



Rekenhof



Uitvoering van de penale boeten

Opvolgingsaudit



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, januari 2014



Rekenhof

Uitvoering van de penale boeten

Opvolgingsaudit



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof op 15 januari 2014

Uitvoering van de penale boeten

Dit verslag is het derde waarin het Rekenhof de invordering door de Staat onderzoekt van de penale boeten die de hoven en rechtbanken uitspreken.

In april 2000 stipte het Rekenhof aan dat de FOD Financiën maar weinig middelen ter beschikking stelt voor het invorderen van de penale boeten en dat het invorderingsproces niet werd beheerst.

In februari 2007 publiceerde het de resultaten van een audit over het gehele proces, van de uitspraak van de veroordeling tot en met de uitvoering van de geldboete of van de vervangende straf die de rechter heeft opgelegd. Het Rekenhof bevestigde de zwakke punten die in 2000 aan het licht waren gekomen bij de FOD Financiën en voegde hieraan verschillende lacunes aan toe bij de uitvoering van de opdrachten waarvoor Justitie verantwoordelijk is. Het Rekenhof beval Justitie en Financiën aan om op korte termijn prioritaire en fundamentele maatregelen te nemen om hieraan iets te doen.

In zijn audit van 2013 onderzoekt het Rekenhof de strategie en de coördinatie tussen de FOD Financiën en Justitie, de tenuitvoerlegging van de straffen door Justitie, de invordering door de FOD Financiën en de rapportering over deze processen.

Algemeen gesproken stelt het Rekenhof weinig vooruitgang vast sinds 2007, ondanks de engagementen die de betrokken ministers toen zijn aangegaan. Het beveelt aan dat de Ministerraad een actieplan zou goedkeuren. In dit actieplan moeten de doelstellingen en de middelen om de geldboeten beter uit te voeren, worden omschreven. Een significante verbetering van de coördinatie tussen de betrokken overheden zou snel resultaat moeten opleveren.

Het Rekenhof stelt vast dat er geen enkele effectieve vooruitgang werd geboekt op het gebied van strategie of coördinatie tussen de actoren om de uitvoering van de veroordelingen tot een geldboete te verbeteren. Zo is voor de tenuitvoerlegging van de straffen door Justitie de elektronische overdracht van de uittreksels van vonnissen aan Financiën niet veralgemeend en bestaan er geen begeleidende maatregelen voor. De elektronische overdracht wordt niet toegepast in acht van de 27 gerechtelijke arrondissementen.

De rol van de griffies en van de strafuitvoeringskantoren van het parket is zwak omkaderd op het gebied van de tenuitvoerlegging van de penale boeten. Deze rol werd niet geformaliseerd door middel van algemene instructies. Het parket houdt geen toezicht op de effectiviteit van de tenuitvoerlegging van deze straffen. Deze organisatie geeft geen redelijke zekerheid dat alle geldboeten worden meegedeeld aan de ontvangers van Financiën zodat die ze kunnen invorderen.

Op het gebied van invordering had de minister van Financiën zich ertoe verbonden tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof door het parlement nieuwe invorderingsinstrumenten te laten goedkeuren zoals het vereenvoudigd derdenbeslag en de fiscale compensatie, door de uitvoering van het informaticaproject Stimer, en door organisatorische maatregelen. De aanpassingen aan de wet werden inderdaad goedgekeurd door het parlement. De uitvoering

ervan heeft echter, net zoals Stimer en de organisatorische maatregelen, niet tot de verwachte resultaten geleid.

De FOD Financiën heeft de verbetering van het beheer van de invordering van de penale boeten volledig gebaseerd op de ontwikkeling van Stimer. Sinds januari 2012 gebruiken de meeste ontvangkantoren dit systeem, hoewel het nog niet volledig ontwikkeld is. Voor de boeten die in dit systeem worden geregistreerd, stuurt Stimer geen betalingsherinneringen, voert het geen gedwongen invordering door en kan het aan het parket niet signaleren dat een boete niet kan worden ingevorderd. Die informatie is nochtans noodzakelijk om het parket toe te laten een vervangende straf uit te voeren. Bij gebrek aan bevredigende ontwikkelingen heeft de minister van Financiën bovendien de overeenkomst die voor Stimer werd gesloten, in januari 2013 moeten opzeggen.

Daarnaast beantwoorden de nieuwe wettelijke invorderingsmiddelen niet aan de verwachtingen. Zo wordt de fiscale compensatie, die sinds 2009 mogelijk is, niet systematisch gebruikt in alle ontvangkantoren, terwijl het de meeste efficiënte invorderingsmaatregel is. Het vereenvoudigd derdenbeslag, dat toegelaten is sinds 2007, kan niet meer worden gebruikt door vertraging bij de administratie Niet-Fiscale Invordering van de FOD Financiën.

Tot slot zijn de invorderingsprocedures niet altijd geüniformiseerd binnen de ontvangkantoren van de penale boeten en leggen de ontvangers geen rekenschap af over de doeltreffendheid van hun werk bij hun centrale administratie binnen de FOD Financiën.

Door de instructie uit december 1999 van de minister van Justitie aan de parketten om vervangende gevangenisstraffen niet langer uit te voeren, is de enige vervangende straf die kan worden uitgevoerd het verval van het recht tot sturen. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de informatie die de FOD Financiën geeft over de onbetaalde boeten verre van systematisch is. In de gevallen waarbij het parket wordt ingelicht over deze onbetaalde boeten, voert het het verval van het recht tot sturen al naargelang van het arrondissement of zelfs afhankelijk van de rechtbank binnen hetzelfde arrondissement op een andere wijze uit.

Er werd geen rapportering over het uitvoeringsproces van de penale boeten ingevoerd. De gegevens van de FOD Financiën worden niet benut om er informatie uit te halen over het invorderingspercentage van de penale boeten. Justitie ontvangt bijgevolg geen statistieken over de invordering van de penale boeten die van nut zouden kunnen zijn bij een denkoefening over het strafrechtelijk beleid.

Voor het Rekenhof is een gezamenlijke rapportering door de FOD Financiën en de FOD Justitie over de uitvoering van de geldboeten en de vervangende straffen van prioritair belang om de beslissingen te verduidelijken die moeten worden genomen om de effectiviteit van deze straffen te garanderen.

Volgens het Rekenhof brengen de gebrekkige beheersing van de invordering van de penale boeten en het falen van de vervangende straffen de effectiviteit van de straffen, de rechtstaat, het vertrouwen in het gerecht en de gelijkheid tussen burgers in het gedrang.

In zijn antwoord kondigt de minister van Financiën aan dat hij zijn administratie de opdracht heeft gegeven om samen met de administratie van Justitie een actieplan uit te werken dat moet

tegemoetkomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof. De minister heeft zich ertoe verbonden om dit actieplan in januari 2014 in de Ministerraad voor te stellen samen met de minister van Justitie. Het Rekenhof zal in elk geval onderzoeken welk gevolg wordt gegeven aan de conclusies en aanbevelingen van dit verslag vanaf 2016.

Hoofdstuk 1

Inleiding	13
1.1 Context	15
1.2 Auditverslagen van 2000 en 2007 en opvolgingsaudit	15
1.3 Auditmethodes en gesprekspartners	16
1.4 Tijdschema van de audit	17
1.5 Antwoorden van de ministers	17
1.6 Beschrijving van het proces van uitvoering van de penale boeten	17
1.7 Verwante ontwikkelingen	19

Hoofdstuk 2

Strategie en coördinatie tussen de FOD Financiën en de FOD Justitie	21
2.1 Initiële audit	23
2.2 Opvolgingsaudit	23
2.2.1 Strategie voor verbetering en coördinatie	23
2.2.2 Aanwijzing van één enkele verantwoordelijke	24
2.3 Conclusies en aanbevelingen	25

Hoofdstuk 3

Uitvoering van de boeten door Justitie	27
3.1 Initiële audit	29
3.2 Opvolgingsaudit	29
3.2.1 Elektronische overzending van de gegevens aan de ontvanger	29
3.2.2 Inachtneming van de termijn van drie dagen voor de overzending aan de ontvanger	31
3.2.3 Internecontrolemaatregelen	32
3.3 Conclusies en aanbevelingen	34

Hoofdstuk 4

Invordering door de FOD Financiën	37
4.1 Initiële audit	39
4.2 Opvolgingsaudit	40
4.2.1 Stimer	40
4.2.2 Fiscale compensatie	42
4.2.3 Vereenvoudigd beslag	43
4.2.4 Administratieve organisatie van de invordering	45
4.3 Conclusies en aanbevelingen	49
4.3.1 Stimer	49
4.3.2 Wijzigingen in de wetgeving	49
4.3.3 Administratieve organisatie	50
4.3.4 Aanbevelingen	50

Hoofdstuk 5

Uitvoering van de vervangende straffen	53
5.1 Initiële audit	55
5.2 Opvolgingsaudit	55
5.2.1 Inlichten van het parket	55
5.2.2 Actiemiddelen	57
5.3 Conclusies en aanbevelingen	58

Hoofdstuk 6

Rapportering	61
6.1 Justitie	63
6.1.1 Initiële audit	63
6.1.2 Opvolgingsaudit	63
6.2 Financiën	63
6.2.1 Initiële audit	63
6.2.2 Opvolgingsaudit	64
6.3 Conclusies en aanbevelingen	65

Hoofdstuk 7

Conclusies en aanbevelingen	67
7.1 Conclusies	69
7.2 Aanbevelingen	70

Bijlage

Brief van de minister van Financiën	73
--	-----------

Hoofdstuk

Inleiding



1.1 Context

Het proces dat door deze audit wordt onderzocht, begint zodra een vonnis wordt uitgesproken waarbij iemand tot een penale boete wordt veroordeeld¹. Het omvat alle maatregelen om deze hoofdstraf en de vervangende straffen uit te voeren². De openbare instanties binnen dit proces van uitvoering zijn de griffies van de hoven en rechtbanken, de parketten en de ontvangkantoren van de administratie Niet-Fiscale Invordering van de FOD Financiën.

Voor 2011 bedroegen de ontvangsten van penale boeten die de ontvangers van de FOD Financiën registreerden, 60.137.340 euro. De vermoedelijke ontvangsten voor 2012 die zijn opgenomen in de rijksmiddelenbegroting van 2013 bedroegen 61.640.774 euro.

1.2 Auditverslagen van 2000 en 2007 en opvolgingsaudit

Dit verslag vormt een vervolg op twee auditverslagen die het Rekenhof in 2000 en 2007 heeft gepubliceerd.

In april 2000 heeft het Rekenhof een audit³ gewijd aan de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten door de Administratie van de Domeinen⁴. Daarin stipte het Rekenhof aan dat de middelen die ter beschikking van de ontvangkantoren werden gesteld, ontoereikend waren en dat het invorderingsproces helemaal niet werd beheerst. Dat laatste bleek o.m. uit het feit dat de ontvangers of het centraal bestuur van Financiën niet in staat waren de invorderingspercentages van de penale boeten voor te leggen. Aan de hand van die percentages kon het aandeel worden berekend van de penale boeten die effectief waren betaald.

In februari 2007 heeft het Rekenhof vervolgens een verslag gepubliceerd over de uitvoering van de patrimoniale straffen (penale boeten en bijzondere verbeurdverklaringen)⁵. Het gedeelte van die audit dat was gewijd aan de penale boeten (dat als de initiële audit wordt beschouwd verder in dit verslag) had betrekking op het volledige uitvoeringsproces (Justitie en Financiën). Dit verslag bevestigde de conclusies van de audit van 2000 wat de FOD Financiën betreft. Het wees op verschillende zwakke punten bij de uitvoering van de opdrachten van Justitie. Het Rekenhof beval Justitie en Financiën aan om op korte termijn prioritaire en fundamentele maatregelen te nemen om hieraan iets te doen.

¹ Een penale boete is een geldsom waartoe iemand wordt veroordeeld bij wijze van sanctie voor een overtreding die hij heeft begaan.

² Een vervangende straf is een straf die bij de veroordeling wordt uitgesproken om te worden toegepast in de plaats van de hoofdstraf indien die niet wordt uitgevoerd. Het kan gaan om een gevangenisstraf of het verval van het recht tot het besturen van een motorvoertuig.

³ 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, 46 p. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

⁴ Op het moment van deze audit maakte de Administratie van de Domeinen binnen het federale ministerie van Financiën deel uit van de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen. Ze was o.m. belast met de invordering van de fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen ten gunste van de Staat, in alle gevallen waarbij de wet deze bevoegdheid niet uitdrukkelijk aan een andere administratie had toegekend.

⁵ Rekenhof, *Uitvoering van de patrimoniale straffen – Penale boeten en bijzondere verbeurdverklaringen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, februari 2007, 95 p. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

De huidige opvolgingsaudit heeft betrekking op de volgende punten:

- **de strategie en de coördinatie tussen de FOD Financiën en de FOD Justitie** met betrekking tot de uitvoering en de inning van de penale boeten (doelstellingen, normen, indicatoren, sturing) – zie hoofdstuk 2;
- **de uitvoering van de straffen door Justitie** (betekening van de vonnissen bij verstek, doorgeven van de gegevens aan de ontvangers van de FOD Financiën, kwaliteit van de interne controle en van de omkadering) – zie hoofdstuk 3;
- **de invordering door de FOD Financiën** (gebruik van de diverse invorderingsinstrumenten, uitwisseling van informatie met de parketten, kwaliteit van de interne controle en van de omkadering) – zie hoofdstuk 4;
- **de rapportering van de FOD Financiën en van de FOD Justitie** over de betaling van de penale boeten, of bij gebrek daaraan, over de uitvoering van de vervangende straffen (statistieken, indicatoren) – zie hoofdstuk 6.

1.3 Auditmethodes en gesprekspartners

Het Rekenhof heeft de volgende auditmethodes gebruikt:

- onderzoek van de wetgeving;
- onderzoek van het proces van de inning van de penale boeten en van de uitvoering van de vervangende straf;
- vragenlijsten aan een reeks actoren binnen het proces;
- gesprekken met die actoren;
- analyse van het gevolg dat werd gegeven aan een steekproef van uittreksels van vonnissen.

Wat Justitie betreft, heeft het Rekenhof de volgende personen ontmoet:

- de voorzitter van de Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde;
- de voorzitter van het college van procureurs-generaal (procureur-generaal van Antwerpen);
- een advocaat-generaal bij het hof van beroep van Gent;
- de procureur des Konings van Bergen, de verantwoordelijken voor de uitvoering van de correctionele straffen en de politiestraffen, alsook de hoofdgriffiers van de correctionele rechtbank en de politierechtbank van Bergen;
- de verantwoordelijken van de kantoren voor de uitvoering van de correctionele straffen en de politiestraffen, de hoofdgriffier van de correctionele rechtbank en de hoofdgriffier van de politierechtbank van Brussel;
- de dienst ICT van de FOD Justitie.

