



# Uitvoering van de penale boetes

Opvolging 2021 en 2023 van de aanbevelingen uit de audit van 2019





Rekenhof

# Uitvoering van de penale boetes

Opvolging 2021 en 2023 van de aanbevelingen uit de audit van 2019



1	Context	3
2	Voorgaande audits en audit van 2019	5
3	Opvolgingsmethode	6
4	Uitgevoerde aanbevelingen	7
4.1	Strategie, coördinatie en sturing	7
4.2	Uitvoering van de geldboetes door Justitie	12
4.3	Invordering van de boetes door de FOD Financiën	16
4.4	Uitvoering van de vervangende straffen door het parket	18
5	Conclusies	19

# Uitvoering van de penale boetes – opvolging 2021 en 2023 van de aanbevelingen uit de audit van 2019

*Bij de uitvoering van de penale boetes staat er op financieel vlak veel op het spel voor de Staat, en is ook de geloofwaardigheid van Justitie in het geding. In 2019 ging het Rekenhof, gezien de ernst van de situatie, voor de vierde keer na hoe de Staat de geldboetes uitvoert die worden uitgesproken door de hoven en rechtbanken. De conclusie van zijn verslag luidde dat de verbeteringen die werden vastgesteld sinds de laatste audit (2014) voornamelijk betrekking hadden op het invorderingsproces van de FOD Financiën. De FOD Justitie had het proces nog maar gedeeltelijk geautomatiseerd. Bovendien was er geen oplossing gevonden voor het feit dat vervangende straffen niet worden uitgevoerd. Het Rekenhof gaat nu, naar aanleiding van zijn evaluaties in mei 2021 en in mei 2023, opnieuw na welk gevolg werd gegeven aan zijn aanbevelingen.*

*Het Rekenhof is van oordeel dat van de twintig aanbevelingen van zijn initiële audit van 2019, er drie zijn uitgevoerd, tien in uitvoering zijn en er zeven niet werden uitgevoerd.*

*Het stelt vast dat het Overlegorgaan dat in 2014 werd opgericht om de uitvoering van de penale boetes te verbeteren, al meer dan twee jaar niet meer bijeengekomen is. Op 31 mei 2023 werd echter een vergadering georganiseerd naar aanleiding van het onderzoek dat het Rekenhof uitvoerde. Overleg tussen de FOD Financiën, de FOD Justitie en het Openbaar Ministerie blijft schaars en vond voornamelijk plaats buiten het wettelijke kader dat daartoe werd gecreëerd in 2014. De kwaliteit van het IT-systeem van de FOD Financiën gaat er gestaag op vooruit in tegenstelling tot dat van Justitie dat nog altijd niet is aangepast opdat de vonnissen automatisch zouden kunnen worden overgedragen vanuit de hoven en rechtbanken naar de FOD Financiën. Door dat gebrek aan automatisering loopt de FOD Justitie het risico dat uitgesproken vonnissen niet volledig worden uitgevoerd: uit de test die werd gedaan in twee arrondissementen is gebleken dat er vonnissen ontbraken in het IT-systeem van de FOD Financiën. Eind mei 2023 werd aan het Rekenhof echter een ontwerp van actieplan voorgesteld dat was uitgetekend door de beleidschef van de minister van Justitie en dat tot doel heeft het proces van de uitvoering van de penale boetes te verbeteren. Het plan is nog niet door alle actoren gevalideerd maar biedt een nieuwe, gedigitaliseerde visie op het proces alsook een nieuwe rolverdeling tussen de actoren van Justitie en van de FOD Financiën. Tot slot blijft er onzekerheid over de uitvoering van de vervangende straffen: de nieuwe tekst van het strafwetboek die momenteel voorligt, stelt voor om die straffen af te schaffen. De conclusie van het Rekenhof luidt dat er weliswaar vooruitgang is geboekt, in het bijzonder bij de FOD Financiën, en dat sommige actoren op het terrein inspanningen hebben geleverd, maar dat de penale boetes nog steeds efficiënter kunnen worden uitgevoerd.*

## 1 Context

Het Rekenhof onderzocht het strafuitvoeringsproces, dat start met de uitspraak van de veroordeling tot een geldboete. Aan die boete kan een vervangende straf worden gekoppeld (gevangenis-

straf of rijverbod), die zal worden toegepast als de boete niet kan worden ingevorderd. De FOD Financiën staat in voor de inning van de boetes van veroordelingen die de griffies hem toesturen, alsook de gerechtskosten en de verplichte bijdrage aan het steunfonds voor de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en de occasionele redders. Als de boete niet kan worden ingevorderd, moet de ontvanger van de FOD Financiën het parket inlichten aan de hand van een overzicht van de veroordeelden die hun boete niet hebben betaald (de zogenaamde ‘staat 204’). Het parket kan dan de vervangende straf tot uitvoering brengen.

**Tabel 1 – Evolutie van de bedragen van de in te vorderen penale boetes en van het invorderingspercentage per jaar waarin de schuld ontstond (in euro, gegevens op 21/02/2023)**

	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal boetes	274.087	246.754	196.669	233.706	216.084
In te vorderen bedragen	318.495.331	372.120.265	283.135.712	340.803.981	395.749.827
Ingevorderde bedragen	176.373.818	166.425.306	136.756.530	149.303.534	117.395.064
Invorderingspercentage (in %)	55,38	44,72	48,30	43,81	29,66

Bron: FOD Financiën

De invorderingspercentages voor de jaren 2014 tot 2018 die zijn vermeld in het verslag van 2019 waren de volgende:

	2014	2015	2016	2017	2018
Invorderingspercentage (in %)	56,00	47,05	39,35	34,54	24,20

Het invorderingspercentage voor eenzelfde jaar wordt beïnvloed door de datum van de berekening en de evolutie van de schuld doorheen de tijd. Voor het jaar 2018 is het percentage bijvoorbeeld geëvolueerd van 24,20 naar 55,38 %.

Uit een vergelijking van de huidige situatie met die van 2019 blijkt dat het gemiddelde invorderingspercentage lichtjes is verbeterd, terwijl de cijfers van de afgelopen jaren zullen blijven stijgen naarmate de boetes zullen worden ingevorderd. Het globale invorderingspercentage over een periode van vijf jaar bedraagt 43,6 % voor de periode 2018-2022, tegenover 38,9 % voor de periode 2014-2018. Volgens de statistieken van de FOD Financiën daalt het invorderingspercentage naarmate het bedrag van de boete hoger is. Een groot aantal hoge boetes zal het gemiddelde invorderingspercentage dus doen dalen.

Volgens de informatie die werd meegedeeld door het College van Procureurs-Generaal lopen er over het hele grondgebied 800 strafrechtelijke uitvoeringsonderzoeken (SUO)<sup>1</sup>. Het is momenteel echter

<sup>1</sup> De wet van 11 februari 2014 houdende diverse maatregelen ter verbetering van de invordering van de vermogensstraffen en de gerechtskosten in strafzaken (I) bepaalt dat het parket strafrechtelijke uitvoeringsonderzoeken (SUO's) kan uitvoeren. Artikel 4 definieert het SUO als "het geheel van handelingen dat strekt tot de opsporing, de identificatie en de inbeslagname van het vermogen waarop de veroordeling tot betaling van een geldboete, een bijzondere verbeurdverklaring of de gerechtskosten kan worden uitgevoerd". De onderzoeken moeten leiden tot een betere invordering van de penale boetes waarvan het totaalbedrag meer dan 10.000 euro bedraagt.

moelijk de meegedeelde cijfers te exploiteren en een raming te maken van het totale ingevorderde bedrag. Zoals het college verduidelijkt, zijn de totaalbedragen gebaseerd op gegevens die manueel werden berekend en die partieel en niet gevalideerd zijn<sup>2</sup>. Bovendien hebben sommige van de meegedeelde bedragen betrekking op meerdere jaren, terwijl andere enkel over 2022 gaan. De bedragen hebben overigens niet uitsluitend betrekking op de boetes, maar ook op de beslagleggingen.

