ingekohierd op naam van beiden. De postbode, die op de hoogte is van deze feitelijke toestand, merkt echter dat de postassignatie nog steeds op naam van beide echtgenoten staat en stuurt het document consequent terug naar afzender. Hierdoor moeten beide echtgenoten wachten op hun centen, hoewel ze dit geld echt nodig hebben. Twee jaar na elkaar deed deze tijdrovende situatie zich voor met de afhandeling van de teruggestuurde postassignatie, die echter geen interesten wegens laattijdige teruggave opleverde.

De administratie van de Thesaurie is de allerlaatste schakel in de keten van de teruggave van belastingen. Het is al te gemakkelijk om elke laattijdigheid inzake teruggave aan deze betalingsdiensten toe te schrijven. In een aantal dossiers stelt de ombudsman vast dat de laattijdige teruggave te wijten is aan een nalatigheid vanwege de burger, die bijvoorbeeld niet ingaat op de geschreven vermelding op zijn aanslagbiljet inzake teruggave om eerst het rekeningnummer na te kijken en eventuele vergissingen of wijzigingen onmiddellijk aan te geven. Anderzijds gebeurt het eveneens dat tijdige wijzigingen van het rekeningnummer op het aangifteformulier niet snel genoeg de centrale terugbetalingdiensten bereiken. Dat laatste is dan weer een teken van een haperende communicatie tussen de controlediensten en invorderingsdiensten van de belastingen enerzijds en de centrale betalingsdiensten van het bestuur van de Thesaurie anderzijds.

Het is een vast gegeven dat de bijzondere diensten van de Thesaurie die zich bezighouden met belastingteruggave kampen met een acuut personeelstekort⁹². De opheffing van de wervingsstop en de recente werving volstaan blijkbaar niet om de personeelsbezetting op peil te houden. Nochtans vertaalt deze werkdruk zich niet zo zeer meer in opmerkelijke laattijdige terugbetalingen voor de bur-

⁹² CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 129.

ger. Sedert dit werkjaar wordt er overigens minder geklaagd over vertragingen inzake teruggave. In 1997, het eerste werkjaar van het College van de federale ombudsmannen, was dat anders. Toen vroeg de ombudsman aan de leidende ambtenaar een personeelsuitbreiding door te voeren en een aangepast automatiseringssysteem in te voeren⁹³. De toenmalige administrateur-generaal heeft hiermee ingestemd zodat de meest ernstige noden minstens tijdelijk werden gelenigd. Een groot deel van de achterstand is toen inderdaad weggewerkt.

Een gewestelijke directie invordering van de inkomstenbelastingen, die dus geheel los staat van de centrale administratie van de Thesaurie, meende echter tot op vandaag de burger te moeten waarschuwen voor de vertragingstermijnen door een echte ontradingformule toe te voegen aan haar uitgaande brieven. "Om de goede werking van de voormelde dienst en verder het vereffeningssysteem niet in het gedrang te brengen door nodeloze verdere briefwisseling of telefoon, is het wenselijk zelf geen contact op te nemen met voormelde dienst". De betrokken directie heeft deze paragraaf onmiddellijk achterwege gelaten op het eerste verzoek van de ombudsman. Een dergelijke praktijk gaat immers in tegen de wettelijke openbaarheid van bestuur. Verder komt het niet aan een belastingdienst toe om de burger in het ongewisse te laten over de werking van een ander bestuur. De belastingambtenaren die de teruggavedossiers voorbereiden en doorsturen naar de betrokken diensten op de Thesaurie zouden integendeel een contactpersoon moeten vermelden die de wachtenden kan meedelen wat er met hun concreet dossier precies aan de hand is, eens dit de belastingdiensten verlaat op weg naar de diensten van de Thesaurie. Het College nodigt de fiscale administratie dan ook uit om deze werkwijze in praktijk om te zetten.

d. Ambtshalve toekenning van fiscale voordelen

In het jaarverslag 1998 van het College van de federale ombudsmannen werden een aantal punten over deze aangelegenheid naar voor geschoven⁹⁴. Drie specifieke punten trekken daarbij onze aandacht.

Het College stelde vast dat het lang duurt voor er beslissingen over de bezwaarschriften inzake onroerende voorheffing worden

⁹³ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 113.

⁹⁴ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 131-134.

getroffen. Soms nam dit meer dan een jaar in beslag waardoor de vermindering van de roerende voorheffing waarop de belastingplichtige aanspraak kan maken, niet wordt toegekend voor het volgende aanslagjaar. Dit verplicht de betrokkene een nieuwe aanvraag voor dit aanslagjaar in te dienen. In de briefwisseling die het College ontving, verstrekten de gewestelijke directies een aantal verklaringen voor de duur van deze termijnen. Deze antwoorden voldeden echter niet. Daarop stuurde het hoofdbestuur van de directe belastingen aanvullende inlichtingen over de procedure die bij het onderzoek van dergelijke aanvragen wordt gevolgd. Uit deze briefwisseling bleek niet enkel de betrokkenheid van de ontvangkantoren, maar tevens de betrokkenheid van het bestuur van het kadaster en van de controlekantoren bij het voorlichtingsproces dat moet leiden tot de beslissing van de gewestelijke directeur. Wat de samenwerking tussen de ontvangkantoren betreft, werd meegedeeld dat deze ressorteert onder de hiërarchische bevoegdheid van de gewestelijke directeur invorderingen.

Sinds de goedkeuring van het decreet van 9 juni 1998 int het Vlaamse Gewest de onroerende voorheffing voortaan zelf. Het Gewest heeft hierbij tot de ambtshalve toekenning van de verminderingen inzake onroerende voorheffing besloten en is daarmee ingegaan op de wensen van de parlementaire ombudsman.

In het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest blijft een probleem bestaan over bezwaarschriften in verband met het niet-productieve karakter van gebouwen in dit gewest. De gewestelijke directies van Brussel I en Brussel II kunnen de betreffende bezwaarschriften niet onderzoeken, aangezien een ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 13 april 1995 ter zake niet uitvoerbaar is. Het College van de federale ombudsmannen heeft zich andermaal gericht tot de minister-president van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest om de aandacht te vestigen op de moeilijkheden waarmee het Ministerie van Financiën op dit vlak wordt geconfronteerd.

*2°) Met de directe belastingen gelijkgestelde belastingen :
voornamelijk verkeersbelasting*

Net zoals vorig jaar betreft het grootste deel van de klachten de verkeersbelasting. Bij deze belasting moet worden opgemerkt dat een vlotte taxatie en inning enkel mogelijk zijn na interventie van en in vlotte samenwerking tussen twee verschillende ministeries, zijnde het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur enerzijds, het Ministerie van Financiën anderzijds. Praktisch bekeken verloopt deze samenwerking goeddeels automatisch, zodat eerder zelden

problemen optreden bij de vestiging van de belasting, althans wat de belasting op de gewone personenvoertuigen betreft. Voor deze categorie van voertuigen worden alle noodzakelijke gegevens immers verzameld naar aanleiding van de inschrijving door de Dienst Inschrijving Voertuigen in het register van motorvoertuigen, en daarna automatisch overgedragen aan de dienst verkeersbelasting, ressorterend onder het Ministerie van Financiën. Deze laatste zorgt, samen met de mechanografische dienst voor de berekening van de belasting en het opstellen van een aanslagbiljet. Het is evenwel de plaatselijke ontvanger die instaat voor de inning indien de belastingplichtige niet of te laat betaalt.

In een dossier werd het College van de federale ombudsmannen aangesproken door de eigenaar van twee motorfietsen, die voor beide voertuigen verkeersbelasting dient te betalen. In tegenstelling tot voorgaande jaren maakt hij geen gebruik van de bijgevoegde overschrijvingsformulieren maar besluit hij zijn overschrijvingen te doen via het systeem van telebankieren. Twee maanden later ontvangt hij echter opnieuw twee overschrijvingsformulieren. Daarenboven heeft de fiscale administratie hem een administratieve boete opgelegd van tweemaal 2 000 BEF. Enkele dagen later wordt hij gecontacteerd door de plaatselijke ontvanger die wil overgaan tot invordering van de verschuldigde bedragen. Daar de verzoeker kan bewijzen dat hij effectief betaald had, dient hij enkel nog de administratieve boete te betalen. Deze boete verrekent de ontvanger met de teruggave van het teveel betaalde op de inkomstenbelasting. Dit omdat hij de belangen van de schatkist niet in gevaar mag brengen. Als de verzoeker dit bedrag wil terugzien, moet hij een bezwaarschrift indienen bij de gewestelijke directeur en wachten.

Dezelfde problematiek deed zich ook voor in een aantal dossiers met betrekking tot de vrijstelling van verkeersbelasting wegens invaliditeit. In het vorige jaarverslag⁹⁵ heeft het College reeds opgemerkt dat mindervaliden bij aankoop van een nieuwe wagen opnieuw vrijstelling moeten aanvragen, waarbij zij een medisch attest moeten voorleggen. Dit gebeurt bij de gewestelijke directeur, via een gewone aanvraag of via een bezwaarschrift indien zij reeds een bericht tot betaling hebben ontvangen. In afwachting van de beslissing van de directeur krijgen zij aanmaningen tot betaling en gaat de ontvanger over tot verrekening van de verkeersbelasting met de teruggave van het teveel betaalde op de inkomstenbelasting.

⁹⁵ CFO, *Jaarverslag 1998*, p.135.

Op een parlementaire vraag⁹⁶ antwoordde de minister dat de automatische verzending van achtereenvolgens een uitnodiging tot betaling van de verkeersbelasting, een aanslagbiljet en een eventuele aanmaning, inherent is aan het informaticasysteem dat voor de inning van de verkeersbelasting wordt gebruikt. Verder verwijst de minister nog naar het lopende onderzoek dat het Ministerie van Financiën voert in samenwerking met de federale ombudsman. Hierbij kan de ombudsman ook melden dat zeer kort na het openen van de gesprekken, de fiscale administratie een omzendbrief heeft verspreid waarbij voor dossiers inzake een aanvraag om vrijstelling, de door de bevoegde overheid uitgereikte getuigschriften inzake invaliditeit hetzij ten definitieve titel, hetzij voor een onbeperkte duur als definitief geldig moeten worden beschouwd en dat geen recent getuigschrift moet worden geëist. Dit beperkt de problematiek tot mindervaliden die voor de eerste maal hun vraag tot vrijstelling indienen, maar dit doet echter niets af aan de ernst van het probleem. Daarom heeft de fiscale administratie het initiatief naar zich toetrokken door te beloven een grondige, interne audit door te voeren en hierover verslag uit te brengen aan de ombudsman. Wij wachten op het verslag van de fiscale administratie, ten einde te komen tot een behoorlijke dienstverlening in het belang van het bestuur en de bestuurden.

De automatisering is nog niet voor alle categorieën van voertuigen in voege, zodat bepaalde belastingplichtigen enerzijds nog steeds een inschrijving moeten verrichten in het repertorium en anderzijds aangifte moeten doen van de effectieve ingebruikname van het voertuig. Pas vanaf deze tweede datum is de verkeersbelasting verschuldigd, in de mate althans dat het voertuig voordien niet reeds werd gebruikt op de openbare weg. De uitbreiding van het systeem van 'geautomatiseerde voertuigen' tot andere categorieën van voertuigen is voorzien voor begin 2000 en de ombudsman volgt deze materie op de voet.

Maar niet alle problemen zijn het gevolg van een zeer strikte procedure en een sterk doorgevoerde informatisering. Zo kreeg een verzoeker verscheidene keren een aanslagbiljet op naam van de vorige bewoner van het pand. Deze laatste was verhuisd naar het buitenland, zonder een gekend adres in België achter te laten. Hij had zich wel laten uitschrijven uit het bevolkingsregister, maar had zijn nummerplaten niet ingeleverd. Bijgevolg stuurde de administratie de aanslagen naar dit laatst gekende adres, wat grote onrust

⁹⁶ *Vr. en Antw.*, Kamer van volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1998-1999, vraag nr. 1489 van 15 september 1998 (N.), p. 21626.

wekte bij de verzoeker. De fiscale administratie stelt dat, wanneer een persoon definitief vertrekt naar het buitenland zonder nummerplaten in te leveren, de administratie de aanslagen blijft versturen naar het laatst gekende adres. In deze bestaat ook geen samenwerking tussen de onderscheiden administraties van de verschillende buurlanden. Met andere woorden, het is best mogelijk dat de vorige bewoner nog steeds rondtoert met zijn Belgische nummerplaat, en zo de plaatselijke verkeersbelasting ontwijkt. De versturing van de aanslag gebeurt automatisch, zodat er aanslagen verstuurd worden naar het oude adres, zolang er geen nieuw adres gekend is. Wel zal de fiscale administratie een procedure starten om een ambtshalve schrapping van de nummerplaat te verkrijgen, zodat de verzoeker geen verdere aanslagen meer ontvangt.

Door het gebrek aan samenwerking tussen de administraties van de verschillende buurlanden, kan een persoon die een voertuig inschreef in België, naar het buitenland vertrekken zonder de nummerplaat in te leveren en zonder een nieuw adres achter te laten. Theoretisch kan de Belgische Staat dan wel nagaan waar de persoon nu verblijft en dan uitvoering vragen aan een lokale rechter. Dit gebeurt in de praktijk haast nooit, zelfs niet voor grote bedragen. Een dergelijke procedure kost immers veel tijd en geld. Anderzijds betekent dit ook dat deze persoon in het buitenland gebruik kan maken van zijn voertuig, uitgerust met Belgische nummerplaten, zonder dat hij plaatselijke verkeersbelasting betaalt. Een samenwerking tussen de verschillende lidstaten van de Europese Unie lijkt dan ook aangewezen.

De omgekeerde situatie doet zich ook voor. Een verzoekster verhuisde van Duitsland naar België en deed aanmelding bij de douane van haar voertuig, zodat haar wagen in België kon worden ingeschreven. Om in België ingeschreven te worden, diende de wagen echter een technische controle te doorstaan. Dit lukte niet. De wagen van de verzoekster was wel conform de Duitse regelgeving maar niet conform de Belgische regelgeving. In afwachting van de aanpassingen aan de wagen bleef de verzoekster rondrijden met Duitse nummerplaten. Gevolg van dit alles was dat de verzoekster in België rondreed met Duitse nummerplaten, en dus Duitse verkeersbelasting betaalde, maar ook Belgische verkeersbelasting wegens invoer van het voertuig. Op deze dubbele belasting had ze niet gerekend.

De Europese Commissie stelde een interpretatieve mededeling op betreffende de inschrijvingsprocedures voor personenvoertuigen in

de verschillende lidstaten⁹⁷. Deze mededeling zegt dat een voertuig moet worden ingeschreven in het land van de woonplaats van de eigenaar van het voertuig. De overbrenging van een voertuig van de ene lidstaat naar een andere mag dan ook niet onmogelijk worden gemaakt door het opleggen van allerlei verplichtingen. Evenwel kan een lidstaat wel eisen dat een ingevoerd voertuig wordt onderworpen aan een technische controle voordat zij de inschrijving toelaat.

Het voertuig moet steeds ingeschreven zijn in het land waar de eigenaar woont. Wanneer de woonplaats verplaatst wordt naar een andere lidstaat, dient men dus ook het voertuig daar te laten inschrijven. De conformiteitregels zijn evenwel verschillend in de onderscheiden lidstaten, zodat een voertuig niet steeds onmiddellijk en zonder voorafgaande aanpassingen kan worden ingeschreven in die andere lidstaat. Wanneer dit laatste het geval is, kan men het voertuig niet onmiddellijk inschrijven, zodat vaak de buitenlandse nummerplaten moeten behouden worden in afwachting van de geldige inschrijving. Omdat men in dat geval steeds dubbele verkeersbelasting betaalt, meent de ombudsman dat dit ingaat tegen het beginsel van de rechtszekerheid. Een verdere uniformisering van de betreffende reglementering in de verschillende lidstaten van de Europese Unie lijkt ook hier aangewezen. Tot nader order worden dan ook alle dossiers in deze materie overgemaakt aan de Europese ombudsman.

D. Administratie van Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit

Net zoals het voorgaande jaar zijn de klachten over deze administratie nog steeds erg beperkt in aantal, enerzijds omdat deze administratie nog vrij nieuw is, anderzijds omdat de belastingplichtigen die tot op heden specifiek met deze administratie in aanraking kwamen zich niet in de eerste plaats tot het College van de federale ombudsmannen wendden. De meeste van deze belastingplichtigen zullen zich immers, eerst tot hun raadsman wendend, gezien de complexiteit van de verschillende fiscale wetgevingen, ook wanneer er mogelijk sprake is van een onbehoorlijke werking van het bestuur.

Het College wil hier wijzen op een probleem dat, hoewel het niet enkel naar voor komt bij deze administratie, toch bijna inherent zal zijn aan de organisatie en de werking van de AOIF. Het betreft de

⁹⁷ PB 93/C 143/1-16.

verschillende onderzoeksbevoegdheden die de controlerende ambtenaren genieten en uitoefenen naar aanleiding van een uitgebreid, fiscaal controleonderzoek. De oprichting van de AOIF heeft immers als eerste oogmerk het bevorderen van een coherente controle van de fiscale toestand van de belastingplichtigen die onderworpen zijn, zowel aan de inkomstenbelasting als aan de BTW, daar het gebruik en de uitwisseling van de ingezamelde gegevens op deze wijze zeer vlot kunnen verlopen. Ook voordien maakten de verschillende administraties, waaronder de administratie der directe belastingen, de BBI en de administratie der BTW, echter reeds gebruik van de mogelijkheid een gezamenlijke controle uit te voeren, voor zowel de BTW-verplichtingen als de verplichtingen inzake de directe belastingen. In de praktijk betekent dit dat ambtenaren van beide administraties samen het onderzoek uitvoeren, wat leidt tot een effectievere en efficiëntere controle. Er bestaan evenwel enkele verschillen in de onderzoeksbevoegdheden voorzien in het Wetboek Inkomstenbelastingen enerzijds en in het BTW-wetboek anderzijds, wat aanleiding kan geven, en ook effectief leidt tot geschillen over de correcte aanwending van deze bevoegdheden. Daarnaast verstrekken zowel artikel 335 WIB als artikel 93 quaterdecies WBTW de mogelijkheid om, in het kader een onderzoek of een controle naar de toepassing van een bepaalde belasting, ook alle inlichtingen in te zamelen die de juiste heffing van de door deze persoon verschuldigde andere belastingen kunnen verzekeren. De ambtenaren kunnen dus ook, zij het niet in de eerste plaats, gebruik maken van de hun toegekende bevoegdheden om na te gaan of ook de verplichtingen inzake de andere belastingen op correcte wijze werden nageleefd door de belastingplichtige. Deze bepalingen, in combinatie met de hoger vernoemde verschillen in onderzoeksbevoegdheden, leiden ertoe dat de administraties de toegekende bevoegdheden kunnen misbruiken, door in de eerste plaats op zoek te gaan naar informatie die enkel dienstig is voor de vestiging van de andere belastingen, hierbij gebruik makend van onderzoeksbevoegdheden die enkel voorzien zijn voor de vestiging van één belasting. Omgekeerd leidt dit er vanzelfsprekend ook toe dat de belastingplichtige die een controle kreeg inzake inkomstenbelasting én BTW, op deze verschillen inzake de bevoegdheden kan speculeren om bepaalde gegevens te betwisten wegens de mogelijke verkrijging op onrechtmatige wijze.

Zeker voor de AOIF, die precies de gecombineerde aanwending van de verkregen gegevens beoogt, lijkt het dan ook erg belangrijk dat er duidelijkheid en eenvormigheid bestaat inzake de onderzoeksbevoegdheden waarover de ambtenaren kunnen beschikken, ongeacht de belasting waarvoor het onderzoek wordt uitgevoerd.

Zoniet kan de belastingplichtige de indruk krijgen dat de administratie haar bevoegdheden misbruikt of kan hij dit onderscheid aanwenden om een efficiënte controle aan te vechten of minstens te vertragen.

E. Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen

1° BTW

In tegenstelling tot wat geldt voor de AOIF, ontvangt het College wel regelmatig klachten over de werking van de administratie BTW, registratie en domeinen. Een gedeelte ervan heeft specifiek betrekking op de werking van de diensten bevoegd voor de inning van de BTW. Uit deze klachten kan in de eerste plaats worden afgeleid dat een behoorlijk deel van de geschillen veroorzaakt wordt door onvoldoende kennis van de reglementering door de belastingplichtigen, meer specifiek door de belastingplichtigen die slechts beperkte activiteiten verrichten, en bijgevolg niet zo goed thuis zijn in de materie. Onmiddellijk moet worden opgemerkt dat de administratie, waar dit mogelijk is, ook tracht voldoende soepel op te treden in dergelijke gevallen.

De volgende situatie is hiervan een treffend voorbeeld. De belastingplichtige baat gedurende verscheidene jaren een kleine handelszaak uit en leeft steeds de van kracht zijnde reglementering na. Hij beslist evenwel tot de verkoop van deze zaak zonder de administratie hiervan op de hoogte te stellen. Bij deze verkoop wordt ook de voorraad handelsgoederen overgedragen, en dit tegen de aankoopwaarde zonder toepassing van de BTW. Naar aanleiding van het verstrijken van het volgende kwartaal krijgt de belastingplichtige de aanmaning om alsnog aangifte te doen van de tijdens dit kwartaal verrichte transacties. Pas op dat ogenblik deelt hij mee dat de zaak intussen is overgedragen aan een nieuwe eigenaar, zodat er geen belastbare handelingen werden verricht. Naar aanleiding van een latere controle van de boekhouding, meer dan een jaar na de overdracht, deelt de controlerende ambtenaar mee dat de verzoeker gebruik had kunnen maken van de procedure voorzien voor de overdracht van een algemeenheid van goederen of de overdracht van een bedrijfsafdeling. In dat geval kan de overlater immers zijn recht op aftrek van de BTW nog uitoefenen voor alle goederen die deel uitmaakten van de voorraad op het ogenblik van de overdracht. Hoewel de hiertoe voorziene termijn intussen reeds is verlopen, verzoekt de belastingplichtige alsnog om de toepassing van de hoger genoemde procedure. Ondanks de bijko-

mende moeilijkheden die deze overschrijding van de termijn tot gevolg heeft, volgt een uitvoerige controle die alsnog leidt tot de terugbetaling van de BTW waarvoor een recht op aftrek was ontstaan.

Deze soepelheid kan echter niet teruggevonden worden in sommige dossiers waar zij, volgens het college, toch op haar plaats zou zijn geweest. Hiertoe kan worden verwezen naar de klacht betreffende het niet toestaan van het verlaagde tarief voor de bouw van een bescheiden woning, reeds uitvoerig besproken in het vorige jaarverslag⁹⁸.

Wat de onvoldoende kennis van de bestaande reglementering betreft, moet worden vastgesteld dat deze opmerking helaas regelmatig wordt bevestigd door personen die slechts in uitzonderlijke gevallen in aanraking komen met de BTW-reglementering. Meer bepaald de particulieren die overgaan tot de oprichting van een nieuwe woning zijn zich niet steeds bewust van hun rechten en plichten aangaande de BTW. Zij dienen immers niet enkel een aangifte te doen van de oprichting binnen 3 maanden na betekening van het kadastrale inkomen, doch indien zij wensen te genieten van het eventueel van toepassing zijnde verlaagde tarief, moeten ook vooraf de nodige formaliteiten worden verricht. Ondanks de inspanningen die geleverd worden inzake het verstrekken van de noodzakelijke informatie, onder meer door het algemeen secretariaat, en de steeds betere bereikbaarheid van de administratie, is deze verplichting niet steeds gekend. Zowel de belastingplichtige als de administratie zou er baat bij hebben dat het communicatiesysteem voor het verstrekken van informatie verder uitgebouwd wordt.

Ook bij de BTW heeft het College vastgesteld dat er een aantal klachten zijn inzake motivering. Bij nieuwbouw van een huis is het de gewoonte dat de fiscale administratie in detail wil weten welke werkzaamheden werden uitgevoerd en in welke mate men daarvoor al BTW heeft betaald. Indien blijkt dat men te weinig BTW heeft betaald, gaat de fiscale administratie over tot een rechtzetting. Bij deze rechtzetting gaat ze uit van het begrip "normale bouwwaarde". Dit is de prijs die op het tijdstip van de verschuldigheid van de belasting en in dezelfde handelsfase kan worden verkregen onder vrije mededinging tussen een leverancier en een afnemer die van elkaar onafhankelijk zijn. Het is met andere woorden best mogelijk dat de belastingplichtige heel sterk is in het on-

⁹⁸ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 138.

derhandelen met de leveranciers en de nieuwbouw bijgevolg heel goedkoop kan laten optrekken. Ook al kan hij achteraf alle facturen voorleggen, toch zal een fiscaal ambtenaar komen controleren en dient de belastingplichtige een fiscale boete te betalen als blijkt dat het huis meer waard is. Dit omdat de "normale bouwwaarde" hoger ligt. Het is dan aan de belastingplichtige om aan te tonen dat de "normale waarde" niet hoger is dan de betaalde prijs. De fiscale ambtenaar daarentegen geeft slechts een uiterst beknopte verklaring voor het door hem vooropgestelde bedrag. Over de vastgestelde meerwaarde dient dan de BTW en de eventuele administratieve boete betaald te worden.

Steeds meer klachten over deze problematiek vinden hun weg naar het College van de federale ombudsmannen. Het College zal de procedure die gevolgd wordt bij de behandeling van verzoeken tot betalen van BTW bij nieuwbouw in de loop van volgend jaar nader onderzoeken. In het bijzonder zal hierbij de nadruk liggen op de motivering, daar het in elk dossier opvalt dat de belastingplichtige enorm veel problemen heeft met enerzijds zijn verplichting tot algehele verantwoording, terwijl anderzijds de fiscale ambtenaar slechts in algemene bewoordingen mag ingaan op de herschatting. Dit contrast geeft alsnog te veel aanleiding tot een gevoel van onmacht en frustratie bij de belastingplichtige.

Tot slot wordt het College ook regelmatig geconfronteerd met belastingplichtigen die, naar hun oordeel ten onterechte, een administratieve boete opgelegd kregen wegens de niet-naleving van de bestaande verplichtingen. Deze boeten worden immers opgelegd wanneer vaststaat dat er een schending was van de opgelegde verplichting, doch kunnen verminderd worden wegens de goede trouw van de belastingplichtige en dit op de wijze en in de gevallen zoals vastgesteld bij koninklijk besluit. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan de minister of de door hem aangeduide ambtenaar volledige kwijtschelding verlenen. Gezien dit behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de administratie, stelt de federale ombudsman zich hier ook eerder terughoudend op, zonder evenwel de beginselen van behoorlijk bestuur en de billijkheid uit het oog te verliezen.

Zo werd in een dossier vastgesteld dat de administratie het verlenen van de vrijstelling afhankelijk maakte van het aanvaarden van een minnelijke schikking voor de verschuldigde belasting. Waar deze houding op het eerste gezicht vrij logisch schijnt, rijzen er toch enkele vragen over de rechten van de belastingplichtige. Het is wellicht vanzelfsprekend dat een volledige kwijtschelding slechts zal verleend worden wanneer de belastingplichtige niet enkel te

goeder trouw is, doch ook blijk geeft van enige goede wil om het dispuut te beëindigen. Wanneer het geschil echter uitdrukkelijk en uitsluitend een juridische onenigheid betreft, komen de rechten van de belastingplichtige toch in de verdrukking. Hij moet op dat ogenblik immers opteren voor het aanvaarden van een minnelijke schikking met kwijtschelding van de boete, of het geschil ter beoordeling voorleggen aan een onafhankelijke rechter. In dit laatste geval dient hij wel de administratieve boete te betalen.

Sinds een recent arrest van het Arbitragehof⁹⁹ is echter duidelijk dat de rechter die later wordt aangesproken over het geschil, zich ook zal kunnen uitspreken over de administratieve boete. Deze beoordeling betreft dan niet enkel de wettigheid doch ook de opportuniteit van de opgelegde administratieve sanctie. Op deze wijze worden de rechten van de belastingplichtige dan ook op een meer gedegen wijze beschermd.

Een tweede opmerking over het gebruik van administratieve sancties kan gemaakt worden naar aanleiding van de bewijslast die op de belastingplichtige rust, zodra de administratie meent dat een inbreuk werd gemaakt op de opgelegde verplichting. In een concreet dossier kwam het College van de federale ombudsmannen immers volgende situatie tegen: de administratie stelt vast dat een belastingplichtige geen kwartaalaangifte verrichtte, en maakt hem hierop dan ook attent. De belastingplichtige deelt echter mee dat wel degelijk een aangifte werd ingediend (verstuurd), en dit zelfs ruim binnen de vooropgestelde termijn, zodat hij vreest dat het de administratie zelf is die het document kwijtspeelde. Desondanks verricht hij toch een (nieuwe) aangifte, doch intussen is de aangiftermijn verstreken. Er wordt dan ook een administratieve boete opgelegd wegens laattijdige indiening van de aangifte, zij het dat de boete wordt verminderd wegens de goede trouw van de belastingplichtige. Deze laatste houdt echter staande dat hij aan de verplichting voldeed en richt zich tot de gewestelijke directeur, en in laatste instantie tot de minister, om alsnog een volledige kwijtschelding van de boete te verkrijgen. Deze verzoeken worden echter geweigerd, daar een kwijtschelding automatisch zou leiden tot een ongelijkheid met belastingplichtigen die voor diezelfde overtrekking wel een boete opgelegd kregen. Enkel wanneer de belastingplichtige kan bewijzen dat hij effectief aan de verplichting voldeed zou alsnog een ontheffing kunnen volgen. Daar de indiening van de aangifte echter niet gebeurde tegen afgifte van een ontvangstbewijs door de administratie, en de aangifte evenmin aan-

⁹⁹ Arbitragehof, 24 februari 1999, B.S., 30 april 1999.

getekend werd verstuurd, is het onmogelijk om dit bewijs te leveren, en dient er dus een administratieve sanctie te worden opgelegd.

Dit dossier wijst eveneens op het belang van de ontvangstmeldingen. Deze problematiek reikt echter verder dan de administratie van de BTW, registratie en domeinen. Het College van de federale ombudsmannen heeft in zijn algemene aanbevelingen AA97/6¹⁰⁰ en AA98/2¹⁰¹ reeds meermaals gewezen op de nood aan een algemene maatregel waardoor de bestuurde een bewijs van het afleveren van documenten aan de administratie zou ontvangen (een ontvangstbewijs, een stempel op kopies, ...). Deze maatregel zou zowel slaan op documenten die aan het loket worden afgegeven als op documenten die worden opgestuurd.

2°) Registratierechten

Verscheidene personen richtten zich tot de federale ombudsman met de klacht dat de ontvanger van de registratierechten bijkomende rechten en soms ook boeten eist wegens de tekortschatting van het verkochte goed. Uit deze dossiers blijkt niet zelden dat het de belastingplichtigen niet helemaal duidelijk is om welke redenen werd overgegaan tot deze tekortschatting, daar zij ervan overtuigd zijn een redelijke prijs betaald te hebben voor het betreffende onroerende goed. Weliswaar kan de belastingplichtige steeds terecht bij de ontvanger voor meer uitleg over de wettelijke bepalingen ter zake en over de reden van tekortschatting, doch deze uitleg volgt in de regel uitsluitend mondeling. Het officiële document waarmee de belastingplichtige op de hoogte wordt gebracht van de tekortschatting voorziet immers niet in de toevoeging van de motieven die hebben geleid tot de schatting. In een aantal gevallen neemt de belastingplichtige genoegen met een mondelinge motivering, doch die wordt niet zelden beïnvloed door de houding van de belastingplichtige of de ambtenaar, het eventuele tijdsgebrek van de ambtenaar, de openingsuren van het kantoor... Bovendien is het zeer moeilijk om achteraf nog na te gaan welke motieven werden meegedeeld, en dit zowel voor de belastingplichtige als voor een eventueel controleorgaan. De belastingplichtige heeft er echter alle belang bij om de juiste motieven te kennen, daar deze bepalend zijn

¹⁰⁰ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 188.

¹⁰¹ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 269.

voor een eventuele beslissing om een expertise aan te vragen, zeker gezien de vrij hoge kosten die een dergelijke expertise kan meebrengen.

Het College van de federale ombudsmannen beraadt zich over de huidige modus operandi en vraagt zich af of de ontvangers niet voorafgaand aan het bericht van tekortschatting contact kunnen opnemen met de belastingplichtige. Wanneer zij de belastingplichtige dan op de hoogte brengen van hun intenties, kan deze onmiddellijk bijkomende uitleg vragen en bijkomende inlichtingen of opmerkingen verstrekken. Zo wordt niet enkel een bijkomende garantie voor de belastingplichtige ingevoerd maar wordt eveneens verhinderd dat de eerste schatting naderhand moet herzien worden omdat de ontvanger sommige elementen niet eerder kende. Dit zou eveneens tegemoet komen aan de principes van behoorlijk bestuur.

3°) Successierechten

Een zelfde probleem van motivering – zoals onderzocht bij de registratierechten – komt men ook tegen bij de successierechten.

Overigens legde het College van de federale ombudsmannen in het jaarverslag 1998¹⁰² reeds uit dat de belastingadministratie voor de erfgenamen soms erg onaangename verrassingen in petto heeft. In voorkomend geval ontving de kleinzoon van overledene op 16 december 1997 een brief van het ontvangkantoor waarin hij verzocht werd binnen de twee maanden een openstaande aanslag personenbelastingen, aanslagjaar 1989 (!) te betalen, ingekohierd op naam van zijn grootmoeder. Op 10 augustus 1995 werd wel een verjaringstuitend bevel toegestuurd, weliswaar op naam van de erfgenamen maar naar het adres waar de nalatenschap was opengevallen. In dit dossier werden brieven geschreven naar de verschillende diensten van de Administratie der Directe Belastingen. Hierbij heeft de administratie zich voorgenomen na een uitgebreid onderzoek regels uit te vaardigen die raken aan de organisatie van de verschillende diensten van de administratie en die de onderlinge samenwerking moeten verbeteren.

¹⁰² CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 127.

4°) Zegelrechten

Het College van de federale ombudsmannen komt hier terug op één bepaald dossier dat bijzondere aandacht verdiende¹⁰³.

Iemand die een sociale woning van een OCMW wenst te huren, dient een formulier door de ontvanger te laten invullen waarin de ontvanger bevestigt dat de kandidaat-huurder geen enkel onroerend goed bezit. In ruil voor dit formulier moet deze persoon dan zegelrechten betalen. Gezien de precaire toestand van sommige kandidaat-huurders is het wenselijk dat er een procedure uitgewerkt wordt waarbij geen zegelrechten verschuldigd zijn. Na stappen bij de fiscale administratie werd vorig jaar het volgende voorstel gedaan:

- De aanvrager van een sociaal voordeel tekent een verklaring dat hij naar eer en geweten geen onroerende goederen bezit en er geen vervreemd heeft tijdens een bepaalde periode.
- Daarna kan de betrokken overheid aan de fiscus vragen te controleren of de verklaring correct is.

In eerste instantie heeft de Antwerpse ombudsman in samenwerking met de federale ombudsmannen voor bemiddeling gezorgd. Het theoretische voorstel (zoals hierboven geformuleerd) dient nu als basis voor de verdere praktische discussies. Zowel de fiscale administratie als de sociale huisvestingsmaatschappijen hebben het initiatief naar zich getrokken om in onderling overleg een concrete en werkbare methode te zoeken die de laatste praktische vragen beantwoordt. De federale ombudsmannen kunnen deze werkwijze alleen toejuichen maar zullen zelf niet nalaten om regelmatig te informeren naar de stand van zaken.

F. Administratie der Douane en Accijnzen

Meerdere klachten betreffen dit jaar deze administratie, doch onmiddellijk moet worden opgemerkt dat deze klachten veelal voortvloeien uit de zeer zeldzame contacten, en bijgevolg erg fragmentarische kennis van deze administratie door particulieren.

1°) Ingevoerde goederen

Een deel van de klachten betref de door de administratie vastgestelde waarde van goederen waarvoor douanerechten en BTW verschuldigd zijn, en dit naar aanleiding van de invoer in België. Deze

¹⁰³ CFO, Jaarverslag 1998, p. 141.

rechten worden normaal bepaald op basis van het factuurbedrag, doch wanneer dit ontbreekt, kan een schatting van de waarde worden uitgevoerd door de administratie. Een dergelijke schatting kan nadien steeds aangevochten worden door de belastingplichtige. Het is deze laatste echter niet steeds duidelijk op welke wijze dit kan. Daarom volstaat het dan ook dat informatie wordt gegeven over de bestaande procedure.

In één dossier betreffende de waardering heeft het College ook zelf verder onderzoek verricht, gezien het grote verschil tussen het door de administratie vooropgestelde bedrag enerzijds en het door de belastingplichtige aangegeven bedrag anderzijds. Zo bracht een verzoeker van zijn jacht in Alaska pelsen mee van beren en van wilde schapen. Bij invoer van de pelsen rees de vraag over de waarde waarop invoerrechten betaald dienden te worden. De belastingplichtige haalde aan dat het jachttrofeeën waren met enkel een louter sentimentele waarde. De administratie weerhield echter het bedrag dat op de factuur van de Noord-Amerikaanse taxidermist stond vermeld. Volgens de verzoeker was dit een overwaardering van de huiden om de jager in geval van verlies van de huiden tijdens het transport schadeloos te stellen. Na afloop van het onderzoek van de aanvraag tot herziening die door de klager werd ingediend, bevestigde de administratie de initiële taxatie. Uit het onderzoek dat door het College van de federale ombudsmannen werd uitgevoerd, kwamen aanzienlijke verschillen in waardering door verschillende professionals van de sector aan het licht. De toegekende waarden hangen zowel af van de zeldzaamheid van de huiden als van de onbewerkte of gelooide staat ervan op het ogenblik van de invoer. In het erg gespecialiseerde domein van de huidenlooierijen kenden bepaalde specialisten waarden toe die de stelling van de administratie ondersteunden, terwijl anderen zeer afwijkende waarden toekenden.

2°) *Controle*

De Administratie der Douane en Accijnzen kreeg, naast de berekening en de inning van de verschuldigde belasting, ook verscheidene andere taken toegewezen, onder meer de controle op de naleving van de bestaande reglementering inzake sommige met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, zoals bijvoorbeeld de verkeersbelasting en de belasting op automatische ontspanningstoestellen.

Eén dossier betreft een klacht over de handelwijze van de controlerende ambtenaren naar aanleiding van een wegcontrole inzake

de naleving van de reglementering op het gebruik van een Eurovignet. Hoewel deze belasting niet kan beschouwd worden als een douanerecht, noch als een accijns, is het toch de Administratie der Douane en Accijnzen die de noodzakelijke controles uitvoert, zodat de materie ook onder deze afdeling besproken wordt. In het bewuste dossier ontstond onduidelijkheid over het feit of de belasting naar aanleiding van een wegcontrole uitgevoerd door een gemotoriseerde brigade van de douane, verschuldigd was of niet. Een Eurovignet (certificaat van betaling) dient immers aanwezig te zijn in elk motorvoertuig of samengesteld voertuig, bestemd voor het goederenvervoer, zodra de maximaal toegelaten massa ten minste 12 ton bedraagt, dit met oog op een voorlegging aan de controlerende ambtenaar. De chauffeur van een gecontroleerd voertuig kon het vignet echter niet voorleggen tijdens een dergelijke controle, daar de maximaal toegelaten massa van het voertuig net minder dan 12 ton bedroeg. Om dit aan te tonen, legde hij de controlerende ambtenaren de technische fiche en een officieel keuringsbewijs voor, waaruit de nodige gegevens duidelijk konden worden afgeleid. Niettemin werd een proces-verbaal opgesteld en werd van de verzoeker (werkgever van de chauffeur) betaling geëist van de verschuldigde belasting samen met een administratieve boete, wilde deze laatste het voertuig verder gebruiken. De verzoeker had dan ook geen keus en voldeed de belasting, maar diende eveneens een bezwaar in bij de gewestelijke directeur. Nog voor de uitspraak op dit bezwaarschrift (ruim 1 jaar later) herhaalde de hele situatie zich echter, daar het vignet voor datzelfde voertuig niet werd hernieuwd. Ook ditmaal voldeed de verzoeker de belasting, en de intussen opgelegde boete, en diende aansluitend een nieuw bezwaar in.

Omdat de uitspraak op deze beide bezwaarschriften op zich liet wachten en de intussen betaalde belasting vrij hoog was (tweemaal 50 000 BEF plus boeten) sprak de verzoeker het College aan met het verzoek deze situatie recht te zetten. Verder onderzoek leerde dat een kleine achterstand ontstaan was in de behandeling van de ingediende bezwaarschriften, daar onduidelijkheid bestond over de correcte toepassing van deze vrij nieuwe belastingreglementering. Dit verklaart ook de eerdere vergissingen die zich voordeden tijdens de controles. Daar intussen echter een positieve uitspraak volgde op beide bezwaarschriften van de verzoeker, werd geen verder onderzoek meer verricht. Het komt de ombudsman niettemin als inbreuk op de principes van behoorlijk bestuur voor dat onmiddellijke betaling van de belasting wordt geëist, wanneer er een geschil bestaat over de verschuldigdheid van deze belasting. Het was immers evenzeer mogelijk om de vaststellingen van de

controlerende ambtenaren op te nemen in een proces-verbaal, zonder effectieve betaling te eisen voor er zekerheid bestond over de verschuldigdheid van de belasting. Net zoals inzake de inkomstenbelasting, zou het ook hier passen dat uitspraak wordt gedaan op het eerdere bezwaarschrift, alvorens een nieuwe belasting wordt geheven op basis van dezelfde, reeds eerder betwiste gegevens.

G. Administratie van het Kadaster

1°) Vaststelling of wijziging van het kadastraal inkomen

Net als het voorgaande jaar bereikten ook dit jaar verscheidene klachten over deze administratie het College van de federale ombudsmannen, veelal naar aanleiding van de (her)schatting van het kadastrale inkomen.

In de eerste plaats kan dan ook verwezen worden naar wat reeds opgemerkt werd in het voorgaande jaarverslag¹⁰⁴, althans wat betreft de motivering van het vastgestelde bedrag. Zoals reeds werd vermeld bij voorgaande administraties, hecht het College immers zeer veel belang aan de duidelijke, adequate en verstaanbare motivering van elke beslissing. Specifiek inzake de notificatie van het kadastrale inkomen werd echter vastgesteld dat een bedrag wordt meegedeeld aan belastingplichtigen, zonder dat er verdere verduidelijkingen over de vaststelling van dit bedrag op het notificatiebericht voorkomen. De administratie wijst wel op de mogelijkheid om bijkomende vragen te stellen, wat ook steeds nadrukkelijker wordt meegedeeld aan de belastingplichtige. Een dergelijke mogelijkheid getuigt minstens van de goede wil van de administratie, maar gaat voorbij aan het feit dat (het aanvragen van) een mondelinge motivering steeds wordt beïnvloed door enerzijds zowel de houding als het humeur van de belastingplichtige en de ambtenaar, als anderzijds door de openingsuren die de administratie hanteert.

Wat het tweede probleem betreft dat aangehaald werd in het voorgaande jaarverslag, met name de behandeling bij voorrang van de schattingen, en dit ten nadele van de behandeling van de bezwaren tegen vastgestelde kadastrale inkomens, merkte het hoofdbestuur op dat deze vaststelling van het College, gebaseerd op uitspraken van de lokale besturen, minstens genuanceerd moet

¹⁰⁴ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 143-144.

worden. Vanzelfsprekend is het zo dat de werkzaamheden inzake de schattingen leiden tot een vertraging van de behandeling van bezwaren, doch er is op geen enkel ogenblik sprake van de "op-schorting" van de behandeling. Dit werd ook bevestigd door het hoofdbestuur aan de verschillende gewestelijke directeurs. In dit bericht wordt eveneens gewezen op de verplichting om een bezwaar af te handelen binnen redelijke termijn, meer bepaald binnen een termijn van gemiddeld 6 maanden, een stelling waarin ook de federale ombudsmannen zich kunnen terugvinden.

Tot slot moet worden opgemerkt dat uit de cijfers die de administratie overmaakte een duidelijk positieve tendens naar voor komt voor wat de achterstand inzake bezwaarschriften betreft. Sinds 1995 werden elk jaar opnieuw meer uitspraken verricht op bezwaren, dan dat er nieuwe bezwaren werden ingediend, zodat de voorheen opgebouwde achterstand aan bezwaarschriften stelselmatig weggewerkt wordt.

2°) *Samenwerking van het Kadaster met andere besturen*

Het College stelde vast dat in sommige dossiers de uitwisseling van gegevens tussen de administratie van het kadaster enerzijds en de administratie der directe belastingen of de administratie der BTW, registratie en domeinen anderzijds leidde tot bijkomende vertragingen.

Een eerste dossier betreft volgende situatie. De verzoeker koopt een deel (appartement) van een onroerend goed, met name een appartement. Daar er tot op dat ogenblik echter slechts één kadastraal inkomen vastgesteld was voor het volledige onroerend goed, dient een herschatting aangevraagd te worden. Intussen kan de belastingplichtige echter niet genieten van de verlaagde registratierechten, zodat deze volledig dienen te worden betaald. Bij de latere betekening van het kadastrale inkomen stelt de verzoeker vast dat nu wel kan genoten worden van het verlaagde tarief inzake registratierechten, en hij verzoekt de ontvanger dan ook om de terugbetaling van deze rechten. Daar de ontvanger echter nog niet officieel op de hoogte is gebracht van het nieuwe kadastrale inkomen, kan deze niet onmiddellijk ingaan op het verzoek. Uit het verdere onderzoek blijkt echter dat het Kadaster de ontvanger op de hoogte moet brengen, voorafgaand aan de notificatie aan de belastingplichtige. Dat dit in casu niet gebeurde, is dan ook zeer uitzonderlijk. Bovendien zal de op stapel staande oprichting van één administratie van kadaster, registratie en domeinen een dergelijke gegevensuitwisseling ongetwijfeld in de hand werken.

Problemen inzake de uitwisseling van gegevens tussen de administratie van het Kadaster en de administratie der directe belastingen geven echter wel meer aanleiding tot vertragingen, meer specifiek wanneer deze laatste administratie bijkomende gegevens opvraagt naar aanleiding van een bezwaar tegen de onroerende voorheffing. In enkele dossiers maakten de behandelende ambtenaren de opmerking dat met de verdere behandeling van het bezwaar diende gewacht te worden op bijkomende gegevens van het kadaster, doch dat deze gegevens eerder lang op zich lieten wachten. Het is het College echter nog niet volledig duidelijk of hier inderdaad een communicatieprobleem bestaat, en zo ja, waar dit probleem precies te situeren is. Het probleem zal dan ook onder de aandacht van de ombudsman blijven.

Tot slot moet nog opgemerkt worden dat de overdracht van de invordering van de onroerende voorheffing naar het Vlaams Gewest ook de werkwijze van het kadaster zal beïnvloeden. De onroerende voorheffing wordt immers nog steeds berekend en geïnd op basis van het kadastrale inkomen, zodat hier een vlotte en snelle gegevensuitwisseling noodzakelijk is.

H. Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (BBI)

In tegenstelling tot het voorgaande jaar, ontving het College ditmaal wel een klacht over het optreden van deze administratie. Aangezien het dossier nog niet werd afgerond, zal het hier niet besproken worden.

Wel kan reeds vooropgesteld worden dat de ombudsman zich, bij de behandeling van een klacht over deze administratie, in de regel zal beperken tot het eigenlijke optreden van de BBI op het terrein. Op deze wijze kan worden nagegaan wat zich effectief heeft afgespeeld tijdens het litigieuze onderzoek. De ombudsman is immers goed geplaatst om, als onafhankelijk en neutraal waarnemer, te trachten een volledig beeld van de gebeurtenissen te reconstrueren.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat, hoewel er geen twijfel bestaat over de bevoegdheid van het College van federale ombudsmannen ten aanzien van de Bijzondere Belastinginspectie, de nodige voorzichtigheid aan de dag moet worden gelegd bij de behandeling van klachten over deze administratie, gezien haar zeer specifieke taak.

Er kan weliswaar aangenomen worden dat belastingplichtigen die niet te goeder trouw zijn niet snel zullen verzoeken om een tussen-

komst van de ombudsmannen, gezien de objectiviteit en de hoge mate van openheid die de instelling eigen is. Niettemin moet het uitgesloten zijn dat een beroep op een extern orgaan het verdere onderzoek van de BBI zou vertragen of anderszins belemmeren. Dit verklaart de omzichtigheid die aan de dag zal worden gelegd bij de behandeling van klachten over deze administratie.