Wat Financiën betreft, heeft het Rekenhof de volgende personen ontmoet:

- de verantwoordelijken van de administratie Niet-Fiscale Invordering van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD);
- de verantwoordelijken van de dienst ICT van de FOD Financiën;
- de gewestelijke directrice van de FOD Financiën van Luik;
- de ontvangers van de penale boeten van Brussel I (correctionele boeten), Brussel II (politieboeten), Luik, Mechelen en Bergen.

1.4 Tijdschema van de audit

Juli 2012	Aankondiging van de opvolgingsaudit aan de minister van Justitie, de minister van Financiën, de voorzitter van de FOD Justitie, de voorzitter van het college van procureurs-generaal en de voorzitter van de FOD Financiën
Juli 2012 – mei 2013	Uitvoering van de auditwerkzaamheden
Augustus 2013	Verzending van het voorontwerp van verslag aan de voorzitter van de FOD Justitie, de voorzitter van het college van procureurs-generaal en de voorzitter van de FOD Financiën
September 2013	Antwoorden van de voorzitters van het college van procureurs-generaal, van de FOD Financiën en van de FOD Justitie
Oktober 2013	Verzending van het ontwerpverslag aan de ministers van Financiën en Justitie
December 2013	Antwoord van de minister van Financiën

1.5 Antwoorden van de ministers

In zijn antwoord van 2 december 2013 wijst de minister van Financiën erop dat hij zijn administratie gevraagd heeft om samen met de administratie van Justitie een actieplan uit te werken dat tegemoetkomt aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Dit plan zal maatregelen bevatten die zowel op korte als op langere termijn moeten worden uitgevoerd. De minister zal dit plan samen met de minister van Justitie voorstellen op de Ministerraad in januari 2014.

De minister van Justitie heeft het Rekenhof niet geantwoord.

1.6 Beschrijving van het proces van uitvoering van de penale boeten

De veroordeling tot het betalen van een boete is de straf die het vaakst wordt uitgesproken door de strafrechters. De rechter kan die straf gepaard laten gaan met een vervangende straf (gevangenisstraf of verval van het recht tot het besturen van een motorvoertuig, al naargelang van het geval) die moet worden toegepast indien de boete niet kan worden ingevorderd.

Het parket is belast met de uitvoering van de straffen, een opdracht die wordt vervuld door het kantoor Uitvoering Straffen. Het zijn echter de ontvangers van de FOD Financiën die de boeten invorderen.

De penale boeten worden geïnd op basis van informatie-uitwisseling tussen de griffies van de hoven en rechtbanken en de ontvangers van de penale boeten van de FOD Financiën.

De griffie van de rechtbank beschikt over drie dagen⁶ om de uittreksels van de vonnissen die definitief zijn geworden, te bezorgen aan de ontvanger van de penale boeten.

Een vonnis wordt definitief als er niet in hoger beroep is gegaan binnen 26 dagen na de uitspraak op tegenspraak. Bij een veroordeling bij verstek moet de griffie van de rechtbank het vonnis eerst naar het kantoor Uitvoering Straffen van het parket sturen, dat er dan voor zorgt dat het wordt betekend. Het vonnis wordt definitief als er geen verzet is aangetekend binnen 16 dagen nadat het werd betekend,.

De instructies van de FOD Financiën bepalen dat de ontvanger het uittreksel van het vonnis moet registreren zodra hij het ontvangen heeft en dat hij de schuldenaar van de boete onmiddellijk moet verzoeken die boete binnen vijftien dagen te betalen⁷.

Als de schuldenaar niet betaalt, stuurt de ontvanger een herinnering. De instructies schrijven een termijn van 30 dagen voor tussen de verzending van het eerste betalingsbericht en die van de herinnering.

Als de schuldenaar de boete na deze twee aanmaningen nog niet betaalt, moet de ontvanger overgaan tot gedwongen invordering. Daarvoor moet hij vooraf de solvabiliteit van de schuldenaar onderzoeken.

Op het ogenblik van de audit van 2007 was de gedwongen invordering toevertrouwd aan de gerechtsdeurwaarders.

Sinds dat verslag van het Rekenhof beschikken de ontvangers over twee bijkomende invorderingsinstrumenten: fiscale compensatie (zie punt 4.2.2) en het vereenvoudigd derdenbeslag (zie punt 4.2.3).

De ontvanger kan de veroordeelde ook toestaan om de boete in verschillende schijven te betalen (afbetalingsplan).

Als de ontvanger van de penale boeten vaststelt dat het onmogelijk is de boete geheel of gedeeltelijk te innen (door insolventie van de schuldenaar...), licht hij het parket hierover in zodat het parket 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 moet dan beslissen of de vervangende straf al dan niet wordt uitgevoerd. Soms wordt nog een laatste keer geprobeerd de veroordeelde te doen betalen, via een uitnodiging tot betaling.

Het parket moet de ontvanger inlichten wanneer de vervangende straf wordt uitgevoerd. In dat geval annuleert de ontvanger de boetevordering. Indien de vervangende straf niet wordt

⁶ Artikel 121 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.

⁷ FOD Financiën, Algemene instructie A (Boeten en gerechtskosten).

uitgevoerd, blijft de ontvanger verplicht de boete in te vorderen tot ze volledig is betaald of tot wanneer de straf verjaart.

De geldboeten en de vervangende straffen moeten worden uitgevoerd vóór de verjaring van de geldboete. De verjaringstermijn bedraagt een jaar voor de politiestraffen en vijf jaar voor de correctionele straffen. Gedeeltelijke betalingen zorgen ervoor dat de verjaringstermijn van de penale boete opnieuw begint te lopen.

1.7 Verwante ontwikkelingen

Het invorderingsproces voor de gerechtskosten en de bijdrage aan het fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden is vergelijkbaar met dat van de uitvoering van de geldboeten. De maatregelen ter verbetering van de coördinatie tussen Justitie en Financiën zullen dan ook voor een verbetering van de invordering van deze drie categorieën van ontvangsten zorgen.

In zijn antwoord aan het Rekenhof preciseert de FOD Justitie dat de FOD Financiën in het kader van een beheersplan dat wordt ontwikkeld voor de gerechtskosten en het informati-caproject Just-X, vanaf april 2014 over alle nodige informatie zou moeten beschikken om de gerechtskosten beter te kunnen recupereren.

Op het vlak van informatisering wordt momenteel prioriteit verleend aan de informatie-uitwisseling tussen Justitie en de verschillende actoren (politie, advocaten enz.). De doelstelling is een informatiekruispunt op te richten (Just-X) waar de juridische gegevens elektronisch kunnen worden bewaard en uitgewisseld.

Daarnaast heeft het college van procureurs-generaal tijdens deze audit op 23 april 2013 uit eigen initiatief een vragenlijst gestuurd naar de procureurs des Konings van de 27 gerechtelijke arrondissementen. Die ging over de betekening van de vonnissen bij verstek, het toesturen van gegevens aan de ontvangers van penale boeten en de tenuitvoerlegging van de vervangende straffen bij de geldboeten. Het college heeft de antwoorden op die enquête op 6 juni 2013 aan het Rekenhof bezorgd. De informatie daaruit vormt een bevestiging van en een aanvulling op de analyse en de vaststellingen die het Rekenhof in dit opvolgingsverslag voorstelt. De enquête had ook betrekking op het arbeidsauditoraat, dat buiten het onderzoeksdomein van deze audit valt.

Strategie en coördinatie tussen de FOD Financiën en de FOD Justitie

Hoofdstuk

2

2.1 Initiële audit

In 2007 verstrekke het Rekenhof de aanbeveling om binnen het parket één verantwoordelijke aan te wijzen om het proces van uitvoering van de geldboeten te sturen. Het beval ook aan dat Justitie en Financiën nauw zouden samenwerken om elkaar regelmatig informatie mee te delen over het invorderingspercentage van de geldboeten, over het uitvoeringspercentage van de vervangende straffen, en over de behandelingstermijnen in de verschillende fasen van het proces.

In antwoord op de audit van het Rekenhof had de FOD Financiën zich voorgenomen *Service Level Agreements* (SLA) te sluiten met Justitie. Deze overeenkomsten zouden de verwachtingen van Justitie (opdrachtgever) ten aanzien van Financiën (dienstverlener) kunnen beschrijven. Ze zouden ook kunnen preciseren welke doelstellingen zouden moeten worden bereikt, o.m. wat rapportering betreft, aan de hand van termijnen en indicatoren.

De minister van Justitie kondigde van zijn kant aan dat een werkgroep Justitie-Financiën het werk zou hervatten en zou onderzoeken in hoeverre het zinvol is de invordering te centraliseren bij één enkele instantie, onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

2.2 Opvolgingsaudit

2.2.1 Strategie voor verbetering en coördinatie

Justitie heeft geen strategie uitgewerkt om de uitvoering van de geldboeten te verbeteren. A fortiori werd geen enkele gemeenschappelijke strategie met de FOD Financiën ontwikkeld. De werkgroep Justitie-Financiën werd niet heropgestart en er werd geen nieuwe werkgroep opgericht om de uitvoering van de geldboeten te verbeteren. Justitie en Financiën sloten geen enkele SLA.

Op 30 april 2009 heeft het college van procureurs-generaal de minister van Justitie een nota bezorgd waarin het aanbeveelt de invordering te centraliseren binnen een orgaan dat moet worden opgericht binnen Justitie⁸. De staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale en de Fiscale Fraude geeft de voorkeur aan invordering door de FOD Financiën⁹.

Sinds 2005 baseert de FOD Financiën de verbetering van het beheer van de invordering van de penale boeten volledig op de ontwikkeling van Stimer, een geïntegreerd systeem van invorderingen ten behoeve van meerdere entiteiten. Dit informaticasysteem wil de uitwisseling van informatie en een automatische compensatie tussen de tegoeden en de fiscale en niet-fiscale schuldinvorderingen vergemakkelijken. De FOD Financiën is met dit project gestart in 2007. De FOD heeft het project echter ontwikkeld zonder overleg met de FOD Justitie of met degenen die binnen Justitie boeten of vervangende straffen opleggen. Op 31 mei 2013 was deze informatisering niet volledig en stonden geen nieuwe ontwikkelingen in het vooruitzicht. De doelstellingen inzake verbetering van de invordering van de penale boeten waren niet bereikt (zie punt 4.2.1).

⁸ College van procureurs-generaal, nota met als titel "Gerechtelijk inningkantoor".

⁹ *Parl. St. Kamer*, 22 december 2011, Doc 53 1964/019, Algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale en de Fiscale Fraude, p. 9.

Naar aanleiding van het verslag van het Rekenhof van februari 2007 kondigde de minister van Justitie een “Actieplan voor een geloofwaardige strafuitvoering” aan in zijn algemene beleidsnota van 7 april 2008¹⁰. Die nota wijst erop dat het vaak problematisch is om de invordering van de penale boeten op te volgen. De nota kondigt verschillende maatregelen aan, zoals de toewijzing van de uitvoering van de straffen aan een lid van het college van procureurs-generaal, een boordtabel om de uitvoering van de straffen op te volgen en een betere coördinatie met de FOD Financiën.

In de volgende algemene beleidsnota van 5 november 2008 kondigt de minister aan dat er een taskforce zal worden opgericht die voorstellen moet voorleggen voor een betere invordering van de penale boeten. Hij kondigt ook aan dat er op korte termijn overleg komt met het parket en met de ontvangers van de penale boeten om werkafspraken te maken¹¹.

Op basis van deze audit kan niet worden bevestigd of deze intenties verwezenlijkt zijn.

Antwoord van de FOD Justitie

De FOD Justitie preciseert dat er voor de ontwikkeling van het informaticaproject Just-X heel wat contacten zijn geweest met de FOD Financiën. De FOD meldt dat de verschillende betrokken partijen vooraf zullen moeten overleggen over een actieplan over de tenuitvoerlegging van de penale boeten en dat een dergelijk plan slechts kan worden gerealiseerd als alle partijen akkoord gaan.

Volgens het Rekenhof moeten snel concrete maatregelen worden genomen om de verschillende betrokken partijen te mobiliseren.

2.2.2 Aanwijzing van één enkele verantwoordelijke

In zijn verslag van februari 2007 verstrekke het Rekenhof de aanbeveling om binnen het parket één verantwoordelijke aan te wijzen voor het uitvoeringsproces van de penale boeten en de vervangende straffen. Deze aanbeveling wou de integratie van de informatiesystemen en de coördinatie tussen alle actoren bevorderen en de rapportering over de uitvoering van de geldboeten verbeteren.

Sinds het koninklijk besluit van 6 mei 1997¹² is de procureur-generaal van Antwerpen belast met de opvolging van de strafuitvoering binnen het college van procureurs-generaal. Deze opdracht komt bovenop de andere specifieke taken die dit besluit hem toekent (strafrechtelijk beleid in het algemeen, organisatie van de hoven en rechtbanken en relaties met de FOD Justitie en de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid), alsook bovenop zijn opdrachten als hoofd van het parket-generaal van Antwerpen. De enquête die het college van procureurs-generaal in april heeft gehouden naar de uitvoering van de penale boeten door de parketten en de griffies past in deze opdracht van opvolging van de strafuitvoering.

¹⁰ Parl. St. Kamer, 7 april 2008, Doc 52 0995/003, Algemene beleidsnota van de minister van Justitie.

¹¹ Parl. St. Kamer, 5 november 2008, Doc 52 1529/016, Algemene beleidsnota van de minister van Justitie, p. 34.

¹² Koninklijk besluit van 6 mei 1997 betreffende de specifieke taken van de leden van het college van procureurs-generaal.

Deze opvolgingsopdracht binnen het college van procureurs-generaal mag echter niet worden verward met de sturing van het uitvoeringsproces van de geldboeten door één enkele verantwoordelijk die specifiek voor deze taak is aangewezen.

Antwoord van het college van procureurs-generaal

Het college van procureurs-generaal geeft aan dat het binnenkort en in samenspraak met de minister van Justitie één verantwoordelijke zal aanstellen voor het proces van uitvoering van de geldboeten en de vervangende straffen.

Het Rekenhof merkt hierbij op dat twee wetsontwerpen met diverse maatregelen ter verbetering van de invordering van de penale boeten en de gerechtskosten in strafzaken op dit moment ter bespreking voorliggen in de commissie Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers¹³. Ze stellen een vermogensonderzoek in, nl. het strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek (SUO), waarin de solvabiliteit van de veroordeelden grondig zal worden onderzocht en waarbij ook beslag zal kunnen worden gelegd.

Het parket is verantwoordelijk voor het SUO; de parketmagistraten kunnen daarbij de assistentie vragen van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (COIV) of dat orgaan opdragen een SUO uit te voeren.