## 2 Voorgaande audits en audit van 2019

In het auditverslag van 2014 werd vastgesteld dat er weinig significante vooruitgang werd geboekt sinds de twee voorgaande audits<sup>3</sup>. Omdat de toestand die al in 2000 en in 2007 werd beschreven zo ernstig was, had het Rekenhof een nieuwe audit aangekondigd om zijn aanbevelingen op te volgen. In februari 2014, als reactie op de aanbeveling van het Rekenhof, keurde de ministerraad een gemeenschappelijk actieplan van de ministers van Justitie en Financiën goed over de uitvoering van de geldstraffen. Het streefde “naar een meer effectieve en efficiënte uitvoering van de geldstraffen”.

In 2019 onderzocht het Rekenhof voor de vierde keer hoe de Staat de geldboetes uitvoert die worden uitgesproken door de hoven en rechtbanken<sup>4</sup>. In die laatste audit wees het op de vooruitgang die was geboekt bij de uitvoering van die straffen, en dan vooral op het vlak van de invordering door de FOD Financiën. Het stelde daarnaast ook aanhoudende problemen vast, waarvan dit de belangrijkste waren:

- het gebrek aan een globale aansturing van het uitvoeringsproces, wat de taak is van het Overlegorgaan;
- het ontbreken van een proces van uitvoering waarbij alle actoren van Justitie en van de FOD Financiën worden betrokken, alsook van een performant IT-systeem bij de gerechtelijke instanties om de uitvoering op te volgen;
- onaangepaste methodes bij de FOD Financiën om de verjaringen van penale boetes in te vorderen en op te volgen;
- geen duidelijk beleid voor de uitvoering van de vervangende straffen bij niet-betaling van de boete, en geen garantie dat wordt opgevolgd of de vonnissen die penale boetes opleggen, worden uitgevoerd.

Daarom richtte het Rekenhof aanbevelingen tot de betrokken actoren in verband met de aansturing en de opstelling van rapporten, de effectieve automatische overdracht van vonnissen om de volledige uitvoering ervan te garanderen, het verbeteren van de IT-omkadering van de invordering en, tot slot, de invoering van een duidelijk beleid voor de vervangende straffen. De aanbevelingen zijn in detail opgenomen in het auditverslag van 2019 van het Rekenhof<sup>5</sup>.

2 Het College van Procureurs-Generaal wijst er onder meer op dat de parketten-generaal verschillende computerprogramma's gebruiken.

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, 51 p.; *Tenuitvoerlegging van de patrimoniale straffen. Penale boeten en bijzondere verbeurdverklaringen*, februari 2007, 98 p.; *Uitvoering van de penale boeten. Opvolgingsaudit*, januari 2014, 71 p.; *Uitvoering van de penale boeten. Opvolging van de aanbevelingen van 2014*, oktober 2019, 56 p., [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

4 Rekenhof, *Uitvoering van de penale boeten. Opvolging van de aanbevelingen van 2014*, oktober 2019, 56 p., [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

5 Rekenhof, *Idem*.






### 3 Opvolgingsmethode

Het Rekenhof voerde in mei 2021 een eerste opvolging uit van de aanbevelingen die het in zijn initiële audit van 2019 had geformuleerd. Het verzamelde de informatie aan de hand van een vragenlijst aan de FOD Justitie, het college van procureurs-generaal, de FOD Financiën en het *Overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken* (hierna: het Overlegorgaan).

Voor zijn tweede opvolging nam het Rekenhof op 26 oktober 2022 contact op per mail met de FOD Justitie, het college van procureurs-generaal, de FOD Financiën en het Overlegorgaan. Bedoeling was om een gedocumenteerde stand van zaken op te maken van het gevolg dat aan zijn aanbevelingen was gegeven, aan de hand van een vragenlijst. Op basis van de verzamelde informatie organiseerde het in januari en februari 2023 gesprekken met het ICT-departement van de FOD Justitie, met de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering (AAlI) van de FOD Financiën, met de magistrate van het Openbaar Ministerie die verantwoordelijk is voor het strafuitvoeringsproces en, tot slot, met de griffies en de strafuitvoeringskantoren van de rechtbanken van eerste aanleg van twee arrondissementen. Er werd ook een exhaustiviteitstest uitgevoerd.

- Op 3 april 2023 werd een eerste versie van dit opvolgingsverslag verstuurd naar de geauditeerden en de beleidscellen van de ministers van Justitie en van Financiën, met het oog op het tegensprekelijke debat.
- Eventuele commentaar werd verwacht tegen 3 mei 2023.
- Alle geauditeerden antwoordden tussen eind april 2023 en eind mei 2023:
  - De beleidscel van de minister van Justitie verzocht het Rekenhof contact op te nemen met *Crossborder*, de instantie die het digitale platform voor de inning van verkeersboetes moet uitbreiden, onder meer naar de andere penale geldboetes
  - Op 25 mei 2023 was er een ontmoeting tussen het Rekenhof en de vertegenwoordigers van *Crossborder*, die bijkomende inlichtingen verschaften. Zo wordt een nieuw actieplan voorbereid voor een betere uitvoering van de financiële sancties. Geen enkele andere bij het proces betrokken actor had over dat plan gesproken tijdens de vorige gesprekken met de vertegenwoordigers van het Rekenhof. Het is nog niet door alle actoren gevalideerd.
- Met die verschillende elementen werd rekening gehouden in het ontwerpverslag dat op 26 juni 2023 opnieuw aan de beleidscellen van de ministers van Justitie en Financiën werd bezorgd. Het Rekenhof ontving geen enkel antwoord van de beleidscellen binnen de deadline, die afliep op 7 juli 2023.

Het Rekenhof is nagegaan hoe elke aanbeveling werd uitgevoerd en kende er een kleurcode aan toe op basis van de mate waarin ze werd uitgevoerd.

	Volledig uitgevoerd
	In uitvoering
	Niet uitgevoerd

Naast elke aanbeveling staat vermeld aan wie ze gericht is.

## 4 Uitgevoerde aanbevelingen

Tijdens de eerste opvolging in mei 2021 stelde het Rekenhof vast dat er van de twintig aanbevelingen drie al in een vergevorderd stadium van uitvoering waren (aanbevelingen 5, 13 en 19), negen nog in uitvoering waren (aanbevelingen 3, 4, 11, 14, 15, 16, 17, 18 en 20) en dat er aan acht aanbevelingen geen enkel gevolg was gegeven (aanbevelingen 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10 en 12). Gezien de resultaten van die eerste evaluatie werd beslist om de situatie eind 2022 – begin 2023 opnieuw te evalueren.

Bij die tweede opvolging onderzocht het Rekenhof opnieuw in welke mate de twintig aanbevelingen waren uitgevoerd.

Het hiernavolgende onderzoek is opgebouwd uit vier punten die overeenstemmen met de thema's in het initiële auditverslag van 2019: de strategie, coördinatie en sturing, de uitvoering van de geldboetes door Justitie, de invordering ervan door de FOD Financiën, en het tot uitvoering brengen van de vervangende straffen door het parket.

### 4.1 Strategie, coördinatie en sturing

#### Aanbeveling 1

De balans opmaken van de uitvoering van het huidige actieplan voor de bevoegde ministers en de krachtlijnen van het volgende plan definiëren door de uitvoeringstermijnen en de nodige budgettaire middelen erin te verwerken

Overlegorgaan



In mei 2021 verklaarde het Overlegorgaan dat het de activiteiten had geëvalueerd die waren gerealiseerd in het kader van de uitvoering van het actieplan. Het Overlegorgaan kon geen nieuw actieplan uitwerken omdat de betrokken ministers geen duidelijke pistes hadden uitgewerkt voor de invordering van de penale boetes, hoewel dit aan hun vertegenwoordigers werd gevraagd.

