



# Uitvoering van de penale boeten

Opvolging van de aanbevelingen van 2014







Rekenhof

# Uitvoering van de penale boeten

Opvolging van de aanbevelingen van 2014



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 9 oktober 2019



# Uitvoering van de penale boeten – opvolging van de aanbevelingen van 2014

In dit verslag onderzoekt het Rekenhof voor de vierde keer<sup>1</sup> hoe de Staat de geldboetes uitvoert die de hoven en rechtbanken uitspreken. De audit toont de vooruitgang die werd geboekt bij de uitvoering van de boeten maar ook de belangrijke tekortkomingen die een goede uitvoering van de geldboeten blijven verhinderen.

Het Rekenhof onderzocht het strafuitvoeringsproces, beginnende bij de uitspraak van de veroordeling tot een geldboete. Daaraan wordt een vervangende straf gekoppeld (gevangenisstraf of rijverbod) die zal worden toegepast als de boete niet kan worden ingevorderd. De FOD Financiën moet de boetes innen van veroordelingen die de griffies hem toezenden, samen met de gerechtskosten en de verplichte bijdrage aan het fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders. Als de boete niet kan worden ingevorderd, moet de ontvanger van de FOD Financiën het parket inlichten. Dat moet vervolgens de vervangende straf uitvoeren.

Sinds 2015 kan de FOD de ingevorderde bedragen koppelen aan de jaren waarin de vonnissen werden uitgesproken (vastgestelde rechten). Daardoor kan het invorderingspercentage per jaar worden bepaald. Tussen 1 januari 2015 en 1 december 2018 moest de Belgische Staat in totaal 1.484.710.172 euro invorderen ingevolge veroordelingen door politierechtbanken en rechtbanken van eerste aanleg. De Staat inde daarvan 534.946.465 euro, d.i. 36 %.

In zijn audit van 2014 ter opvolging van zijn aanbevelingen uit 2007 had het Rekenhof de uitvoering onderzocht van de geldboeten die werden uitgesproken door de politierechtbanken en correctionele rechtbanken. Het had tekortkomingen vastgesteld in:

- de gemeenschappelijke strategie en de coördinatie tussen Justitie en Financiën;
- de omkadering van de uitvoering van de vonnissen door Justitie;
- de eenvormigheid van de invorderingsmethodes en het gebruik van bepaalde wettelijke middelen<sup>2</sup> bij de FOD Financiën;
- de uitvoering van de vervangende straffen door de parketten.

<sup>1</sup> Rekenhof, *Analyse van de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten door de Administratie van de Domeinen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, april 2000, 51 p.; *Tenuitvoering van de patrimoniale straffen. Penale boeten en bijzondere verbeurdverklaringen*, februari 2007, 98 p.; *Uitvoering van de penale boeten*. Opvolgingsaudit, januari 2014, 71 p.; *Uitvoering van de penale boeten. Opvolging van de aanbevelingen van 2014*, oktober 2019, 59 p., [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>2</sup> Voornamelijk fiscale compensatie en vereenvoudigd derdenbeslag.

Het verslag van 2014 stelde vast dat weinig belangrijke vooruitgang werd geboekt sinds 2007. Door de ernst van de situatie en de nood aan concrete maatregelen op korte termijn had het Rekenhof een nieuwe audit aangekondigd om zijn aanbevelingen op te volgen.

Bijgevolg ging het Rekenhof in 2018 na of Justitie en de FOD Financiën de aanbevelingen van 2014 hadden uitgevoerd. Ook onderzocht het meer in het bijzonder de situatie bij de bezochte arrondissementen en arrondissementsafdelingen<sup>3</sup> (de ontvangers van geldboeten, de griffies van de rechtbanken en de strafuitvoeringskantoren voor de politierechtbanken en rechtbanken van eerste aanleg).

Het Rekenhof doet aanbevelingen om de penale boeten beter uit te voeren.

**1. Het overlegorgaan moet het verbeteringsproces van de strafuitvoering aansturen. Het moet een rapporteringssysteem en indicatoren invoeren om erop toe te zien dat de FOD Justitie, de FOD Financiën en het Openbaar Ministerie de verbintenissen die ze aangegaan zijn, uitvoeren.**

In zijn audit van 2014 wees het Rekenhof op een gebrekkige strategische coördinatie tussen Justitie en Financiën in verband met de aansturing van het proces.

Ingevolge die vaststellingen heeft de ministerraad in 2014 een actieplan uitgewerkt en een overlegorgaan opgericht dat de acties van de betrokken partijen moet coördineren. Ook de aanbeveling van het Rekenhof om voor elk parket een referentiemagistraat aan te wijzen die moet zorgen voor het vlotte verloop van het proces, de verspreiding van de richtlijnen en de uitwerking van een strategie voor de coördinatie tussen de FOD Financiën en Justitie, werd uitgevoerd. Er werd een magistraat aangeduid op nationaal vlak en op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen. Bovendien kan de FOD Financiën nu het invorderingspercentage berekenen om de aansturing van het proces te ondersteunen.

Het Rekenhof stelt echter het volgende vast:

- Er zijn geen uitvoeringstermijnen en ramingen van de middelen die nodig zijn om de acties uit het gemeenschappelijk plan tot een goed einde te brengen.
- Er is geen vertegenwoordiger van het college van hoven en rechtbanken bij het overlegorgaan, terwijl hun griffies zich aan de basis bevinden van het proces van uitvoering van de penale boeten en de begrijpelijkheid van de vonnissen van cruciaal belang is voor de uitvoering ervan.
- Er zijn geen notulen van de vergaderingen van het overlegorgaan, waarmee het orgaan zijn opdracht om aanbevelingen te verstrekken, zou kunnen stofferen.
- Er is geen rapportering aan de betrokken ministers over de evolutie van de acties uit het plan en er zijn geen aanbevelingen om het proces te verbeteren.

---

<sup>3</sup> Charleroi, Luik en Gent.

- Er is weinig coördinatie en communicatie tussen de actoren van Justitie en de FOD Financiën binnen de bezochte arrondissementen op operationeel niveau.

Het Rekenhof beveelt het overlegorgaan aan een balans op te maken voor de bevoegde ministers van de voortgang van het huidige plan. Daartoe moeten beheersgegevens moeten worden gegenereerd op basis van de databanken van de FOD Financiën en Justitie. Tot slot zou het overlegorgaan de krachtlijnen van het volgende plan moeten omschrijven en daarin de uitvoeringstermijnen en de nodige budgettaire middelen moeten opnemen.

Daarnaast beveelt het Rekenhof het Openbaar Ministerie aan de rol van de referentiemagistraten te versterken die werden aangewezen bij de parketten om de coördinatie op arrondissementniveau te verbeteren.

**2. De verbeteringspistes die werden geïdentificeerd door het college van procureurs-generaal moeten worden uitgevoerd en de FOD Justitie moet de vonnissen automatisch naar de FOD Financiën zenden om te kunnen waarborgen dat alle vonnissen gaan met een geldboete worden uitgevoerd.**

Wat Justitie betreft, had het Rekenhof in 2014 gewezen op de zwakke omkadering van de griffies en de strafuitvoeringskantoren van de parketten, op het ontbreken van algemene instructies die hun rol formeel vastleggen en op het gebrek aan controle op de effectieve uitvoering van de boeten.

Ingevolge die vaststellingen werd in 2015 een omzendbrief verspreid waarin de rol van alle actoren in het proces werd beschreven. Bovendien maakte het Openbaar Ministerie een volledige cartografie op van het proces van penale boeten en stipte het daarin verbeterpunten aan. De FOD Justitie rolde de Mach-software verder uit die oorspronkelijk werd ontwikkeld voor de politierechtbanken en –parketten en voerde het programma ook in bij de rechtbanken en parketten van eerste aanleg. Dit werd afgerond in 2018.

Het Rekenhof stelt echter het volgende vast:

- De verbeterpunten die bij de analyse van het proces aangestipt werden, zijn niet uitgevoerd.
- In de bezochte arrondissementen worden de vonnissen van de politierechtbanken nog altijd maar gedeeltelijk elektronisch naar de FOD Financiën gestuurd. Bij de vonnissen van de correctionele rechtbanken gebeurt dat helemaal niet. Dat komt onder meer omdat de Mach-software niet aangepast werd aan de specifieke tenlasteleggingen bij de correctionele rechtbanken.
- De actoren van de bezochte arrondissementen zijn niet allemaal op de hoogte van de omzendbrief van 2015, ook al werd die effectief verspreid. Daardoor zijn eenvormige praktijken op lokaal vlak en volledige invorderingsprocedures niet gewaarborgd. De omzendbrief moet bovendien worden aangevuld met nauwkeurigere instructies om die harmonisering mogelijk te maken.
- Bij de griffies en de diensten die zorgen voor de strafuitvoering is niet gegarandeerd dat alle vonnissen aan de FOD Financiën worden bezorgd en de termijnen gerespecteerd worden.

Het Rekenhof beveelt het Openbaar Ministerie aan om verbeteringen aan te brengen aan de hand van een uitvoeringskalender en gepaste middelen, op basis van de opgestelde cartografie van de processen.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie aan de Mach-software aan te passen aan de specifieke kenmerken van een eerste aanleg om ervoor te zorgen dat alle vonnissen automatisch kunnen worden verstuurd naar de FOD Financiën. Ook moet de FOD deze software verbeteren door herinneringen en controles toe te voegen om te waarborgen dat de termijnen in acht worden genomen en dat alle vonnissen worden overgezonden. Ook moet een statistische module worden ingevoerd om te zorgen voor aansturing.

### 3. De FOD Financiën moet de IT-omkadering van de invordering en de opvolging van de invorderingsinstructies blijven verbeteren.

Met betrekking tot de FOD Financiën had het Rekenhof in 2014 opgemerkt dat de gewestelijke invorderingskantoren die zorgen voor de invordering, geen eenvormige werkprocedures hadden, had het de grenzen onderstreept van de toepassing die de invordering ondersteunt (Stimer) en dat de wettelijke middelen voor invordering maar weinig worden gebruikt, in het bijzonder fiscale compensatie en het vereenvoudigd derdenbeslag.

De FOD Financiën herorganiseerde de invordering van de penale boeten. Die worden inmiddels ingevorderd door de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering (AAll) en niet langer door de Algemene Administratie Patrimoniumdocumentatie (AAPD). De ontvangers zijn verdeeld over invorderingscentra en op termijn zullen de fiscale en niet-fiscale invordering (waaronder de geldboetes) worden uitgevoerd door dezelfde teams. Het proces werd volledig geautomatiseerd en er werd een strategie uitgewerkt om de personeelsleden te ondersteunen bij de keuze van de te gebruiken invorderingsmethode. Er werd een beheerscyclus ingevoerd om de invorderingsactiviteiten op te volgen en te sturen aan de hand van performantie-indicatoren.

Het Rekenhof stelt echter het volgende vast:

- Hoewel Mach werd uitgerold bij de politierechtbanken en –parketten en bij de rechtbanken en parketten van eerste aanleg en hoewel de First-software is ingevoerd, moeten de ontvangers bepaalde vonnissen nog altijd manueel invoeren.
- De invorderingsinstructies kunnen de keuze voor een deurwaarder in de hand werken, wat duurder is dan de andere invorderingsmethodes. Er wordt geen aandacht besteed aan het rendement van die methode (in 2017 bedroegen de deurwaarderskosten voor de invordering van penale boeten 9.007.270 euro, terwijl door hun inschakeling dat jaar 5.429.918 euro werd ingevorderd).
- Het informaticasysteem kan een dubbele betaling in geval van fiscale compensatie niet voorkomen als de veroordeelde de boete betaalt tussen de inkohierings- en de terugbetalingsdatum.
- Geen enkele specifieke indicator of instructie omkadert de opvolging van de dossiers van onvermogen debiteuren of waarbij de vorderingen dreigen te verjaren.



- Bepaalde arrondissementen hadden aanzienlijke achterstand. Die werd weliswaar ingehaald, maar heeft mogelijk de continuïteit van de invordering belemmerd.

Het Rekenhof beveelt de FOD Financiën aan zijn invorderingsmethodes oordeelkundiger te gebruiken door er een rangorde aan toe te kennen in de instructies voor de behandelende personeelsleden. Er moeten automatische herinneringen komen voor dossiers die bijna verjaren en onvermogene debiteuren moeten systematischer worden opgevolgd. Tot slot moet de FOD Financiën nagaan in welke situaties achterstand wordt opgebouwd en voldoende personeel toevoegen om die weg te werken.

**4. Het Openbaar Ministerie en de minister van Justitie moeten een duidelijk beleid voeren met betrekking tot de vervangende straffen en nagaan of de gerechtelijke arrondissementen de uitvoering ervan opvolgen.**

Het Rekenhof merkte in zijn audit van 2014 op dat de FOD Financiën de informatie over niet betaalde boeten niet systematisch doorstuurde. Het merkte op dat de parketten de vervangende gevangenisstraffen niet uitvoerden en dat de uitvoering van de vervangende straf in geval van een rijverbod wisselde naargelang van het arrondissement.

De omzendbrief van het college van procureurs-generaal van 2015 over de efficiëntere inning van de geldstraffen bepaalt dat de ontvanger van de FOD Financiën het parket voor elk behandeld dossier informeert over de toestand van de invordering van de boete door een lijst te versturen van veroordeelden die betaald hebben ("staat 210" voor de ingevorderde boeten) en van veroordeelden die niet betaald hebben ("staat 204" voor de niet of gedeeltelijk ingevorderde boeten). Wat de vervangende gevangenisstraffen betreft, preciseert de omzendbrief dat het versturen van de staten 204 nutteloos is aangezien die straffen bijna nooit zullen worden uitgevoerd.

Het Rekenhof stelt vast dat er in de praktijk geen vooruitgang is bereikt ten opzichte van 2014:

- In de bezochte arrondissementen werd geen enkele vervangende straf uitgevoerd, wegens het IT-probleem dat de verzending van de staten 204 tussen Financiën en de parketten in de weg staat.
- Er is geen enkele, zelfs geen tijdelijke, globale structurele oplossing uitgewerkt voor dit gebrek aan communicatie tussen ontvangers en parketten, dat de uitvoering van de vervangende straffen verhindert.

Het Rekenhof beveelt dus aan een duidelijk beleid inzake vervangende straffen aan te nemen en uit te voeren in alle arrondissementen.

In zijn antwoord op het ontwerpverslag preciseert de minister van Financiën dat hij geen opmerkingen heeft en dat hij zijn administratie ermee belast de aan te brengen verbeteringen te bekijken. De minister van Justitie heeft niet op het ontwerpverslag geantwoord.







<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1 Context	15
1.1.1 Penale boete	15
1.1.2 Proces van uitvoering van de geldboeten	15
1.1.3 In te vorderen bedragen	16
1.2 Audit	16
1.2.1 Auditverslagen van 2000, 2007 en 2014	16
1.2.2 Auditmethode en gesprekspartners	17
1.2.3 Auditverloop	18
1.2.4 Antwoord van de ministers	18
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Strategie, coördinatie en sturing</b>	<b>19</b>
2.1 Strategie	19
2.1.1 Gemeenschappelijk actieplan	19
2.1.2 Specifieke strategische initiatieven van de invorderingsinstanties	20
2.1.3 Nieuwe wetgevende initiatieven	20
2.2 Coördinatiemechanismen	22
2.2.1 Rol van het overlegorgaan	22
2.2.2 Eén verantwoordelijke aanstellen binnen Justitie	23
2.2.3 Richtlijnen verspreiden binnen Justitie en Financiën	24
2.2.4 Gezamenlijke opleidingen	25
2.3 Opgvolging en sturing	25
2.3.1 Opgvolging en rapportering over de invordering van de boeten	25
2.3.2 Analyse van de beschikbare gegevens	26
2.4 Conclusies en aanbevelingen	29
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Uitvoering van de geldboeten door Justitie</b>	<b>31</b>
3.1 Grip op de uitvoering van de boeten	31
3.1.1 Omkadering en richtlijnen	31
3.1.2 Cartografie van het proces door het Openbaar Ministerie	32
3.2 Elektronische overzending van de vonnissen	33
3.2.1 Invoering van het Mach-programma	33
3.2.2 Grenzen van de automatische overzending	33
3.3 Betekening van de vonnissen bij verstek	34
3.3.1 Automatisering van de betekeningsprocedure	34
3.3.2 Gebrek aan uniformisering van de betekeningsprocedure	35
3.4 Grip op de volledigheid en de termijnen van uitvoering	36
3.4.1 Grip op de volledigheid	36
3.4.2 Grip op de termijnen	37
3.5 Conclusies en aanbevelingen	37

<b>Hoofdstuk 4</b>	
<b>Invordering van de boeten door de FOD Financiën</b>	<b>41</b>
4.1 Instrumenten ter ondersteuning van de invordering	41
4.1.1 Automatisering van het invorderingsproces	41
4.1.2 Instructies in verband met invorderingsacties	42
4.2 Opvolging en sturing van de invordering	45
4.2.1 Opvolging van de beheersgegevens	45
4.2.2 Opvolging van onvermogende debiteuren en van de verjaring	45
4.3 Behandeling van de achterstand	46
4.4 Conclusies en aanbevelingen	46
<b>Hoofdstuk 5</b>	
<b>Uitvoering van de vervangende straffen door de parketten</b>	<b>49</b>
5.1 Uitvoering van de vervangende straffen	49
5.2 Conclusies en aanbevelingen	50
<b>Hoofdstuk 6</b>	
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>53</b>
6.1 Conclusies	53
6.1.1 Acties als antwoord op de aanbevelingen van 2014	53
6.1.2 Risico's die niet onder controle zijn en vastgestelde problemen	53
6.2 Aanbevelingen	55
<b>Bijlage</b>	<b>58</b>
<b>Antwoord van de minister</b>	







## Hoofdstuk 1

# Inleiding

### 1.1 Context

#### 1.1.1 Penale boete

Een veroordeling tot een boete is de straf die het vaakst worden uitgesproken door de strafrechtbanken. De rechter koppelt aan die veroordeling een vervangende straf (gevangenisstraf of rijverbod) die zal worden toegepast als de boete niet kan worden ingevorderd. De FOD Financiën moet voor het parket de boetes innen van veroordelingen die de griffies aan de FOD sturen, samen met de gerechtskosten en de verplichte bijdrage aan het fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders. De uitvoering van de boetes hangt dus af van de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen de griffies van de hoven en rechtbanken, de parketten en de ontvangers van de FOD Financiën.