Het SUO moet wel beantwoorden aan het proportionaliteitsbeginsel tussen de uit te voeren acties en de in te vorderen sommen.

Bovendien heeft het SUO een subsidiair karakter: een onderzoek kan pas worden geopend nadat het openbaar ministerie de niet-betaling heeft vastgesteld, wat op zijn beurt een feedback vereist van de ontvangers van de FOD Financiën.

Tot slot breidt het wetsontwerp de bevoegdheid van de directeur van het COIV uit: hij kan aan de betrokken ambtenaren van de FOD Financiën aanwijzingen geven over de vervolgingen die ze moeten doen om verbeurdverklarde goederen, penale boeten en gerechtskosten in te vorderen.

Bij de aanwijzing van één verantwoordelijke voor het proces van tenuitvoerlegging van penale boeten en de bijbehorende vervangende straffen, zal met die nieuwe bevoegdheid rekening moeten worden gehouden.

2.3 Conclusies en aanbevelingen

Volgens het Rekenhof is de uitvoering van de geldboeten en van de vervangende straffen belangrijk genoeg om een lid van het parket specifiek te belasten met de sturing van dit proces binnen Justitie en met de relaties met de FOD Financiën. Een dergelijke verantwoordelijke werd echter sinds de aanbevelingen van het Rekenhof van februari 2007 niet aangewezen. Bovendien stelt het Rekenhof vast dat er geen enkele richtlijn bestaat over de uitvoering van de geldboeten of de vervangende straffen die het recht om een voertuig te besturen doen vervallen, met uitzondering van de ministeriële omzendbrief van 22 decem-

¹³ Parl. St. Kamer, 9 juli 2013, DOC 53 2934/001 en DOC 53 2935/001.

ber 1999 betreffende de niet-uitvoering van vervangende gevangenisstraffen. Justitie, die de begunstigde van het proces is, heeft alleen of in samenspraak met de FOD Financiën geen strategie uitgewerkt om de uitvoering van de geldboeten te verbeteren.

De initiatieven die de FOD Financiën en de minister van Justitie in antwoord op de audit van februari 2007 hebben aangekondigd om de coördinatie tussen Justitie en Financiën te verbeteren, werden niet concreet uitgewerkt. Bovendien heeft het informaticaproject waarop de FOD Financiën de hele verbetering van de invordering van de penale boeten had gestoeld, zijn doelstellingen niet bereikt en moest het worden stopgezet.

Het Rekenhof stelt vast dat er geen enkele vooruitgang werd geboekt in de strategie of de coördinatie tussen de actoren om de uitvoering van de veroordelingen tot een geldboete te verbeteren.

De ernst van de situatie die werd beschreven in de opeenvolgende verslagen van het Rekenhof (in april 2000, in februari 2007, vervolgens in 2013 in dit verslag), vergt concrete maatregelen die op korte termijn moeten worden uitgevoerd.

Het Rekenhof beveelt aan dat er een actieplan zou worden goedgekeurd in de Minister-raad. Dit actieplan moet de doelstellingen en middelen omschrijven om de uitvoering van de geldboeten te verbeteren. Een significante verbetering van de coördinatie tussen de betrokken overheden zou snel resultaat moeten opleveren. Dit plan zou regelmatig moeten worden opgevolgd.

Het Rekenhof zal in elk geval het gevolg onderzoeken dat aan de conclusies en aanbevelingen van dit verslag wordt gegeven vanaf 2016. Het zal daarbij onder meer aandacht hebben voor het gevolg dat zal zijn gegeven aan het voorstel van het college van procureurs-generaal om één verantwoordelijke aan te wijzen voor de tenuitvoerlegging van de penale boeten en aan de bepalingen van de wetsontwerpen over het strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek die werden ingediend op 9 juli 2013.

Uitvoering van de boeten door Justitie

Hoofdstuk

3

3.1 Initiële audit

In 2007 stelde het Rekenhof vast dat er geen eengemaakt informatiesysteem was om de veroordelingen gemakkelijk aan de ontvangers te kunnen meedelen. Bij Justitie hanteerde elke niveau van rechtbank zijn eigen systeem. Bij Financiën werd geen systeem voorgesteld door het hoofdbestuur en ontwikkelden de kantoren van de penale boeten hun eigen instrumenten. De griffies bezorgden de uittreksels uit vonnissen op papier aan de ontvangers, met uitzondering van enkele politiegriffies die het elektronisch deden.

De verschillende stappen van de procedure, zoals de mededeling van de uittreksels uit vonnissen door de griffies aan de ontvangers of de betekening van de vonnissen bij verstek, nam te veel tijd in beslag.

Er kon niet worden gegarandeerd dat alle veroordelingen tot een penale boete werden uitgevoerd. Zo kon het parket het vonnis bij verstek niet betekenen, en werd dat dus nooit definitief. Of kon de griffie het dossier niet versturen aan de ontvanger van de penale boeten. Noch de griffies, noch de parketten beschouwden de effectieve uitvoering van de penale boeten als een prioriteit, omdat die botste met andere doelstellingen.

In die omgeving bestond de enige internecontrolemaatregel om te waarborgen dat alle uittreksels uit vonnissen werden meegedeeld, erin een voor de griffie en de ontvanger gemeenschappelijke doorlopende nummering van de beslissingen te hanteren per rechtbank (cf. 3.2.3.1). Het Rekenhof stelde vast dat in de ontvangkantoren niet systematisch werd geverifieerd of die nummering werd gebruikt.

Het beval aan een geïntegreerd informatiesysteem voor alle actoren te ontwikkelen en de uittreksels uit vonnissen bij voorrang elektronisch van de griffies naar de ontvangkantoren te sturen.

In antwoord op het Rekenhof kondigde de minister van Justitie een omzendbrief aan om de griffiers eraan te herinneren dat ze een vonnis aan de ontvanger moeten toezenden binnen drie dagen nadat het definitief is geworden.

3.2 Opvolgingsaudit

3.2.1 Elektronische verzending van de gegevens aan de ontvanger

De FOD Financiën kan sinds januari 2012 de gegevens van veroordelingen tot een boete elektronisch ontvangen en opslaan via de toepassing Stimer.

Gegevens over veroordelingen uitgesproken door de **politierichtbanken** kunnen elektronisch worden overgezonden via het programma Mach. Dat verloopt vlot doordat het rijksregisternummer wordt gebruikt. Dat nummer wordt immers sinds 1 november 2011 op vraag van het college van procureurs-generaal gebruikt voor verkeersovertredingen.

Het Rekenhof stelt vast dat die elektronische uittreksels niet worden geauthenticeerd. De ontvangers moeten ze bijgevolg valideren aan de hand van vonnissen die ze op een andere manier hebben afgedrukt.

Antwoord van de FOD Justitie

De FOD Justitie kondigt aan dat het directiecomité beslist heeft dat het veld “rijksregister” in de informaticatoepassing Mach moet worden ingevuld vanaf januari 2014, zodat gegevens gemakkelijker elektronisch zullen kunnen worden uitgewisseld.

Het tijdverlies door de validering van de elektronische gegevens door de ontvangers zou op termijn moeten worden opgelost door de invoering van een elektronische handtekening. Die modernere communicatie van de griffies naar de ontvangers van de penale boeten berust bovendien op de goodwill van de partijen. Noch Justitie noch Financiën heeft immers instructies gegeven om deze werkwijze te bevorderen en in goede banen te leiden.

Bepaalde parketten-generaal (Gent, Antwerpen) hebben echter initiatieven genomen om die mededeling in hun ambtsgebied als systeem ingeburgerd te laten worden. Het college van procureurs-generaal heeft deze goede praktijkvoering echter niet systematisch doorgevoerd in alle parketten-generaal van het land. Dat gebrek aan omkadering heeft tot gevolg dat de gegevens niet in alle gerechtelijke arrondissement veralgemeend op elektronische wijze worden overgezonden. De ontvangers van Aarlen, Charleroi, Hoei, Bergen, Namen, Neufchâteau, Nijvel en Sankt-Vith ontvangen aldus geen elektronische uittreksels uit vonnissen. De administratie Niet-Fiscale Invordering heeft die lijst in maart 2013 aan het college van procureurs-generaal doorgespeeld.

Voor de **rechtbanken van eerste aanleg** maakt de toepassing TPI van Justitie het niet mogelijk gegevens elektronisch door te sturen. Er werd niets ondernomen om de vonnissen van de griffies van eerste aanleg elektronisch aan de kantoren van de ontvangers te kunnen verzenden.

De toestand beantwoordt dus nog lang niet aan de aanbevelingen van het Rekenhof in 2007.

De twee toepassingen (Mach en TPI) zijn overigens niet compatibel. Daardoor moeten de gegevens van de politierechtbanken opnieuw worden ingevoerd als dezelfde zaak aan de rechtbank van eerste aanleg wordt voorgelegd.

Antwoord van de FOD Financiën

In zijn antwoord preciseert de FOD Financiën dat er midden mei 2013 overleg is geweest met de FOD Justitie om te bepalen hoe de uittreksels uit vonnissen en arresten elektronisch moeten worden opgestuurd. De ICT-diensten van de twee FOD's hebben vergaderd om de te ontwikkelen toepassingen op elkaar af te stemmen, zodat de gegevens centraal zullen kunnen worden opgestuurd en de kwaliteit van de uittreksels kan worden gewaarborgd.

Antwoord van de FOD Justitie

De FOD Justitie preciseert dat zijn ICT-dienst in 2012 een globaal informaticaplan heeft opgesteld in het kader van het programma Just-X, waarvan de eerste stap zal zijn een databank samen te stellen met alle vonnissen en arresten.

Meer in het bijzonder wat de penale boeten betreft, loopt er een project om de elektronische gegevensuitwisseling met de FOD Financiën te automatiseren.

In een eerste fase slaat dit project op de beslissingen van de politierechtbanken (toepassing Mach). Het project loopt en de eerste concrete resultaten worden verwacht halverwege 2014.

Vervolgens plant de FOD Justitie de toepassing TPI over te zetten naar de toepassing Mach, zodat die ook de beslissingen van de rechtbanken van eerste aanleg zou bevatten (2014-2015).

Voor de FOD Justitie is die centralisering een essentieel element om de volledige uitvoering van de penale boeten te garanderen.

Door die centralisering en automatisering zou Justitie de staat van de boete (volledig betaald, gedeeltelijk betaald, invordering bezig enz.) moeten kunnen opvolgen en zouden ook de termijnen gemakkelijker moeten kunnen worden opgevolgd, net zoals de tenuitvoerlegging van de vervangende straffen.

Omdat geen enkele instructie definieert wat een uittreksel uit een vonnis is, kunnen de documenten die de griffies van de rechtbanken van eerste aanleg aan de ontvangers toesturen, verschillen. Ofwel sturen de griffies het gedeelte van het vonnis over met de veroordeling, of het bulletin van veroordeling (korte versie van het vonnis bestemd voor het centraal strafregister), ofwel het integrale vonnis, ofwel verschillende van die documenten samen. Die uiteenlopende werkwijze wordt door de enquête van het college van procureurs-generaal (zie boven 1.7) bevestigd. In die toestand zou verbetering moeten komen zodra de centralisering en automatisering van de gegevensuitwisseling die de FOD Justitie en de FOD Financiën hebben aangekondigd, werkelijk gerealiseerd zal zijn.

3.2.2 Inachtneming van de termijn van drie dagen voor de overzending aan de ontvanger

De termijn van drie dagen¹⁴ waarbinnen elke griffie de uittreksels uit vonnissen aan de ontvanger moet toesturen, werd in geen enkel van de door het Rekenhof bezochte arrondissementen (Brussel, Luik, Mechelen en Bergen) nageleefd. Soms duurt het verschillende weken of zelfs maanden.

Volgens de ontvanger van de penale boeten van Mechelen ontvangt hij de uittreksels uit vonnissen van de politierechtbank twee tot drie maanden nadat ze zijn uitgesproken. Bij de griffie van de politierechtbank van Brussel bleek de situatie nog erger: die stuurt de uittreksels negen maanden na de uitspraak, waardoor het in de praktijk onmogelijk wordt de politieboetes effectief uit te voeren en ze uiteindelijk kunnen verjaren.

Uit de enquête van het college van procureurs-generaal (zie punt 1.7) blijkt dat een minderheid van griffies aangeeft de uittreksels uit een definitief vonnis binnen drie dagen door te sturen, terwijl een significant aantal griffies verklaren die termijn niet te halen. Een uitschieter is een procureur des Konings die verklaart dat de griffie van de politierechtbank de bulletins van veroordeling na om en bij twee jaar naar de ontvanger stuurt.

¹⁴ Artikel 121 van het koninklijk besluit van 28 december 1950.

In 2006 kondigde de minister van Justitie een omzendbrief aan om te herinneren aan de verplichte naleving van die termijn van drie dagen, maar die is er niet gekomen.

Antwoord van de FOD Justitie

De FOD kondigt in verband daarmee aan dat door de nieuwe gerechtelijke indeling, de korpsoversten van de hoven en van de rechtbanken over één aanspreekpunt zullen beschikken (het college van hoven en rechtbanken), zoals dat nu al het geval is voor het parket. Dat college kan dan de drijvende kracht zijn bij het opstellen van algemene richtlijnen die aangepast zijn aan de problemen bij de griffies.

3.2.3 Internecontrolemaatregelen

3.2.3.1 Uitvoering van de veroordelingen

Het is juridisch niet mogelijk alle uittreksels uit vonnissen van veroordeling onmiddellijk na elke zitting aan de ontvanger mee te delen. Soms kunnen uittreksels immers pas na verschillende weken worden meegedeeld.

Daarom wordt een internecontrolemaatregel gebruikt die moet waarborgen dat alle penale boeten worden uitgevoerd, nl. een doorlopende lijst van nummers die de griffie toekent voor een ontvanger. De ontvanger moet voor elk nummer nagaan of hij van de griffie ofwel een uittreksel uit een vonnis, ofwel een reden van niet-uitreiking van dat uittreksel krijgt (vrijspraak, burgerlijke partij, verzet, beroep, beslissing zonder gerechtskosten noch boete).

De griffies kennen dat nummer van ontvanger toe aan elke partij waarvoor de ontvanger eventueel boetes zal moeten invorderen. In concreto kennen de politiegriffies een nummer toe aan elke verdachte of elke burgerlijk aansprakelijke en kennen de meeste griffies van eerste aanleg een nummer aan elke partij toe, ook al wordt die niet veroordeeld. In de politiegriffies wordt de toekenning van de nummers beheerd door de toepassing Mach op basis van de gegevens die worden ingevoerd over de verdachten en burgerlijk aansprakelijken. Dat garandeert een eenvormige werkwijze. Bij eerste aanleg wordt het nummer daarentegen manueel toegekend.

Voor de politierechtbanken verstrekt het informaticasysteem Mach die lijsten per zitting met de redenen van niet-uitreiking aan de ontvanger.