In november 2022 verklaarde het Overlegorgaan dat het de laatste keer was samengekomen op 4 februari 2021. Bedoeling was dat het bij die gelegenheid zou geïnformeerd worden over de ministeriële richtlijnen op het vlak van invordering, maar sinds die tijd heeft het geen enkele informatie of oriëntatie meer ontvangen daarover. Volgens het Overlegorgaan zouden andere entiteiten diverse initiatieven hebben genomen (bv. in het kader van het Crossborder-project<sup>6</sup>) maar werd het daarover niet geïnformeerd. Er is geen enkel actieplan opgesteld sinds dat van februari 2014 (zie [punt 2](#)).

Het Rekenhof stelt echter vast dat de minister van Justitie en Crossborder een ontwerp van nieuw actieplan hebben opgesteld op basis van diverse aanbevelingen die het Rekenhof ten aanzien van Justitie had geformuleerd<sup>7</sup> en op basis van het actieplan van het ministerieel comité voor de strijd

6 Dat project is het resultaat van de omzetting in Belgisch recht van Richtlijn 2015/413 *Cross-border* ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen. Het project omvat ook een luik in verband met de vereenvoudiging van de procedure voor het invorderen van de bedragen in samenhang met verkeersovertredingen begaan door Belgische overtreeders. Sinds maart 2018 digitaliseert en automatiseert het project de productie van uitnodigingen tot betaling van de boetes en de verzending ervan. Deze uitnodigingen worden niet meer aangemaakt bij de politiediensten maar bij de FOD Justitie, die aldus zicht heeft op de recidivisten. Dit project brengt de politiediensten, Justitie en Financiën samen. Het is de bedoeling om op termijn de penale boetes te integreren. Bij uitbreiding is Crossborder ook de naam van de instantie die het digitale ad-hocplatform beheert. Crossborder bestaat momenteel nog niet institutioneel (er is geen besluit die dit officieel maakt).

7 Aanbevelingen 1, 2, 6, 9, 10, 12, 18.



tegen de fiscale en sociale fraude. Het werd niet expliciet opgesteld op basis van een balans van het actieplan 2014. Het plan focust voornamelijk op de digitalisering van het proces en betere communicatie tussen de departementen Justitie en Financiën. Volgens de vertegenwoordigers van Crossborder werd het actieplan eind mei 2023 voorgesteld tijdens een vergadering van het Overlegorgaan. Het wordt momenteel gevalideerd door de betrokken actoren. Het document dat aan het Rekenhof werd bezorgd, omvat in dit stadium nog onnauwkeurige indicaties over de uitvoeringstermijnen en de benodigde budgettaire middelen. De acties die het mogelijk zullen maken ten volle tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof, zullen nadien concreet uitgewerkt moeten worden en moeten worden toevertrouwd aan specifieke actoren.

Aangezien dit actieplan nog in voorbereiding is en de ontwikkeling ervan onvoldoende concreet is in dit stadium (vage budgetten en deadlines, en niet door alle actoren gevalideerd), kon het Rekenhof niet beoordelen in welke mate het actieplan tegemoetkomt aan aanbeveling 1. De voorzitter van de FOD Justitie gaf in zijn antwoord van 2 juni 2023 aan dat het de bedoeling zou zijn dat de beleidscellen van de ministers van Justitie en van Financiën het actieplan goedkeuren voor het parlementair reces 2023. Bij de afsluiting van de werkzaamheden op het terrein<sup>8</sup> had het Rekenhof geen verdere informatie hierover ontvangen.

#### Aanbeveling 2

Het Overlegorgaan meer betrekken bij de gemeenschappelijke structurele problemen en de oplossingen daarvoor beter identificeren (bv. het verzenden van de staten 204 en de toepassing van de vervangende straffen

Bevoegde  
minister,  
wetgever,  
Overlegorgaan



In mei 2021 herinnerde het Overlegorgaan eraan dat het werd opgericht als een adviesorgaan en niet als een beslissingsorgaan. De FOD Financiën bevestigde dat die vergaderingen de gelegenheid boden om informatie uit te wisselen, maar niet resulteerden in enige concrete gezamenlijke actie van de betrokkenen. Het Overlegorgaan wees er in 2021 op dat er voortaan een vertegenwoordiger van het college van de hoven en rechtbanken in de persoon van een vertegenwoordiger van de griffies deelnam aan het Overlegorgaan. In 2022 verklaarde het Overlegorgaan niet meer betrokken te zijn bij de besprekingen tussen de actoren. Sindsdien is er een informele werkgroep met daarin vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en de FOD Financiën, die vergadert om een protocol op te stellen dat de algemene communicatie tussen de beide entiteiten en het gebruik van standaarddocumenten moet bevorderen. Dat protocol was nog niet klaar toen de tweede opvolging van het Rekenhof werd afgerond. Het Rekenhof stelt overigens vast dat de hoven en rechtbanken niet werden betrokken bij de opmaak van het protocol, terwijl er op dat niveau toch verbeterpistes waren geïdentificeerd, zoals het uniformiseren van de vonnissen en de elektronische ondertekening ervan. Het Openbaar Ministerie antwoordde dat de griffie er in een later stadium bij zou worden betrokken. Er zijn tussen het Openbaar Ministerie en de FOD Financiën ook coördinatievergaderingen georganiseerd over de strafrechtelijke uitvoeringsonderzoeken (SUO's).

Het Overlegorgaan is niet meer betrokken bij gemeenschappelijke besprekingen van de departementen Justitie en Financiën. Het Rekenhof stelt vast dat het Overlegorgaan sinds twee jaar niet meer actief is en dat het zijn rol niet meer vervult. Het herinnert er echter aan dat het Overlegorgaan werd opgericht door de wet van 11 februari 2014 houdende diverse maatregelen ter verbetering van de invordering van de vermogensstraffen en de gerechtskosten in strafzaken

<sup>8</sup> Namelijk 7 juli 2023, afsluitingsdatum van de tegensprekelijke procedure.

(I), in uitvoering van het al vernoemde gemeenschappelijke actieplan. Het heeft als opdracht de samenwerking tussen de diverse actoren te bevorderen met het oog op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van veroordelingen tot penale boetes.

De beleidscel van de minister van Justitie liet aan het Rekenhof weten dat het Overlegorgaan op 31 mei 2023 is bijeengekomen, na meer dan twee jaar van inactiviteit. Het ontwerpplan omvat principemaatregelen om de rol van het Overlegorgaan en van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (COIV) te versterken.

Het Rekenhof is naar aanleiding van de ontvangen antwoorden van oordeel dat de actoren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van die aanbeveling hoofdzakelijk de bevoegde minister, en zelfs de wetgever zijn, en vervolgens het Overlegorgaan.

### Aanbeveling 3

De werkrichtlijnen op lokaal niveau actualiseren, verspreiden en invoeren door de tussenliggende hiërarchische niveaus en de beschikbare informatiekanaalen in te schakelen

Overlegorgaan  
en Openbaar  
Ministerie



Het Overlegorgaan antwoordde in 2021 dat de invorderingsprocessen en de werkinstructies voor de inning en de invordering continu werden bijgewerkt en dat alle medewerkers ervan op de hoogte waren.

In 2022 verklaarde het Overlegorgaan niet betrokken te zijn geweest bij de actualisering, verspreiding en uitvoering van de werkrichtlijnen op lokaal niveau. Volgens het Openbaar Ministerie worden de werkrichtlijnen voor het personeel en de magistraten continu bijgewerkt en verspreid. In dat opzicht werd de gemeenschappelijke omzendbrief van 2015 van de ministers van Justitie, Financiën en Binnenlandse Veiligheid en van het College van Procureurs-Generaal over een meer doeltreffende uitvoering van de geldstraffen opnieuw in herinnering gebracht en verspreid, ingevolge de audit van 2019. Er werden ook nieuwe werkrichtlijnen uitgewerkt voor de penale boetes en meer in het bijzonder de strafrechtelijke uitvoeringsonderzoeken (SUO's)<sup>9</sup>. Het College van Procureurs-Generaal herinnert eraan dat het enkel nationale richtlijnen kan uitvaardigen waarmee de hoofden van de plaatselijke korpsen rekening moeten houden bij hun interpretatie, toepassing en opvolging. Het merkt op geen duidelijke informatie te hebben over de toepassing van die richtlijnen. Tijdens de gesprekken in de twee vernoemde gerechtelijke arrondissementen heeft het Rekenhof vastgesteld dat de omzendbrieven wel degelijk werden bezorgd aan de uitvoeringskantoren. De toepassing ervan en de controle daarop zijn echter niet structureel omkaderd, waardoor de praktijken en interpretaties kunnen verschillen tussen de gerechtelijke arrondissementen. In zijn antwoord stelt het College van Procureurs-Generaal dat de ad-hocwerkgroep 'SUO' de diverse werkwijzen in de arrondissementen opvolgt en dat de lokale politiek volgens de wet een zaak is voor de procureurs des Koning en voor de arbeidsauditeurs, met naleving van de algemene richtlijnen van het college.