Tot slot kan nog verwezen worden naar de problematiek rond de onderzoeksbevoegdheden, die reeds eerder aan bod kwam bij de bespreking van de klachten over de Administratie voor Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF), zij het dat het gestelde probleem hier mogelijk nog prangender is. De ambtenaren van de Bijzondere Belastinginspectie kunnen immers optreden als ambtenaar van om het even welke fiscale administratie, en kunnen bijgevolg ook beschikken over de respectieve onderzoeksbevoegdheden. Evenwel moeten zij, bij het onderzoek naar de toepassing van een bepaalde belasting, de desbetreffende onderzoeksbevoegdheden respecteren. Meer nog dan voor een onderzoek uitgevoerd door de AOIF, schept een onderzoek uitgevoerd door de BBI dan ook ruimte voor geschillen over de correcte uitoefening van deze bevoegdheden.

I. Administratie der Thesaurie

De Administratie der Thesaurie (de Schatkist), als niet-fiscale administratie van het Ministerie van Financiën, heeft een tweeledige opdracht. De voornaamste opdracht is de centralisatie en de boekhoudkundige verwerking van alle ontvangsten en uitgaven van de Staat. De tweede opdracht is het vinden van de financiële middelen die nodig zijn voor het dagelijks evenwicht tussen deze inkomsten en uitgaven.

Het is een gegeven dat de inkomsten en de uitgaven niet steeds een parallel verloop kennen. Bijgevolg dient de Thesaurie erover te waken dat de termijngebonden of structurele tekorten gedekt worden door de uitgifte van leningen. Deze leningen kunnen zowel over een korte als over een lange termijn lopen, geplaatst op de interne of buitenlandse markt. Evenzo kan zij eventuele, tijdelijke overschotten beleggen, bijvoorbeeld op de interbankenmarkt.

In deze context kan de Dienst van de Grootboeken bepaalde transacties verrichten op verzoek van particulieren. Naar aanleiding van een dergelijke transactie werd het College aangesproken door een vzw, die de Dienst van de Grootboeken van de Thesaurie had verzocht om de verkoop van een aantal staatsobligaties. Omdat deze

verkoopsoopdracht, en ook de verkoop net voor het jaareinde plaatsvonden, werd de terugbetaling van de verkoopsom vertraagd door de sluiting tussen Kerst en Oudejaar. Na verzoek om toelichting van het College van de federale ombudsmannen corriëerde de Dienst van de Grootboeken niet enkel de gevolgen van de ontstane vertraging, maar nam zich ook voor om deze werkwijze structureel aan te passen. Aldus zullen, bij langdurige sluiting, de uitbetalingen niet meer gebeuren door tussenkomst van het Bestuur van de Postcheck, maar door de diensten van de Nationale Bank. Op deze wijze zal de voorziene verwerkingstermijn in alle omstandigheden kunnen worden gerespecteerd. Het hoeft geen betoog dat de flexibiliteit van de Thesaurie het College verheugt.

De Administratie van de Thesaurie, en meer bepaald haar Centrale Dienst der Vaste Uitgaven, komt verder in dit jaarverslag ook ter sprake onder de afdeling betreffende “Klachten in verband met de pensioendossiers behandeld door het Ministerie van Financiën”.

3.7.1.4. Besluit en aanbevelingen

Net zoals voorgaande jaren legt het College ook dit jaar veel nadruk op het duidelijk en volledig motiveren van elke handeling uitgaande van de administratie, wanneer deze handeling verdere gevolgen heeft voor de belastingplichtige. Deze plicht tot motivering volgt immers zowel uit de wet, als uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ook wanneer de betreffende handeling nog niet als definitief moet worden beschouwd.

Wanneer de administratie van het Kadaster overgaat tot de notificatie van een gewijzigd kadastraal inkomen, geeft zij wel aan waarom deze wijziging vereist was, doch uit het notificatiebericht blijkt op geen enkele wijze waarop het vastgestelde bedrag is gebaseerd. Het College meent dan ook dat de administratie een dergelijke schriftelijke motivering dient weer te geven in of samen met het bericht van vaststelling van het kadastraal inkomen, gezien het grote belang van deze motivering voor de belastingplichtige.

In een officiële aanbeveling¹⁰⁵ aan deze administratie stelde het College deze zienswijze voorop. Uit de opmerkingen van de administratie blijkt echter dat deze motiveringsverplichting zou leiden tot praktische moeilijkheden, zodat tot op heden enkel bijkomende

¹⁰⁵ CFO, OA 99/1.

– louter mondelinge – informatie wordt verstrekt, voor zover althans de belastingplichtige hierom uitdrukkelijk verzoekt. Zoals hoger reeds opgemerkt, kan het College deze zienswijze niet aanvaarden, zodat verder moet gezocht worden naar een aanvaardbare werkwijze.

De motivering van het bericht van wijziging inzake de inkomstenbelasting¹⁰⁶, en meer specifiek het verstrekken van een antwoord op de opmerkingen van de belastingplichtige naar aanleiding van dit bericht, kwamen reeds uitvoerig aan bod in de vorige jaarverslagen¹⁰⁷. In antwoord op de aanbeveling stelde de secretaris-generaal dat de ambtenaren, geconfronteerd met deze problematiek, herinnerd zullen worden aan het bestaan van de betreffende richtlijnen. Ongetwijfeld kan op deze wijze preventief tegemoet gekomen worden aan een deel van de latere bezwaarschriften, voorgelegd aan de gewestelijke directeur.

Wat de motivering van afbetalingsplannen betreft, blijft de administratie der directe belastingen bij het aanvankelijk ingenomen standpunt, ondanks de officiële aanbeveling¹⁰⁸ in deze materie. De administratie wijst hiertoe op de afwezigheid van een wettelijk kader, doch dit mag er niet toe leiden dat de belastingplichtige geen verklaring krijgt voor het al of niet toestaan van de gevraagde betalingsfaciliteiten. Het verstrekken van de motieven die hebben geleid tot deze beslissing zou niet enkel tegemoet komen aan de beginselen van behoorlijk bestuur, doch verhindert eveneens dat de belastingplichtige het gevoel krijgt dan de beslissing louter willekeurig werd genomen. De oprichting van de Contactcel Invorderingen, en de groepering van de verschillende ontvangers in één administratie van de invordering, kan hier mogelijk bijdragen tot een oplossing. Een dergelijke herstructurering zal ongetwijfeld leiden tot een meer uniforme werkwijze en tot een verbetering van de contacten tussen de ontvanger en de belastingplichtige.

Inzake de verzending van het aanslagbiljet blijft er onzekerheid bestaan of en wanneer de belastingplichtige effectief van dit biljet kennis heeft gekregen. Gezien deze verzending niet meer aangetekend gebeurt, kan deze kennisname enkel vermoed worden, wanneer het biljet niet wordt terugbezorgd aan de administratie¹⁰⁹. Het College wenst geenszins terug te keren naar een eerder in onbruik

¹⁰⁶ CFO, OA 98/7.

¹⁰⁷ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 102 en *Jaarverslag 1998*, p. 109-110.

¹⁰⁸ CFO, OA 98/9.

¹⁰⁹ CFO, OA 98/17.

geraakte werkwijze, maar wenst te wijzen op een andere mogelijkheid: wanneer de betaling door de belastingplichtige uitblijft, kan een eerste aanmaning tot betalen aangetekend worden verzonden, samen met een kopie van het oorspronkelijke aanslagbiljet. Op deze wijze kan ook deze verzending volstaan om de belastingplichtige op de hoogte te brengen, zonder hiertoe elke belastingplichtige een aangetekend schrijven te versturen. De kortere bezwaartermijn voorzien in de nieuwe fiscale procedure kan immers leiden tot een toename van de geschillen waarin de belastingplichtige beweert nooit een aanslag te hebben ontvangen. De administratie heeft er dan ook alle belang bij om zich een vaste datum te verschaffen, vanaf wanneer de bezwaartermijn kan geacht worden te zijn ingegaan.

In elke administratie, en zeker een fiscale administratie, is de beschikking over juiste en volledige informatie absoluut noodzakelijk, wil men een correcte en snelle werking bekomen. De aangifte in de personenbelasting vormt tot op vandaag dan ook de eerste bron van inlichtingen, en dient nauwgezet te worden ingevuld. De duidelijkheid van de bijlagen bij deze aangifte, en de mogelijkheid voor de belastingplichtige om op eenvoudig verzoek duidelijke aanwijzingen te verkrijgen, verdient dan ook alle verdere aandacht. Hierbij aansluitend kan worden opgemerkt dat niet enkel de betreffende reglementering voor een gewone belastingplichtige weinig toegankelijk is, doch dat ook de administratieve organisatie en interne taakverdeling deze laatste elk gevoel voor richting kunnen doen verliezen.

Regelmatig stelt het College vast dat problemen en daaruit voortvloeiende klachten, niet ontstaan door een verkeerde werkwijze, noch door een lacune in de reglementering, doch uit een gebrek aan snelle en efficiënte gegevensuitwisseling, zowel binnen éénzelfde administratie als tussen de verschillende administraties. Een gedegen organisatie enerzijds, en de beschikking over voldoende technische middelen en personeel anderzijds, moeten hier een oplossing kunnen vormen. Deze problematiek is vooral aan de orde bij de verschillende ontvangkantoren. Precies deze diensten fungeren echter vaak als "eerste-lijns" opvang voor de belastingplichtige, ongeacht de aard van het voorliggende probleem of geschil; ze dienen een klantgerichte houding aan te nemen die echter heel wat tijd in beslag neemt. Dit veronderstelt bovendien dat het personeel, verbonden aan deze diensten, hiertoe voldoende is opgeleid. Het College meent dan ook dat een specifieke opleiding hiertoe zeer nuttig zou zijn, als voorbereiding op deze vaak delicate taak. Bovendien kan deze opleiding ook de afkeer – die vaak voorkomt bij

de belastingplichtige – ten dele voorkomen en zo het imago van de fiscale administratie verbeteren.

Daarnaast kan nogmaals gewezen worden op de behandelingstermijn van de ingediende bezwaarschriften, althans wat betreft de inkomstenbelastingen. De nieuwe fiscale procedure, die een behandelingstermijn van 6 maanden (9 maanden ingeval van ambtshalve aanslag) vooropstelt, komt tegemoet aan de algemene aanbeveling¹¹⁰ die het College hieromtrent poneerde. Het mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat de administratie bij de behandeling van de bezwaarschriften, met inbegrip van de afhandeling van de oude bezwaarschriften, moet kunnen beschikken over alle hiertoe vereiste middelen en personeel, wil men het beoogde resultaat bereiken.

Aansluitend bij de twee vorige alinea's kan nog worden opgemerkt dat het College, tijdens de behandeling van klachten regelmatig wordt gewezen op gebrek aan personeel bij de aangesproken dienst. Dit probleem verdient dan ook alle nodige aandacht, en kan eventueel aan bod komen in een onderling overleg tussen alle fiscale administraties. Daarnaast kunnen de huidige hervorming van deze administraties, en de verdere informatisering van het volledige departement hier mogelijk reeds een (gedeeltelijke) oplossing aanreiken.

Het Wetboek Inkomstenbelastingen voorziet in een eenvoudige en snelle procedure om eenvoudige vergissingen in de aanslag recht te zetten, wanneer de belastingplichtige hierom verzoekt of wanneer de administratie zelf een vergissing vaststelt. Deze procedure kan echter uitsluitend in een strikt aantal gevallen worden toegepast, en wordt bijvoorbeeld niet aangewend om alsnog een vrijstelling toe te staan, indien de belastingplichtige hier niet tijdig en uitdrukkelijk verzocht. Deze strikte toepassing leidt niet enkel tot een verplichting om bezwaar in te dienen, maar creëert bovendien vaak onbegrip bij een belastingplichtige, die niet begrijpt waarom de administratie deze kleine en eenvoudige vergissing niet wil rechtzetten. Een zelfde opmerking kan geformuleerd worden over de strikte, en soms erg formalistische ontvankelijkheidsvereisten van een bezwaarschrift.

Een laatste opmerking kan geuit worden over de regelmatig terugkerende klachten inzake waardering van een onroerend goed, en dit bij de berekening van de verschuldigde BTW, registratie- of successierechten. De (her)waardering van het goed door de hiertoe aangestelde ambtenaar leidt niet zelden tot onbegrip bij de belas-

¹¹⁰ CF, AA 97/8.

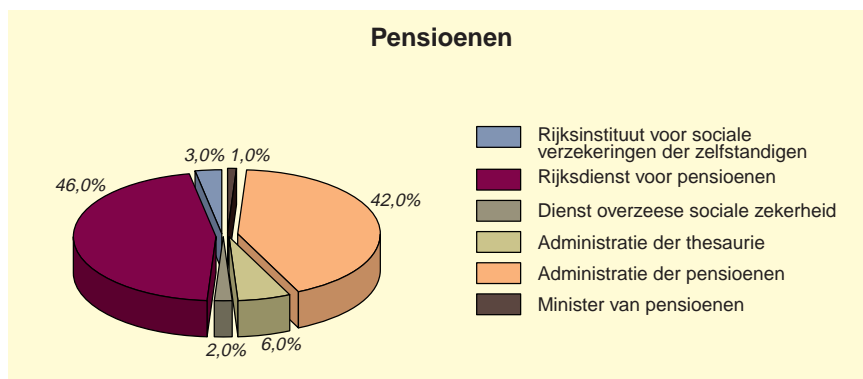
tingplichtige, gedeeltelijk ook omdat het deze laatste niet duidelijk is waarop het vastgestelde bedrag is gebaseerd. Hoewel het door deze ambtenaar vooropgestelde bedrag niet onherroepelijk is, zou het hanteren van een voorafgaande, informele overlegprocedure tussen belastingplichtige en ontvanger vele geschillen kunnen vermijden. Op deze wijze kunnen immers voorafgaand aan de vaststelling van het bedrag, reeds de nodige argumenten aangereikt worden om te komen tot een correcte waardering.

Tot besluit wenst het college nogmaals te wijzen op het feit dat de besproken administraties in talloze gevallen onberispelijk optreden. De bovenstaande opmerkingen vormen dan ook geen miskenning van dit optreden, doch wensen enkel die gevallen aan te halen, waar verbetering mogelijk is.

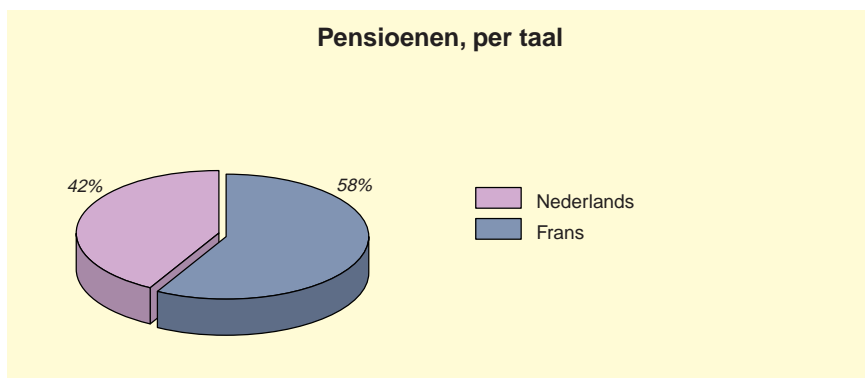
3.7.2. Klachten betreffende pensioendossiers behandeld door het Ministerie van Financiën

3.7.2.1. Cijfers

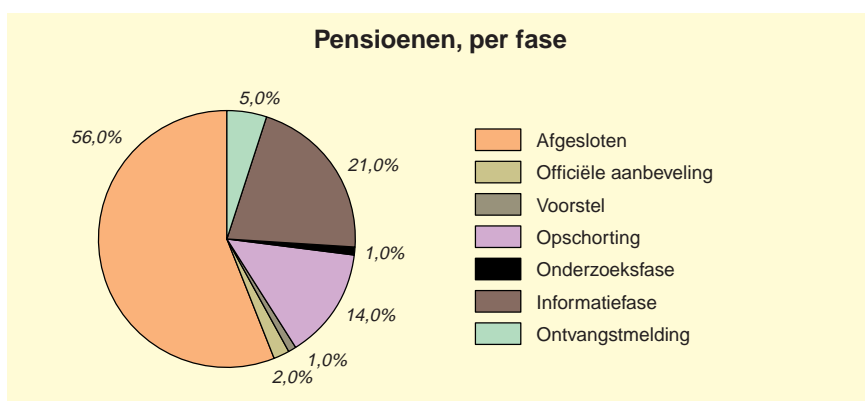
Pensioenen	Aantal
Minister van pensioenen	1
Administratie der pensioenen	42
Administratie der thesaurie	6
Dienst overzeese sociale zekerheid	2
Rijksdienst voor pensioenen	46
Rijksdienst voor sociale verzekeringen der zelfstandigen	3
TOTAAL	100



Taal	Aantal
Frans	58
Nederlands	42
TOTAAL	100



Fase	Aantal
Ontvangstmelding	5
Informatiefase	21
Onderzoeksfase	1
Opschorting	14
Voorstel	1
Officiële aanbeveling	2
Afgesloten	56
TOTAAL	100



Evaluatie van de afgesloten dossiers	Aantal	onbehoorlijk bestuur volgens criteria	
behoorlijk bestuur	28	overeenstemming met het recht	2
onbehoorlijk bestuur	13	rechtszekerheid	2
geen oordeel	15	redelijkheid	1
		gelijkheid en onpartijdigheid	1
		zorgvuldigheid : redelijke termijn	4
		zorgvuldigheid : actieve en passieve informatie	4
TOTAAL	56	TOTAAL	14

3.7.2.2. Vooraf

We herinneren eraan dat twee administraties van het Ministerie van Financiën betrokken zijn bij het beheer van pensioendossiers van de openbare sector. Schematisch kunnen we stellen dat de Administratie der Pensioenen het jaarlijks brutobedrag berekent terwijl de Administratie der Thesaurie, en meer bepaald de Centrale Dienst der Vaste Uitgaven (CDVU), de maandelijkse bruto- en nettobedragen van het pensioen berekent en het pensioen uitbetaalt.

De pensioendossiers van de privé-sector worden behandeld in het deel gewijd aan de federale parastatalen (cf. II.4.1.2.I.).

Bij koninklijk besluit van 4 mei 1999 dat van kracht werd op 1 juni 1999, werden de twee leden van de Ombudsdienst Pensioenen benoemd. Krachtens de artikelen 1, alinea 2 en 9, alinea 3 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen mogen de federale ombudsmannen hun taken niet uitoefenen ten aanzien van de federale administratieve overheden die door een bijzondere wettelijke bepaling over een eigen ombudsman beschikken. Zij moeten de klachten overmaken aan deze ombudsdienst.

Op 14 juli 1999, nl. vanaf het ogenblik dat de bevoegde minister ons meedeelde dat de Ombudsdienst pensioenen volledig operationeel was, heeft het College van de federale ombudsmannen alle klachten i.v.m. pensioenen die sinds 1 juni 1999 ingediend waren en waarvoor het College begonnen was met de inzameling van de inlichtingen die voor het onderzoek van deze dossiers nodig waren, overgemaakt aan de Ombudsdienst Pensioenen. De klagers werden van deze doorverwijzing op de hoogte gesteld.

De verdere opvolging van de klachten ingediend vóór 1 juni 1999 wordt verzekerd door het College van de federale ombudsman-

nen. Uit oogpunt van een gezond beheer wordt het onderzoek van deze klachten dat door het College werd aangevat, ook door het College afgerond.

Tijdens de debatten in de Commissie voor de Verzoekschriften van onze jaarverslagen 1997 en 1998 heeft de Commissie toegezegd zich te zullen bezinnen over de overdracht van bevoegdheden van de parlementaire ombudsmannen naar een administratieve ombudsdienst, of, met andere woorden, van een orgaan van externe controle en volledig onafhankelijk naar een dienst met een interne controle-opdracht.

Op dit ogenblik zijn de gepensioneerden en toekomstig gepensioneerden de enigen die geen beroep meer kunnen doen op deze onafhankelijke parlementaire ombudsman. Dit druist in tegen het grondwettelijk gelijkheidsprincipe.

Hierbij komt nog dat het toenemend aantal ombudsdiensten het er niet gemakkelijker op maakt voor de gepensioneerden. Aldus komen we tussen in klachten betreffende het gewaarborgd minimuminkomen voor bejaarden terwijl het pensioenaspect van diezelfde dossiers moet worden doorverwezen naar de Ombudsdienst Pensioenen.

We herinneren eraan dat de Administratie der Pensioenen en de Administratie der Thesaurie een groot aantal pensioendossiers behandelen. Dit aantal schommelt om en bij de 325 000. Uiteraard doen gepensioneerden die om één of andere reden niet tevreden zijn over de werkwijze van de administratie een beroep op het College van de federale ombudsmannen. In dit deel besteden we de meeste aandacht aan deze dossiers, zonder daarbij uit het oog te verliezen dat het aantal klachten betreffende de twee hier bedoelde administraties slechts een fractie vertegenwoordigt van het globaal aantal dossiers dat zij beheren. De opmerkingen die hier worden geformuleerd, hebben dan ook betrekking op een betrekkelijk beperkt aantal klachten vergeleken met het hoger vermelde cijfer; toch worden ze aangehaald omwille van de frequentie van het type klachten vergeleken met het totaal aantal klachten dat ons College over de twee bedoelde administraties ontvangt.

3.7.2.3. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

A. Administratie der Pensioenen

De klachten met betrekking tot de Administratie der Pensioenen waarvoor tijdens het dienstjaar 1999 op ons Bureau een beroep werd gedaan, betreffen rust- en overlevingspensioenen van de

openbare sector (ambtenaren, magistraten, militairen, bepaalde gemeenten en OCMW's, leerkrachten, ...).

We vestigen er de aandacht op dat het ontvangstbewijs van de pensioenaanvraag een aantal wijzigingen heeft ondergaan. In zoverre wij dit kunnen beoordelen, werden ook de overige standaarddocumenten die de (toekomstig) gepensioneerde ontvangt bij het onderzoek van zijn aanvraag, zoals het voorlopig bericht van betaling, gewijzigd. Wij menen dat door deze wijzigingen een grotere duidelijkheid werd gecreëerd. Er werd duidelijk een inspanning geleverd om een begrijpelijker taalgebruik te hanteren. Zo vermeldt het ontvangstbewijs de personen die door de gepensioneerde kunnen worden gecontacteerd wanneer hij vragen heeft bij de behandeling van zijn aanvraag. De gepensioneerde wordt eerst doorverwezen naar de ambtenaar die zijn dossier behandelt. De naam en het rechtstreekse telefoonnummer van de contactpersoon worden vermeld. Voor meer algemene inlichtingen worden ook de gegevens (naam, telefoonnummer en adres) vermeld van de informatieambtenaar. De persoon die niet tevreden is over de behandeling van zijn dossier kan zich hiervoor schriftelijk richten tot het diensthoofd waarvan de naam eveneens op het document vermeld staat. De volgende stap – eveneens vermeld op het document – bestaat in het contact met de directeur-generaal van de Administratie der Pensioenen. Tot slot worden ook de naam en het adres meegedeeld van de federale ombudsman en wordt het onpartijdige karakter van het College van de federale ombudsmannen benadrukt.

Vervolgens worden de verschillende fasen in de behandeling van de pensioenaanvragen kort beschreven.

Zelfs al zal in de toekomst pas blijken in welke mate deze documenten beantwoorden aan de gerechtvaardigde vraag van de burger naar een duidelijk en verstaanbaar taalgebruik vanwege de administratie, menen we dat deze documenten alvast in de richting gaan van een betere voorlichting van de gepensioneerden.

Reeds in de twee vorige jaarverslagen vestigde het College de aandacht op een aantal klachten betreffende de behandelingsduur van een pensioenaanvraag. Tussen de pensioenaanvraag die een jaar vóór de effectieve ingang van het pensioen kan worden ingediend, en de eindbeslissing waarin alle elementen worden vermeld die aan de basis liggen van de berekening van het brutojaarbedrag (loopbaan, wedde, gelijkstellingen, ...) kunnen verschillende jaren verstrijken. Het Jaarverslag 1998 herinnerde eraan dat de termijn van het onderzoek van de pensioenaanvraag door de Administratie toeneemt naarmate een andere instelling in de procedure tot vaststelling van het definitieve pensioenbedrag is betrokken.

We halen hier het voorbeeld aan dat in het Jaarverslag 1998¹¹¹ werd besproken en inmiddels opgelost is. Het betrof een leerkracht die sinds 1 maart 1996 met pensioen was en die het definitieve pensioenbedrag pas 3 jaar later, in februari/maart 1999, vernam. Zijn loopbaan in het onderwijs gaf hem geen recht op een pensioen van de openbare sector, maar kon worden gevaloriseerd in het sociale zekerheidsstelsel van de privé-sector. In dit verband richtte de Rijksdienst voor Pensioenen zich tot de Administratie der Pensioenen met het verzoek de inlichtingen te bezorgen die vereist zijn voor de berekening van het pensioen in de privé-sector. De Administratie wendde zich op haar beurt tot het Departement Onderwijs van het Ministerie van de Franse Gemeenschap. Na ontvangst van de gewenste inlichtingen hechtte de Administratie der Pensioenen haar principieel akkoord aan de overdracht van de sociale bijdragen van de openbare sector naar de privé-sector.

We vestigen er de aandacht op dat de burger in dit type dossier, waarin meerdere actoren betrokken zijn, de verschillende diensten (de Rijksdienst, de Administratie der Pensioenen en de Franse Gemeenschap) die zijn dossier behandelen al snel verwacht, waardoor hij zijn misnoegen uit ten aanzien van de “administratie” in het algemeen en de dienst die het pensioen in laatste instantie uitbetaalt in het bijzonder.

We hebben reeds gewezen op vertragingen in de overdracht van informatie van het Departement Onderwijs van de bevoegde Gemeenschap naar de Administratie der Pensioenen. Er leken telkens meerdere herinneringsbrieven nodig te zijn vóór de gevraagde inlichtingen werden doorgezonden. We wijzen erop dat de wijze waarop de bevoegde Gemeenschap de dossiers behandelt en de redenen van een eventuele vertraging, aangelegenheden vormen waarvoor ons College niet bevoegd is. Terwijl de Vlaamse parlementaire ombudsman kennis kan nemen van klachten over het Departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bestaat er geen ombudsman voor de Franse, noch voor de Duitstalige Gemeenschap.

Het College van de federale ombudsmannen stelde in zijn Jaarverslag 1998 voor dat de minister van Pensioenen deze problemen zou ter sprake brengen bij zijn communautaire collega's van Onderwijs om zo te komen tot een oplossing die de Administratie der Pensioenen in staat zou stellen dergelijke dossiers binnen een redelijke termijn te behandelen. De federale overheid wordt immers

¹¹¹ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 156.

door bepaalde administraties van de Gemeenschappen regelmatig geblokkeerd bij de behandeling van de dossiers. De minister heeft evenwel nog niet laten weten welk gevolg hij aan dit voorstel wenst te geven.

De tussenkomst van het Rekenhof is verplicht in de procedure tot vaststelling van een pensioen van de openbare sector dat door het Ministerie van Financiën wordt beheerd. Dit Hoog College beslist immers over de legaliteit en het bedrag van het pensioen ten laste van de Schatkist. De dossiers worden door de Administratie der Pensioenen ontvangen en onderzocht en vervolgens voor goedkeuring overgemaakt aan het Rekenhof. In ons vorige verslag merkten we op dat het enige tijd kan duren voor het Hof zijn fiat geeft. Als voorbeeld halen we een dossier aan dat tijdens het dienstjaar 1999 werd afgesloten. Het Rekenhof keurde begin 1999 het dossier goed terwijl het pensioen van de klager reeds in 1996 was ingegaan. De oorzaak van deze lange behandelingsduur leek te schuilen in een meningsverschil tussen het Rekenhof en de vroegere werkgever van de klager.

Op een vraag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers¹¹² over de projecten tot hervorming van de interventieprocedure van het Rekenhof, antwoordde de minister van Financiën dat de goedkeuringsprocedure met ingang van oktober 1995 werd gewijzigd. Er wordt nog slechts een beperkt aantal dossiers aan een diepgaande controle van het Rekenhof onderworpen vermits de nieuwe procedure een einde maakte aan de systematische controle van ieder dossier. Diepgaande thematische controles worden eveneens door het Hof uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld inzake perequatie, gewaarborgd minimum of cumulatie. Daarnaast heeft het Rekenhof zijn goedkeuring gegeven aan de opsplitsing van de voorleggingsprocedure in een formele en een informele fase. Op het ogenblik waarop de parlementaire vraag werd gesteld, had de voorleggingsprocedure nog steeds een formeel karakter en diende er vooraf een ministerieel besluit of borderel te worden opgesteld. Hoewel deze procedure werd geautomatiseerd, nam ze toch nog altijd enkele weken in beslag waardoor de afsluiting van het dossier vertraging opliep. Volgens de nieuwe procedure zal het dossier onmiddellijk voor informele goedkeuring, zonder ministerieel besluit noch borderel, worden voorgelegd. Onmiddellijk na de informele goedkeuring zal het eventueel niet uitbetaalde deel van het pensioen worden uitgekeerd en ontvangt de gepensioneerde zijn definitieve

¹¹² *Vr. en Antw.*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1998-1999, vraag nr. 1601 van 18 december 1998 (Huysentruyt), p. 21975-21979.

pensioenstaat. Het louter formele gedeelte van de goedkeuringsprocedure zal op zuiver administratief vlak worden afgehandeld.

Het Rekenhof en de Administratie der Pensioenen zijn het eens geraakt over de technische aspecten van deze nieuwe werkwijze. De interne richtlijnen van deze nieuwe procedure werden in de loop van 1999 bezorgd aan de betrokken diensten.

De minister voegde hieraan toe dat de Administratie, in de mate dat het dossier dit toelaat, het definitieve pensioenbedrag vóór de goedkeuring door het Rekenhof mag uitkeren. Hoewel in dergelijke gevallen de gepensioneerde geen financieel belang meer heeft bij een snelle goedkeuring van zijn dossier, blijkt niettemin dat verschillende personen zich bij het College hebben beklaagd over de onzekerheid omtrent hun definitieve pensioenbedrag.

Een aantal dossiers waar we kennis van hebben gekregen, zijn delicaat van aard omdat ze de terugvorderingsbeslissingen van de Administratie der Pensioenen betreffen. In bedoelde dossiers werd de klagers verweten enerzijds geen aangifte te hebben gedaan van de hervatting van een beroepsactiviteit, wat aanleiding gaf tot de opschorting van de gewaarborgde minimumuitkering of de wezentoelage, of anderzijds het plafond van de toegelaten beroepsinkomsten te hebben overschreden, wat leidde tot de opschorting van het gewaarborgd minimumpensioen gedurende één jaar. Het minimumpensioen wordt bijvoorbeeld toegekend aan personen die omwille van lichamelijke ongeschiktheid vervroegd pensioen genieten, op voorwaarde dat het nominale pensioenbedrag, zijnde het pensioen waarop zij op basis van hun loopbaan bij de overheid recht hebben, het minimumbedrag niet bereikt.

Wanneer de Administratie vaststelt dat de gepensioneerde de verbintenis tot aangifte niet nakomt, of vergeet dit te doen – deze verbintenis komt voor in een clause van een standaardformulier dat hij ondertekende op het ogenblik dat zijn pensioen inging – wordt dit feit gelijkgesteld aan bedrog of aan fraude. In dit geval worden de bedragen over een periode van vijf jaar teruggevorderd. Indien geoordeeld wordt dat een tekortkoming van de Administratie in het dossierbeheer aan de basis ligt van de onverschuldigde uitkering, worden "enkel" de uitkeringen over een periode van 6 maanden teruggevorderd.

We zullen dieper ingaan op twee voorbeelden, maar eerst willen we melden dat het strijdig is met de beginselen van behoorlijk bestuur om aan gepensioneerden de naleving op te leggen van een verplichting waartoe zij zich soms vele jaren voordien hebben verbonden en dit terwijl zij zich niet steeds bewust zijn van de toe-

dracht van deze verbintenis. Bovendien heeft de administratie de mogelijkheid deze inlichtingen zelf te vinden. Gemakkelijkheids-halve wordt die verplichting tot het afleggen van een verklaring nochtans aan de gepensioneerde opgelegd.

In het eerste geval betrof het een verzoeker die sinds 1985 in de openbare sector met pensioen was. Op dat ogenblik ondertekende hij een verklaring waarin hij zich ertoe verbond iedere beroepsactiviteit aan de Administratie der Pensioenen aan te geven. In 1995, of 10 jaar na de ondertekening van zijn verbintenis, werd hij burgemeester en vervolgens schepen van zijn gemeente. Hij liet na de inkomsten aan te geven die hij uit deze ambten ontving. In 1998, na een herziening van zijn dossier, werd hem per brief meegedeeld dat de cumulatie van zijn mandaat en zijn pensioen toegelaten was. Enkele maanden later schortte de Administratie der Pensioenen evenwel de uitbetaling van zijn pensioen gedurende een maand op omdat hij zijn aanvullende beroepsinkomsten niet had aangegeven.

Op basis van de billijkheid verzocht het College van de federale ombudsmannen de Administratie der Pensioenen het pensioen alsnog aan de betrokkene uit te betalen aangezien het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel in de behandeling van zijn dossier niet werden nageleefd. Na de eerste brief van de Administratie der Pensioenen was verzoeker immers terecht in de overtuiging dat zijn dossier in orde was. De administratie weigerde echter het voorstel te volgen van de parlementaire ombudsman omdat de gepensioneerde zich op het ogenblik van zijn pensionering ertoe verbonden had elke wijziging van zijn beroepsinkomsten aan te geven, hetgeen hij niet is nagekomen.

Daarop heeft ons College de Administratie der Thesaurie officieel aanbevolen¹¹³ een paragraaf toe te voegen aan de betalingsfiches die zij aan de gepensioneerden toestuurt wanneer er zich een wijziging in hun situatie voordoet (indexering, nieuwe belastingsschalen,...), om hen op die wijze te herinneren aan de aangifteverplichting. In redelijkheid kan immers worden gesteld dat de gepensioneerden de aangegane verbintenis wellicht uit het oog hebben verloren, te meer wanneer ze meer dan 10 jaar na de ondertekening van het formulier weer een beroepsactiviteit aanvaatten, zoals dit het geval was bij de betrokkene.

De Administratie der Pensioenen heeft onze officiële aanbeveling gevolgd ; sinds juni van dit jaar herinnert een nieuwe paragraaf op

¹¹³ CFO, OA 99/3.

de betalingsfiches, die naar de gepensioneerden worden gestuurd hen aan hun aangifteverplichting.

Dit dossier vestigde ook de aandacht op het probleem van de bewijslast die de administratie legt bij de burger, terwijl – we wezen er reeds op – zij zelf over de middelen beschikt om de gewenste inlichtingen in te winnen. In dit verband liet de administrateur-generaal van de Administratie der Pensioenen ons weten dat de contacten tussen zijn administratie en de Administratie der Directe Belastingen binnenkort zouden moeten leiden tot de overdracht van gegevens over de beroepsinkomsten die door de gepensioneerden worden aangegeven.

Wij kunnen dit initiatief van het Ministerie van Financiën enkel toejuichen. Op deze manier krijgt de Administratie der Pensioenen de mogelijkheid om in terugvorderingsdossiers het onverschuldigd uitbetaalde bedrag zo snel mogelijk ter kennis te brengen, waardoor wordt vermeden dat te grote bedragen moeten worden teruggevorderd. Bovendien kunnen de getroffen gepensioneerden maar moeilijk begrijpen dat de Administratie der Pensioenen, die net als de Administratie der Directe Belastingen deel uitmaakt van het Ministerie van Financiën niet over de informatie beschikt die eerder aan deze laatste werd doorgegeven.

Wanneer de Administratie der Pensioenen de letterlijke bewoordingen van een gesprek niet kan bevestigen of in het dossier van de gepensioneerde geen spoor vindt van enige briefwisseling, wordt het bewijzen van ondernomen stappen nog moeilijker. Dit is het geval wanneer de gepensioneerde beweert – telefonisch, schriftelijk of mondeling bij een bezoek – aangifte te hebben gedaan van het feit dat hij een nieuw pensioen genoot of dat hij een beroepsactiviteit had hervat.

Het College van de federale ombudsmannen heeft in dergelijke gevallen af te rekenen met twee tegenstrijdige versies over een feitelijk element: zijn neutraliteit laat niet toe aan één van beide versies meer geloof te hechten wanneer het College hiertoe niet over de nodige elementen, of minstens over aanwijzingen, beschikt.

Beide problemen, namelijk de naleving van een verbintenis die jaren voordien werd aangegaan en de doorstroming van informatie tussen fiscale en niet-fiscale administraties van het Ministerie van Financiën, treffen we aan in een dossier dat reeds in het Jaarverslag 1998¹¹⁴ werd onderzocht en dat nu werd afgesloten.

¹¹⁴ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 162-164.

Een persoon ontving sinds 1988, het jaar waarin haar echtgenoot overleed, twee overlevingspensioenen ten laste van de Schatkist. Sinds 1994 ontving zij eveneens een rustpensioen ten laste van de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid (DOSZ) waarvan zij aangifte deed bij de Administratie der directe Belastingen. Daarnaast meldt zij dat zij zich naar de Administratie der Pensioenen had begeven waar men haar geantwoord zou hebben dat haar privé-pensioen (DOSZ) geen enkele invloed had op haar pensioenen van de openbare sector.

In juli 1997 liet de Administratie der Pensioenen haar weten dat het totale bedrag van haar verschillende pensioenen het toegelaten plafond overschreed en dat één van haar overlevingspensioenen verminderd zou worden met het bedrag van haar DOSZ-pensioen. Voor de terugvordering van het onverschuldigde bedrag deelde men haar in juli en in september 1997 mee dat er toepassing werd gemaakt van de verjaringstermijn van 6 maanden.

De stappen die verzoekster ondernam en de tussenkomst van de ombudsman hebben geleid tot een nieuw onderzoek van het dossier van verzoekster. Daarop werd door de Administratie een standaardformulier te voorschijn gehaald dat door betrokkene, korte tijd na het overlijden van haar echtgenoot, werd ondertekend en waarin zij zich ertoe verbond aangifte te doen van ieder nieuw pensioen dat zij in de toekomst zou ontvangen. De verjaringstermijn van 6 maanden werd daarmee gebracht op 5 jaar !

In dit dossier werden meerdere brieven gericht aan de Administratie der Pensioenen. Verder vond er ook een bemiddelingsbijeenkomst plaats op ons Bureau die evenwel niet heeft geleid tot een voor de verzoekster aanvaardbaar voorstel. Na een – bijzonder constructieve – werkvergadering met de Directie van de Administratie der Pensioenen, verzochten de federale ombudsmannen de Administratie om, op basis van de billijkheid, in dit dossier niet over te gaan tot de toepassing van de verjaringstermijn van vijf jaar vermits de administratie de tekortkoming niet zelf ontdekt had, maar deze aan het licht kwam na een eenvoudig verzoek om informatie van de verzoekster of de ombudsman betreffende het onverschuldigd uitbetaalde bedrag. Bovendien kon aan betrokkene geen fraude worden verweten en had ze geen beroep voor een rechtbank aangetekend. De Administratie der Pensioenen, die dit voorstel gunstig onthaalde, maakte het voor advies over aan het Rekenhof.

Tijdens het dienstjaar 1999 liet het Rekenhof de Administratie der Pensioenen weten dat het niet kon instemmen met het voorstel van

het College van de federale ombudsmannen. Het Rekenhof verwees daarbij naar het feit dat de wettelijke bepaling, die de semestriële en de vijfjarige verjaringstermijn voorschrijft, van openbare orde is. Daarenboven oordeelde het Hof dat het in casu geen geval betreft waarin de rechter naar billijkheid kan beslissen. We betreuren dat het Rekenhof het beginsel van de billijkheid verworpen heeft, maar integendeel vastgehouden heeft aan het karakter van openbare orde van de wet. Ook betreuren we dat het Hof het beginsel van de billijkheid met het redelijkheidsbeginsel verward heeft en dat het ten onrechte het beginsel van de billijkheid en het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel tegenover elkaar heeft gesteld.

Het Rekenhof heeft de Administratie der Pensioenen verzocht verschillende aspecten van het concrete dossier van verzoekster te onderzoeken. Zo wil het Hoog College weten of het beginsel van behoorlijk bestuur niet betekent dat de aangifte van de klaagster bij de DOSZ van het feit dat zij een overlevingspensioen ten laste van het Ministerie van Financiën genoot, bij afwezigheid van een wettelijke verplichting, ambtshalve diende overgemaakt aan de dienst van de Administratie der Pensioenen. Hierdoor hadden onverschuldigde betalingen alsook problemen bij het terugvorderen van bedragen kunnen worden vermeden.

Na een nieuw onderzoek van de juridische en feitelijke elementen waarover het College beschikte, werd de Administratie der Pensioenen officieel aanbevolen¹¹⁵ om haar eerste beslissing inzake terugvordering te handhaven, nl. de semestriële terugvordering van het niet-verschuldigde bedrag.

De Administratie der Pensioenen bleef uiteindelijk bij haar standpunt en herhaalde haar voorstel geformuleerd tijdens de bemiddelingsvergadering.

In dergelijke terugvorderingsdossiers lijken de gepensioneerden van de openbare sector de enigen te zijn die de mogelijkheid voorzien in artikel 22, §2, van het Handvest van de sociaal verzekerde niet kunnen benutten, nl. dat de administratie kan afzien van de terugvordering van het onverschuldigde, in behartenswaardige gevallen en mits de schuldenaar te goeder trouw is. In antwoord op een vraag terzake, heeft de minister van Pensioenen gemeld dat de bepaling van het Handvest van de sociaal verzekerde niet van toepassing is op de Administratie der Pensioenen en dat hij als minister bevoegd voor pensioenen geen reden zag om in deze mogelijk-

¹¹⁵ CFO, OA 99/00.

heid te voorzien. Wij kunnen deze ongelijke behandeling tussen gepensioneerden van de openbare sector en gepensioneerden die voor de betaling van hun pensioen ressorteren onder de Rijksdienst voor Pensioenen enkel betreuren: werknemers kunnen een beroep doen op het Handvest van de sociaal verzekerde en zelfstandigen kunnen zich beroepen op de wetgeving die uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorziet om af te zien van terugvordering van het onverschuldigde in behartenswaardige gevallen. Ons Bureau zet samen met de minister het onderzoek verder naar wat ons een discriminatie lijkt.

B. De Administratie der Thesaurie

De Centrale Dienst der Vaste Uitgaven (CDVU), die ressorteert onder de Administratie der Thesaurie van het Ministerie van Financiën, berekent de brutomaandbedragen van de pensioenen door het jaarbedrag verkregen van de Administratie der Pensioenen te indexeren. Vervolgens berekent de Dienst de nettobedragen door de fiscale en sociale afhoudingen te verrichten op het brutomaandbedrag. In principe is het ook deze Dienst die de pensioenen uitbetaalt.

In de twee vorige jaarverslagen¹¹⁶ van het College van de federale ombudsmannen werd gewag gemaakt van een problematiek die verband hield met de bedrijfsvoorheffing die sinds 1 januari 1996 wordt afgehouden op de totaliteit van de pensioenen die een gepensioneerde geniet. De fiscale reglementering ter zake voorziet in forfaitaire barema's op basis waarvan de voorheffing wordt berekend. In bepaalde gevallen is er een aanzienlijk verschil tussen het bedrag van de voorheffing dat iedere maand wordt afgehouden en het definitieve bedrag van de belastingen dat moet worden betaald. In dergelijke gevallen is de Administratie der Directe Belastingen ertoe gehouden het teveel aan geïnde belastingen terug te betalen.

De van kracht zijnde reglementering voorziet in corrigerende maatregelen om het verschil tussen de bedrijfsvoorheffing en de uiteindelijk verschuldigde belasting weg te werken. De voorheffing wordt forfaitair verminderd wanneer het tweede beroepsinkomen van het gezin uitsluitend uit pensioenen, renten of hiermee gelijkgestelde inkomsten bestaat en een plafond van maandelijkse inkomsten niet overschrijdt. Het College van de federale ombuds-

¹¹⁶ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 127-128; CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 167-169.

mannen werd aangesproken door tal van gepensioneerden die van deze mogelijkheid tot vermindering niet op de hoogte waren. Het College vroeg of deze verminderingen niet ambtshalve konden worden toegepast, m.a.w. zonder dat de gepensioneerde om de toepassing ervan moet verzoeken of zonder een reactie van de gepensioneerde af te wachten op de inlichtingen over zijn fiscale situatie die op de betalingsfiche van het pensioen voorkomen.

De CDVU moet hiervoor beschikken over de inlichtingen m.b.t. de inkomsten van de partner van iedere gepensioneerde. De CDVU had ons gemeld toegang te zullen verkrijgen tot de gegevensbanken van alle pensioenstelsels wat betreft de pensioenen van de partners. Deze verspreiding van gegevens zou moeten verlopen via het netwerk van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en zou moeten steunen op de gegevens verkregen bij het Pensioenkadaster. Dit wordt zowel door het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) als door de Rijksdienst voor Pensioenen beheerd en heeft tot doel alle pensioenvoordelen die een gepensioneerde geniet bij te houden. Bij beslissing nr. 97/45 van 24 juni 1997 heeft het Toezichtcomité van de Kruispuntbank het RIZIV de toestemming gegeven om bepaalde gegevens betreffende de partners van personen die een pensioen genieten, over te maken aan de Administratie der Pensioenen met de bedoeling de bedrijfsvoorheffing precies te kunnen berekenen. Het is de bedoeling deze gegevens om de drie maanden bij te werken.

De Administratie der Thesaurie liet ons weten dat de integratie van de gepensioneerden meer tijd dan verwacht innam. Het College van de federale ombudsmannen volgt deze problematiek op.

In de vorige twee jaarverslagen werd reeds verslag uitgebracht over een ander type afhouding op het brutomaandbedrag van het pensioen en in het Jaarverslag 1997 werd een algemene aanbeveling geformuleerd¹¹⁷. Deze aanbeveling betreft de solidariteitsbijdrage die wordt afgehouden op het totale maandbedrag van de verschillende pensioenen die een persoon geniet. Voor deze materie verwijzen we naar het deel gewijd aan de sociale parastatalen (cf. II.4.1.2.I.).

Het pensioen van een kleine groep gepensioneerden wordt niet uitbetaald door de CDVU, maar door de Rekenplichtige der Geschillen. Het betreft hier personen die hun schulden niet spontaan kunnen of willen betalen, zodat de Rekenplichtige der Geschillen de uitkering van het pensioen moet verdelen tussen de gerechtigde

¹¹⁷ CFO, AA 97/14.

en zijn schuldeisers. Zowat 1 500 particuliere schuldeisers, voornamelijk personen die de uitbetaling van een onderhoudsuitkering eisen, moeten iedere maand een levensbewijs voorleggen op naam van hun ex-partner en in bepaalde gevallen zelfs in eigen naam alvorens zij worden uitbetaald.

Het College van de federale ombudsmannen ontving tijdens het dienstjaar 1998 een klacht met betrekking tot dit levensbewijs¹¹⁸. De betrokken persoon moet iedere maand twee levensbewijzen voorleggen, één in eigen naam en één in naam van de ex-partner. Ons College liet de Administratie der Thesaurie weten verwonderd te zijn over het feit dat een schuldeiser een levensbewijs moet voorleggen van een gepensioneerde ex-partner die ingevolge een scheiding als derde moet worden beschouwd. Een dergelijke stap kan voor bejaarde personen bijzonder zwaar zijn. Terwijl de meeste gemeenten flexibel zijn met de aflevering van dit bewijs, voeren bepaalde gemeentelijke overheden ten aanzien van de schuldeiser de bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan om een bewijs op naam van een derde niet af te leveren. Dit is een vicieuze cirkel.

Ook in dit geval vond het College het niet normaal dat de Administratie aan de betrokken personen een document vraagt, hoewel deze personen juridisch niet gemachtigd zijn om het te bekomen, dit terwijl binnen de administratie de vereiste instrumenten bestaan om dergelijke informatie op te sporen. De toegang tot het Rijksregister en tot de Kruispuntbank van de sociale zekerheid laat de administratie immers toe om zelf gemakkelijk na te gaan of een gepensioneerde en zijn schuldeiser al dan niet in leven zijn. In antwoord hierop voerde de Administratie der Thesaurie aan dat er een tekort heerste aan computerverbindingen en dat een individuele controle van ieder dossier een hoop extra werk vergt waardoor een nog grotere vertraging in de betalingen dreigt. Daarbij komt nog dat de gegevensbanken niet steeds over de laatste gegevens beschikken, terwijl de Rekenplichtige der Geschillen persoonlijk verantwoordelijk is ingeval een pensioen onverschuldigd werd uitbetaald. Bovendien is hij onderworpen aan de controle van het Rekenhof.