Voor eerste aanleg moet de griffie de lijst daarentegen manueel opmaken en daartoe elk vonnis raadplegen. Door het ontbreken van automatisering zijn er grotere risico's op fouten bij het overschrijven, o.m. bij de motieven van niet-uitreiking. Dat er fouten bestaan werd bevestigd door de selectie van de nummers die het Rekenhof bij de rechtbank van eerste aanleg van Brussel heeft onderzocht.

De internecontrolemaatregel voor de exhaustiviteit van de uitvoering van de penale boeten is dus kwetsbaar en vergt van elke griffie en elk kantoor van ontvangsten grote aandacht. Een fout waarbij ten onrechte een reden van niet-uitreiking wordt vermeld, zal waarschijnlijk nooit aan het licht komen.

De documenten kunnen overigens op verschillende manieren worden meegedeeld en de ontvangst ervan kan op verschillende manieren worden bevestigd: via de post of per drager,

met of zonder ontvangstbevestiging. Er wordt dan ook niet systematisch een bewijs van afgifte verstrekt wanneer een document wordt meegedeeld. Het kan ettelijke maanden duren voordat een ontvangstkantoor bij de griffie navraag doet naar de ontbrekende uittreksels. Wanneer het ontvangstkantoor niet reageert, garandeert daarenboven geen enkele andere maatregel dat de ontbrekende vonnissen worden uitgevoerd.

In een arrondissement dat het Rekenhof heeft bezocht, heeft de ontvanger van de penale boeten duplicaten van verschillende duizenden uittreksels uit vonnissen meer dan twee jaar na de uitspraak opgevraagd.

3.2.3.2 Betekening van de vonnissen bij verstek

De opvolging van de vonnissen bij verstek wordt in goede banen geleid door de informaticatoepassing Mach, die bij de politiegriffies en -parketten wordt gebruikt, en die per zitting een lijst van bij verstek veroordeelde personen genereert. Met die lijst kan worden gecontroleerd of alle uittreksels uit een vonnis aan het parket zijn verstuurd om ze via een gerechtsdeurwaarder te laten betekenen aan de veroordeelde personen. Zodra het vonnis is betekend, voert het parket in de toepassing een datum van betekening in. Als twee maanden na de zitting nog geen datum is ingevoerd, genereert de toepassing automatisch een herinneringsbrief die moet worden verzonden aan de gerechtsdeurwaarder die met de betekening is belast. De informatie in de toepassing kan sinds 2011 worden gebruikt voor de statistische opvolging van de betekening van de vonnissen.

Bij de griffies van eerste aanleg verloopt het beheer en de opvolging van het betekeningproces volledig manueel. De afwikkeling van de verschillende stappen (verzending van de vonnissen door de griffie aan het parket, verzending van de vonnissen aan de gerechtsdeurwaarders, opvolging van de betekening door de gerechtsdeurwaarder) kan dus van gerechtelijk arrondissement tot gerechtelijk arrondissement verschillen. De beheersinformatie kan dus moeilijk worden benut voor rapporteringsdoeleinden.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de vonnissen bij verstek sinds december 2011 niet meer automatisch worden betekend op initiatief van het bureau van de uitvoering van de correctionele straffen van Brussel¹⁵. Die vonnissen worden niet definitief, de uitgesproken veroordelingen worden niet uitgevoerd en op termijn bestaat het risico dat de strafvordering verjaard is.

De procedures standaardiseren meer en meer door de informaticatoepassingen die bij de griffies en parketten beschikbaar zijn. Bij de ontwikkeling ervan werd echter niet gedacht aan ondersteuning van het beheer of aan de rapportering. Als verificaties mogelijk zijn, kan dat enkel dossier per dossier. De gebruikers kunnen geen opzoeken doen op basis van beheersinformatiecriteria noch lijsten opmaken (bijvoorbeeld de rappellijsten in een fase van de procedure).

¹⁵ Er wordt enkel een betekening gevraagd als de veroordeelde in de gevangenis zit, als een partij zich heeft gemeld, of bij een belangrijke straf, wanneer de betrokkene internationaal moet worden geseind.

Antwoord van het college van procureurs-generaal

Het college van procureurs-generaal laat weten beschikbaar te zijn om suggesties te doen aan de minister van Justitie en kan, in afwachting van een omzendbrief hierover, erop aandringen dat verstekvonnissen zo vlug mogelijk betekend worden.

Die zwakke facetten kunnen enkel door een strikte omkadering worden gecompenseerd, zoniet bestaat het risico dat een verlies van grip op een etappe van het proces niet wordt vastgesteld en gecorrigeerd.

3.2.3.3 Kwaliteit van de omkadering

De juridische regels voor de uitvoering van de penale boeten werden niet in administratieve procedures omgezet en opgenomen in eenvormige richtlijnen voor alle gerechtelijke arrondissementen. Er is geen instrument om de uitvoering en de uitvoering van die straffen op te volgen.

Bij het parket voeren bureaus samengesteld uit administratief personeel de straffen uit en in de praktijk controleert het parket niet of de normen worden nageleefd en of de penale boetes effectief ten uitvoer worden gelegd.

De Commissie voor de Modernisering van het Rechterlijke Orde had in een verslag van september 2011 er al op gewezen dat het personeel van de bureaus voor strafuitvoering¹⁶ weinig wordt gecontroleerd en begeleid door de magistratuur en zodoende ruime autonomie heeft.

3.3 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof stelt vast dat er geen algemene omkaderingsmaatregelen werden genomen om de uittreksels uit vonnissen elektronisch over te sturen.

Voor de griffies van de politierechtbanken is deze elektronische verzending mogelijk, maar wordt de uitvoering ervan niet in alle gerechtelijke arrondissementen omkaderd. In 8 van de 27 gerechtelijke arrondissementen gebeurt de verzending niet elektronisch.

Voor de griffies van de rechtbanken van eerste aanleg is een elektronische verzending sinds 2012 gepland in het kader van het globale informatiseringsplan van Justitie. Ze zou in 2015 operationeel moeten zijn.

Globaal genomen wordt de termijn van drie dagen waarbinnen de griffie de uittreksels uit het definitieve vonnis aan de ontvanger moet toesturen, niet nageleefd. De omzendbrief die de minister van Justitie in 2006 in antwoord op de vorige audit van het Rekenhof had aangekondigd om aan die verplichting te herinneren, is er niet gekomen.

De controle om te zien of alle uittreksels uit de vonnissen worden overgezonden, is een maatregel waarvoor op de waakzaamheid van de ontvangers van de FOD Financiën wordt gerekend, terwijl Justitie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het vonnis. Die contro-

¹⁶ Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde, *Hertekening van het functielandschap (functiebeschrijvingen gerechtspersoneel)*, september 2011, blz. 25 en 39.

lemaatregel is niet robuust en biedt geen redelijke zekerheid krijgen dat alle penale boeten effectief worden meegedeeld aan de ontvangers en door hen worden geregistreerd.

De opvolging van de betekeningen van de vonnissen bij verstek is voor de rechtbanken van eerste aanleg gebaseerd op een volledig manuele procedure die strikt in goede banen moet worden geleid.

Het Rekenhof wijst op de zwakke omkadering van de griffies en uitvoeringsbureaus van de parketten bij de uitvoering van de penale boetes. Er bestaan geen algemene instructies voor de rol van de griffies en de bureaus voor strafuitvoering. Het parket controleert niet of de straffen effectief worden uitgevoerd.

Een actieplan om de uitvoering van de penale boetes te verbeteren moet volgens het Rekenhof de omkadering van de activiteiten van de griffies en parketten radicaal verbeteren door middel van richtlijnen, een rapportering en opvolging.

De actoren van Justitie moeten in dat kader controleren of alle penale boeten volledig worden uitgevoerd.

Invordering door de FOD Financiën

Hoofdstuk

4

4.1 Initiële audit

Het Rekenhof had in zijn verslag van februari 2007 vastgesteld dat slechts een beperkt aantal eerste verzoeken tot betaling binnen dertig dagen na het definitieve vonnis werden verstuurd aan de personen die een penale boete moesten betalen. Dat was tegelijk te verklaren doordat de griffies de vonnissen laattijdig meedeelden aan de ontvangers en doordat de ontvangers het eerste verzoek tot betaling laattijdig verstuurd. Het duurde ook heel lang voordat het tweede verzoek tot betaling werd verstuurd, variërend van het ene ontvangkantoor tot het andere.

Het Rekenhof was van oordeel dat te veel boetes niet werden geïnd wegens een gebrek aan sturing bij de FOD Financiën en omdat de boekhouding op ouderwetse wijze werd gevoerd.

De bureaus van de penale boeten verschilden grondig in hun invorderingspraktijk en ze werden heel weinig omkaderd door de hiërarchie. Elk ontvangstkantoor werd op heel autonome wijze beheerd en hoefde slechts minimaal te rapporteren, zowel bij de FOD Financiën als ten aanzien van de opdrachtgevers van Justitie. Als de instructies normen vermeldden voor de behandelingstermijn (bv. de verzending van de eerste verzoeken tot betaling), werd niet gecontroleerd of ze werden nageleefd en bestond er geen systeem om ze op te volgen.

Het Rekenhof had al in zijn verslag van april 2000 gewezen op dat gebrek aan sturing door het hoofdbestuur van de FOD Financiën, maar op dat vlak was in 2007 niets ten gronde veranderd.

De voorgelegde financiële staten waren ontoereikend. Bovendien waren ze nog steeds opgesteld volgens het model van een kasboekhouding en vermeldden ze geen informatie over de vastgestelde rechten (in te vorderen penale boeten). Ze legden geen verband tussen de vastgestelde rechten en de geïnde ontvangsten om het invorderingspercentage te kunnen berekenen.

Het Rekenhof beval de FOD Financiën aan een invorderingspercentage van de boeten mee te delen, om de invorderingsactiviteiten van de bureaus te omkaderen en op te volgen en tegelijk een geïntegreerd informatiesysteem te implementeren.

De minister van Financiën had zich in zijn antwoord van oktober 2006 aan het Rekenhof ertoe verbonden wetswijzigingen voor te stellen om de boeten beter in te vorderen door de ontvangers de mogelijkheid te bieden op een vereenvoudigde manier beslag te leggen en toegang te krijgen tot geactualiseerde informatie over de inkomsten en het vermogen van de veroordeelde.

De minister preciseerde dat het informaticaproject Stimer, samen met organisatorische maatregelen en nieuwe werkmethode in het kader van de Coperfinhervorming, op lange termijn aan de aanbevelingen van het Rekenhof tegemoet zou komen, o.m. op het vlak van rapportering en monitoring.

4.2 Opvolgingsaudit

4.2.1 Stimer

De applicatie Stimer (geïntegreerd systeem van invorderingen ten behoeve van meerdere entiteiten) is bedoeld om het beheer en de invordering van alle ontvangsten door de FOD Financiën te centraliseren. Daaronder vallen dus ook de penale boeten.

Op 17 november 2006 gunde de Ministerraad de Stimer-opdracht aan de firma Unisys. Sinds januari 2012 is Stimer uitgerold in de kantoren van de ontvangers van de penale boeten, behalve in die van Antwerpen, Brussel I en Sankt-Vith.

Volgens de administratie Niet-Fiscale Invordering komt dat laatste doordat de betrokken ontvangers daarvoor gekozen hebben. De ontvanger van Antwerpen werkte liever verder met een lokale toepassing die een gerechtsdeurwaarder ter beschikking had gesteld. De ontvanger van Brussel I (correctionele straffen) besloot de applicatie Stimer niet te gebruiken omdat hij veel penale boeten beheert van buitenlanders die geen rijksregisternummer hebben. Voor die veroordeelden moet buiten de toepassing een identificatienummer worden gecreëerd om de schuldvordering in Stimer te kunnen registreren, waardoor het registreren van de boetes omslachtig wordt. De ontvanger van Sankt-Vith was tot slot van oordeel dat Stimer niet noodzakelijk was om zijn kantoor goed te laten werken.

In Stimer kunnen de vastgestelde rechten worden geregistreerd en het programma kan automatisch de eerste verzoeken tot betaling versturen en aanzuiveringsplannen opstellen. Via de applicatie kan de betaling door middel van de gestructureerde mededeling van het overschrijvingsformulier aan de overeenstemmende boete worden gelinkt.

In de applicatie ontbreken daarentegen de onderdelen voor het opvolgen van de betaaltermijnen, voor het versturen van een herinneringsbrief voor de betaling, voor het ten uitvoer leggen van het vereenvoudigd beslag of de gedwongen invordering door een gerechtsdeurwaarder en om het parket te informeren dat het de vervangende straf moet uitvoeren.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de kantoren die met Stimer werken, het beheer van de nieuwe penale boeten beperken tot de functionaliteiten die de applicatie aanbiedt: ze registreren het uittreksel uit het vonnis (dat op papier of in elektronische vorm toekomt), ze verzenden (automatisch) een eerste verzoek tot betaling, ze registreren de betalingen en koppelen die aan de vastgestelde rechten, en stellen eventueel een aanzuiveringsplan op.

In concreto betekent dit dat de ontvangers voor de boeten die ze sinds januari 2012 in hun kantoren hebben geregistreerd, geen herinneringsbrief meer versturen, geen maatregelen tot gedwongen uitvoering meer nemen (behalve fiscale compensatie, cf. 4.2.2) en het parket er niet meer van op de hoogte brengen als ze niet kunnen invorderen.

De verjaringstermijnen worden niet meer opgevolgd, zodat een schuldenaar die een verjaarde boete zou betalen, hiervan niet op de hoogte zal worden gebracht en die ontvangst behouden zou worden.

Het Rekenhof stelt vast dat die toestand de uitvoering van de penale boeten en van de vervangende straffen in de weg staat. Dat is enerzijds het gevolg van vertragingen en moei-

lijkheden die zich hebben opgestapeld in het Stimer-contract en anderzijds omdat de FOD Financiën de overgang naar Stimer niet beheerd heeft.

De module “penale boeten” die als prioritair werd beschouwd bij de uitvoering van het Stimer-contract, moest in december 2008 klaar zijn. Pas in april 2010 ging ze effectief in productie voor twee proefkantoren en in januari 2012 voor de andere kantoren. Er was niet alleen een aanzienlijke achterstand, bovendien kon slechts een beperkt gedeelte van de applicatie in productie gaan en bevatte dat nog heel wat conceptiefouten. De volgende modules die kort daarna moesten worden geleverd, werden niet met succes ontwikkeld. De FOD Financiën heeft geen plan opgesteld om de overgang naar Stimer te beheren terwijl de ontwikkelingen van de firma die voor het project instond, op zich lieten wachten.