9 Het gaat om omzendbrief COL 1 en 2/2021.

#### Aanbeveling 4

De rol van de referentiemagistraten die bij de parketten aangewezen werden, versterken om de coördinatie tussen de griffies, de parketten en de diensten van de ontvanger op het niveau van de arrondissementen te verbeteren

Overlegorgaan  
en Openbaar  
Ministerie



Volgens het Openbaar Ministerie worden de coördinatie en opvolging van de geldstraffen binnen het parket in de praktijk uitgevoerd door de magistraten die instaan voor de strafrechtelijke uitvoeringsonderzoeken als gevolg van de beperkte human resources. Het College van Procureurs-Generaal deelde in 2022 ook aan het Rekenhof mee dat er regelmatig coördinatievergaderingen worden georganiseerd met al die magistraten over het hele land, in het kader van het nationaal expertisenetwerk in strafzaken. Daar worden goede praktijken uitgewisseld en worden eventuele problemen besproken. De coördinator van dat expertisenetwerk, die de vergaderingen ook bijwoont, bezorgt de nodige informatie aan de overheid.

In 2021 deelde het Overlegorgaan aan het Rekenhof mee dat er op lokaal niveau regelmatig coördinatievergaderingen plaatsvonden tussen de parketten en de ontvangers. Rekening houdend met de geplande reorganisatie van de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering (AAII)<sup>10</sup>, leek het echter niet opportuun het aantal ontmoetingen op te drijven. Het Overlegorgaan verklaarde in 2022 niet betrokken te zijn geweest bij de initiatieven om de rol van de magistraten te versterken. Datzelfde jaar maakte het Openbaar Ministerie gewag van lokale overlegvergaderingen tussen de magistraten, de Lokale en Federale Politie, en de FOD Financiën. In de twee arrondissementen die het Rekenhof in 2023 bezocht, stelt het echter vast dat er geen enkele vergadering werd georganiseerd. Er werd zelfs gezegd dat de dialoog tussen Justitie en de FOD Financiën moeilijk tot stand te brengen was. Het College van Procureurs-Generaal verduidelijkt dat het in sommige arrondissementen moeilijk is overlegvergaderingen te organiseren bij gebrek aan een contactpersoon bij de FOD Financiën en dat er in één van de twee bezochte arrondissementen een vergadering plaatsvond over de SUO's.


In zijn antwoord daarop wijst het Openbaar Ministerie op diverse problemen in samenhang met de reorganisatie van de invorderingskantoren die in mei 2021 werd doorgevoerd zonder overleg ten gronde met Justitie: de invorderingskantoren werken op basis van het domicilie van de veroordeelde persoon, terwijl het Openbaar Ministerie werkt op basis van de plaats waar het vonnis of het arrest werd gevelde. Bij gebrek aan expertise werden fouten vastgesteld in de kantoren die nieuw met die materie werden belast. Tot slot zijn de kantoren niet meer telefonisch te bereiken, maar enkel via een algemeen mailadres. Zoals al werd aangehaald, heeft het Openbaar Ministerie in verband met de coördinatie in zijn antwoord echter herinnerd aan de effectieve opvolging door de werkgroep 'SUO'.

Als reactie op het antwoord van het College van Procureurs-Generaal stelde de FOD Financiën dat hij het college een lijst met contactpersonen per directie had voorgelegd en dat het die opnieuw zou voorleggen.

De FOD voegt er bovendien aan toe dat het reorganisatietraject van zijn administratie werd begeleid door een belangrijk luik "Vorming". Hij verduidelijkt tot slot dat een internebeheersingssysteem op poten werd gezet om ervoor te zorgen dat de penale boetes correct worden behandeld

<sup>10</sup> De reorganisatie beoogde de teams van de fiscale en de niet-fiscale invordering op 31 mei 2021 te integreren. De invorderingsteams innen voortaan de fiscale en niet-fiscale schulden op basis van de woonplaats of van de maatschappelijke zetel van de betrokken persoon (in het geval van fiscale boetes is dat de persoon die is veroordeeld).

via onder meer controlelijsten van de schulden en de validering van invorderingsaktes door elke verantwoordelijke van de invorderingsteams.


<p><b>Aanbeveling 5</b> Een plan voor continue opleiding voor alle betrokken instanties per arrondissement invoeren</p>	<p>Overlegorgaan, Openbaar Ministerie en FOD Financiën</p>	
---	--	---

Het Overlegorgaan zegt geen initiatieven te hebben genomen om gevolg te geven aan die aanbeveling.

De departementen van Justitie en Financiën organiseren hun eigen opleidingsprogramma. In de bijzondere context van de integratie van de teams voor de fiscale en de niet-fiscale invordering, heeft de FOD Financiën in 2021 een specifiek opleidingsplan opgesteld voor de invordering van de penale boetes. Er is een permanente opleiding via *e-learning* beschikbaar voor alle medewerkers. In 2021 gaf het Openbaar Ministerie aan dat het zou wachten op de richtlijnen van de werkgroep die was belast met de uniformisering van de werkprocessen voor de uitvoering van de straffen, alsook op het einde van de COVID-19-crisis, om een opleidingsplan op te stellen. In 2022 stelde het dat de penale uitvoering en de SUO's waren opgenomen in de opleiding van de procureurs, de stagiairs, de strafuitvoeringskantoren en de magistraten die gespecialiseerd zijn in penale uitvoering.

In dat verband stelt het Rekenhof vast dat het opleidingsprogramma van het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding (IGO) voornamelijk focust op één van de middelen om penale boetes in te vorderen, namelijk het SUO, en dus niet het volledige proces voor de uitvoering van penale boetes aan bod laat komen.

Op 21 september 2022 organiseerden het IGO en de FOD Financiën echter samen, in navolging van de aanbevelingen van het Rekenhof, een gespreksdag over de professionele competenties om tot een betere opvolging en invordering van de patrimoniale straffen te komen. Daarnaast organiseerde de FOD Financiën interne opleidingssessies die ook werden gevolgd door magistraten van het Openbaar Ministerie. De deelname en de toelichtingen van die laatste vormden volgens de beide departementen een meerwaarde. Gezien de acties die werden ondernomen, is het Rekenhof van oordeel dat gevolg werd gegeven aan de aanbeveling, maar dat de opleidingsinitiatieven moeten worden voortgezet en regelmatig moeten worden herhaald.

<p><b>Aanbeveling 6</b> Beheergegevens produceren aan de hand van de bestaande databases (bij de FOD Financiën en de FOD Justitie) om het invorderingsproces beter te kunnen sturen en pistes voor continue verbetering te kunnen identificeren; zien welke beheergegevens nodig zijn voor de sturing en die opvolgen</p>	<p>Overlegorgaan</p>	
---	----------------------	---

Toen het Overlegorgaan hierover werd bevraagd in 2021, verklaarde het dat er geen enkele *key indicator* was bepaald bij gebrek aan een nieuw actieplan. In 2022 verklaarde het dat het geen beheergegevens ontving op structurele wijze om te kunnen nagaan of de aanbeveling werd uitgevoerd. Het Rekenhof stelt vast dat er door niemand beheergegevens worden geproduceerd die gemeenschappelijk zijn voor de twee departementen om de sturing van het proces te verbeteren. Er wordt geen enkele evolutie vastgesteld sinds het die aanbeveling in 2019 had geformuleerd.