Sommige strafbare feiten resulteren niet rechtstreeks in een veroordeling tot het betalen van een boete. Wat verkeersveiligheid betreft, stelt de politie bij overtredingen tot de derde graad eerst een onmiddellijke inning aan de overtreder voor. Als hij die afwijst, kan het parket een minnelijke schikking voorstellen. Pas wanneer de overtreder de minnelijke schikking weigert, zal hij voor de politierechtbank moeten verschijnen.

#### 1.1.2 Proces van uitvoering van de geldboeten

Het proces van de uitvoering van de geldboeten begint met de veroordeling. De ontvangers van de FOD Financiën moeten vervolgens de opgelegde boeten invorderen. Als ze daar niet in slagen, moeten ze Justitie ervan op de hoogte brengen opdat die de vervangende straf die aan de geldboete is gekoppeld, kan uitvoeren. De overheidsinstanties die bij dat proces betrokken zijn, zijn de griffies van de hoven en rechtbanken, de strafuitvoeringskantoren van de parketten en de ontvangers.

Tussen de uitspraak van het vonnis en het versturen van het verzoek tot betalen aan de veroordeelde verstrijkt een minimumtermijn die varieert naargelang het vonnis werd uitgesproken op tegenspraak (in aanwezigheid van de beschuldigde partij) of bij verstek (in afwezigheid ervan).

In geval van een veroordeling op tegenspraak, verstrijkt een termijn van veertig dagen vanaf de uitspraak om de veroordeelde de gelegenheid te bieden in hoger beroep te gaan. Tijdens die termijn mag het vonnis niet worden uitgevoerd. In geval van een veroordeling bij verstek moet de griffie het vonnis toezenden aan het strafuitvoeringskantoor van het parket, dat het dan aan de veroordeelde laat betekenen. De termijn begint pas te lopen zodra het vonnis is betekend (zie punt 3.3.2). Het vonnis wordt vijftien dagen na de betekening definitief, tenzij de veroordeelde verzet aantekent.

De griffie van de rechtbank beschikt over drie dagen om de uittreksels van in kracht van gewijsde gegane vonnissen<sup>4</sup> aan de ontvanger van Financiën te bezorgen.

Als de ontvanger het vonnisuittreksel heeft ontvangen, zendt hij een verzoek tot betalen aan de veroordeelde, en zo nodig een herinnering ongeveer een maand later. Als de boete niet wordt betaald, moet hij tot gedwongen invordering overgaan. Hij beschikt over verschillende wettelijke middelen: fiscale compensatie, het vereenvoudigd derdenbeslag en het sturen van een gerechtsdeurwaarder. De ontvanger kan de veroordeelde ook een afbetalingsplan toestaan.

Als de boete betaald is, brengt de ontvanger het parket daarvan op de hoogte zodat het het dossier kan afsluiten. Dat gebeurt via een lijst van veroordeelden die hun boete hebben betaald (“staat 210”).

Als het onmogelijk is de boete geheel of gedeeltelijk te innen, bijvoorbeeld door insolventie, licht de ontvanger het parket hierover in, zodat het de vervangende straf kan uitvoeren die bij de veroordeling werd uitgesproken. Dat gebeurt via een lijst van de veroordeelden die de boete niet hebben betaald, de zogenaamde “staat 204”. Het parket beslist dan of de vervangende straf wordt uitgevoerd of niet.

Het parket moet de ontvanger inlichten wanneer de vervangende straf wordt uitgevoerd. In dat geval annuleert de ontvanger de boetevordering. Als de vervangende straf niet wordt uitgevoerd, moet de ontvanger de boete invorderen tot ze volledig is betaald en voordat de geldboete verjaart.

### 1.1.3 In te vorderen bedragen

Op basis van de middelenbegroting 2019 is het totaalbedrag van de sancties voor verkeers-overtredingen 465.994.631 euro voor 2017, waarvan 59 % onmiddellijke inningen, 18 % minnelijke schikkingen en 23 % boetes ingevolge veroordelingen.

De FOD Financiën kan sinds 2015 bepalen hoeveel werd geïnd in vergelijking met hoeveel moest worden geïnd (vastgestelde rechten). Van de 454.543.442 euro geldboetes die de politie- en correctionele rechtbanken in 2017 hebben uitgesproken, was 157.010.761 euro geïnd op 1 december 2018. Dat is een invorderingspercentage van 34,54 % (zie in hoofdstuk 2, tabel 1 met de gegevens over de tussen 2014 en 2018 te innen bedragen van boetes).

## 1.2 Audit

### 1.2.1 Auditverslagen van 2000, 2007 en 2014

Het Rekenhof onderzoekt voor de vierde keer hoe de Staat de geldboetes uitvoert die de hoven en rechtbanken hebben uitgesproken. Bij de uitvoering van die geldboetes staan twee zaken op het spel. Enerzijds bepaalt de goede uitvoering van de boetes mee of er effectief wordt gereageerd op strafbare feiten. Ze draagt bij tot het respect voor de principes van de

<sup>4</sup> Artikel 121 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken. Gerechtelijke beslissingen krijgen kracht van gewijsde als ze kunnen worden uitgevoerd omdat de beroepstermijnen verstreken zijn of omdat alle gewone beroepsmiddelen zijn uitgeput. Vonnissen waartegen in hoger beroep wordt gegaan of waartegen verzet wordt gedaan, worden dus niet uitgevoerd.

rechtsstaat. Ze vormt ook, op het vlak van verkeersveiligheid, een efficiënte hefboom voor het strafrechtelijk beleid. Anderzijds is het ook voor de overheidsfinanciën belangrijk dat de het proces van uitvoering goed wordt beheerst. De bedragen die jaarlijks aan boetes moeten worden geïnd, lopen immers in de verscheidene honderden miljoenen euro's.

In april 2000 publiceerde het Rekenhof de resultaten van een eerste audit over de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten door de Administratie van de Domeinen<sup>5</sup>. Het wees er daarbij op dat men geen grip had op de verrichtingen en dat Financiën weinig middelen inzette.

In februari 2007 bevestigde een nieuw verslag de tekortkomingen die bij Justitie en Financiën waren geïdentificeerd<sup>6</sup>. Het Rekenhof beval toen een reeks prioritaire maatregelen aan om iets te doen aan die toestand.

In de opvolgingsaudit van 2014 stelde het Rekenhof vast dat er weinig significante vooruitgang was geboekt sinds 2007. Omdat de toestand die al in de vorige auditverslagen werd beschreven, zo ernstig was, had het Rekenhof een nieuwe audit aangekondigd om zijn aanbevelingen op te volgen.

Deze audit refereert dus aan die van 2014<sup>7</sup>. Hij onderzoekt het proces van de uitvoering van de penale boeten en focust op de maatregelen om de hoofdstraffen en de vervangende straffen uit te voeren, met als vertrekpunt de uitspraak van het vonnis. De audit concentreert zich op de betrokken instanties bij Justitie – meer in bijzonder de griffies van de politierechtbanken en de rechtbanken van eerste aanleg en de strafuitvoeringskantoren van de parketten van die instanties – en op de invorderingskantoren van de FOD Financiën.

De structuur van het verslag is gebaseerd op de aandachtspunten die werden onderzocht uitgaande van de vaststellingen en opmerkingen die het Rekenhof al in zijn vroegere verslagen had geformuleerd:

- strategie, coördinatie en rapportering tussen Financiën en Justitie (hoofdstuk 2);
- uitvoering van de boetes door Justitie (hoofdstuk 3);
- invordering van de geldboetes door de FOD Financiën (hoofdstuk 4);
- uitvoering van de vervangende straffen door de parketten (hoofdstuk 5).

### 1.2.2 Auditmethode en gesprekspartners

Het Rekenhof heeft onderzocht in hoeverre de betrokken instanties de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof uit de vorige audits hebben opgevolgd. De volgende auditmethoden werden gehanteerd:

<sup>5</sup> Rekenhof, *Analyse van de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten door de Administratie van de Domeinen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, april 2000, 51 p., [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>6</sup> Rekenhof, *Tenuitvoerlegging van de patrimoniale straffen. Penale boeten en bijzondere verbeurdverklaringen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, februari 2007, 98 p., [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>7</sup> Rekenhof, *Uitvoering van de penale boeten. Opvolgingsaudit*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2014, 71 p., [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

- onderzoek van de wetgeving, van de documenten van de administratie en van de statistieken over strafuitvoering;
- controle van dossiers van penale boeten om zo de toepassing van de richtlijnen en het internecontrolesysteem te verifiëren, zowel bij Financiën als bij Justitie;
- gesprekken met de instanties die betrokken zijn bij de strafuitvoering:
  - op centraal niveau: de centrale diensten van de FOD Justitie en de FOD Financiën, de procureur-generaal die is belast met de strafuitvoering, de magistraat van het Openbaar Ministerie die verantwoordelijk is voor het proces van de uitvoering van penale boeten, de magistraat van het Openbaar Ministerie die belast is met het expertisenetwerk inzake verkeer, vertegenwoordigers van het college van hoven en rechtbanken waaronder de verantwoordelijke *Business Project Management*, het overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken, het college van procureurs-generaal;
  - op lokaal niveau: de ontvangers van de penale boeten, de griffies van de rechtbanken en de strafuitvoeringskantoren van de arrondissementen en de afdelingen Charleroi, Gent en Luik, voor de politie- en correctionele rechtbanken.

De resultaten van de audit op het vlak invordering van de penale boeten zijn ook van toepassing op de processen van invordering van de gerechtskosten en van de bijdrage aan het fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele reders die met de vonnissen gepaard gaan. Die invorderingsprocessen zijn immers vergelijkbaar met die van de penale boeten en dezelfde instanties zijn erbij betrokken.

### 1.2.3 Auditverloop

Mei 2018	Aankondiging van de audit
Juni 2018 - januari 2019	Uitvoering van de audit
Februari 2019	Exitvergaderingen
17 april 2019	Verzending van het voorontwerp van verslag naar de voorzitters van de directiecomités van de FOD's Justitie en Financiën, van het college van procureurs-generaal en van het overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken
3 juni 2019	Antwoorden van de voorzitters van het college van procureurs-generaal, van de FOD Justitie en van de FOD Financiën
17 juli 2019	Verzending van het ontwerpverslag naar de ministers van Justitie en van Financiën
29 augustus 2019	Antwoord van de minister van Financiën

### 1.2.4 Antwoord van de ministers

In zijn brief van 29 augustus 2019 deelt de minister van Financiën mee dat hij geen inhoudelijke opmerkingen heeft en dat hij zijn administratie de opdracht geeft om te onderzoeken welke verbeteringen er kunnen worden geïmplementeerd.

De minister van Justitie heeft niet geantwoord.

## Hoofdstuk 2

# Strategie, coördinatie en sturing

Het Rekenhof wees er in zijn audit van 2014 op dat er geen gemeenschappelijke strategie was, dat er een gebrek aan coördinatie tussen de instanties van Justitie en van de FOD Financiën was en dat het proces van strafuitvoering niet globaal aangestuurd werd. Het Rekenhof beval aan dat de ministerraad een actieplan zou goedkeuren met doelstellingen en middelen om de uitvoering van de geldboeten te verbeteren. Een gemeenschappelijke rapportering van de FOD Financiën en van de FOD Justitie op basis van de invorderingsgegevens was een prioritaire actie om te verduidelijken welke beslissingen moeten worden genomen om die uitvoering te waarborgen. Het Rekenhof onderzoekt in dit hoofdstuk welk gevolg de instanties van Justitie en van de FOD Financiën aan zijn opmerkingen hebben gegeven.

### 2.1 Strategie

#### 2.1.1 Gemeenschappelijk actieplan

De minister van Justitie en de minister van Financiën hebben op 7 februari 2014 een gemeenschappelijk actieplan “Uitvoering van de geldstraffen”<sup>8</sup> aan de ministerraad voorgelegd. Het streeft “naar een meer effectieve en efficiënte uitvoering van de geldstraffen” door in te zetten op vijf strategische doelstellingen:

1. de versterking van de strategie en de coördinatie tussen Financiën en Justitie;
2. de uitvoering van de geldstraffen door Justitie;
3. de invordering door de FOD Financiën;
4. de uitvoering van de vervangende straffen door Justitie;
5. de invoering van een rapporteringssysteem.

Die doelstellingen worden verder operationeel uitgewerkt in 32 acties.

Het Rekenhof stelt vast dat de ministers van Justitie en Financiën een gemeenschappelijke strategie hebben uitgedacht overeenkomstig de aanbevelingen van de vorige audit. Die strategie bevat doelstellingen en plant specifieke acties voor de betrokken instanties. Het Rekenhof merkt niettemin op dat het actieplan geen deadlines voor de uitvoering bepaalt. Bovendien geeft het niet aan welke middelen nodig zijn om het te realiseren terwijl voor sommige acties investeringen nodig zijn, in het bijzonder op het vlak van informatica.

8 <https://financien.belgium.be/sites/default/files/downloads/140212-actieplan%20uitvoering%20geldstraffen.pdf>.

### 2.1.2 Specifieke strategische initiatieven van de invorderingsinstanties

Naast dat gemeenschappelijke actieplan werkt elke instantie ook afzonderlijk haar eigen strategische acties uit.

Het Openbaar Ministerie plant in zijn strategie 2016-2021 een autonoom federaal agentschap op te richten om de coördinatie en de strafuitvoering te verbeteren.

De FOD Justitie heeft in zijn bestuursovereenkomst 2014-2018 opgenomen dat het een *datawarehouse* wil ontwikkelen en boordtabellen met de gegevens over de veroordelingen en de gerechtskosten.

De FOD Financiën heeft dan weer in zijn bestuursplannen 2017 en 2018 de verbetering van het proces van de invordering van de penale boeten geïntegreerd in een meer globale hervorming van de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering (AII). Sinds 1 mei 2014 zijn alle ontvangers van de directe belastingen, van de btw en van de niet-fiscale schulden binnen de AII samengebracht. De fusie van de invorderingskantoren van de fiscale en de niet-fiscale ontvangsten is voor 2019-2020 gepland. Die reorganisatie steunt op een meer gericht beleid om invorderingsacties uit te voeren, onder meer met behulp van datamining. Ze plant ook een verdere informatisering van de administratie (zie hoofdstuk 4).

Het Rekenhof benadrukt dat Justitie en de FOD Financiën moeten waarborgen dat hun specifieke demarches strategisch coherent zijn. Die coherentie is noodzakelijk gelet op de onderlinge verwevenheid van de acties van Justitie en van de FOD Financiën bij de uitvoering van de penale boeten. Als die strategische initiatieven niet doeltreffend worden gecoördineerd, bestaat immers het gevaar dat ze niet bijdragen aan het verwezenlijken van de gemeenschappelijke doelstellingen. De betrokken instanties moeten dus voldoende communiceren en voortdurend overleggen.

Voor de invorderingsacties van de FOD Financiën kunnen voortaan bijvoorbeeld grotendeels gerechtsdeurwaarders worden ingeschakeld. Als daarover niet gecommuniceerd wordt, kan daardoor de werklast van de griffies van de rechtbanken onverwacht stijgen (zie hoofdstuk 3).

### 2.1.3 Nieuwe wetgevende initiatieven

Volgens het gemeenschappelijk actieplan zullen de ministers van Justitie en Financiën nieuwe wetgevende initiatieven onderzoeken om de uitvoering van de penale boeten te ondersteunen.