De ontvangers kregen geen instructies over de maatregelen die ze moesten nemen om ervoor te zorgen dat de invordering van de schuldvorderingen volledig zou worden beheerd totdat Stimer het hele proces zou kunnen ondersteunen. Als gevolg van het uitblijven van instructies kwam het proces van de invordering van de penale boeten die waren uitgesproken na de uitrol van Stimer, stil te liggen, met uitzondering van het verzenden van het eerste verzoek tot betaling en de compensatie, zoals hierboven vermeld. Die blokkering blijkt uit de gegevens die werden geregistreerd door de ontvangkantoren die Stimer gebruiken: slechts 19.376.185 euro ontvangsten werden gerealiseerd voor een bedrag van 83.868.745 euro vastgestelde rechten voor in 2012 geregistreerde penale boeten. Dat geeft een invorderingspercentage van 27 % voor de politiestrafpen en van 14 % voor de correctieonele straffen.

Voor de audit van 2007 werden voor een steekproef van ontvangkantoren invorderingspercentages berekend die naargelang van de kantoren varieerden van 25 % tot 52 % voor correctieonele straffen en van 43 % tot 62 % voor de boetes uitgesproken door de politierechtbanken.

De minister van Financiën heeft op 2 januari 2013 een einde gesteld aan de opdracht met de firma Unisys om Stimer te ontwikkelen. Die opzegging kwam er vanwege de verschillende tekortkomingen bij de uitvoering van het contract waarvoor 20 miljoen euro werd uitgegeven. De Staat eist van zijn medecontractant een deel van dat bedrag terug, dat als ten onrechte verworven wordt beschouwd omdat de ontwikkeling van Stimer vastzit.

Antwoord van de FOD Financiën

De FOD Financiën preciseert dat wegens het conflict tussen de FOD en de aannemer, de eigen ICT-dienst niets kon veranderen aan de opgeleverde modules en functionaliteiten. De FOD voegt eraan toe dat er slechts sinds de laatste maanden opnieuw aan gewerkt kan worden: ondertussen werden herinneringsbrieven gefaseerd verstuurd. De FOD onderzoekt op welke manier de dossiers waarin niet werd betaald uit het systeem kunnen worden gehaald om ze door te sturen naar een gerechtsdeurwaarder of om het parket te verwittigen dat er niet kon worden ingevorderd. Sinds augustus 2013 werkt een andere aannemer aan oplossingen voor de bestaande bugs.

De administratie zal de ontvangers inlichten over hoe ze verder te werk moeten gaan.

4.2.2 Fiscale compensatie

Via fiscale compensatie kan een fiscale schuldvordering van de Staat worden betaald door het bedrag ervan af te nemen van een toekomstige terugbetaling die een administratie van Financiën aan de veroordeelde persoon moet doen¹⁷. In 2009 werd het toepassingsgebied van de fiscale compensatie uitgebreid naar de niet-fiscale schulden van belastingplichtigen, waaronder de penale boeten¹⁸. Deze compensatie is een mogelijkheid, een extra middel waarover de ontvangers van de FOD Financiën beschikken om de fiscale en niet-fiscale schulden waarvoor ze verantwoordelijk zijn, beter te kunnen invorderen. De compensatie is beperkt tot het niet-betwist gedeelte van de schuldvorderingen.

Het initiatief om een penale boete aan te zuiveren via een compensatie moet in principe door de ontvanger belast met die schuldvordering worden genomen. Hij moet de openstaande schuldvorderingen vergelijken met de toekomstige terugbetalingen. De ontvangers beschikken daarvoor over informaticatoepassingen; die toepassingen geven hun lijsten van schuldvorderingen ten laste van de veroordeelden die terugbetalingen van de directe belastingen of van de btw moeten krijgen. Die aftoetsing moet snel gebeuren, want compensatie via de terugbetalingen is maar gedurende twee maanden mogelijk. Na die periode wordt het terug te betalen bedrag aan de belastingplichtigen gestort.

In 2008, nog ver vóór de ontwikkeling van Stimer, maakte een dienstnota verplicht dat schuldvorderingen van ten minste 125 euro worden ingevoerd in een gegevensbank die wordt gebruikt om een vergelijking te kunnen maken met de schulden van de directe belastingen en de btw. Die gegevens worden niet automatisch bijgewerkt, bijvoorbeeld om rekening te houden met de betalingen of de verjaringstermijn.

Alle schuldvorderingen in Stimer worden sinds januari 2012 afgetoetst aan de schulden van de directe belastingen en de btw, maar in tegenstelling tot het vroegere systeem wordt rekening gehouden met de betalingen. Met de verjaarde boeten wordt daarentegen nog steeds geen rekening gehouden.

Drie keer per maand worden er lijsten van schuldvorderingen van penale boeten getrokken waarbij er sprake is van uit te voeren terugbetalingen aan de veroordeelde en waar er dus compensatie kan worden toegepast. Er zijn verschillende lijsten, afhankelijk van de registratie van de schuldvordering (vóór of na Stimer) en de oorsprong van de terugbetalingen (directe belastingen of btw).

Een compensatie op basis van die lijsten gebeurt niet automatisch, want de ontvanger moet eerst de vermelde schuldvorderingen verifiëren en vervolgens de compensatie aanvragen, d.w.z. door een overschrijving van rekenplichtige naar rekenplichtige via het kantoor dat voor de terugbetaling instaat.

Om het niet-betwiste bedrag van elke schuldvordering te kunnen bepalen, moet de ontvanger de problemen oplossen met de kwaliteit van de informatie die in de gegevensbanken is opgeslagen. Voor schuldvorderingen die dateren van vóór Stimer moet hij de degene waarvoor betalingen zijn uitgevoerd of die verjaard zijn, in de lijst corrigeren of schrappen.

¹⁷ Artikel 334 van de programmawet van 27 december 2004.

¹⁸ Artikel 194 van de programmawet van 22 december 2008.

Voor schuldvorderingen die in Stimer zijn geregistreerd, moet hij de verjaarde uit de lijst schrappen.

Het Rekenhof heeft verschillende interviews gehad met ontvangkantoren van penale boeten om de kwaliteit van de invordering via compensatie te evalueren. Daarbij stelde het vast dat bepaalde kantoren de schuldvorderingen waarvan het vonnis van vóór januari 2012 dateerde, niet in de gegevensbanken invoeren, zodat compensatie onmogelijk was. In andere kantoren zijn de gegevens over (oude of recente) schuldvorderingen in elektronische vorm beschikbaar, maar maakt de ontvanger geen gebruik van de mogelijke compensatie. Soms compenseren de ontvangers van de directe belastingen wel fiscale schuldvorderingen via een penale boete.

De invordering van de penale boeten via compensatie wordt dus onvoldoende gebruikt, zowel doordat de gegevens over de schuldvorderingen te weinig kwalitatief en onvolledig zijn als doordat de ontvangkantoren geen initiatieven nemen.

Bovendien zou de compensatie eigenlijk automatisch moeten gebeuren, maar vooraleer dat mogelijk is, moet het beheer van de verjaring in Stimer worden geïntegreerd.

Toen in 2009 ook penale boeten voor fiscale compensatie in aanmerking kwamen, heeft de administratie Niet-Fiscale Invordering de ontvangers niet voldoende geresponsabiliseerd om die nieuwe invorderingswijze doeltreffend en eenvormig toe te passen.

Die administratie volgt niet op of elk ontvangkantoor dat invorderingsinstrument gebruikt en welke bedragen via compensatie werden ingevorderd. Stimer bevat nog niet de nodige gegevens om daarover te kunnen rapporteren.

Antwoord van de FOD Financiën

In afwachting van de technische aanpassingen waardoor de fiscale compensatie kan worden geautomatiseerd, onderzoekt de FOD Financiën hoe hij de procedures kan vereenvoudigen.

4.2.3 Vereenvoudigd beslag

De minister van Financiën had in antwoord op de initiële audit van 2007 beloofd wetswijzigingen voor te stellen om een vereenvoudigde beslagprocedure in te voeren om de penale boeten en de gerechtskosten in te vorderen. Via die aanpassingen zouden de ontvangers van de penale boeten ook inzage krijgen in actuele gegevens over de inkomsten van de veroordeelde.

De ontvanger kan sinds 2007 via het vereenvoudigd beslag een uitvoerend beslag¹⁹ laten leggen om penale boeten in te vorderen zonder een gerechtsdeurwaarder²⁰ te moeten inschakelen. Het vereenvoudigd beslag wordt uitgevoerd via een aangetekende brief aan de

¹⁹ Uitvoerend beslag is een gerechtelijke procedure waarmee een schuldeiser die beschikt over een uitvoerbare titel (vonnis, notariële akte, dwangbevel) alle sommen of een deel ervan die een derde verschuldigd is, van zijn schulde-naar in beslag kan laten nemen (bijvoorbeeld lonen).

²⁰ Nieuw artikel 101 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken, ingevoegd door artikel 299 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I).

veroordeelde, ten belope van het hele bedrag van de boete en van de kosten die de veroordeelde moet betalen of ten belope van een deel ervan. Het beslag moet ook via een aangezekende brief aan de veroordeelde worden meegedeeld.

Geen enkel kantoor dat voor deze audit werd bezocht, maakt gebruik van het vereenvoudigd beslag.

Dat kan worden verklaard door verschillende tekortkomingen van de administratie Niet-Fiscale Invordering van de FOD Financiën:

- De administratie Niet-Fiscale Invordering heeft pas op 5 juni 2012 bij de Privacycommissie de aanvragen ingediend om de ontvangers de mogelijkheid te bieden de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid te raadplegen om de inkomsten van de veroordeelden te bepalen. Die aanvragen waren gebaseerd op wettelijke bepalingen van 27 december 2006. Er is dus meer dan vijf jaar verstreken tussen het tijdstip waarop die bepalingen van kracht werden en de demarches om de ontvangers toegang te verstrekken tot geactualiseerde gegevens over de inkomsten van de veroordeelden.
- Op 3 juli 2012 heeft de Privacycommissie, de RSZ, de RSZPPO, de RJV en de RVA gemachtigd om nuttige gegevens (over de inkomsten van de personen die tot een geldboete zijn veroordeeld) ter beschikking van de diensten van de Niet-Fiscale Invordering te stellen. Eind april 2013 was echter nog niet alles technisch rond om die toegang mogelijk te maken.
- De ontvangers van de penale boeten hebben sinds augustus 2013 toegang tot de Kruispuntbank. Die vertraging van meer dan een jaar is te wijten aan het opzetten van een toegangssysteem (*identity and access management*) en ook aan de prioriteiten binnen de ICT-dienst.
- De ontvangers hebben echter nog geen toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht en collectieve schuldenregeling dat werd opgericht door de wet van 29 mei 2000²¹. Op grond van die wet kunnen ze kennis nemen van de berichten van het bestand en moeten ze bij een vereenvoudigd beslag hun bericht van beslag binnen drie werkdagen aan het bestand meedelen. In het koninklijk besluit van 7 december 2010, dat op 29 januari 2011 in werking getreden is, worden de regels gepreciseerd om het bestand te raadplegen. De ontvangkantoren van de penale boeten hebben instructies gekregen hoe ze dat bestand moeten raadplegen. Eind april 2013 waren er in een twintigtal kantoren nog technische problemen bij de toegang, waardoor dat centraal bestand niet kon worden aangevuld noch geraadpleegd.

In conclusie: de administratie Niet-Fiscale Invordering heeft de maatregelen om de ontvangers gebruik te laten maken van het vereenvoudigd beslag zodanig laat genomen dat deze nieuwe invorderingswijze, die juridisch sinds 2007 bestaat, nog steeds niet wordt gebruikt.

²¹ Wet van 29 mei 2000 houdende oprichting van een centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht en collectieve schuldenregeling, alsook tot wijziging van sommige bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek.

4.2.4 Administratieve organisatie van de invordering

4.2.4.1 Algemeen overzicht

De penale boeten worden ingevorderd door 28 ontvangkantoren die over heel het land verspreid zijn. Ze werken vaak heel autonoom. Meestal hebben ze ook nog andere bevoegdheden²². Op enkele uitzonderingen na²³ is er in elk gerechtelijk arrondissement een bureau voor penale boeten dat de boeten invordert die de rechtbanken van dat arrondissement hebben uitgesproken.

In het kader van de Coperfin-hervorming is de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD), waarvan de ontvangkantoren afhangen, geëvolueerd naar een structuur met vijf administraties, waaronder die van de Niet-Fiscale Invordering. De andere vier administraties organiseren documentatie over het onroerend vermogen, bepalen het kadastraal inkomen, innen de hypotheek-, registratie- en successierechten en verkopen goederen van de Staat.

De vijf administrateurs rapporteren aan de administrateur-generaal van de AAPD. De algemene administratie omvat tien gewestelijke directies die het geheel van de bevoegdheden van die vijf administraties moeten uitvoeren.

Elk ontvangkantoor van penale boeten is dus tegelijk onderworpen aan het functionele gezag van de administrateur die verantwoordelijk is voor de niet-fiscale invordering en aan het hiërarchische gezag van de gewestelijke directeur, die rechtstreeks aan de administrateur-generaal rapporteert. Van de 28 kantoren die penale boeten invorderen, hangen er 23 functioneel af van verschillende administrateurs.

De rechtbank die de veroordeling heeft uitgesproken is bepalend voor de territoriale bevoegdheid van de ontvangkantoren (niet de woonplaats van de veroordeelde). Een ontvanger kan dus worden belast met het invorderen van penale boeten die verschuldigd zijn door debiteuren die om het even waar in het land wonen, o.m. afhankelijk van de plaats waar de overtreding heeft plaatsgevonden.

4.2.4.2 Kwaliteit van de organisatie

Het Rekenhof onderstreepte in zijn verslag van 2000 dat een organisatie die gebaseerd is op een grote autonomie van de ontvangkantoren drie soorten organisatieregels vereiste:

- de verplichting voor elke administratieve entiteit om rekenschap over haar beheer af te leggen;
- minimumprocedures inzake normatieve omkadering en een interne controle van de ontvangkantoren;

²² Zoals de verkopen van onroerende en roerende goederen die behoren tot het privé domein van de overheden en die niet meer worden gebruikt, de invordering van de alimentatievorderingen enz. Van die 28 kantoren van penale boeten zijn er 21 ook ontvangkantoren van de domeinen en twee ook kantoren voor de registratie en de ontvangst van de domeinen. Slechts vijf kantoren van penale boeten hebben geen andere opdrachten.

²³ In het arrondissement Eupen zijn er twee kantoren van penale boeten (Eupen en Sankt-Vith), Brussel heeft er drie (Brussel I, Brussel II en Vilvoorde). De gerechtelijke arrondissementen Veurne en Ieper hebben geen kantoren van penale boeten meer: de invordering van boeten en gerechtskosten werden respectievelijk naar Brugge en Kortrijk overgeheveld.

- periodieke interne verificaties van de activiteiten van de autonome entiteiten door en ten voordele van de centrale administratie.