Een tweede bijeenkomst heeft plaatsgevonden in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de Directie-generaal van de Administratie der Thesaurie, vertegenwoordigers van het Rekenhof en van ons College. Een eerste vergadering had reeds tijdens het vorige dienstjaar plaatsgevonden. Na afloop van deze werkvergadering

¹¹⁸ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 165-167.

erkende de Administratie der Thesaurie het bestaan van een spanningsveld tussen de vereisten van meer klantvriendelijkheid en de persoonlijke verantwoordelijkheid van de rekenplichtige. In de denkpijpen die tijdens deze vergadering naar voren werden geschoven met de bedoeling om dit spanningsveld af te zwakken en om een volledige en actuele betrouwbaarheid te bereiken van de gegevens die voorkomen in het Rijksregister, stelde ons College meerdere oplossingen voor. Zo kan aan het Parlement voorgesteld worden om de bestaande wetgeving te wijzigen zodat de gemeente waar een persoon overlijdt en niet langer de gemeente waar de persoon is gedomicilieerd ertoe gehouden is de gegevens van het Rijksregister aan te passen. De Minister van Binnenlandse Zaken kan uitgenodigd worden om in een omzendbrief aan de gemeenten te vragen maandelijks een levensbewijs af te leveren op basis van een lijst opgesteld door het Ministerie van Financiën. Daarnaast werden vragen gesteld bij het behoud van de strikte verantwoordelijkheid van de Rekenplichtigen der Geschillen wanneer zij zich zouden baseren op de foute inlichtingen verstrekt door het Rijksregister waardoor aan de schuldeiser van een ondertussen overleden gepensioneerde een onverschuldigd pensioenbedrag uitbetaald wordt. De Administratie der Thesaurie zal het Ministerie van Binnenlandse Zaken contacteren om de betrouwbaarheid van het Rijksregister te evalueren. In de herfst van 1999 wordt een nieuwe vergadering voorzien om tot een oplossing te komen.

Dit dossier is een treffende illustratie van de geest van samenwerking die in de betrekkingen tussen het College van de federale ombudsmannen en de betrokken administratie moet heersen. Terwijl het College wijst op een structurele disfunctie, wordt de administratie van het bestaan ervan bewust en zoekt ze met of zonder de hulp van het College naar een oplossing.

3.7.2.4. *Besluit en aanbevelingen*

De nieuwe klachten inzake pensioen vanaf 1 juni 1999 ingediend bij het College van de federale ombudsmannen werden overgemaakt aan de Ombudsdienst Pensioenen bij het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, terwijl het College van de federale ombudsmannen de klachten die vóór die datum waren ingediend verder behandelt. Een grondige analyse wordt gevraagd aan de Commissie voor de Verzoekschriften van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangaande de gegrondheid van de overdracht van een deel van de bevoegdheden van de parle-

mentaire ombudsman naar een bemiddelingsorgaan binnen de administratie en aangaande de principiële vragen die hierbij gesteld worden.

De meest voorkomende klachten hebben betrekking op de termijn voor het onderzoek van de pensioenaanvragen en het ontbreken van een antwoord op de verzoeken om informatie. In de meeste gevallen die door ons College werden behandeld, leidde de interventie van het College tot een versnelde definitieve beslissing inzake het pensioen, of minstens tot de adequate voorlichting van de gepensioneerde over de stand van zijn dossier en over de redenen voor een eventuele vertraging. Aldus ontvingen de gepensioneerden een uitvoerig antwoord op hun vragen om informatie die ze eerst vruchteloos aan de administratie hadden gericht.

Wat de duur van de behandeling betreft, moet vastgesteld worden dat deze toeneemt naarmate meer administraties of instellingen tussen komen. We denken hier aan de pensioenen van de personeelsleden uit het onderwijs. Voor de berekening van hun pensioen hangen zij af van inlichtingen die moeten worden verstrekt door het departement onderwijs van het ministerie van de bevoegde Gemeenschap. Wij wijzen nogmaals op ons verzoek aan de minister van Pensioenen om deze problematiek aan te snijden bij zijn communautaire collega's van Onderwijs zodat hiervoor een oplossing wordt bereikt die de Administratie der Pensioenen toelaat de dossiers binnen een redelijke termijn te behandelen.

De hervorming van de controleprocedures voor de pensioenen van de openbare sector die wordt uitgevoerd door het Rekenhof zal, voorzover dit nog niet het geval is, heel binnenkort zijn vruchten afwerpen.

Er werd een officiële aanbeveling¹¹⁹ gericht aan de Administratie der Pensioenen in een terugvorderingsdossier. Na de gepensioneerde te hebben laten weten dat er zou teruggevorderd worden over een periode van 6 maanden, kwam de Administratie op haar standpunt terug en wordt er over een periode van 5 jaar teruggevorderd. Op grond van een reeks feitelijke en juridische elementen en de niet-naleving van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, heeft het College van de federale ombudsmannen de Administratie der Pensioenen aanbevolen de terugvordering te beperken tot 6 maanden. Alhoewel de Administratie bereid was het voorstel van het College, dat gebaseerd is op de billijkheid te volgen, gaf zij er uiteindelijk geen gevolg aan aangezien het Rekenhof

¹¹⁹ CFO, OA 99/00.

het hiermee niet eens was. Deze tegenstelling tussen de twee collateralen van de Kamer over de *aequitas contra legem* behoeft een tussenkomst van de wetgever, overeenkomstig hetgeen het College van de federale ombudsmannen voorstelde in zijn Jaarverslag 1998¹²⁰.

Een ander terugvorderingsdossier leidde eveneens tot een officiële aanbeveling¹²¹ aan de Administratie der Thesaurie om een paragraaf toe te voegen aan een document dat iedere gepensioneerde minstens één keer per jaar ontvangt, en die hem moet herinneren aan zijn verbintenis – vaak jaren voordien aangegaan en die bijgevolg kan worden vergeten – om aangifte te doen van iedere wijziging in zijn inkomsten of in zijn persoonlijke situatie. Aan deze aanbeveling werd een gunstig gevolg gegeven.

Wat het levensbewijs betreft dat geëist wordt van bepaalde schuldeisers van gepensioneerden die betaald worden door de Rekenplichtige der Geschillen, konden een aantal interessante denkpistes worden gevonden die een oplossing kunnen bieden aan de vaak zware – en in bepaalde gevallen zelfs onmogelijke – vereiste die aan de schuldeiser wordt opgelegd.

De drie dossiers die hiervoor beknopt werden aangehaald, tonen naar onze mening aan dat het in het tijdperk van informatisering en automatisering onredelijk is om van de burger een aangifte te eisen, vaak vele jaren nadat hij zich hiertoe heeft verbonden. In vele gevallen moet het immers mogelijk zijn dat de administratie de nodige middelen ter beschikking krijgt om zelf de vereiste inlichtingen op te vragen. Aldus zou de Administratie der Pensioenen in staat moeten zijn om de inlichtingen over de inkomsten van de gepensioneerden en de verschillende pensioenen die zij genieten automatisch te vergaren i.p.v. te vereisen dat de gepensioneerden die inlichtingen zelf bezorgen. Bovendien zou men op deze wijze kunnen verhinderen dat er grote onverschuldigde bedragen worden uitbetaald, wat een negatieve weerslag heeft zowel voor de gepensioneerde als voor de administratie.

¹²⁰ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 21.

¹²¹ CFO, OA 99/00.

3.8. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid

3.8.1. Cijfers

Tewerkstelling en Arbeid (zonder sociale parastatalen)	Aantal
Minister	1
Dienst van de collectieve arbeidsbetrekkingen	1
Inspectie van de sociale wetten	2
Administratie van de werkgelegenheid	1
TOTAAL	5

Taal	Aantal
Frans	2
Nederlands	3
TOTAAL	5

Fase	Aantal
Ontvangstmelding	1
Informatiefase	2
Afgesloten	2
TOTAAL	5

3.8.2. Vooraf

Het aantal klachten dat wij voor het werkingsjaar 1999 over dit departement ontvingen, is relatief beperkt. De meeste klachten die we ontvingen hebben betrekking op sociale parastatalen. Deze worden onder punt 4 van dit verslag behandeld.

3.8.3. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

Wat de dossiers die in het Jaarverslag 1998 vermeld werden betreft, wensen we terug te komen op de klacht die ingediend werd over de toetredingsakte tot een collectieve arbeidsovereenkomst. In de CAO werden een aantal formaliteiten voorzien die vervuld dienden te worden teneinde in aanmerking te komen voor RSZ-verminderingen. De termijn om deze formaliteiten te vervullen was zo kort dat het in de praktijk niet eens mogelijk was aanspraak te maken op een vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen voor alle, door de CAO bestreken, kwartalen. Het feit dat door de vertegenwoordigers van het ANPCB bij de minister van Tewerkstelling en Arbeid werd aangedrongen om de toetredingsakten die op bedrijfsniveau werden overeengekomen te beschouwen als zijnde goedgekeurd op datum van de goedkeuring van de CAO,

neemt niet weg dat kan gesteld worden dat de overheid het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel heeft geschonden van de personen die tot deze CAO waren toegetreden door precies deze CAO zo laattijdig af te sluiten. Ons Bureau bracht de zaak voor bij de Dienst collectieve arbeidsbetrekkingen van het ministerie maar zonder resultaat. In dit geval ging het duidelijk om een vorm van onbehoorlijk bestuur vanwege de administratie.

Tijdens het werkingsjaar 1999 ontvingen we een klacht over dit ministerie die betrekking had op een beslissing van de Inspectie van de sociale wetten over het bestaan van een arbeidsovereenkomst tussen de klager en de persoon die hem tewerkstelde. De klager meende in dienst te zijn genomen binnen de verplichtingen van een arbeidsovereenkomst, terwijl de persoon die hem tewerkstelde hun beroepsrelatie beschouwde als een *au pair* overeenkomst. Tijdens het onderzoek van deze klacht is gebleken dat het onderzoek door de Inspectie van de sociale wetten op zorgvuldige en snelle wijze en binnen een redelijke termijn gevoerd werd en dat het antwoord van de administratie voldoende gemotiveerd was. Dit gedeelte van de klacht werd dus afgesloten en kreeg de vermelding van behoorlijk bestuur.

De verzoekster stelde ook dat zij door de Administratie van de arbeidsbetrekkingen en -reglementering niet in kennis werd gesteld van de wetgeving die van toepassing is op de overeenkomst voor huishoudelijke arbeid. Aangezien de betrokkene geen nadere gegevens kon verstrekken over de stappen die zij ondernomen had, konden wij ons onderzoek niet verder zetten. Dit gedeelte van het dossier vestigt nogmaals de aandacht op het probleem van informatieverstrekking aan de burger. Deze problematiek komt ook voor bij andere ministeries en parastatalen.

3.8.4. Besluit en aanbevelingen

Net als voor de andere departementen of parastatalen hebben de klachten die wij voor dit departement ontvingen betrekking op de problematiek van een correcte voorlichting van de burger. Niettemin hebben de elementen van het dossier dat hiervoor werd besproken ons niet in staat gesteld hierover tot een eensluidend besluit te komen. Daarentegen werd dit punt reeds in onze vorige jaarverslagen¹²² beklemtoond.

¹²² CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 163; *Jaarverslag 1998*, p. 233 e.v.

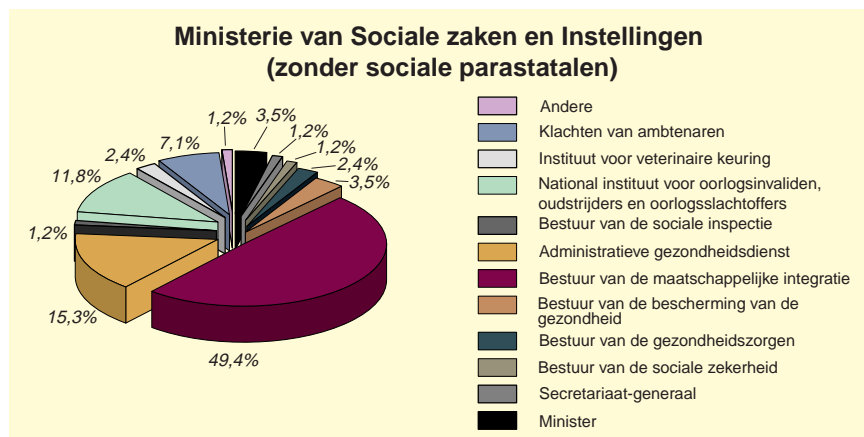
Ook dit jaar pleiten wij voor een betere voorlichting van de burgers. Het betreft hier een toepassing van het algemene beginsel van doorzichtigheid, voorzien in omzendbrief nr. 360, houdende een grotere doorzichtigheid en toegankelijkheid van de administratie, en van het gedeelte betreffende de actieve openbaarheid van de administratie dat voorkomt in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Wij herinneren er ook aan dat dit recht op voorlichting voorkomt in artikel 32 van de Grondwet¹²³.

¹²³ Artikel 32 van de Grondwet: «Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134».

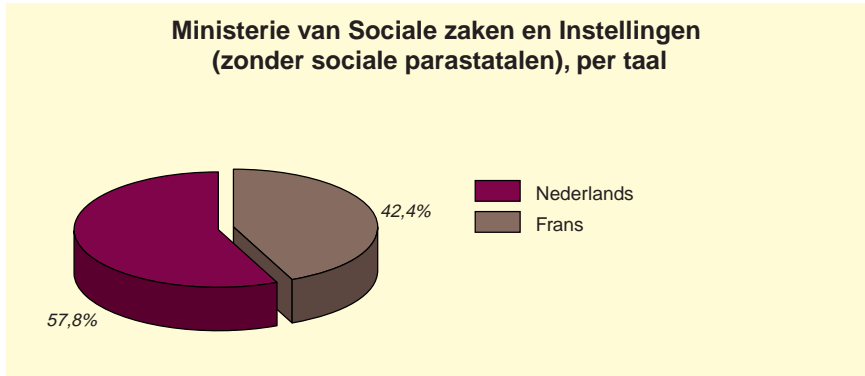
3.9. Ministerie van Sociale zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu

3.9.1. Cijfers

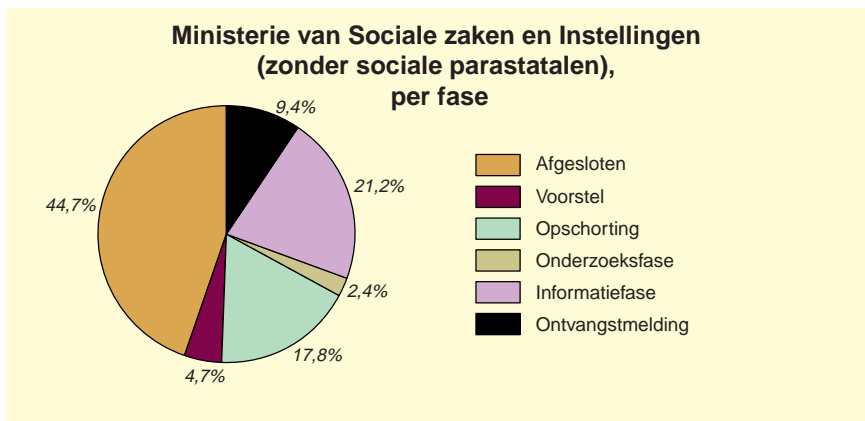
Ministerie van Sociale zaken en Instellingen (zonder sociale parastatalen)	Aantal
Minister	3
Secretariaat-generaal	1
Bestuur van de sociale zekerheid	1
Bestuur van de gezondheidszorgen	2
Bestuur van de bescherming van de gezondheid	3
Bestuur van de maatschappelijke integratie	42
Administratieve gezondheidsdienst	13
Bestuur van de sociale inspectie	1
Nationaal instituut voor oorlogsinvaliden, oudstrijders en oorlogsslachtoffers	10
Instituut voor veterinaire keuring	2
Klachten van ambtenaren	6
Andere	1
TOTAAL	85



Taal	Aantal
Frans	36
Nederlands	49
TOTAAL	85



Fase	Aantal
Ontvangstmelding	8
Informatiefase	18
Onderzoeksfase	2
Opschorting	15
Voorstel	4
Afgesloten	38
TOTAAL	85



Evaluatie van de afgesloten dossiers	Aantal	onbehoorlijk bestuur volgens criteria	
behoorlijk bestuur	11	rechtszekerheid	2
onbehoorlijk bestuur	13	zorgvuldigheid : redelijke termijn	6
geen oordeel	14	zorgvuldigheid : actieve en passieve informatie	5
		zorgvuldigheid : behoorlijke ontvangst	1
		zorgvuldigheid : aangepaste toegankelijkheid	1
TOTAAL	38	TOTAAL	15

3.9.2. Vooraf

Bij de bespreking van de klachten die het College over het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu ontving, zullen het Bestuur van de Medische Expertise, het Bestuur van de Bescherming van de Gezondheid, het Bestuur van de Maatschappelijke Integratie en de Dienst voor de Oorlogsslachtoffers aan bod komen.

Verder ontvingen wij een klacht over het Instituut voor Veterinaire Keuring (IVK). Deze parastatale die bij wet van 13 juli 1981 werd opgericht, hangt af van het ministerie. Het Instituut is belast met de keuring, de sanitaire analyse en controles voor bepaalde dierlijke producten (vlees, vis, gevogelte, wild) die op de markt worden gebracht.

Ook het dossier in verband met de Orde der Geneesheren dat vorig jaar tot een officiële aanbeveling aan de minister van Volksgezondheid leidde, wordt bij dit ministerie besproken.

We wensen te onderstrepen dat de meeste burgers die in contact komen met één van deze diensten tevreden zijn over de manier waarop hun dossier behandeld wordt. Alleen de burger die zich onbehoorlijk behandeld voelt, doet een beroep op de ombudsman.

3.9.3. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

A. Bestuur van de Medische Expertise

De klachten die het College ontving over het Bestuur van de Medische Expertise hebben betrekking op de Administratieve Gezondheidsdienst (hoofdbestuur en buitendiensten).

Belangrijk is dat een punt gezet werd achter de juridische discussie tussen de Administratieve Gezondheidsdienst en het Departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in verband met de terugbetaling van verplaatsingskosten na een arbeidsongeval. Aan dit probleem werd aandacht besteed in de twee vorige jaarverslagen van het College van de federale ombudsmannen¹²⁴. Een koninklijk besluit van 20 september 1998 tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 betreffende de schadevergoeding ten gunste van personeelsleden van de overheidssector voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op de weg naar en van het werk (*B.S.*, 9 oktober 1998) bepaalt dat de Administratieve Gezondheidsdienst de betrokken verplaatsingskosten moet vergoeden. De minister van Volksgezondheid en Pensioenen liet het College in november 1998 weten dat “de Administratieve Gezondheidsdienst in de nabije toekomst zou overgaan tot de uitbetaling van de verplaatsingskosten maar dat de beginfase van de nieuwe regeling wel wat moeizaam kon verlopen”. De personen die bij het College in verband met dit probleem een klacht ingediend hadden, werden intussen vergoed.

Bij de behandeling van klachten over de Administratieve Gezondheidsdienst hebben we vastgesteld dat de typebrieven van de dienst vaak tot verwarring leiden bij de bestemming. Het bleek voor te komen dat in brieven van de Administratieve Gezondheidsdienst verwezen werd naar een medisch onderzoek hoewel er geen effectief lichamelijk medisch onderzoek had plaatsgehadt. We vroegen het hoofdbestuur om enige toelichting. Dit liet ons weten dat het resultaat van een onderzoek in een typebrief meegegeeld wordt. Het resultaat kan gebaseerd zijn op een effectief medisch onderzoek of op een studie van het medisch dossier. De ambtenaar moet in de typebrief de formulering die niet van toepassing is schrappen. Uit de klachten bleek dat de aanpassing van de typebrieven niet altijd met de nodige aandacht gebeurde. Het hoofdbestuur heeft ons beloofd om er bij de medische buitendiensten op aan te dringen in de toekomst meer aandacht te besteden aan het correct gebruik van de standaardformules met het oog op respect voor de beginselen van behoorlijk bestuur.

B. Bestuur van de Bescherming van de Gezondheid

De klachten die het College ontving over het Bestuur van de Bescherming van de Gezondheid hebben betrekking op de Farmaceutische Inspectie. De klachten werden ingediend naar aanleiding

¹²⁴ CFO, *Jaarverslag* 1997, p. 139 en *Jaarverslag* 1998, p. 180

van de behandelingsduur van aanvragen tot overbrenging van een apotheek. De behandeling van deze aanvragen kan jaren in beslag nemen.

De Farmaceutische Inspectie erkent dat er een achterstand bestaat bij de behandeling van deze dossiers. Deze achterstand is onder meer te wijten aan een personeelsgebrek. Het secretariaat van de vestigingscommissies van apothekers die over de aanvragen moeten oordelen, blijkt al verscheidene jaren niet over het nodige personeel te beschikken. Al in 1997 zei de minister van Volksgezondheid en Pensioenen in verband hiermee “dat hij de bedoeling had om structurele oorzaken van de vertraging in de afhandeling van de dossiers op te lossen en de nodige ruimte en middelen ter beschikking van het secretariaat van de vestigingscommissies zou stellen zodat een doorgedreven informatisering zou kunnen bijdragen tot een efficiënte werking van de dienst”¹²⁵.

Vermits nog steeds niet aan deze personeelsbehoeften voldaan werd, werd de minister op 3 februari 1999 in de Commissie voor de Volksgezondheid opnieuw ondervraagd over dit probleem¹²⁶. De betrokken parlementsleden wensten te weten wat de minister zou doen om de onderbezetting op korte termijn weg te werken. De minister erkende dat het secretariaat van de vestigingscommissies voor apothekers nog steeds onderbezet is. Hij stelde dat het secretariaat eigenlijk over tenminste drie Nederlandstalige en één tot twee Franstalige medewerkers zou moeten beschikken. Op het ogenblik dat de minister ondervraagd werd werkten er één Nederlandstalige en één Franstalige medewerker waarvan één halftijds. De minister beloofde nogmaals dat de nodige personeelsleden zouden worden ingezet. De minister wenste zich evenwel niet uit te spreken over de termijn waarbinnen de achterstand ingehaald zou kunnen worden.

Intussen beschikt het secretariaat over meer personeel namelijk twee Nederlandstalige en twee Franstalige medewerkers. Niettegenstaande deze personeelsversterking liet de Farmaceutische Inspectie het College op 8 juli 1999 weten dat er nog bijkomende personeelsleden aan de personeelsdienst van het departement gevraagd werden. Het huidige personeelsbestand blijkt dus nog onvoldoende te zijn.

¹²⁵ *Vr. en Antw.*, Kamer, gewone zitting 1996-1997, vraag nr. 330 van 21 maart 1997 (Brouns), p. 10863.

¹²⁶ *Hand.*, Kamer, gewone zitting 1998-1999, Com. 3 februari 1999, samengevoegde mondelinge vragen van H. Brouns en A. Van de Castele.

De lange behandelingsduur van de aanvragen heeft ook te maken met de ingewikkeldheid en striktheid van de te volgen procedure. Het koninklijk besluit van 25 september 1974 betreffende de opening, de overbrenging en de fusie van voor het publiek opengepaste apotheken (B.S., 5 oktober 1974) schrijft voor welke procedure bij de aanvragen gevolgd moet worden. Bij de aanvragen tot overbrenging moet men een onderscheid maken tussen de “korte procedure” (aanvraag tot overbrenging in de onmiddellijke nabijheid) en de meer complexe “lange procedure” (aanvraag tot overbrenging buiten de onmiddellijke nabijheid). De dienst respecteert nauwgezet de opgelegde procedure om latere aanvechtingen voor de Raad van State omwille van procedurefouten te vermijden. Ook het feit dat verschillende aanvragen voor eenzelfde vestigingsplaats ingediend kunnen worden, kan tot ingewikkelde dossiers leiden.

Ten slotte komt het ook vaak voor dat de behandeling van een dossier op verzoek van de aanvrager uitgesteld wordt of door de dienst uitgesteld moet worden omdat de aanvrager niet tijdig de gevraagde aanvullende gegevens heeft bezorgd. Het College van de federale ombudsmannen blijft de evolutie volgen.

C. Bestuur van de Maatschappelijke Integratie

De meeste klachten die het College over het Bestuur van de Maatschappelijke Integratie ontvangt, hebben betrekking op de Dienst Uitkeringen aan Gehandicapten. Deze dienst behandelt de concrete aanvragen om een tegemoetkoming vanaf de aanvraag tot de uitbetaling.

In het vorige jaarverslag stelde het College voor om in de toekomst niet meer de term “handicapés” te gebruiken. Het College meent dat het – gelet op de gevoeligheid van de betrokkenen – beter zou zijn om van “personnes handicapées” te spreken. De directeur-generaal van het Bestuur van de Maatschappelijke Integratie liet ons weten dat dit voorstel zijn goedkeuring kon wegdragen. In het Nederlands zou men ook niet meer spreken van “gehandicapten” maar van “personen met een handicap”. De praktische realisatie van deze wijziging zou wel enige tijd in beslag nemen. Er moeten immers heel wat formulieren en documenten aangepast worden. Het verheugt ons dat deze dienst, die voortdurend in contact staat met het publiek, bereid is aandacht te besteden aan dergelijke zaken. We zijn ervan overtuigd dat de betrokkenen dit ten zeerste appreciëren.

Op de briefwisseling en de beslissingen in verband met tegemoetkomingen aan personen met een handicap wordt niet systematisch de naam en het telefoonnummer van de ambtenaar die het dossier behandelt, vermeld. Op alle briefwisseling wordt wel het telefoonnummer van het telefonisch en geautomatiseerd informatiesysteem Handitel vermeld. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (B.S., 30 juni 1994) bepaalt nochtans in artikel 2 dat “elke briefwisseling uitgaande van een federale administratieve overheid de naam, de hoedanigheid, het adres en het telefoonnummer van degene die meer inlichtingen over het dossier kan verstrekken vermeldt”. De beslissing om enkel het Handitel-telefoonnummer te vermelden werd genomen omdat de dossiers in de loop van het onderzoek door verschillende personen behandeld worden. Volgens de dienst heeft het daarom weinig zin de identificatiegegevens van een van hen te vermelden. Men benadrukt ook dat zij anders geconfronteerd worden met een enorm aantal telefonische vragen om inlichtingen die een zware belasting zouden vormen voor de werking van de dienst. Veel vragen hebben betrekking op de stand van het dossier. Voor dit soort vragen kan het Handitel-systeem volstaan. In 1998 werden door het Handitel-systeem gemiddeld 10 000 telefonische oproepen per maand behandeld.

Personen die een dossier hebben bij de betrokken dienst kunnen echter ook meer gedetailleerde vragen hebben die eigen zijn aan hun dossier. Het College is van mening dat rechtstreeks contact met iemand die het dossier kent in dit geval mogelijk moet zijn. Via Handitel kan men wel met een personeelslid spreken maar hiervoor moet men het systeem wel goed kennen. Het College stelde voor Handitel aan te passen zodat rechtstreeks contact met een personeelslid op een eenvoudige manier zou kunnen. Een onmiddellijke aanpassing bleek niet mogelijk. Men beloofde ons wel rekening te houden met onze suggestie bij de aanpassing van Handitel in het kader van het lopend informaticaproject Tetra. Het College van de federale ombudsmannen zal deze aanpassing opvolgen.

Dossiers met een “buitenlands element” (verzoeker woont in het buitenland, verzoeker heeft niet de Belgische nationaliteit, ...) blijken extra gevoelig te zijn voor moeilijkheden. De volgende klachten kunnen dit illustreren.

Een Nederlandse verzoeker nam contact met ons op naar aanleiding van de weigering van de Dienst Attesten om hem als persoon met een visuele handicap een verminderingkaart voor het openbaar vervoer toe te kennen. Een dergelijke verminderingkaart

geeft recht op gratis vervoer per bus, metro, tram en trein in België. Ze wordt verleend aan personen bij wie het gezichtsvermogen voor minstens 90 % is aangetast. De kaart werd niet toegekend aan verzoeker omdat hij zijn verblijfplaats niet in België had. Dit verwonderde hem omdat hij de kaart in het verleden wel gekregen had en toen ook niet in België woonde. We vroegen aan de betrokken dienst om de weigeringsbeslissing toe te lichten. Men liet ons weten dat de kaart in het verleden uitgereikt werd door het Rijksfonds voor sociale reclassering van de mindervaliden. Sinds 1 januari 1992 wordt de kaart uitgereikt door de Dienst Attesten. Het uitgangspunt van deze dienst was dat de kaart enkel toegekend kon worden aan personen die hun verblijfplaats in België hebben. Deze voorwaarde is echter niet terug te vinden in een of andere wettekst. Daar er nog andere buitenlandse personen waren die om de toekenning van zo'n verminderingkaart verzochten, nam de Dienst Attesten contact op met het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur om tot een fundamentele oplossing van het probleem te komen en thans kan de verminderingkaart ook aan personen die niet in België verblijven uitgereikt worden. De verzoeker liet ons weten dat hij zijn verminderingkaart gekregen had.

In het vorige jaarverslag¹²⁷ bespraken we een klacht die ingediend werd door een (Belgisch) persoon met een handicap die moeilijkheden ondervond om zijn tegemoetkoming te kunnen behouden omdat hij (om medische redenen) in het buitenland verbleef. Het College stelde toen als oplossing een wijziging van de reglementering voor. In de loop van het werkingsjaar 1999 werd dit probleem verder onderzocht. Bleek dat verzoeker ook aanspraak kon maken op een uitkering in Frankrijk maar deze niet wilde aanvragen omdat de Belgische uitkering voordeliger is voor hem. Als gevolg van dit nieuwe element sloten we ons aan bij het standpunt van de betrokken administraties die geen voorstander waren van een wijziging van de reglementering. Indien de verzoeker echter in zijn land van verblijf geen aanspraak had kunnen maken op een uitkering, zou het College wel geijverd hebben voor een oplossing in het voordeel van de verzoeker, eventueel op grond van de billijkheid.

Van de administratie mag verwacht worden dat zij vragen om informatie van burgers zo snel en zo volledig mogelijk beantwoordt. De administratie moet de burgers ook uit eigen beweging over hun rechten en verplichtingen informeren. De volgende twee klachten betreffen een probleem van informatieverstrekking.

¹²⁷ CFO, *Jaarverslag* 1998, p. 187.

De eerste klacht werd ingediend door iemand die van een aantal sociale en fiscale voordelen genoot. Zij had geen recht op een tegemoetkoming. Haar medisch attest was geldig tot eind 1997. Zij vroeg zich af of zij zelf iets moest ondernemen om van deze voordelen te kunnen blijven genieten. Een dienst van de stad zou haar gezegd hebben dat zij moest afwachten en wel opgeroepen zou worden voor een nieuw medisch onderzoek. Later bleek dat de verzoekster zelf een nieuwe aanvraag had moeten indienen. Door dit misverstand verloor de verzoekster gedurende enkele maanden het genot van de voordelen. Om dergelijke voorvallen in de toekomst te vermijden stelde het College voor om bij de toekenning van een medisch attest voor bepaalde duur aan personen zonder tegemoetkoming onmiddellijk mee te delen dat de betrokkene zelf een aanvraag om herziening dient in te dienen. Men liet ons weten dat door de dienst een tekst in die zin uitgewerkt wordt die samen met de attesten aan de aanvrager toegezonden zal worden. Het College van de federale ombudsmannen zal de realisatie van dit voornemen opvolgen.

De tweede klacht werd ingediend door een persoon wiens vader recht had op een tegemoetkoming voor personen met een handicap. Deze overleed echter alvorens de tegemoetkomingen uitbetaald werden. De verzoeker liet ons weten dat hij aan de Dienst Uitkeringen gevraagd had of de achterstallige tegemoetkomingen aan hem uitbetaald konden worden maar geen antwoord gekregen had op zijn vragen om informatie. Zijn aanvraag werd later afgewezen omdat ze noch binnen de wettelijke termijn noch met het juiste formulier ingediend werd. De verzoeker voelde zich benadeeld omdat hij geprobeerd had om de juiste informatie te verkrijgen. De Dienst Uitkeringen liet ons weten dat er geen uitsluitel meer gegeven kon worden of er al dan niet een antwoord werd verstrekt op de vragen om informatie van verzoeker; met het oog op een zo efficiënt mogelijk gebruik van de archiefruimte werd het betrokken dossier vernietigd gezien de vader van verzoeker reeds in 1995 overleed. De Dienst Uitkeringen gaf de verzoeker het voordeel van de twijfel en besliste de aanvraag, hoewel laattijdig ingediend, toch nog te onderzoeken. Gezien de verzoeker aan de vereiste voorwaarden voldeed werd de aanvraag ingewilligd.

D. Dienst voor de Oorlogsslachtoffers

Een wet van 5 april 1995 (B.S., 10 mei 1995) heropende de termijn binnen dewelke aanvragen tot erkenning als werkweigeraar of weggevoerde ingediend konden worden. Als gevolg hiervan wer-

den 19 000 nieuwe aanvragen ingediend. De behandeling van deze dossiers zou meerdere jaren in beslag nemen¹²⁸. Om een snellere behandeling van de dossiers mogelijk te maken werden twee maatregelen genomen; het personeelsbestand werd uitgebreid en in bepaalde gevallen kan de minister zijn beslissingsbevoegdheid delegeren¹²⁹. Deze laatste maatregel werd geconcretiseerd in een besluit van de minister van ambtenarenzaken van 19 oktober 1998. Momenteel wordt de verkorte procedure toegepast. Een aantal dossiers kunnen daardoor sneller afgehandeld worden. Deze soepele werkwijze kan echter alleen toegepast worden in duidelijke dossiers.

E. Het Instituut voor Veterinaire Keuring

Naar aanleiding van een keuring uitgevoerd door de kring Namen van het Instituut voor Veterinaire Keuring diende een veehouder klacht in. Deze klacht betreft de resultaten van een analyse van een staal dat in het slachthuis genomen werd op het karkas van een dier uit zijn veestapel. Uit de analyses van het staal bleek een besmetting met antibiotica.

Uit de tegenexpertise van het staal bleek opnieuw dat het staal besmet was met een hoge concentratie antibiotica. Volgens de veearts van de klager werd het dier niet met antibiotica behandeld.

De klager meent dat door de onmiddellijke ophaling van het karkas door het vilbeluik hem iedere mogelijkheid werd ontnomen om zijn goede trouw aan te tonen en dat de snelheid waarmee dit gebeurde het rechtstreekse gevolg is van zijn volharding en zijn wil om de procedure voort te zetten.

De regelmatigheid van de analyseprocedure wordt door de klager verder in twijfel getrokken na de contacten die hij had met de directeur van de veterinaire keurkring.

De klager nam bijgevolg contact op met het College van de federale ombudsmannen.

De klager twijfelt over de herkomst van het geanalyseerd staal. De herkomst van een afgenomen staal kan op verschillende manieren bepaald worden. Ofwel gebeurt dit aan de hand van het oormerk van het dier en gaat men op deze manier terug in de keten om zodoende de herkomst van het dier vast te stellen. Ofwel wordt de

¹²⁸ CFO, *Jaarverslag* 1997, p. 138 en CFO, *Jaarverslag* 1998, p. 189.

¹²⁹ CFO, AA 97/16.

herkomst op genetische wijze vastgesteld, waarbij een vergelijkende D.N.A.-analyse wordt uitgevoerd van enerzijds het karkas van het dier en anderzijds het geanalyseerde staal. Deze wijze laat toe om de overeenstemming tussen het karkas en het staal met grote zekerheid vast te stellen. Dit was niet mogelijk in dit dossier; de stalen waren immers verdwenen.

Er bestaan twee pilootprojecten die momenteel in Ciney en Alken lopen. Beide projecten worden op vrijwillige basis uitgevoerd. De veehouders die dit wensen kunnen stalen van de vacht van pasgeboren kalveren en de moederdieren afleveren. Deze stalen worden beveiligd opgeslagen. Indien nodig worden deze stalen geanalyseerd zodat de veehouders desgevallend hun rechten kunnen laten gelden.

Indien dit systeem niet gebruikt kan worden, kan de overeenkomst tussen het staal en het karkas vastgesteld of ontkend worden bij middel van vergelijking van de genetische afdrukken van enerzijds het staal dat voor analyse genomen werd en anderzijds het karkas. Bovendien is er nog een andere mogelijkheid waarbij de genetische afdruk van het staal vergeleken wordt met de genetische afdruk van een ascendant of descendant van het geslachte dier. In dit dossier was dit evenwel niet meer mogelijk.

F. Orde van Geneesheren

Een klacht over het gebrek aan openheid van de Orde van Geneesheren in disciplinaire procedures leidde vorig jaar tot een officiële aanbeveling¹³⁰ aan de minister van Volksgezondheid.

De ouders van een kind dat overleed als gevolg van een medische fout, dienden klacht in. Zij voelden zich niet correct behandeld omdat de Nationale Raad van de Orde van Geneesheren hen het resultaat van de tuchtprocedure niet wilde meedelen. De Nationale Raad stelde dat de reglementering in verband met het beroepsgeheim van de leden van de provinciale raden, de raden van beroep en de Nationale Raad (art. 30 van het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 betreffende de Orde van Geneesheren) niet toeliet het resultaat bekend te maken. Het College beval de minister van Volksgezondheid officieel aan een initiatief te nemen opdat de hoger vernoemde bepaling in verband met het beroepsgeheim aan-

¹³⁰ CFO, OA 98/11.

gepast zou worden zodat de patiënt of diens vertegenwoordiger op de hoogte gebracht zou moeten worden van het resultaat van de tuchtprocedure.

In zijn reactie verwijst de minister naar zijn antwoord op een parlementaire vraag in verband met dezelfde problematiek¹³¹. De mededeling van een disciplinaire sanctie aan de aanklager, de strafrechter of de burgerlijke rechter zou, naast de schending van het beroepsgeheim, ook een inbreuk zijn op de rechten van verdediging van de betrokken geneesheer; de geneesheer heeft in tuchtzaken de plicht om aan het onderzoek mee te werken terwijl in strafzaken en burgerlijke zaken de bewijslast bij het openbaar ministerie respectievelijk de eisende partij berust. De minister voegde eraan toe dat het tuchtrecht niet de directe bescherming van particuliere belangen tot doel heeft. Een tuchtsanctie kan de benadeelde patiënt enkel morele voldoening schenken. Dit is echter precies het probleem waarop het College de aandacht wil vestigen; vermits het resultaat van de tuchtprocedure niet aan de aanklager meegedeeld wordt, is tot op heden zelfs deze morele voldoening hem niet gegund. Het belang van deze morele voldoening mag volgens het College niet onderschat worden. De klacht die we ontvingen van de ouders van het overleden patiëntje kan dit illustreren. Het College pleit daarom voor een oplossing in die zin dat het slachtoffer van een medische fout, of diens rechthebbenden, op de hoogte gebracht zouden moeten worden van het resultaat van de tuchtprocedure die tegen de betrokken geneesheer gevoerd werd. Er werd recentelijk ook een wetsvoorstel in die zin ingediend¹³².

Ingevolge een klacht die werd ingediend door een geneesheer tegen een provinciale raad van de Orde der Geneesheren, konden wij vaststellen dat deze laatste aan betrokkene nooit een schriftelijke bevestiging gegeven heeft van het met hem gevoerde onderhoud. Het College heeft vervolgens de Raad voorgesteld om steeds schriftelijk te bevestigen van wat er bij de oproeping wordt beslist. Alhoewel in het koninklijk besluit nr. 79 betreffende de Orde der Geneesheren een dergelijke schriftelijke kennisgeving aan betrokkene niet is voorzien, wordt het principe van de passieve informatieplicht aan de rechtsonderhorige geschonden indien hij niet wordt op de hoogte gebracht. De Orde der Geneesheren heeft ons voorstel in dit dossier gevolgd en wij zien erop toe dat de betrok-

¹³¹ Vr. en Antw., Kamer, gewone zitting 1998-1999, vraag nr. 520 van 25 maart 1998 (Anthuenis).

¹³² Wetsvoorstel tot oprichting van de Orde van artsen, Gedr. St., Kamer, B.Z. 1999, nr. 85/1.

kene in de toekomst steeds een schriftelijke bevestiging ontvangt van het door het Bureau van de Raad gevoerde onderhoud.

3.9.4. Besluit en aanbevelingen

De klachten die het College over het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu ontvangt hebben vooral betrekking op de Administratieve Gezondheidsdienst, de Farmaceutische Inspectie, de Dienst Uitkeringen aan Gehandicapten en de Dienst voor de Oorlogsslachtoffers.

Het probleem in verband met de terugbetaling van verplaatsingskosten aan de slachtoffers van een arbeidsongeval in de overheidssector werd opgelost door een wijziging van de reglementering. Er is nu geen discussie meer mogelijk over de tenlasteneming van de kosten; de Administratieve Gezondheidsdienst betaalt.

Klachten over de behandelingsduur van aanvragen tot overbrenging van een apotheek wezen op een grote achterstand bij de behandeling van deze dossiers door de Farmaceutische Inspectie. De achterstand bleek onder meer te wijten aan een onderbezetting van het secretariaat van de vestigingscommissies die over de aanvragen moeten oordelen. Het secretariaat kreeg intussen meer personeel maar het is nog niet duidelijk in welke mate deze personeelsversterking de achterstand zal kunnen wegwerken. Gezien de structurele aard van het probleem dat reeds jaren aansleept, dringt het College erop aan dat alle middelen worden aangewend om een oplossing voor de opgelopen achterstand uit te werken. Het is immers duidelijk dat heel wat aanvragers tot op heden niet konden rekenen op de behandeling van hun aanvraag binnen een redelijke termijn.

De Dienst Uitkeringen aan Gehandicapten stemde in met een suggestie van het College in verband met taalgebruik; in de toekomst zal men – uit respect voor de betrokkenen – niet meer spreken van “gehandicapten” maar van “personen met een handicap”. Bij de aanpassing van het Handitel-systeem zou ook rekening gehouden worden met onze bemerking in verband met de moeilijkheid om rechtstreeks in contact te komen met een personeelslid. Naar aanleiding van een concrete klacht stelde het College voor om in de toekomst bij de toekenning van een medisch attest voor bepaalde duur aan personen met een handicap zonder tegemoetkoming onmiddellijk mee te delen dat de betrokkene zelf een aanvraag om herziening moet indienen. Ook dit voorstel werd positief onthaald.

Dossiers van personen met een handicap met een “buitenlands element” blijken ten slotte extra gevoelig te zijn voor moeilijkheden.

Het probleem van de achterstand bij de behandeling van de aanvragen tot erkenning als werkweigeraar of weggevoerde bij de Dienst voor de Oorlogsslachtoffers werd verder opgevolgd; de delegatie van beslissingsbevoegdheid werd mogelijk gemaakt met een ministerieel besluit van 19 oktober 1998. Momenteel wordt de verkorte procedure zoveel mogelijk toegepast.

Wat het dossier van het IVK betreft, hebben we kunnen vaststellen dat er op dit ogenblik geen reglementering bestaat waarin de procedure inzake genetische opspoorbaarheid wordt geregeld. Hoewel de bestaande reglementering in het concrete dossier nageleefd werden, lijkt het ons toch nodig dat de procedures die op de expertises van het IVK van toepassing zijn, aangepast worden zodat de mogelijkheden die de moderne technologische ontwikkelingen bieden gebruikt kunnen worden. Een dergelijke aanpassing zou ook een waarborg kunnen inhouden voor de veehouder die zich in geval van betwisting doeltreffender kan verdedigen, wat tevens bijdraagt tot de rechtszekerheid.

Als gevolg van een klacht over het gebrek aan openheid van de Orde van Geneesheren in disciplinaire procedures beval het College de minister van Volksgezondheid officieel aan¹³³ een initiatief te nemen om dit gebrek te verhelpen. Het College is van mening dat het slachtoffer van een medische fout, of diens rechthebbenden, op de hoogte gebracht moet worden van het resultaat van de tuchtprocedure die tegen de betrokken geneesheer gevoerd werd. Er werd recentelijk een wetsvoorstel in die zin ingediend¹³⁴.

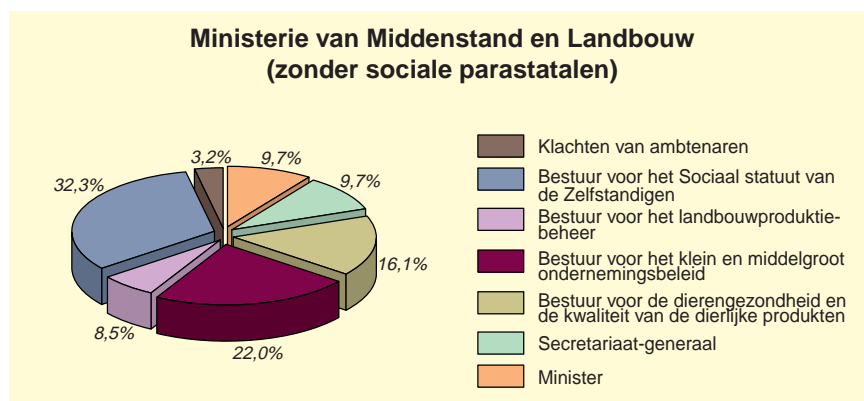
¹³³ CFO, *OA 98/11*.

¹³⁴ Wetsvoorstel tot oprichting van de Orde van artsen, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1999, nr. 85/1.

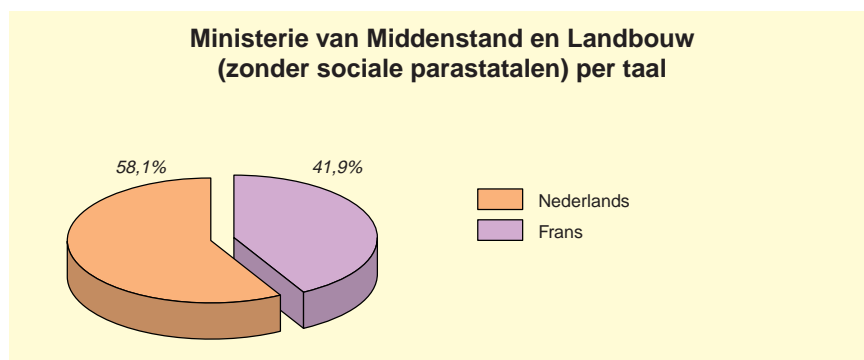
3.10. Ministerie van Middenstand en Landbouw

3.10.1. Cijfers

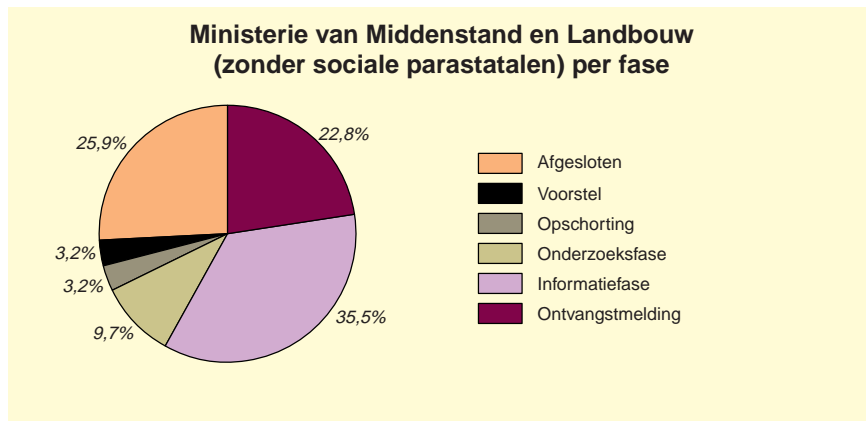
Middenstand en Landbouw (zonder sociale parastatalen)	Aantal
Minister	3
Secretariaat-generaal	3
Bestuur voor de diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten	5
Bestuur voor het klein en middelgroot ondernemingsbeleid	7
Bestuur voor het landbouwproductiebeheer	2
Bestuur voor het sociaal statuut van de zelfstandigen	10
Klachten van ambtenaren	1
TOTAAL	31



Taal	Aantal
Frans	13
Nederlands	18
TOTAAL	31



Fase	Aantal
Ontvangstmelding	7
Informatiefase	11
Onderzoeksfase	3
Opschorting	1
Voorstel	1
Afgesloten	8
TOTAAL	31



3.10.2. Vooraf

Dit dienstjaar hebben we niet veel nieuwe klachten met betrekking tot de diensten van het Ministerie van Middenstand en Landbouw ontvangen.