Het ontwerp van actieplan houdt rekening met die aanbeveling.

**Aanbeveling 7**

Elk jaar aan de bevoegde ministers een verslag bezorgen over de uitvoering van het actieplan, met bijzondere aandacht voor de problemen bij de uitvoering van het proces en de mogelijke oplossingen

Overlegorgaan



In 2021 gaf het Overlegorgaan aan dat er nog geen formeel rapport was opgesteld noch meegedeeld aan de bevoegde ministers. Het herinnerde er echter aan dat de vertegenwoordigers van de ministers deelnemen aan zijn vergaderingen. Toen het Overlegorgaan daarover opnieuw werd bevraagd in 2022, verklaarde het geen gegevens te ontvangen over de uitvoering van de penale boetes. Binnen het Overlegorgaan werd de uitvoering van de penale boetes dus niet opgevolgd en er werd niet over gerapporteerd aan de bevoegde ministers. De aanbeveling krijgt nog minder gevolg nu het Overlegorgaan niet meer samenkomt. Het door Crossborder voorgestelde ontwerp van actieplan voor de invordering van financiële sancties komt tegemoet aan verschillende aanbevelingen van het Rekenhof maar geen enkele actie heeft betrekking op de informatie en de opstelling van rapporten ten aanzien van de bevoegde ministers.

**4.2 Uitvoering van de geldboetes door Justitie**

**Aanbeveling 8**

Op basis van de cartografie van de processen gerealiseerd door het Openbaar Ministerie en van de verbeterpistes erin, de op korte en lange termijn nagestreefde wijzigingen uitvoeren en voor elke instantie een tijdschema voor de verwezenlijking en de passende middelen vastleggen

Openbaar  
Ministerie en  
FOD Justitie



In 2021 herinnerde het College van Procureurs-Generaal eraan dat er bijkomende (IT-)middelen nodig waren om de oplossingen door te voeren die werden voorgesteld in de cartografie en om de richtlijnen van een nieuw actieplan te definiëren. Dat was volgens het college een taak van het Overlegorgaan. Bij de vergadering van het Overlegorgaan op 4 februari 2021 liepen er echter besprekingen tussen de minister van Financiën en de minister van Justitie over de oprichting van een “gerechtelijk invorderingskantoor”, waarbij bevoegdheden van de FOD Financiën zouden worden overgedragen naar de FOD Justitie. In afwachting van opheldering werden de activiteiten van de werkgroep ad hoc die het nieuwe actieplan moest opstellen, opgeschort. In die context van een mogelijke bevoegdheidsoverdracht wachtte het Openbaar Ministerie in 2022 nog altijd op een politieke beslissing om de oplossingen door te voeren die waren voorgesteld in de cartografie van de processen. De FOD Justitie verklaarde echter in 2022 dat stapsgewijs initiatieven worden genomen om de samenwerking tussen Justitie en de FOD Financiën te professionaliseren en te digitaliseren. Er zal voorrang worden gegeven aan de uitvoering van de bevelen tot betalen van de verkeersboetes<sup>11</sup> in het Crossborder-project. De voortzetting van de uitbouw van de gegevensuit-

11 Wanneer iemand een verkeersovertreding begaat, gaan de politiediensten over tot een onmiddellijke inning ofwel wordt er automatisch een proces-verbaal verstuurd via bpost. De overtreder heeft tien dagen de tijd om de betaling in orde te brengen. Als de overtreder nalaat het bedrag te betalen dat op het moment van de onmiddellijke inning werd bepaald en als hij de boete niet betwist, zal het parket hem een dading voorstellen die gelijk is aan het bedrag van de onmiddellijke inning verhoogd met 33 %. Als hij nog altijd niet betaalt na de aanmaning die hem werd toegestuurd, kan hij een bevel tot betalen opgelegd krijgen. Het bevel tot betalen is een uitvoerbare titel waarmee de parketten het bevel kunnen geven om de som van de dading te betalen, verhoogd met 35 %, zonder via een rechterlijke beslissing te passeren. De betaling moet binnen 30 dagen na ontvangst van het bevel zijn uitgevoerd. Als er geen betaling of betwisting is, verklaren de parketten de onbetaalde bevelen tot betalen uitvoerbaar en geven ze de FOD Financiën opdracht om de verschuldigde sommen in te vorderen.

wisseling tussen Justitie en de FOD Financiën zal in 2023 concreet worden met de uitvoering van het luik “penale uitvoering”.

De vertegenwoordigers van Crossborder hebben aan het Rekenhof meegedeeld dat de door het Openbaar Ministerie opgestelde cartografie van de processen werd gebruikt bij de opmaak van het actieplan.

In zijn antwoord benadrukt het College van Procureurs-Generaal dat het vooralsnog niet over eigen budgettaire middelen beschikt en dat IT-investeringen volledig afhangen van de FOD Justitie. De budgetten die nodig zijn voor de strafuitvoeringen zijn intussen echter toegekend door de Europese Unie in het kader van het Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht. In het kader van een overheidsopdracht heeft één van de geselecteerde firma’s de opdracht de strafuitvoering, met inbegrip van de SUO’s, uit te bouwen. Dat werk is aan de gang. De nieuwe tijdelijke DTO<sup>12</sup>-structuur maakt het voor het eerst ook mogelijk het Openbaar Ministerie en de hoven en rechtbanken te betrekken bij het nieuwe ICT-project.

#### Aanbeveling 9

Het Mach-programma aanpassen aan de specifieke eisen van eerste aanleg om alle vonnissen geautomatiseerd te kunnen verzenden

Openbaar  
Ministerie en  
FOD Justitie



In 2021 was de automatische verzending van de vonnissen binnen de FOD Justitie nog niet gerealiseerd. In 2022 werden met succes tests uitgevoerd met het oog op een geautomatiseerde en gestructureerde communicatie tussen Justitie en de FOD Financiën voor de bevelen tot betalen van verkeersboetes in het kader van het Crossborder-project. Die ontwikkelingen maken het mogelijk om gegevens vanuit Justitie te versturen naar de FOD Financiën via de module “generieke intake”<sup>13</sup> van de applicatie First van de FOD Financiën. Die gegevens hebben nog geen betrekking op de penale boetes.

Aan de Mach-applicatie werd geen enkele aanpassing aangebracht om een geautomatiseerde verzending van de correctionele vonnissen mogelijk te maken. Het feit dat geen gebruik wordt gemaakt van het gemeenschappelijke model om die vonnissen op te stellen, is een hinderpaal die al werd geïdentificeerd tijdens de audit van 2019. Het college van hoven en rechtbanken had dat model nochtans gevalideerd in 2018. De vaststellingen van die audit blijven dus actueel.

De vertegenwoordigers van Crossborder hebben aan het Rekenhof meegedeeld dat het programma Mach door andere tools zou worden vervangen, onder andere het digitaal dossier dat een centrale pijler zal zijn van de nieuwe IT-architectuur van de FOD Justitie. Het nieuwe actieplan voor de invordering van financiële sancties schetst dat proces. Mach zal worden behouden tot de nieuwe oplossing klaar is. Er is niet meegedeeld op welke datum Mach precies uit gebruik zal worden genomen, want de oplossingen zijn nog niet allemaal geïdentificeerd.

<sup>12</sup> DTO: *Digital Transformation Office*, onderdeel van de FOD Justitie en onder het rechtstreekse gezag van de minister van Justitie. Het DTO werd opgericht door het ministerieel besluit van 16 december 2021 houdende maatregelen van interne organisatie met het oog op de coördinatie, stroomlijning en versnelling van de digitalisering van Justitie. Dit besluit zal vanaf 1 januari 2026 niet meer van kracht zijn.

<sup>13</sup> De module “generieke intake” zal het voor de FOD Financiën mogelijk maken de gegevens die nuttig zijn voor de invordering van de fiscale en niet-fiscale schulden op uniforme wijze te verwerken door ze te standaardiseren en te structureren.