Het Rekenhof stelt vast dat de organisatie van de FOD Financiën dertien jaar naar zijn eerste auditverslag nog steeds niet aan die vereisten voldoet.

In verband met de verplichting om rekenschap te geven, merkt het op dat de administratie geen doelstellingen heeft gedefinieerd en dat ze geen rapportering over de realisatie ervan heeft ingesteld. Aangezien de meeste kantoren verschillende bevoegdheden hebben, moet de centrale administratie prioriteiten vastleggen voor alle activiteiten van haar vijf administraties. De vastgestelde rechten worden pas sinds 1 januari 2012 geregistreerd en de berekening van gedetailleerde invorderingspercentages is nog maar in de ontwerpfase.

Hoewel Stimer geleidelijk aan wordt geïmplementeerd, worden de activiteiten onvoldoende normatief omkaderd met instructies. De ontvangers krijgen geen instructies om hun invorderingsbeheer aan te passen totdat het hele proces in Stimer is geïntegreerd, wat maakt dat belangrijke fasen van het invorderingsproces niet meer worden omkaderd.

In het algemeen kan elke ontvanger vrij kiezen welke invorderingsmethodes hij het meest geschikt acht, want er is geen prioriteit bepaald tussen de invorderingsprocedures van goedkoopste naar duurste (inschakeling van een gerechtsdeurwaarder).

Tot slot beantwoorden de interne verificaties van het beheer van de kantoren niet aan de uitdagingen waarmee de huidige administratieve organisatie wordt geconfronteerd. Omdat de personeelsleden die de interne verificaties moeten doen, afhangen van de gewestelijke directeurs en niet van de centrale administratie, worden er niet regelmatig verificaties uitgevoerd en wordt daarbij hoofdzakelijk nagekeken of de boekhouding juist is.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat de laatste verificatie in de bezochte kantoren over heel uiteenlopende beheersperiodes ging.

Tabel 1 – *Laatste periodieke interne verificaties van de activiteiten van de door het Rekenhof bezochte kantoren*

Kantoor	Gedekte periode
Brussel I	Niet meegedeeld
Brussel II	Januari 1995 tot december 2009
Luik	Januari 2007 tot december 2011
Mechelen	Januari 2008 tot december 2010
Bergen	Januari 2009 tot december 2011

Bron: Rekenhof

Er gebeuren niet vaak verificaties: de frequentie wisselt van om de drie jaar tot om de vijftien jaar in de bezochte kantoren. Sinds de implementatie van Stimer werd het beheer van geen enkele ondervraagde ontvanger geverifieerd.

De inspectieverslagen die de kantoren aan de gewestelijke directies en aan de administratie Niet-Fiscale Invordering toezenden, zijn summier: ze stellen meestal geen enkele tekortkoming in het beheer vast en bieden niet de mogelijkheid na te gaan of het invorderingsproces onder controle is.

In antwoord op de audit van 2007 had de administratie aangekondigd dat specifieke inspecteurs de penale boeten intern zouden verifiëren, maar dat plan werd weer opgeborgen toen de enige oproep tot kandidaten geen resultaat had opgeleverd.

4.2.4.3 Rol van de administratie Niet-Fiscale Invordering

De administrateur van de Niet-Fiscale Invordering heeft functioneel gezag over de ontvangers, maar geen hiërarchisch gezag. Zijn verzoeken aan de ontvangers treden in concurrentie met die van zijn collega's-administrateurs en met het hiërarchische gezag van de gewestelijke directeurs. Om zijn bevoegdheden uit te voeren, kan hij instructies uitvaardigen, de nodige technische en IT-tools invoeren, opleidingen organiseren en de verificatieverslagen exploiteren.

Om de vastgestelde rechten sneller in Stimer te laten registreren en om het gebruik van fiscale compensatie aan te moedigen heeft de administratie Niet-Fiscale Invordering in 2012-2013 aan elk ontvangkantoor een jongere in het kader van een startbaanovereenkomst toegewezen. Maandelijks moet aan de administrateur van de Niet-Fiscale Invordering worden gerapporteerd over de prestaties van die 28 jonge werknemers en over het resultaat ervan voor de invordering.

Uit dat voorbeeld blijkt hoe moeilijk de administrateur van de Niet-Fiscale Invordering grip kan krijgen op het beheer van de ontvangkantoren als hij niet over hiërarchisch gezag beschikt.

Die organisatorische context leidt in de door het Rekenhof bezochte ontvangkantoren tot heel uiteenlopende invorderingspraktijken.

Tabel 2 – Verschillen in de invorderingspraktijken bij de door het Rekenhof bezochte ontvangkantoren vóór en na de implementatie van Stimer

Kantoor	Invorderingspraktijken	
	Boeten vóór Stimer	Boeten na Stimer
Brussel I	Verzending van het bericht van betaling en van een rappel, verzending van de schuldvorderingen naar een gerechtsdeurwaarder op basis van een analyse van het belastbaar inkomen. Geen vereenvoudigd beslag. Tot november 2011 fiscale compensatie geval per geval, als het kantoor door een andere administratie van Financiën werd geïnformeerd over een terugbetaling. Vanaf november 2011 behandeling van de lijsten van schuldvorderingen die voor compensatie in aanmerking komen.	Geen implementatie van Stimer. De vroegere invorderingspraktijken worden verder gebruikt.
Brussel II	Verzending van het bericht van betaling en van een rappel, verzending van de schuldvorderingen naar een gerechtsdeurwaarder op basis van een analyse van het belastbaar inkomen, verwerking van de lijsten van schuldvorderingen die voor compensatie in aanmerking komen, maar geen vereenvoudigd beslag.	Elektronische ontvangst van de uittreksels uit vonnissen (politie), verzending van een bericht van betaling, systematische verwerking van de lijsten van voor compensatie in aanmerking komende schuldvorderingen.
Luik	Verzending van het bericht van betaling en van een rappel, verzending van de schuldvorderingen naar een gerechtsdeurwaarder na analyse van de solvabiliteit. Geen vereenvoudigd beslag. Verwerking van de lijsten van schuldvorderingen die voor compensatie in aanmerking komen en verwerking van de informatie van andere administraties van Financiën over terug te betalen bedragen die zouden kunnen worden gecompenseerd met schuldvorderingen van het ontvangstkantoor.	Elektronische ontvangst van de uittreksels uit vonnissen (politie), verzending van een bericht van betaling, verwerking van de compensatielijsten.
Mechelen	Verzending van het bericht van betaling en van een rappel, systematische verzending van de niet-ingevorderde schuldvorderingen naar een gerechtsdeurwaarder. Geen vereenvoudigd beslag. Geen invoer van de openstaande schuldvorderingen om ze af te toetsen aan de terugbetalingen van de directe belastingen en van de btw. Lijsten van voor compensatie in aanmerking komende schuldvorderingen worden niet gegenereerd. Enkel compensaties voor hoge boeten, geval per geval.	Elektronische ontvangst van de uittreksels uit vonnissen (politie), verzending van een bericht van betaling. De lijsten van voor compensatie in aanmerking komende schuldvorderingen worden niet verwerkt.
Bergen	Verzending van het bericht van betaling en van een rappel, verzending van de schuldvorderingen naar een gerechtsdeurwaarder na analyse van de solvabiliteit. Geen vereenvoudigd beslag. Geen verwerking van de voor compensatie in aanmerking komende lijsten van schuldvorderingen. Geen invorderingsmaatregelen na rappel voor correctie-nale straffen.	Manuele invoer van de uittreksels uit vonnissen in Stimer met één jaar vertraging voor de politievonnissen, verzending van een bericht van betaling. De lijsten van voor compensatie in aanmerking komende schuldvorderingen worden niet verwerkt.
		In geen enkel van de bezochte kantoren werd een beroep gedaan op een gerechtsdeurwaarder.
	Geen gebruik van het vereenvoudigd beslag.	

Antwoord van de FOD Financiën

De FOD Financiën antwoordt dat de Administratie Niet-Fiscale Invordering zal worden geïntegreerd in de Algemene Administratie van de Inning en Invordering. De kantoren zullen uitsluitend bevoegd zijn voor de inning en invordering van schulden. Ze zullen worden aangestuurd door een hiërarchie die de organisatie uitsluitend beheert vanuit die opdrachten. Bovendien zullen een aantal toepassingen beschikbaar zijn waarmee prioriteiten in de dossiers zullen kunnen worden vastgesteld, onder andere door op basis van datamining aan een schuldenaar een bepaald profiel toe te kennen dat zal bepalen welke invorderingsactie het meeste rendement kan opleveren.

Het Rekenhof is van oordeel dat de invoering van die nieuwe structuur moet kunnen steunen op een solide veranderings- en risicomanagement, o.m. op het vlak van informatica, om een succes te kunnen worden.

4.3 Conclusies en aanbevelingen

In tegenstelling tot wat de minister van Financiën in oktober 2006 had beloofd in antwoord op de vorige audit, volstonden het Stimer-project, de nieuwe invorderingsinstrumenten en de maatregelen op het vlak van organisatie niet om tegemoet te komen aan de meeste aanbevelingen van het Rekenhof.

4.3.1 Stimer

De FOD Financiën heeft in de ontvangkantoren (behalve drie) sinds eind 2011 een toepassing geïmplementeerd. Die toepassing, Stimer, is echter onvolledig omdat ze niet de mogelijkheid biedt een herinneringsbrief te versturen, de uitvoering van maatregelen van gedwongen invordering niet vergemakkelijkt en niet de mogelijkheid biedt het parket te informeren wanneer invordering onmogelijk is.

De overgang naar de implementatie van de toepassing werd bovendien helemaal niet begeerd. Voor de boeten die in Stimer geregistreerd zijn, hebben de ontvangers bijgevolg (met uitzondering van de fiscale compensatie) enkel de functionaliteiten toegepast die Stimer voorstelt. Ze versturen geen herinneringsbrieven meer, gaan niet meer over tot gedwongen invordering en brengen ze het parket niet meer op de hoogte als invordering onmogelijk is.

De Staat heeft het contract dat voor de ontwikkeling van Stimer werd gesloten, in januari 2013 opgezegd omdat de firma Unisys geen bevredigend programma had ontwikkeld en omdat er geen vooruitzichten op nieuwe ontwikkelingen voor die toepassing waren.

4.3.2 Wijzigingen in de wetgeving

De wijzigingen in de wetgeving in verband met het vereenvoudigd beslag en de toegang tot informatie over de inkomsten en het vermogen van de veroordeelden, die de minister had aangekondigd, zijn er effectief gekomen in 2006 en 2007.

De administratie Niet-Fiscale Invordering heeft echter lang getalmd om de schikkingen te treffen waardoor die instrumenten ter beschikking konden worden gesteld van de ontvangers die de penale boeten moeten invorderen.

In de praktijk gebruiken de ontvangkantoren vele jaren nadat de noodzakelijke wetgeving en reglementering is goedgekeurd, nog steeds niet het vereenvoudigd beslag.

Sinds 2009 kunnen de kantoren fiscale compensatie op de penale boeten toepassen. Dat is een directe, eenvoudige en goedkope invorderingsmethode. Boeten die niet in Stimer zijn geregistreerd, moeten echter manueel worden ingevoerd en daarvoor moeten de ontvangers lijsten van schuldvorderingen die voor compensatie in aanmerking komen, verwerken. Voor de boeten die wel in Stimer zijn geregistreerd zijn, worden die lijsten automatisch aangemaakt en verschillende keren per maand ter beschikking van de ontvangers gesteld.

Het Rekenhof stelt vast dat de ontvangkantoren niet systematisch denken aan invordering via compensatie. De administratie Niet-Fiscale Invordering heeft overigens niets georganiseerd om de uitvoering van de compensatie door de ontvangers en de wel ingevorderde bedragen op te volgen.

4.3.3 Administratieve organisatie

Het Rekenhof had in zijn verslag van april 2000 in verband met de administratieve organisatie gepreciseerd welke voorwaarden vervuld moeten zijn om een gedecentraliseerde structuur van 28 kantoren met een grote autonomie goed te laten werken.

Het stelt vast dat de administratieve organisatie van de invordering van de penale boeten door de FOD Financiën nog steeds niet aan die voorwaarden voldoet. Er hoeft geen rekenerschap te worden gegeven en de omkadering en de controle van de activiteiten ontbreken.

4.3.4 Aanbevelingen

Doordat de FOD Financiën onvoldoende grip heeft op de invordering van de penale boeten kunnen de effectiviteit van de penale boete en de gelijke behandeling van de burgers niet worden gewaarborgd. Dat gebrek aan grip komt onder meer tot uiting door de verjaring van penale boeten, maar ook doordat een verjaarde boete die toch wordt betaald, niet wordt geïdentificeerd en niet wordt teruggegeven.

Volgens het Rekenhof moet er een actieplan komen om de uitvoering van de penale boeten te verbeteren, met dringende en radicale maatregelen om de omkadering van de ontvangkantoren van penale boeten te versterken. Daarvoor moeten doelstellingen worden vastgelegd. Ook moet worden gepreciseerd welke middelen moeten worden toegekend om deze doelstellingen te realiseren en welke methodes moeten worden gehanteerd.

Op middellange termijn moeten de ontvangkantoren over een IT-instrument beschikken dat de invordering van de penale boeten volledig beheert.

De FOD Financiën moet er vanaf nu al over waken dat de ontvangers de invorderingsverrichtingen niet beperken tot het verzenden van het eerste bericht van betaling. Er moet ook bijzondere aandacht uitgaan naar de naleving van de verjaringsregels. De FOD Financiën moet er ook onverwijld voor zorgen dat de ontvangkantoren de mogelijkheden van fiscale compensatie systematisch gebruiken. Ook het vereenvoudigd beslag moet worden gebruikt en aangemoedigd.

Tot slot zou de FOD Financiën de autonomie van de 28 ontvangkantoren van penale boeten opnieuw moeten onderzoeken en zou hij ook moeten bekijken of het nodig is die opdracht te spreiden over een zo groot aantal gedecentraliseerde kantoren.

In ieder geval kan de huidige decentralisatie niet worden verantwoord doordat één dossier per inwoner moet worden bijgehouden, aangezien de in te vorderen boeten worden toevertrouwd aan het ontvangkantoor van het ambtsgebied van de rechtbank die de boete heeft uitgesproken en niet aan dat van de woonplaats van de veroordeelde.

Aangezien de administrateur van de niet-fiscale ontvangsten geen rechtstreekse hiërarchische band heeft met de ontvangers, heeft hij geen gezag om de beheerspraktijken in de ontvangkantoren te laten evolueren en te uniformiseren.

De internecontrolemaatregelen voor de ontvangkantoren zijn tot slot niet genoeg ontwikkeld om te waarborgen dat het beheer ervan onder controle is. Het Rekenhof beveelt in dat verband aan de verificaties in die kantoren rechtstreeks onder het gezag van de centrale administratie te laten uitvoeren en zowel rekening te houden met de boekhoudkundige aspecten als met de verwezenlijking van de opdrachten.