Vorige jaren werden de bevoegdheden van de federale staat ten aanzien van het middenstands- en landbouwbeleid reeds besproken. Voor een meer specifieke uiteenzetting kunnen we dan ook verwijzen naar de vorige Jaarverslagen.¹³⁵ Inmiddels dienen we erop te wijzen dat er ingevolge het regeerakkoord van 7 juli 1999 op het vlak van de controle van de voedselketen structurele wijzigingen aan de bevoegdheden van dit departement zullen worden aangebracht.

De dioxinecrisis heeft een aantal vragen doen rijzen over de kwaliteit en de veiligheid van de voedselketen, zowel in België als elders. Door de regering werd gekozen voor een federaal agentschap dat instaat voor én de inspectie én de controle van de volledige voedselketen, waarbij de verantwoordelijkheid berust bij de

¹³⁵ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 147-150, *Jaarverslag 1998*, p. 196-197.

minister van Volksgezondheid. Vermeldenswaard in dit verband is dat de klachten die naar aanleiding van de dioxinecrisis bij het College van de federale ombudsmannen werden geformuleerd hoofdzakelijk betrekking hadden op het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

3.10.3. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

A. Landbouwbeleid

Voor de goede orde behandelen we eerst de twee klachten die in het vorig jaarverslag¹³⁶ werden besproken in verband met het Bestuur voor de Diergezondheid en de Kwaliteit van de Dierlijke Producten.

Na onderzoek van de klacht in verband met het al dan niet terecht opleggen en handhaven van het hormonen-statuut, heeft het College van de federale ombudsmannen de klacht afgesloten. In het Jaarverslag 1998 werden enkele gevolgen aangehaald die de oplegging van een dergelijk statuut met zich meebrengt¹³⁷.

De verzoeker deed een beroep op de tussenkomst van het College van de federale ombudsmannen naar aanleiding van de toekenning van het H-statuut. In het veebedrijf van de verzoeker werden namelijk na een grondige inspectie, hormonen aangetroffen in twee naalden die in zijn bedrijf gevonden werden. De dieren daarentegen zijn allemaal hormonen-vrij bevonden. Het dossier van de verzoeker werd door de procureur des Konings zonder gevolg verklaard. Op basis hiervan hebben wij het Bestuur voor de Diergezondheid en de Kwaliteit van de Dierlijke Producten aangesproken en de vraag gesteld of het Ministerie van Middenstand en van Landbouw zomaar een beslissing van het parket om niet te vervolgen naast zich kan neerleggen en toch het H-statuut handhaven. Dit Bestuur heeft verduidelijkt dat het zonder gevolg klaseren van het dossier helemaal geen aanleiding geeft tot het automatisch opheffen van het H-statuut. Het gerecht seponereert, maar de burger interpreteert dit foutief. Het toekennen van het H-statuut is een administratieve maatregel ter bescherming van de volksgezondheid, onafhankelijk van een eventuele strafrechtelijke

¹³⁶ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 198-199.

¹³⁷ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 198.

vervolging. De aanwezigheid van de verboden stoffen op het bedrijf van de verzoeker werd in casu door de expertise en de tegenexpertise bewezen. Omwille van deze feiten hebben wij dit dossier afgesloten met een evaluatie van behoorlijk bestuur vanwege de administratie.

Een bijzonderheid in dit dossier is dat de verzoeker beweerde dat de bij hem aangetroffen naalden niet van hem waren. Dit dienstjaar werden twee gelijkaardige klachten bij het College ingediend. Ook deze verzoekers beweerden dat de in hun bedrijf aangetroffen hormonen daar buiten hun medeweten waren. Zij meenden bijgevolg ook dat het H-statuuut hen ten onrechte werd opgelegd. Merkwaaardig genoeg werd in deze dossiers nooit geantwoord op de vraag van het College naar bijkomende informatie teneinde hun klacht ten gronde te kunnen onderzoeken.

In het vorige jaarverslag¹³⁸ werd een dossier vermeld betreffende een zoo die regelmatig apen aan laboratoria leverde voor dierproeven. Krachtens nieuwe wetgeving ter bescherming van proefdieren moeten die laboratoria sinds enkele jaren hun apen betrekken in toeleverende en fokinstellingen die door de minister van Landbouw werden erkend. De apen moeten bovendien gefokt zijn met het oog op gebruik voor proeven. Enkel onder strikt omschreven voorwaarden kan het Ministerie van Middenstand en Landbouw een laboratorium dat geen of onvoldoende dieren vindt in erkende instellingen, vrijstellen van deze verplichtingen.

In het door het College van de federale ombudsmannen behandelde dossier werd de erkenningsaanvraag van de zoo verworpen. Het geschil tussen de zoo en de veterinaire diensten van het Ministerie van Middenstand en Landbouw betreft de precieze draagwijdte van deze beslissing en met name de vraag of de zoo zich op enig recht kan beroepen om, in het kader van de vrijstellingsprocedure, proefdieren aan laboratoria te leveren. De behandeling van dit complexe dossier is nog niet afgerond.

Een derde vermeldenswaard dossier betreft de ontbinding van een Maatschappij van Onderlinge Bijstand. Reeds in 1990 werd dit dossier bij het ministerie ingediend. Na acht jaar neemt de verzoeker contact op met het College van de federale ombudsmannen met de vraag de afhandeling van zijn dossier bij de administratie te bespoedigen. Na schriftelijk contact heeft de Secretaris-generaal ons

¹³⁸ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 199.

meegedeeld dat zijn diensten begonnen zijn met het onderzoek van de wettelijke regeling van vorige eeuw en van de desbetreffende rechtsleer en rechtspraak. Zijn diensten zouden de laatste decennia immers geen enkele aanvraag behandeld hebben in de zin van de Maatschappij van Onderlinge Bijstand. De behandeling van dit dossier bij de administratie overschrijdt hier ontegensprekelijk een redelijk termijn. Er werd ons verzekerd dat het onderzoek weldra zou worden afgesloten en dat de belanghebbenden hiervan op de hoogte zullen worden gebracht. Na een jaar aandringen bij de administratie kon het dossier nog steeds niet afgesloten worden bij het College van de federale ombudsmannen.

Een volgend dossier betreft de minister van Landbouw zelf. In september 1998 meldt de minister de verzoekers dat hun onderzoeksproject niet in aanmerking komt voor een subsidie van het ministerie. Op 11 oktober 1998 schrijven de verzoekers de minister een brief met een omstandige kritiek op de motivering van de beslissing en de vraag hen de juiste toedracht van de verwerping mee te delen. Luidens een ontvangstbericht van 29 oktober 1998 heeft de minister de bevoegde dienst gevraagd deze aangelegenheid met de nodige zorg te behandelen en zal het resultaat zodra mogelijk mee te delen.

Na onze tussenkomst ontvangen de verzoekers op 28 juni 1999 een brief van de (nieuwe) minister waarin hij ten eerste betreurt dat de werkelijkheid van de motivering van de beslissing in vraag wordt gesteld en meldt dat de beslissing niet wordt herzien. Enkel aan ons schrijft hij dat het laattijdig antwoord het gevolg is van een administratief misverstand.

B. Middenstand

Tijdens het afgelopen dienstjaar hebben er zich een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan in dossiers die in het vorige jaarverslag werden besproken. Het betreft klachten die enerzijds verband houden met de reglementering van twee dienstverlenende intellectuele beroepen en anderzijds met beslissingen getroffen door de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen over aanvragen tot vrijstelling van betaling ingediend door zelfstandigen. De overige dossiers die in 1999 aan het College werden overgemaakt, vergen geen specifieke commentaar.

1°) *De reglementering van dienstverlenende intellectuele beroepen*

a. *De Psychologencommissie*

In ons jaarverslag van het vorige dienstjaar¹³⁹ haalden wij de klacht aan die tegen de Psychologencommissie werd ingediend. Deze klacht beleefde zijn ontknoping tijdens het huidige dienstjaar. We kunnen dadelijk al melden dat de Commissie niet op haar standpunt wil terugkeren. Het dossier werd dan ook afgesloten. De klager heeft inmiddels een beroep ingespannen bij de Raad van State.

Vooraf willen we de klacht binnen haar context plaatsen.

De wet van 8 november 1993 tot bescherming van de titel van psycholoog werd goedgekeurd met het oog op de bescherming van de psychologen zelf en de personen die een beroep doen op hun diensten. In dit raam heeft de Psychologencommissie meer bepaald tot taak niet bindende adviezen betreffende de uitoefening van het beroep van psycholoog te verstrekken aan verschillende organen die ter zake bevoegd zijn. De doeltreffendheid van de Commissie in de uitoefening van deze taak wordt gewaarborgd door het feit dat zij onafhankelijk optreedt van de overheid.

Verder is de Commissie ook belast met de opstelling en de bijwerking van de lijst van personen die de titel van psycholoog wensen te dragen.

De wet stelt als algemeen beginsel dat alleen de houders van één van de universitaire diploma's vermeld onder artikel 1 van de voormelde wet de titel van psycholoog mogen dragen. Houders van een niet-universitair diploma en personen die het voorwerp vormen van een erkenningsbeslissing worden eveneens gemachtigd de titel van psycholoog te dragen. Deze mogelijkheid werd echter beperkt in de tijd.

Voor het verkrijgen van de erkenning bestonden er twee mogelijkheden.

De eerste bestaat in de erkenning door de minister van Landbouw en Kleine en Middelgrote Ondernemingen van de gelijkwaardigheid aan de onder artikel 1 van de wet bedoelde diploma's. De "ministeriële" erkenning wordt toegestaan op advies van de Psy-

¹³⁹ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 200-201.

chologencommissie. Van deze mogelijkheid kon gebruik worden gemaakt tot 31 december 1996.

De tweede mogelijkheid bestond in een erkenning door een ad hoc Commissie. Deze mogelijkheid werd geboden aan personen die houder zijn van een diploma in de psychologie behaald in het hoger onderwijs buiten de universiteit, dat door de Staat of door de Gemeenschap georganiseerd, erkend of gesubsidieerd wordt, en die gedurende ten minste drie of vier jaar, naargelang van het behaalde diploma, een beroep hebben uitgeoefend dat verband houdt met de psychologie. Van deze mogelijkheid kan binnen een periode van twaalf maanden volgend op de inwerkingtreding van de wet, gebruik worden gemaakt, dus tot 31 mei 1995.

De verzoeker is geen houder van een universitair diploma opgenomen onder artikel 1 van de wet, en evenmin houder van een universitair diploma dat door de minister als gelijkwaardig zou kunnen worden erkend. Hij beriep zich evenwel op zijn beroepservaring en op een aantal diploma's die hij, meer bepaald, in het buitenland had behaald. Het ging hier in geen geval om diploma's afgeleverd door een onderwijsinstelling die door de Staat of door de Gemeenschap georganiseerd, erkend of gesubsidieerd wordt. Bovendien werd de klager geconfronteerd met de volgende moeilijkheid: aangezien hij het slachtoffer was van een verkeersongeval was hij niet langer in het bezit van zijn aktetas en evenmin van de bewijsstukken van zijn opleiding en beroepservaring.

Zodra de klager vernam dat hij, om de titel van psycholoog te mogen dragen, verplicht was zich te laten opnemen op de lijst van psychologen, diende hij een verzoek tot erkenning in op basis van artikel 14 van de wet. Het verzoekschrift werd op 7 juni 1995 gericht aan de minister. Hierin legde de klager de specifieke omstandigheden van zijn dossier uit. Op diezelfde dag diende ook de echtgenote van de klager in eigen naam een identieke aanvraag in. Dit verzoek werd bij een ter post aangetekende brief, met ontvangstbewijs, verstuurd. Het ontvangstbewijs, dat door de Post aan de klager werd overgemaakt, toont onbetwistbaar aan dat beide aanvragen wel degelijk werden ontvangen.

De Erkenningscommissie bezorgde noch aan de klager, noch aan zijn echtgenote, een antwoord. Artikel 16 van de wet voorziet nochtans dat de Erkenningscommissie binnen een termijn van zes maanden na verzending uitspraak moet doen. "Wordt er binnen de gestelde termijn geen beslissing genomen", aldus alinea 4 van deze bepaling, "dan kan de aanvrager ervan uitgaan dat de titel van psycholoog erkend is". Gesterkt door deze stilzwijgende erkenning

wendden de klager en zijn echtgenote zich tot de Psychologencommissie en vroegen op de lijst van psychologen te worden opgenomen.

In november 1996 werd een eerste brief hierover gericht aan de Psychologencommissie. Deze brief blijft zonder gevolg. In augustus 1997 volgde een tweede brief, die evenmin werd beantwoord. Hierna wendde de klager zich in november 1997 tot het College van de federale ombudsmannen.

Na een aantal vruchteloze contacten met de Psychologencommissie, wendde het College, zich ten einde raad tot de secretaris-generaal van het Ministerie van Middenstand en Landbouw en tot de bevoegde minister.

In een brief liet de secretaris-generaal het College weten dat de Erkenningscommissie de aanvragen van de klager en zijn echtgenote, die nochtans werden verstuurd, nooit had ontvangen. Deze laatsten leken zich terecht te beroepen op de stilzwijgende erkenning die voortvloeit uit artikel 16, alinea 4, van de wet en vroegen dan ook op de lijst van de Psychologencommissie te worden opgenomen. Hiertoe worden zij verzocht een eensluidend verklaard afschrift van de twee verzoekschriften en van de ontvangstbewijzen, afgeleverd door de Post, te bezorgen.

Op 2 september 1998 bracht de Psychologencommissie het College op de hoogte dat zij een negatieve beslissing had genomen inzake de aanvraag van beide verzoekers. Deze beslissing werd per brief betekend aan de betrokkenen. De brief bevatte evenwel niet de vermeldingen voorzien door de wet van 11 april 1994 houdende de openbaarheid van bestuur. Nadat het College opnieuw contact had opgenomen in verband hiermee, nam de Commissie een tweede maal een negatieve beslissing, maar dit maal met de vermelding van de beroepsinstanties en termijnen.

Omdat de Commissie herhaaldelijk weigerde de verzoekers op de lijst van psychologen op te nemen, vonden er contacten plaats tussen het College, de secretaris-generaal en de minister. Na afloop van deze contacten vroeg de minister aan de Commissie om de verzoekers op de lijst van psychologen op te nemen. De Psychologencommissie achtte zich hierdoor niet gebonden en gaf geen positief gevolg aan dit verzoek.

In december 1998 stelde het College van de federale ombudsmannen een ontmoeting met de Psychologencommissie voor. Dit voorstel kreeg in februari 1999, na het versturen van een herinnering, een gunstig gevolg. De ontmoeting heeft evenwel niet geleid tot een consensus.

Door te weigeren in te gaan op de eisen van de verzoekers om hen in te schrijven op de lijst van psychologen, lijkt de Commissie gehandeld te hebben in strijd met de wettelijke bepalingen die de inschrijving op de lijst van psychologen regelen.

We stellen vast dat artikel 18, alinea 2, van de wet bepaalt dat "de Psychologencommissie schrijft de aanvrager onverwijld in op de lijst bedoeld in artikel 2 van deze wet". Deze bepaling sluit iedere twijfel uit : wat de inschrijving op de lijst van de psychologen, na afloop van een stilzwijgende of uitdrukkelijke erkenningsprocedure, betreft, beschikt de Psychologencommissie over geen enkele wettelijke bevoegdheid om de mogelijkheid van erkenning te beoordelen. De Psychologencommissie is in dit precieze verband belast met de uitvoering van de erkenning die uitdrukkelijk of stilzwijgend door de Erkenningscommissie werd toegekend. Zij beschikt over geen enkele beoordelingsbevoegdheid. Door zichzelf het recht toe te kennen te oordelen over de mogelijkheid van de verzoeker tot inschrijving op de lijst van psychologen handelt de Psychologencommissie de facto als een beroepsinstantie van de Erkenningscommissie.

De wet is op dit vlak evenwel bijzonder duidelijk: beroep tegen een beslissing van de Erkenningscommissie kan enkel bij de minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen worden ingesteld. De houding van de Psychologencommissie in dit dossier vormt dan ook een bijzondere vorm van overschrijding van bevoegdheid van het bestuur.

De weigering van de Psychologencommissie vormt ook een inbreuk op meerdere beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het principe van rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel (inbreuk op de redelijke termijn) en het beginsel van de overeenstemming met de rechtsregels.

b. De erkenning van het beroep schade-expert auto's

In 1997 werd het College van de federale ombudsmannen aangezocht door een vereniging van schade-expert auto's in het raam van de procedure tot reglementering van hun beroep. Naar aanleiding van dit dossier heeft het College een voorstel geformuleerd.

De klagers dienden in september 1991 een verzoek in tot erkenning van het beroep van schade-expert auto's en tot oprichting van een beroepsvereniging bevoegd in tuchtrechtelijke en reglementaire aangelegenheden, in toepassing van de kaderwet van 1 maart 1976 houdende de bescherming van de beroepstitel en de uitoefening

ning van dienstverlenende intellectuele beroepen (hierna “de kaderwet” genoemd). De procedure tot reglementering is op dit ogenblik opgeschort door het Ministerie van Middenstand en Landbouw. In antwoord op een parlementaire vraag¹⁴⁰ stelde de toenmalige minister van Landbouw en Kleine en Middelgrote Ondernemingen dat het volgens hem niet wenselijk was om in dit verband een beroep te doen op de bepalingen van de kaderwet, aangezien deze kaderwet alleen zelfstandigen beoogt. Verder nam hij ook de procedures in aanmerking die door landmeters-experten, zelfstandigen in bijberoep, bij de Raad van State waren ingesteld, ingevolge de goedkeuring van de wet van 3 augustus 1993 houdende de organisatie van het beroep van landmeters-experten, die belangrijke punten van gelijkenis zou vertonen met het beroep van schade-expert auto's.

Het College heeft tal van stappen ondernomen in het raam van de bemiddeling. Deze stappen worden meer uitvoerig beschreven in onze vorige verslagen¹⁴¹. Enerzijds hebben wij de minister van Landbouw en Kleine en Middelgrote Ondernemingen voorgesteld de betrokkenen te ontmoeten om dit dossier, dat op dat ogenblik al zeven jaar binnen zijn departement hangende was, te deblokken. De minister heeft zijn standpunt hierover bevestigd, maar gaf geen gevolg aan ons voorstel. Anderzijds heeft het College contact opgenomen met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en hem meegedeeld dat de niet-uitsluiting van het beroep van schade-expert auto's van het toepassingsveld van de wet van 18 juli 1991 tot reglementering van het beroep van privé-detective, de betreffende deskundigen erg hinderde in de uitoefening van de handelingen die de facto reeds lang eigen zijn aan hun activiteit. Deze wet laat dergelijke handelingen echter toe wanneer men de titel van privé-detective heeft. Dit probleem nam nog veel ernstigere vormen aan toen bleek dat een ambtenaar van het Ministerie van Binnenlandse Zaken een pro justitia aan het parket had overhandigd betreffende een schade-expert auto's die dergelijke handelingen had gesteld. Het bestuur liet weten dat het geen wijziging van het koninklijk besluit tot uitvoering van de betwiste wet, namelijk deze tot reglementering van het beroep van privé-detective, beoogde, aangezien het de mening was toegedaan dat de deskundigen hun bevoegdheid van strikte expertise hadden overschreden en dat het bijgevolg aan de betrokkenen was de handelingen in het

¹⁴⁰ Vr. en Antw., Kamer van volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1996-1997, vraag nr. 77 van 16 december 1996 (Reynders) – “Bescherming van de beroepstitel - Automobiel deskundige.”, p. 8834-8835.

¹⁴¹ CFO, Jaarverslag 1997, p. 149-150 en Jaarverslag 1998, p. 201-204.

randgebied van het beroep van privé-detective te staken of de toelating te vragen tot de uitoefening van dit beroep, bovenop het beroep van schade-expert auto's. Daarenboven oordeelde het departement dat een dergelijke wijziging zou kunnen leiden tot een bestraffing van de deskundigen die de nodige stappen hadden ondernomen om toegang te krijgen tot het beroep van privé-detective. Wij hebben de huidige minister laten weten dat het eerste argument ons als een drogreden voorkwam; er kon immers niet worden bevestigd dat de deskundigen hun bevoegdheden te buiten waren gegaan, vermits deze bevoegdheden nooit werden omschreven en dat de definitie van deze bevoegdheden precies reeds gedurende tien jaar het voorwerp vormde van hun verzoek. De minister wees ons echter op het tweede argument aangehaald door zijn voorganger. Rekening houdend met een mogelijke vervolging van de deskundigen bracht het College van de federale ombudsmannen de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal eveneens op de hoogte van de aan de gang zijnde bemiddeling.

Rekening houdend met het standpunt van het Ministerie van Middenstand en Landbouw in dit dossier, hebben de klagers, samen met twee andere ondernemings- of beroepsverenigingen die van erg dichtbij bij de reglementering van het beroep van schade-expert auto's zijn betrokken, overeenstemming bereikt over een – door henzelf opgestelde – tekst die zich buiten de kaderwet situeert en die zou kunnen dienen als wetsontwerp. Zij verzochten ons deze tekst in het raam van haar bemiddelingstaak en op basis van artikel 10 van het Huishoudelijk reglement van het College van de federale ombudsmannen¹⁴² over te maken aan de minister van Landbouw en Kleine en Middelgrote Ondernemingen. Hoewel het ons niet toekomt om ons over de grond van dit document uit te spreken, werd dit document in maart 1999 overgemaakt aan de minister. Deze liet ons weten dat volgens de kalender wetsvoorstellen ter zake niet voor het einde van de legislatuur konden worden ingediend en opperde dat er eerst contacten tussen de betrokkenen en zijn kabinet dienden plaats te vinden. Deze verbintenis tot ontmoeting met de betrokkenen, een stap waar wij sinds de aanvang van de bemiddeling op aansturen, is positief en kan de totstandkoming van een oplossing voor dit langdurige probleem enkel in de hand werken. Intussen werd tevens een afschrift van dit document verstuurd naar het Ministerie van Economische Za-

¹⁴² Krachtens hetwelk wordt aan de verzoeker gevraagd geen parallele stappen te ondernemen bij de betrokken administratieve overheid.

ken en het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur die bij deze problematiek betrokken zijn.

Onlangs heeft het College van de federale ombudsmannen – steeds zonder stelling in te nemen met betrekking tot de inhoud – in zijn hoedanigheid van collateraal van de Kamer van volksvertegenwoordigers de tekst overgemaakt aan de voorzitter van de Vaste Kamercommissie belast met economie, wetenschapsbeleid, onderwijs, de nationale wetenschappelijke en culturele instellingen, middenstand en landbouw. De bedoeling van de overhandiging van deze tekst bestaat erin deze commissie, waaraan de Kamer een wetsvoorstel houdende dezelfde problematiek¹⁴³ heeft overgemaakt, bijkomende inlichtingen te verschaffen.

2°) De aanvragen tot vrijstelling van betaling van de sociale bijdragen ingediend door zelfstandigen

Net als vorig jaar ontvingen wij verschillende klachten betreffende de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen.

De sociale bijdragen van een zelfstandige worden voorlopig berekend gedurende 4 jaar op grond van zijn laatst gekende inkomsten, dit ten gevolge van problemen bij het doorgeven van gegevens door de Administratie der Directe Belastingen aan de RSVZ; in casu werd de verzoeker gehouden tot het betalen van een regularisatiebedrag van 350 039 BEF. Opdat een dergelijke situatie zich niet meer zou voordoen, heeft het College van de federale ombudsmannen voorgesteld aan het Ministerie van Middenstand en Landbouw dat de sociale verzekeringskassen aan de belanghebbenden een aanslagbiljet zouden vragen op het ogenblik dat de bijdragen werden berekend. Het ministerie heeft deze oplossing niet aanvaard, maar geeft thans de voorkeur aan een andere manier van werken. Ze leggen immers aan de sociale verzekeringskassen de verplichting op om op elk trimestrieel bericht van vervalddag de inkomsten te vermelden die als referentie dienden voor de berekening van de sociale bijdragen.

De aanduiding van dit referentie-inkomen op basis waarvan de sociale bijdragen werden berekend, laat toe een groot aantal toekomstige klachten te vermijden. De zelfstandige kan op die manier onmiddellijk nakijken of het referentie-inkomen overeenkomt met de effectieve inkomsten. De zelfstandige kan dan desgevallend

¹⁴³ Gedr. St., Kamer, 1998-99, nr. 2156/1.

reageren ten aanzien van zijn sociale verzekeringskas door een kopie van zijn aanslagbiljet te verstrekken. De kas contacteert dan de RSVZ die door middel van een onderzoek het juiste bedrag van de inkomsten kan nagaan. Bij gebrek aan reactie vanwege de zelfstandige en in de hypothese dat de aangegeven inkomsten niet overeenkomen met deze die als referentie door de sociale verzekeringskas in aanmerking worden genomen, zal hij zijn eigen nalatigheid niet kunnen betwisten wanneer een regularisatiebedrag wordt ingevorderd.

Het voormeld onderzoek bracht twee andere problemen aan het licht. Het eerste probleem heeft betrekking op de niet-naleving van de verplichting de beslissingen te motiveren. Het tweede probleem heeft betrekking op de wettelijke verplichting de betrokkene in kennis te stellen van de eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij wie het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen. Beide problemen werden reeds in het jaarverslag 1998 aangehaald¹⁴⁴.

De Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen is een onafhankelijke instelling opgericht bij het Ministerie van Middenstand en Landbouw. Deze instelling is meer bepaald belast met de beslissing over aanvragen tot vrijstelling ingediend door behoeftige of nagenoeg behoeftige zelfstandigen.

De Commissie bestaat uit vijf tweetalige kamers : per zitting en per kamer worden een twintigtal aanvragen tot vrijstelling behandeld.

In 1993 deed de Commissie gemiddeld twee jaar over de behandeling van de aanvragen. Zowel de burger als de Commissie zelf oordeelden dat deze situatie onaanvaardbaar was. Momenteel en na de invoering van bepaalde aanpassingsmaatregelen worden er jaarlijks 20 000 tot 21 000 dossiers per jaar behandeld. De gemiddelde termijn van de behandeling bedraagt zes maanden, wat als bevredigend beschouwd kan worden

De taak van de Commissie wordt bepaald door artikel 17 van het K.B. nr. 38 van 27 juli 1967. Volgens deze bepaling "kunnen zelfstandigen die zich in staat van behoefte of in een toestand die de staat van behoefte benadert, bevinden, gehele of gedeeltelijke vrijstelling aanvragen van de verschuldigde bijdragen door zich te richten tot de commissie (...)". Het begrip staat van behoefte is een redelijk soepel begrip dat door de Commissie in erg ruime zin

¹⁴⁴ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 205 e.v.

geïnterpreteerd wordt¹⁴⁵, om de rechten van zelfstandigen te vrijwaren. De Commissie beklemtoont evenwel dat er geen recht bestaat om vrijstelling van de bijdragen te bekomen.

Volgens hetzelfde artikel, "kunnen zelfstandigen die zich in staat van behoefte of in een toestand die de staat van behoefte benadert, bevinden" een verzoek tot vrijstelling indienen. De bewijslast van de situatie van behoeftigheid ligt bij hen. Doorgaans verschaft de aanvrager de bewijselementen slechts met mondjesmaat. Concreet wordt de taak van de Commissie bemoeilijkt, vermits zij binnen een redelijke termijn op basis van beknopte elementen moet oordelen of de aanvraag al dan niet gegrond is.

Na deze vaststellingen moet de problematiek van de motivering van de beslissingen van de Commissie worden onderzocht. We beklemtonen meteen dat de Commissie in het raam van deze problematiek op haar aanvraag een ontmoeting met het College van de federale ombudsmannen heeft gehad.

De plicht tot motivering van de beslissing van de Commissie vloeit zowel voort uit de wet van 29 juli 1991, uit de omzendbrief nr. 370 van 12 januari 1993 houdende het Handvest van de gebruiker van de openbare diensten als uit het Handvest van de gebruiker van de openbare diensten.

Uit de besprekingen die met de Commissie werden gevoerd, blijkt dat de Commissie vreest dat een meer uitvoerige motivering ertoe zou kunnen leiden dat er meer administratieve kortgedingen voor de Raad van State worden ingesteld, wat volgens de Commissie het dagelijks beheer van de aanvragen tot vrijstelling ernstig in gevaar zou kunnen brengen. De Commissie wenst niet te hervallen in haar vroegere problemen waarbij de termijnen van behandeling buitensporige proporties aannamen.

De Commissie heeft verschillende pistes gevolgd om tot een oplossing te komen. Er vonden contacten plaats met het College van de federale ombudsmannen.

Wat de motiveringsplicht van de beslissingen betreft, merken we op dat artikel 3, al. 2, van de wet van 29 juli 1991 bepaalt dat de motivering "afdoende moet zijn". Welnu, de goedkeuring van een reeks stereotiepe formules blijkt niet afdoend. Tijdens de werkzaamheden ter voorbereiding van de wet werd een dergelijke oplossing immers beoogd. Een lid vroeg "of een administratieve

¹⁴⁵ Dit begrip wordt ruimer geïnterpreteerd dan het begrip behoeftigheid van toepassing op de minimum bestaansmiddelen toegekend door het OCMW.

overheid geen beslissing kon nemen met een motivering die geldig zou zijn voor alle handelingen die betrekking hebben op een bepaald voorwerp, zodat zij niet verplicht zou zijn nadien iedere individuele handeling ter zake te motiveren¹⁴⁶. De minister antwoordde "dat een dergelijke werkwijze weliswaar kan worden overwogen inzake belastingen, waar het reglement geen beoordelingsruimte laat wat betreft zijn toepassing, maar dat geldt niet voor alle gevallen waar het reglement wel een beoordelingsruimte biedt". Anders gesteld, naarmate de appreciatiebevoegdheid van het bestuur toeneemt, zal de instantie beter de redenen moeten toelichten die aan de basis liggen van haar beslissing.

Inmiddels mogen we niet uit het oog verliezen dat de aanvrager zijn toestand van behoefte moet aantonen. Bijgevolg is het ook belangrijk dat de Commissie in haar eigenlijke beslissing de elementen naar voor kan schuiven die haar in staat stelden de aanvraag geheel of gedeeltelijk in te willigen of te weigeren.

Als antwoord op het verzoek om bijstand van de Commissie heeft ons Bureau in de eerste plaats nagegaan of er binnen de verschillende departementen geen dienst binnen de administratie bestond die de Commissie kon bijstaan bij de correcte toepassing van de wet van 29 juli 1991. Aangezien geen enkele dienst deze taak uitvoerde, heeft het College zich gewend tot het Bureau ABC, dat afhangt van het Ministerie van Ambtenarenzaken, en tot de taak heeft advies inzake bestuur en beheer te verstrekken. Het Bureau ABC heeft de Commissie voorgesteld samen te werken bij een managementanalyse die de eventuele behoeften van de Commissie aan het licht moet brengen. Op dit aanbod heeft de Commissie negatief gereageerd. Thans worden andere mogelijkheden onderzocht (cfr. AA99/2).

Wat het tweede probleem betreft, namelijk de wettelijke verplichting om eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij wie het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen te melden, beklemtonen wij dat dit probleem reeds in ons jaarverslag 1998 werd aangehaald¹⁴⁷. Daarop heeft de Commissie ons laten weten dat zij de problematiek in de meest ruime context van de motivering van haar beslissingen wilde bespreken.

¹⁴⁶ *Gedr. St.*, Senaat, gewone zitting 1990-1991, nr. 215/3.

¹⁴⁷ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 205 e.v.

3.10.4. Besluit en aanbevelingen

We leggen hier nogmaals, zoals in vorige jaarverslagen¹⁴⁸ reeds gebeurd is, de nadruk op de noodzaak van de naleving van een redelijke termijn in hoofde van de administratie, zowel ten aanzien van de burger, als van het College van de federale ombudsmannen zelf. Wat de naleving van de termijn ten aanzien van het College van de federale ombudsmannen in het bijzonder betreft, kunnen we artikel 4 van het Protocol-akkoord voor de relaties tussen de federale ombudsmannen en de federale administraties en artikel 11 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen in herinnering brengen. Beide artikels bieden aan het College van de federale ombudsmannen namelijk de mogelijkheid een dwingende termijn op te leggen.

Wat het dossier betreft tot reglementering van het beroep van schade-expert auto's, lijken alle elementen aanwezig te zijn opdat de bevoegde overheden een beslissing zouden kunnen nemen in dit dossier, dat reeds 9 jaar op een oplossing wacht. Een dergelijke doorbraak zou erin moeten bestaan dat de voorschriften van de organisatie van kleine en middelgrote ondernemingen verzoend worden met de wens een beroep te beschermen en te reglementeren.

Wat de dossiers over de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen betreft, stellen we vast dat de burgers door de niet-naleving van de motiveringsplicht en het niet-vermelden van de beroepsmogelijkheden de vereiste informatie wordt ontzegd om de hen ter kennis gebrachte beslissingen op gepaste wijze te kunnen betwisten. Sommigen denken door dit verzuim dat de Commissie tracht te verbloemen dat zij geen melding heeft gemaakt van de feitelijke motieven die haar tot een bepaalde beslissing over de haar voorgelegde aanvragen tot vrijstelling hebben gebracht. Deze enigszins pessimistische visie wordt evenwel gecompenseerd door de wil van de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen om deze problematiek op globale wijze op te lossen. Momenteel gaat het onderzoek van beide kwesties nog steeds verder. In verband hiermee heeft het College van de federale ombudsmannen uit de verschillende mogelijkheden één piste naar voor geschoven, meer bepaald de oprichting van een Commissie die zou hulp kunnen verstrekken aan administraties, wanneer zij dit wensen, om de draagwijdte van deze wettelijke verplichting wat hen betreft concreet te bepalen.¹⁴⁹

¹⁴⁸ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 181 en *Jaarverslag 1998*, p. 201.

¹⁴⁹ CFO, *Jaarverslag 1999*, deel I.

3.11. Ministerie van Economische Zaken

3.11.1. Cijfers

Economische zaken en Instellingen	Aantal
Minister	3
Bestuur economische inspectie	3
Bestuur handelsbeleid	2
Bestuur energie	1
Controledienst voor de verzekeringen	1
TOTAAL	10

Taal	Aantal
Frans	6
Nederlands	4
TOTAAL	10

Fase	Aantal
Ontvangstmelding	2
Informatiefase	1
Opschorting	1
Afgesloten	6
TOTAAL	10

3.11.2. Vooraf

Het afgelopen jaar hebben we verschillende klachten over dit departement onderzocht. Ten opzichte van het vorige dienstjaar is het aantal sterk toegenomen. Deze stijging moet evenwel gerelativeerd worden vermits ze ogenschijnlijk voortvloeit uit het feit dat het grote publiek, maar ook de zelfstandigen en ondernemingen, zich meer bewust zijn van het bestaan van het College van federale ombudsmannen, dit na drie jaar aanwezigheid in het Belgische institutionele landschap.

Bovendien werden drie vierden van deze klagers doorverwezen naar het Ministerie van Economische Zaken aangezien het om vragen om informatie ging die betrekking hadden op de rechten en plichten van consumenten en verkopers.

3.11.3. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

Eén van de drie dossiers die in het vorige jaarverslag¹⁵⁰ werden aangesneden, werd tijdens het dienstjaar 1999 afgesloten. Een

¹⁵⁰ CFO, Jaarverslag 1998, p. 210-215.

tweede dossier wordt momenteel nog steeds onderzocht. Het derde was reeds afgesloten tijdens het dienstjaar 1998. De overige klachten die wij ontvingen, vergen geen bijzondere commentaar.

De klacht¹⁵¹ betreffende de niet-naleving van het Algemeen reglement op de elektrische installaties (AREI) door verschillende actoren in de sector en de hieruit voortvloeiende concurrentieproblematiek werd tijdens het dienstjaar 1999 afgesloten.

De klaagster verzocht het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid om erkenning van een computersoftware; deze software maakte het volgens betrokkene mogelijk de conformiteit van de elektrische installaties met het Algemeen reglement op de elektrische installaties na te gaan. De betrokkene klaagde tevens een situatie van oneerlijke concurrentie aan die volgens haar een gevolg was van het feit dat bepaalde interveniënten van de elektriciteitssector dit reglement niet naleefden. Nadat het Ministerie van Economische Zaken geweigerd had de software te homologeren, antwoordde de betrokkene op de argumenten die aan de basis van deze beslissing lagen en verzocht zij om bijkomende informatie betreffende de oneerlijke concurrentie. De administratie wilde hier niet op antwoorden. Zij beweerde dat zowel de beslissing tot weigering als de beroepsmogelijkheden op het vlak van oneerlijke concurrentie werden toegelicht tijdens een bezoek dat een van de leden aan klaagster bracht, wat door deze laatste werd betwist.

Zonder de goede trouw van een of andere partij in twijfel te trekken – geen van beide partijen kon de feiten die zij aanvoerden, aantonen –, maar gedreven door de wil om het geschil op positieve wijze te regelen stelde het College van federale ombudsmannen het Ministerie van Economische Zaken voor om zijn beslissing tot weigering schriftelijk te motiveren en zijn bevoegdheden inzake oneerlijke concurrentie schriftelijk uiteen te zetten aan de klaagster.

De administratie heeft een gunstig en bevredigend gevolg gegeven aan dit voorstel. Om die reden werd het dossier afgesloten.

Een tweede klacht¹⁵² had betrekking op herhaalde overtredingen van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument (hierna de “WHPC” genoemd) door handelaars van een bepaalde regio. De klacht was gericht tegen het Bestuur Economische Inspectie van

¹⁵¹ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 212-213.

¹⁵² CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 210-211.

het Ministerie van Economische Zaken. De behandeling van dit dossier door het College van federale ombudsmannen heeft aangetoond dat de administratie alle klachten, die door handelaars aan hen gericht werden, onderzocht heeft. De verzoekers werden op voldoende gemotiveerde wijze en binnen redelijke termijnen op de hoogte gehouden van het gevolg dat aan hun klachten werd gegeven. Hier moet bovendien vermeld worden dat deze administratie, volgens onze informatie, ten gevolge van herstructureringen 18 % van haar personeelsbestand heeft moeten prijsgeven, maar dat zij ten aanzien van de gebruikers niettemin op bevredigende wijze functioneert. Als bewijs hiervoor kunnen wij misschien vermelden dat de klagers in voorkomend geval niet betwistten dat hun klachten over het algemeen onderzocht werden. Zij formuleerden evenmin klachten ten aanzien van de betrokken gedecentraliseerde dienst, noch ten opzichte van de inspecteurs. De kern van het probleem spitst zich evenwel toe op het gevolg dat aan deze tussenkomsten gegeven werd en aan het resultaat ervan.

De administratie heeft ons geïnformeerd over de grond van de problemen die door de klagers werden aangehaald. Enerzijds betwijfelen de klagers de afschrikkende aard van de administratieve schikkingen die door het ministerie aan de overtreders van de WHPC werden voorgesteld. Bovendien maakt de betaling van deze schikking een einde aan de strafrechtelijke vordering. De administratie heeft ons er evenwel op gewezen dat het onderzoek van de resultaten van de toepassing van deze schikking niet aantoonde dat de voorgestelde bedragen niet zouden afschrikken. De administratie heeft, integendeel, het bijzonder doeltreffende karakter van dit instrument onderstreept.

Anderzijds verklaren de klagers geconfronteerd te worden met een probleem van bewijslast van deze overtredingen wanneer zij bij de voorzitter van de rechtbank van koophandel op basis van artikel 93 WHPC een vordering tot stopzetting zouden indienen – vermits zij van mening zijn dat bovenvermelde schikkingen de overtreders van de WHPC niet afschrikken. De klagers kunnen immers – in overeenstemming met de wet – geen toegang krijgen tot de bewijs-elementen in de processen-verbaal die opgesteld werden door de inspecteurs van de administratie naar aanleiding van de onderzoeken gevoerd bij de overtreders. Deze documenten zijn vertrouwelijk. De klagers zouden enkel toegang kunnen krijgen mits toestemming van de procureur-generaal onder wiens toezicht deze onderzoeken werden verricht. Op basis van de artikelen 94 en 98 WHPC bestaat de mogelijkheid dat de minister van Economische Zaken zelf een vordering tot stopzetting instelt bij de voorzitter

van de rechtbank van koophandel. Zou deze mogelijkheid een oplossing kunnen bieden? De minister heeft ons laten weten dat een dergelijke mogelijkheid doorgaans enkel wordt overwogen om rechtspraak te creëren of in geval van aanhoudende handelingen die de belangen van de consument op ernstige wijze aantasten. Welnu, volgens de administratie is een dergelijke handeling van de minister in onderhavig geval niet gerechtvaardigd, des te meer omdat het aantal klachten zeer klein is.

Daarnaast werd het College geïnformeerd over moeilijkheden waarmee de bevoegde inspecteurs af te rekenen krijgen wanneer zij de WHPC willen toepassen op bepaalde nieuwe handelsactiviteiten. Wij hebben de administratie verzocht ons op de hoogte te stellen van de oplossingen die zij in dergelijk geval beoogt om de moeilijkheden uit de weg te ruimen. Afgezien van zijn taken van bemiddeling en van externe controle heeft het College van de federale ombudsmannen immers ook de opdracht het bevoegde beslissingsorgaan of de Kamer van volksvertegenwoordigers te wijzen op de problemen waarmee de administratie in de vervulling van haar taken wordt geconfronteerd. Daarnaast moet het College nuttige aanbevelingen formuleren om deze problemen op te lossen. Het College van federale ombudsmannen kan in dit kader op eigen initiatief voorstellen formuleren en als schakel optreden tussen de administratie en deze organen. De behandeling van deze klacht is evenwel nog niet afgerond.

Ter afronding van dit onderzoek van de voornaamste klachten, lijkt het ons belangrijk terug te komen op het aantal vragen om informatie dat wij tijdens het dienstjaar 1999 ontvingen. Dit aantal is drastisch toegenomen ten opzichte van het aantal klachten dat wij tijdens het vorige dienstjaar ontvingen. Deze vragen gaan uit van consumenten en hebben betrekking op hun rechten tegenover verkopers in het raam van transacties, maar ook van verkopers over hun verplichtingen tegenover hun klanten of de administratie. De aard van deze vragen verklaart dat wij de verzoekers hoofdzakelijk de gegevens hebben bezorgd van de informatie-ambtenaar bij het Bestuur Handelsbeleid van het Ministerie van Economische Zaken of de gegevens van de Cel "consumenten info" die binnen dit departement opgericht werd (Bestuur Handelsbeleid, afdeling Bescherming van de consumenten). De taak van de informatie-ambtenaren bestaat er immers in de burgers te verwijzen naar de dienst die binnen hun administratie bevoegd is voor de behandeling van de vragen of, desgevallend, zelf de vragen om informatie te beantwoorden. De hiervoor vermelde cel informeert en helpt de consument schriftelijk of telefonisch en verstrekt hem

(juridische) adviezen of verwijst hem indien nodig naar een dienst die meer deskundig of meer gespecialiseerd is.

Rekening houdend met de aard van de vragen, zijn wij de mening toegedaan dat dit grote aantal een gevolg is van het feit dat, enerzijds, de burger niet op de hoogte is van het bestaan – en voornamelijk van de hiervoor beschreven rol – van de informatieambtenaren verbonden aan ieder federaal ministerie en dat, anderzijds, de burger, geconfronteerd met de toenemende complexiteit van de wetgeving in het algemeen ontredderd achterblijft. De federale overheid heeft reeds lovenswaardige initiatieven genomen om de bereikbaarheid van de informatieambtenaren te verhogen. Op deze initiatieven willen wij hier toch de nadruk leggen. Zo stelden wij vast dat deze gegevens vaak vermeld worden in de telefoongidsen of in voorlichtingsbrochures die worden gepubliceerd. Deze gegevens werden ook verzameld in een brochure die door de Federale Voorlichtingsdienst werd uitgegeven. Daartegenover moeten we vaststellen dat de burgers deze informatie niet terugvinden. Dit stemt tot nadenken en vraagt om reactie.

3.11.4. *Besluit en aanbevelingen*

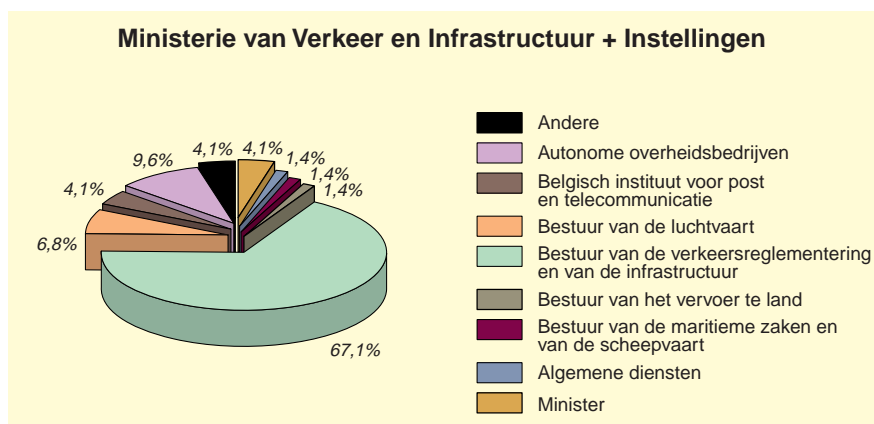
Het College van de federale ombudsmannen heeft geen enkele officiële aanbeveling geformuleerd in de dossiers die tijdens dit dienstjaar behandeld zijn ten aanzien van dit departement.

Het College is van mening dat de onwetendheid van de burgers over de aanwezigheid van een informatieambtenaar binnen ieder federaal ministerie en parastatale alle ambtenaren aanbelangt die met deze taak zijn belast, en niet alleen de ambtenaren die deze verantwoordelijkheid binnen het hier onderzochte departement dragen. Het meent dat het nodig is dat alle betrokken federale administratieve overheden de nodige maatregelen treffen om meer bekendheid te geven aan het bestaan en aan de opdrachten van de informatieambtenaren of van de departementen die informatie kunnen verstrekken en de burgers binnen hun diensten kunnen doorverwijzen.

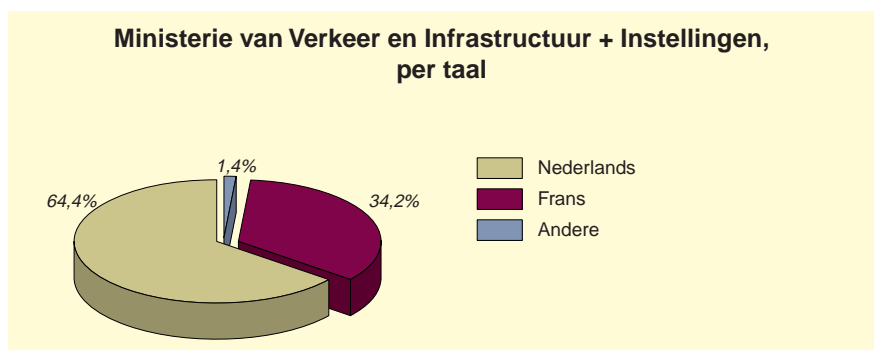
3.12. Ministerie van Verkeer en Infrastructuur

3.12.1. Cijfers

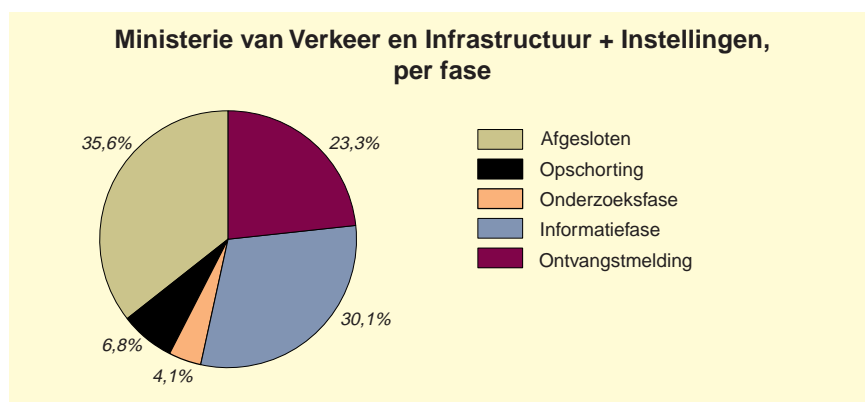
Verkeer en Infrastructuur + Instellingen	Aantal
Minister	3
Algemene diensten	1
Bestuur van de maritieme zaken en van de scheepvaart	1
Bestuur van het vervoer te land	1
Bestuur van de verkeersreglementering en van de infrastructuur	49
Bestuur der luchtvaart	5
Belgisch instituut voor post en telecommunicatie	3
Autonome overheidsbedrijven	7
Andere	3
TOTAAL	73



Taal	Aantal
Duits / andere	1
Frans	25
Nederlands	47
TOTAAL	73



Fase	Aantal
Ontvangstmelding	17
Informatiefase	22
Onderzoeksfase	2
Opschorting	5
Afgesloten	26
TOTAAL	73



Evaluatie van de afgesloten dossiers	Aantal	onbehoorlijk bestuur volgens criteria	
behoorlijk bestuur	10	zorgvuldigheid : redelijke termijn	2
onbehoorlijk bestuur	3	zorgvuldigheid : aangepaste toegankelijkheid	1
geen oordeel	12		
toepassing van billijkheid	1		
TOTAAL	58	TOTAAL	3

3.12.2. Vooraf

In de twee vorige jaarverslagen werd er reeds op gewezen dat de meerderheid van de klachten betrekking heeft op het Bestuur van de Verkeersreglementering en de Infrastructuur en meer in het bijzonder op de Dienst Wegverkeer, die immers meer dan de andere diensten in contact komt met de burger. In dit jaarverslag besteden we ook wat extra ruimte aan de Directie Rijbewijs van de Dienst Wegveiligheid en vooral aan de behandeling van enkele gecompliceerde dossiers over de gelijkwaardigheid van buitenlandse rijbewijzen.