#### 2.1.3.1 Strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek

De wet van 11 februari 2014 houdende diverse maatregelen ter verbetering van de invordering van de vermogensstraffen en de gerechtskosten in strafzaken (I) bepaalt dat het parket strafrechtelijke uitvoeringsonderzoeken (SUO) kan uitvoeren. De wet stelt bij de FOD Financiën een gespecialiseerde ambtenaar aan die in het hele land alle ambtshandelingen kan stellen die verband houden met zijn functie. Een SUO is bedoeld om de invordering te verbeteren van penale boeten met een totaalbedrag van meer dan 10.000 euro<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Koninklijk besluit van 25 april 2014 houdende uitvoering van artikel 464/4, § 1, van het Wetboek van Strafvordering.

Daartoe worden nieuwe middelen ingezet om beter aan bepaalde vermogensactiva te kunnen. Het onderzoek wordt gedefinieerd als “*het geheel van handelingen dat strekt tot de opsporing, de identificatie en de inbeslagneming van het vermogen waarop de veroordeling tot betaling van een geldboete, een bijzondere verbeurdverklaring of de gerechtskosten kan worden uitgevoerd*”<sup>10</sup>. Het parket kan de bijstand van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring vragen of het belasten met de uitvoering. Het college van procureurs-generaal heeft de omzendbrieven COL 14/2014 en COL 4/2015 gepubliceerd om het beroep op het SUO te omkaderen<sup>11</sup>.

In 2015 werden opleidingen georganiseerd voor de rechters bij de strafuitvoeringsrechtbank, de magistraten van het Openbaar Ministerie, de griffiers en de secretarissen van de parketten<sup>12</sup>. Er werden nog andere opleidingen gegeven voor de magistraten, de parketsecretarissen en de federale gerechtelijke politie in 2017, 2018 en 2019<sup>13</sup>.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de gespecialiseerde ambtenaar waarin de wet voorziet om de SUO bij de FOD Financiën te coördineren, niet werd aangewezen. De FOD Financiën kon bovendien geen cijfers geven over de invordering van de penale boeten via de SUO's.

Er werd een werkgroep voor de SUO opgericht op initiatief van de enige verantwoordelijke die bij het parket werd aangesteld om de uitvoering van de boetes en vervangende straffen aan te sturen (zie punt 2.2.2). Die werkgroep heeft in januari 2018 onderzocht in hoeverre de verschillende instanties van het land gebruik maken van de onderzoeken. Uit dat onderzoek blijkt een heel uiteenlopend beeld (sommige instanties hebben nagenoeg nooit een SUO gebruikt) en komen een aantal operationele verschillen op lokaal vlak aan het licht.

Het parket wenst lessen te trekken uit het huidige gebruik van het SUO om het verder te kunnen verbeteren. Het arrondissement Antwerpen heeft een grondigere evaluatie gemaakt en heeft het resultaat bij brief van 23 februari 2018<sup>14</sup> aan de minister van Justitie bezorgd. Uit die evaluatie blijkt dat de invorderingsinstanties te weinig personeel hebben en dat de processen weinig geautomatiseerd zijn.

In zijn antwoord heeft het college van procureurs-generaal het Rekenhof erop attent gemaakt dat andere ressorten/arrondissementen, onder meer Gent en Luik, lokale omzendbrieven hebben opgesteld over het SUO. Alle SUO-magistraten kunnen die inkijken. Bovendien is de verenigde advies- en onderzoekscommissie van de Hoge Raad voor de Justitie recent begonnen de concrete gevolgen te evalueren van de invoering van de wet van 11 februari 2014.

<sup>10</sup> Artikel 4 dat een artikel 464/1 invoegt in het Wetboek van Strafvordering.

<sup>11</sup> COL 14/2014 werd op 6 december 2018 aangepast om rekening te houden met de inwerkingtreding van de wet van 18 maart 2018 houdende wijzigingen van diverse bepalingen van het strafrecht, de strafvordering en het gerechtelijk recht, die onder meer werd aangenomen na het vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof van 17 december 2015. Het addendum, COL 4/2015 van 26 maart 2015 dat over het strafuitvoeringsonderzoek handelt en een modellenverzameling voorstelt, werd ook onlangs aangepast.

<sup>12</sup> Op 8 en 9 januari en op 5 en 6 februari 2015.

<sup>13</sup> Op 10/11/17, 27/03/18, 02/04/18, 8/11/18, 20/11/18, 30/01/19, 31/01/19, 27/02/19 en 28/02/19.

<sup>14</sup> Het parket van Antwerpen heeft een specifieke omzendbrief aangenomen om het beroep op het SUO te omkaderen.

### 2.1.3.2 Inbeslagneming van voertuigen

De Administratie van de Douane en Accijnzen of de politie mogen sinds 1 januari 2017<sup>15</sup> de voertuigen in beslag nemen van personen die hun penale boete niet hebben betaald en die zouden weigeren te betalen bij de controle.

In zijn antwoord heeft het college van procureurs-generaal aan het Rekenhof laten weten dat in de praktijk alleen de Algemene Administratie Douane en Accijnzen (AADA) voertuigen in beslag neemt. Omdat de databanken van de politie (ANG) en financiën (First) niet gekoppeld zijn, beschikken de politiediensten niet over de nodige informatie.

## 2.2 Coördinatiemechanismen

### 2.2.1 Rol van het overlegorgaan

Het gemeenschappelijke actieplan bevat de oprichting van een specifiek overlegorgaan dat het plan moet monitoren en opvolgen. De betrokken instanties moeten om de zes maanden een verslag aan dat orgaan bezorgen, dat op zijn beurt een verslag en nuttige aanbevelingen moet opstellen voor de ministers van Justitie en Financiën.

Het overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken werd opgericht door de wet van 11 februari 2014<sup>16</sup> in uitvoering van het gemeenschappelijk actieplan. Het heeft als doel de verschillende instanties beter te doen samenwerken om zo de veroordelingen tot penale boeten effectief en efficiënt uit te voeren. Het kan ook aanbevelingen formuleren voor een betere coördinatie van dat proces.

Het orgaan bestaat uit vertegenwoordigers van de FOD Financiën en de FOD Justitie en de verantwoordelijke die het college van procureurs-generaal heeft aangewezen. Het secretariaat van het overlegorgaan wordt in principe verzorgd door het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring. In de praktijk zorgt de FOD Justitie hiervoor.

Er is geen enkele vertegenwoordiger van het college van hoven en rechtbanken bij het orgaan betrokken, terwijl de griffies een rol spelen in het proces van strafuitvoering. Het college van hoven en rechtbanken is bovendien beginnen te brainstormen over de leesbaarheid van de vonnissen, wat een impact zal hebben op het werk van de diverse instanties bij Justitie en Financiën.

Het overlegorgaan is effectief geïnstalleerd en heeft sinds begin 2015<sup>17</sup> op regelmatige basis vier keer per jaar vergaderd. Het hanteert de opvolgingstabel van het gemeenschappelijk actieplan als werkinstrument.

Het Openbaar Ministerie heeft het orgaan ook ermee belast de acties op te volgen die worden ondernomen in het kader van zijn plan tot verbetering van het proces van uitvoering van de geldstraffen en de vervangende straffen (zie hoofdstuk 3).

<sup>15</sup> Artikelen 51 tot 58 van hoofdstuk 3, titel 3, van de programmawet van 25 december 2016, die op 1 januari 2017 in werking is getreden. Zie tabel 4 (4.1.3) voor de ontvangsten uit de verkoop van in beslag genomen voertuigen.

<sup>16</sup> Artikel 54 vervangt artikel 197bis van het Wetboek van Strafvordering dat werd ingevoegd voor de wet van 19 maart 2003 en dat werd vervangen door de wet van 27 december 2006, § 4.

<sup>17</sup> In 2014 heeft het vergaderd op 24 en 30 juni 2014.



Het Rekenhof merkt op dat van de werkzaamheden van het orgaan geen notulen worden opgesteld die als input kunnen dienen voor zijn aanbevelingsopdracht. Het orgaan zou bovendien de structurele problemen moeten identificeren die de vooruitgang belemmeren van de plannen die het opvolgt en specifieke oplossingen moeten voorstellen om hierop een antwoord te bieden. De tabel voor de opvolging van het actieplan is louter een lijst van de acties die elke betrokken instantie heeft ondernomen. Ze biedt niet de mogelijkheid op te volgen of de implementatie vordert, noch de prioritaire problemen in kaart te brengen, zoals die met de uitvoering van de vervangende straffen of de overzending van de staten 204 (zie hoofdstuk 5). Het overlegorgaan zou tot slot de gelegenheid moeten bieden aan de betrokken instanties om hun eigen strategieën te delen en te bespreken, om zo te waarborgen dat alle gevoerde acties coherent zijn.

In zijn antwoord verwijst de FOD Justitie naar het traject voor een betere inning van de overheidsinkomsten dat kadert in het *redesign*-programma dat de Ministerraad op touw zette. Justitie en Financiën hebben in dat verband werkvergaderingen belegd. Hoewel altijd werd gestreefd naar voldoende onderlinge informatieoverdracht, wijst de FOD Justitie erop dat sommigen het traject percipieerden als een overlapping met de opdracht van het overlegorgaan.

Het Rekenhof benadrukt ook dat er in de bezochte arrondissementen<sup>18</sup> weinig coördinatie en communicatie is tussen de instanties van Justitie en de FOD Financiën. De individuele contacten blijven beperkt tot probleemdossiers, waardoor de algemene kwesties niet tot op een hoger beslissingsniveau kunnen worden gebracht. Als de griffies, de parketten en de diensten van de ontvanger wederzijds kennis hebben van de praktijken en richtlijnen voor de invordering, draagt dat bij tot de integratie en de doeltreffendheid van de uitvoering van de penale boeten.

In zijn antwoord is het college van procureurs-generaal van oordeel dat die stelling te negatief geformuleerd is. Het preciseert dat die situatie lokaal sterk kan variëren en dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen contacten in het kader van concrete dossiers enerzijds en operationele en strategische vergaderingen anderzijds. Het Rekenhof is van oordeel dat zijn vaststelling het resultaat weerspiegelt van de interviews die in de drie bezochte arrondissementen werden afgenomen en betrekking heeft op het gebrek aan lokale coördinatie tussen de actoren van Justitie en Financiën.

### 2.2.2 Eén verantwoordelijke aanstellen binnen Justitie

Het Rekenhof beval in zijn vorige audit aan één verantwoordelijke binnen het parket aan te wijzen om de uitvoering van de boetes en de vervangende straffen aan te sturen. Het college van procureurs-generaal heeft daartoe op 30 januari 2014 een advocaat-generaal van het hof van beroep van Gent aangewezen. Toen die met pensioen ging, heeft het college op 6 april 2017 een advocaat-generaal van het hof van beroep van Antwerpen aangewezen.

In het gemeenschappelijk actieplan staat dat die verantwoordelijke het uitvoeringsproces binnen Justitie moet optimaliseren, de coördinatie tussen alle instanties moet bevorderen en over de uitvoering moet rapporteren. Hij vertegenwoordigt ook het college van

---

<sup>18</sup> Gent, Charleroi, Luik.

procureurs-generaal in het overlegorgaan. Op zijn initiatief werd een grondige cartografie opgesteld van het proces van uitvoering van de penale boeten en de vervangende straffen, met alle instanties van het proces zowel bij Justitie als bij Financiën, om dit op korte en lange termijn te optimaliseren (zie hoofdstuk 3).

### 2.2.3 Richtlijnen verspreiden binnen Justitie en Financiën

Het gemeenschappelijk actieplan bepaalt dat de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal een gezamenlijke omzendbrief verspreiden over de uitvoering van de penale boeten en de vervangende straffen en dat de FOD Financiën ook zijn richtlijnen zal actualiseren.

Omzendbrief COL 2/2015 in verband met een meer doeltreffende uitvoering van de geldstraffen werd op 22 januari 2015 goedgekeurd<sup>19</sup>. De omzendbrief werd gevalideerd door de ministers van Justitie, Financiën en Binnenlandse Zaken en definieert de taken en verantwoordelijkheden van elke instantie in elke fase van het proces. Hij legt ook gezamenlijke instructies vast voor het personeel van de parketten en de griffies en voor de ambtenaren van de FOD Financiën die belast zijn met de niet-fiscale invorderingen.

Binnen Financiën werden de richtlijnen rechtstreeks geïntegreerd in de invorderingsinstructies en in de IT-programma's die de invordering ondersteunen. Het parket heeft tijdens deze audit aangekondigd dat het omzendbrief COL 2/2015 wilde aanpassen in het licht van de praktijken en de nodige verbeteringen.

Om tegemoet te komen aan de ontoereikende omkadering waarop het Rekenhof in zijn laatste audit had gewezen, bepaalt de omzendbrief dat bij elk parket en auditoraat een verantwoordelijke wordt aangewezen die moet instaan voor het goede verloop van het proces, de verspreiding van de richtlijnen en de lokale coördinatie met de ontvangers van de FOD Financiën. Die magistraat moet erop toezien dat de boetes en vervangende straffen worden uitgevoerd en moet toezien op de coördinatie van de processen die ermee samenhangen. Hij moet nagaan of het administratief personeel de normen in acht neemt. In elk van de bezochte arrondissementen was een magistraat aangewezen voor de coördinatie van de verschillende betrokken instanties (de griffies, de ambtenaren van de uitvoeringskantoren en de ontvangers).

Het Rekenhof is van oordeel dat omzendbrief COL 2/2015 een stap vooruit betekent in de zin van de aanbevelingen die het in zijn vorige audit had geformuleerd. Deze omzendbrief wijst op de voornaamste risico's bij de uitvoering van de penale boeten en op de controles die moeten worden ingevoerd. Niet alle instanties van de bezochte arrondissementen kennen echter de inhoud van deze omzendbrief, ook al werd hij verspreid. Deze toestand waarborgt niet dat de praktijken op lokaal vlak uniform zijn en dat alle stappen tot invordering worden genomen. De omzendbrief moet bovendien worden aangevuld met meer nauwkeurige instructies om die harmonisering mogelijk te maken. Hoe de parketten de

<sup>19</sup> Er werden ook andere omzendbrieven opgesteld over thema's in verband met de uitvoering van de penale boetes, zoals de gemeenschappelijke omzendbrief COL 8/2018 van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal van 24 mei 2018 betreffende de richtlijnen tot harmonisatie van de toepassing van artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering inzake het verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom (de minnelijke schikking).

vonnissen betekenen en hoe de griffies ze aan de diensten van de ontvanger van Financiën bezorgen, moet bijvoorbeeld eenvormig worden gemaakt (zie hoofdstuk 3). Het Rekenhof stelt bovendien vast dat de betrokken diensten in de bezochte arrondissementen niet altijd weten welke magistraat bevoegd is voor de strafuitvoering. Zijn coördinerende rol moet dus worden herbevestigd en effectief worden gemaakt.

#### **2.2.4 Gezamenlijke opleidingen**

Om de richtlijnen bij de betrokken instanties te verspreiden en om de beste werkwijzen te leren kennen, bepaalt het gemeenschappelijk actieplan dat regelmatig gezamenlijke opleidingen voor Justitie en Financiën moeten worden georganiseerd. Het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding is aangewezen om gezamenlijke opleidingen te organiseren voor de verschillende betrokken instanties. Het gaat onder meer om een vorming over de geactualiseerde richtlijnen voor de parketten en de griffies van de hoven en rechtbanken, waaraan ook de ontvangers van Financiën zouden deelnemen.

Sinds de goedkeuring van het gemeenschappelijk actieplan werden drie opleidingsdagen over de werkrichtlijnen georganiseerd, waarvan de eerste in 2014, de tweede in 2015 en tot slot de laatste in november 2018, op het moment van deze audit.

Volgens omzendbrief COL 2/2015 moeten uit die opleidingen ook verbeterpunten voortkomen voor de overzending van de vonnissen door de griffies van eerste aanleg en het rijverbod.

Uit de informatie die bij de audit werd verzameld, blijkt echter niet dat uit de opleidingen lessen konden worden getrokken in verband met de goede praktijken.

Het Rekenhof benadrukt dat opleiding heel belangrijk is om de werkrichtlijnen te verspreiden, de manieren van werken te harmoniseren en de instanties van Justitie en Financiën bij elkaar te brengen. Justitie en Financiën moeten nagaan dat alle ambtenaren die met die materies zijn belast, de mogelijkheid hebben gehad om aan die opleidingen deel te nemen. Het Rekenhof is van oordeel dat het nuttig zou zijn die programma's op het niveau van de arrondissementen uit te werken om de wederzijdse praktijken te leren kennen en de betrokken instanties effectief dichterbij elkaar te brengen.

In zijn antwoord deelt het college van procureurs-generaal mee dat de lokale rondetafelgesprekken die in elk ressort werden gehouden in het kader van de cartografie van de processen door het Openbaar Ministerie (zie punt 3.1.2) het mogelijk maakten de bijdrage tot de evaluatie van de processen te stofferen. Volgens het college zijn die rondetafelgesprekken al een uitvoering van de aanbeveling om lokale opleidingen te organiseren voor de diverse betrokkenen. Het Rekenhof is van oordeel dat die rondetafelgesprekken niet de echte opleidingen belichamen waar gezien de situatie op het terrein behoefte aan is.