**Aanbeveling 10**

Ervoor zorgen dat de gegevens die nodig zijn voor de invordering automatisch worden verstuurd vanuit het IT-systeem van Justitie naar dat van de FOD Financiën

Openbaar  
Ministerie en  
FOD Justitie



De informatie over een vonnis wordt altijd semiautomatisch verstuurd voor de politierechtbanken (de gegevens van een doorgestuurd computerbestand worden manueel geregistreerd in de software van de FOD Financiën) en manueel (meer bepaald het vonnis op papier of een per mail verstuurd ingescande kopie) voor de andere rechtbanken en voor de penale boetes opgelegd aan rechtspersonen of personen die niet in het rijksregister zijn ingeschreven. Er werd nog geen planning opgesteld voor de koppeling tussen de Mach-toepassing en de module “generieke intake” met het oog op de automatische overdracht van de gegevens over de vonnissen. Het nieuwe actieplan voor de invordering van financiële sancties zou aan die aanbeveling tegemoet moeten komen.

De FOD Financiën van zijn kant gaf al in 2021 aan dat de module “generieke intake”, die zorgt voor de volledig geautomatiseerde overdracht naar de toepassing voor de invordering, al lang klaar was

**Aanbeveling 11**

In het verlengde van A3 tot A5 zorgen voor omkadering en meer nauwkeurige en beter verspreide werkrichtlijnen voor de betrokken instanties

Openbaar  
Ministerie en  
FOD Justitie



In 2021 en 2022 verklaarde het College van Procureurs-Generaal dat het de betrokken actoren bij het Openbaar Ministerie had herinnerd aan de richtlijn (COL 2/2015) betreffende de efficiëntere inning van de geldstraffen. De lijst van de aangewezen referentiemagistraten voor de strafuitvoering werd ook meegedeeld.

Bij het Openbaar Ministerie werd een werkgroep opgericht om de processen te uniformiseren in verband met de strafuitvoering en de eenvormige registratie in de Mach-toepassing. De werkgroep is nog actief en baseert zich op de goede praktijken die worden vastgesteld.

Er werden ook nieuwe werkrichtlijnen opgesteld voor de SUO's. De aanbevelingen in het verslag van de Hoge Raad voor de Justitie van maart 2020 resulteerden in de voorbereiding van een nieuwe omzendbrief. Die omvat uniforme richtlijnen voor de registratie en voor het verloop van het proces. Die bepalingen zouden het mogelijk moeten maken te beschikken over betrouwbare statistieken over de SUO's, die momenteel niet voorhanden zijn.

Een nieuwe omzendbrief (COL 06/2022) betreft de uitvoering van vrijheidsstraffen van drie jaar of minder en de vervroegde vrijlating wegens overbevolking. De omzendbrief omvat duidelijke richtlijnen voor de stafuitvoeringsdiensten, met betrekking tot de betekening van vonnissen bij verstek, en citeert de opmerking van het Rekenhof over de diversiteit van de praktijken op het vlak van de betekening<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Rekenhof, *Uitvoering van de penale boeten. Opvolging van de aanbevelingen van 2014*, oktober 2019, p. 34, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

#### Aanbeveling 12

Het Mach-programma en het gebruik ervan verbeteren om:

- er rappel- en controle mogelijkheden in op te nemen om daarmee de naleving van de termijnen en de volledige overzending van de vonnissen te waarborgen
- de stappen van het proces te koppelen om te zorgen voor de totale afdekking van de uitvoering en de integratie van alle instanties (griffies en parketten)
- het risico te evalueren dat rust op de volledigheid en de kwaliteit van de gegevens door de in te vorderen bedragen te vergelijken in de databases van Justitie en van Financiën
- er een statistische sturingsmodule in op te nemen

FOD Justitie,  
Overlegorgaan en  
FOD Financiën



In 2021 stelde de FOD Justitie dat er geen enkele actie was ondernomen waarmee de doelstellingen van de aanbeveling konden worden gehaald en dat de uitrol van de “generieke *intake*” de eerste stap zou zijn om daaraan tegemoet te komen. In 2022 verklaarde hij dat de aanbevolen functionaliteiten nog niet waren ingevoerd.

In 2021 en 2022 vonden er periodieke vergaderingen plaats tussen de FOD Justitie en de dienst Beheer van de Applicaties van de AAI van de FOD Financiën, maar er bestaat geen stappenplan voor de integratie van de applicaties van Justitie en van de FOD Financiën met het oog op de volledige automatisering van het proces.

De FOD Justitie verstrekt geen statistieken over de uitvoering van de penale boetes. Er werd wel een nieuwe web service geïnstalleerd in First waarmee de status van elke in het systeem geregistreerde schuld in real time kan worden weergegeven, op voorwaarde dat de “generieke *intake*” operationeel is. Er is nog altijd geen KPI (*key performance indicator*) in verband met de beheersing van het proces voor de uitvoering van de penale boetes.

Bovendien werd geen enkele maatregel genomen om het risico te evalueren dat rust op de volledigheid en de kwaliteit van de gegevens door de in te vorderen bedragen te vergelijken in de databases van Justitie en van Financiën. Zo’n basiscontrole had echter al in 2019 kunnen worden ingevoerd zonder te wachten op nieuwe IT-investeringen en was ook nodig, gezien de vaststellingen van de audit van 2019.

Het Rekenhof heeft in dat verband opnieuw een doorlooptest uitgevoerd. Het ging na of alle vonnissen die werden uitgesproken in de loop van maart 2022 in twee rechtbanken van eerste aanleg werden uitgevoerd. Het stelt vast dat er acht vonnissen ( $\pm 1\%$  van de steekproef<sup>65</sup>) ontbraken in de applicatie van de FOD Financiën. Dat is weinig, maar de exhaustiviteit legt een uitvoeringsnorm van 100% op. Bovendien stelt het Rekenhof naar aanleiding van die test vast dat er problemen zijn met de overdracht van gegevens, zowel bij de FOD Financiën als bij Justitie. Die wijzen erop dat er geen internebeheersingsproces werd ingevoerd en dat er ook geen praktijk van het opstellen van rapporten bestaat (zie [aanbeveling 6](#)).

Zoals al werd vermeld, is Justitie niet van plan om nog verbeteringen aan te brengen in Mach, maar om het programma te vervangen door tools te ontwikkelen rondom het digitaal dossier. Dat werk is aan de gang, volgens de visie die beschreven is in het nieuwe actieplan voor de invordering van financiële sancties.

### 4.3 Invordering van de boetes door de FOD Financiën

#### Aanbeveling 13

Bij fiscale compensatie systematisch de inkohieringslijsten checken om te vermijden dat tegelijk een verzoek tot betalen en een aanslagbiljet worden verstuurd en om dubbele betalingen te vermijden

FOD Financiën



In 2019 had het Rekenhof vastgesteld dat alle beschikbare middelen voor gedwongen invordering werden ingezet dankzij het ingevoerde IT-systeem: vereenvoudigd derdenbeslag, het sturen van deurwaarders en fiscale compensatie. Die laatste maatregel maakt het mogelijk om een schuld automatisch te verminderen door er een verschuldigde terugbetaling van af te trekken en ze aan een andere fiscale verplichting te koppelen. Het IT-systeem kon echter niet verhinderen dat er nog een aanmaning tot betalen werd verstuurd op een moment dat de fiscale compensatie al had plaatsgevonden, wat het risico inhield dat de veroordeelde twee keer zou betalen.

De FOD Financiën heeft de schulden inzake penale boetes en de rechtstreekse terugbetalingen van belastingen sinds augustus 2021 geïntegreerd in de applicatie First. Door die integratie kon de FOD het schuldsaldo onmiddellijk aanpassen en vermijden dat een betalingsbericht zou worden verstuurd als de betaling al volledig was uitgevoerd.