Voor het overige vertoonde de klachtenwaaier van het voorbije jaar opvallend weinig overeenkomsten met de twee vorige. Eerst overlopen we de verschillende besturen van het ministerie (het Bestuur

van het Vervoer te Land komt dit jaar niet aan bod), daarna de met het ministerie verbonden instellingen (dit jaar het autonome overheidsbedrijf NMBS). Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de indelingen een louter oriënterende waarde hebben. Zo worden onder de hoofding “Bestuur van de Luchtvaart” enkele dossiers besproken, waarin uiteindelijk het optreden van de minister zelf beoordeeld wordt.

In het kader van de behandeling van één klacht werd reeds tijdens het werkjaar 1998 een officiële aanbeveling geformuleerd.

3.12.3. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

A. Bestuur van de Verkeersreglementering en de Infrastructuur

Het bestuur bestaat uit vier diensten: Wegveiligheid, Wegverkeer, Kwaliteit en Infrastructuur.

1°) Dienst Wegveiligheid

De Dienst Wegveiligheid omvat een Directie Verkeersveiligheid, met als belangrijkste opdracht de voorbereiding en de opstelling van de verkeersreglementering, en een Directie Rijbewijs. Zij werkt de regelgeving inzake het rijbewijs uit. Ze is bevoegd voor de erkenning van de rij scholen en de examencentra. Bij de Directie Rijbewijs berusten ook de dossiers inzake de vervallenverklaringen van het recht tot sturen. Wellicht haar omvangrijkste taak is de inspectie, zowel van de rij scholen en de examencentra, als van de gemeentelijke administraties die de rijbewijzen uitreiken en daarvoor door het ministerie worden vergoed. In dat kader is ze ook bevoegd voor aangelegenheden inzake de gelijkwaardigheid van buitenlandse rijbewijzen.

In principe mag niemand zonder Belgisch rijbewijs een motorvoertuig besturen op de Belgische openbare weg. Wie een buitenlands rijbewijs bezit, kan dit bij de gemeentelijke overheid inruilen tegen een Belgisch rijbewijs zonder het theoretische en praktische rijexamen te hoeven afleggen. Het vreemde rijbewijs moet wel zijn afgegeven overeenkomstig ons land bindende verdragsbepalingen inzake internationaal wegverkeer¹⁵³ of de geldigheid ervan moet

¹⁵³ Verdrag van 8 november 1968 inzake het wegverkeer, aangevuld en gewijzigd door

door België uitdrukkelijk zijn erkend (zie artikel 23, § 2, 1°, van de Wegverkeerswet van 16 maart 1968).

In de meeste gevallen wordt de erkenning van een buitenlands rijbewijs door een bilateraal akkoord geregeld. Soms gaat België over tot een eenzijdige erkenning. De erkenning van een vreemd rijbewijs heeft niet enkel een verkeerstechnisch, maar ook een politiek-diplomatiek en economisch aspect. Doorgaans wordt het verzoek tot erkenning door de buitenlandse ambassade aan Buitenlandse Zaken gericht. Dat departement staat ook in voor de "politieke" behandeling van de aanvraag; met andere woorden, het beoordeelt in de eerste plaats de opportuniteit van een erkenning in het kader van ons buitenlandse beleid en onze handelsrelaties. Bij het technische onderzoek dat daarna door de Directie Rijbewijs wordt uitgevoerd, staat de bekommernis om de verkeersveiligheid centraal. Het buitenlandse rijbewijs moet voldoende waarborgen bieden inzake de rijvaardigheid van de chauffeur, vermits die het erkende document zonder enige bekwaamheidsproef zal kunnen inruilen tegen een Belgisch rijbewijs. Bij twijfel over het niveau van de voorwaarden om het vreemde rijbewijs te behalen of indien het risico op vervalsingen te groot is, brengt de directie dan ook een negatief advies uit.

Het technische advies van de Directie Rijbewijs wordt niet steeds gevolgd. Vooral in de jaren zestig en zeventig voerde België een uitgesproken soepele erkenningspolitiek. Vandaag kampt de directie met de erfenis van die gulheid. Binnen de Europese Economische Ruimte, waarin alle uitgereikte rijbewijzen onderling worden erkend, krijgt België heel wat kritiek te slikken van een aantal strengere partnerlanden. Zij zijn immers verplicht Belgische rijbewijzen te erkennen, ook wanneer die afgegeven werden in ruil voor buitenlandse documenten van twijfelachtig allooi.

Daarom zou de Directie Rijbewijs dan ook liefst van een heel aantal akkoorden inzake erkenningen afkomen. Het lijkt niet uitgesloten dat de recente grotere gestrengheid bij de controle van de aangeboden vreemde rijbewijzen (mede) een alternatief vormt voor de politiek niet haalbare opzegging van erkenningsakkoorden. Die strengere controle verklaart waarom de inruiling van een erkend buitenlands rijbewijs, hoewel daaraan nauwelijks wettelijke formaliteiten zijn verbonden, vandaag in praktijk soms ernstige moeilijkheden doet rijzen, met name wanneer het rijbewijs werd uitgereikt door een land met een minder strenge reglementering.

de Europese overeenkomst opgemaakt te Genève op 1 mei 1971 (B.S., 28 december 1989).

Twee bij ons ingediende klachten, waarvan we het onderzoek nog niet hebben afgerond, illustreren deze problematiek en vormden de aanleiding voor een werkbezoek aan de Directie Rijbewijs. Het eerste dossier heeft betrekking op een Burundees rijbewijs. Burundi is – of beter : was – één van de landen waarvan de rijbewijzen door België eenzijdig werden erkend. Die unilaterale erkenningen werden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (17 juli 1969 en 12 april 1985), samen met gedetailleerde beschrijvingen van de (groene en bleekblauwe) modellen van het Burundese rijbewijs, waarvan België ook specimina bezit. Het tweede dossier betreft een Chinees rijbewijs. Met China heeft België sinds 1994 een akkoord over de wederzijdse erkenning van nationale rijbewijzen. In dit akkoord wordt uitdrukkelijk bepaald dat beide partijen wijzigingen van het model van hun rijbewijzen tijdig langs diplomatieke weg aan de andere partij moeten meedelen, vergezeld van een authentiek specimen van het nieuwe model.

De erkenning van (gepubliceerde of officieel meegedeelde) modellen – in plaats van een algemene erkenning – kan als een functionele techniek worden geïnterpreteerd. Het werkelijke doel van een erkenning is dat de in het thuisland geldige rijbewijzen in het andere land kunnen worden ingewisseld. In principe waarborgt de techniek van de “erkende modellen” dat de Belgische overheid, indien iemand een Burundees of een Chinees rijbewijs overlegt, niet aan het officiële karakter van het document hoeft te twijfelen; het volstaat immers het aangeboden document met de specimina te vergelijken.

Wat echter indien de vreemde staat het model wijzigt zonder de Belgische overheid officieel op de hoogte te brengen en een chauffeur zo’n “nieuw” rijbewijs in België wil inruilen? Een ruime interpretatie van de erkenning houdt in dat dit in het thuisland geldige rijbewijs moet kunnen worden omgewisseld. In geval van twijfel zou de Belgische overheid zich langs diplomatieke weg van het officiële karakter van het document kunnen vergewissen. Een veel striktere houding bestaat erin elk document dat niet overeenkomt met een aan België overgemaakt specimen, als een niet-erkend rijbewijs te beschouwen en de inruiling te weigeren. Het lijkt geen twijfel dat de tweede interpretatie de voorkeur van de Directie Rijbewijs geniet.

Tot enkele jaren geleden leken de meeste gemeenten zich weinig zorgen te maken over deze problematiek. Het administratieve onderzoek waarbij de gemeentelijke overheid nagaat of het voor inruiling aangeboden document een geldig en in België erkend buitenlands (nationaal) rijbewijs is en of de aanvrager aan de

verblijfsvoorwaarden voldoet, verliep in de praktijk bijzonder soepel. Sinds 1989 controleren inspecteurs van de Directie Rijbewijs echter systematisch, in samenwerking met de politiediensten, rijbewijzen uit “probleemlanden” (geen EER-lidstaten). Toen bleek dat een belangrijk deel van deze rijbewijzen vals of vervalst waren of niet voldeden aan de voorwaarden voor inwisseling, werden de controleprocedures verstrakt.

Ten gevolge van de opgevoerde controles bleek zich een probleem te stellen met de rijbewijzen uit Burundi. Na de unilaterale erkenning van de groene en bleekblauwe rijbewijzen door België in 1985 had het land een nieuwe wijziging doorgevoerd, zonder België hiervan op de hoogte te brengen. De inspectiedienst van de Directie Rijbewijs stelde vast dat regelmatig exemplaren van dit nieuwe – gele – rijbewijs bij de gemeentebesturen werden aangeboden (en ook werden ingeruild). Navraag bij de Burundese diplomatieke vertegenwoordiging in België leerde dat het gele model het enige officiële rijbewijs was; de groene en bleekblauwe rijbewijzen waren in Burundi niet langer geldig. Vermits de door België erkende modellen ongeldig waren in het thuisland en het (nieuwe) officiële Burundese rijbewijs formeel “onbekend” was in ons land, besloot de Directie Rijbewijs dat er geen Burundese rijbewijzen meer mochten worden ingeruild. In een omzendbrief van 26 februari 1997 droeg de directie de gemeentebesturen bovendien op Belgische rijbewijzen die reeds in ruil voor een geel Burundees rijbewijs waren uitgereikt, opnieuw te laten intrekken.

Dat overkwam ook, enkele weken later, de verzoekster in het eerste van de hierboven vermelde dossiers. Deze Belgische vrouw had in 1992 tijdens haar verblijf in Bujumbura (Burundi) haar rijbewijs behaald. Na haar terugkeer naar België in 1995 had ze het gele Burundese rijbewijs omgewisseld tegen een Belgisch rijbewijs. Toen ze in maart 1997 inging op een schriftelijke uitnodiging (zonder nadere uitleg) om zich bij de stedelijke dienst Rijbewijzen aan te melden, diende ze haar Belgische rijbewijs af te geven en werd ze met haar – in België waardeloze – Burundese rijbewijs naar huis gestuurd.

De staatssecretaris voor Veiligheid, tot wie de verzoekster zich had gewend om haar Belgische rijbewijs terug te krijgen, meende dat de inruiling in 1995 niet had mogen plaatsvinden omdat het gele Burundese rijbewijs in België niet bekend was. Vermits ons land van de Burundese autoriteiten geen informatie over dit document had gekregen, was het volgens de staatssecretaris onmogelijk om op te maken of het al dan niet om een officieel document ging. Luidens de omzendbrief van de Directie Rijbewijs is die vraag ech-

ter niet relevant: het gele rijbewijs – officieel of niet – was volgens de directie niet erkend en kon om die reden nooit ingeruild worden.

Ons onderzoek van deze klacht spitst zich dan ook toe op de vraag of de omzendbrief van 1997 geen wijziging van het Belgische beleid tegenover Burundi inhoudt (geen erkenningen meer van Burundese rijbewijzen) en of die wijziging retroactief kan worden toegepast op een omruiling die in 1995 plaatsvond. Onderzocht wordt in welke mate de beslissing overeenstemt met de beginselen van behoorlijk bestuur.

In het dossier betreffende het Chinese rijbewijs zorgde de twijfel over de echtheid van het document voor aanzienlijke bijkomende verwickelingen.

De in omzendbrief OOP 17 beschreven en sinds 1993 geldende controleprocedure bestond uit een administratief onderzoek (supra) en een echtheidscontrole. Na een positief administratief onderzoek moest het document – indien het niet door een EG-lidstaat was uitgereikt – in principe ook nog op zijn echtheid gecontroleerd worden door de lokale politie. Indien de politie twijfelde aan de authenticiteit, kon ze het document doorsturen naar de gespecialiseerde Nationale Dienst voor Valse en Vervalste Identiteitsdocumenten (NDVVID), die (nu) onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken ressorteert. Een vertrouwelijke aanvullende omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de burgemeesters en de korpschefs van de gemeentelijke politie (OOP 17bis) omvatte een door de NDVVID samengesteld informatiepakket om de politiediensten bij hun echtheidscontrole te ondersteunen.

In casu werd het door de Chinese verzoeker ter inruiling aangeboden rijbewijs door de gemeentepolitie overgezonden aan de NDVVID. Deze dienst besloot dat het document een vervalsing was en stuurde het terug naar de gemeente met het oog op de strafrechtelijke afhandeling (proces-verbaal wegens valsheid). Het strafonderzoek mondde uit in een seponering en het rijbewijs werd opnieuw aan de verzoeker bezorgd. Bij de inbeslagneming was echter een “ne varietur”-vermelding op het rijbewijs aangebracht. Hoewel die vermelding strikt genomen geen vernietiging van het document inhoudt, vreesde de verzoeker dat hij dit rijbewijs na zijn terugkeer naar China niet langer zou kunnen gebruiken.

Vermits de verzoeker halsstarrig volhield dat zijn rijbewijs authentiek was (wat volgens hem ook door de seponering werd bewezen) en ter staving verschillende documenten van de Chinese autoritei-

ten kon voorleggen, vroeg de Directie Rijbewijs een nieuw echtheidsonderzoek van het document door de NDVVID. Ondertussen was de controleprocedure echter aangepast (zie de nieuwe omzendbrief aan de gemeentebesturen van 1 oktober 1998 betreffende de buitenlandse rijbewijzen): de NDVVID sprak zich niet meer uit over de echtheid van rijbewijzen van een model waarvan hij geen specimen bezat. China had echter geen specimen van het door de verzoeker aangeboden rijbewijs aan België bezorgd, zodat de NDVVID geen uitspraak kon doen over de echtheid van het document.

De verzoeker zag in het feit dat het tweede onderzoek niet tot een valsbevinding leidde een nieuw bewijs van de echtheid van zijn rijbewijs. De NDVVID ontkent die gevolgtrekking met klem: "Het is niet omdat een document niet vals wordt verklaard dat het daarom echt is. Hiermee wordt bedoeld dat een document niet noodzakelijk echt hoeft te zijn wanneer het niet vals wordt verklaard." (sic). Deze wat ongelukkige sibillijnse uitspraak betekent slechts dat de dienst geen specimen bezit van het hem voorgelegde model en zich daarom – bij gebrek aan vergelijkingsmateriaal – onthoudt (moet onthouden) van een oordeel over de echtheid ervan.

De Directie Rijbewijs beklemtoont van haar kant dat het rijbewijs van de verzoeker, zelfs indien het authentiek zou zijn, hoe dan ook niet voor inruiling in aanmerking komt, omdat China had nagelaten de in het bilateraal akkoord voorgeschreven diplomatieke informatieprocedure (overzending van een authentiek specimen) te volgen. Volgens de strikte interpretatie van het erkenningsakkoord door de directie (supra) bezit de verzoeker dan ook een – al dan niet authentiek – rijbewijs van een niet-erkend model.

Zonder voorbarig te oordelen over het optreden van de verschillende bij dit dossier betrokken overheden, kunnen we begrijpen dat de verzoeker hier kop noch staart aan krijgt. Het onderzoek van deze klacht wordt voortgezet. Net vóór de afsluiting van de redactie van dit jaarverslag hebben we overigens een derde, gelijkaardige klacht van een Taiwanese verzoekster in behandeling genomen. In het volgende jaarverslag komen we ongetwijfeld terug op deze problematiek.

2°) *Dienst Wegverkeer*

Deze dienst overkoepelt drie directies: de directie Inschrijvingen (bij het publiek bekend als de DIV), de Technische directie (die

onder andere de ADR-vergunningen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen uitrekt) en de directie Uitzonderlijk Vervoer.

a. Inschrijvingen (DIV)

In het vorige jaarverslag werd geschetst hoe de DIV aanvragen tot schrapping van een nummerplaat behandelt. De dag waarop de plaat zelf of het attest van verlies of diefstal bij de DIV aankomt, wordt de nummerplaat geschrapt en is het voertuig niet langer belastbaar. Betwistingen zijn vaak een gevolg van bewijsproblemen met betrekking tot het ogenblik waarop de nummerplaat (of het attest) naar de DIV werd gestuurd. Ook dit jaar werden verschillende klachten over vermeende nalatigheid van de DIV ingediend. Die klachten konden echter zelden het schemerduister van de niet-gestaafde beweringen ontstijgen.

In één dossier was er een begin van bewijs aanwezig. De verzoeker voerde aan dat hij na de verkoop van zijn auto de nummerplaat aangetekend naar de DIV had gestuurd. Hij kon geen bewijsje van de aangetekende zending overleggen; dat had hij na een half jaar weggegooid. Wél bezorgde hij ons een kopie van de stopzetting van de verzekeringspolis voor de verkochte auto, gedateerd in dezelfde maand als de terugzending van de nummerplaat.

We hebben de verzoeker erop gewezen dat de Post gedurende lange tijd lijsten bewaart van aangetekende zendingen. Bovendien hebben we er onze verwondering over uitgedrukt dat de verzoeker zich blijkbaar geen zorgen had gemaakt over het uitblijven van enige bevestiging van de schrapping door de DIV, hoewel hij een terugbetaling van de reeds betaalde verkeersbelasting verwachtte. Hij had pas gereageerd toen hij een jaar later een uitnodiging tot betaling van de belasting voor een nieuwe periode ontving. Anderzijds was de beëindiging van de verzekeringspolis geen overtuigend bewijs van de terugzending van de nummerplaat, en geen enkele andere aanwijzing kon de beweringen van de verzoeker staven. Omdat we van oordeel waren dat het bewijsprobleem uitsluitend aan de verzoeker te wijten was, hebben we de klacht ongegrond verklaard.

Wie zijn auto verkoopt (en laat uitschrijven) maar de nummerplaat wil behouden, beschikt over vier maanden om een nieuwe auto onder hetzelfde nummer te laten inschrijven. In twee dossiers ging die transfer van de nummerplaat gepaard met een anomalie die de eigenaar in de problemen bracht.

Een verzoeker meldde ons dat hij zijn nummerplaat tijdens de overgangperiode had aangebracht op de vervangauto waarmee hij rondreed in afwachting van de levering van zijn nieuwe wagen. Op een ochtend bleek de voor zijn deur geparkeerde auto verdwenen. Enkele dagen nadat hij de diefstal had aangegeven, vernam hij bij de rijkswacht dat zijn auto niet gestolen, maar weggesleept was. De rijkswacht gaf hiervoor als reden op dat de nummerplaat volgens haar computer “vernietigd” was. Toen de verzoeker dit betwistte en opmerkte dat hij bovendien hooguit een bekeuring had mogen krijgen, schreef de rijkswachter van dienst prompt de “gevraagde” boete uit...

Aanvankelijk wees de verzoeker met een beschuldigende vinger naar de DIV: zijn klacht betrof de “foutieve schrapping” van de nummerplaat. Anderzijds bezorgde hij ons een uitwissingsbericht (waarin de DIV de uitschrijving bevestigt en de viermaandenregel uitlegt), gedateerd twee dagen vóór de aangifte van de diefstal, en een bericht van schrapping van één dag na diezelfde aangifte. Toen wij hem hierop wezen, veranderde de verzoeker het geweer van schouder en legde hij de verantwoordelijkheid bij de rijkswacht. In samenspraak met de verzoeker verwezen we het dossier daarom door naar het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten. We raadden de verzoeker ook aan om voor het Comité P te verduidelijken welke fouten de rijkswacht had begaan. Hij liet dit echter na, ook na de ontvangstmelding die hij van het comité ontving. Het Comité P heeft zich dan ook onbevoegd verklaard, omdat de klacht klaarblijkelijk geen (lid van een) politiedienst betrof.

Uit dit dossier blijkt duidelijk dat een zinvolle klachtenbehandeling normaliter een actieve medewerking van de verzoeker veronderstelt. Wanneer de klager te veel mistflarden laat hangen over de precieze toedracht van de feiten, wordt het voor het College van de federale ombudsmannen moeilijk om de draagwijdte van de klacht in te schatten. In dit dossier heeft de passiviteit van de klager de doorverwijzing van het dossier bovendien van al haar (eventueel) nut beroofd.

Een andere verzoeker had eveneens zijn nummerplaat voor zijn nieuwe auto behouden. De garagist die zijn vorige wagen had gekocht, had die wagen echter met een kopie van dezelfde nummerplaat doorverkocht. Volgens de garagist was de koper een Fransman en mocht de kopie bijgevolg gebruikt worden, op voorwaarde dat de auto niet in België rondreed en binnen vier maanden in Frankrijk werd ingeschreven. Toen de klager zijn vorige auto bij uitzonderlijk toeval toch nog op Belgische wegen tegenkwam, werd zijn wantrouwen gewekt en deed hij navraag bij de minister

van Vervoer. De DIV antwoordde hem meteen dat die praktijk illegaal was. Ruim een jaar later reden beide wagens nog steeds rond met dezelfde nummerplaat. De verzoeker vertelde ons dat hij zich vergeefs tot de rijkswacht en het parket had gewend; de rijkswacht zou verklaard hebben dat de praktijk vaker voorkwam in de streek, maar dat ze er, bij gebrek aan instructies, niet tegen kon optreden.

De DIV bevestigde ons dat Franse kopers, wegens de vaak lang aanslepende inschrijvingsprocedure, nogal eens in de verleiding komen deze methode aan te wenden; de (kopie van de) nummerplaat komt immers overeen met de inschrijvingspapieren van de gekochte auto. Rondrijden met een niet-ingeschreven auto maakt vanzelfsprekend een overtreding uit. De DIV is bevoegd om inbreuken op de inschrijvingsreglementering strafrechtelijk te vervolgen, maar een dergelijke vervolging is niet vanzelfsprekend wanneer de overtreder niet in België zou wonen. Daarom achtte de DIV het raadzaam dat de oorspronkelijke eigenaar ... de feiten onmiddellijk aan de politiediensten zou melden.

Elk verkeerd gebruik van een auto met een gekopieerde nummerplaat (bijvoorbeeld een zware verkeersovertreding of een vluchtmisdrijf) kan de oorspronkelijke eigenaar in ernstige moeilijkheden brengen. Het zou vanzelfsprekend onaanvaardbaar zijn dat de (al dan niet gefingeerde) vreemde nationaliteit van de koper tot de patstelling leidt waarin de eerste eigenaar zich lijkt te bevinden. Bovendien is het niet ondenkbaar dat sommige professionele doorverkopers – of hun klanten – deze methode achter de rug van de eigenaar om toepassen, zodat die niet eens wéét dat er een tweede auto met (een kopie van) zijn nummerplaat rondrijdt, tot het te laat is.

Overeenkomstig artikel 12, eerste lid, van de wet van 22 maart 1995 hebben we de procureur des Konings in kennis gesteld van de door de verzoeker aangeklaagde en door ons onderzoek bevestigde feiten.

b. Technische directie

Een van de taken van deze directie is het toezicht op de instellingen voor de technische controle van de voertuigen.

Tijdens het voorbije jaar kwamen deze instellingen uitgebreid in het nieuws bij de introductie in hun controlestations van een nieuwe roettest voor de uitlaatgassen van dieselauto's. Bij de me-

ting moest het gaspedaal volledig ingedrukt worden, waardoor de motor doorsloeg. De resultaten waren soms explosief, ook letterlijk.

Bij een verzoeker, die zijn auto vijf keer had moeten aanbieden voor hij een groene kaart kreeg, bleek dat de cilinderkop van de dieselmotor de roettest niet had overleefd. Navraag bij de Technische directie leerde ons dat de vergoeding van de schade die een voertuig bij een technische controle oploopt, de zaak is van de instelling die de controle uitvoert. Indien de eigenaar ervan overtuigd is dat de schade uitsluitend een gevolg is van de test – en niet van de staat van zijn auto vóór de controle – moet hij een klacht indienen bij de verantwoordelijke van het controlestation of rechtstreeks bij de inspectie-instelling. De Technische directie kan eventueel tussenkomen om te bemiddelen, maar kent in geen geval zelf een schadevergoeding toe.

We hebben de verzoeker dan ook aangeraden zich tot het hoofd van het controlestation te wenden. Daarbij hebben we onderstreept dat deze informatie over de klachtenprocedure in principe in het station zelf moet zijn aangeplakt. Indien deze stap niets zou opleveren, zou de klager een beroep op onze bemiddeling kunnen doen. Door de verantwoordelijke van het station aan te spreken, zou hij immers meteen hebben voldaan aan de ontvankelijkheidsvereiste die voorschrijft dat de verzoeker een poging moet hebben ondernomen om het geschil met de overheid zelf op te lossen.

Ook caravans worden – tweejaarlijks – technisch geschouwd. Een verzoeker meldde zich in 1998 vergeefs met zijn al wat oudere caravan aan bij een controlestation. De controle werd geweigerd omdat er in het chassis geen chassisnummer kon worden gevonden en identificatie van de caravan bijgevolg onmogelijk was. Bij voorgaande inspecties was nochtans telkens uitdrukkelijk vastgesteld dat de kampeerwagen identificeerbaar was door het op de factuur vermelde chassisnummer te vergelijken met het identificatieplaatje op de buitenkant van de deur. Het controlestation was echter onvermurwbaar: het chassisnummer moest (opnieuw) worden ingeslagen. Aan de klager werd meegedeeld dat, vermits de constructeur van de caravan ondertussen niet meer bestond, de technische directie een firma moest aanwijzen om dit werk uit te voeren en een bijbehorend attest uit te reiken.

De verzoeker deed een beroep op onze bemiddeling nadat brieven aan de directie en aan de minister van Vervoer zonder antwoord waren gebleven. Na onze tussenkomst nam de directie rechtstreeks contact op met de klager. De kampeerwagen zou in het keurings-

station door een inspecteur van de Technische directie geïdentificeerd worden, waarna het chassisnummer ter plaatse opnieuw kon worden ingeslagen. De vraag rijst waarom de directie deze oplossing niet onmiddellijk aan de verzoeker heeft voorgesteld.

3°) *Dienst Kwaliteit*

Deze dienst staat in voor de directies Erkenning van Aannemers en Goedkeuring en Voorschriften deel uitmaken.

De *erkenning* van aannemers houdt verband met waarborgen inzake hun financiële, economische en technische draagkracht. Voor een aannemer van werken is een erkenning belangrijk om – zonder administratieve beslommingen – in aanmerking te komen voor bepaalde overheidsopdrachten. Ze moet worden onderscheiden van de *registratie*, die een vermoeden van sociale en fiscale betrouwbaarheid schept. Over de registratie van een aannemer wordt beslist door de provinciale registratiecommissies (waarvan het secretariaat wordt verzorgd door het Ministerie van Financiën). De erkenning wordt verleend door de bevoegde gewestregering na een gunstig advies van de (federale) Commissie voor erkenning van aannemers. De aan deze commissie voorgelegde dossiers worden behandeld door de Directie Erkenning van Aannemers van de Dienst Kwaliteit.

Dit jaar had één, weliswaar atypisch, dossier betrekking op de erkenning van aannemers. Een aannemingsbedrijf dat een grond wilde aankopen om er een flatgebouw op te trekken had een erkenningsaanvraag ingediend en was er - volledig ten onrechte - van uitgegaan dat de directie een erkenning verleent zodra ze over het volledige dossier beschikt. In werkelijkheid reikt de directie op dat ogenblik slechts een attest uit waaruit blijkt dat een (volledig) dossier bij haar is ingediend. Helaas had het bedrijf een juridisch-financieel draaiboek opgesteld, waarin het bezit van de erkenning bij het verlijden van de koopaktes van kapitaal belang was. De dreigende afgelasting van het hele project - ten gevolge van de dwaling over de termijn waarbinnen die erkenning kon worden verleend - zou zelfs het voortbestaan van het aannemingsbedrijf in gevaar brengen.

In die omstandigheden deed het bedrijf een beroep op onze bemiddeling om van de directie op heel korte termijn een document met aanvullende verklaringen te verkrijgen, waarmee de instrumenterende notaris alsnog genoegzaam zou kunnen nemen. De ambtenaar van de Directie Erkenning van Aannemers was onmiddellijk be-

reid zijn volledige medewerking te verlenen aan deze ultieme poging om de verzoeker te redden uit het lastige parket waarin hij zichzelf had gebracht. Minder verheugend is de afloop van het verhaal: de verzoeker deelde ons mee dat de notaris, ondanks de beschikbaarheid in extremis van de gevraagde aanvullende informatie, geweigerd heeft de aktes te verlijden.

B. Bestuur van de Luchtvaart

Dit bestuur bestaat uit een Technische dienst, waarvan de verschillende directies hoofdzakelijk inspectietaken uitoefenen, en een Dienst Luchtvaartexploitatie. Binnen de Dienst Luchtvaartexploitatie staat de Directie Internationale Organisaties in voor de samenwerking met luchtvaartorganisaties zoals Eurocontrol (Europese Organisatie voor de veiligheid van de luchtvaart). Het voorbije jaar behandelden we in dit domein één klacht, waarbij we echter het optreden van de minister zelf onderzochten.

Een vzw ontvangt jaarlijks enkele honderden Wit-Russische Tchernobyl-slachtoffertjes voor een vakantie in België. Voor de verplaatsingen van de kinderen tussen Minsk en Charleroi huurt de vereniging charters van de Wit-Russische luchtvaartmaatschappij. Om de kosten te drukken vraagt (en verkrijgt) de vereniging telkens vrijstelling van de luchtvaartheffingen die normaal verschuldigd zijn voor het doorkruisen van het Belgische luchtruim.

In 1998 verwierp de minister het verzoek van de vzw om vrijstelling van de heffingen, dat de vzw rechtstreeks bij de minister had ingediend. Hij verwees naar het toepasselijke koninklijk besluit van 16 december 1985 houdende vaststelling van de “en route”-luchtvaartheffingen, dat niet in een vrijstelling voor vluchten met een humanitair doel voorziet. Na onze vraag om toelichting verduidelijkte de minister dat niet hij, maar Eurocontrol vrijstelling van heffingen verleent. Om misbruiken tegen te gaan, had deze organisatie haar vrijstellingenbeleid in 1998 verstrakt: voortaan werd elk verzoek tot vrijstelling dat bij Eurocontrol ingediend werd, toch voor akkoord voorgelegd aan (de bevoegde minister van) de staten waarvan het luchtruim gebruikt werd. De minister verzekerde ons dat hij bereid was in te stemmen met een eventuele vraag van Eurocontrol om de humanitaire vluchten van de vereniging vrij te stellen van de Belgische heffingen. We hebben deze informatie doorgespeeld aan de verzoekster en haar aangeraden bij Eurocontrol een verzoek tot vrijstelling in te dienen.

De wijziging van de procedure werd gerechtvaardigd door de bekommernis om misbruiken te voorkomen en sloot niet uit dat de vereniging alsnog een vrijstelling kon aanvragen, die – aldus de minister – ook zou worden gegeven. De verzoekster, die de nieuwe procedure blijkbaar niet kende, had nochtans sneller duidelijkheid kunnen verkrijgen, indien de minister deze informatie meteen zou hebben verstrekt.

Aan het Bestuur van de Luchtvaart werden ook enkele bijkomende taken toevertrouwd in het kader van de ingrijpende reorganisatie van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal. Concreet werd het bestuur onder meer belast met de afhandeling van onteigeningsprocedures die door de ondertussen opgedoekte Regie der Luchtwezen (RLW) waren ingesteld. Voor wat betreft de exploitatie-activiteiten werd de RLW opgevolgd door het autonome overheidsbedrijf Brussels International Airport Company (BIAC). De controle op luchtverkeersveiligheid werd toevertrouwd aan het autonoom overheidsbedrijf, Belgocontrol.

Deze herstructurering doorkruiste een aantal onteigeningsprocedures bij hoogdringendheid die door de RLW waren ingezet met het oog op de verdere uitbreiding van de nationale luchthaven. Enkele verzoekers, die reeds een voorstel van akte tot “minnelijke onteigening” hadden gekregen, wendden zich begin 1999 tot ons omdat de procedures – ondanks de toezegging van een snelle afwikkeling – volkomen in het slop waren geraakt. Samen met de RLW zelf waren immers ook de voor de onteigeningen (of aankopen) bestemde kredieten verdwenen ...

Uit ons onderzoek bleek dat bij de complexe omvormingsoperaties niet voldoende snel was geanticipeerd op een aantal budgettaire gevolgen. De begroting 1999 was reeds geruime tijd opgemaakt, toen duidelijk werd dat het bestuur van de Luchtvaart bijkomende kredieten nodig had om de lopende onteigeningsprocedures van de RLW (waarvan het beheer aan het bestuur van de Luchtvaart was overgedragen) te kunnen afronden. Nadat de ministerraad van 5 maart 1999, op voorstel van de minister van Vervoer, bijkomende kredieten had vrijgemaakt voor de uitbetaling van de onteigeningsvergoedingen, werden begin april definitieve akten met de verzoekers ondertekend. Daarin werd bepaald dat de vergoedingen uiterlijk drie maanden na de ondertekening moesten worden betaald. In twee van de drie dossiers werd ook deze deadline niet gehaald. Klaarblijkelijk had een procedurele fout van het Bestuur van de Luchtvaart, dat helemaal niet vertrouwd was met – en evenmin personeelsversterking had gekregen voor – de financiële afronding van de aankoopdossiers, voor een bijkomende vertraging gezorgd.

Wij waren van oordeel dat de verzoekers ten gevolge van, enerzijds, de laattijdige budgettaire correctie en, anderzijds, de bijkomende belasting van een bestuur dat hierop niet was voorbereid, langer dan nodig in onzekerheid verkeerden over de afloop van de onteigeningsprocedure en de uitbetaling van hun vergoeding.

De eerbiediging van het zorgvuldigheidsbeginsel had de minister van Vervoer hier moeten inspireren tot een intensievere opvolging van de onteigeningsdossiers die op het ogenblik van de reorganisatie van de RLW nog niet waren afgerond. Bovendien werden de verzoekers te veel in het ongewisse gelaten over de vorderingen – of veeleer: de oorzaken van het aanslepen – van hun dossiers.

C. Bestuur van de Maritieme Zaken en van de Scheepvaart

Het bestuur bestaat uit een Dienst Scheepvaartbeleid en een Dienst Scheepvaartveiligheid. Binnen de dienst Scheepvaartveiligheid is een afdeling bevoegd voor de veiligheid op zee en een andere voor de binnenwateren, zowel voor de beroeps- als voor de pleziervaart. Deze laatste afdeling reikt onder andere de stuurbrevetten voor pleziervaartuigen uit.

Een verzoeker die reeds sinds 1981 eigenaar was van een plezierboot, wendde zich tot ons omdat het bestuur weigerde hem een stuurbrevet af te geven, zonder dat hij het krachtens de de nieuwe reglementering ingevoerde examen over de beroepskennis had afgelegd. Ervaren vaarders konden inderdaad gedurende een overgangperiode van twee jaar (1 juni 1993 tot 31 mei 1995) worden vrijgesteld van het examen. De verzoeker had zijn aanvraag echter na het verstrijken van deze overgangperiode ingediend. Uit ons onderzoek bleek bovendien dat het overgangsregime zowel via gespecialiseerde kanalen als in de dagbladpers uitgebreid was bekendgemaakt: volgens de directeur-generaal van het bestuur zouden ongeveer 120 000 pleziervaarders gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheid om zonder examen een brevet te krijgen. Wij besloten dan ook dat de verzoeker de laattijdigheid van zijn aanvraag niet aan het bestuur kon wijten en dat dit bestuur, door de aanvraag af te wijzen, de reglementering correct had toegepast.

D. De Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen

De Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) is een autonoom overheidsbedrijf. In een met de Staat gesloten beheerscontract wordt vastgesteld hoe het bedrijf zijn wettelijke

opdrachten van openbare dienst (onder andere het binnenlandse reizigersvervoer) vervult. De NMBS staat onder de controlebevoegdheid van de minister van Mobiliteit en Vervoer. Dit administratief toezicht wordt uitgeoefend door een regeringscommissaris die waakt over de naleving van de wet, het organieke statuut en het beheerscontract.

De NMBS beschikt krachtens een bijzondere wettelijke bepaling over een eigen ombudsdienst, die bevoegd is voor problemen tussen de NMBS en gebruikers. Het College van federale ombudsmannen is bevoegd voor de andere klachten.

Een verzoeker die nabij het station van Diest woonde (op ongeveer 50 meter van de spoorweg) ondervond hinder van de nieuwe lichtgrijze treinen die de NMBS op de lijn Hasselt-Leuven inzette. Bij deze trouwe radioluisteraar werd het naderen van zo'n lichtgrijze trein aangekondigd door een storende ruis, die pas weer uit zijn radio verdween op het ogenblik dat die trein uit het station van Diest vertrok.

Nadat de ombudsdienst van de NMBS zich onbevoegd had verklaard, hebben wij contact opgenomen met de NMBS, die het technische probleem overigens erkende en beloofd heeft er wat aan te doen. Het College volgt dit dossier op.

Een andere klacht ging uit van een treinconducteur, wiens bril was gesneuveld toen hij in de machinekamer struikelde over een loszittend rooster. De NMBS weigerde het wedervaren van haar conducteur als een arbeidsongeval te erkennen, omdat er volgens haar juridisch geen oorzakelijk verband kon worden aangetoond tussen het struikelen ("trébucher") en het breken van "une paire de lunettes en bon état et ajustée normalement". Vallen ("une chute"), zo verduidelijkte de NMBS bij de verwerping van het beroep tegen de weigering, zou iets helemaal anders geweest zijn.

Ons grondig onderzoek van het dossier mondde uit in een officiële aanbeveling aan de NMBS om de schade van haar werknemer te vergoeden.¹⁵⁴ We achtten de motivering van de weigeringsbeslissing immers juridisch niet deugdelijk en meenden dat ook het redelijkheidsbeginsel én de billijkheid de NMBS tot schadevergoeding hadden moeten bewegen. De gedelegeerde bestuurder van de NMBS legde de aanbeveling echter naast zich neer. Hij ontzegt aan het College van de federale ombudsmannen de bevoegdheid om dergelijk legaliteitstoezicht uit te oefenen.

¹⁵⁴ CFO, OA 98/4.

De teksten zijn nochtans duidelijk. Het Huishoudelijk reglement van het College van de federale ombudsmannen, dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers werd goedgekeurd, sluit elke twijfel uit. Luidens artikel 3 gaan de ombudsmannen bij de behandeling van een klacht na “of de aangeklaagde werking of handelingen [van een federale administratieve overheid] al of niet in overeenstemming zijn met de principes van behoorlijk bestuur, met de billijkheid of de wettelijkheid”. Ook de regeringscommissaris bij de NMBS onderschrijft de bevoegdheden van de parlementaire ombudsman om toezicht uit te oefenen op beslissingen van de NMBS ten aanzien van haar personeel – met inbegrip van een wettigheidstoetsing. De minister van Mobiliteit en Vervoer heeft alleszins kennis genomen van onze aanbeveling.

3.12.4. Besluit en aanbevelingen

Klachten over het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur hebben zelden betrekking op grove of moedwillige schendingen van de beginselen van behoorlijk bestuur.

Vaak ventileren verzoekers kleinere ergernissen over de ontoegankelijkheid van of de gebrekkige informatievertrekking door de administratie. Onze evaluatie van de medewerking van het ministerie aan ons onderzoek van de klachten is – een enkele herinneringsbrief niet te na gesproken – zonder meer positief. Uit de combinatie van die twee vaststellingen kan misschien ook een meer kritisch besluit getrokken worden. In een aantal dossiers volstond onze tussenkomst meteen om het door de verzoeker gesignaleerde probleem snel en soepel op te lossen. Het zou natuurlijk beter geweest zijn als de administratie dezelfde ijver aan de dag had gelegd op het ogenblik dat de klager rechtstreeks contact opnam. Behoorlijk bestuur houdt vanzelfsprekend in dat de burger, indien mogelijk, onmiddellijk geholpen wordt, zonder een omweg langs de federale ombudsmannen te moeten maken.

Voor de eerste keer wordt in dit hoofdstuk van het verslag melding gemaakt van een officiële aanbeveling. Deze aanbeveling betreft echter niet het ministerie zelf, maar een autonoom overheidsbedrijf dat onder de controlebevoegdheid van de minister van Vervoer staat. Uit de behandeling van dat dossier onthouden we vooral de principiële weigering van de gedelegeerde bestuurder van de NMBS om de bevoegdheid van het College te erkennen om te oordelen over de juridische grondigheid van een beslissing van

een federale administratieve overheid, en dit ondanks de duidelijkheid van de teksten en de onvoorwaardelijke steun van de regeringscommissaris.

Wij betreuren deze situatie en we hopen dat dit dossier in elk geval positief zal evolueren nu de minister van Mobiliteit en Vervoer kennis genomen heeft van de officiële aanbeveling.

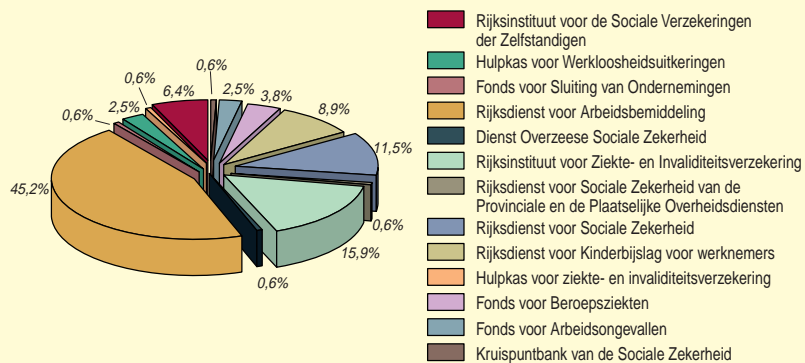
4. De parastatalen

4.1 De sociale parastatalen

4.1.1. Cijfers

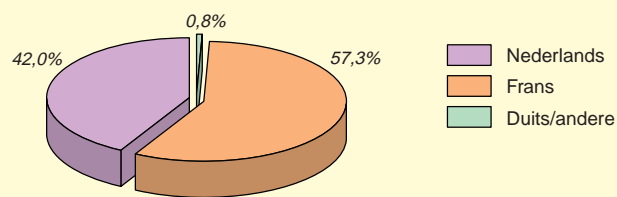
Sociale Parastatalen (zonder Rijksdienst voor Pensioenen)	Aantal
Kruispuntbank van de sociale zekerheid	1
Fonds voor arbeidsongevallen	4
Fonds voor beroepsziekten	6
Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers	14
Rijksdienst voor sociale zekerheid	18
Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten	1
Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering	25
Dienst overzeese sociale zekerheid	1
Rijksdienst voor arbeidsbemiddeling	71
Fonds voor sluiting van ondernemingen	1
Hulpkas voor werkloosheidsuitkeringen	4
Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering	1
Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen	10
TOTAAL	157

Sociale parastatalen (zonder de Rijksdienst voor Pensioenen)



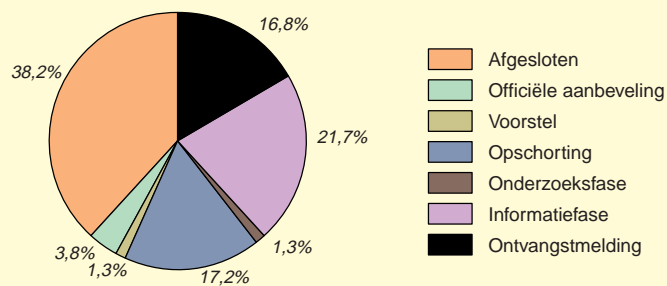
Taal	Aantal
Duits / andere	1
Frans	90
Nederlands	66
TOTAAL	157

Sociale parastatalen (zonder de Rijksdienst voor Pensioenen), per taal



Fase	Aantal
Ontvangstmelding	26
Informatiefase	34
Onderzoeksfase	2
Opschorting	27
Voorstel	2
Officiële aanbeveling	6
Afgesloten	60
TOTAAL	157

Sociale Parastatalen (zonder Rijksdienst voor Pensioenen) per fase



Evaluatie van de afgesloten dossiers	Aantal	onbehoorlijk bestuur volgens criteria	
behoorlijk bestuur	27	overeenstemming met het recht	1
onbehoorlijk bestuur	9	motivering van de rechts-	1
geen oordeel	24	handeling	
		rechtszekerheid	3
		redelijkheid	1
		zorgvuldigheid : redelijke termijn	4
		zorgvuldigheid : actieve en passieve informatie	1
TOTAAL	60	TOTAAL	11

4.1.2. Bespreking

A. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)

1° Vooraf

Het aantal klachten dat wij over deze parastatale ontvingen, is lichtjes toegenomen. Deze stijging is het gevolg van een grotere bekendheid van het College bij de burgers.

De problemen die bij het onderzoek van deze dossiers rezen, zijn vergelijkbaar met de problemen van de vorige jaren. Hierna onderzoeken wij een aantal meer markante dossiers.

2° Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

In ons jaarverslag 1998 formuleerden wij twee officiële aanbevelingen.

De eerste klacht had betrekking op het weigeren van een wachtuitkering aan jonge Belgen die hun middelbaar onderwijs buiten België hebben beëindigd ¹⁵⁵. De administrateur-generaal van de RVA meldde ons dat deze problematiek binnen het beheerscomité al besproken was, maar hij vestigde er bovendien onze aandacht op dat de budgettaire gevolgen van deze aanbeveling niet haalbaar zijn binnen de beperkte middelen van de RVA. Deze aangelegenheid wordt momenteel samen met onze aanbeveling nog verder onderzocht door het beheerscomité.

¹⁵⁵ Zie CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 234-235 en OA 98/1.

Over deze problematiek merken we verder op dat de arbeidsrechtbank van Luik via een vonnis van 17 juni 1998 een prejudiciële vraag heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Met dit geschil wenst verzoeker te laten nagaan of de reglementering betreffende de toekenning van wachtuitkeringen niet in strijd is met artikel 48 van het E.G.-verdrag betreffende het vrije verkeer van werknemers. Er lijkt immers een omgekeerde discriminatie te bestaan tussen, enerzijds Belgische jongeren die hun middelbaar onderwijs in België hebben beëindigd en jongeren ten laste van communautaire migranten die in België werkzaam zijn, en anderzijds Belgische jongeren die hun middelbaar onderwijs in een andere Lid-Staat van de Europese Unie hebben voltooid.

De tweede officiële aanbeveling die wij in ons Jaarverslag 1998 formuleerden, had betrekking op de vereiste die wordt opgelegd aan bruggepensioneerde werklozen om een verblijfplaats in België te hebben ¹⁵⁶. De administrateur-generaal van de RVA, meldde ons dat deze problematiek binnen het beheerscomité al besproken was, maar hij vestigde er bovendien onze aandacht op dat de budgettaire gevolgen van deze aanbeveling niet haalbaar zijn binnen de beperkte middelen van de RVA. Deze aangelegenheid wordt momenteel samen met onze aanbeveling nog verder onderzocht door het beheerscomité.

Van de meest markante dossiers van 1999 onthouden we de klacht die het College ontving van een persoon die binnen het kader van de GESCO-contracten (Gesubsidieerde Contractuelen) wilde genieten van de maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid. De GESCO-contracten bieden aan bepaalde categorieën werklozen uitzicht op aanwerving bij openbare instellingen of bij organisaties uit de private sector die hiermee zijn gelijkgesteld.