## **2.3 Opvolging en sturing**

### **2.3.1 Opvolging en rapportering over de invordering van de boeten**

Het actieplan voorziet in de invoering van een gezamenlijk rapporteringssysteem over de invorderingsprocessen voor de FOD Financiën en de instanties van Justitie. De FOD's Financiën en Justitie moeten de mogelijkheid bestuderen om de gegevens van hun

informaticasystemen te exploiteren. Aan de hand van die gegevens zou het hele uitvoeringsproces moeten kunnen worden opgevolgd. Ze zouden moeten uitmonden in een automatische rapportering en de uitwerking van een strategie moeten ondersteunen. Het plan bepaalt dat de instanties van Justitie en de FOD Financiën een periodiek gezamenlijk verslag moeten opstellen over het uitvoeringsproces.

Omzendbrief COL 2/2015 schreef daarnaast voor dat zijn uitvoering vóór 2016 moest worden geëvalueerd, in het bijzonder de weerslag van de geleverde inspanningen om de invordering te verbeteren en de mogelijkheid om opnieuw vervangende gevangenisstraffen uit te voeren.

Het Rekenhof stelt vast dat die acties nog niet afgerond zijn. De processen werden niet opgevolgd op basis van beheersgegevens en de periodieke verslagen worden niet opgesteld. Omzendbrief COL 2/2015 is evenmin geëvalueerd. Het parket heeft een cartografie van het uitvoeringsproces gemaakt en voorgesteld als een evaluatie (zie hoofdstuk 3), maar die onderzoekt niet de resultaten van de uitvoering van de omzendbrief.

In zijn antwoord erkent het college van procureurs-generaal dat er geen formeel evaluatierapport werd opgesteld over COL 2/2015. Het benadrukt echter dat er wel degelijk een evaluatie werd uitgevoerd door middel van de rondetafelgesprekken die tussen november 2014 en november 2015 werden georganiseerd in het kader van de cartografie van de processen. Die initiatieven hadden tot doel omzendbrief COL 2/2015 aan te passen. Het college van procureurs-generaal stelt dat het niet zinvol werd geacht een nieuwe omzendbrief te maken zolang de parketten nog niet over Mach beschikken (zie punt 3.2.1).

Het Rekenhof herhaalt dat Justitie en de FOD Financiën ervoor moeten zorgen dat ze over instrumenten beschikken waarmee ze de uitvoering van de penale boeten kunnen opvolgen en evalueren. Het is van oordeel dat het overlegorgaan, naast zijn rol op het vlak van de opvolging van de uitvoering van het actieplan, de beheersgegevens zou moeten centraliseren die afkomstig zijn van de betrokken instanties, om het proces in zijn geheel aan te sturen en de genomen maatregelen te evalueren.

## **2.3.2 Analyse van de beschikbare gegevens**

### **2.3.2.1 Invorderingspercentage**

Aan de hand van de gegevens van de FOD Financiën kan de evolutie van het invorderingspercentage worden opgevolgd. Dat was bij de vorige audit niet het geval. Die gegevens moeten echter omzichtig worden geïnterpreteerd. Een vergelijking van de resultaten tussen arrondissementen is een delicate zaak, aangezien de misdrijfprofielen kunnen variëren (aantal zaken, soorten uitgesproken straffen). Het invorderingsproces kan overigens over verschillende jaren gespreid zijn; een zekere afstand is dus nodig voordat een definitief invorderingspercentage kan worden bepaald. Met de beschikbare cijfers kan niettemin de globale performantie van de uitvoering geanalyseerd worden en de doeltreffendheid van de maatregelen om die te verbeteren.

Tabel 1 vermeldt de evolutie van de in te vorderen bedragen (vastgestelde rechten geboekt door de FOD Financiën) naar aanleiding van veroordelingen door de politierechtbank of de rechtbank van eerste aanleg, van de effectief geïnde bedragen die aan die veroordelingen

zijn gekoppeld en van het invorderingspercentage. Tabel 2 vermeldt de evolutie van de invorderingspercentages per instantie. De jaartallen die in de tabel zijn vermeld (“jaar waarin de schuld ontstaat”) zijn de jaren waarin de vordering in het First-informaticasysteem van de FOD Financiën werd geregistreerd. De betalingen voor het jaar N omvatten zo de betalingen voor de in N opgelegde boeten, die echter in de loop van latere jaren kunnen zijn betaald.

**Tabel 1** – Evolutie van de bedragen van de in te vorderen penale boeten (politie en correctioneel) en van het invorderingspercentage per jaar waarin de schuld ontstond (in euro, gegevens op 1/12/2018)

	2014	2015	2016	2017	2018
In te vorderen bedragen	249.329.879	330.478.317	350.501.720	454.543.442	349.186.693
Ingevorderde bedragen	139.622.262	155.497.768	137.938.290	157.010.761	84.499.646
Invorderingspercentage (%)	56,00	47,05	39,35	34,54	24,20

*Bron: FOD Financiën (de cijfers in deze tabel zijn niet exhaustief: de problemen met de verzending tussen de griffies en de ontvangkantoren kunnen de bedragen beïnvloeden, zie punten 2.3.2.3 en 3.5)*

**Tabel 2** – Evolutie van de invorderingspercentages per instantie en per jaar waarin de schuld ontstond (in %, gegevens op 1/12/2018)

	2014	2015	2016	2017	2018
Politie	63,31	56,55	54,60	48,72	31,37
Correctioneel	43,89	35,87	23,35	26,42	16,70
Overige instanties	31,33	24,19	22,96	19,51	11,65

*Bron: FOD Financiën*

Wat verkeersovertredingen betreft, zijn de penale boeten één van de soorten geldstraffen, naast de onmiddellijke inningen en de minnelijke schikkingen. Tabel 3 geeft een gedetailleerd inzicht in het bedrag van de ontvangsten uit boeten die alleen betrekking hebben op verkeersovertredingen. Aan de hand van deze cijfers kan men voor die overtredingen het bedrag van de penale boeten vergelijken met de bedragen van de onmiddellijke inningen en de minnelijke schikkingen.

**Tabel 3 – Evolutie van de bedragen van de sancties die gekoppeld zijn aan verkeersovertreden (in euro)**

	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>(1)</sup>	2019 <sup>(2)</sup>
Onmiddellijke inningen	293.201.790	271.409.651	259.122.739	275.772.097	321.084.653	398.363.207
Betaalde minnelijke schikkingen	71.170.057	88.618.248	84.222.594	83.436.319	96.113.622	117.455.111
Boetes ingevolge veroordelingen	78.916.654	91.548.577	114.029.662	106.786.215	108.356.157	113.255.592
<b>Totaal</b>	<b>443.288.501</b>	<b>451.576.476</b>	<b>457.374.995</b>	<b>465.994.631</b>	<b>525.554.432</b>	<b>629.073.910</b>

<sup>(1)</sup> Waarschijnlijke ontvangsten

<sup>(2)</sup> Raming

Bron: Parl. St. Kamer, 15 oktober 2018, DOC 54 3293/001, Wetsontwerp houdende de middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2019

### 2.3.2.2 Behandelingstermijnen

Het Rekenhof heeft op basis van de gegevens van de FOD Financiën over de vonnisuittreksels die in oktober 2017 werden ingevoerd, ook de gemiddelde behandelingstermijn voor de dossiers berekend tussen de uitspraak van het vonnis en het verzenden van het verzoek tot betalen door de diensten van de ontvanger<sup>20</sup>. Voor de vonnissen op tegenspraak belooft de gemiddelde termijn 207 dagen in Luik, 206 dagen in Charleroi en 71 dagen in Gent. Aangezien er een bezwaartermijn van 40 dagen is, zou de behandelingstermijn niet meer dan nagenoeg 55 dagen in beslag mogen nemen. Voor vonnissen bij verstek belooft de gemiddelde termijn 276 dagen in Luik, 259 dagen in Charleroi en 225 dagen in Gent. De termijnen voor die vonnissen variëren naargelang van de termijn waarbinnen de gerechtsdeurwaarders-exploten opnieuw binnenkomen, waaraan de bezwaartermijn van 15 dagen moet worden toegevoegd. De theoretische termijn voor de betekening van de vonnissen bij verstek is moeilijk te ramen aangezien niet zeker is op welke datum de veroordeelde kennis neemt van het vonnis (zie 3.3.2). De behandelingstermijn zou in theorie niet meer dan ongeveer 90 dagen mogen belopen.

Het Rekenhof heeft ook de gemiddelde termijn berekend tussen het tijdstip waarop de griffie het vonnisuittreksel verstuurt aan de ontvanger en het moment waarop het verzoek tot betalen wordt verstuurd. Het baseerde zich daarvoor op een steekproef<sup>21</sup> van dossiers die bij de bezoeken ter plaatse werd verzameld. Die gemiddelde termijn belooft 55 dagen<sup>22</sup> voor de drie arrondissementen. Deze totale behandelingstermijn zou niet meer dan één week mogen bedragen.

<sup>20</sup> Voor de berekening van die gemiddelde termijn werden de achterstallige dossiers (vonnissen van vóór oktober 2015) uit de lijst gehaald. Als ook die dossiers waren meegerekend, zou de gemiddelde termijn significant toenemen.

<sup>21</sup> Er kon een overzicht worden gemaakt van de chronologie van de overzending van 93 dossiers die de FOD Financiën in oktober 2017 had ingevoerd. Die dossiers zijn afkomstig van de politierechtbanken van Gent, Luik en Charleroi en van de correctionele rechtbank van Gent. Er kon geen homogener steekproef worden samengesteld gelet op de stand van de informatisering van het proces, in het bijzonder voor correctionele materies.

<sup>22</sup> Voor de berekening van die gemiddelde termijn werden de achterstallige dossiers (vonnissen van vóór oktober 2012) uit de lijst gehaald. Als ook die dossiers waren meegerekend in de steekproef, zou de gemiddelde termijn significant toenemen.

Deze indicatoren moeten worden geanalyseerd in het licht van de context van de betrokken arrondissementen. De analyse moet ook op geïntegreerde wijze gebeuren, rekening houdend met het optreden van elk van de instanties van Justitie en Financiën.

### **2.3.2.3 Controle op de volledigheid van de uitvoering van de vonnissen**

Het Rekenhof heeft ook onderzocht of alle vonnissen die in de loop van één zittingsweek in mei/juni 2018 in de politierechtbanken en rechtbanken van eerste aanleg van de onderzochte arrondissementen werden uitgesproken, werden uitgevoerd. Het stelt in januari 2019 vast dat 41 van de 884 vonnissen op tegenspraak waarvan werd aangegeven dat de griffies ze naar de ontvangers hadden gestuurd, ontbreken in de database van de FOD Financiën. Hetzelfde geldt voor 29 van de 248 vonnissen bij verstek die tijdens dezelfde periode werden uitgesproken. De administratie heeft geen verklaring kunnen geven voor die ontbrekende dossiers (zie ook punt 3.4.1).

### **2.3.2.4 Exploitatie van de beheersgegevens**

Het Rekenhof is van oordeel dat de termijnen en de volledigheid kunnen worden gecontroleerd aan de hand van de beschikbare gegevens. Die gegevens, die als indicatoren zouden kunnen dienen, worden echter niet verwerkt door de betrokken administraties. Via een dergelijke opvolging zou men echter tot een geïntegreerde aanpak van het uitvoeringsproces komen en de efficiëntie en de effectiviteit ervan verbeteren. Sommige indicatoren wijzen op risico's, in het bijzonder dat de vonnissen niet allemaal worden uitgevoerd. Daarboven moet de termijn voor de behandeling van de dossiers worden onderzocht en opgevolgd om te kunnen worden verbeterd.

## **2.4 Conclusies en aanbevelingen**

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Financiën en de instanties van Justitie gevolg hebben gegeven aan de aanbevelingen van zijn voorgaande audit, door:

- in 2014 een gemeenschappelijke strategie uit te werken die in specifieke acties is geconcretiseerd;
- verschillende coördinatiemechanismen in te stellen om de relaties tussen Justitie en Financiën te vergemakkelijken;
- het invorderingspercentage van de boeten te berekenen.

Het merkt niettemin op dat de strategie geen termijnen vastlegt voor de uitvoering ervan en niet bepaalt welke middelen nodig zijn om ze te realiseren terwijl sommige acties investeringen vergen, in het bijzonder op het vlak van informatica. De specifieke initiatieven van de instanties van Justitie en de FOD Financiën moeten bovendien waarborgen dat het strafuitvoeringsproces over de hele lijn strategisch coherent is.

Het Rekenhof is ook van oordeel dat de rol van het overlegorgaan en de coördinatie op het niveau van de arrondissementen moeten worden versterkt. In de richtlijnen van Justitie zouden meer operationele instructies moeten worden opgenomen om de praktijken eenvoudiger te maken en om de lokale instanties er beter over te informeren.

Wat de rapportering en de productie van beheersgegevens over het proces in zijn geheel betreft, benadrukt het Rekenhof dat sinds de laatste audit weinig vooruitgang is geboekt.

Het proces van de uitvoering van de penale boeten, de identificatie van de blijvende zwakke punten en de verbetering van de uitvoeringstermijnen en van de effectiviteit van de straffen zijn moeilijk doeltreffend te sturen omdat geen beheersgegevens worden gebruikt en omdat de indicatoren niet regelmatig worden opgevolgd en er geen relevante rapportering is.

Het concludeert dat de coördinatie en de sturing van het proces van de uitvoering van de penale boeten niet volstaan om de strategie van het actieplan te kunnen uitvoeren.

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen:

<b>Strategie</b>	<b>A1.</b> De balans opmaken van de uitvoering van het huidige actieplan voor de bevoegde ministers; de krachtlijnen van het volgende plan definiëren door de verwezenlijkingstermijnen en de nodige budgettaire middelen erin op te nemen.
<b>Coördinatie</b>	<p><b>A2.</b> Het overlegorgaan meer betrekken bij de gemeenschappelijke structurele problemen en de oplossingen daarvoor beter identificeren (bijv. het verzenden van de staten 204 en de toepassing van de vervangende straffen).</p> <p><b>A3.</b> De werkrichtlijnen op lokaal niveau actualiseren, verspreiden en invoeren door de tussenliggende hiërarchische niveaus en de beschikbare informatiekkanalen in te schakelen.</p> <p><b>A4.</b> De rol van de referentiemagistraten die bij de parketten aangewezen werden, versterken om de coördinatie tussen de griffies, de parketten en de diensten van de ontvanger op het niveau van de arrondissementen te verbeteren.</p> <p><b>A5.</b> Een plan voor continue opleiding voor alle betrokken instanties per arrondissement invoeren.</p>
<b>Sturing en evaluatie</b>	<p><b>A6.</b> Beheersgegevens produceren aan de hand van de bestaande databases (bij de FOD Financiën en de FOD Justitie) om het invorderingsproces beter te kunnen sturen en pistes voor continue verbetering te kunnen identificeren. Zien welke beheersgegevens nodig zijn voor de sturing en deze opvolgen.</p> <p><b>A7.</b> Elk jaar aan de bevoegde ministers een verslag bezorgen over de uitvoering van het actieplan, met aandacht voor de problemen bij de uitvoering van het proces en de mogelijke oplossingen.</p>



## Hoofdstuk 3

# Uitvoering van de geldboeten door Justitie

Het Rekenhof wees in zijn audit van 2014 op zwakke punten in de omkadering van de uitvoering van de boeten bij de griffies en de strafuitvoeringskantoren van het parket. De vonnisuittreksels werden niet altijd elektronisch verstuurd. Zodoende had men geen redelijke zekerheid dat alle geldboeten aan de ontvangers van Financiën waren meegedeeld.

Het benadrukte dat de griffies over het algemeen de verzendingstermijn van drie dagen voor de uittreksels van vonnissen niet in acht namen. De opvolging van de betekening van de vonnissen bij verstek moest bovendien beter worden omkaderd.

Het Rekenhof stelde in zijn audit van 2014 vast dat de griffies van 19 van de 27 politierechtbanken de vonnisuittreksels elektronisch doorstuurd, maar dat dat niet met een specifieke omkadering gepaard ging. De rechtbanken van eerste aanleg stuurden deze nog niet elektronisch door, maar dat was gepland voor 2015.

In dit hoofdstuk onderzoekt het Rekenhof hoe de instanties bij Justitie de vastgestelde zwakke punten hebben aangepakt en zijn aanbevelingen hebben geïmplementeerd.

De FOD Justitie en de FOD Financiën verbonden zich in het gemeenschappelijke actieplan ertoe een volledige procesbeschrijving te maken en dat proces in hun informaticatoepassingen te integreren, te centraliseren en te automatiseren.