#### Aanbeveling 14

Evalueren hoe de prioriteit van de invorderingsacties in de invorderingsinstructies wordt bepaald op basis van de doeltreffendheid en de kosten ervan (onder meer de keuze tussen het inschakelen van een deurwaarder of een derdenbeslag)

FOD Financiën



De FOD Financiën beschikt over dataminingtools, zoals Pegasus dat bepaalt of al dan niet een opdracht aan de gerechtsdeurwaarder moet worden toevertrouwd om onnodige invorderingkosten te vermijden en het invorderingspercentage te maximaliseren. Om de solvabiliteit van een debiteur te evalueren, wordt een tweede voorspellende instrument gebruikt. Voor bepaalde dossiers geeft de datamining geen notificatie. Voor die dossiers verklaart de FOD Financiën regelmatig een analyse uit te voeren om te bepalen wat de meest doeltreffende invorderingsmaatregel is.

In 2021 werd de applicatie Pegasus elke zes maanden opnieuw geëvalueerd. Sinds het begin van 2022 gebeurt dat maandelijks. Die herevaluatie werkt met de informatie van de zes voorgaande maanden. Er loopt momenteel een project om de dataminingtools te verfijnen. Er zijn echter geen statistieken die de evolutie van de kwaliteit van de dataminingtools schetsen.

#### Aanbeveling 15

Met het oog op continue verbetering, de performantie van het inschakelen van deurwaarders evalueren in het licht van de behaalde invorderingsresultaten en in datamining de gevallen aanpassen waarin het noodzakelijk wordt geacht er een beroep op te doen om de penale boetes in te vorderen

FOD Financiën



In 2021 plande de FOD Financiën een samenwerking met de gerechtsdeurwaarders via een centraal digitaal platform. In 2022 kondigde de FOD aan dat het platform operationeel zou zijn in 2023. Het zal het mogelijk maken om achteraf de kosten gemaakt door de gerechtsdeurwaarders alsook het rendement ervan te evalueren.

**Aanbeveling 16**

De toepassingen die voor de invordering worden gebruikt, verder integreren in First

FOD Financiën



De FOD Financiën verklaart dat de verwante toepassingen die voor de invordering worden gebruikt, worden geïntegreerd in First. Sinds de audit van 2019 is er interactie tussen de applicaties Debiteurenbeheer<sup>16</sup> en First. De integratie van de daarmee samenhangende applicaties in First zou worden voortgezet in 2024-25.

**Aanbeveling 17**

Automatische rappels creëren, onder meer voor verjaring en tenlasteneming van de dossiers in de fase van gedwongen invordering

FOD Financiën



In 2021 had de FOD Financiën een module ingevoerd waarmee de teams die de penale boetes invorderen, de verjaringen konden beheren in de applicatie Debiteurenbeheer, in afwachting van nieuwe ontwikkelingen in de applicatie First.

Er is gepland dat de FOD Financiën in 2023 voortwerkt aan de ontwikkeling van de functionaliteiten in verband met het beheer van de verjaringen in First. Tot dan maken de invorderingsteams gebruik van de voornoemde module.

**Aanbeveling 18**

Zorgen voor een systematische opvolging van de als insolvent aangemerkte dossiers en van de dossiers waarvan de verjaringsdatum nadert

FOD Financiën



In 2021 verklaarde de FOD Financiën dat de First-toepassing het mogelijk maakte de penale boetes te selecteren die de verjaringsdatum naderden. In het eerste kwartaal 2021 kregen de invorderingskantoren een functionaliteit ter beschikking waardoor de FOD Justitie systematisch kan worden geïnformeerd over de oninvorderbaarheid van een penale boete. De solvabiliteit wordt systematisch geëvalueerd, ofwel zodra een nieuwe schuld moet worden opgevolgd, ofwel zodra een actie wordt afgesloten zonder dat de schuld volledig werd betaald.

De FOD Financiën verklaarde in 2022 dat er een systeem van gedocumenteerde controles van de Administratie van de Invordering bestaat. Voor de insolvente dossiers bieden de bestaande controles afdoende garantie voor een systematische opvolging. Bovendien voeren de teams controles uit op de willekeurige listings van dossiers waarvan de verjaringstermijn binnen drie maanden verstrijkt. De nieuwe module voor het beheer van verjaringen, waaraan wordt gewerkt, zal het mogelijk maken de penale boetes dynamisch te beheren. De FOD Financiën verstrekt echter geen enkele statistiek over die twee soorten dossiers.

<sup>16</sup> Debiteurenbeheer is een programma waarmee individuele dossiers van veroordeelden kunnen worden opgevolgd, waarmee vereenvoudigd derdenbeslag kan worden opgestart en waarmee bevelen naar de deurwaarders kunnen worden gestuurd. Het wordt ook gebruikt om het solvabiliteitsrisico te identificeren dankzij de score die door de datamining wordt toegekend.

#### Aanbeveling 19

Nagaan waar achterstand wordt opgebouwd en voldoende personeel inzetten om die weg te werken, heel in het bijzonder bij de fusie tussen de diensten fiscale en niet-fiscale invordering

FOD Financiën



In 2021 wees de FOD Financiën op diverse lokale initiatieven om de achterstand weg te werken, in het kader van de overdracht van de penale boetes aan de invorderingsteams. De behandeling van de dossiers binnen de termijnen en het opduiken van een eventuele achterstand worden maandelijks opgevolgd via KPI's in verband met het snel opstarten van de invordering en de opvolging van de lopende invorderingsacties.

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Financiën de situaties inzake achterstallige betalingen opvolgt door middel van de voornoemde KPI's. In 2022 bezorgde de FOD Financiën aan het Rekenhof de resultaten van die KPI's voor 2021 en 2022. Het Rekenhof stelt vast dat de overdracht van de penale boetes aan de invorderingsteams geen impact heeft gehad op het snelle opstarten van de invordering. Het heeft wel opgemerkt dat de overdracht de dossieropvolging enigszins heeft verbeterd. De initiatieven van de FOD Financiën maakten het mogelijk om opnieuw het niveau te bereiken van vóór de fusie van de diensten.

#### 4.4 Uitvoering van de vervangende straffen door het parket

#### Aanbeveling 20

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

Minister van  
Justitie en  
Openbaar  
Ministerie



Door de incompatibiliteit tussen de applicaties Mach en First kunnen de staten 204 niet automatisch worden overgedragen tussen de FOD Financiën en de FOD Justitie. De overdracht van die staten tussen de FOD Financiën en de parketten gebeurt dus manueel. Ter herinnering: een “staat 204” is een overzicht van de in gebreke blijvende veroordeelden.

In 2021 bracht het Openbaar Ministerie in herinnering dat ministeriële omzendbrief 1817 verhinderde om de vervangende gevangenisstraffen van minder dan drie jaar uit te voeren. Sinds 1 september 2022 kunnen alle vrijheidsstraffen van meer dan twee jaar uitgevoerd worden<sup>17</sup>. De straffen van twee jaar of minder zullen ook uitgevoerd kunnen worden vanaf 1 september 2023<sup>18</sup>.

Het wetsvoorstel tot wijziging van het Strafwetboek omvat echter een principebeslissing om komaf te maken met vervangende straffen. In dat verband deelde het College van Procureurs-Generaal zijn standpunt in oktober 2022 mee aan de minister van Justitie. In die omstandigheden acht het college het niet nodig om nieuwe richtlijnen te verspreiden over de uitvoering van vervangende straffen.

<sup>17</sup> Gemeenschappelijke omzendbrief COL 06/2022 van de minister van Justitie, de ministers van de deelentiteiten en van het College van Procureurs-Generaal.

<sup>18</sup> Op grond van de wet van 5 mei 2019 tot wijziging van de wet van 17 mei 2006 (betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten); de wet stelt dat de bepalingen in verband met de uitvoering van vrijheidsstraffen van twee jaar en minder in werking zullen treden op een door de Koning te bepalen datum en uiterlijk op 1 september 2023.

In zijn antwoord verduidelijkt het College van Procureurs-Generaal in verband met de uitvoering van de vervangende gevangenisstraffen dat het nieuwe wetsontwerp, dat Justitie menselijker, sneller en straffer moet maken<sup>19</sup>, bepaalt dat de inwerkingtreding van gevangenisstraffen tot zes maanden wordt verschoven naar 31 december 2025. Het college is dan ook van oordeel dat het ter zake geen beleid kan uitwerken.