Omdat klaagster langdurig werkloos was, werd haar werkloosheidsuitkering opgeschort. Enige tijd later meldt zij zich bij de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (BGDA) met het verzoek om van de GESCO-maatregelen te kunnen genieten. De BGDA bezorgt haar het vereiste formulier en klaagster meldt zich bij het gewestelijke werkloosheidsbureau van de RVA. De ambtenaar die haar ontvangt, volgt in eerste instantie de GESCO-maatregelen die op de keerzijde van het document staan afgedrukt. Zij stelt vast dat de maatregel waarvan klaagster de toepassing vraagt, niet voorkomt op het document dat haar werd

¹⁵⁶ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 236 e.v.; OA 98/6.

overhandigd. Omdat zij moeilijkheden heeft om bij de BGDA bijkomende inlichtingen te krijgen, bezorgt de ambtenaar het formulier terug aan de klaagster met het verzoek het document conform in te vullen. Op basis van het door klaagster overhandigd reglementair besluit is de RVA vervolgens bereid het attest van de BGDA te verbeteren en wordt haar recht erkend.

Dit dossier toont de problemen aan die voortvloeien uit de versnippering van het werkgelegenheidsbeleid over verschillende organen. Schematisch kunnen we stellen dat de RVA verantwoordelijk is voor werkloosheidsvergoedingen, terwijl de gewestelijke kantoren (VDAB - BGDA - FOREM - ORBEM) bevoegd zijn voor de opleiding en tewerkstelling van werklozen. De werkloze kan enkel een werkloosheidsuitkering genieten op voorwaarde dat hij bij één van de gewestelijke instellingen is ingeschreven.

In voorliggend dossier beroept klaagster zich op een gewestelijke maatregel inzake tewerkstelling van werklozen die door de RVA wordt vergoed. Het formulier dat voor de toepassing van deze specifieke maatregel wordt gebruikt, vermeldt op de keerzijde dat de “belangrijkste door de gewesten gefinancierde maatregelen waarvoor werkloosheidsattesten zijn vereist op niet exhaustieve wijze hieronder worden opgesomd”. Het is dus duidelijk dat de lijst van maatregelen niet volledig is. Klaagster heeft zich dan ook tot het College gewend, omdat zij moest bewijzen dat zij van de ingeroepen maatregelen kon genieten. Indien zij van deze maatregel geen kennis had genomen via een huis-aan-huis blad, zou zij niet hebben aangedrongen om haar rechten te doen erkennen.

Het dossier heeft betrekking op de informatie die verstrekt wordt door de ambtenaren belast met de opvang van werklozen. Het blijkt dat klaagster geen correct antwoord heeft gekregen, terwijl de opgesomde maatregelen duidelijk slechts bij wijze van voorbeeld werden vermeld op het formulier.

In twee andere dossiers deden twee buitenlandse klagers een beroep op het College met betrekking tot hun recht op werkloosheidsuitkeringen in België.

De eerste is Algerijn en woont in België. Na zijn loopbaan in België te hebben aangevat, is hij teruggekeerd naar Algerije waar hij het beroep van leerkracht uitoefende. Daarna keert klager terug naar België en vraagt hij een werkloosheidsuitkering aan. De tweede klager is een Frans onderdaan. Nadat hij gedurende een korte periode in Frankrijk heeft gewerkt, komt hij naar België. Na enige tijd wordt hij door zijn Belgische werkgever ontslagen. De klager vraagt in België een werkloosheidsvergoeding aan. In beide dos-

siers vragen de klagers dat de arbeidsdagen die zij in hun land van oorsprong hebben gepresteerd in aanmerking zouden worden genomen bij de vaststelling van hun recht op werkloosheidsuitkeringen. De toelaatbaarheid van niet-Belgische werklozen als begunstigde van werkloosheidsuitkeringen is onderworpen aan twee voorwaarden. Allereerst moet hierover een internationaal verdrag zijn gesloten. Een dergelijk verdrag bepaalt binnen welke perken de Belgische werkloosheidsverzekering de prestaties geleverd in het buitenland in aanmerking kan nemen. Als tweede voorwaarde wordt gesteld dat de werknemer vóór het indienen van een aanvraag tot werkloosheidsuitkering ten minste één dag in België moet hebben gewerkt als loontrekkende opdat de arbeidsdagen in het buitenland in aanmerking worden genomen bij de toekenning van het recht op werkloosheidsuitkeringen.

De klacht van de Franse onderdaan kon in dit kader niet worden onderzocht vermits de persoon in kwestie is teruggekeerd naar Frankrijk, zodat de Franse reglementering moet worden toegepast. De Belgische reglementering is alleen van toepassing in België. Bovendien voldeed hij niet aan de vereisten om toegelaten te worden tot de werkloosheidsuitkeringen. Het dossier van de Algerijnse klager wordt verder onderzocht. Wij komen hier in ons volgend jaarverslag op terug.

In een ander dossier ontvingen wij een klacht van een jonge werkloze die een vrijstelling van bepaalde vereisten voor de toekenning van de werkloosheidsuitkering vroeg om een opleiding in het buitenland te kunnen volgen. De klager verzette zich tegen het feit dat deze vrijstelling hem door de RVA werd geweigerd.

In dit dossier staan twee bepalingen van de reglementering centraal. Artikel 93 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering beoogt de vrijstellingen die worden toegekend voor het volgen van opleidingen met een volledig programma in een erkende of gesubsidieerde instelling en dit onder een reeks limitatief opgesomde voorwaarden. Artikel 94 van het voornoemde koninklijk besluit heeft betrekking op de opleidingen die niet door artikel 93 worden beoogd, evenals op de stages en opleidingen gevolgd in het buitenland.

In een eerste fase hebben wij ons in verbinding gesteld met het gewestelijk werkloosheidsbureau om de reden van de weigering van de vrijstelling te vernemen. In haar brief herneemt de directrice van het gewestelijk bureau eerst de gegevens met betrekking tot de situatie van de klager en deelt vervolgens mee dat de persoon in kwestie al meerdere malen vrijstelling heeft gekregen. Op

basis van een attest afgeleverd door een professor waarin deze verklaart klager in zijn laboratorium te Bordeaux op te willen nemen, oordeelde de directrice van het gewestelijk bureau dat de klager geen stage of opleiding, maar een volledig opleidingsprogramma ging volgen. Zij is van oordeel dat de vrijstelling moet worden geweigerd omdat deze enkel van toepassing is op onderwijs verstrekt in België.

Het dossier wordt momenteel door ons Bureau onderzocht. De hamvraag in dit dossier bestaat erin het project van de klager op een juiste manier in te schatten en uit te maken of het hier studies dan wel een opleiding betreft.

In een laatste dossier zijn wij gestuit op een probleem inzake het bewijs van ontvangst van een brief door een gewestelijk werkloosheidsbureau. Klager wordt ingevolge een aanslepende ziekte ontslagen. Vervolgens acht de intussen herstelde klager zich opnieuw beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Hij brengt zijn ziekenfonds en het gewestelijk werkloosheidsbureau hiervan op de hoogte. Hij neemt ook contact op met zijn uitbetalingsinstelling, zijnde de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen. Pas 60 dagen later ontvangt hij een bericht van het gewestelijke werkloosheidsbureau waarin de procedure wordt toegelicht die hij moet volgen om zijn recht op werkloosheidsuitkeringen te doen gelden. Om aanspraak te kunnen maken op de werkloosheidsuitkeringen had de klager vanaf de datum waarop hij zich opnieuw voor de arbeidsmarkt beschikbaar stelde twee formaliteiten moeten vervullen. Enerzijds had hij zich binnen de acht dagen als werkzoekende moeten laten inschrijven bij de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling. Anderzijds diende het volledige dossier door de uitbetalingsinstelling te worden verstuurd naar het werkloosheidskantoor en dit binnen de twee maanden na voormelde datum.

Het dossier wordt momenteel nog verder onderzocht. Uit onze informatie blijkt dat de klager een brief had gestuurd naar een werkloosheidsbureau dat territoriaal ter zake niet bevoegd was om kennis te nemen van de aangifte waarin de klager meldde opnieuw beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Centraal in dit dossier staat de vraag of het werkloosheidsbureau dat de brief ontving, de aangifte overgemaakt heeft aan het territoriaal bevoegde werkloosheidsbureau en zo ja, op welke datum deze overdracht heeft plaatsgevonden.

Dit dossier bevat verschillende elementen die verwarring schep-
pen. Bij de telefonische contacten die het College had met de be-
treffende administraties, werden een aantal inlichtingen verstrekt

die echter niet schriftelijk werden bevestigd. Deze inlichtingen hadden betrekking op de mogelijkheid om de situatie van de klager te regulariseren. Een dergelijke oplossing zou hier mogelijk geweest zijn vermits de klager beroep doet op het feit dat hij het document – waarin hij zich opnieuw beschikbaar meldde voor de arbeidsmarkt – wel degelijk verstuurd had. Op zich volstaat de verklaring van de klager evenwel niet en moet deze getoetst worden aan andere aanwijzingen in het dossier alvorens het bestaan ervan met zekerheid kan worden aangenomen.

Alleszins wordt in dit dossier de problematiek behandeld betreffende het verschaffen van een correcte voorlichting aan de werkloze in het bijzonder en aan de burger in het algemeen.

In dit verband is het essentieel dat de verschillende administraties onmiddellijk de ontvangst zouden bevestigen van de documenten die hen door de burgers worden toegestuurd. Een snel antwoord vormt een bevestiging van het feit dat de verstuurd documenten ter bestemming zijn toegekomen. Indien de briefwisseling verstuurd zou zijn naar een dienst die voor de aanvraag niet bevoegd is, zou het betreffende document aan de uiteindelijke geadresseerde moeten bezorgd worden. Dit zou een concrete toepassing betekenen van de algemene aanbeveling 98/2.

4°) Besluit en aanbevelingen

Dit jaar werden er door het College geen officiële aanbevelingen betreffende de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening geformuleerd.

De twee aanbevelingen die in ons vorige verslag werden geformuleerd, worden momenteel nog onderzocht. De officiële aanbeveling betreffende de verblijfplaats in België voor bruggepensioneerde werklozen wordt door de sociale partners onderzocht; dit debat zou aan de problematiek nieuwe perspectieven kunnen bieden. De officiële aanbeveling betreffende de toekenning van wachtuitkeringen aan jonge Belgen die hun studies beëindigd hebben in een andere lidstaat maakt ook het voorwerp uit van een prejudicieel geschil dat vóór het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen werd gebracht. Dit geschil betreft een gelijkaardige problematiek die wij in ons vorig jaarverslag hebben geanalyseerd.

Eén van de weerkerende kenmerken in de dossiers die dit jaar werden behandeld, betreft de niet-correcte voorlichting van de werklozen. Wij hebben meerdere malen vastgesteld dat werklozen moeilijkheden ondervinden bij de vaststelling van hun rechten. De redenen hiervoor liggen hetzij bij de laattijdige voorlichting, hetzij

bij de slechts gedeeltelijke voorlichting, hetzij bij de volledige afwezigheid van informatieverstrekking. Reeds in onze vorige jaarverslagen werden deze problemen aangehaald. Andermaal pleiten wij voor een pro-actieve voorlichting van de werklozen en van de burgers in het algemeen.

B. De Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVW)

1° Vooraf

De Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen is een parastatale van categorie D die voorkomt op de lijst opgesteld door de wet van 16 maart 1954 houdende de controle van bepaalde instellingen van openbaar nut. De HVW staat onder de voogdij van de minister van Tewerkstelling en Arbeid, vertegenwoordigd in de persoon van een regeringscommissaris.

Zoals reeds mag afgeleid worden uit de benaming, komt de HVW tussen inzake werkloosheid. Zij heeft een tweeledige taak. Enerzijds treedt zij op als bemiddelaar tussen de werkloze en de RVA. In die rol zorgt zij voor de verspreiding van informatie. Anderzijds treedt zij op als uitbetalingsinstelling voor de werkloosheidsuitkeringen wanneer geen vakbond dit op zich neemt. Als de werkzoecker zich niet bij een vakbond aansluit, ontvangt hij zijn uitkering via de HVW.

2° Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

Voor het dienstjaar 1999 onthouden wij een klacht die werd ingediend door een persoon die in Nederland werkt. Deze klacht had betrekking op de niet-uitbetaling van een vergoeding voor verlies aan koopkracht, waarmee vooral personen die in Nederland zijn tewerkgesteld, worden geconfronteerd. Deze uitkering heeft tot doel het verlies aan inkomsten op te vangen, welke veroorzaakt wordt door het feit dat deze werknemers belastingen in België en sociale bijdragen in het land van tewerkstelling betalen.

Klaagster stelde vast dat zij deze uitkering voor een aantal arbeidsmaanden niet had ontvangen. Daarop schreef zij naar haar uitbetalingsinstelling, in dit geval de HVW. Deze reageerde niet. Uit de inlichtingen die door de HVW aan het College werden verstrekt, bleek dat de zij de brief niet kon beantwoorden vermits deze geen enkel gegeven bevatte over de identiteit van de afzender. Om geen

inbreuk te plegen op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer verkoos de HVW niet te reageren.

Nadat het College contact had opgenomen met de HVW, kon deze laatste met zekerheid de identiteit van klaagster vaststellen en verzond zij onmiddellijk een antwoord. In dit antwoord, waarvan het College een afschrift ontving, lichtte de HVW toe op welke wijze de compensatievergoeding wordt berekend. Deze wordt bepaald door de graad van tewerkstelling van de werknemer en door het niveau van het loon. Zo neemt de uitkering af naarmate het loon stijgt. Wanneer het plafond van de berekening van de uitkering is bereikt, wordt er geen vergoeding meer uitgekeerd.

In voorliggend geval verklaarde de HVW dat het loon van klaagster het plafond voor de berekening van de uitkering ruimschoots overschreed. Bijgevolg kon de HVW haar de compensatievergoeding voor de betreffende maanden niet uitkeren.

3°) Besluiten en aanbevelingen

Er werd dit jaar geen enkele officiële aanbeveling betreffende de HVW geformuleerd.

We stellen evenwel vast dat het probleem van voorlichting van de burger zich stelt in het onderzocht dossier. Indien klaagster op de hoogte zou zijn gesteld van de berekeningswijze van de vergoeding ter compensatie van het inkomensverlies, had zij nooit het uitblijven van de betalingen moeten betwisten.

We merken ook het nut van bemiddeling op in dergelijke aangelegenheden. Klaagster liet ons van bij het begin weten dat zij het niet nuttig achtte gerechtelijke stappen in dit dossier te ondernemen gezien de bedragen die zij meende te kunnen vorderen betrekkelijk klein waren.

C. Fonds tot vergoeding van de in geval van Sluiting van Ondernemingen ontslagen werknemers (FSO)

Met betrekking tot het FSO werd dit jaar één klacht ingediend. Deze klacht kon niet behandeld worden bij gebrek aan bijkomende inlichtingen die de verzoeker aan het College moest verschaffen. Naar aanleiding van de relatief lange behandelingstermijnen van een dossier bij het FSO waardoor de door de sluiting van zijn onderneming getroffen werknemer niet onmiddellijk kan vergoed

worden, werd reeds een aanbeveling door het College uitgebracht in het Jaarverslag 1997¹⁵⁷.

Gezien het FSO bij de behandeling van de dossiers gebonden is aan de bij wet voorgeschreven termijnen, kan er niet gesproken worden van onbehoorlijk bestuur.

Het College vestigt opnieuw de aandacht op haar aanbeveling opdat de sociale partners, bij het opstellen van het voorontwerp van de nieuwe sluitingswet, een oplossing voor het gestelde probleem zouden uitwerken.

D. Fonds voor de Beroepsziekten (FBZ)

De tussenkomst van het College van de federale ombudsmannen naar aanleiding van een klacht over het Fonds voor Beroepsziekten lijkt geleid te hebben tot een verbetering van de informatieverstrekking door de betrokken sociale parastatale aan de burger die het slachtoffer geworden is van een beroepsziekte. In het concrete dossier ontving de klager een vergoeding voor beroepsziekte. De graad van blijvende arbeidsongeschiktheid is het resultaat van een combinatie van een medisch percentage, de lichamelijke handicap en een sociaal-economisch percentage. In 1995 liet men aan de klager weten dat er, als gevolg van een wetswijziging (wet van 30 maart 1994), vanaf zijn 65^{ste} verjaardag geen rekening meer gehouden zou worden met de sociaal-economische factor voor de berekening van zijn vergoeding. Als gevolg hiervan werd hij vergoed op basis van een ongeschiktheidpercentage van 35 % in plaats van 54 %. Klager betwistte deze vermindering; hij stelde dat de eerste beslissing van het FBZ, die dateerde van 1993, hem een ongeschiktheidpercentage van 54 % toekende voor onbepaalde duur. Deze beslissing vermeldde inderdaad dat er niet vóór 1 juni 1998 tot een ambtshalve herziening overgegaan moest worden. In een latere brief van het FBZ werd gesteld dat zijn ongeschiktheidpercentage tenminste tot op die datum op 54 % behouden zou blijven. Het FBZ, dat de van kracht zijnde wettelijke bepalingen toepaste, liet het College van de federale ombudsmannen weten dat de personen die een vergoeding ontvangen niet systematisch op de hoogte werden gebracht van de nieuwe berekeningswijze van de vergoeding ingevolge de wet van 1994.

¹⁵⁷ CFO, AA 97/13

Op ons voorstel gaat het FBZ maatregelen treffen om de betrokkenen in de toekomst correct te informeren. De beslissingen die in de toekomst aan de betrokkenen betekend zullen worden, zullen niet alleen het globale arbeidsongeschiktheidspercentage vermelden maar ook de opsplitsing van dit globale percentage, namelijk de medisch vastgestelde fysieke ongeschiktheidsgraad en het percentage toegekend wegens sociaal-economische factoren. Bovendien heeft het FBZ ons verzekerd dat de nodige maatregelen getroffen zouden worden voor de aanpassing van de informatiebrochure die bij iedere beslissing tot toekenning van een vergoeding gevoegd wordt.

In een ander dossier stond de onredelijke termijn die het FBZ nodig had om een beslissing te treffen centraal. Verzoekster diende in maart 1992 een aanvraag tot uitkering in bij het fonds. Zij tracht zowel schriftelijk als telefonisch inlichtingen in te winnen, maar ontvangt gedurende jaren geen antwoord. In maart 1996 ontvangt zij een brief met het verzoek haar dossier te vervolledigen, wat zij ook doet. Ze neemt in maart 1998 contact op met het College van de federale ombudsmannen aangezien er nog steeds geen beslissing in haar dossier werd genomen. Wij namen contact op met de administratie die ons liet weten dat de behandeling van het dossier om drie redenen vertraging had opgelopen. Vooreerst was er de installatie van nieuwe commissies. Nadien bleek echter dat de vroegere commissie toch een beslissing in het dossier van de betrokkene had kunnen nemen. Vervolgens was er de opschorting van de behandeling van de aanvraag met het oog op de naleving van het gelijkheidsbeginsel. Er was op dat ogenblik inderdaad een nieuwe reglementering van kracht geworden waarvan iedereen moest kunnen genieten.

Ten slotte waren er ook informaticaproblemen die het onderzoek van de gegrondheid van de aanvraag verhinderd hadden.

Het College van de federale ombudsmannen liet het FBZ weten dat het Handvest van de sociaal verzekerde een termijn van vier maanden voorziet voor het nemen van een beslissing. Dit handvest bepaalt ook dat indien de administratie deze termijn niet kan naleven zij de burger hiervan op de hoogte moet brengen en de redenen hiervoor kenbaar moet maken. In het dossier dat onderzocht werd, was dit niet gebeurd. Dat tot juli 1998 gewacht moest worden op een beslissing van het FBZ in een dossier dat zes jaar eerder ingediend werd, is een ernstige inbreuk op het zorgvuldigheidsprincipe.

E. Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ)

In ons Jaarverslag 1998 gingen we nader in op de problematiek van de duur van de controle van de correcte toepassing van de maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid die een vermindering van de sociale lasten inhouden¹⁵⁸. Soms kon een periode van twee jaar verstrijken alvorens de betrokkene een wijzigingsbericht ontving. Wij wezen op het mogelijke gevaar van een dergelijke behandelingsduur voor de gezondheid van de onderneming.

Wij stelden de RSZ voor om aanvragen tot vermindering van werkgeversbijdragen waarvan onmiddellijk vastgesteld kan worden dat ze niet voldoen aan de wettelijke vereisten, onmiddellijk te weigeren. De RSZ liet ons weten dat dit onmogelijk is omdat de elementen die vereist zijn voor de controle niet beschikbaar zijn op het ogenblik van het indienen van de aanvraag. Bepaalde gegevens worden namelijk doorgegeven door de RVA. Om de opgelopen achterstand weg te werken onderzoekt de RSZ momenteel een aantal maatregelen die, via een meer geavanceerde en geautomatiseerde gegevensuitwisseling, de overdracht van gegevens die voor de controle nodig zijn, zou kunnen bespoedigen. Hierover werd een akkoord bereikt in een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de RSZ, de RVA en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. De administratieve formaliteiten die aan de werkgever opgelegd worden, zouden vereenvoudigd moeten worden. De controle van de hoedanigheid van de betrokken werknemer zou via uitwisseling van elektronische gegevens tussen die drie parastatalen moeten verlopen. Het College van de federale ombudsmannen verheugt zich erover dat de administratie in dit geval niet aan de burger vraagt om gegevens te bewijzen waarover zij kan beschikken door gebruik te maken van de verschillende mogelijkheden die de wetgever haar ter beschikking heeft gesteld (zie a contrario II.3.7.2.3.A. en II.3.7.2.3.B.).

In een ander dossier besloot de RSZ dat twee muzikanten van een vzw onderworpen waren aan de sociale wetten. De vereniging kon zich niet verzoenen met deze beslissing aangezien de muzikanten volgens haar vrijwilligers waren die niet aan de sociale wetten onderworpen waren. Voor de vzw was het van primordiaal belang dat de RSZ snel een beslissing in het dossier nam omdat er een zaak liep voor de rechtbank van eerste aanleg. De rechter kon geen

¹⁵⁸ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 242.

vonnissen vellen zolang de RSZ geen definitieve beslissing over het statuut van de vrijwilligers had getroffen. Hoewel de RSZ in 1995 had aangekondigd de vzw te onderwerpen aan een nieuw sociaal onderzoek, nam zij geen contact meer op met verzoekster. In september 1998, na onze tussenkomst, vond het onderzoek daadwerkelijk plaats en in maart 1999 besloot de RSZ dat de vzw niet onderworpen was aan de sociale wetgeving. Het dossier was dus gewoon gedurende een periode van drie jaar vergeten geweest.

Een vennootschap kende naar aanleiding van de 150^{ste} verjaardag van de moedermaatschappij, gevestigd in Duitsland, een premie toe. Omdat de RSZ deze premie als salaris en niet als liberaliteit beschouwde, was de Belgische vennootschap op deze premie sociale bijdragen verschuldigd. Kunnen enkel als liberaliteiten worden beschouwd "de voordelen die spontaan door de werkgever naar aanleiding van een speciale gebeurtenis binnen het bedrijf worden toegekend". De RSZ interpreteert de term «onderneming» bijzonder strikt. De gebeurtenis moet bij de werkgever zelf plaatsvinden. De RSZ stelt dat de verjaardag van de moedermaatschappij in Duitsland geen enkel verband houdt met een speciale gebeurtenis in de Belgische onderneming. Ons College heeft het dossier geklasseerd met de evaluatie dat een strikte interpretatie niet kan worden beschouwd als onbehoorlijk bestuur maar stelt zich toch wel vragen bij deze strikte interpretatie.

In een ander dossier nam een BVBA een werknemer in dienst. De werkgever vulde de aanwervingskaart voor jongeren in en stuurde die per gewone post naar de RVA opdat die de kaart zou invullen en doorsturen naar de RSZ. Van april 1995 tot juni 1997 betaalde de b.v.b.a. de verminderde werkgeversbijdragen. Einde juni 1997 stuurde de RSZ een wijzigingsbericht naar de betrokkene. De RVA zou de aanwervingskaart nooit ontvangen hebben en deze bijgevolg ook nooit doorgestuurd hebben naar de RSZ. Bijgevolg voldeed de BVBA niet aan de voorwaarden voor de verminderde werkgeversbijdragen en diende zij deze aan de RSZ te betalen. Ons Bureau stelde het Beheerscomité van de RSZ een oplossing naar billijkheid voor aangezien men beide partijen iets kon verwijten. De vennootschap had er immers voor moeten zorgen dat ze een bewijs had van het versturen van de aanwervingskaart en de RSZ had er veel tijd – 2 jaar – over laten gaan om na te gaan of alle voorwaarden waaraan de BVBA moest voldoen om van de vermindering van werkgeversbijdragen te kunnen genieten, vervuld waren. Het Beheerscomité van de RSZ weigerde ons voorstel omdat het van oordeel was dat het in dit concrete geval niet om een, niet door de wetgever voorziene, uitzonderlijke situatie ging en

dus dat het geval niet beantwoordde aan de voorwaarden die door het College in het vorig jaarverslag werden gesteld¹⁵⁹. Niettemin aanvaardde het Beheerscomité – in tegenstelling tot de fiscale administraties (zie boven) – het beginsel van de tussenkomst in billijkheid van de parlementaire ombudsman; we verheugen ons daarover.

Naar aanleiding van contacten die plaatsvonden tussen het College en de RSZ als gevolg van klachten over de lange behandelingsduur van dossiers, is gebleken dat het personeelsbestand van de RSZ slechts relatief weinig verhoogd werd in verhouding tot het groot aantal nieuwe opdrachten dat deze parastatale gekregen heeft als ingevolge de nieuwe reglementering in verband met de vrijstelling van bijdragen en de bevordering van de werkgelegenheid. Er gebeurde een audit om deze situatie te onderzoeken en de administrateur-generaal zou de aandacht van de voogdijminister hebben gevestigd op deze situatie, maar zonder succes tot op heden. Het College wenst zich niet uit te spreken over de opportuniteit van een verhoging van het personeelsbestand van de RSZ; de audit werd immers niet door het College uitgevoerd en we hebben ook niet de gelegenheid gehad om deze te bestuderen. Wij zijn van mening dat de vraag naar de aangepastheid van het personeelsbestand van de RSZ aan de verhoging van zijn opdrachten minstens eens gesteld en grondig onderzocht moet worden en dit ook in het licht van het respect voor de principes van behoorlijk bestuur.

F. Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW)

De klacht van een groep vzw's in verband met de weigering van financiering door het FCUD van tientallen projecten voor buitenschoolse opvang van kinderen van werknemers als gevolg van een vermindering van de financiële middelen van het FCUD, werd reeds besproken in de vorige jaarverslagen van het College van de federale ombudsmannen¹⁶⁰. Wij stelden verschillende wettelijke tekortkomingen en schendingen van de beginselen van behoorlijk bestuur (motivering, rechtszekerheid en vertrouwen, zorgvuldigheid) vast. Er werd bemiddeld tussen de verschillende gesprekspartners en er werd een officiële aanbeveling¹⁶¹ gericht aan de minister van Sociale Zaken met het verzoek om de getroffen verenigingen minstens gedeeltelijk schadeloos te stellen. Deze of-

¹⁵⁹ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 14-22.

¹⁶⁰ CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 164-166 en CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 244.

¹⁶¹ CFO, AA 97/4.

ficiële aanbeveling werd in het jaarverslag 1997 opgenomen in de vorm van een algemene aanbeveling¹⁶². Tijdens het werkingsjaar 1998 is het College niet meer tussengekomen omdat de dialoog tussen de verschillende gesprekspartners (federale overheid, overheid van de gemeenschappen en betrokken vzw's) hervat werd. Tijdens het werkingsjaar 1999 oordeelde het College dat niet verder moest worden gegaan met het verzamelen van informatie aangezien de klagers en de betrokken overheden rechtstreekse onderhandelingen voerden om tot een oplossing te komen die aanvaardbaar was voor beide partijen. Bijgevolg werd het dossier bij ons Bureau geklasseerd.

Uit een ander dossier blijkt dat er een dichotomie bestaat tussen twee reglementeringen in verband met de sociale zekerheid. Krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 januari 1991 betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen behoudt een persoon zijn sociale zekerheidsrechten en dus het recht op kinderbijslag. In uitzonderlijke gevallen kan men de onderbrekingsuitkeringen in het buitenland ontvangen wanneer men België moet verlaten omdat de echtgeno(o)t(e) een opdracht in het buitenland heeft. De samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders bepalen echter dat de kinderbijslag niet verschuldigd is voor kinderen die buiten het koninkrijk opgevoed worden. Het College is van mening dat deze twee reglementeringen tegenstrijdig zijn. De ene reglementering laat toe om mee naar het buitenland te gaan met de echtgenoot. De andere reglementering laat niet toe dat de kinderen België verlaten en de ouders volgen. De administratie heeft ons laten weten dat deze twee wetten niet kunnen vergeleken worden, gezien ze niet op dezelfde beginselen gesteund zijn. De samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders voorzien overigens dat de minister "in behartenswaardige gevallen" een afwijking van de plicht om in België te verblijven kan toestaan (art. 52, alinea 1). Deze afwijking zou minstens toegestaan moeten kunnen worden voor de periode waarin de betrokkene van onderbrekingsuitkeringen genoot. De toekenning van de afwijking voor de kinderbijslag zou dan verbonden worden aan het genieten van de onderbrekingsuitkeringen. We hebben aan de administratie de vraag gesteld. Wij wachten op een antwoord van de minister die het dossier onderzoekt.

¹⁶² CFO, AA 97/15.

G. Rijksdienst voor de sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ)

Zelfstandigen zijn verplicht sociale bijdragen te betalen. Deze worden berekend op basis van de inkomsten van het tweede jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de bijdragen verschuldigd zijn (artikel 11, §2, alinea 3 van het K.B. nr. 38 van 27 juli 1967). Deze berekeningswijze is betwistbaar. Het komt vaak voor – dit blijkt uit de klachten die we ontvangen – dat de situatie van de zelfstandige in drie jaar drastisch kan evolueren zowel in positieve zin als in negatieve zin. In dergelijke gevallen is de berekening van de bijdragen niet langer aangepast aan de inkomsten waarover de zelfstandige daadwerkelijk beschikt.

De administratie stelt dat deze berekeningswijze inherent is aan de aard van de activiteit van de zelfstandige; de bedragen van de beroepsinkomsten die in aanmerking genomen moeten worden, zijn pas met vertraging gekend. De administratie erkent wel dat die *modus operandi* tot moeilijke situaties kan leiden. Het College van de federale ombudsmannen stelt de minister van Middenstand daarom voor een nieuwe berekeningsmethode te onderzoeken, die uitgaat van de inkomsten waarover de zelfstandige beschikte in het jaar dat onmiddellijk voorafgaat aan het jaar waarvoor de sociale bijdragen verschuldigd zijn. Dit systeem, dat geïnspireerd is op het fiscale systeem, biedt het enorme voordeel nauwer aan te sluiten bij de reële financiële mogelijkheden van de zelfstandige en sluit nauwer aan bij de realiteit. Dit systeem wordt overigens toegepast door onze buurlanden.

We komen ook terug op een problematiek die we in ons vorige jaarverslag¹⁶³ bespraken en die betrekking had op de duur van terugvordering door het RSVZ van een sociale zekerheidsbijdrage, namelijk de consolidatiebijdrage voor de jaren 1987 en 1988. Het College van de federale ombudsmannen ontving drie klachten die betrekking hadden op de terugvordering van deze bijdrage. Twee van deze dossiers waren nog in behandeling bij het College. Ze werden tijdens het werkingsjaar 1999 afgesloten.

Na onderzoek van het College bleek dat in twee dossiers de beginselen van behoorlijk bestuur niet nageleefd werden. De lange behandelingsduur van het andere dossier bleek te wijten te zijn aan het wachten op een beslissing van de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen in verband met de aanvraag tot vrijstelling van de

¹⁶³ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 247.

klager. In één van de andere dossiers heeft het RSVZ gunstig gereageerd op het voorstel van het College om een afbetalingsplan toe te kennen aan de klager. Deze zal bovendien eventueel vrijgesteld kunnen worden van de verwijlinteressen na betaling van de hoofdsom en de kosten.

H. Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV)

In het verleden weigerde het RIZIV gevolg te geven aan een accrediteringsaanvraag van een geneesheer indien hij niet voldoende activiteiten in het kader van de Belgische ziekte- en invaliditeitsverzekering gepresteerd had. Zich inspirerend op twee arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen besliste het RIZIV om, voor het vaststellen of de minimumdrempel bereikt werd, ook rekening te houden met activiteiten die in het buitenland gepresteerd werden. Het College ontving een klacht in verband met deze problematiek. Sinds 1 juli 1998 werd de verzoeker erkend als geaccrediteerd geneesheer. Het RIZIV weigerde echter de accreditering met terugwerkende kracht vanaf zijn eerste aanvraag. We verzochten het RIZIV om over te gaan tot een retroactieve herziening van de oorspronkelijke weigeringsbeslissing. De directeur-generaal van het RIZIV deelde ons mee dat het RIZIV bij zijn standpunt bleef. Hij verwees in de eerste plaats naar een document goedgekeurd door de accrediteringsstuurgroep dat bepaalt dat de accreditering ingaat op de eerste dag van de maand die volgt op de goedkeuring van de aanvraag door de accrediteringsstuurgroep. Het RIZIV stelt ook dat er bij de accreditering van de verzoeker geen rekening gehouden werd met de beslissing die in de geciteerde arresten genomen werd, maar wel met de principes die eraan ten grondslag liggen. Deze principes zouden moeten worden beschouwd als een nieuw element in het Belgische accrediteringssysteem. Om die reden is het RIZIV van oordeel dat niet overgaan moet worden tot een retroactieve herziening van de beslissing tot afwijzing van de accrediteringsaanvraag. Het dossier wordt nog verder onderzocht.

We komen terug op het probleem van de behandelingsduur van dossiers die ingediend werden in het kader van het bijzonder solidariteitsfonds. Ter herinnering: niet alle medische prestaties worden vergoed door de verzekering voor gezondheidszorgen. In principe zijn het alleen die prestaties die voorkomen in de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen. Sommige dure medische prestaties die niet in de nomenclatuur opgenomen zijn,

kunnen door het bijzonder solidariteitsfonds ten laste worden genomen. In ons vorige jaarverslag bespraken we het probleem van de lange wachttijden bij de behandeling van aanvragen die bij het bijzonder solidariteitsfonds ingediend werden¹⁶⁴. De administrateur-generaal van het RIZIV liet ons weten dat er maatregelen getroffen werden om het onderzoek van deze dossiers te bespoedigen. Er werden bijvoorbeeld maatregelen getroffen om de gegevensuitwisseling tussen de verzekeringsinstelling en het College van geneesheren-directeurs beter te laten verlopen.

Een klacht vestigde onze aandacht op de aanzienlijke termijn die het RIZIV nodig heeft om nieuwe terugbetaalbare geneesmiddelen op de markt toe te laten. Daarvoor zijn verschillende opeenvolgende administratieve procedures nodig. Het parcours begint met de registratie die door het Ministerie van Volksgezondheid op advies van de Geneesmiddelencommissie wordt afgeleverd. Deze laatste controleert of het product aan bepaalde vereisten voldoet. Daarna wordt het geneesmiddel voorgelegd aan de Transparantiecommissie die onder meer het innoverende karakter, de plaats binnen de farmacologische groepen, de medische praktijk en de therapeutische behoeften nagaat. Daarna volgt de fase van de prijsbepaling van het geneesmiddel. Hiervoor is de tussenkomst vereist van het Ministerie van Economische Zaken en de Commissie tot regeling der Prijzen. Afhankelijk van het feit of het product terugbetaalbaar is, niet-terugbetaalbaar is en onderworpen is aan de voorschriftplicht, of niet-terugbetaalbaar is en niet onderworpen is aan de voorschriftplicht, moeten er drie specifieke en verschillende reglementeringen toegepast worden. Wanneer de farmaceutische onderneming de terugbetaling van het product verlangt, moet zij hiervoor bij het RIZIV een aanvraag indienen. Voordat een beslissing kan worden genomen, moeten er een aantal adviezen worden ingewonnen bij de Technische Commissie voor de Farmaceutische Specialiteiten (TCFS), de medische controledienst, de Conventiecommissie tussen apothekers en verzekeringsinstellingen, het Verzekeringscomité, enz. Volgens de Europese voorschriften mag deze procedure niet meer dan 180 dagen duren. Sinds de nieuwe wet van 25 januari 1999 houdende de sociale bepalingen werd deze termijn in de Belgische wetgeving opgenomen. Men stelt echter vast dat, gelet op het aantal controles dat de reglementering voorschrijft, het moeilijk, zonet zelfs onmogelijk is om deze

¹⁶⁴ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 249.

termijn te respecteren. Het uitvoeringsbesluit van de hoger veroemde wet dat de procedure rekening houdend met de termijn van 180 dagen moet regelen, laat op zich wachten.

In het dossier dat wij ontvingen, diende de farmaceutische firma in juni 1997 een aanvraag in bij het RIZIV. In maart 1999 werd uiteindelijk een beslissing getroffen; dit is meer dan twee jaar later. Uit onderzoek bleek dat deze vertraging deels te wijten was aan het meermaals inroepen van de termijn van 30 dagen waarover de onderneming beschikt om te reageren tegen de voorlopige negatieve beslissing van de Technische Raad voor de Farmaceutische Specialiteiten (TRFS). Het RIZIV kon de prijs die het farmaceutisch bedrijf voorstelde, niet aanvaarden. Deze laatste deed een aantal tegenvoorstellen die de TRFS evenwel niet aanvaardde. De ambtenaar die we contacteerden vestigde de aandacht op het enorm aantal aanvragen dat de Commissie op de vergaderingen moet behandelen. Daarnaast verduidelijkte hij dat deze vergaderingen slechts één keer per maand plaatsvinden en dat bepaalde taken, zoals het beantwoorden van vragen van de voogdijminister, nog steeds moeten worden afgehandeld.

Om de opgelopen achterstand weg te werken is het RIZIV overgegaan tot de aanwerving van bijkomend personeel belast met het wegwerken van de achterstand en met het opvolgen van de voorstellen en beslissingen van de TRFS. Het RIZIV wil de vergaderingen van de TRSF reorganiseren om tot een grotere doeltreffendheid te komen, meer in overeenkomst met het beginsel van zorgvuldigheid. Sinds enkele maanden vindt er overigens een voorafgaande vergadering plaats van de voorzitter, de secretaris, de adjunct-secretaris en enkele personeelsleden. Tijdens deze vergadering wordt de agenda doorgenomen en worden potentiële moeilijkheden opgespoord om lange en vermoeiende debatten te vermijden. De parastatale liet ons ook weten dat zij probeert om een manier te vinden om het onderzoek van de aanvragen tot terugbetaalbaarheid zo snel mogelijk te laten verlopen, bijvoorbeeld door de meest dringende aanvragen eerst te behandelen. Een koninklijk besluit van 19 april 1999 (*B.S.*, 25 juni 1999) bepaalt dat tijdens de vergaderingen van de TRFS een lid van de Dienst voor geneeskundige controle aanwezig kan zijn (diens schriftelijk advies is niet meer nodig sinds de wet van 25 januari 1999). Deze ambtenaar kan dan al bepaalde opmerkingen maken wat ook een tijdswinst is. De toekomst zal uitwijzen of deze maatregelen doeltreffend zijn om de termijn terug te brengen tot de bepalingen van de wet.

*I. De sociale parastatalen betrokken bij de pensioendossiers
(RVP – RSVZ – DOSZ)*

1° Vooraf

De klachten betreffende een pensioen ten laste van de openbare Thesaurie werden behandeld onder het gedeelte gewijd aan het Ministerie van Financiën van dit jaarverslag.

De meeste klachten die verband houden met pensioenen van de privé-sector hebben betrekking op de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP). Deze dienst berekent de werknemerspensioenen en betaalt deze uit, terwijl de RSVZ verantwoordelijk is voor de berekening van de pensioenen van zelfstandigen. Hun pensioenen worden uitbetaald door de RVP. De Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid (DOSZ) beheert de pensioenen van personen die buiten de Europese Economische Ruimte hebben gewerkt.

We herinneren eraan dat de dossiers die bij het College van de federale ombudsmannen sinds 1 juni 1999 werden ingediend, werden overgemaakt aan de Ombudsdienst Pensioenen zoals voorgeschreven door de wet van 22 maart 1995. De verzoekschriften die wij vóór deze datum ontvingen, worden verder door ons behandeld.

2° Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

a. De Dienst Voor De Overzeese Sociale Zekerheid (DOSZ)

Wij ontvingen verschillende klachten over de valorisatie van de militaire dienst in het pensioenstelsel van de DOSZ. Het betrof gepensioneerden die allemaal onmiddellijk na hun legerdienst voor een Belgische parastatale in Belgisch Kongo hadden gewerkt. Deze maanden legerdienst worden door de DOSZ, noch door een andere pensioeninstelling van het Belgische systeem in aanmerking genomen voor de berekening van hun pensioen.

Om voor valorisatie door de RVP in aanmerking te komen moet de persoon tijdens de drie jaar voorafgaand aan of volgend op zijn legerdienst als loontrekker tewerkgesteld geweest zijn. De valorisatie was dus niet mogelijk voor de betrokken gepensioneerden; ze hadden immers noch in België, noch als werknemer gewerkt tijdens de hoger vernoemde termijn. Het antwoord van de minister van Pensioenen op een parlementaire vraag is duidelijk: "Aange-

zien de gelijkstelling berust op het feit dat de betrokkene voor of na zijn legerdienst nauw verbonden was met het pensioenstelsel voor werknemers, zou het doel worden voorbijgeschoten indien de legerdienst niet zou zijn voorafgegaan of gevolgd, in voornoemde gevallen, door een beroepsactiviteit in België¹⁶⁵. De DOSZ stelde aan de voogdijminister een wijziging van de wet op de overzeese sociale zekerheid voor teneinde de legerdienst te valoriseren. Dit voorstel werd niet doorgevoerd.

Het College is van oordeel dat de huidige wetgeving het in Afrika tewerkgesteld personeel discrimineert aangezien hun legerdienst niet in aanmerking wordt genomen door het pensioenstelsel van de DOSZ, door de Administratie der Pensioenen of door de Rijksdienst voor Pensioenen.

b. De Rijksdienst voor Pensioenen (RVP)

Zoals wij vorige jaren reeds aangaven, zijn verzoekers vaak personen die binnen een bepaalde tijd een definitieve beslissing wensen.

Wij hebben moeten vaststellen dat wanneer wij vroegen of betrokkene verwijlinteressen zou ontvangen zoals voorschreven door het handvest van de sociaal verzekerde (art. 20 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "Handvest" van de sociaal verzekerde, het antwoord altijd negatief luidde. De termijnen die door het handvest worden voorzien worden immers opgeschort zolang de betrokkene of een buitenlandse instelling de RVP niet alle gewenste inlichtingen heeft verstrekt die nodig zijn om de beslissing te nemen. Overigens, als er voorschotten door de RVP werden betaald, is zij ook geen interessen verschuldigd enerzijds wanneer er geen definitieve beslissing kon worden genomen bij gebrek aan informatie die door de aanvrager of een andere instelling dan de instellingen van sociale zekerheid beoogd in het handvest had moeten worden verstrekt, anderzijds wanneer de definitieve beslissing afhangt van de beslissing van twee of meerdere pensioeninstellingen en voor zover de pensioenaanvragen werden ingediend binnen de acht maanden die voorafgaan aan de ingangsdatum van het pensioen. We stellen ons de vraag in welke mate er met dergelijke beperkingen nog interessen aan de burger kunnen worden betaald.

Over de bedrijfsvoorheffing die in mindering wordt gebracht van het gecumuleerde bedrag van de pensioenen werden reeds enkele

¹⁶⁵ Vr. en Antw., Senaat, gewone zitting 1997-1998, vraag nr. 101 van 18 juli 1997 (Hatry), p. 2845.

opmerkingen geformuleerd in het gedeelte van dit verslag dat betrekking heeft op de pensioenen van de openbare sector (zie 3.7.2. sectie 2). De solidariteitsbijdrage is een sociale zekerheidsbijdrage die net als de bedrijfsvoorheffing in mindering wordt gebracht van het gecumuleerde bedrag van de verschillende pensioenen die een gepensioneerde geniet. Voor de berekening van dit totale bedrag wordt eveneens een fictieve rente in aanmerking genomen. Deze rente vertegenwoordigt een fictief inkomen van een kapitaal aan pensioen dat in het verleden werd betaald. Dit aspect van de solidariteitsbijdrage, nl. het in aanmerking nemen van een kapitaal dat in het verleden werd betaald, heeft de meeste kritiek uitgelokt.

In zijn vorige jaarverslag¹⁶⁶ vatte ons College het verloop samen van de rechtsmiddelen die door verschillende gepensioneerden tegen deze afhouding werden gebruikt en verduidelijkte dat het Arbitragehof bepaalde wettelijke bepalingen tot validering van afhoudingen uit 1995 en 1996 nietig had verklaard. Bovendien formuleerde ons College een algemene aanbeveling¹⁶⁷ in zijn jaarverslag 1997 waarin kritiek werd geleverd op het teruggrijpen naar de retroactiviteit van de betrokken wetten en reglementen, een praktijk die een inbreuk vormt op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

Het koninklijk besluit van 21 oktober 1998 bepaalt dat het gedeelte van de solidariteitsbijdrage geheven en ontvangen in 1995 en 1996 op kapitalen overgemaakt vóór 1 januari 1995 ambtshalve zal worden terugbetaald. De terug te betalen bedragen zijn van rechtswege rentedragend vanaf de datum waarop de niet-verschuldigde bedragen werkelijk werden afgehouden. Alle betrokken gepensioneerden en dus niet alleen de gepensioneerden die beroep hadden aangetekend, zullen worden terugbetaald.

In een ander dossier hebben we een ongelijke behandeling vastgesteld van gepensioneerden die door de RVP worden uitbetaald. Deze kunnen kiezen op welke wijze hun pensioen wordt betaald, nl. bij postassignatie of door bankoverschrijving. De wet voorziet enkel dat het pensioen wordt uitbetaald in twaalfden die elke maand betaalbaar zijn (art. 67 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement op overlevings- en rustpensioenen van werknemers). De RVP heeft de data voor de uitbetaling vastgesteld: op de 6^{de} van elke maand voor de gezinnen, op de 14^{de} voor de alleenstaanden, op de 15^{de}

¹⁶⁶ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 256-258.

¹⁶⁷ CFO, AA 97/14.

voor de bankoverschrijvingen en op de 20^{ste} voor weduwen. De postassignaties moeten bij de gepensioneerde toekomen binnen de vier werkdagen vanaf deze datum van uitgifte. De ongelijkheid ontstaat op het ogenblik van het overlijden van de gepensioneerde. Bij de door assignatie betaalde personen kunnen er problemen ontstaan wanneer deze niet meer in staat zijn hun geld te ontvangen. Dat is ook het geval voor personen die te ziek zijn om hun pensioen af te halen of die naar het ziekenhuis of naar een rusthuis werden overgebracht. De postassignatie wordt in al deze gevallen teruggestuurd naar de RVP. De erfgenamen van de door postassignatie betaalde gepensioneerden hebben aldus geen recht meer op de uitbetaling van het laatste pensioen, terwijl de gepensioneerde over zijn pensioen zou beschikt hebben vanaf de datum van uitgifte indien hij had gekozen om via overschrijving betaald te worden.

Het Beheerscomité van de RVP heeft een aanpassing van de wetgeving voorgesteld, volgens welke de rechthebbende van de gepensioneerde die voor betaling via postassignatie koos, ook het pensioen van de maand van overlijden kan ontvangen alsof voor betaling via bankoverschrijving werd gekozen. De enige voorwaarde tot betaling zou erin bestaan dat de persoon op het ogenblik van de uitgifte van de betaling, vastgesteld door de RVP nog in leven was. Deze wijziging zou een extra kost van 31 500 000 BEF per jaar betekenen. De minister van Pensioenen liet ons weten dat er op dat ogenblik een wetswijziging ter tafel lag waardoor uitbetaling mogelijk wordt in het geval het overlijden plaatsvindt na de datum van uitgifte van de betaling en op voorwaarde dat het pensioen niet kon worden uitbetaald omdat de gepensioneerde in het ziekenhuis of in een rusthuis werd opgenomen, of omwille van vertraging bij de Post. Deze wetswijziging werd voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

3°) Besluit en aanbevelingen

De personen die na hun legerdienst voor een Staatsinstelling in Belgisch Kongo hebben gewerkt en nadien, bij de onafhankelijkheid van ex-Zaire, tewerkgesteld werden in de privé-sector, kunnen hun legerdienst op geen enkele wijze gevaloriseerd zien in enig pensioenstelsel van onze sociale zekerheid. Er bestaat dus een ongelijke behandeling ten opzichte van dit personeel. De DOSZ heeft wel een wetswijziging voorgesteld met de bedoeling deze discriminatie weg te werken, maar de minister van Sociale Zaken heeft dit voorstel niet kunnen afronden.