### 3.1 Grip op de uitvoering van de boeten

#### 3.1.1 Omkadering en richtlijnen

Het Rekenhof wees in zijn audit van 2014 op de zwakke omkadering van de griffies en de strafuitvoeringskantoren van de parketten, op het ontbreken van algemene instructies die hun rol formeel vastleggen en op het gebrek aan controle op de effectieve uitvoering van de boeten.

Het gemeenschappelijke actieplan bepaalt als antwoord daarop dat de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal een omzendbrief zullen goedkeuren met richtlijnen over de elektronische verzending en de tijdsbetekening van de vonnissen en arresten. Die verbintenis is gerealiseerd via omzendbrief COL 2/2015 die werd aangenomen door de ministers van Justitie en Financiën (zie hoofdstuk 2).

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, benadrukt het Rekenhof dat die omzendbrief beter zal moeten worden gecommuniceerd om te waarborgen dat de praktijken worden geharmoniseerd. Hij zal ook moeten worden vervolledigd en operationeler moeten worden gemaakt, onder meer wat de betekening van de vonnissen bij verstek (zie punt 3.3), de beroepstermijnen

en de internecontrolemaatregelen betreft. De cartografie van het proces van het Openbaar Ministerie moet als basis dienen voor die verbetering (zie punt 3.1.2).

Het parket van Gent heeft op eigen initiatief interne richtlijnen aangenomen, zowel op het niveau van de politierechtbank als op dat van de rechtbank van eerste aanleg. Deze richtlijnen werden genomen in het verlengde van de omzendbrieven en in het kader van de reorganisatie van de strafuitvoeringskantoren. Ze zijn bedoeld om het uitvoeringsproces bij de parketten van de twee rechtscolleges te harmoniseren. Het Rekenhof is van oordeel dat die richtlijnen goede praktijken zijn.

### **3.1.2 Cartografie van het proces door het Openbaar Ministerie**

Het parket heeft het proces in kaart gebracht volgens de *Business Process Management*-methode. Het college van procureurs-generaal heeft op 17 maart 2016 een eerste analyseverslag goedgekeurd waarin de toestand werd beschreven. Het heeft op 21 september 2017 ook twee andere verslagen goedgekeurd die de gewenste toestand op korte en lange termijn beschrijven. Bij die werkzaamheden hielpen instanties van Justitie en de FOD Financiën mee die bij het proces betrokken zijn.

De voornaamste wijzigingen die door die analyse worden aangeraden, in het bijzonder in verband met de informatisering van het proces, komen tegemoet aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Die wijzigingen hebben onder meer betrekking op:

- het hanteren van eenvormige kwalificatiecodes voor het hele land;
- het opnemen van het vonnis in de digitale stroom en het eenvormig maken van de vonnisuittreksels;
- het ter beschikking stellen van een controlesysteem voor de betekening van de vonnissen;
- de elektronische verzending van de staten 204 en 210.

De instanties die te maken krijgen met de gewenste veranderingen werden in oktober 2017 bij brief van de voorzitter van het college van procureurs-generaal op de hoogte gebracht van de voornaamste uit te voeren acties. Het overlegorgaan moet de acties opvolgen.

Onder leiding van de voorzitter van het college van de hoven en rechtbanken werden werkzaamheden opgestart in verband met de specifieke kwestie van de leesbaarheid van de vonnissen en arresten in strafzaken. Er werd een werkgroep opgericht om de leesbaarheid te verbeteren en de verzending van de gegevens van een vonnis te informatiseren. De werkgroep heeft een geformaliseerd basisstramien uitgewerkt dat het college van hoven en rechtbanken op 18 juni 2018 heeft goedgekeurd (zie punt 2.2.1). Dat basisstramien is echter nog niet geïmplementeerd.

In verband met de leesbaarheid van de vonnissen preciseert de FOD Justitie in zijn antwoord dat het canvas zou moeten worden geïntegreerd in de toepassingen van de strafrechtbanken zodat de griffier de metagegevens van het dispositief kan ingeven waardoor die automatisch worden opgenomen in het vonnis en in het vonnisuittreksel dat bij de FOD Financiën terecht moet komen. Dergelijke ingrepen vragen volgens de FOD Justitie een hoge dosis overtuigingskracht en sturing van de verantwoordelijken binnen de zittende

magistratuur. Het college van de hoven en rechtbanken heeft aanbevolen het canvas al te gebruiken in de vonnissen en arresten.

Het Rekenhof benadrukt dat die initiatieven en de identificatie van de wijzigingen op korte en lange termijn, tegemoetkomen aan zijn aanbevelingen. Het parket heeft erop gewezen dat die wijzigingen afhingen van de uitrol van het programma *Mammoth at Central Hosting* (Mach) in alle arrondissementen van de politierechtbanken en rechtbanken van eerste aanleg. De uitvoering van alle facetten van dat plan is nog niet formeel gestart. De uitrol van Mach is bovendien weliswaar een noodzakelijke voorwaarde, maar volstaat niet. In zijn huidige versie zal het systeem niet kunnen tegemoetkomen aan alle behoeften zoals beschreven in het verslag van het parket (zie punten 3.2 en 3.3). Er zullen middelen moeten worden vrijgemaakt om de nodige IT-investeringen uit te voeren.

## 3.2 Elektronische verzending van de vonnissen

### 3.2.1 Invoering van het Mach-programma

Het Rekenhof stelde in zijn audit van 2014 vast dat het Mach-programma was uitgerold in de griffies van de politierechtbanken maar nog niet bij de griffies van de correctionele rechtbank. De FOD Justitie stelde toen in zijn antwoord dat de Mach tegen 2014-2015 zou zijn uitgerold in alle rechtbanken van eerste aanleg.

Het gemeenschappelijke actieplan preciseert dat “*de FOD Justitie (ICT) en de FOD Financiën een integratie, centralisering en automatisering van hun processen zullen voorzien in hun informaticoepassingen*”, en dat “*de FOD Justitie (ICT) (in Just-X) een centralisering en automatisering zal voorzien door de toepassing Mach uit te breiden naar de correctionele rechtbanken en parketten zodat via één centrale databank alle gegevens (vonnisuittreksels) automatisch digitaal kunnen worden overgezonden aan de ontvangers*”.

Het Mach-programma standaardiseert de regels voor elektronische verzending van de vonnissen naar de ontvanger. In de griffies van de politierechtbanken kan men met dat programma eenvormige veroordelingsbulletins opstellen die elektronisch naar de FOD Financiën kunnen worden doorgestuurd. Mach genereert ook de betekeningsbevelen voor de gerechtsdeurwaarders.

Tijdens deze audit werd vastgesteld dat het Mach-programma in alle politierechtbanken werkt sinds 12 september 2016. De uitrol bij eerste aanleg (verwacht tegen eind 2017) was gestart in september 2016 en zou eind 2018 in alle arrondissementen voltooid moeten zijn. Volgens de FOD Justitie is deze operatie in alle griffies en parketten van de rechtbanken van eerste aanleg afgerond.

### 3.2.2 Grenzen van de automatische verzending

De vonnissen worden nog maar partieel automatisch overgezonden. De ontvanger ontvangt immers een e-mail van Mach en moet dan manueel de vonnissen in het IT-systeem van de FOD Financiën inladen.

In de volgende gevallen wordt het vonnis integraal aan de ontvanger toegezonden, die het manueel moet invoeren in het systeem van de FOD Financiën.

- Als bepaalde gegevens zoals het rijksregisternummer of het bis-nummer<sup>23</sup> niet in de vonnisuittreksels vermeld staan, kunnen deze niet in het systeem worden geladen zoals de andere vonnissen. De griffies moeten ze dan scannen en per e-mail aan de ontvangers toezenden.
- Het Mach-programma werd niet aangepast aan de strafrechtelijke tenlasteleggingen die specifiek gelden voor de rechtbanken van eerste aanleg. Bij de bezochte rechtbanken van eerste aanleg die over Mach beschikken, kunnen de vonnissen niet automatisch worden gecreëerd en overgezonden omdat de tekst moet worden gewijzigd om hem te laten overeenstemmen met het uitgesproken vonnis. De vonnissen worden bijgevolg op papier overgezonden met de lijst van de nummers van de veroordeelden.

De grenzen van het Mach-programma hebben ook gevolgen voor de verdeling van de ontvangsten uit verkeersboeten onder de gewesten en de federale Staat<sup>24</sup>. Voor de vonnissen van de politierechtbank worden de gegevens via het Mach-programma aan de FOD Financiën doorgegeven, waar de noodzakelijke informatie wordt geregistreerd in het First-programma. Voor de vonnissen waartegen in hoger beroep werd gegaan bij de rechtbank van eerste aanleg is de informatie om de misdrijven te kunnen kwalificeren daarentegen niet systematisch beschikbaar door een technisch probleem in het programma. In dat geval wordt aangenomen dat het bedrag van de boeten standaard aan de federale Staat toekomt.

In zijn antwoord stelt het college van procureurs-generaal dat, wat de specifieke strafrechtelijke tenlasteleggingen voor de rechtbanken van eerste aanleg betreft, het Mach-programma nog niet correct de stroom kan garanderen van het Openbaar Ministerie naar de zittende magistratuur en vervolgens naar de FOD Financiën. De FOD Justitie benadrukt in zijn antwoord dat het gebrek aan uniformiteit van de kwalificatiecodes die de parketten van eerste aanleg gebruiken om misdrijven te kwalificeren, bijvoorbeeld een belemmering vormt voor de verdere digitalisering van de correctionele dossiers. Het Rekenhof is van oordeel dat het belangrijk is de nomenclatuur van strafrechtelijke tenlasteleggingen te uniformiseren zodat die gemeenschappelijk in digitale vorm kan worden gebruikt. Voor het probleem van de gegevensdoorstroming dat het college van procureurs-generaal aankaart, moet een oplossing worden gezocht binnen het overlegorgaan.

### 3.3 Betekening van de vonnissen bij verstek

#### 3.3.1 Automatisering van de betekeningsprocedure

Het Rekenhof onderstreepte in zijn audit van 2014 dat de betekening van de vonnissen bij verstek bij de rechtbanken van eerste aanleg berustte op een manuele procedure en op de waakzaamheid van de ambtenaren van de strafuitvoeringskantoren.

De griffies van de rechtbank van eerste aanleg en van de politierechtbank sturen een lijst van vonnissen bij verstek en een kopie van die vonnissen op papier naar het parket.

<sup>23</sup> In de gevallen waarin de beklagden/veroordeelden niet in het rijksregister zijn ingeschreven, moet de politie of het parket erover waken dat het bis-nummer wordt ingevoerd, als dat bestaat. Dat nummer wordt toegekend en beheerd door het bis-register van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

<sup>24</sup> Artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 5 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, bepalen dat de ontvangsten volgens de plaats en het type misdrijf worden verdeeld.

Daarmee kon worden gecontroleerd of voor elk vonnisuittreksel een bevel tot betekening was gestuurd naar een deurwaarder.

In het Mach-programma konden de datums van de betekening van de vonnissen bij verstek worden ingevoerd. Het parket gaf de datum in waarop het bevel tot betekening naar de deurwaarder was gezonden en, als het exploit terugkwam, de datum van de betekening van het vonnis. Mach genereerde dat bevel alsook een rappel twee maanden later om een deurwaarder met die opdracht te belasten.

Het Rekenhof stelt geen verbetering vast ten opzichte van de vroegere toestand. De betekeningprocedure, met name de verzending van de dossiers tussen de griffies en de parketten, is nog steeds niet geautomatiseerd. Bovendien gebruiken niet alle kantoren Uitvoering die tijdens de audit bezocht werden de automatische herinnering twee maanden na het versturen van het bevel tot betekening aan de deurwaarder.

### 3.3.2 Gebrek aan uniformisering van de betekeningprocedure

De verzending van de vonnissen door de griffies naar het parket, de verzending van de vonnissen naar de deurwaarders en de betekening door de deurwaarder maken deel uit van de betekeningstermijn. Die termijnen variëren naargelang van de arrondissementen.

Als de betekening niet onmiddellijk kan gebeuren, laat de deurwaarder een afschrift van het exploit bij de betrokkene thuis achter. Die kan vervolgens naar het kantoor van de deurwaarder komen binnen een termijn van maximum drie maanden vanaf het achterlaten van de gesloten omslag<sup>25</sup>. Het parket voert de stukken in verband met de betekening en eventueel de kennisneming in Mach in en stuurt ze op papier naar de griffies. De griffies moeten het einde van de verzet- en beroepstermijn berekenen alvorens het vonnisuittreksel aan de ontvangers te sturen.

Hoewel omzendbrief COL 14/2010 over de betekening in strafzaken<sup>26</sup> de praktijken vastlegt, stelt het Rekenhof toch verschillen vast bij de betekening. Volgens artikel 187 van het Wetboek van Strafvordering kan iemand die bij verstek veroordeeld is, als het vonnis niet aan hem persoonlijk is betekend, tegen het vonnis in verzet komen binnen vijftien dagen na de dag waarop hij van de betekening kennis heeft gekregen. Als niet is aangetoond dat hij kennis heeft gekregen van de betekening, kan de bij verstek veroordeelde in verzet komen totdat de termijnen van verjaring van de straf verstreken zijn. Sommige parketten stellen dus alles in het werk om de informatie te verzamelen over de datum van die kennisneming. Andere parketten gaan er daarentegen van uit dat als de deurwaarder een afschrift van de veroordeling bij de veroordeelde thuis achterlaat, dat overeenstemt met de kennisneming door de veroordeelde<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Artikel 38, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek.

<sup>26</sup> In deze omzendbrief komen de verschillende betekeningregels aan bod waarin het Gerechtelijk Wetboek voorziet.

<sup>27</sup> Die parketten doen onder meer een beroep op de politiediensten. Als het materieel onmogelijk is te betekenen door een afschrift van het exploit thuis af te geven, wordt het afschrift bezorgd aan de bevoegde procureur des konings. Die moet de nodige maatregelen nemen om het afschrift aan de geadresseerde te bezorgen, of althans om hem kennis te geven van de betekening. In bepaalde arrondissementen wordt geen beroep meer gedaan op de politiediensten.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat deze tweede werkwijze tot gevolg heeft dat bij verstek uitgesproken vonnissen aan de ontvanger werden toegezonden vóór de effectieve kennisgeving door de veroordeelde. Omdat de veroordeelden vervolgens tegen die vonnissen in verzet kwamen, moet de FOD Financiën zijn invorderingsactiviteiten onderbreken.

Het Rekenhof had in zijn vorige audit vastgesteld dat het kantoor Uitvoering van de correctionele straffen van Brussel vonnissen bij verstek niet meer systematisch betekende. De procureur des Konings van Brussel heeft aangekondigd dat de toestand sindsdien is geregulariseerd dankzij extra personeel dat werd ingezet voor het wegwerken van de achterstand bij de betekeningen. Hij onderstreept ook dat instructies aan de dienst werden gegeven om de betekeningen snel van start te laten gaan zodra de griffie de officiële vonnisafschriften heeft bezorgd.

### 3.4 Grip op de volledigheid en de termijnen van uitvoering

Het Rekenhof stelde in zijn audit van 2014 vast dat de controle op de volledige verzending van alle vonnisuittreksels uitsluitend berustte op de waakzaamheid van de ontvangers van de FOD Financiën en dus geen redelijke zekerheid bood. Het merkte ook op dat de verzendingstermijn van drie dagen tussen de griffies en de ontvangers in het algemeen niet werd nageleefd.

#### 3.4.1 Grip op de volledigheid

##### 3.4.1.1 *Betekening van vonnissen bij verstek*

Als vonnissen bij verstek naar het parket worden gestuurd voor betekening, wordt tegelijk gecontroleerd of alle vonnissen werden overgezonden. De griffie voegt immers bij de vonnissen een overzichtslijst van de overgezonden vonnissen. Bij het invoeren van vonnissen is die lijst het enige controlemiddel waarover het parket beschikt om na te gaan of alle vonnissen wel degelijk werden overgezonden.

Als het parket de vonnissen heeft betekend, zendt het de deurwaardersexploten op papier naar de griffie. Het parket of de griffie kan via geen enkele controlemaatregel nagaan of alle betekende vonnissen werden doorgestuurd. De controle berust enkel op de waakzaamheid van de betrokken ambtenaren. De strafuitvoeringskantoren van de parketten die niet automatisch een herinnering versturen naar de deurwaarders (zie 3.3.2), hebben geen enkele controlemaatregel om te controleren of alle vonnissen bij verstek wel degelijk werden betekend.

##### 3.4.1.2 *Overzending van de vonnisuittreksels naar de ontvanger*

Er kan worden gecontroleerd of de griffies alle vonnisuittreksels aan de ontvangers van de FOD Financiën hebben doorgestuurd. Mach geeft immers voor elk dossier aan of het vonnis effectief werd doorgestuurd. Met Mach kan ook sinds begin 2018, dankzij een zoekopdracht, de lijst van dossiers worden opgesteld die nog niet zijn doorgestuurd. Het programma genereert echter geen herinnering als een vonnis niet werd doorgestuurd.