Het ontwerp van actieplan voor de invordering van financiële straffen beoogt specifiek de automatische verzending van de staten 204 en een betere opvolging, zodat het Openbaar Ministerie in voorkomend geval een strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek (SUO) kan opstarten en op de hoogte is van de invorderingsacties door de FOD Financiën.

## 5 Conclusies

Het Rekenhof is naar aanleiding van zijn twee opvolgingen van oordeel dat van de twintig aanbevelingen uit zijn initiële audit van 2019, er drie zijn uitgevoerd, tien in uitvoering zijn en er zeven niet werden uitgevoerd.

De coördinatie tussen de betrokkenen bij het proces werd niet versterkt. Het Overlegorgaan dat in 2014 bij wet werd opgericht, is niet bijeengekomen tussen februari 2021 en mei 2023. In februari 2021 was er een bespreking gaande tussen de ministers van Justitie en van Financiën over de oprichting van een gerechtelijk invorderingskantoor. Daarvoor zouden de bevoegdheden voor de inning moeten worden overgeheveld van Financiën naar Justitie. Bij gebrek aan duidelijke oriëntaties uitgaande van de betrokken ministers aangaande de inning en de invordering van de penale boetes, kon het laatste actieplan ter zake (van 2014) niet geactualiseerd worden en bijgevolg wordt het niet meer gebruikt. Er is dus geen actieplan meer dat de uitvoering van de penale boetes regelt. Het Overlegorgaan heeft geen enkel gemeenschappelijk rapport werd opgesteld ten aanzien van de ministers. Er zijn echter wel gesprekken geweest tussen de FOD Financiën, de FOD Justitie en het Openbaar Ministerie. Zij zijn tussengekomen zonder het Overlegorgaan daarbij te betrekken, terwijl de wettelijke opdracht van het orgaan erin bestaat de samenwerking tussen de administratieve en gerechtelijke overheden te bevorderen om onder meer de uitvoering van de penale boetes te verbeteren. Het Rekenhof stelt vast dat de enige concrete verbeteringen die momenteel werden aangebracht op het niveau van de coördinatie tussen de actoren uitgaan van het parket en van de andere actoren op het terrein van Justitie en van de FOD Financiën. Het Rekenhof vernam wel dat het Overlegorgaan op 31 mei 2023 werd bijeengeroepen, na twee jaar van inactiviteit.

De FOD Justitie en de FOD Financiën werkten samen om de module “generieke intake” door te voeren in het kader van de verkeersboetes. Via de applicatie Mach van de FOD Justitie kan echter nog altijd niet op geautomatiseerde wijze informatie worden uitgewisseld met de applicatie First van de FOD Financiën. Vermits de FOD Justitie bovendien geen indicator heeft gedefinieerd en ingevoerd, kan de applicatie Mach niet als een aansturingsinstrument dienen (de FOD Justitie beschikt dus nog steeds niet over een applicatie om het proces van de uitvoering van de penale boetes op te volgen op zijn niveau). Het is bovendien nog altijd niet aangepast voor de rechtbanken van eerste aanleg. De correctionele vonnissen moeten nog altijd manueel worden geregistreerd door de medewerkers van de invorderingskantoren van de FOD Financiën. Het Rekenhof stelt geen enkele concrete evolutie vast op dat vlak. Het stelt vast dat slechts weinig aanbevelingen werden doorgevoerd bij de FOD Justitie en dat ze voornamelijk afhankelijk zijn van IT-ontwikkelingen.

---

19 Dat wetsontwerp draagt het nummer IV.



Het feit dat er geen gemeenschappelijk model is voor de opmaak van vonnissen, is één van de struikelblokken. Tot slot wordt geen enkele controle uitgevoerd met betrekking tot de exhaustiviteit van de uitvoering van de vonnissen. Niet alle vonnissen worden echter uitgevoerd, zoals blijkt uit de test die kaderde in die opvolging. Uit die test bleek ook dat er geen interne beheersing bestaat met betrekking tot de exhaustiviteit, gezien de moeilijkheden die de FOD Financiën en Justitie ondervinden om die gegevens te verwerken.

In zijn antwoord verduidelijkt het College van Procureurs-Generaal dat het Openbaar Ministerie niet over een eigen budget beschikt en dat de budgetten die aan de FOD Justitie worden toegekend, afhankelijk zijn van de prioriteiten van de minister van Justitie, in het bijzonder als het om informatica-investeringen gaat. Daarom is het college van oordeel dat het Openbaar Ministerie in de praktijk weinig gewicht of beslissingsbevoegdheid heeft, terwijl het in heel wat aanbevelingen als verantwoordelijke actor naar voren wordt geschoven. Daarnaast benadrukt het college onder meer de inspanningen en de resultaten die werden verkregen dankzij de strafrechtelijke uitvoeringsonderzoeken (SUO's). Naast de verwezenlijkingen die zuiver gerelateerd zijn aan het ICT-domein en die begin 2023 een boost kregen, werkt Justitie mee aan de invordering van de penale boetes door, in voorkomend geval tijdens overlegvergaderingen, kennis en informatie van het Openbaar Ministerie te delen, zelfs buiten het strikte kader van een SUO. Het Rekenhof is van oordeel dat de concrete vooruitgang in dit stadium toe te schrijven is aan de actoren van Justitie die op het terrein actief zijn, onder meer die van het Openbaar Ministerie.

De FOD Financiën heeft bepaalde aanbevelingen opgenomen in zijn procedures:

- waarschuwingen inbouwen om te vermijden dat een betalingsbericht wordt verstuurd terwijl het verschuldigde bedrag werd ingevorderd via een fiscale compensatie;
- gedeeltelijke verfijning van de datamining om te bepalen of al dan niet een deurwaarder moet worden ingeschakeld;
- opvolging van de verjaringstermijnen (waarvan de systematische aard nog niet gegarandeerd lijkt);
- ontwikkeling van de applicatie First om die beter te integreren met andere applicaties (daar wordt aan gewerkt);
- acties om accumulaties van achterstallige betalingen te vermijden.

Er is echter nog vooruitgang mogelijk middels een meer volledige automatisering van First en de systematische opstelling van rapporten over de evolutie van de kwaliteit van de datamining.

Het Rekenhof stelt weinig vooruitgang vast op het vlak van de uitvoering van de vervangende straffen voor opsluiting. Zo is het nog niet mogelijk de “staten 204” automatisch te versturen. De wet laat weliswaar sinds kort toe vrijheidsstraffen van meer dan twee jaar uit te voeren, maar de ontwerp tekst van het nieuwe Strafwetboek bepaalt dat de vervangende straffen worden geschrapt. Er heerst dus onzekerheid over de uitvoering van die straffen.

De conclusie luidt dat de situatie blijft verbeteren, vooral bij de FOD Financiën en het Openbaar Ministerie, maar dat de uitvoering van de geldboetes problematisch blijft. De oorzaak daarvan is het gebrek aan strategie en coördinatie, de onvolledige automatisering van de overdracht van informatie tussen Justitie en de FOD Financiën, en de onzekerheid over de uitvoering van de vervangende straffen.

Bij de afsluiting van zijn opvolgingswerkzaamheden werd het Rekenhof geïnformeerd over een ontwerp van actieplan voor de invordering van financiële sancties, dat echter nog niet klaar is en ook nog niet door alle actoren gevalideerd is. Het plan formaliseert de visie van de beleidschef van de minister van Justitie over een snellere invordering van de penale boetes. Het werd voorgesteld tijdens een vergadering van het Overlegorgaan die op 31 mei 2023 werd bijeengeroepen. De invoering ervan zal duidelijke engagementen vergen in termen van middelen, deadlines, verantwoordelijkheden en opvolging. Het ontwerp beoogt concrete acties door te voeren tot 31 december 2025.

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar,  
in het Nederlands en het Frans, op rekenhof.be.



**WETTELIJK DEPOT**  
D/2023/1128/30

**COVERFOTO**  
Shutterstock

**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 Brussel

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

**rekenhof.be**