Het koninklijk besluit van 21 oktober 1998 bepaalt dat alle gepensioneerden de solidariteitsbijdrage zullen terugbetaald krijgen die ten onrechte in mindering werd gebracht van hun pensioen. Er werd dus beslist om alle gepensioneerden terug te betalen en niet alleen de gepensioneerden die beroep voor de rechtbank hadden aangetekend.

Er is sprake van een ongelijke behandeling tussen de gepensioneerden die via postassignatie worden betaald en de gepensioneerden die hun pensioen via bankoverschrijving ontvangen. Tussen de datum van uitgifte van de betaling en de daadwerkelijke betaling kunnen soms 4 werkdagen verstrijken. Tussen beide data kan de gepensioneerde overlijden en kunnen de erfgenamen dus geen aanspraak meer maken op de betaling van het laatste pensioen, terwijl de persoon die via bankoverschrijving wordt betaald op de dag van uitgifte over zijn pensioen kan beschikken. Er is een voorstel tot wetwijziging ingediend waardoor uitbetaling van de pensioen mogelijk wordt wanneer het overlijden plaatsvindt na de datum van uitgifte van betaling en op voorwaarde dat het pensioen niet kon worden uitbetaald omdat de gepensioneerde in het ziekenhuis of in een rusthuis werd opgenomen, of wegens vertraging bij de Post.

4.2. Andere parastatalen

De klachten in verband met deze parastatalen worden telkens besproken samen met deze van het ministerie dat de voogdij erover uitoefent.

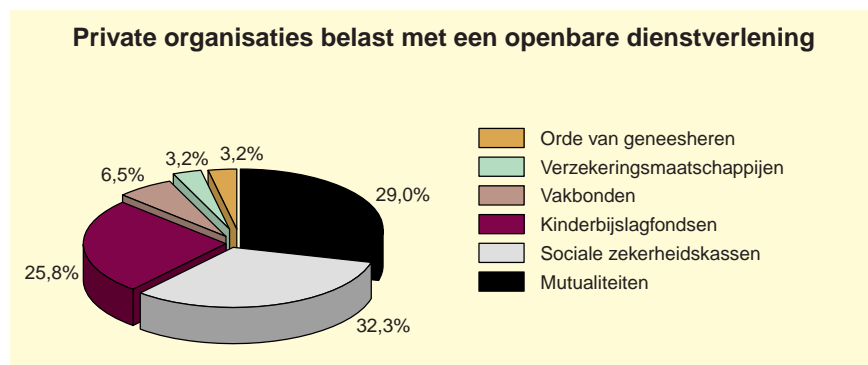
4.3. De culturele en wetenschappelijke instellingen

De klachten over deze instellingen worden behandeld samen met deze van het ministerie dat de voogdij erover uitoefent.

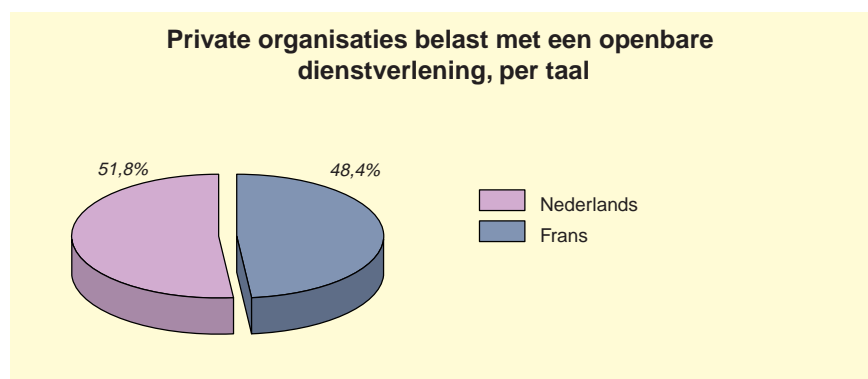
5. Private organisaties belast met een openbare dienstverlening

5.1. Cijfers

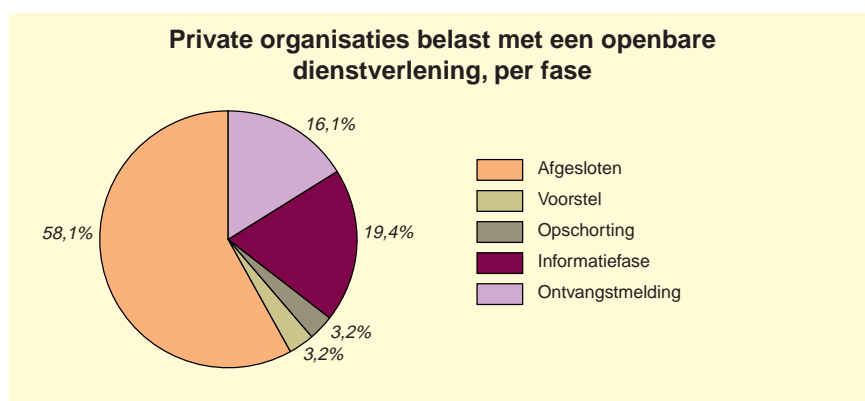
Private organisaties belast met een openbare dienstverlening	Aantal
Mutualiteiten	9
Sociale zekerheidskassen	10
Kinderbijslagfondsen	8
Vakbonden	2
Verzekeringsmaatschappijen	1
Orde van geneesheren	1
TOTAAL	31



Taal	Aantal
Frans	15
Nederlands	16
TOTAAL	31



Fase	Aantal
Ontvangstmelding	5
Informatiefase	6
Opschorting	1
Voorstel	1
Afgesloten	18
TOTAAL	31



Evaluatie van de afgesloten dossiers	Aantal	onbehoorlijk bestuur volgens criteria	
behoorlijk bestuur	12	zorgvuldigheid : redelijke termijn	2
onbehoorlijk bestuur	3	zorgvuldigheid : actieve en passieve informatie	2
geen oordeel	3	zorgvuldigheid : behoorlijke ontvangst	2
TOTAAL	18	TOTAAL	6

5.2. Vooraf

In het vorig jaarverslag¹⁶⁸ hebben wij reeds aan de hand van rechtspraak van het Hof van Cassatie en de Raad van State uiteengezet wat precies moet verstaan worden onder deze private instellingen belast met een openbare dienstverlening.

Dit jaar hebben we vooral klachten ontvangen in verband met de “meewerkende instellingen van de sociale zekerheid”: mutualiteiten, arbeidsongevallenverzekeraars, verzekeringskassen voor zelfstandigen en vakbonden. Deze term “meewerkende instellingen” wordt uitdrukkelijk gebruikt in de wet van 11 april 1995 tot invoering van het “handvest” van de sociaal verzekerde. Artikel 2 van

¹⁶⁸ CFO, Jaarverslag 1998, p. 262-263.

deze wet definieert de meewerkende instellingen uitdrukkelijk als instellingen van privaatrecht, andere dan de sociale secretariaten voor werkgevers (en de tarifieringsdiensten van de apothekersverenigingen), die erkend zijn om mee te werken aan de toepassing van de sociale zekerheid.

De bevoegdheid van het College van de federale ombudsmannen strekt zich uit tot wat in het handvest van de sociaal verzekerde de “meewerkende instellingen van sociale zekerheid” genoemd worden. Belangrijk is hier wel, en daar werd ook in het vorig jaarverslag¹⁶⁹ reeds de nadruk op gelegd, dat steeds rekening gehouden wordt met de concrete in het geding zijnde rechtshandeling. Enkel ten aanzien van de uitvoering van de specifieke opdracht van algemeen belang is het College van de federale ombudsmannen bevoegd. Zo heeft het College zich dit jaar onbevoegd moeten verklaren voor een klacht ten aanzien van een vakbond, aangezien de vakbond in dit dossier niet optrad in het kader van een hem toegekende taak van algemeen nut, en bijgevolg in dit geval ook niet als federale administratieve overheid kon beschouwd worden.

5.3. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

In een eerste dossier hebben wij een klacht ten aanzien van een sociale verzekeringskas voor zelfstandigen behandeld. De verzoeker deed een beroep op het College van de federale ombudsmannen aangezien hij meende dat zijn recht op pensioen hem, voor de jaren 1960 en 1961, onrechtmatig zou ontnomen zijn tengevolge van een fout gemaakt door deze verzekeringskas in 1971.

Eind 1968 betaalde de verzoeker zijn sociale bijdragen voor het jaar 1967. De verzekeringskas bestemde dit bedrag echter voor de aflossing van bijdragen voor de jaren 1960, 1961, 1962 en 1963. De verzoeker merkt dit en zegt aan zijn verzekeringskas dat hij niet akkoord gaat met deze toerekening. Hierop zou de kas in 1971 aan de verzoeker voorgesteld hebben, onder druk, een document te ondertekenen dat een aanvraag tot verjaring van bijdragen voor bovengenoemde jaren inhield. De verzoeker verwonderde zich hierover, aangezien hem niet uitdrukkelijk gemeld werd dat de bijdrage die hij in 1968 gestort had voor het jaar 1967 opnieuw effectief door verzekeringskas aan het jaar 1967 werd toegekend. De verzoeker ging er dus nog steeds vanuit dat hij de bijdragen

¹⁶⁹ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 263.

voor de jaren 1960 tot 1963 betaald had, ondanks het feit dat hij een aanvraag tot verjaring voor dezelfde jaren had ingediend.

Op het ogenblik dat de verzoeker op pensioen ging, stelde hij pas vast dat hij inderdaad geen recht had op pensioen voor bovengenoemde jaren als gevolg van de ondertekening van dat formulier in 1971, wat hem overigens reeds uitdrukkelijk werd meegedeeld door zijn sociale verzekeringskas.

Bijgevolg nam de verzoeker contact op, eerst met zijn sociale verzekeringskas, daarna met het Ministerie van Middenstand en Landbouw, met de vraag of hij niet kon afzien van de verjaring. Toen hem dit geweigerd werd, nam de verzoeker contact op met het College van de federale ombudsmannen. Het College heeft daarna contact opgenomen met de sociale verzekeringskas. Deze is van oordeel dat er geen onregelmatigheden gebeurd zijn en dat de verzoeker bovengenoemd document helemaal niet onder dwang heeft ondertekend. Omdat het onmogelijk is om dergelijke feiten na te gaan, hebben wij, wat de grond van de zaak betreft, geen uitspraak kunnen doen. Uit het dossier blijkt toch dat de verzoeker onvoldoende werd geïnformeerd door zijn verzekeringsinstelling in verband met de jaren waaraan de door hem gestorte bedragen precies werden toegekend.

Een ander dossier betreft een klacht van een in België wonende Nederlander in verband met zijn verzekeraar voor geneeskundige verzorging in België. Hij werd uitgesloten van de Belgische ziekte- en invaliditeitsverzekering omdat hij recht had op geneeskundige verzorging krachtens een Nederlandse verzekering. Deze Nederlandse verzekering was echter helemaal niet gelijkwaardig aan de Belgische verzekering qua volume aan verzekerde risico's. Het afsluiten van een particuliere ziektekostenverzekering bleek in het geval van verzoeker vrijwel onmogelijk. De verzoeker wenste dan ook aanspraak te kunnen maken op de Belgische ziekte- en invaliditeitsverzekering; wegens bovenvermelde reden kon dit niet, maar de verzoeker was hiervan niet op de hoogte. Hij deed een beroep op het College van de federale ombudsmannen aangezien hij meende dat er een fout van de Belgische mutualiteit in het spel was.

Dit was helemaal niet zo. Dit dossier werd opgelost door een verklaring van de Nederlandse verzekeringsinstelling. De Nederlandse reglementering bepaalt namelijk dat de Sociale Verzekeringsbank in bepaalde gevallen tegemoet kan komen aan onbillijkheden van "overwegende" aard die uit de verzekeringsplicht of de uitsluiting daarvan kunnen voortkomen. In het con-

crete dossier heeft de Nederlandse instelling op basis van deze bepaling dus verklaard dat de verzoeker niet meer verplicht verzekerd was in Nederland. Ten gevolge van deze verklaring kon de verzoeker gewoon in de Belgische ziekte- en invaliditeitsverzekering opgenomen worden.

5.4. Besluit en aanbevelingen

In dit hoofdstuk werden dossiers van verschillende aard behandeld. In het eerste dossier werd opgetreden in het kader van de verplichting voor zelfstandigen om zich aan te sluiten bij een sociale verzekeringskas voor zelfstandigen. In het tweede dossier ging het om een toepassing van de wegeving inzake geneeskundige verzorging. Het College van federale ombudsmannen heeft geen enkel probleem ondervonden om de medewerking te verkrijgen van deze private organisaties die belast zijn met een publieke dienstverlening. Deze organisaties hebben goed begrepen dat de aanleiding voor onze tussenkomst telkens te vinden was in hun opdracht van openbare dienstverlening.

6. Klachten van ambtenaren

6.1. Vooraf

Aan de hand van klachten die we hebben ontvangen, zullen we, in de mate dat we in verband met een bepaald aspect van het statuut een dossier hebben behandeld, deze aspecten chronologisch, de loopbaan van de ambtenaar doorlopend, in het volgend punt bespreken.

6.2. Bespreking van de meest opmerkelijke klachten

Ieder punt van deze afdeling wordt voorafgegaan door een korte theoretische inleiding. We gaan hier enkel in op de kwesties die we hebben aangesneden in het raam van de klachten die bij ons Bureau werden ingediend.

A. Wervingsexamens

Een eerste belangrijk stadium in de loopbaan van een ambtenaar is uiteraard de aanwerving. Niemand kan tot rijksambtenaar worden benoemd, indien hij niet aan de volgende voorwaarden voldoet: de voor de te verlenen betrekking bepaalde toelaatbaarheidsvereisten vervullen ; slagen voor het voorgeschreven vergelijkend wervingsexamen ; met goed gevolg de stage volbrengen en aan de gestelde voorwaarden van lichamelijke geschiktheid voldoen. Voor de bespreking van de tijdens dit dienstjaar behandelde klachten, is vooral de tweede voorwaarde relevant. De Vaste Wervingsecretaris organiseert de vergelijkende wervingsexamens. Hij kan de organisatie van die vergelijkende examens echter, met instemming van de betrokken minister, geheel of gedeeltelijk opdragen aan de secretaris-generaal, aan het hoofd van het bestuur waaronder de dienst waarvoor de werving plaats moet hebben ressorteert of aan het hoofd van het bestuur onder wiens rechtstreeks gezag de dienst is geplaatst.

Beide manieren van te werk gaan bij de organisatie van wervingsexamens hebben reeds aanleiding gegeven tot het formuleren van klachten bij het College.

We ontvingen een klacht van een persoon die zich bijzonder ongerust maakte over het uitblijven van nieuws over het taalexamen georganiseerd door het Vast Wervingsecretariaat (VWS). Klaag-

ster, van buitenlandse afkomst, wendde zich tot ons nadat zij informatie uit, naar eigen zeggen, “goed ingelichte bron” had ontvangen. Vóór zij deze zaak bij het College van de federale ombudsmannen aanhangig maakte, had klaagster reeds via diverse wegen getracht om opheldering te krijgen over haar dossier en om een einde te stellen aan de onrechtvaardigheid die, volgens haar opvatting, tekenend was voor de aanwervingsprocedures waarin zij betrokken was.

Uitgaande van de inlichtingen die klaagster ons verstrekke, namen wij contact op met het Vast Wervingssecretariaat, om deze inlichtingen bevestigd of ontkracht te horen.

In zijn antwoord haalde de Vaste Wervingssecretaris een aantal elementen aan die de beweringen van de klaagster duidelijk weerlegden. Klaagster beweerde immers dat het examen waaraan zij had deelgenomen, inmiddels was verbeterd en dat de andere kandidaten voor het volgende examen waren opgeroepen. Welnu, op het ogenblik dat de klaagster zich tot ons wendde, was het schriftelijk examen dat zij had afgelegd nog niet verbeterd.

Het dossier wordt momenteel verder onderzocht. Wij wachten nog op gegevens van andere overheidsdiensten.

In een ander dossier dat verband houdt met het VWS kregen wij een klacht voorgelegd betreffende de overgang van een wervingsreserve naar een andere.

De klager is als contractueel in dienst bij een Gemeenschap. De man nam deel aan verschillende examens die door het VWS werden georganiseerd en slaagde hier ook voor. Meer bepaald slaagde hij voor het examen georganiseerd voor de ministeries en instellingen onderworpen aan het statuut van het Rijkspersoneel en voor twee examens georganiseerd voor het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De drie examens werden niet door zijn huidige werkgever georganiseerd.

Omdat de persoon geslaagd is voor een examen dat voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd georganiseerd, stelt zijn huidige werkgever hem voor een stage binnen zijn dienst aan te vatten. Hiertoe zou mits een eenvoudige procedure met het VWS moeten kunnen worden overgegaan.

Na een aantal maanden ontvangt de klager een aantal werkaanbiedingen voor een van de examens waarvoor hij geslaagd is. Aangezien er een procedure loopt voor zijn statutaire aanwerving bij zijn huidige werkgever, wijst de klager het aanbod af.

Negen maanden na het starten van de procedure die moest leiden tot zijn statutaire aanwerving bij zijn werkgever, verneemt de klager van het VWS dat hij op basis van een examen georganiseerd voor een andere federale overheid niet kan worden aangeworven. De reden die hiervoor wordt aangehaald, is dat zijn werkgever, in toepassing van artikel 18, § 2, alinea 3, van het koninklijk besluit van 17 september 1969¹⁷⁰ niet zou mogen putten uit een wervingsreserve die eerder werd aangelegd voor de diensten van de federale Staat. Dit doet de kansen van de klager op aanwerving aanzienlijk verminderen. Na ontvangst van deze schriftelijke mededeling richt de klager verschillende verzoeken om bijkomende informatie tot het VWS. Meer dan twee maanden nadat hij deze bijkomende aanvragen had verstuurd, ontvangt hij als antwoord dat het VWS zich aan zijn vorige briefwisseling houdt.

Hij neemt contact op met de minister van Ambtenarenzaken, met hetzelfde resultaat. Het standpunt van het VWS wordt andermaal bevestigd.

Het dossier wordt momenteel nog steeds onderzocht.

B. Benoeming

In ons Jaarverslag 1998¹⁷¹ werd een dossier besproken in verband met de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis. Dit dossier kon dit dienstjaar nog steeds niet afgesloten worden.

Vorig jaar werd gewezen op het feit dat de administratie de redelijke termijn voor de uitvoering van de arresten van de Raad van State niet in aanmerking nam. Daarnaast is echter een tweede invalshoek mogelijk. Een eerste maal wordt de door de administratie gedane benoeming vernietigd door de Raad van State omwille van het feit dat de keuze van de kandidaat die benoemd werd niet op wettelijke motieven was gesteund. Na de vernietiging van deze benoeming wordt door de administratie besloten de volledige aanwervingsprocedure over te doen. De tenuitvoerlegging van de vacantverklaring wordt door de Raad van State geschorst omdat de verzoekster de verwachting kon hebben dat de verwerende partij enkel de vergelijking van de aanspraken van de twee kandidaten zou overdoen, tenzij er deugdelijke redenen dit in de weg zouden

¹⁷⁰ "Onder geslaagden van twee of meer vergelijkende wervingsexamens, wordt voorrang verleend aan de geslaagden van het vergelijkend examen waarvan het proces-verbaal op de verst afgelegde datum is afgesloten."

¹⁷¹ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 49.

staan, maar dit moest dan wel door de administratie uitdrukkelijk verantwoord worden. Ook hier verantwoordt de administratie in eerste instantie helemaal niet uitdrukkelijk haar keuze met als gevolg dat ook de nieuwe benoeming van de verwerende partij voor de tweede maal door de Raad van State wordt vernietigd. De Raad van State is van oordeel dat de vacantverklaring in hoofde van de verzoekster voor onwettig moest worden gehouden. Bovendien werd, eveneens volgens de Raad van State, opnieuw geen ernstige vergelijking van beide aanspraken gemaakt.

Hierop wordt de post opnieuw vacant verklaard en gepubliceerd. De verzoekster dient opnieuw een vordering in tot schorsing van deze vacantverklaring, die dit maal onontvankelijk werd verklaard omdat een vacantverklaring een voorbereidende handeling is. De situatie was dit maal verschillend van de eerste maal dat de verzoekster een vordering tot schorsing indiende, en op dat ogenblik wel werd ingewilligd. Deze maal was het namelijk niet zeker dat de vacantverklaring zou leiden tot het door de verzoekster gevreesde resultaat, terwijl dit de eerste maal wel degelijk zo was, omdat op het ogenblik dat de Raad van State de eerste maal uitspraak deed over het verzoek tot schorsing de procedure reeds een tweede maal volledig was overgedaan. Toch wordt als gevolg van deze vacantverklaring de aanwervingprocedure opnieuw volledig door de administratie overgedaan en dezelfde kandidaat wordt voor de derde maal benoemd.

Het weze eerst en vooral duidelijk dat het College van de federale ombudsmannen niet wil tussenkomen in de afweging van de kandidaturen. Frappant in dit dossier is wel dat de administratie na laat haar keuzes op een degelijke manier te motiveren. Zelfs na een eerste vernietigingsarrest van de Raad van State neemt de administratie opnieuw het risico een beslissing te nemen zonder de voorziene motiveringsregels na te leven. Indien de administratie haar beslissingen duidelijk zou hebben gemaakt wanneer zij de voorkeur geeft aan een bepaalde kandidaat of wanneer een bepaalde keuze wordt gemaakt, dan zou een “veldslag” voor de Raad van State, waarvan in dit dossier een voorbeeld werd gegeven, kunnen vermeden worden.

Bij de aanwerving moet bovendien rekening gehouden worden met de regelen betreffende de mobiliteit van het personeel van sommige overheidsdiensten. Hieruit volgt dat mobiliteit (zowel vrijwillig als van ambtswege) dient voor te gaan op de wervingen, m.a.w. vooraleer buitenstaanders in dienst kunnen worden genomen, moeten de aanvragen van personeelsleden voor mobiliteit

ingewilligd zijn.¹⁷² Dossiers inzake mobiliteit zullen verder besproken worden.

C. Loopbaan van de rijksambtenaren op zich

C.1. Anciënniteit

Tijdens het betreffende dienstjaar hebben we geen klachten ontvangen over de eigenlijke anciënniteit.

C.2. Bevordering

Binnen ambtenarenzaken worden twee soorten van bevordering onderscheiden: de bevordering op het vlak van de administratieve loopbaan en de bevordering door verhoging van de weddeschaal¹⁷³. De bevordering op het vlak van de administratieve loopbaan kan twee vormen aannemen. De rijksambtenaar kan worden bevorderd door een verhoging in graad in een zelfde niveau. Daarnaast kan hij ook worden bevorderd door overgang naar een hoger niveau. In dit laatste geval kan de bevordering afhangen van het slagen in een examen. De bevordering door verhoging van weddeschaal is de toekenning, in de graad van de ambtenaar, van een weddeschaal die hoger is dan die welke hij voordien genoot.

In ons vorig jaarverslag hadden we het over een ambtenaar van de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis die de bevordering van een andere persoon aanvocht. Het probleem van dit dossier betrof de betwisting van een van de voorwaarden verbonden aan de mogelijkheid tot bevordering. In dit geval oordeelde de klagster dat de persoon die het voorwerp vormde van de betwiste bevordering niet voldeed aan de voorwaarde van het vereiste diploma. De Raad van State stelde de klagster op dit punt in het gelijk waardoor de benoeming van de bevorderde kandidaat werd vernietigd.

Daarop verschijnt in het Belgisch Staatsblad een tweede vacantverklaring. Dit brengt de klagster ertoe voor de Raad van State een verzoek tot opleggen van een dwangsom in te dienen. Klagster meende immers uit het arrest tot nietigverklaring van de betwiste

¹⁷² MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer Rechtwetenschappen, Antwerpen, 1996, nr. 225.

¹⁷³ Art. 70 van het K.B. van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel.

benoeming te kunnen afleiden dat zij aanspraak kon maken op de benoeming vermits zij als enige andere kandidaat overbleef. De Raad van State verwierp de dwangsom op grond van het feit dat de keuze om door te gaan met een procedure of een procedure te herbeginnen, in deze veronderstelling, voortvloeit uit de discretionaire bevoegdheid van de administratieve overheid.

Rekening houdend met de elementen van dit dossier lijkt de administratieve overheid niet te kunnen worden verweten de benoemingsprocedure ab initio te zijn herbegonnen. Behoudens waar het een betrekking betreft waarin verplicht moet worden voorzien, kan de administratieve overheid vrij kiezen of zij de benoemingsprocedure voortzet dan wel herbegint. Bij dergelijke aangelegenheden heeft de administratie vrijheid van keuze en mag het College van de federale ombudsmannen niet tussenkomen. De taak van dit College richt zich enkel op de beoordeling van de naleving van de beginselen van behoorlijk bestuur en de wettelijkheid.

Dit dossier noopt ons ertoe stil te staan bij de kwestie van de goede trouw van de administratieve overheid in een betwisting die voor de Raad van State wordt gebracht. Uit verschillende dossiers hebben wij kunnen afleiden dat personen die een geding voor de Raad van State inleiden nadien allerlei pesterijen in het verloop van hun loopbaan ondergaan. Het is betreurenswaardig in dit dossier te moeten vaststellen dat klaagster naar aanleiding van de tweede benoemingsprocedure door de wetenschappelijke raad van de instelling opzij werd gezet, omdat de raad oordeelde dat klaagster niet voldeed aan de vereisten gesteld aan de vacantverklaring die in het Belgisch Staatsblad verscheen. Aldus zouden de voorwaarden voor benoeming ruimte laten voor een subjectieve beoordeling. Ons bureau zal er blijven op toezien dat een weigering tot bevordering op behoorlijke wijze wordt gemotiveerd.

In het vorig jaarverslag¹⁷⁴ werd reeds de klacht behandeld van een ambtenaar-generaal van een sociale parastatale, die ons verzocht tussen te komen bij de bevoegde minister, naar aanleiding van het feit dat de hogere functie, waarop hij recht meende te hebben, hem niet werd toegewezen. Er zou een meningsverschil zijn gerezen tussen enerzijds het Beheerscomité van de betrokken parastatale, waarbij voorstellen werden ingediend die hem deze hogere functie wilden toekennen en anderzijds de minister, die deze hogere functie niet wenste toe te kennen.

¹⁷⁴ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 261.

Zoals reeds in het Jaarverslag 1998 werd vermeld, motiveerde de minister haar weigeringsbeslissing aan het Beheerscomité zeer bondig en heeft het College van de federale ombudsmannen aan de minister gevraagd de motieven mee te delen die aan de basis lagen van deze beslissing. Een jaar later heeft de minister ons nog steeds niet geantwoord.

In verband met dit dossier werden we eveneens gecontacteerd door de Commissie voor de Verzoekschriften met de vraag welk gevolg aan deze zaak werd gegeven. Ondertussen werd de nieuwe minister gecontracteerd.

C.3. Wedde

De wedde van de rijksambtenaar wordt bepaald door de graad, de rang en het belang van het ambt. Iedere weddeschaal is opgedeeld in een groep A en een groep B. De groep A omvat de betrekkingen van niveaus 2+ en volgende terwijl groep B alle betrekkingen omvat van niveau 1. Daarnaast is de wedde ook afhankelijk van de leeftijd van de ambtenaar. De bevordering binnen de Rijksdiensten zou tot gevolg kunnen hebben dat een ambtenaar, na in een andere weddeschaal te zijn ingedeeld, een lagere wedde ontvangt dan voordien. Artikel 27 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 bepaalt evenwel dat wanneer de wedde van een ambtenaar daalt ten opzichte van de wedde die hij eerder ontving, de vorige wedde wordt behouden tot op het ogenblik dat de nieuwe wedde dit niveau bereikt. Dit jaar ontvingen wij een klacht van een ambtenaar die werkte voor het Ministerie van Justitie en die zich beklagde over een weddevermindering na een wedertewerkstelling. De klager die oorspronkelijk als ambtenaar in een strafinrichting werkte, werd het slachtoffer van agressie door twee gevangenen. Daarbij liep hij ernstige verwondingen op. Na een tijdelijke arbeidsongeschiktheid wordt uiteindelijk erkend dat hij niet langer geschikt is voor een beroepsactiviteit in het gevangenis midden.

Daarop wordt de klager weder tewerkgesteld bij de Dienst Vreemdelingenzaken. Hij stelt evenwel vast dat de wedde die hij zou ontvangen hebben wanneer hij zijn vorige betrekking had aangehouden, op basis van zijn berekening, hoger is dan zijn huidige wedde. De klager onderneemt verschillende stappen om opheldering te krijgen in deze zaak, maar ontvangt geen bevredigend antwoord. Daarop richt hij zich tot het College van de federale ombudsmannen.

Het statuut voorziet dat een benoemde ambtenaar die van graad verandert of die wordt overgeplaatst op geen enkel ogenblik in zijn nieuwe graad of nieuwe betrekking een wedde kan ontvangen die lager is dan de wedde die hij binnen zijn vroegere graad of zijn vroegere betrekking ontving op het ogenblik dat hij van graad veranderde of werd overgeplaatst.

Indien de wedde, vastgesteld binnen de nieuwe graad of de nieuwe betrekking, lager is dan de wedde die de ambtenaar ontving binnen zijn oude graad of oude betrekking, behoudt hij het recht op de hoogste wedde tot op het ogenblik dat hij een wedde ontvangt die minstens gelijk is.

Rekening houdend met deze bepaling lijkt het weinig waarschijnlijk dat de ambtenaar de hem voor hem meest gunstige wedde niet geniet. Uit documenten die hij ons heeft bezorgd, blijkt evenwel dat zijn loopbaan tot een zekere wedde kan zijn geblokkeerd. Deze blokkering zou kunnen worden verklaard door een document dat de belanghebbende op het ogenblik van zijn wedertewerkstelling heeft moeten ondertekenen. Wij winnen verdere inlichtingen in voor dit dossier.

Dit neemt niet weg dat dit dossier verband houdt met een probleem van voorlichting van de betrokkene. Precies omdat de klager geen duidelijk antwoord ontving op de vragen die hij stelde, heeft hij zich tot het College van de federale ombudsmannen gewend. Indien zou blijken dat het standpunt van de administratie correct is, had verzoeker zich een heleboel stappen kunnen besparen.

In een volgend dossier deed de verzoeker een beroep op de tussenkomst van het College van de federale ombudsmannen omdat hij en de andere personeelsleden van het Laboratorium der Douane en Accijnzen niet in aanmerking kwamen voor de weddetoelagen die toegekend werden aan de ambtenaren die geslaagd waren in specifieke examens van het ministerie of een vorming hadden gevolgd m.b.t. de specifieke taken van het ministerie. In het vorig jaarverslag¹⁷⁵ werd geschreven dat de verzoeker, volgens de administratie, niet voldeed aan deze voorwaarden. Uit de informatie die we verkregen naar aanleiding van het onderzoek in dit dossier, bleek dat de verzoeker en zijn collega's, door een vergetelheid vanwege de administratie, niet voor de weddecomplementen in aanmerking werden genomen. De administratie beloofde de nodige initiatieven te nemen teneinde de weddecomplementen toe te ken-

¹⁷⁵ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 145.

nen aan de verzoeker. Een jaar later blijkt dat de administratieve en begrotingsoverheden werden benaderd betreffende de wijziging van het systeem van de toekenning van de weddecomplementen. Deze mondelinge onderhandelingen hebben geen aanleiding gegeven tot een akkoord om gelijk welke wijziging aan de bestaande regeling aan te brengen. Bijgevolg kan er nog geen weddecomplement aan de betrokkene en zijn collega's worden uitgekeerd. Zodra er wijzigingen met budgettaire meerkost zullen kunnen worden ingediend, zal het departement, naar eigen zeggen, niet nalaten opnieuw de nodige initiatieven te formuleren. Dit betekent echter dat er aan het financieel verlies van de ambtenaren momenteel niet verholpen wordt.

C.4. Mobiliteit

Hoewel mobiliteit deel uitmaakt van de loopbaan van de ambtenaar, moet hier toch opgemerkt worden dat dit aspect niet geregeld wordt door het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel en de wijzigingen daaraan, maar wel door de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken en haar uitvoeringsbesluit inzake mobiliteit van 16 juli 1998.

Bovengenoemde wet beschrijft wat dient te worden verstaan onder mobiliteit. Ofwel gaat het om de reclassering van de vastbenoemde en stagedoende personeelsleden in hun overheidsdienst, ofwel betreft het het bezigen van de vastbenoemde en stagedoende personeelsleden in hun overheidsdienst of in een andere overheidsdienst dan die waartoe ze behoren, ofwel wordt bedoeld, de overplaatsing van vastbenoemde en stagedoende personeelsleden van een overheidsdienst naar een andere overheidsdienst. De voorwaarden waaronder naar een van deze drie mogelijkheden kan worden teruggegrepen, variëren volgens de voorwaarden verbonden aan de ambtenaar en de betrekking.

Het uitvoeringsbesluit maakt daarentegen een onderscheid tussen de vrijwillige en de ambtshalve mobiliteit. In volgende paragrafen zullen zowel dossiers inzake vrijwillige als ambtshalve mobiliteit worden besproken. Aangezien mobiliteit een enorm complexe materie is, zullen wij een aantal van de aspecten van mobiliteit enkel bespreken in de mate dat klachten in verband hiermee werden ingediend.

De vrijwillige mobiliteit is de mobiliteit die plaatsvindt op verzoek van een ambtenaar. Ambtenaren van rang 15 of hoger moeten specifieke criteria naleven. De ambtshalve mobiliteit biedt de mogelijkheid om ambtenaren zonder betrekking opnieuw te werk te stellen.

In het vorig jaarverslag¹⁷⁶ werd reeds naar aanleiding van de bespreking van de Dienst van Algemeen Bestuur (DAB) van het Ministerie van Ambtenarenzaken, het dossier toegelicht van een ambtenaar met een graduaatdiploma in het boekhouden. De verzoeker voelde zich als gegradueerde benadeeld ten aanzien van de ambtenaren zonder zijn kwalificaties, maar met een hogere anciënniteit. Een bevordering tot de hoogste weddeschaal in de bevorderingsgraad 28D is in zijn geval amper haalbaar. Zoals vorig jaar reeds werd vermeld, hebben wij de administratie op deze situatie gewezen. Het College vroeg de administratie een bepaling te overwegen die boekhouders met boekhoudkundig diploma zou toelaten te kandideren voor de bevorderingsgraad 28D, zonder dat de anciënniteit een rol speelt. Wij betreuren dat de administratie haar standpunt intussen handhaaft en niet wenst in te gaan op ons voorstel.

In een tweede dossier, meer bepaald wat de Dienst Mobiliteit (die deel uitmaakt van de Dienst van Algemeen Bestuur) betreft, heeft de administratie ons op de hoogte gebracht van een positieve evolutie in de interpretatie van de regeling inzake mobiliteit. Bij het College van de federale ombudsmannen werd een dossier ingediend door een ambtenaar die op grond van de reïntegratiewet voor gewezen ontwikkelingshulpers aangesteld werd als verificateur bij het Ministerie van Financiën, na 12 jaar activiteit als kinesitherapeut in Ruanda. Het is voor de verzoeker zwaar te moeten functioneren in een departement dat niets te maken heeft met zijn diploma. Hij stelde zich via vrijwillige mobiliteit kandidaat voor een betrekking als paramedicus bij het FAO. De overplaatsing werd hem aanvankelijk geweigerd aangezien zijn huidige weddeschaal 26 E niet overeenstemt met deze van de te begeven betrekking, 26 F. In aansluiting met de briefwisseling die gevoerd werd met de Dienst Mobiliteit, werden het College en de klager recent op de hoogte gebracht van het feit dat uit een recente interpretatie van het koninklijk besluit van 16 juli 1998 betreffende de mobiliteit van het personeel van sommige overheidsdiensten blijkt dat een over-

¹⁷⁶ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 55.

plaatsing in het niveau 2+ mogelijk is voor zover de kandidaat een graad voert van dezelfde rang en bovendien houder is van een diploma dat wordt vereist voor deelneming aan het wervings-examen. Een overplaatsing in geval van de verzoeker wordt dus mogelijk.

Wat de dossiers inzake mobiliteit betreft werden vorig jaar eveneens reeds acht dossiers in het Jaarverslag besproken¹⁷⁷ die naar aanleiding van een detachering in het kader van de herstructurering van de Administratie van de Directe Belastingen en de oprichting van de Administratie voor Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF). Wat de opvolging van deze dossiers betreft, kan worden gemeld dat zes van de acht dossiers werden afgesloten nadat de verzoekers geen verdere opmerkingen meer formuleerden op de brief van de administratie waarin het tijdelijk karakter van de detachering uitdrukkelijk werd bevestigd. Eén dossier werd afgesloten nadat de verzoeker zijn klacht had ingetrokken.

De achtste verzoeker reageerde nog na deze mededeling van de administratie. Hij wilde zich enkel neerleggen bij de situatie indien de maatregel, zoals gemeld door de administratie, effectief op 31 december 1998 zou afgelopen zijn. In aanvullende orde vroeg hij ons te bemiddelen in verband met een extra verblijfs- of detacheringvergoeding. Wij hebben nogmaals in verband hiermee contact opgenomen met de administratie. Deze heeft ons op de hoogte gebracht van het feit dat de betrokkene ermee heeft ingestemd om in Brussel gedetacheerd te blijven tot 31 augustus 1999. De verzoeker heeft dit bevestigd. Het dossier werd dan ook afgesloten. Verder werd ons nogmaals gemeld dat de personen wiens detachering werd verlengd, aanspraak konden maken op de reis-, verblijfs- en detacheringvergoeding overeenkomstig de terzake geldende reglementering.

In bovengenoemde dossiers werden de ambtenaren van ambtswege aangeduid voor een detachering naar de controlecentra van de Brusselse agglomeratie, daar waar zij een andere standplaats postuleerden. Er werd reeds de vraag gesteld of bij dergelijke maatregel rekening werd gehouden met de door betrokkenen ingeroepen sociale en familiale omstandigheden. De administratie heeft ons toen geantwoord dat in de mate van het mogelijke hiermee rekening werd gehouden in de zin dat vóór de detachering

¹⁷⁷ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 145-146.

gesprekken hadden plaats gevonden met de mogelijke kandidaten teneinde hun opmerkingen en eventuele grieven beter te kunnen inschatten.

Het volgende dossier, hierna besproken, brengt dezelfde problematiek aan het licht. Verzoekster, alleenstaande moeder van drie kinderen, woont in Kortrijk en moet de dagen waarop ze gaat werken, om 5 uur opstaan om rond 7.45 uur op het werk aan te komen. 's Avonds komt ze terug thuis rond 18.30 uur. Haar persoonlijke omstandigheden dwingen haar dan ook om deeltijds te werken. De verzoekster had graag opnieuw een voltijdse betrekking bekleed en vroeg daarom reeds bijna 7 jaar geleden een overplaatsing aan naar een standplaats enigszins dicht bij huis. De administratie meldt ons dat uit navraag bij de Centrale Diensten der Directe Belastingen blijkt dat de verzoekster zich niet batig rangschikt om, volgens de vigerende regels ter zake, in aanmerking te komen voor een overplaatsing. De elementen die in aanmerking genomen worden om de rangschikking te bepalen, zijn meer bepaald de leeftijd, graad-, niveau- en dienstanciënniteit. De verzoekster zit in een vicieuze cirkel. Ze werkt nu deeltijds waardoor ze zich moeilijk opnieuw batig kan rangschikken om in aanmerking te komen voor de gevraagde mutatie. Indien ze zich gunstiger zou willen rangschikken, zou ze opnieuw voltijds moeten kunnen werken, maar daarvoor zou ze naar een standplaats dicht bij huis dienen overgeplaatst te worden. Door het College van de federale ombudsmannen werd opnieuw contact opgenomen met de administratie teneinde te informeren of er geen mogelijkheid bestaat naast bovenvermelde criteria eveneens rekening te houden met sociale of familiale beweegredenen om een aanvraag tot mutatie in te dienen. Wij wachten nog steeds op een antwoord van de administratie.

Een derde dossier werd ingediend door een ambtenaar die tewerkgesteld is bij de Administratie van de Douane en Accijnzen. Deze klacht werd eveneens geformuleerd naar aanleiding van een wijziging van standplaats en een daarbij horende detacheringsvergoeding. Wij hebben de administratie in verband hiermee aangeschreven in december 1998 en op dit ogenblik, na herhaalde herinneringen, hebben wij nog steeds geen antwoord ontvangen. Wij moeten vaststellen dat deze administratie hier geen rekening houdt met hetgeen bepaald werd in de wet tot instelling van de Federale ombudsmannen en in het Protocol-akkoord voor de relaties tussen de federale ombudsmannen en de federale administraties bij de behandeling van klachten.

D. Pensioen

Het is niet de bedoeling met dit punt het gedeelte te overlappen dat reeds specifiek aan deze problematiek werd gewijd¹⁷⁸. De problematiek van de openbare sector wordt hier enkel belicht vanuit het standpunt van de berekeningswijze.

De pensionering van een Rijksambtenaar moet gelijktijdig aan verschillende voorwaarden voldoen. De ambtenaar moet het voorwerp hebben gevormd van een vaste of daarmee gelijkgestelde benoeming, de leeftijd van de opruststelling hebben bereikt, een minimumaantal dienstjaren hebben en zijn pensioen hebben aangevraagd.

Wij ontvingen een klacht van een op rust gestelde ambtenaar betreffende de berekening van zijn pensioen. De Directieraad van het ministerie had in het raam van een bevordering door graadverhoging besloten dat verzoeker als eerste zou worden geklasseerd. Toch wordt een andere kandidaat benoemd. Deze laatste is op dat ogenblik gedetacheerd bij een ministerieel kabinet. Hij zal de functie nooit uitoefenen. Verzoeker wordt belast met het uitoefenen van de hogere functies als dienstdoend directeur-generaal. Daarop worden de bevoegdheden geregionaliseerd en verzoeker wordt overgeplaatst naar het Ministerie van het Waalse Gewest. Hij blijft zijn functie van dienstdoend directeur-generaal verder uitoefenen. Vervolgens wordt hij in de graad van inspecteur-generaal op pensioen gesteld.

Artikel 8, § 1 van de wet van 21 juli 1844¹⁷⁹ bepaalt dat het "rustpensioen, voor elk dienstjaar, wordt vereffend naar rato van 1/60 van de gemiddelde wedde van de laatste vijf jaar van de loopbaan of van de gehele loopbaan indien de duur ervan korter is dan vijf jaar. Voor het bepalen van deze gemiddelde wedde wordt rekening gehouden met de wedde die verbonden is aan het ambt waarin de betrokkene was benoemd (...)". Alleen de jaren van de loopbaan waarvoor verzoeker werd benoemd, worden bijgevolg in aanmerking genomen. De jaren waarin de hogere functies werden uitgeoefend zonder dat betrokkene hiervoor benoemd was, kunnen voor de berekening van het pensioen niet in aanmerking worden genomen, maar wel voor de berekening van de loopbaan.

¹⁷⁸ Zie punt 3.7.2.

¹⁷⁹ Wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, *Bull. off.*, 1844, nr. 157.

Dit dossier is verwant aan een geval dat in het jaarverslag 1998 werd behandeld en dat betrekking had op een leerkracht die, vóór hij tot inspecteur benoemd werd, vijftien jaar lang de functie van inspecteur uitoefende¹⁸⁰. In dit dossier zou de situatie van de leerkracht kunnen geregulariseerd worden indien de Franse Gemeenschap de benoeming met terugwerkende kracht tot 5 jaar vóór de datum van pensionering van de betrokkene had kunnen laten ingaan.

E. Contractuelen en zelfstandigen tewerkgesteld bij de overheid

E.1. Het begrip contractueel

Het begrip contractueel lijkt binnen de openbare dienst dezelfde draagwijdte te hebben als binnen de privé-sector. Toch gaat het hier om twee verschillende situaties. Binnen de privé-sector worden de betrekkingen tussen de werkgever en de werknemer gekenmerkt door de contractuele vrijheid. Doordat bepaalde regels waarvan niet kan worden afgeweken, moeten worden nageleefd, is deze contractuele vrijheid evenwel beperkt. De arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren worden op hun beurt gekenmerkt door het begrip openbare dienst en de stabiliteit die deze impliceert. Binnen deze arbeidsrelatie primeert het belang van de dienst op het belang van de ambtenaar. Om die reden kunnen de rechten en verplichtingen van de statutaire ambtenaren worden gewijzigd indien het belang van de openbare dienst dit vereist, zonder dat de ambtenaren het behoud van bepaalde verworven rechten hier tegenover mogen zetten.

Wat de dossiers betreft in verband met de drie ontslagen contractuele veiligheidsbeambten van een Gesloten Centrum voor Illegalen, behandeld in het vorig jaarverslag,¹⁸¹ werden twee van de drie klachten dit dienstjaar afgesloten en een derde werd opgeschort omdat de verzoeker een beroep heeft ingesteld bij de arbeidsrechtbank.

Een van de drie verzoekers, wiens klacht intussen werd afgesloten, contacteerde tot driemaal toe het College van de federale ombudsmannen met de boodschap dat het verstrekte tewerkstellingsattest zijn kansen op een toekomstige tewerkstelling ernstig beïnvloedde. Deze man die als contractueel was verwijderd kreeg twee maal een

¹⁸⁰ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 160-161.

¹⁸¹ CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 86-88.

tewerkstellingsattest met de vermelding dat betrokkene anderhalf uur werkonderbreking en een week ziekte op zijn actief had. Beide feiten situeerden zich aan het einde van een vijfjarige tewerkstelling. Nadat een eerste keer tegen dit attest was geprotesteerd werd een tweede attest in nagenoeg identieke bewoordingen overgemaakt. Het derde attest bevatte geen specifieke vermeldingen, wel de mededeling dat telefonisch informatie kon worden opgevraagd. De klager voelde zich door deze tewerkstellingsattesten in zijn mogelijkheden op toekomstige tewerkstelling aangetast.

Ook het tweede dossier werd afgesloten met een vermelding onbehoorlijk bestuur. Wij zijn van mening dat het beginsel van de motivering van bestuurshandelingen en de eerbied voor het recht op verdediging geschonden werden. Dit werd reeds uitvoerig uiteengezet in het vorig jaarverslag. Aan onze verdere pogingen tot het bekomen van een "neutraal" tewerkstellingsattest heeft de administratie geen gunstig gevolg gegeven.

E.2. Zelfstandigen

Dit jaar hebben wij ook een aantal klachten ontvangen van zelfstandigen die tewerkgesteld zijn bij een administratie. Deze specifieke vorm van "tewerkstelling" laat veel ruimte voor speculatie. Volgend dossier toont duidelijk aan hoe precair het statuut van zelfstandige in overheidsdienst is.

In casu gaat het om (de met opdracht belaste) dierenartsen die taken voor het Instituut voor Veterinaire Keuring (IVK) uitvoeren op basis van een eenzijdige aanstelling door de minister van Volksgezondheid. Zij voeren hun taken uit op basis van het koninklijk besluit van 4 juli 1986 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder dierenartsen, die op de wervingsreserve van het Instituut voor Veterinaire Keuring zijn ingeschreven, met bijzondere opdrachten kunnen belast worden.