Mach biedt dus weinig waarborgen qua volledigheid. Men kan er ook geen logische tests in uitvoeren om invoerfouten op te sporen.

De griffies van de rechtbanken waar Mach niet wordt gebruikt, zenden de ontvangers lijsten van vonnissen, zonder te waarborgen dat alle doorgestuurde vonnissen in die lijsten zijn opgenomen. De configuratie van die lijsten is geen efficiënte maatregel om te controleren of alle in kracht van gewijsde gegane vonnissen werden uitgevoerd.

Er wordt in herinnering gebracht dat uit de controle van het Rekenhof bleek dat de griffies niet alle vonnissen aan de ontvangers doorzenden (zie punt 2.3.2.3).

### 3.4.2 Grip op de termijnen

Mach maakt geen automatische herinnering aan om te verzekeren dat het verstrijken van de beroepstermijnen in acht werd genomen. De griffies volgen die termijnen manueel op.

Zodra een vonnis in kracht van gewijsde is gegaan, wordt de verzendingstermijn van drie dagen tussen de griffies en de ontvangers bovendien niet systematisch in acht genomen (zie ook 2.3.2.2).

## 3.5 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof benadrukt de volgende vorderingen ten opzichte van de laatste audit:

- de cartografie van het volledige proces door het Openbaar Ministerie;
- de uitbreiding van het Mach-programma waardoor vonnisuittreksels elektronisch aan de ontvangers kunnen worden overgezonden;
- het uitwerken van richtlijn COL 2/2015 voor de omkadering van de uitvoering.

Ondanks het kwaliteitsvolle werk van de cartografie door het Openbaar Ministerie, is nog niet begonnen met de uitvoering van de maatregelen die erin worden voorgesteld. De uitvoering hangt af van de invoering van Mach in alle arrondissementen. In zijn huidige vorm beantwoordt dat programma niet volledig aan de verwachtingen. Om de oplossingen uit te voeren die het Openbaar Ministerie voorstelt, zijn er bijkomende middelen nodig, onder meer qua informatica.

De FOD Justitie kon ondanks zijn beloften de uitrol van het Mach-programma niet voltooiën in 2014-2015. Het werd eind 2018 afgerond bij de correctionele rechtbanken. Met het Mach-programma kan bovendien de verzending van de vonnissen niet volledig worden geautomatiseerd. De ontvanger moet nog vaak manueel tussenkomen in heel wat gevallen waarin het vonnis integraal wordt overgezonden. Bij de correctionele rechtbanken kan het vonnisuittreksel bovendien niet elektronisch worden doorgestuurd omdat het programma niet is aangepast aan de specifieke tenlasteleggingen voor die rechtbank. Dat heeft tot gevolg dat alle correctionele vonnissen volledig op papier worden toegezonden aan de ontvanger. Dat geldt ook voor de dossiers waarin geen rijksregisternummer of bis-nummer wordt vermeld.

Het Rekenhof benadrukt dat omzendbrief COL 2/2015 beter zal moeten worden gecommuniceerd, aangevuld en operationeler zal moeten worden gemaakt, onder meer op het vlak van de betekening van vonnissen bij verstek, de opvolging van de beroepstermijnen of de internecontrolemaatregelen.

Het wijst er tot slot op dat de controle op de volledige verzending van de vonnissen en de opvolging van de termijnen nog voornamelijk berusten op manuele verrichtingen en de waakzaamheid van de griffies en de strafuitvoeringskantoren. Het Mach-programma heeft geen controle- of rappelfunctie waarmee de interne controle op dat vlak kan worden verbeterd.

In zijn antwoord verklaart de FOD Financiën de module “generieke intake” van First ter beschikking te zullen stellen van de hoven en rechtbanken, de parketten en de FOD Justitie zodat zij de status van dossiers permanent zullen kunnen opvolgen. Bovendien zal de AAI aan de FOD Justitie periodiek een globaal en becijferd verslag van de ontvangen dossiers bezorgen. Aan de hand van de generieke intake kan de FOD Financiën de gegevens die nuttig zijn voor het invorderen van fiscale en niet-fiscale vorderingen eenvormig verwerken door ze te standaardiseren en te structureren. Het Rekenhof is van oordeel dat erop moet worden toegezien dat de invorderingsdiensten van de FOD Financiën door de implementering van die generieke intake niet verstoken blijven van de informatie die ze nodig hebben om vragen van debiteuren te beantwoorden.

In zijn antwoord bevestigt de FOD Justitie dat de generieke intake ter beschikking werd gesteld en dat ze is geïntegreerd voor de inning van de penale boetes in 2020. De FOD Justitie zegt ook alles in het werk te zullen stellen om zijn applicaties verder uit te bouwen. Hij wijst er ook op alle mogelijke inspanningen te hebben geleverd om de aanbevelingen uit het vorige rapport van het Rekenhof te implementeren. Volgens de FOD is het gebrek aan personeel en materiële middelen een belangrijke factor in de voortgang van de IT-projecten.

In het licht van de doelstellingen die in het gemeenschappelijke actieplan werden vastgelegd, concludeert het Rekenhof dat de maatregelen om de uitvoering van de boeten te omkaderen, ontoereikend zijn, zowel op het vlak van de IT-tools als op dat van de interne controle. De uitrol van Mach bij de rechtbanken van eerste aanleg heeft drie jaar langer geduurd dan werd beloofd als reactie op de audit van 2014 en de uitrol beantwoordt niet aan de verwachtingen.



Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen:

<p><b>Uitvoering</b></p>	<p><b>A8.</b> Op basis van de cartografie van de processen door het Openbaar Ministerie en van de verbeterpistes erin, de op korte en lange termijn nagestreefde wijzigingen uitvoeren en voor elke instantie een tijdschema voor de verwezenlijking en de passende middelen vastleggen.</p> <p><b>A9.</b> Het Mach-programma aanpassen aan de specifieke eisen van eerste aanleg om alle vonnissen geautomatiseerd te kunnen verzenden.</p> <p><b>A10.</b> Ervoor zorgen dat de gegevens die nodig zijn voor de invordering, automatisch worden verstuurd vanuit het IT-systeem van Justitie naar dat van de FOD Financiën.</p> <p><b>A11.</b> In het verlengde van A3 tot A5 zorgen voor omkadering en meer nauwkeurige en beter verspreide werkrichtlijnen voor de betrokken instanties.</p>
<p><b>Controle op de volledigheid en opvolging van de termijnen</b></p>	<p><b>A12.</b> Het Mach-programma en het gebruik ervan verbeteren om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• er rappel- en controlemogelijkheden in in te bouwen om daarmee de naleving van de termijnen en de volledige verzending van de vonnissen te waarborgen;</li> <li>• de stappen van het proces te koppelen om te zorgen voor de totale afdekking van de uitvoering en de integratie van alle instanties (griffies en parketten);</li> <li>• het risico te evalueren dat rust op de volledigheid en de kwaliteit van de gegevens door de in te vorderen bedragen te vergelijken in de databases van Justitie en van Financiën;</li> <li>• er een statistische sturingsmodule in in te bouwen.</li> </ul>



## Hoofdstuk 4

# Invordering van de boeten door de FOD Financiën

Het Rekenhof stelde in zijn audit van 2014 vast dat de FOD Financiën onvoldoende grip heeft op de invordering van de penale boeten. Daardoor waren de penale boeten niet effectief en was de gelijke behandeling van de burgers niet gewaarborgd. Het benadrukte dat:

- uniforme werkprocedures ontbreken bij de gewestelijke kantoren;
- het IT-instrument dat de invordering ondersteunt, beperkt is;
- de wettelijke middelen die een invordering mogelijk maken, in het bijzonder fiscale compensatie en het vereenvoudigd derdenbeslag, weinig worden gebruikt.

In dit hoofdstuk onderzoekt het Rekenhof in hoeverre er voor deze opmerkingen verbeteringen zijn gekomen in de invordering door de FOD Financiën.

### 4.1 Instrumenten ter ondersteuning van de invordering

De FOD Financiën heeft overeenkomstig zijn verbintenissen in het gemeenschappelijk actieplan instrumenten gecreëerd om het invorderingsproces te omkaderen en het gebruik van de verschillende beschikbare wettelijke middelen te waarborgen. Deze instrumenten zijn enerzijds instructies voor invorderingsambtenaren en anderzijds het First-computerprogramma om het proces te ondersteunen.

#### 4.1.1 Automatisering van het invorderingsproces

De invorderingsambtenaren baseren zich op het gebruik van de toepassingen First en Debiteurenbeheer. Met die twee programma's kunnen invorderingsacties worden opgestart.

Met het First-programma worden de vonnissen ingevoerd die de instanties van Justitie verzenden. Vervolgens verstuurt het programma automatisch het verzoek tot betalen aan de veroordeelde. Voor elke penale boete die wordt ingevorderd, wordt een dergelijk verzoek verstuurd. Als de veroordeelde niet reageert, wordt vervolgens automatisch een herinnering gegenereerd ongeveer één maand na het verzoek tot betalen. De documenten worden in pakketten verstuurd volgens een geautomatiseerde routine, waardoor de termijn lichtjes kan variëren.

Het First-programma past automatisch fiscale compensatie<sup>28</sup> toe zodra de gegevens zijn ingevoerd. Deze compensatie kan gebeuren zolang de betaling niet is uitgevoerd als de veroordeelde schuldeiser wordt ten aanzien van de administratie.

---

<sup>28</sup> Daarbij wordt een terugbetaling waarop een belastingplichtige recht heeft, gebruikt om belastingen of andere schulden ten aanzien van de Staat te betalen.

Als na de herinnering nog niet betaald is, begint de AAI met de overige invorderingsacties drie maanden na de oorspronkelijke invoer.

Via de IT-module Debiteurenbeheer kunnen individuele dossiers van veroordeelden worden opgevolgd, kan vereenvoudigd derdenbeslag<sup>29</sup> worden opgestart en kunnen bevelen naar de deurwaarders worden gestuurd. Ze wordt ook gebruikt om het solvabiliteitsrisico te identificeren dankzij de score die door het Delphi-dataminingmodel wordt toegekend. Dat model geeft informatie over de inschatting van de toekomstige solvabiliteit van de schuldenaar (vennootschap of natuurlijke persoon). De FOD Financiën is van plan alle functionaliteiten van debiteurenbeheer in First te verwerken.

Door de automatisering van de eerste fasen van de invordering wordt de verzending van de verzoeken tot betaling en van de rappels, en de toepassing van fiscale compensatie gewaarborgd. Het Rekenhof stelt vast dat via computerprogramma's de verschillende invorderingsdemarches die de FOD Financiën aanvat, kunnen worden ondersteund.

Het Rekenhof stelt echter ook vast dat er nog manueel moet worden ingevoerd, omdat Justitie nog vonnissen op niet-geautomatiseerde wijze overzendt. Dat houdt een risico op fouten in en verhoogt de werklast. Zelfs als de vonnissen per e-mail worden toegezonden, moet de ontvanger nog manueel tussenbeide komen (zie 3.2.2).

#### 4.1.2 Instructies in verband met invorderingsacties

De FOD Financiën heeft een instructie die de te voeren invorderingsacties omkadert en de middelen die moeten worden ingezet naargelang van het bedrag van de boete en de door Delphi (een algoritme) toegekende score. Deze instructie bepaalt ook de manier waarop het dossier moet worden geklasseerd (betaling, insolabiliteit of onbepaald uitstel), de uit te voeren acties na de erkenning van de insolabiliteit en de manier waarop de schuld verdwijnt.

Als niet wordt betaald, geeft de instructie de opeenvolgende etappes van de invorderingsprocedure, namelijk eerst een deurwaarder inschakelen, en vervolgens een vereenvoudigd derdenbeslag.

De criteria uit de invorderingsinstructie en de solvabiliteitscriteria die het dataminingmodel Pegasus toekent bepalen of een deurwaarder wordt ingeschakeld. Dat model evalueert hoe waarschijnlijk het is dat een fiscale schuld via een deurwaardersexploot zal worden betaald en het kan de dossierbeheerder op die manier de meest doeltreffende invorderingsstrategie helpen kiezen.

Vereenvoudigd derdenbeslag wordt uitgevoerd op basis van de analyse van de inkomsten van de veroordeelde en de databases van de RSZ. Het wordt in aanmerking genomen op basis van criteria die in de invorderingsinstructies worden gespecificeerd.

---

<sup>29</sup> Uitvoerend beslag onder derden is een gerechtelijke procedure waarmee de schuldeiser met een uitvoerbare titel (vonnis, notariële akte, dwangbevel) beslag kan leggen op alle of een deel van de sommen die een derde aan zijn schuldenaar verschuldigd is (bijvoorbeeld lonen). Via vereenvoudigd derdenbeslag kan de ontvanger beslag laten leggen om de schulden in te vorderen zonder een gerechtsdeurwaarder in te schakelen. Dat beslag wordt via een aangekend schrijven betekend, ten belope van het volledige bedrag of een gedeelte van de schulden (Bron: FOD Financiën, P. Houlliez & D. Rausin, *Formation de base Perception & recouvrement*, derde versie, 2017, p. 120).

De veroordeelde kan een afbetalingsplan voorstellen. De FOD Financiën heeft regels om dat plan te kunnen aanvaarden en een voorwaarde is dat het wordt gevalideerd door de ontvanger. Via First kan de betaling in termijnen worden opgevolgd en als die niet in acht zouden worden genomen, kan de betaling opnieuw opeisbaar worden via andere invorderingsmiddelen.

In de arrondissementen die tijdens de audit werden bezocht, worden alle wettelijke middelen waarover de FOD Financiën beschikt, effectief gebruikt. De invorderingsinstructies geven geharmoniseerde richtlijnen waarmee de ambtenaren van de verschillende kantoren van de FOD Financiën een prioriteitenorde kunnen bepalen voor de invorderingsacties. Die instructies werden verspreid en alle ambtenaren kennen ze.

In de volgende tabel worden de bedragen vermeld die dankzij de verschillende invorderingsacties konden worden ingevorderd. Ter vergelijking worden de nog in te vorderen en de al ingevorderde bedragen vermeld. De bedragen voor het jaar N hebben betrekking op boeten die in de loop van het jaar N in het First-systeem werden ingegeven, zelfs al werden ze in de loop van latere jaren ingevorderd.

**Tabel 4** – *Verdeling van de via gedwongen invordering ingevorderde bedragen (in euro, gegevens op 1/12/2018)*

	2014	2015	2016	2017
Deurwaarders	7.174.293	6.671.745	9.491.330	5.429.918
Vereenvoudigd derdenbeslag	8.422.308	12.017.808	11.418.428	10.778.440
Fiscale compensatie	41.206.488	39.647.550	27.955.588	24.064.902
Beslagleggingen door de algemene administratie van de Douane en Accijnzen	2.208.829	1.727.864	1.163.644	1.008.021
<i>Totaal van de bedragen ingevorderd met dwang</i>	<i>59.011.918</i>	<i>60.064.967</i>	<i>50.028.990</i>	<i>41.281.281</i>
Ingevorderde bedragen	139.622.262	155.497.768	137.938.290	157.010.761

*Bron: FOD Financiën*

De volgende tabel geeft het invorderingspercentage weer wanneer een deurwaarder wordt ingeschakeld.

**Tabel 5** – Invorderingspercentage van aan deurwaarders toevertrouwde vorderingen (in euro en in %, gegevens op 1/12/2018)

Jaar	In te vorderen bedragen	Ingevorderde bedragen	Invorderingspercentage
2014	50.467.544	7.174.293	14,22
2015	60.201.763	6.671.745	11,08
2016	67.490.693	9.491.330	14,06
2017	51.894.546	5.429.918	10,46

Bron: FOD Financiën

De analyse van de dossiers door het Rekenhof bevestigt dat fiscale compensatie mogelijk blijft zolang de invordering loopt. Uit die analyse is echter gebleken dat de invorderingsacties worden voortgezet tot de terugbetaling en niet tot de inkohiering. Tussen de inkohiering en de terugbetaling kan echter één tot twee maanden verstrijken. In dat geval lopen veroordeelden het gevaar dat ze hun boete betalen terwijl ze al is aangezuiverd via compensatie.

Die dubbele betaling kan met het computersysteem op dit moment niet worden vermeden. De AAII stelt lijsten van inkohieringen op die ter beschikking van de ontvangers worden gesteld en die, als ze worden geraadpleegd, het mogelijk maken te vermijden dat invorderingsacties worden ondernomen tegen een veroordeelde voor wie al fiscale compensatie is toegepast.

Het Rekenhof merkt ook op dat de invorderingsinstructies het inschakelen van deurwaarders vóór het vereenvoudigd derdenbeslag plaatsen. Door die keuze wordt een invorderingsmiddel in de hand gewerkt dat duurder is voor de Staat en voor de veroordeelde. Volgens de gegevens van de FOD Financiën bedroegen de deurwaarderskosten voor de invordering van penale boeten in 2017 9.007.270 euro<sup>30</sup> en de in 2017 door hun optreden ingevorderde bedragen 5.429.918 euro.