De FOD Financiën plant binnenkort de niet-fiscale invordering te integreren in de Algemene Administratie van de Inning en Invordering.

Het Rekenhof is van oordeel dat die nieuwe administratieve organisatie maar zin heeft als ze aan de bovengenoemde voorwaarden voldoet en als daardoor de penale boeten concreet beter kunnen worden ingevorderd. Bijzondere aandacht zal daarbij moeten gaan naar de gecentraliseerde gegevensuitwisseling met de FOD Justitie.

Uitvoering van de vervangende straffen

Hoofdstuk

5

Zodra de schuldvordering aan de ontvanger van de penale boeten wordt voorgelegd, zet die de uitvoering van de geldboete voort namens het parket. Wanneer hij vaststelt dat het onmogelijk is de boete in te vorderen, moet hij het parket hierover inlichten zodat het parket de vervangende straf kan uitvoeren die de rechter had uitgesproken. Dit gebeurt aan de hand van een “staat 204”.

Indien het parket de vervangende straf tot uitvoering brengt, moet het de ontvanger daarover inlichten, zodat die de schuldvordering die hij in zijn boekhouding had ingeschreven, kan annuleren. In het tegenovergestelde geval moet de ontvanger erover worden ingelicht dat de vervangende straf niet uitgevoerd is om de invordering van de boete te kunnen voortzetten.

5.1 Initiële audit

In zijn verslag van februari 2007 had het Rekenhof opgemerkt dat het meedelen aan de parketten van de boeten die onmogelijk konden worden ingevorderd, varieerde van de ene ontvanger tot de andere.

Sommige ontvangers wachtten tot de verjaringsdatum naderde om de staat 204 naar het parket te verzenden, als middel om zich tegen verjaring te beschermen. In dat geval ontnamen ze de parketten elke mogelijkheid om de vervangende straf uit te voeren, door gebrek aan tijd.

Andere ontvangers stuurden een staat 204 naar het parket zodra ze hadden vastgesteld dat de veroordeelde onvermogen was, in een strafinrichting verbleef of geen adres had²⁴.

Het Rekenhof stelde ook vast dat doordat er sinds 22 december 1999 geen vervangende gevangenisstraffen meer worden uitgevoerd, de parketten geen gevolg meer gaven aan de staten 204. De uitvoeringsdiensten bewaarden de verzoeken tot uitvoering van de vervangende gevangenisstraffen in afwachting van hun verjaring en de ontvanger van de penale boeten zette de invordering van de boete niet meer voort.

Het verval van het recht tot het besturen van een motorvoertuig als vervangende straf, dat in werking is getreden op 1 maart 2004²⁵, werd nog weinig uitgevoerd. In haar antwoord op het Rekenhof wees de minister van Justitie er echter op dat verval van het recht tot het besturen van een motorvoertuig als vervangende straf effectief werd uitgevoerd in geval van niet-betaling van de boete.

5.2 Opvolgingsaudit

5.2.1 Inlichten van het parket

Volgens het Rekenhof moet de verzending van een staat 204 beantwoorden aan twee vereisten. Enerzijds zou de ontvanger van de penale boeten vrij lang het invorderingsproces in de

²⁴ De veroordeelde is bijvoorbeeld van ambtswege geschrapt uit het Rijksregister of zijn woonplaats is onbekend, wat het optreden van de deurwaarder doet mislukken.

²⁵ Artikel 69bis van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, ingevoegd door artikel 33 van de wet van 7 februari 2003.

hand moeten kunnen houden om compensatiemogelijkheden te overwegen, bijvoorbeeld met de fiscale schuldvorderingen van de veroordeelde. Anderzijds moet het parket tijdig worden ingelicht over de onmogelijkheid om in te vorderen, zodat het voldoende tijd heeft om de vervangende straf te laten uitvoeren.

Om aan deze vereisten tegemoet te komen, moet de uitwisseling van informatie over tot de uitvoering van de vervangende straffen tussen de ontvangers en de parketten gestandaardiseerd en omkaderd worden. Op dit moment bestaat hierover geen enkele richtlijn van de minister.

Voor de FOD Justitie is een dergelijke richtlijn maar mogelijk onder de verantwoordelijkheid van of op zijn minst met het akkoord van de minister van Financiën.

Voor de schuldvorderingen die niet in Stimer zijn geregistreerd, heeft het Rekenhof verschillende praktijken vastgesteld in de ontvangkantoren die het voor deze opvolgingsaudit heeft bezocht:

- Een staat 204 die de onmogelijkheid om in te vorderen aan het parket signaleert wordt verzonden op een datum die de verjaring nadert (twee maanden vóór de datum in Luik of zes maanden voordien in Brussel I en II).
- De ontvanger zet de invordering voort na de verzending van de staat 204 aan het parket in gevallen waarin het parket de vervangende straffen niet uitvoert (Luik).
- Een staat 204 wordt verzonden voor de schuldvorderingen die nog openstaan twee maanden na het tweede betalingsbericht; tegelijk draagt de ontvanger de schuldvordering aan een deurwaarder over opdat hij de invordering voortzet. Het parket en de deurwaarder overleggen, maar de ontvanger wordt niet meer geïnformeerd over het gevolg dat aan de veroordeling wordt gegeven (Mechelen).
- De verzending van de staten 204 is stopgezet (sinds juni 2010 in de kantoren Brussel II en in 2011 in Bergen voor de politiestraffen); er zijn zelfs geen staten 204 meer verzonden sinds de initiële audit (Bergen voor de correctionele straffen).
- Een staat 204 wordt enkel verzonden als de vervangende straf het verval van het recht tot het besturen van een motorvoertuig betreft (Brussel II).

De antwoorden op de enquête die in april 2013 werd georganiseerd door het college van procureurs-generaal (zie supra 1.7), bevestigen deze diverse praktijken.

Ter herinnering: voor de schuldvorderingen die in Stimer (ontwikkeld sinds begin 2012) werden geregistreerd, is de invorderingsprocedure onvolledig en maakt ze het niet mogelijk herinneringen en een staat 204 te versturen. Voor deze schuldvorderingen stellen de ontvangers de onmogelijkheid om in te vorderen niet meer vast en lichten ze het parket niet meer in.

Door het uitrollen van een onvolledige toepassing en het ontbreken van begeleidende maatregelen mist het parket de informatie die het nodig heeft om de vervangende straf tot uitvoering te brengen.

Antwoord van het college van procureurs-generaal

Het college van procureurs-generaal preciseert dat het er niet van op de hoogte was dat de parketten geen bericht kregen als de boete niet had kunnen worden ingevorderd.

Het stelt voor de minister van Justitie advies te verlenen over het meest aangevoerde moment om de staten 204 aan het parket te bezorgen, aan de hand van de goede praktijken waarvan het college kennis heeft.

5.2.2 Actiemiddelen

Wanneer het parket geïnformeerd wordt dat de penale boete niet is ingevorderd, kan het de door de rechter uitgesproken vervangende straf toepassen.

Vervangende gevangenisstraffen worden echter niet meer uitgevoerd sinds de omzendbrief van de minister van Justitie van 22 december 1999. De parketten geven dus geen gevolg aan de staten 204 waarvan de vervangende straf een gevangenisstraf is.

Het Rekenhof onderstreept dat die toestand de ontvangers van sommige arrondissementen ertoe heeft aangezet geen staten 204 meer te versturen. Daardoor krijgt het parket geen enkele informatie meer over de niet-uitvoering van de penale boete.

De vervangende straf van het verval van het recht tot sturen wordt naargelang van het arrondissement (en zelfs binnen hetzelfde arrondissement) op verschillende wijze uitgevoerd. In de bezochte parketten gaan de praktijken van de systematische uitvoering tot het volledig niet-uitvoeren:

- De politieparketten van Bergen en Luik voeren de vervangende straffen van het verval van het recht tot sturen niet uit.
- Het correctioneel parket van Luik voert de vervangende straffen van het verval van het recht tot sturen niet uit.
- De politieparketten en de correctionele parketten van Brussel voeren de vervangende straffen van het verval van het recht tot sturen uit en brengen de ontvanger op de hoogte als die straf is uitgevoerd.

Uit het onderzoek dat het college van procureurs-generaal in april 2013 heeft uitgevoerd (zie punt 1.7), blijkt hoe divers die praktijken zijn. Verschillende parketten antwoorden dat ze voorlopig het vervangend verval van het recht tot sturen niet meer uitvoeren bij gebrek aan personeel, zoals het politieparket van Veurne, de procureur des Konings van Kortrijk en de procureur des Konings van Turnhout. Sommige parketten nodigen de veroordeelde een laatste keer per brief uit om de boete te betalen. Het politieparket en het parket van eerste aanleg van Doornik antwoorden bijvoorbeeld dat ze een uitnodiging om te betalen aan de veroordeelden sturen als de ontvanger hun een staat 204 toezendt, ook wanneer de vervangende straf een gevangenisstraf is. De meeste parketten vermelden tot slot de aanvraag tot

herstel in eer en rechten²⁶ als het laatste middel om de veroordeelde ertoe aan te zetten de nog niet betaalde boeten, belastingen of kosten te vereffenen.

De ontvanger wordt ook op wisselende wijze geïnformeerd over het gevolg dat het parket aan de staten 204 heeft gegeven.

De ontvanger van Mechelen krijgt van het parket geen informatie over de uitvoering of niet-uitvoering van de vervangende straf. Voor de boeten die vóór de implementatie van Stimer werden uitgesproken, stuurt hij de schuldvordering naar de gerechtsdeurwaarder en de staat 204 tegelijk aan het parket. Hij volgt het werk van de gerechtsdeurwaarder dus niet op en wordt niet op de hoogte gehouden van de informatie die met het parket wordt uitgewisseld na het versturen van de staat 204. Hij gaat dus niet na of het parket wordt geïnformeerd als de boete aan de deurwaarder werd betaald, noch of de deurwaarder wordt geïnformeerd over de uitvoering of de niet-uitvoering van de vervangende straf door het parket.

De ontvangkantoren Brussel I en II worden door het correctioneel parket en het politieparkeret van Brussel geïnformeerd over de uitvoering van de vervangende straf. Ze krijgen geen informatie als de vervangende straf niet wordt uitgevoerd.

Antwoord van de het college van procureurs-generaal

Het college zal een omzendbrief verspreiden om elke procureur des Konings te vragen zowel het vervangend verval van het recht tot sturen uit te voeren als om te wijzen op de efficiëntie van het aanmanen een geldboete te betalen als iemand eerherstel aanvraagt.

5.3 Conclusies en aanbevelingen

Als de penale boete als hoofdstraf niet wordt uitgevoerd, kan de straf worden omgezet in een vervangende gevangenisstraf of in een verval van het recht tot sturen.

De ontvanger treedt op in naam van het parket en moet het parket op de hoogte brengen als hij een penale boete niet kan invorderen.

In december 1999 heeft de minister van Justitie het parket opdracht gegeven de vervangende gevangenisstraffen die de hoven en rechtbanken uitspreken, niet meer uit te voeren.

De enige vervangende straf die het parket nog kan hanteren, is het verval van het recht tot sturen.

Het Rekenhof stelt voor de penale boeten die niet in Stimer zijn geregistreerd, vast dat het parket niet systematisch wordt geïnformeerd als de boete niet kan worden ingevorderd.

²⁶ Iedereen die strafrechtelijk veroordeeld is, kan een aanvraag tot herstel in eer en rechten richten aan de procureur des Konings van het arrondissement van zijn woonplaats. Ze moet voldoen aan bepaalde voorwaarden, o.m. dat de eventueel opgelegde boete betaald is. Wanneer het herstel in eer en rechten wordt toegekend, houdt dat in dat het verval van sommige rechten ongedaan wordt gemaakt, dat de veroordeling niet meer wordt vermeld op de uittreksels uit het strafregister en dat de veroordeling niet meer als basis kan dienen voor herhaling in geval van nieuwe veroordelingen.

Voor de penale boeten die in Stimer zijn geregistreerd, stellen de ontvangers de onmogelijkheid om in te vorderen niet meer vast en krijgen de parketten hierover geen nieuws meer.

In de gevallen waarin de parketten nog een staat 204 krijgen die wijst op de onmogelijkheid om in te vorderen en waarin het verval van het recht tot sturen mogelijk is, voert het parket die vervangende straf niet systematisch uit. De uitvoering varieert naargelang van het arrondissement of zelfs naargelang van de rechtbank binnen hetzelfde arrondissement.

Het Rekenhof is van oordeel dat de tekortkomingen in de invordering van de penale boeten door de FOD Financiën en het buitenspel zetten van de vervangende straffen afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de penale boete als hoofdstraf, omdat niet meer is gewaarborgd dat die straffen effectief worden uitgevoerd.

Die toestand ondergraaft de rechtsstaat, het vertrouwen in justitie en de gelijke behandeling van de burgers.

Een actieplan om de penale boeten beter uit te voeren, moet ook rekening houden met de uitvoering van de vervangende straffen.

Het Rekenhof beveelt de minister van Justitie aan de ontvangers via een algemene richtlijn ertoe te verplichten de staten 204 aan het parket toe te zenden en het parket ertoe te verplichten systematisch de vervangende straf van het verval van het recht tot sturen in overweging te nemen.

Er rijzen overigens vragen over de doeltreffendheid van de vervangende gevangenisstraf en er zou moeten worden onderzocht of er andere straffen kunnen worden opgelegd als de penale boete als hoofdstraf niet wordt uitgevoerd.

In het kader van het onderzoek dat het college van procureurs tijdens deze audit in dat verband heeft gevoerd, hebben verschillende procureurs erop gewezen dat de aanvragen tot herstel in eer en rechten door de veroordeelden een laatste gelegenheid bieden om de boete in te vorderen.

Rapportering

Hoofdstuk

6

6.1 Justitie

6.1.1 Initiële audit

In februari 2007 stelde het Rekenhof vast dat er geen enkel systeem was ingevoerd en dat er geen enkele doelstelling was vastgesteld om verslag uit te brengen over de uitvoering van de penale boeten of over de activiteiten die ertoe bijdragen. De beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de gegevens waren niet gewaarborgd. Bovendien had geen enkele overheid de behoefte aan een regelmatige en betrouwbare rapportering uitgedrukt.

Dit gebrek aan rapportering over de uitvoering van de penale boeten kon de reflectie over het strafrechtelijke beleid verzwakken. Het Rekenhof verstrekte de aanbeveling om een informatiesysteem, doelstellingen en indicatoren in te voeren die de nodige kwantitatieve elementen kunnen aanvoeren om de besluitvorming te ondersteunen, o.m. wat betreft vervangende straffen.