Uit het dossier dat een van deze met opdracht belaste dierenartsen bij het College van de federale ombudsmannen heeft ingediend, blijkt dat deze regeling toch ruimte voor betwisting laat. Artikel 2 van bovengenoemd koninklijk besluit bepaalt dat deze dierenartsen met opdracht aangesloten dienen te zijn bij een sociale verzekeringskas voor zelfstandigen. In verband hiermee merkt de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) op dat dit artikel van het koninklijk besluit niet gegrond is op een wettelijke bepaling die de sociale zekerheidsstelsels instellen. Dit artikel kan volgens de RSZ dan ook niet tegen deze sociale zekerheidsstelsels ingaan. De RSZ

gaat nog verder en is van mening dat, gelet op de statutaire toestand van de dierenartsen met opdracht en op het feit dat het IVK een openbare instelling is, van deze laatste instelling sociale zekerheidsbijdragen dienen geëist te worden voor de tewerkstelling van de dierenartsen met opdracht. In verband hiermee heeft het IVK ons bevestigd dat de RSZ hen een verder onderzoek van de zaak op het Instituut heeft aangekondigd. Het IVK vestigt daarentegen in verband met het juridisch statuut waaronder dierenartsen opdrachten voor het Instituut voor Veterinaire Keuring uitvoeren, onze aandacht op artikel 5 van de wetten van 5 september 1952 en 15 april 1965. Overeenkomstig deze bepalingen zou de keuring in de regel uitgevoerd worden door personeelsleden van het Instituut voor Veterinaire Keuring en kan daarnaast om de ononderbroken uitvoering van de keurings- en controletaken te waarborgen, een beroep worden gedaan op andere dierenartsen. Hieruit blijkt, volgens het IVK, duidelijk dat deze dierenartsen geen (tijdelijke of deeltijdse) personeelsleden van het Instituut voor Veterinaire Keuring kunnen zijn.

Dit dossier is nog steeds in behandeling.

6.3. *Besluit en algemene aanbevelingen*

Klachten behandelen inzake wervingsexamens is altijd een delicate aangelegenheid. Ook in het vorig jaarverslag¹⁸² werd reeds gezegd dat het de ombudsman niet toekomt zich in de plaats te stellen van een examencommissie. Zoals de bespreking van de dossiers inzake wervingsexamens aantoonde, is het soms moeilijk een duidelijke lijn te trekken tussen het zich in de plaats stellen van een examencommissie en de loutere beoordeling van de naleving van de beginselen van behoorlijk bestuur bij de beoordeling van degenen die aan deze wervingsexamens deelnemen.

Wat de naleving van de beginselen van behoorlijk bestuur bij de aanwerving en de benoeming van het overheidspersoneel betreft, hebben we hoger reeds de nadruk gelegd op het belang van de motivering van de beslissingen.

Bepaalde dossiers die we tijdens dit jaar hebben behandeld, toonden aan dat de nietigverklaring van een benoeming door de Raad van State niet automatisch tot gevolg heeft dat de persoon die een geding heeft ingespannen het recht heeft te worden benoemd. Al

¹⁸² CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 57.

zou een verzoeker nog als eerste moeten geklasseerd zijn, dan nog kan de nietigverklaring enkel tot een benoeming leiden wanneer het een betrekking betreft waarin verplicht moet worden voorzien.

In twee dossiers die tijdens dit dienstjaar werden behandeld, hebben we ook kunnen vaststellen dat de ambtenaar die bij de Raad van State een geding instelt, met bepaalde moeilijkheden kan af te rekenen krijgen wat het verdere verloop van zijn loopbaan betreft. Het inspannen van een geding kan ertoe leiden dat de ambtenaar in een lastig parket terecht komt, meer bepaald wanneer tot een beoordeling van zijn titels en verdiensten in het raam van een bevordering moet worden overgegaan. Het is onaanvaardbaar indien zou blijken dat het indienen bij de Raad van State van een betwisting van administratieve handelingen dergelijke gevolgen kan hebben. Indien dergelijke feiten correct zouden blijken, betreft het een overtreding van het vertrouwensbeginsel en de rechtszekerheid. Iedere burger, daaronder begrepen ook alle ambtenaren, beschikken over de mogelijkheid om hun rechten te laten gelden.

Naar aanleiding van de behandeling van een aantal klachten inzake mobiliteit is gebleken dat, zowel bij vrijwillige als bij ambts-halve mobiliteit, weinig rekening wordt gehouden met de sociaal-familiale toestand van de betrokken ambtenaar. Het College van de federale ombudsmannen tracht nog steeds de administratie van deze modus operandi te overtuigen.

De kwestie van eventuele kwade trouw komt ook tot uiting naar aanleiding van de klacht die onze Dienst ontving van een gepensioneerd ambtenaar die het bedrag betwistte van het hem toegekende pensioen. De administratie ging over tot de benoeming van een gedetacheerd persoon in een ministerieel kabinet. Deze praktijk vormt een overtreding op het verbod van machtsafwendings. De bedoeling van een benoeming bestaat er immers in functies aan een bepaalde persoon toe te kennen. Welnu, door een persoon te benoemen van wie men weet dat die de functies waarvoor hij/zij werd benoemd niet zal kunnen uitoefenen, kan men stellen dat de administratie het procédé van de benoeming uitholt en derhalve het voormeld verbod overtreedt.

III.

Aanbevelingen



III. AANBEVELINGEN

De aanbevelingen van het College van de federale ombudsmannen zijn ofwel algemene ofwel officiële aanbevelingen. De eerste worden op basis van artikel 15, eerste lid van de basiswet van de parlementaire ombudsman gericht tot de wetgevende macht (de Kamer van volksvertegenwoordigers). De tweede worden op basis van artikel 14, derde lid van genoemde wet gericht tot de uitvoerende macht (de administratie en de regering).

De algemene aanbevelingen hebben zowel betrekking op verbeteringen op wetgevend vlak, waarvoor het parlement het initiatief kan nemen, als op administratieve disfuncties van reglementaire, conjuncturele of structurele aard; hiervoor kan het parlement zijn controlerende bevoegdheid op de uitvoerende macht uitoefenen.

De officiële aanbevelingen van hun kant nodigen de administratie uit een voor het College aangevochten beslissing te herzien wanneer het College besluit dat er sprake is van een overtreding van de wettelijkheid of van een principe van behoorlijk bestuur, of wanneer het zich beroept op de billijkheid.

Deze aanbevelingen kunnen de administratie of de verantwoordelijke minister ook uitnodigen een administratieve disfunctie van reglementaire, conjuncturele of structurele aard te verhelpen, eventueel op basis van concrete oplossingen die het College aanreikt.

1. Algemene aanbevelingen

1.1. Nieuwe aanbevelingen van het werkjaar 1999

AA 99/1 : de versterking van de middelen van het College van de federale ombudsmannen als instrument van bevordering en bescherming van de rechten van de mens.

Van bij het ontstaan van de ombudsfunctie werd de band gelegd tussen zijn taak en de bevordering en bescherming van de rechten van de mens. In 1985 heeft het ministercomité van de Raad van Europa een aanbeveling R (85) 13 aangenomen waarin het de lidstaten opriep hun nationale ombudsmannen de bevoegdheid te geven "specifieke aandacht te mogen verlenen (...) aan de problemen die verband houden met de rechten van de mens en die hun worden voorgelegd (...) en onderzoeken te mogen instellen en adviezen te mogen verstrekken wanneer deze problemen, verband

houden met de rechten van de mens"; in diezelfde aanbeveling wordt opgeroepen de middelen waarover de ombudsman beschikt "teneinde de effectieve naleving van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden in de werking van het bestuur aan te moedigen" te doen toenemen en te versterken.

Deze aanbeveling is, na vijftien jaar, nog steeds niet uitgevoerd in sommige lidstaten van de Europese Unie waaronder België; daarom hebben de Europese ombudsmannen in 1999 een resolutie gestemd waarin zij de regeringen van de vijftien uitnodigen werk te maken van de aanbeveling die zij zelf hebben aangenomen en aan hun nationale ombudsman de middelen te verstrekken die nodig zijn om inbreuken op de rechten van de mens aan te klagen en klachten op dit domein effectief te kunnen behandelen (cfr. I. 6., p. 42 van dit jaarverslag).

AA 99/2 : de instelling van een werkgroep ter ondersteuning van de toepassing van de wet op de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen: in sommige delen van de overheidsadministratie is er een probleem wat betreft het motiveren van bepaalde beslissingen (bij het bepalen van het kadastraal inkomen, in de commissie voor vrijstelling van sociale bijdragen van zelfstandigen, bij de rectificatie van belastingaangifte, bij het toestaan van een afbetalingsplan aan belastingplichtigen, bij het bepalen van BTW bij nieuwbouw, enz.). Soms slaat dit probleem op de wijze waarop gemotiveerd moet worden, soms op het principe zelf van het al of niet moeten motiveren.

Dit probleem werd al aangekaart in de algemene aanbeveling 97/7 die samen met deze moet worden gelezen. Aangezien deze zonder gevolg is gebleven, beveelt het College van de federale ombudsmannen aan een werkgroep op te richten die, ten dienste van de administratie, deze problemen zou helpen beslechten zodat verdere onzekerheid in de toekomst zou worden uitgesloten (cfr. deel I, 5. p. 34-37 van dit jaarverslag en AA 97/7, *Jaarverslag 1997*).

AA 99/3 : de externe controle op de administratieve handelingen en het functioneren van de administratieve rechtscolleges.

Bij alle rechtscolleges, of zij nu deel uitmaken van de rechterlijke macht of van de uitvoerende macht, is een onderscheid te maken tussen de handelingen die zij verrichten in het kader van gerechtelijke bevoegdheid *sensu stricto* en de handelingen en het functioneren waarvoor het "behoren tot" niet relevant is.

De wijziging van artikel 151 van de Grondwet en de oprichting van de Hoge Raad voor de Justitie hebben een semi-externe con-

trole op de handelingen en het functioneren van de rechtscolleges die deel uitmaken van de rechterlijke macht, in het leven geroepen met een directe toegang voor het publiek. Dit is echter niet het geval voor de administratieve handelingen en het functioneren van de rechtscolleges die deel uitmaken van de uitvoerende macht. Het College van de federale ombudsmannen wordt geregeld gevat voor klachten op dat domein maar artikel 2 van de wet van 22 maart 1995 staat niet toe deze klachten in behandeling te nemen. De Commissie voor de Verzoekschriften van de Kamer heeft zich hierover gebogen en heeft deze problematiek verzonden naar de Commissie Binnenlandse Zaken, Algemene zaken en Ambtenarenzaken voor onderzoek; dit onderzoek heeft echter nog niet plaats gevonden (Parl. St., Kamer, 2139/1-98/99, p. 29).

Dit verschil tussen de gerechtelijke en de administratieve rechtscolleges is moeilijk verdedigbaar. Behoorlijk bestuur vereist bovendien dat elk orgaan van de uitvoerende macht onderworpen wordt aan een externe controle voor zijn administratieve handelingen en zijn functioneren. Het College van de federale ombudsmannen beveelt dan ook aan zijn organieke wet in die zin aan te passen (cfr. p. 30-33, *Jaarverslag 1997*).

AA 99/4 : onderzoek van behoeften naar aanleiding van de vraag om meer personeel: bij het behandelen van klachten, in het bijzonder waar het het niet-respecteren van termijnen betreft, is door de administratie dikwijls geantwoord dat een tekort aan personeel aan de basis ligt van het probleem. Dit was o.m. het geval bij sommige fiscale diensten, bij de RSZ, bij de Dienst Vreemdelingenzaken., enz.

Het is voor het College van de federale ombudsmannen onmogelijk vast te stellen of deze reden gegrond is. Aangezien de problemen echter reëel zijn en de burgers daardoor bovendien een negatieve indruk van de overheidsadministratie in het algemeen krijgen, beveelt het College aan dat een grondig onderzoek naar de gegrondheid van deze klacht zou worden gevoerd zodat ofwel aanwervingen kunnen worden voorbereid indien dit zo is, ofwel interne reorganisatie kan worden aanbevolen indien het tekort aan personeel niet de ware oorzaak is (cfr. II, 3.4, 3.7 en 4.1 van dit jaarverslag).

AA 99/5 : het treffen van de nodige maatregelen om de bekendheid te verhogen van het bestaan en de opdrachten van de informatie-ambtenaren.

Burgers richten een groot aantal vragen om informatie naar ons waarvoor wij niet bevoegd zijn. Het College ondervindt dat de

burgers vaak niet op de hoogte zijn van het bestaan van de federale informatieambtenaren. Aan de federale ministeries zijn immers federale informatieambtenaren verbonden die precies als taak hebben de burgers door te verwijzen naar de dienst die binnen hun administratie bevoegd is voor de behandeling van de vragen of, desgevallend, zelf de vragen om informatie te beantwoorden.

De gegevens van deze ambtenaren worden vaak vermeld in telefoongidsen en voorlichtingsbrochures. Ze werden ook verzameld in een folder van de Federale Voorlichtingsdienst. Toch moeten we vaststellen dat het grote publiek deze gegevens niet terugvindt of dat verstrekte gegevens onjuist zijn. Daarom beveelt het College aan dat alle betrokken federale administratieve overheden de nodige maatregelen zouden nemen om het bestaan en de opdrachten van de informatieambtenaren aan de burgers beter bekend te maken (cfr. II.3.11, p. 258 van dit jaarverslag).

AA 99/6 : de verplichting aan de burger opgelegd om bepaalde stukken voor te leggen, terwijl de administratie over de middelen beschikt om deze stukken te vinden, of dat het zou volstaan om aan de administratie deze middelen ter beschikking te stellen.

Een toegang tot het Rijksregister of tot het netwerk van de Kruispuntbank, zou moeten toelaten dat de Administratie der Pensioenen kan nagaan of een gepensioneerde een ander pensioen geniet of dat de Administratie der Thesaurie kan achterhalen of een gepensioneerde die door de Rekenplichtige der Geschillen wordt betaald nog in leven is op het tijdstip dat zijn pensioen gedeeltelijk wordt uitbetaald aan zijn schuldeiser, bijvoorbeeld naar aanleiding van een derdenbeslag. Het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel worden immers geschonden wanneer de burger ertoe gehouden is een verklaring na te leven die hij in bepaalde gevallen verscheiden jaren eerder heeft afgelegd of wanneer een levensbewijs wordt vereist.

De beginselen van behoorlijk bestuur vereisen dat de betrokken administraties gebruik zouden maken van de bestaande geautomatiseerde en geïnformaliseerde systemen om gegevens / informatie / een bewijs aan te brengen of desgevallend ervoor zouden zorgen dat zulks mogelijk wordt, in plaats van de burger te verplichten dit te doen. Een maatregel die deze beginselen aan de administraties oplegt zou nuttig zijn (cfr. p. 212 en p. 217 van dit jaarverslag en p. 162-164 en 165-168, *Jaarverslag 1998*).

AA 99/7 : de interlandelijke adoptie.

De interlandelijke adoptie wordt door het Verdrag van den Haag van 29 mei 1993 op zeer gedetailleerde wijze geregeld. Meerdere

herkomstlanden van adoptiekinderen hebben dit Verdrag onderschreven en gebruiken dit Verdrag als uitgangspunt in hun contacten met aspirant-adoptieouders. Het Belgisch burgerlijk wetboek beantwoordt momenteel niet aan het begrippenkader van deze Conventie. Deze toestand creëert verwarring en rechtsonzekerheid bij de aspirant-adoptieouders die een interlandelijke adoptie overwegen.

De huidige Belgische adoptiewetgeving, zoals geregeld in het Burgerlijk Wetboek artikel 343 en volgende moet snel worden aangepast met het oog op de ratificatie door België van het Verdrag van Den Haag van 29 mei 1993 inzake de bescherming van kinderen en de internationale samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie (cfr. p. 129 van dit jaarverslag).

AA 99/8 : In verschillende fiscale dossiers is vastgesteld dat moeilijkheden tussen belastingplichtige en administratie ontstaan, telkens wanneer de administratie op eigen initiatief moet overgaan tot de (her)waardering van een onroerend goed. Deze moeilijkheden doen zich voor, inzake BTW bij de vaststelling van de normale waarde van een nieuw opgerichte woning, inzake de successierechten bij de vaststelling van de venale waarde, inzake de registratierechten bij de vaststelling van de verkoopwaarde en inzake het kadastrale inkomen bij de vaststelling van de netto-huurwaarde. In elk van deze gevallen gaat de administratie over tot een schatting of herschatting van de verkoop-, bouw- of huurwaarde van een onroerend goed. Dit geschatte bedrag wordt, zonder veel motivering, meegedeeld aan de belastingplichtige, eventueel samen met het bericht dat ook een boete verschuldigd is en de aanmaning om te betalen. In de regel wordt wel gewezen op de mogelijkheid om verdere uitleg te vragen aan of opmerkingen te laten gelden tegenover de bevoegde ambtenaar. Indien de belastingplichtige echter niet (tijdig) reageert, wordt het geschatte bedrag definitief. Het College meent dan ook dat een informele procedure, voorafgaand aan de mededeling van het geschatte bedrag, veel moeilijkheden zou vermijden. Op deze wijze krijgt de belastingplichtige immers de kans om zijn argumenten weer te geven, alvorens de administratie overgaat tot waardering. Bij de latere weergave van de waardering zal de belastingplichtige dan niet enkel kunnen vaststellen of en in welke mate rekening werd gehouden met zijn argumenten, maar kent hij alle elementen waarop de schatting is gebaseerd (cfr. p. 187 van dit jaarverslag).

AA 99/9 : Uitbreiding van de mogelijkheden tot het verlenen van een ambtshalve ontheffing. In kleine geschillen, onder meer de verminderingen toegekend inzake de onroerende voorheffing, stelt het

College vast dat de behandelingstermijn van de bezwaarschriften niet in verhouding staat tot de geringe complexiteit van de geschillen. Het College van federale ombudsmannen beveelt dan ook aan dat een rechtzetting meer systematisch zou worden uitgevoerd via een procedure van ambtshalve ontheffing. Daarnaast zou deze procedure ook gebruikt moeten kunnen worden in de gevallen waar de belastingplichtige niet tijdig te verzoeken om de voordelen die de fiscale wetgeving hem toestaat. Deze methode zou ervoor zorgen dat op snelle wijze kan worden tegemoet gekomen aan de opmerkingen van de belastingplichtige, terwijl de Inspecties geschillen zich kunnen concentreren op de meer complexe bezwaarschriften (cfr. p. 162 van dit jaarverslag).

AA 99/10 : een specifieke vorming voor de ambtenaren van de invordering van belastingen.

Belasting betalen is ongetwijfeld een gevoelige aangelegenheid. Een belangrijk aantal klachten is er het gevolg van. De ambtenaren van de invordering van belastingen zitten per definitie op de eerste lijn en de relaties die de belastingplichtigen met hen onderhouden vertonen dikwijls wantrouwen, onbegrip.

Het College van de federale ombudsmannen is overtuigd van het belang deze ambtenaren voor te bereiden op hun moeilijke taak van direct contact tussen de belastingplichtige en de Staat. Daarom beveelt het een systematische en regelmatige ad hoc vorming aan die vooral rekening zou houden met het belang van onthaal, empathie, transparantie en communicatie.

Dit zou zowel het imago van het Ministerie van Financiën als de administratie in zijn geheel ten goede komen en de burger in zekere mate kunnen verzoenen met zijn belastingplicht (cfr. p. 165 van dit jaarverslag).

AA 99/11 : Terugkerende blokkering van de pensioendossiers van het onderwijzend personeel.

In zijn jaarverslag 1998 benadrukte het College reeds de lange behandelingsduur van een pensioenaanvraag wanneer een gedeelte of de volledige loopbaan van een personeelslid uit het Onderwijs geen recht geeft op een overheidspensioen, maar wel in het pensioenstelsel van de werknemers (cfr. p. 155-158, jaarverslag 1998). De Rijksdienst voor Pensioenen vraagt in dit geval het principiële akkoord van de Administratie der Pensioenen om de bijdragen voor de overheidssector over te hevelen naar de private sector. Hiertoe moet door het departement Onderwijs van de bevoegde Gemeenschap een aantal inlichtingen met betrekking tot de be-

roepsloopbaan van de betrokkenen worden overgemaakt aan de Administratie der Pensioenen. Het blijkt dat het bedoeld departement verschillende maanden en zelfs jaren nodig heeft om de gevraagde inlichtingen over te maken. Dit leidt tot de blokkering van de toekenning van een deel of van het volledige pensioen.

Er rekening mee houdend dat het College niet bevoegd is voor klachten die betrekking hebben op de materies waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn, suggereerden wij aan de minister van Pensioenen om deze problemen op te werpen bij de gemeenschapsministers van Onderwijs zodat deze dossiers binnen een redelijke termijn zouden opgelost geraken. Er werd geen gevolg aan de aanbeveling van het College gegeven (cfr. p. 208 van dit jaarverslag).

AA 99/12 : Valorisering van de militaire dienst voor de berekening van het pensioen

Een discriminatie bestaat inzake pensioenen ten aanzien van dienstplichtigen die na hun militaire dienst een koloniale of overzeese loopbaan ten dienst van de Belgische Staat hebben uitgebouwd. Voor de berekening van het pensioen van die personen komt hun legerdienst in geen enkel Belgisch pensioenstelsel in aanmerking ; waren ze in de openbaar sector in België of in de privé sector beginnen werken, dan zou de duur van hun legerdienst gevoegd worden bij de jaren gepresteerd in die sectoren en recht geven op een hoger pensioen. Een wetgevend initiatief zou aan deze discriminatie kunnen verhelpen (cfr. p. 298 van dit jaarverslag).

AA 99/13 : De beslotenheid van de Orde van Geneesheren:

Het getuigt van behoorlijk bestuur dat de persoon die klacht indiende tegen een geneesheer op de hoogte gebracht wordt van het resultaat van de tuchtprocedure die tegen de betrokken geneesheer gevoerd werd. Thans geeft de Orde van Geneesheren een ruime interpretatie aan het begrip beroepsgeheim, waardoor aan de patiënt of aan zijn rechthebbenden deze informatie geweigerd wordt. Nochtans belangt deze informatie hen in de eerste plaats aan. Een aanpassing in die zin van het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 betreffende de Orde van Geneesheren zou wenselijk zijn (cfr. p. 234 van dit jaarverslag en p. 191 van het *Jaarverslag 1998*).

AA 99/14 : een grondig onderzoek van de reglementering met betrekking tot het omwisselen van buitenlandse rijbewijzen:

Het College werd het afgelopen jaar meermaals geconfronteerd met klachten over de inruiling van buitenlandse rijbewijzen voor

Belgische rijbewijzen. De procedure tot inruiling is complex voor rijbewijzen uit landen die niet tot de Europese Economische Ruimte behoren. In deze gevallen kan inruiling enkel als het rijbewijs door België erkend is. De wijze waarop de bestaande reglementering geoperationaliseerd wordt, leidt in de praktijk tot problemen waarvan de burger het slachtoffer wordt.

De complexiteit van dit dossier vloeit voort uit de betrokkenheid van drie ministeries. De erkenning van het rijbewijs door middel van een verdrag of een unilaterale erkenning is een aspect van het Belgisch buitenlands beleid, waarvoor het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevoegd is. Het belang van de verkeersveiligheid wordt bewaakt door het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur. De controle op de echtheid van documenten gebeurt door de Nationale dienst voor valse en vervalste identiteitsdocumenten, onder de bevoegdheid van Binnenlandse Zaken. De huidige werkwijze voor de omruiling van rijbewijzen vloeit voort uit de gedeelde bevoegdheden van de betrokken departementen, elk met verschillende prioriteiten. Dit leidt ertoe dat aanvragen tot omruiling soms ten onrechte geweigerd (moeten) worden door de bevoegde diensten.

Voor wat betreft de omruiling van rijbewijzen uit staten die geen deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte, lijkt het dan ook aangewezen om de bestaande reglementering en haar toepassing aan een grondig onderzoek te onderwerpen om tot een duidelijke en sluitende reglementering te komen. Contacten tussen de bevoegde departementen zijn daarbij noodzakelijk (cfr. p. 261 van dit jaarverslag).

AA 99/15 : de bescherming van het woord 'ombudsman'

De algemene aanbeveling AA 97/1 wees op de verwarring die in het leven is geroepen doordat de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen de term 'ombudsman' in het Nederlands en de term 'médiateur' in het Frans gebruikt, terwijl beide termen niet dezelfde inhoud dekken. In Skandinavië zoals in alle parlementaire democratieën die een ombudsman hebben ingesteld, is de parlementaire ombudsman niet alleen belast met een bemiddelingsopdracht te vergelijken met andere bemiddelaars maar ook, als hulp voor het parlement, belast met een taak van externe controle en verslag aan het parlement. Dit is de specifieke eigenschap van de ombudsman die hem onderscheidt van andere bemiddelaars.

Geconfronteerd met het gebruik van de term 'ombudsman' voor andere vormen van bemiddeling dan de parlementaire en met de verwarring die zo de identiteit en soms het functioneren van de parlementaire ombudsman bedreigt, hebben sommige staten door middel van een wet het gebruik van de term 'ombudsman' beschermd (Nieuw-Zeeland en Denemarken) of hebben het oogmerk dat te doen (Nederland).

In ons land gelden dezelfde redenen nog meer omdat de parlementaire bemiddeling slechts laat ten tonele is verschenen en er een belangrijke vermenigvuldiging van administratieve en burgerlijke bemiddeling is opgetreden die zich alle 'ombudsman' noemen. Daaraan zou een wetgevend initiatief een passende oplossing kunnen geven (cfr. I.3.1, p. 22 van dit jaarverslag en I.2. en I.3.3., p. 12-14 en 16-17 van het *Jaarverslag 1997*).

AA 99/16 : het jaarverslag tot de Kamer van volksvertegenwoordigers richten in het voorjaar in plaats van in de maand oktober: elk jaar opnieuw blijkt het bijzonder moeilijk de activiteiten voor het opstellen van het jaarverslag in de maanden juli, augustus en september soepel te laten samenvallen met het verder behandelen van de klachtendossiers. Deze maanden zijn immers de vakantiemaanden bij uitstek zodat vrijwel iedereen in deze periode een deel van zijn/haar vakantiedagen wenst op te nemen.

In de huidige situatie valt een werkjaar ook niet samen met een burgerlijk jaar: het jaarverslag 1999 bijvoorbeeld slaat op drie maanden van 1998 en negen maanden van 1999.

Een wijziging van artikel 15 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen zou hier een oplossing kunnen brengen. Daarom beveelt het College van de federale ombudsmannen de Kamer van volksvertegenwoordigers aan dit artikel te wijzigen door de bepaling "in de loop van de maand oktober" te vervangen door een bepaling die het mogelijk maakt het jaarverslag in het voorjaar in te dienen. (cfr. par. 1, p. 3 van de inleiding van dit jaarverslag).

1.2. Opvolging van de algemene aanbevelingen van de werkjaren 1997 en 1998

Deze aanbevelingen staan in het Jaarverslag 1998 van het College van de federale ombudsmannen op p. 269 tot 272 en in het Jaarverslag 1997 op p. 187 tot 193. Algemene aanbevelingen die betrekking hebben op een problematiek die in het voorbije werkjaar werd opgelost, zijn niet meer opgenomen in dit jaarverslag.

AA 98/1 : het hanteren van verborgen criteria door de administratie in het kader van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980, wat in strijd is met het principe van de openbaarheid, de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen. Op 15 december 1998 werd er een omzendbrief uitgevaardigd waarin de criteria gehanteerd in het kader van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980, nader toegelicht worden. Men kan thans stellen dat de criteria niet langer verborgen zijn. Het feit dat deze criteria opgenomen zijn in een wankele rechtsbasis, namelijk een omzendbrief, vormt echter een inbreuk op de rechtszekerheid. Verder bestaat er geen duidelijkheid aangaande de wijze waarop deze criteria in de praktijk toegepast worden. De adviezen van de commissie voor regularisaties zijn immers niet openbaar en deze commissie heeft nog steeds geen overzicht gegeven van de "rechtspraak" inzake aanvragen tot regularisatie, alhoewel dit voorzien is in de omzendbrief van 15 december 1998.

Deze algemene aanbeveling werd met betrekking tot het hanteren van geheime criteria door de Dienst Vreemdelingenzaken door de Kamer verwezen naar de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt.

Dezelfde aanbeveling breidde de verplichting voor de administratie om beslissings- en evaluatiecriteria bekend te maken, uit tot andere domeinen, bijvoorbeeld in de sector van de fiscaliteit wanneer het gaat om het toestaan van betalingsfaciliteiten of om de vastlegging van het kadastraal inkomen.

Dit luik van de algemene aanbeveling met betrekking tot het hanteren van geheime criteria, door bepaalde fiscale administraties werd door de Kamer verwezen naar de Commissie voor de Financiën (cfr. *Jaarverslag 1998*, p. 121 e.v. en p. 143 e.v.; *Jaarverslag 1999*, p. 168).

AA 98/2 : de algemene aanbeveling nr 98/2 voorziet het recht voor de bestuurden een attest te ontvangen, onder een of andere vorm, dat bewijst dat zij bepaalde stukken aan de administratie hebben bezorgd. Ter gelegenheid van de bespreking van de jaarverslagen 1997 en 1998 van het College van de federale ombudsmannen, heeft de Commissie voor de Verzoekschriften de algemene aanbeveling 98/2 overgenomen. De Commissie heeft de minister verzocht de nodige maatregelen terzake te nemen. Deze algemene aanbeveling is niet in een wettelijk initiatief uitgemond. Spijtig genoeg moeten we vaststellen dat dit voorstel van de Commissie voor de Verzoekschriften sindsdien weinig opvolging heeft gekregen.

Daarom pleit het College van de federale ombudsmannen weer voor een wettelijk initiatief op dat vlak (Parl. St., Kamer, 1998-1999, 2139/1, pp. 19, 25 en 29, *Jaarverslag 1998*, pp. 269-270, en p. 175).

AA 97/1 : de verwarring ontstaan door het gebruik van de term 'médiateur' in het Frans en 'ombudsman' in het Nederlands in de wet van 22 maart 1995, terwijl deze termen niet dezelfde inhoud dekken.

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het onderzoek van deze aanbeveling op de agenda van de Commissie voor de Verzoekschriften ingeschreven. (Parl. St., Kamer 2139/1-98-99, p. 30). Zij moet samen gelezen worden met de algemene aanbeveling AA 99/5 die de bescherming van de term 'ombudsman' beoogt (CFO *Jaarverslag 1999*, III.2, p. 20).

AA 97/2 : de Commissie voor de Verzoekschriften heeft aan de Kamer voorgesteld de artikelen 28 en 57 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren (Parl. St., Kamer, 2139/1-98/99, p. 29). Artikel 28 is inderdaad voor herziening vatbaar verklaard waardoor de grondwettelijke erkenning van het College van de federale ombudsmannen mogelijk wordt evenals de opwaardering van het recht op petitie. De volgende stap moet nu zijn het neerleggen van een voorstel tot wijziging van het genoemde artikel om zo de wens van de Commissie voor de Verzoekschriften te concretiseren (cfr. CFO, *Jaarverslag 1998*, I.2, p. 11-12 en *Jaarverslag 1997*, I.3.1 en bijlage III).

AA 97/3 : het College van de federale ombudsmannen als tweede lijnsinstantie na de sectorale ombudsdiensten of klachtendiensten: de Commissie voor de Verzoekschriften van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft beslist dit punt op zijn agenda te plaatsen. De voorzitter van de Kamer heeft dat bevestigd (cfr. 1.3.3. van het *Jaarverslag 1997*, p.11 van het *Jaarverslag 1998* en deel I, 1 van dit jaarverslag).

AA 97/4 : de opschorting van termijnen bij rechtscolleges wanneer het College van de federale ombudsmannen gevat wordt.

De Commissie voor de Verzoekschriften heeft beslist deze algemene aanbeveling op zijn agenda in te schrijven (Parl. St., Kamer, 2139/1-98/99, p. 30-31; CFO, *Jaarverslag 1998*, I.7., p. 23 en *Jaarverslag 1997*, I.3.2.).

AA 97/5 : de mogelijkheid voor het College van de federale ombudsmannen een prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof. De Commissie voor de Verzoekschriften heeft beslist deze Algemene Aanbeveling op zijn agenda in te schrijven (Parl. St., Kamer, 2139/1-98/99, p. 30; CFO *Jaarverslag 1998*, I.7., p. 23 en *Jaarverslag 1997*, I.3.2.).

AA 97/6 : het uitblijven of zeer laat verstrekken van een antwoord door de administratie op brieven van de burgers. Het College stelt vast dat er hier minder klachten zijn en verwijst naar de algemene aanbeveling AA 99/5 die de belangrijke rol van informatieambtenaren benadrukt: zo hun opdracht genoegzaam gekend is, zal dit de werkzaamheden van de administraties aanzienlijk kunnen verlichten. Het College benadrukt verder de verplichting voor een administratie om, zo zij zich onbevoegd acht, de briefwisseling en klachten door te verwijzen naar de bevoegde administratie (cfr. 2.3.1 en 2.3.9 in *Jaarverslag 1997* en p. 47 in *Jaarverslag 1998*).

AA 97/7 : transparantie van de administratie: het probleem van de uitdrukkelijke motivering en van de transparantie van de administratie blijft bestaan. Het is opnieuw opgenomen en gespecificeerd in AA 99/2 waar de oprichting van een speciale werkgroep wordt voorgesteld (cfr. p. 121 van het *Jaarverslag 1998*, deel I, 5 van dit jaarverslag en AA 99/2 van dit jaarverslag, p. 328).

AA 97/8 : De afwezigheid van een wettelijk voorziene behandelingstermijn, opgelegd aan de gewestelijke directeurs bij behandeling van bezwaarschriften. Deze lacune is ingevuld door de invoering van een nieuwe fiscale procedure die een termijn van zes of negen maanden vooropstelt. Het College verzocht zowel de Voorzitter van de Commissie Financiën van de Senaat, als de minister van Financiën, om de aanvankelijk voorziene behandelingstermijn van achttien maanden terug te brengen tot zes maanden. In de toekomst zal het College dan ook nagaan of deze termijn gerespecteerd wordt, en het wenst onmiddellijk te wijzen op de noodzaak om de fiscale administratie hiertoe van de nodige middelen te voorzien. Zo kan de administratie de termijn eerbiedigen voor wat betreft de behandeling van de nieuwe bezwaarschriften vanaf aanslagjaar 1999, maar kan zij ook de verwerking van de achterstand van oude bezwaren verzekeren binnen een redelijke termijn (CFO *Jaarverslag 1999*, p. 151).

AA 97/9 : De wijze van invorderen in geval van feitelijk gescheiden echtgenoten : De verschillende wetswijzigingen in de loop van het voorbije werkjaar komen reeds voor een groot deel tegemoet aan deze problematiek. Zo biedt het bezwaarrecht van de feitelijk ge-

scheiden echtgenoot ongetwijfeld een oplossing in een deel van de gevallen. Anderzijds bestaat nu ook de wettelijke bevestiging dat de Ontvanger eerst de echtgenoot moet aanspreken, op wiens inkomen de belasting is gevestigd. Toch zal het College ook het volgende werkjaar nagaan of deze wijzigingen volstaan om tot een billijke wijze van invordering te komen (CFO *Jaarverslag 1999*, p. 158).

AA 97/11 : betwisting tussen besturen over wie bepaalde kosten, die onbetwistbaar verschuldigd zijn, ten laste zal nemen. De concrete dossiers die tot deze aanbeveling aanleiding gaven, werden intussen opgelost. Er bestaat echter nog geen structurele oplossing voor dit probleem, namelijk de oprichting van een fonds dat de burger de mogelijkheid biedt onverwijld te worden betaald. De Kamer heeft deze aanbeveling voor verder onderzoek overgemaakt aan de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Ambtenarenzaken (cfr. p. 48 e.v. en 180 van het *Jaarverslag 1998* en p. 227 van het *Jaarverslag 1999*).

AA 97/12 : het nemen van een wetgevend initiatief om in de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen het principe in te schrijven volgens hetwelk de parlementaire ombudsman een beroep kan doen op de billijkheid zoals voorzien in de voorbereidende werken en in het Huishoudelijk reglement van het College. De Commissie voor de Verzoekschriften heeft beslist deze algemene aanbeveling in te schrijven op de agenda van de commissie (Parl. St., Kamer, 2139/1- 98/99, p. 30; CFO *Jaarverslag 1999*, p. 23 en *Jaarverslag 1998*, I.6, p. 14-21).

AA 97/13 : de lange termijnen die het Fonds voor Sluiting van Ondernemingen moet naleven: er werd aan deze aanbeveling geen gevolg gegeven tijdens dit werkjaar. Wel werd vernomen dat een voorontwerp van nieuwe wet betreffende de schadeloosstelling van de werknemers die ontslagen worden bij sluiting van ondernemingen door de sociale partners in samenwerking met de administratie is uitgewerkt (p. 231-240 van het *Jaarverslag 1998* en p. 287 van het *Jaarverslag 1999*).

AA 97/14 : het belang van het beginsel van niet-retroactiviteit van de regelgeving. Ingevolge een arrest van het Arbitragehof van 15 juli 1998 werden een aantal bepalingen met betrekking tot de solidariteitsbijdrage die kracht van wet hebben, vernietigd. Het koninklijk besluit van 21 oktober 1998 bepaalt dat het deel van de solidariteitsbijdrage dat werd afgehouden in 1995 en 1996 op kapitalen die werden gestort vóór 01 januari 1995 ambtshalve en met intresten zal teruggestort worden. De terugstortingen zullen aan

alle gepensioneerden gebeuren en niet alleen aan diegenen die een beroep voor de rechtbank hebben aangetekend (cfr. p. 256 e.v. van het *Jaarverslag 1998* en p. 300 van het *Jaarverslag 1999*).

AA 97/15 : problematiek van de buitenschoolse opvang van de kinderen van werknemers (FCUD). Om een voor de betrokken partijen aanvaardbare oplossing uit te werken, werden de rechtstreekse contacten tussen de verzoekers en de federale en Gemeenschapsoverheden in de loop van de jaren 1998 en 1999 hernomen.

AA 97/16 : het ministerieel besluit in verband met de delegatiebevoegdheid, dat nodig was om het probleem in verband met de behandelingsduur van dossiers door de Dienst Oorlogsslachtoffers op te lossen, werd genomen op 19 oktober 1998 (cfr. 2.3.9.C. van het *Jaarverslag 1997*, p. 189-190 van het *Jaarverslag 1998* en p. 232 van dit jaarverslag).

AA 99/17 : de instelling van de ombudsfunctie in de gemeenten en provincies : de Commissie voor de Verzoekschriften van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft besloten dit punt op zijn agenda te plaatsen. Er is tevens een parlementaire vraag gesteld door de heer Anciaux in de Senaat waarop de minister van Binnenlandse Zaken heeft geantwoord dat "het principe dat de mogelijkheid zou verstrekt worden aan de gemeenten om aan te sluiten bij een federale ombudsdienst" hem het overwegen waard lijkt. De heer du Bus de Warnaffe heeft een wetsvoorstel in die zin ingediend in de Kamer (Parl. St., Kamer, 2068/1 - 98/99). Dit voorstel is echter tot op heden niet besproken (cfr. 1.5.3. en 1.5.4. van het *Jaarverslag 1997* en p. 12 van het *Jaarverslag 1998*).

AA 97/18 : de toepassing van een federale wetgeving door een OCMW.

De aanbeveling de OCMW's op adequate wijze op de hoogte te stellen van nieuwe ontwikkelingen inzake maatschappelijke dienstverlening aan asielzoekers werd op bevredigende wijze gevolgd. Zo konden we dit jaar vaststellen dat het arrest 43/98 van het arbitragehof van 22 april 1998 het voorwerp uitmaakte van een duidelijke verklarende omzendbrief (cfr. *Jaarverslag 1997*, 1.5.3.; *Jaarverslag 1999*, p. 120).

AA 97/20 : de mogelijkheid voor het College om de Vaste Commissie voor Taaltoezicht te vatten : er is geen gevolg gegeven aan deze aanbeveling tijdens dit werkjaar (cfr. 1.5.7. van het *Jaarverslag 1997*).

2. Overzicht van de officiële aanbevelingen¹⁸³

2.1. De officiële aanbevelingen - 1999

- OA 99/1 Financiën, *Jaarverslag 1999*, p. 195
 OA 99/2 Psychologencommissie, *Jaarverslag 1999*, p. 246
 OA 99/3 Administratie van de Thesaurie, *Jaarverslag 1999*,
 p. 211
 OA 99/4 Administratie van de Pensioenen, *Jaarverslag 1999*,
 p. 213

2.2. De officiële aanbevelingen - 1998

- OA 98/1 Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Jaarverslag 1998*,
 p. 236
 OA 98/2 Binnenlandse Zaken, *Jaarverslag 1998*, p. 85
 OA 98/3 Dienst Vreemdelingen Zaken en Legalisatie, *Jaarver-
 slag 1998*, p. 73
 OA 98/4 Nationale Maatschappij van de Belgische Spoorwe-
 gen, *Jaarverslag 1999*, p. 275
 OA 98/5 Dienst Vreemdelingen Zaken, *Jaarverslag 1998*, p. 72
 OA 98/6 Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Jaarverslag 1998*,
 p. 237
 OA 98/7 Financiën, *Jaarverslag 1998*, p. 110
 OA 98/8 Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Jaarverslag 1998*,
 p. 236
 OA 98/9 Financiën, *Jaarverslag 1998*, p. 123
 OA 98/10 Dienst Vreemdelingen Zaken, *Jaarverslag 1998*, p. 76
 OA 98/11 Sociale Zaken, *Jaarverslag 1998*, p. 191
 OA 98/12 Dienst Vreemdelingen Zaken, *Jaarverslag 1998*, p. 71
 OA 98/13 Sociale Zaken, *Jaarverslag 1998*, p. 180
 OA 98/14 Dienst Vreemdelingen Zaken, *Jaarverslag 1998*, p. 74
 OA 98/15 Dienst Vreemdelingen Zaken, *Jaarverslag 1998*, p. 74
 OA 98/16 Fonds voor Arbeidsongevallen, *Jaarverslag 1998*
 OA 98/17 Financiën, *Jaarverslag 1998*, p. 121
 OA 98/18 Dienst Vreemdelingen Zaken, *Jaarverslag 1998*, p. 56

¹⁸³ Aanbevelingen aan de administratieve overheid op basis van art. 14, derde lid van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen.

2.3. De officiële aanbevelingen - 1997

- OA 97/1 Verkeer en Infrastructuur, *Jaarverslag 1997*, p. 151
- OA 97/2 Dienst Vreemdelingenzaken, *Jaarverslag 1998*, p. 85
- OA 97/3 Sociale zaken, *Jaarverslag 1997*, p. 139
- OA 97/4 Sociale zaken, *Jaarverslag 1997*, p. 164

Bijlagen



Bijlage I – Parlementaire vragen¹⁸⁴***Ministerie van Justitie***

Vr. en Antw., Kamer van volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1998-1999, vraag nr. 1009 van 19 januari 1999 (Burgeon) - "Transseksuelen - Verandering van voornaam", p. 22544-22545 ; CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 59-60 ; CFO, *Jaarverslag 1999*, deel II.3.3.

Minister van Binnenlandse Zaken

Vr. en Antw., Senaat, gewone zitting 1997-1998, vraag nr. 831 van 6 februari 1998 (Anciaux) - "Jaarverslag - De soms gebrekkige motivering van de weigeringen tot afgifte van toeristenvisa", p. 3814 ; CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 76 ; CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 68 ; CFO, *Jaarverslag 1999*, deel II.3.4.1.3.

Vr. en Antw., Senaat, gewone zitting 1997-1998, vraag nr. 863 van 10 februari 1998 (Anciaux) - "Jaarverslag van het College van de federale ombudsmannen", p. 4021 ; CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 78 ; CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 70 ; CFO, *Jaarverslag 1999*, deel II.3.4.1.3.

Vr. en Antw., Senaat, gewone zitting 1997-1998, vraag nr. 864 van 10 februari 1998 (Anciaux) - "Noodzaak tot oprichting van een informatielijn bij de Dienst Vreemdelingenzaken", p. 4072 ; CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 82 ; CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 68 ; CFO, *Jaarverslag 1999*, delen II.3.4.1.3 en II.3.4.1.4.

Vr. en Antw., Senaat, gewone zitting 1997-1998, vraag nr. 865 van 10 februari 1998 (Anciaux) - "Noodzaak tot aanpassing van de vreemdelingenwet", p. 3960 ; CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 83 ; CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 75 ; CFO, *Jaarverslag 1999*, deel II.3.4.1.3.

Vr. en Antw., Senaat, gewone zitting 1997-1998, vraag nr. 866 van 10 februari 1998 (Anciaux) - "Gemeentelijke ombudsmannen", p. 3763 ; CFO, *Jaarverslag 1997*, p. 19 ; CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 12 ; CFO, *Jaarverslag 1999*, deel I.3.

Minister van Financiën

Vr. en Antw., Kamer van volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1998-1999, vraag nr. 1489 van 15 september 1998 (Van den Eynde)

¹⁸⁴ Wij vermelden de volgende parlementaire vragen in dezelfde volgorde van de betrokken departementen als degene die gebruikt werd in deel II "Onderzoek van de dossiers" van dit verslag. Indien meerdere vragen gesteld werden aan één minister, hebben wij die vragen chronologisch gerangschikt.

- "BTW en verkeersbelasting - Gehandicapten - Aankoop van een auto", p. 21626 ; CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 135 ; CFO, *Jaarverslag 1999*, deel II.3.7.1.

Vr. en Antw., Kamer van volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1998-1999, vraag nr. 1598 van 18 december 1998 (Huysentruyt), "Beslagleggende schuldeisers in de overheidssector - Vereiste van een levensbewijs", p. 22198-22201 ; CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 165-168 ; CFO, *Jaarverslag 1999*, deel II.3.7.2.

Vr. en Antw., Kamer van volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1998-1999, vraag nr. 1601 van 18 december 1998 (Huysentruyt), "Behandeling van aanvragen voor de toekenning van een overheidspensioen door de Administratie der Pensioenen", p. 21975-21979 ; CFO, *Jaarverslag 1998*, p. 156-159 ; CFO, *Jaarverslag 1999*, deel II.3.7.2.

Bijlage II – Register van de instellingen

- Arbitragehof : p. 42, 120, 152, 156, 159, 189, 300, 338, 339, 340
- Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen : p. 281, 285, 295
- Hof van Cassatie : p. 144, 146, 153, 154, 155, 158, 304
- Kamer van volksvertegenwoordigers : p. 3, 4, 10, 11, 12, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 70, 105, 119, 132, 139, 170, 182, 209, 218, 247, 249, 257, 276, 327, 335, 337, 340, 345, 346
- Rekenhof : p. 10, 19, 24, 27, 176, 209, 210, 213, 214, 217, 219
- Raad van State : p. 10, 13, 35, 36, 37, 42, 53, 93, 98, 100, 108, 116, 120, 229, 243, 247, 251, 301, 304, 310, 311, 312, 313, 323, 324
- Senaat : p. 10, 13, 77, 84, 85, 96, 105, 132, 150, 252, 299, 338, 340, 345

INHOUDSTAFEL

INLEIDING	3
I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN	7
1. Ontwikkelingen in het recente verleden en de nabije toekomst	9
2. Een definitie van bemiddeling	13
3. De verschillende toepassingen van de bemiddeling ..	17
4. De evaluatiecriteria van het College van de federale ombudsmannen	27
5. De formele motivering van de bestuurshandelingen ..	34
6. De parlementaire ombudsman, natuurlijk instrument van de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens	38
7. Het College van federale Ombudsmannen en de Comités P en I	42
8. Het logistieke beheer	44
II. ONDERZOEK VAN DE DOSSIERS	51
1. Inleiding	53
2. Algemene cijfers	54
3. De twaalf federale ministeries	62
3.1. Diensten van de Eerste Minister	62
3.2. Ministerie van Ambtenarenzaken	64
3.3. Ministerie van Justitie	67
3.4. Ministerie van Binnenlandse Zaken	73
3.5. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking	122
3.6. Ministerie van Landsverdediging	131
3.7. Ministerie van Financiën	135
3.8. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid	221

3.9. Ministerie van Sociale zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu	224
3.10. Ministerie van Middenstand en Landbouw ..	238
3.11. Ministerie van Economische Zaken	254
3.12. Ministerie van Verkeer en Infrastructuur	259
4. De parastatalen	278
4.1 De sociale parastatalen	278
4.2. Andere parastatalen	302
4.3. De culturele en wetenschappelijke instellingen	302
5. Private organisaties belast met een openbare dienstverlening	303
6. Klachten van ambtenaren	308
III. AANBEVELINGEN	325
1. Algemene aanbevelingen	327
1.1. Nieuwe aanbevelingen van het werkjaar 1999 ..	327
1.2. Opvolging van de algemene aanbevelingen van de werkjaren 1997 en 1998	335
2. Overzicht van de officiële aanbevelingen	341
2.1. De officiële aanbevelingen - 1999	341
2.2. De officiële aanbevelingen - 1998	341
2.3. De officiële aanbevelingen - 1997	342
BIJLAGEN	343
Bijlage I – Parlementaire vragen	345
Bijlage II – Register van de instellingen	347

Bezorgd om het milieu, heeft het College van de federale ombudsmannen voor dit jaarverslag gekozen voor chloorvrij milieuvriendelijk papier.