Het inschakelen van deurwaarders steunt bovendien op het dataminingmodel Pegasus dat niet voor alle belastingplichtigen een score bepaalt. De voorspellende kracht van dat model werd nog niet geëvalueerd. De kwaliteit van het werk van de deurwaarders wordt daarenboven ook niet specifiek opgevolgd door de FOD Financiën. Deze vaststelling sluit aan bij het standpunt van de federale ombudsman. Die wees in zijn verslag van november 2018 over de invordering van fiscale schulden door de FOD Financiën<sup>31</sup> op het gebrek aan controle op en evaluatie van het inschakelen van gerechtsdeurwaarders, onder meer gelet op de kosten die een dergelijk invorderingsmiddel met zich brengen. Het Rekenhof merkt tot slot op dat het vaker inschakelen van deurwaarders de werklast van de griffies nodeloos kan doen toenemen. Die maken immers een afschrift van het vonnis voor de deurwaarders die de afschriften dan moeten bezorgen.

<sup>30</sup> Dat door de FOD Financiën meegedeelde bedrag dekt grotendeels de kosten die samenhangen met de gedwongen invordering van de penale boeten en voor een heel klein deel de invordering van de roerende voorheffing. De FOD Financiën kan de twee soorten kosten niet verder uitsplitsen.

<sup>31</sup> De federale Ombudsman, *Fiscale schulden. De invorderingsstrategie van de FOD Financiën*, Brussel, november 2018, 128 p., <http://www.federaalombudsman.be/nl/content/fiscale-schulden>.

## 4.2 Opvolging en sturing van de invordering

### 4.2.1 Opvolging van de beheersgegevens

De FOD Financiën heeft sturingsinstrumenten op basis van een periodieke beheercyclus gecreëerd om het invorderingsproces te omkaderen. Die beheersgegevens kunnen worden geproduceerd aan de hand van het computerprogramma Cognos. Er worden viermaandelijks vergaderingen georganiseerd om indicatoren op te volgen en zo nodig te beslissen over corrigerende acties.

De volgende hoofdindicatoren en aandachtspunten worden opgevolgd:

- de invorderingsacties die plaatsvinden binnen twee maanden nadat de vordering overgaat naar de fase van de gedwongen invorderingsmiddelen<sup>32</sup>;
- de invorderingsacties die de voorbije zes maanden werden uitgevoerd;
- het aandeel dossiers dat in de loop van de laatste twaalf maanden werd afgesloten;
- de dynamische invorderingsratio (gemiddeld invorderingspercentage op de invordering van de dienst voor de laatste zes maanden);
- de dossiers waarvoor geen enkele actie is gebeurd in de vier maanden nadat de vordering is overgegaan naar de fase van de gedwongen invorderingsmiddelen.

Het Rekenhof stelt vast dat die indicatoren een vooruitgang betekenen in vergelijking met zijn laatste audit van 2014. Ze bieden immers de mogelijkheid de aangevatte invorderingsactiviteiten op te volgen en er via vastgelegde indicatoren over te waken dat de acties homogeen verlopen.

Ze bieden daarnaast informatie over de productie van de invorderingskantoren. Het verifiëren van de afgesloten dossiers en van de dynamische ratio op basis van de resultaten van een kantoor maakt het echter niet mogelijk die resultaten te vergelijken met die van andere kantoren. Aan de hand van die indicatoren kunnen evenmin eventuele achterstallen worden opgespoord<sup>33</sup> (zie punt 4.3).

Bovendien is er momenteel geen enkele indicator die de gedwongen invorderingsmiddelen en het rendement ervan omkadert, zoals het inschakelen van gerechtsdeurwaarders (zie punt 4.1.2).

Tot slot zouden er indicatoren moeten komen waarmee hangende dossiers die de verjaarsdatum naderen of verjaard zijn, kunnen worden opgevolgd (zie punt hierna).

### 4.2.2 Opvolging van onvermogen debiteuren en van de verjaring

Het hoofdbestuur van de AAI volgt de dossiers waarin de insolabiliteit van de veroordeelde werd aangetoond, niet systematisch op. Zo is er geen specifieke opvolging voor de dossiers waarin de veroordeelde onvermogen wordt verklaard of die de verjaarsdatum naderen. Het First-programma genereert immers geen automatische rappel bij het naderen van de verjaarsdatum. Het biedt wel de mogelijkheid de dossiers in kwestie te selecteren.

<sup>32</sup> Eén maand na het versturen van de betalingsherinnering gaat de vordering over naar "code 1", wat betekent dat de FOD Financiën invorderingsmethodes met dwang kan inzetten.

<sup>33</sup> De niet-ingevoerde dossiers zitten niet in het systeem en spelen dus niet mee voor de indicatoren.

Bepaalde lokale kantoren nemen echter het initiatief om een specifieke opvolging te organiseren. Voor die opvolging moet de behandelende ambtenaar de solvabiliteit dossier per dossier analyseren, aangezien hij niet wordt verwittigd als er iets verandert in de financiële toestand van de belastingplichtige.

Volgens het Rekenhof kan het ontbreken van een systematische controle van die dossiers en van het in aanmerking nemen van de verjaringstermijnen de invordering minder doeltreffend maken. De administratie heeft echter een project gelanceerd om de interne controle op de invordering te versterken. Dat project zet onder meer in op een betere controle op de opvolging van de dossiers die de verjaringsdatum naderen en op een betere opvolging van de als oninvorderbaar aangemerkte dossiers.

### 4.3 Behandeling van de achterstand

In de bezochte arrondissementen Charleroi en Luik werden grote achterstanden weggevoerd door tijdelijke personeelsversterking uit andere diensten. In het kantoor van Charleroi werd zo een achterstand van 15.000 dossiers weggevoerd dankzij de tussenkomst van de fiscale invorderingsteams. In Luik kon via personeelsversterking door detachering uit andere diensten een achterstand van meer dan 30.000 dossiers worden weggevoerd. In juli 2018 is de detachering gestopt en werden de acties om achterstand weg te werken onderbroken. In oktober 2018 werd een nieuwe verantwoordelijke aangewezen om de leiding te nemen over de invorderingsdiensten.

De ontvanger van Antwerpen heeft eind 2017 in het kader van de evaluatie van het gebruik van het strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek in het arrondissement Antwerpen gewezen op een achterstand van meer dan 80.000 dossiers die in zijn kantoor nog moesten worden ingevoerd in First.

Het Rekenhof benadrukt dat de FOD Financiën initiatieven heeft genomen om de achterstand weg te werken. Het merkt echter op dat een achterstand een negatieve invloed heeft op de continuïteit van de invordering en dringt er dus op aan dat die probleemsituaties moeten worden geïdentificeerd om er snel iets aan te doen. Het nodige personeel moet worden gewaarborgd om de continuïteit van de invordering te verzekeren.

De geplande reorganisatie van de AAI door de fusie van de diensten van de fiscale en niet-fiscale invordering moet rekening houden met die aanhoudende achterstand om de risico's op dat vlak tot een minimum te beperken. Bij de reorganisatie moet voldoende personeel worden toegekend naargelang van de hoeveelheid te behandelen dossiers.

### 4.4 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof wijst in vergelijking met zijn laatste audit op de volgende vooruitgang bij de FOD Financiën:

- Het hele invorderingsproces wordt ondersteund door een informaticasysteem.
- De procedure wordt omkaderd door een instructie die prioriteiten voor de acties bepaalt.
- Alle beschikbare middelen voor gedwongen invordering worden gebruikt: vereenvoudigd derdenbeslag, het sturen van deurwaarders en fiscale compensatie.



- De verschillende werkprocedures van de kantoren werden eenvormig gemaakt.
- Er werd een beheerscyclus ingevoerd om de invorderingsactiviteiten op te volgen en te sturen aan de hand van performantie-indicatoren.

Om die instrumenten te hanteren moeten echter een aantal problemen worden opgelost om de procedure doeltreffender te maken:

- Er is nog manuele invoer nodig omdat Justitie bepaalde vonnissen niet geautomatiseerd verzendt.
- Het informaticasysteem kan een dubbele betaling via fiscale compensatie niet vermijden als de veroordeelde de boete betaalt tussen de inkohierings- en de terugbetalingsdatum.
- De invorderingsinstructies houden het risico in dat het inschakelen van deurwaarders in de hand wordt gewerkt, wat een duurder invorderingsmethode is waarvan het rendement moet worden geëvalueerd.
- De dossiers waarin de debiteur onvermogen wordt geacht en de verjaringsdatums worden niet systematisch opgevolgd.
- In bepaalde arrondissementen kan het grote aantal achterstallige dossiers een rem zetten op de continuïteit van de invordering.

In zijn antwoord identificeert het college van procureurs-generaal drie verbeterpunten voor het systeem First: de automatische melding van de wijziging van de woonplaats/verblijfplaats, de mogelijkheid tot invoering van de burgerrechtelijke aansprakelijke partij en de koppeling tussen de databanken First en ANG (databank algemene nationale gegevens) voor de inbeslagname van voertuigen door de politie. Het Rekenhof is van oordeel dat dergelijke verbeteringen onderzocht zouden kunnen worden in het overlegorgaan.

De FOD Financiën schuift in zijn antwoord de volgende elementen naar voren:

- In afwachting van het moment waarop alle schulden en alle kredieten in First zullen zijn ingevoerd, zijn er manuele interventies nodig in het systeem dat werd ingesteld om te vermijden dat er een conflict ontstaat tussen de fiscale compensatie en een invorderingsactie. De medewerkers zullen aan de instructies voor dat systeem worden herinnerd.
- De diensten zullen worden herinnerd aan de volgorde van de invorderingsacties. Het inschakelen van deurwaarders gebeurt niet systematisch maar hangt af van de score die het datamining-model Pegasus toekent aan de debiteur. Dat model omvat sinds 17 januari 2019 een specifieke module voor de penale boetes. De AAI werkt in samenspraak met de gerechtsdeurwaarders aan de uitbouw van een platform. De FOD Financiën zal nagaan hoe doeltreffend de opdrachten zijn die via dat platform aan deurwaarders worden toevertrouwd.
- Het is de bedoeling verschillende diensten, applicaties en platforms die nuttig kunnen zijn voor de invordering, in First te integreren<sup>34</sup>. Dat zal gebeuren naarmate de andere vorderingen in First worden opgenomen.
- In 2020 zou in First een module moeten worden geïmplementeerd voor de opvolging van hangende vorderingen. Tot die tijd zal de opvolgingslijst worden uitgebreid tot

<sup>34</sup> Onder meer het al vernoemde platform waarmee opdrachten naar deurwaarders worden gestuurd en *eDeduction* dat de RJV gebruikt om aanvragen tot beslaglegging op het vakantiegeld te versturen.

debiteuren van penale boetes, waardoor het mogelijk wordt de hangende vorderingen manueel te signaleren.

In zijn antwoord preciseert de FOD Financiën ook dat de structurele achterstand bij de behandeling van dossiers in First werd weggewerkt. Sinds april 2019 zijn het de diensten van de fiscale invordering die de andere niet-fiscale ontvangsten invorderen. Daardoor komt er capaciteit vrij om de penale boetes te behandelen. De FOD Financiën verklaart dat op het vlak van human resources voorrang wordt gegeven aan de ambtenaren die belast zijn met de controle.

Het Rekenhof concludeert dat er sinds de laatste audit vooruitgang werd geboekt, maar dat er nog problemen zijn met de IT-omkadering en de opvolging van de invorderingsinstructies.

De aanbevelingen van het Rekenhof luiden:

<p><b>Aanwending van de invorderingsmiddelen</b></p>	<p><b>A13.</b> Bij fiscale compensatie systematisch de inkohieringslijsten checken om te vermijden dat tegelijk een verzoek tot betalen en een aanslagbiljet worden verstuurd en om dubbele betalingen te vermijden.</p> <p><b>A14.</b> Evalueren hoe de prioriteit van de invorderingsacties in de invorderingsinstructies wordt bepaald op basis van hun doeltreffendheid en hun kosten (onder meer de keuze tussen het inschakelen van een deurwaarder of een derdenbeslag).</p> <p><b>A15.</b> Met het oog op continue verbetering de performantie van het inschakelen van deurwaarders evalueren in het licht van de behaalde invorderingsresultaten en in <i>datamining</i> de gevallen aanpassen waarin het noodzakelijk wordt geacht er een beroep op te doen om de penale boeten in te vorderen.</p>
<p><b>Informaticaondersteuning</b></p>	<p><b>A16.</b> De toepassingen die voor de invordering worden gebruikt, verder integreren in First.</p> <p><b>A17.</b> Automatische rappels creëren, onder meer voor verjaring en tenlasteneming van de dossiers in de fase van gedwongen invordering.</p>
<p><b>Opvolging van de invorderingsacties</b></p>	<p><b>A18.</b> Zorgen voor een systematische opvolging van de als insolvelabel aangemerkte dossiers en van de dossiers waarvan de verjaringsdatum nadert.</p> <p><b>A19.</b> Nagaan waar achterstand wordt opgebouwd en voldoende personeel inzetten om die weg te werken, heel in het bijzonder bij de fusie tussen de diensten fiscale en niet-fiscale invordering.</p>

## Hoofdstuk 5

# Uitvoering van de vervangende straffen door de parketten

Het Rekenhof merkte in zijn audit van 2014 op dat de FOD Financiën de informatie over niet-betaalde boeten niet systematisch doorstuurde. Het wees erop dat de parketten de vervangende gevangenisstraffen niet uitvoerden en dat de vervangende straf van een rijverbod op wisselende wijze werd uitgevoerd afhankelijk van het arrondissement. Volgens het Rekenhof brachten die tekortkomingen de geloofwaardigheid van Justitie en de gelijke behandeling van de burgers in gevaar. Het beval daarom aan dat een richtlijn zou worden uitgevaardigd voor het verzenden van de staten 204 naar het parket en dat het parket systematisch de vervangende straf van een rijverbod in overweging zou nemen. Het voegde eraan toe dat de doeltreffendheid van de vervangende gevangenisstraf in vraag kon worden gesteld en dat moest worden onderzocht of er andere vervangende sancties mogelijk zijn. Het Rekenhof onderzoekt in dit hoofdstuk of de vervangende straffen worden uitgevoerd.

### 5.1 Uitvoering van de vervangende straffen

De omzendbrief van het college van procureurs-generaal betreffende de efficiëntere inning van de geldstraffen (COL 2/2015) bepaalt dat de ontvanger van de FOD Financiën het parket voor elk behandeld dossier informeert over de toestand van de invordering van de boete door een lijst te versturen van veroordeelden die betaald hebben ("staat 210" voor de ingevorderde boeten) en van veroordeelden die niet betaald hebben ("staat 204" voor de niet of gedeeltelijk ingevorderde boeten).

Wat de vervangende gevangenisstraffen betreft, preciseert de omzendbrief dat het versturen van de staten 204 nutteloos is aangezien die straffen bijna nooit zullen worden uitgevoerd<sup>35</sup>. Op het vlak van de uitvoering bepaalt ministeriële omzendbrief 1817 van 15 juli 2015 dat de uitvoering van de vervangende gevangenisstraf alleen wordt toegepast als de hoofdgevangenisstraf meer dan drie jaar bedraagt. Voor de vervangende gevangenisstraffen ontraadt de omzendbrief om de staten naar de parketten en auditoraten te sturen, gelet op de werklast die het manueel invoeren in de informaticasystemen vertegenwoordigt en de kleine kans dat die straffen worden uitgevoerd.

In verband met het rijverbod bepaalt diezelfde omzendbrief voor de boeten die na vijf jaar verjaren, dat de staten 204 moeten worden overgezonden drie jaar na de ontvangst van

<sup>35</sup> Hij preciseert niettemin dat "die staten in elk geval stelselmatig moeten worden bijgehouden opdat duidelijkheid zou komen over het aantal vervangende straffen die zouden moeten worden uitgevoerd en beleidsbeslissingen door de minister van Justitie zouden kunnen worden genomen. In de FOD Financiën zal ernaar gestreefd worden jaarlijks lijsten van opgemaakte "staten 204" over te maken". De Nederlandstalige tekst preciseert dat die lijsten worden bezorgd aan het secretariaat van het college van procureurs-generaal. In de praktijk worden die lijsten niet overgezonden.

de vonnisuittreksels<sup>36</sup>. Hij preciseert dat de politieparketten en de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg de vervangende straffen van een rijverbod moeten uitvoeren. De omzendbrief onderstreept tot slot dat de parketten de FOD Financiën op hun beurt moeten informeren over de uitvoering van de vervangende straf opdat de eventuele gerechtskosten en de bijdragen aan het fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders nog zouden kunnen worden geïnd.