6.1.2 Opvolgingsaudit

De beschikbare statistieken hebben betrekking op de veroordelingen (politierechtbank en rechtbank van eerste aanleg) of op het aantal vonnissen betekend bij verstek (politierechtbank).

Er bestaan geen statistieken over het strafuitvoeringsproces. Over de effectieve uitvoering en de doeltreffendheid van de boeten en van de vervangende straffen wordt op geen enkele manier gerapporteerd.

Wat de uitvoering van de geldboeten betreft, is Justitie aangewezen op de informatie die ze van Financiën ontvangt. De enige informatie die het parket kan ontvangen, is een staat 204 die het parket erover inlicht dat de boete onmogelijk kan worden ingevorderd. Het ontbreken van een staat 204 is voor het parket echter geen garantie dat de boete is betaald.

Er zijn initiatieven nodig en mogelijk om deze situatie op korte termijn te verbeteren.

Wat betreft de verzoeken tot uitvoering van de vervangende straffen en het gevolg dat hieraan wordt gegeven (o.a. intrekking van het rijbewijs), is er informatie bij de parketten beschikbaar waarmee statistieken kunnen worden opgesteld.

Antwoord van de FOD Justitie

De FOD Justitie is van oordeel dat een kwaliteitsvolle rapportering bij de hoven en rechtbanken in de toekomst mogelijk zal worden dankzij de hulpmiddelen die in het kader van het project Just X worden uitgewerkt en die ter beschikking van de hoven en de rechtbanken zullen worden gesteld.

6.2 Financiën

6.2.1 Initiële audit

In februari 2007 stelde het Rekenhof vast dat er geen enkele specifieke rapportering bestond over penale boeten binnen de FOD Financiën. Er was geen enkel systeem ingevoerd en geen enkele doelstelling vastgesteld om verslag uit te brengen over de uitvoering van de penale boeten.

Een kwaliteitsvolle rapportering was onmogelijk, want de financiële informatie en de beheersinformatie waren ontoereikend en versnipperd. Dit komt door het gebrek aan integratie van de informatiesystemen tussen Justitie en Financiën. Ook de verschillende kantoren van Financiën worstelen met een integratieprobleem omdat ze allemaal over eigen systemen beschikken die ze op eigen initiatief hebben ontwikkeld en die vaak rudimentair zijn.

Door het gebrek aan fundamentele gegevens kon de invorderingsgraad van de penale boeten onmogelijk worden berekend.

6.2.2 Opvolgingsaudit

Elk jaar staat er een raming van de ontvangsten in de middelenbegroting. Deze raming is echter gebaseerd op de ontvangsten van de vorige jaren en niet op de vastgestelde rechten. De laatste raming, die in de middelenbegroting voor 2013 staat, werd eveneens volgens deze methode berekend. Ze bedraagt 63.489.997 euro.

De rapportering is niet verbeterd sinds het verslag van het Rekenhof van februari 2007.

Sinds januari 2012 worden de nieuwe vastgestelde rechten echter geregistreerd in Stimer, wat in de toekomst de kwaliteit van de informatie in de middelenbegroting zou moeten verbeteren.

Ondanks de invoering van Stimer, dat de vastgestelde rechten en de ontvangsten bevat en de informatie centraliseert, maakt de AAPD geen statistieken over het resultaat van het invorderingswerk van de ontvangers. Ze kan Justitie bijgevolg niet informeren over het goede verloop van de strafuitvoering. De AAPD is nog niet in staat om de invorderingsgraad van de penale boeten te publiceren. Bovendien is er geen informatie beschikbaar over de verjaarde schuldvorderingen.

Geen van de volgende inlichtingen, waarmee de werking van het invorderingsproces zou kunnen worden begrepen, is beschikbaar:

- het aandeel van de bedragen van de veroordelingen tot een geldboete over een gegeven periode die volledig zijn betaald en de verdeling over de betalingswijzen (vrijwillige betaling, deurwaarder, fiscale compensatie, vereenvoudigd derdenbeslag);
- het aandeel van de bedragen van de veroordelingen tot een geldboete over een gegeven periode die gedeeltelijk zijn betaald en de verdeling tussen de betalingswijzen (vrijwillige betaling, deurwaarder, fiscale compensatie, vereenvoudigd derdenbeslag);
- het aandeel van de bedragen van de veroordelingen tot een boete van een gegeven periode die nog steeds niet zijn betaald;
- het aandeel veroordelingen tot een boete die bijna of al zijn verjaard;
- het aandeel veroordelingen waarvoor is vastgesteld dat ze onmogelijk kunnen worden ingevorderd.

6.3 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof stelt vast dat er geen rapporteringssysteem over het uitvoeringsproces van de penale boeten is opgezet. Er is geen enkele doelstelling in die zin vastgelegd.

Voor de invordering door de FOD Financiën worden de gegevens die zich momenteel in de Stimer-toepassing bevinden, niet benut om informatie te produceren over het invorderingspercentage van de penale boeten. Bovendien belemmert de onvolledige ontwikkeling van deze toepassing de invoering van een rapportering over het volledige invorderingsproces van de penale boeten dat door de ontvangkantoren wordt beheerd.

Justitie ontvangt geen statistische informatie van Financiën over de invordering van de penale boeten die nuttig zou kunnen om het strafrechtelijk beleid uit te stippelen.

Wat Justitie betreft, zouden de informaticasystemen Mach en TPI een statistische opvolging van de uitvoering van de vervangende straffen mogelijk moeten kunnen maken. Momenteel hebben de statistieken enkel betrekking op de veroordelingen (politie rechtbank en rechtbank van eerste aanleg) of op het aantal betekende vonnissen bij verstek (politie rechtbank).

Voor het Rekenhof is een gezamenlijke rapportering van de FOD Financiën en de FOD Justitie over de uitvoering van de geldboeten en de vervangende straffen van prioritair belang om de beslissingen te verduidelijken die moeten worden genomen om de effectiviteit van deze straffen te garanderen.

De invoering van een rapporteringssysteem kan de verschillende betrokken actoren mobiliseren en aangeven welke middelen en maatregelen moeten worden ingezet om de doeltreffendheid van de geldboete en de geloofwaardigheid van de FOD Financiën als belangrijkste uitvoerder van de invordering te herstellen.

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk



7.1 Conclusies

Het Rekenhof stelt in het algemeen slechts weinig vooruitgang vast sinds zijn verslag van februari 2007. Wat de methoden betreft voor de invordering van de penale boeten door de FOD Financiën, worden de wijzigingen in de wetgeving om de betaling ervan te vergemakkelijken, niet benut zoals gehoopt.

Op het gebied van strategie of coördinatie werd er geen enkele vooruitgang geboekt.

Wat Justitie betreft, werd er geen enkel structureel initiatief genomen. De situatie ziet er als volgt uit:

- De elektronische overdracht van de uittreksels van vonnissen werd mogelijk gemaakt voor de politierechtbanken, maar wordt niet toegepast in 8 van de 27 arrondissementen.
- De elektronische overdracht voor griffies van de rechtbanken van eerste aanleg is nog steeds niet verzekerd; de FOD Justitie geeft aan dat die op korte termijn gepland staat.
- De termijn van drie dagen waarin de griffie de uittreksels van definitieve vonnissen moet verzenden aan de ontvanger wordt over het algemeen niet nageleefd.
- De omzendbrief om deze verplichting in herinnering te brengen, die de minister van Justitie in december 2006 had aangekondigd, is er niet gekomen.
- De controle op de volledigheid van de verzending van de uittreksels van vonnissen aan de ontvangers van de FOD Financiën berust volledig op de waakzaamheid van de ontvangers en biedt onvoldoende garanties.
- De opvolging van de betekening van de vonnissen bij verstek berust voor de rechtbanken van eerste aanleg op een manuele procedure die een strikt kader vergt.
- De rol van de griffies en van de kantoren uitvoering straffen van het parket in het kader van de uitvoering van de penale boeten werd niet geformaliseerd en wordt niet gecontroleerd.

De informaticaprojecten die momenteel in ontwikkeling zijn en waarnaar de FOD Justitie in zijn antwoord verwijst, zouden de opvolging van de betekening van verstekvonnissen en de controle op de volledigheid van de verzending van uittreksels van vonnissen, moeten verbeteren.

Tot slot kan sinds december 1999 de vervangende gevangenisstraf niet meer worden uitgevoerd. Ook de vervangende straf tot verval van het recht tot sturen wordt niet systematisch toegepast.

Sinds 2007 heeft de FOD Financiën de volledige verbetering van het beheer van de invordering van de penale boeten gebaseerd op de ontwikkeling van een informaticasysteem (Stimer).

Sinds januari 2012 gebruiken 25 van de 28 ontvangkantoren dit systeem, hoewel het onvolledig is. Voor de boeten die in dit systeem worden geregistreerd, wordt er geen enkele herinnering verstuurd, worden de maatregelen van gedwongen invordering niet uitgevoerd en wordt het parket niet meer ingelicht over de onmogelijkheid om een boete in te vorderen, hetgeen het parket elke mogelijkheid ontnemt om een vervangende straf uit te voeren.

De overeenkomst om Stimer te ontwikkelen werd in januari 2013 door de minister van Financiën opgezegd, bij gebrek aan een bevredigend resultaat.

Bovendien leveren de nieuwe wettelijke invorderingswijzen niet de verhoopte resultaten op. De fiscale compensatie wordt niet systematisch gebruikt in alle ontvangkantoren, terwijl het hier gaat om de efficiëntste invorderingsmaatregel. Het vereenvoudigd derdenbeslag, dat toegelaten is sinds 2007, wordt onmogelijk gemaakt door vertragingen die te wijten zijn aan de administratie Niet-Fiscale Invordering.

Volgens het Rekenhof brengen de gebrekkige beheersing van de invordering van de penale boeten door de FOD Financiën en het falen van de vervangende straffen de effectiviteit van de straffen, de rechtstaat, het vertrouwen in het gerecht en de gelijkheid tussen burgers in het gedrang.

7.2 Aanbevelingen

Volgens het Rekenhof vereist de ernst van de situatie die in zijn opeenvolgende verslagen wordt beschreven (in 2000, in 2007 en vervolgens in 2013 in het huidige verslag) concrete maatregelen die op korte termijn moeten worden uitgevoerd.

Het Rekenhof beveelt een actieplan aan dat wordt goedgekeurd door de Ministerraad en dat de doelstellingen en middelen beschrijft om de uitvoering van de geldboeten te verbeteren. Een significante verbetering van de coördinatie tussen de betrokken overheden zou snel resultaten moeten afwerpen. Dit plan zou regelmatig moeten worden opgevolgd.

De FOD Justitie benadrukt dat een dergelijke actieplan maar kan worden gerealiseerd als alle partijen ermee akkoord gaan. De nieuwe gerechtelijke indeling en de wil om de magistraten erbij te betrekken en hen te responsabiliseren zouden op middellange termijn de invoering ervan moeten vergemakkelijken.

In antwoord op het ontwerpverslag van het Rekenhof heeft de minister van Financiën aangekondigd dat hij zijn administratie heeft gevraagd om in nauwe samenwerking met Justitie een actieplan uit te werken dat moet tegemoetkomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Hij zal dit plan samen met de minister van Justitie voorstellen in de Ministerraad.

De minister van Justitie heeft het Rekenhof niet geantwoord.

Volgens het Rekenhof moet dit actieplan om de uitvoering van de geldboeten te verbeteren, de omkadering van de activiteiten van de griffies en de parketten radicaal verbeteren door middel van richtlijnen, rapportering en follow-up. In dat kader moeten de actoren binnen Justitie controleren of de geldboeten volledig worden uitgevoerd.

Dit actieplan moet ook aandacht hebben voor de uitvoering van de vervangende straffen. De doeltreffendheid van de vervangende gevangenisstraf doet vragen rijzen en de mogelijkheid om andere sancties te treffen wanneer de hoofdstraf niet wordt uitgevoerd, zou moeten worden onderzocht.

Een algemene richtlijn van de minister van Justitie zou de ontvangers moeten verplichten het parket in te lichten over alle gevallen waarbij de invordering onmogelijk is en zou het parket moeten verplichten de vervangende straf tot verval van het recht tot sturen systematisch in overweging te nemen.

Dit actieplan moet ook dringende en radicale maatregelen bevatten om de omkadering van de ontvangkantoren voor penale boeten te versterken, teneinde de geloofwaardigheid van de FOD Financiën als belangrijkste uitvoerder van de invordering te herstellen.

Op middellange termijn zouden de ontvangkantoren moeten beschikken over een informatool die de invordering van de penale boeten in haar geheel beheert.

De FOD Financiën moet er vanaf nu op toezien dat de ontvangers de invorderingsoperaties voortzetten na de verzending van het eerste betalingsbericht. Ook de naleving van de verjaringsregels moet specifieke aandacht krijgen. Tot slot is een gezamenlijke rapportering van de FOD Financiën en de FOD Justitie over de uitvoering van de geldboeten en de vervangende straffen volgens het Rekenhof van prioritair belang om de beslissingen te verduidelijken die moeten worden genomen om de effectiviteit van deze straffen te garanderen.

Brief van de minister van Financiën

Federale
Overheidsdienst
FINANCIEN

Brussel, 02-12-2013

De Minister van Financiën

Afz. : Wetstraat 12, 1000 Brussel

De heer Ph. ROLAND
Eerste Voorzitter
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

uw bericht van
30/10/2013

uw kenmerk
A6-3.697.551 L10

ons kenmerk
CFIN/FIS/MDM/237124
VP2012/05253. 5
AGVP/2013/38

bijlage(n)

Tenuitvoerlegging van penale boetes - vervolgaudit

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Uw verslag over de vervolgaudit van de tenuitvoerlegging van de penale boetes genoot mijn volledige belangstelling.

In het voorliggend ontwerp werd reeds grotendeels rekening gehouden met een aantal nuanceringsen die de administratie heeft voorgesteld. Ik heb geen verdere opmerkingen toe te voegen.

Ik heb mijn administratie de opdracht gegeven om in nauwe samenwerking met de administratie Justitie een actieplan uit te werken met maatregelen die rekening houden met de in het auditverslag opgenomen aanbevelingen. Dit actieplan zal zowel maatregelen die uitvoerbaar zijn op korte termijn bevatten als maatregelen die een langere uitvoeringstermijn vragen. Ik zal dit actieplan samen met mijn collega de Minister van Justitie in de loop van januari aan de Ministerraad voorleggen.

Met de meeste hoogachting,

Koen GEENS


Voor meer informatie over uw dossier kunt u terecht bij:

Tom Boelaert
Algemene administratie van de Patrimoniumdocumentatie
Administratie Niet Fiscale Invordering
Tel: 0257 62748
E-mail: tom.boelaert@minfin.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/2014/1128/02

PREPRESS EN DRUKWERK
Centrale drukkerij van de Kamer van volksvertegenwoordigers

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be