Het Rekenhof stelt vast dat de uitvoering van de vervangende straffen een groot probleem blijft. Enerzijds stuurt de FOD Financiën de lijsten van de veroordeelden niet elektronisch omdat de programma's First en Mach niet compatibel zijn. Eind 2017 was al sprake van mogelijke technische oplossingen, maar bij het afsluiten van de audit was er nog geen enkele daarvan geïmplementeerd. Bovendien is geen enkele, zelfs geen tijdelijke, globale structurele oplossing uitgewerkt voor dat gebrek aan communicatie tussen ontvangers en parketten. Dat verhindert de uitvoering van de vervangende straffen. Anderzijds heeft het Rekenhof in de arrondissementen die tijdens de audit werden bezocht, vastgesteld dat geen enkele "staat 204" werd verstuurd. De bezochte strafuitvoeringskantoren hebben trouwens verklaard dat de vervangende straffen er al jaren niet meer worden uitgevoerd.

Naar aanleiding van de cartografie van de processen waar het Openbaar Ministerie aan werkt, heeft de voorzitter van het college van procureurs-generaal tot slot op 11 oktober 2017 aan de minister van Justitie gevraagd de regels voor de toepassing van ministeriële omzendbrief 1817 over de vervangende gevangenisstraf te herzien<sup>37</sup>. Dat is niet gebeurd.

## 5.2 Conclusies en aanbevelingen

Er is onvoldoende vooruitgang bij de toepassing van de vervangende straffen. Hoewel omzendbrief COL 2/2015 de verantwoordelijkheden van de betrokken instanties in detail beschrijft, worden de vervangende straffen nog steeds niet toegepast in de bezochte arrondissementen. De administraties beschikken niet over centrale informatie over het aantal vervangende straffen die moeten worden uitgevoerd.

Het Rekenhof concludeert dat wat de uitvoering van de vervangende straffen betreft, geen vooruitgang werd geboekt sinds het vorige auditverslag. Het heeft in de bezochte arrondissementen kunnen vaststellen dat de staten 204 van de ontvangers niet worden doorgestuurd naar het parket. De toestand is er dus op achteruitgegaan in vergelijking met de vorige audit. Zoals in 2014 onderstreept het Rekenhof het belang van de uitvoering van die straffen in het licht van de principes van de rechtsstaat, de gelijke behandeling van de burgers ten opzichte van Justitie en de effectiviteit van de strafrechtelijke reactie.

<sup>36</sup> De omzendbrief preciseert dat die "staten 204" tot voor kort in regel slechts twee maanden voorafgaand aan de verjaring werden overgezonden, "wat voor de parketten nagenoeg geen mogelijkheden tot het ten uitvoer leggen van de vervangende straffen bood". Hij beveelt aan die staten vroeger over te zenden in overleg met de parketten.

<sup>37</sup> De omzendbrief moet worden aangepast om de vervangende gevangenisstraffen uit te voeren bij veroordelingen van meer dan 900 euro met vier maanden vervangende gevangenisstraf.

De FOD Justitie preciseert in zijn antwoord dat door de uitbouw van de module “generieke intake” van First (zie punt 3.5) de betaalstatus van boetes permanent zal kunnen worden gecontroleerd. In dat nieuwe systeem zullen de staten 204 rechtstreeks aan de parketten worden doorgegeven.

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbeveling:

**Uitvoering van de  
vervangende straffen**

**A20.** Een duidelijk beleid voor de vervangende straffen definiëren en ervoor zorgen dat ze in alle arrondissementen worden uitgevoerd.



## Hoofdstuk 6

# Conclusies en aanbevelingen

## 6.1 Conclusies

Bij de uitvoering van de penale boeten staat er op financieel vlak veel op het spel voor de Staat en is ook de geloofwaardigheid van Justitie in het geding. Het Rekenhof heeft die uitvoering al drie keer onderzocht. In zijn laatste audit van 2014 was het van oordeel dat de ernst van de situatie en de poeve vooruitgang die werd geboek, een nieuwe opvolgings-audit rechtvaardigden. Deze opvolgingsaudit is in januari 2019 afgerond en onderzoekt of de instanties van Justitie en de FOD Financiën de aanbevelingen van het Rekenhof hebben uitgevoerd.

### 6.1.1 Acties als antwoord op de aanbevelingen van 2014

Het Rekenhof wijst op de volgende punten van vooruitgang bij de coördinatie van het proces van de uitvoering van de penale boeten:

- Een actieplan definieert een gemeenschappelijke strategie en een gemeenschappelijke omzendbrief omkadert alle fasen van het proces.
- Er werd een coördinatieorgaan opgericht om het gemeenschappelijk plan op te volgen en verbeteringen voor te stellen.
- Er werd bij Justitie één verantwoordelijke aangesteld die het proces moet optimaliseren.
- Het Openbaar Ministerie heeft het volledige proces geanalyseerd en voorstellen geformuleerd om het te verbeteren.

Het Rekenhof stelt bij Justitie vast dat het Mach-programma waarmee bepaalde stappen van het proces kunnen worden geautomatiseerd, in alle arrondissementen werd geïnstalleerd voor de politierechtbanken en de rechtbanken van eerste aanleg.

Bij de FOD Financiën werd het invorderingsproces volledig geautomatiseerd en werd een instructie uitgewerkt om het inzetten van de gedwongen invorderingsmiddelen te omkaderen. De FOD gebruikt bovendien al die invorderingsmiddelen en volgt zijn activiteiten op met behulp van beheersindicatoren.

### 6.1.2 Risico's die niet onder controle zijn en vastgestelde problemen

Het Rekenhof onderstreept dat in het algemeen verschillende projecten om tegemoet te komen aan zijn opmerkingen, onvoldoende zijn uitgevoerd.

Zo stelt het op het vlak van coördinatie en sturing van het proces het volgende vast:

- De nodige middelen om het plan uit te voeren, werden niet vrijgemaakt en er werden geen uitvoeringstermijnen vastgelegd.
- De geplande gemeenschappelijke rapportering is er niet.
- Het overlegorgaan heeft geen aanbevelingen geformuleerd.

- De voorstellen van het Openbaar Ministerie om het proces te verbeteren, zijn nog niet uitgevoerd.
- De beschikbare gegevens worden niet gebruikt om tot volledige beheersindicatoren te komen, bijvoorbeeld over de uitvoering van de straffen door Justitie of de interacties met de FOD Financiën, en om heel het proces te kunnen opvolgen en sturen.

De beheerstermijnen die het Rekenhof heeft berekend, blijven hoger liggen dan wat redelijk is. Uit een test bij de drie bezochte arrondissementen is bovendien gebleken dat nagenoeg 5 % van de vonnissen op tegenspraak die in de loop van een week werden uitgesproken en waarvan werd verklaard dat ze naar de ontvangers werden verzonden, zich niet in de database van de FOD Financiën bevinden. Het is dus niet zeker dat al die vonnissen worden verstuurd.

De algemene uitrol van het Mach-programma bij Justitie, die tegen 2014-2015 was gepland, heeft vertraging opgelopen. Het Rekenhof moet opmerken dat dat programma, hoewel de uitrol al verschillende jaren is uitgesteld, niet is aangepast aan de specifieke eisen van de rechtbanken van eerste aanleg en dat de informatie niet volledig automatisch kan worden overgezonden. Het programma beantwoordt in zijn huidige versie niet ten volle aan de doelstellingen. Dat gebrek aan automatisering van de verzending van uittreksels van vonnissen van de FOD Justitie naar de FOD Financiën en het gebrek aan volledigheid van die verzending dat de audit heeft aangetoond, creëert het risico op manipulatie van gegevens.

Het Rekenhof heeft enkele aandachtspunten bij de FOD Financiën geïdentificeerd, ondanks de automatisering en de omkadering van het proces:

- Dossiers die de verjaringsdatum naderen, moeten beter worden opgevolgd.
- Als bepaald wordt welke invorderingsactie prioriteit krijgt, moeten de kosten en het rendement ervan worden meegerekend, in het bijzonder bij het inschakelen van deurwaarders.
- Verschillende arrondissementen hebben achterstand bij de behandeling van de invorderingsdossiers.

Het Rekenhof stelt bovendien vast dat geen vooruitgang is geboekt bij de uitvoering van de vervangende straffen. De toestand gaat er zelfs op achteruit. In de drie bezochte arrondissementen wordt de uitvoering van de vervangende straffen al ettelijke jaren verhinderd doordat de ontvangers de parketten niet meer informeren over de dossiers waarin geen invordering mogelijk is.

In conclusie is het Rekenhof van oordeel dat de voornaamste verbeteringen die het sinds zijn audit van 2014 heeft vastgesteld, betrekking hebben op de invordering door de FOD Financiën. De betrokken instanties hebben weliswaar inspanningen geleverd voor de coördinatie en de sturing bij de FOD Justitie, maar de projecten die aan zijn aanbevelingen tegemoetkwamen, werden onvoldoende uitgevoerd. De automatisering van het proces bij Justitie blijft onvoldoende. Er is bovendien geen enkele oplossing geboden voor de niet-uitvoering van de vervangende straffen, wat de doeltreffendheid van de straffen schaadt en de geloofwaardigheid van Justitie aantast.



Het Rekenhof stelt voor dat de betrokken instanties een stand van zaken opmaken en een nieuw actieplan definiëren. Dat plan moet steunen op de cartografie van het Openbaar Ministerie. Het moet de uitvoeringskalender en de nodige middelen preciseren, onder meer voor de IT-investeringen. Het moet ook streven naar een betere opvolging en sturing van het proces door middel van beheersgegevens en -indicatoren.

## 6.2 Aanbevelingen

Opvolgingsmechanismen	Onderdeel van het verslag	Aanbeveling	Verantwoordelijke actor
<b>Strategie, coördinatie en sturing</b>			
Strategie	2.1	<b>A1.</b> De balans opmaken van de uitvoering van het huidige actieplan voor de bevoegde ministers; de krachtlijnen van het volgende plan definiëren door de uitvoeringstermijnen en de nodige budgettaire middelen erin op te nemen.	<b>Overlegorgaan</b>
Coördinatie-mechanismen	2.2	<b>A2.</b> Het overlegorgaan meer betrekken bij de gemeenschappelijke structurele problemen en de oplossingen daarvoor beter identificeren (bv. het verzenden van de staten 204 en de toepassing van de vervangende straffen).	<b>Overlegorgaan en Openbaar Ministerie</b>
		<b>A3.</b> De werkrichtlijnen op lokaal niveau actualiseren, verspreiden en invoeren door de tussenliggende hiërarchische niveaus en de beschikbare informatiekanalen in te schakelen.	
		<b>A4.</b> De rol van referentiemagistraten die bij de parketten werden aangewezen, versterken om de coördinatie tussen de griffies, de parketten en de diensten van de ontvanger op het niveau van de arrondissementen te verbeteren.	
		<b>A5.</b> Een plan voor continue opleiding voor alle betrokken instanties per arrondissement invoeren.	<b>Overlegorgaan, Openbaar Ministerie en FOD Financiën</b>
Opvolging en sturing	2.3	<b>A6.</b> Beheersgegevens produceren aan de hand van de bestaande databases (bij de FOD Financiën en de FOD Justitie) om het invorderingsproces beter te kunnen sturen en pistes voor continue verbetering te kunnen identificeren. Zien welke beheersgegevens nodig zijn voor de sturing en deze opvolgen.	<b>Overlegorgaan</b>
	<b>A7.</b> Elk jaar aan de bevoegde ministers een verslag bezorgen over de uitvoering van het actieplan, met aandacht voor de problemen bij de uitvoering van het proces en de mogelijke oplossingen.		

Opvolgingsmechanismen	Onderdeel van het verslag	Aanbeveling	Verantwoordelijke actor
<b>Uitvoering van de geldboeten door Justitie</b>			
Uitvoering	3.1	<p><b>A8.</b> Op basis van de cartografie van de processen door het Openbaar Ministerie en van de verbeterpistes erin, de op korte en lange termijn nagestreefde wijzigingen uitvoeren en voor elke instantie een tijdschema voor de verwezenlijking en de passende middelen vastleggen.</p>	Openbaar Ministerie en FOD Justitie
		<p><b>A9.</b> Het Mach-programma aanpassen aan de specifieke eisen van eerste aanleg om alle vonnissen geautomatiseerd te kunnen verzenden.</p>	
		<p><b>A10.</b> Ervoor zorgen dat de gegevens die nodig zijn voor de invordering, automatisch worden verstuurd vanuit het IT-systeem van Justitie naar dat van de FOD Financiën.</p>	
Controle op de volledigheid en opvolging van de termijnen	3.2	<p><b>A11.</b> In het verlengde van A3 tot A5 zorgen voor omkadering en meer nauwkeurige en beter verspreide werkrichtlijnen voor de betrokken instanties.</p> <p><b>A12.</b> Het Mach-programma en het gebruik ervan verbeteren om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• er rappel- en controlemogelijkheden in in te bouwen om daarmee de naleving van de termijnen en de volledige verzending van de vonnissen te waarborgen;</li> <li>• de stappen van het proces te koppelen om te zorgen voor de totale afdekking van de uitvoering en de integratie van alle instanties (griffies en parketten);</li> <li>• het risico te evalueren dat rust op de volledigheid en de kwaliteit van de gegevens door de in te vorderen bedragen te vergelijken in de databases van Justitie en van Financiën;</li> <li>• er een statistische sturingsmodule in in te bouwen.</li> </ul>	FOD Justitie, overlegorgaan en FOD Financiën

Opvolgingsmechanismen	Onderdeel van het verslag	Aanbeveling	Verantwoordelijke actor
<b>Invoering van de boeten door de FOD Financiën</b>			
Aanwending van de invorderingsmiddelen	4.1	<b>A13.</b> Bij fiscale compensatie systematisch de inkohieringslijsten checken om te vermijden dat tegelijk een verzoek tot betalen en een aanslagbiljet worden verstuurd en om dubbele betalingen te vermijden.	FOD Financiën
		<b>A14.</b> Evalueren hoe de prioriteit van de invorderingsacties in de invorderingsinstructies wordt bepaald op basis van hun doeltreffendheid en hun kosten (onder meer de keuze tussen het inschakelen van een deurwaarder of een derdenbeslag).	
		<b>A15.</b> Met het oog op continue verbetering, de performantie van het inschakelen van deurwaarders evalueren in het licht van de behaalde invorderingsresultaten en in dataming de gevallen aanpassen waarin het noodzakelijk wordt geacht er een beroep op te doen om de penale boeten in te vorderen.	
Informatica-ondersteuning	4.2	<b>A16.</b> De toepassingen die voor de invordering worden gebruikt, verder integreren in First.	FOD Financiën
		<b>A17.</b> Automatische rappels creëren, onder meer voor verjaring en tenlasteneming van de dossiers in de fase van gedwongen invordering.	
Opvolging van de invorderingsacties	4.3	<b>A18.</b> Zorgen voor een systematische opvolging van de als insolvel aangemerkte dossiers en van de dossiers waarvan de verjaringsdatum nadert.	FOD Financiën
		<b>A19.</b> Nagaan waar achterstand wordt opgebouwd en voldoende personeel inzetten om die weg te werken, heel in het bijzonder bij de fusie tussen de diensten fiscale en niet-fiscale invordering.	
<b>Uitvoering van de vervangende straffen door de parketten</b>			
Uitvoering van de vervangende straffen	5.1	<b>A20.</b> Een duidelijk beleid voor de vervangende straffen definiëren en ervoor zorgen dat ze in alle arrondissementen worden uitgevoerd.	Minister van Justitie en Openbaar Ministerie

## Bijlage

## Antwoord van de minister



VICE-EERSTEMINISTER  
**ALEXANDER DE CROO**  
 Minister van Financiën en Ontwikkelingsamenwerking

Het Rekenhof  
 Eerste Voorzitter  
 Rue de la Régence 2  
 B-1000 Brussel  
 België

**Uw bericht van**  
 27 augustus 2019  
**Ons kenmerk**  
 KCFin/dcr/B.O. Adv. 3

**Uw kenmerk**  
**Dossier behandeld door**  
 Arne Christoffels

**Brussel**  
 29.08.2019  
**Contact via**  
 arne.christoffels@decroo.fed.be

Geachte heer Eerste Voorzitter,

Mijn beleidscel heeft ingevolge uw brief van 27 augustus 2019 kennis kunnen nemen van het ontwerprapport betreffende de uitvoering van de penale boeten en de opvolging van de aanbevelingen van 2014.

Wij hebben het ontwerprapport met grote aandacht gelezen en hebben geen verdere inhoudelijke opmerkingen.

Mijn administratie zal de opdracht krijgen om te onderzoeken welke verbeteringen er in de toekomst kunnen worden geïmplementeerd.

Met vriendelijke groeten

Alexander De Croo

Beleidscel van de Vice-eersteminister en minister van Financiën en Ontwikkelingsamenwerking  
 Finance Tower / Kruidtuinlaan 50 bus 61 / B-1000 Brussel / België  
 tel. +32 2 792 99 00 / fax +32 2 792 99 01 / info@decroo.fed.be

.be



Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.  
*Il existe aussi une version française de ce rapport.*

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden  
op de internetsite van het Rekenhof.



**WETTELIJK DEPOT**  
D/2019/1128/35

**PREPRESS EN DRUK**  
Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

**COVERFOTO**  
Shutterstock

**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

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