

REKENHOF

Tenuitvoerlegging van de patrimoniale straffen

*Penale boeten en bijzondere
verbeurdverklaringen*

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, februari 2007



REKENHOF

Tenuitvoerlegging van de patrimoniale straffen

*Penale boeten en bijzondere
verbeurdverklaringen*

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 7 februari 2007*

Samenvatting

Audit van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd over de tenuitvoerlegging van de patrimoniale straffen.

Doel van het onderzoek was na te gaan of de straffen ten uitvoer worden gelegd, te evalueren in hoeverre ze ten uitvoer worden gelegd en zich ervan te vergewissen dat de actoren rekenschap afleggen over de behaalde resultaten.

In april 2000 stelde het Rekenhof al een audit over de invordering van de penale boeten door de diensten van de domeinen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor. Die audit had ook betrekking op de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen. Het auditverslag wees niet alleen op de schaarse ter beschikking gestelde middelen, maar wees ook uit dat de diensten het invorderingsproces niet in de hand hadden.

De huidige audit is een gedeeltelijke opvolging van die vroegere audit maar omspant het hele tenuitvoerleggingsproces vanaf de uitspraak van de straf. Die benadering biedt het voordeel dat het optreden van alle betrokken actoren wordt belicht, zowel degene die onder Justitie (de griffies en de parketten) ressorteren als die onder Financiën. Bovendien werd de audit opengetrokken en bekijkt hij ook de tenuitvoerlegging van alle patrimoniale straffen, m.n. de penale boeten en de verbeurdverklaringen.

Duidelijkheidshalve werd het verslag in twee delen gesplitst: het eerste behandelt de tenuitvoerlegging van de penale boeten en het tweede die van de verbeurdverklaringen.

Tenuitvoerlegging van penale boeten

De audit toont aan dat nagenoeg één op twee veroordeelden zijn penale boeten niet betaalt. Wat de vervangende straffen betreft die altijd met een veroordeling tot een boete samengaan, geldt dat de gevangenisstraf niet meer uitgevoerd wordt en het verval van het recht tot sturen op het moment van het onderzoek slechts zelden werd toegepast.

Het Rekenhof is van oordeel dat het gebrek aan tenuitvoerlegging van patrimoniale straffen, dat niet enkel wordt verklaard door de insolabiliteit van de schuldenaar, de geloofwaardigheid van Justitie niet ten goede komt.

In een rechtsstaat moeten alle rechterlijke beslissingen ten uitvoer worden gelegd. Uit testen tijdens de audit blijkt echter dat de griffies bepaalde veroordelingen niet aan de ontvangers toegestuurd hebben of dat de ontvangers niet altijd stappen hebben gezet om de betaling te verkrijgen. Het systeem waarborgt dus niet dat alle gerechtelijke beslissingen ten uitvoer worden gelegd.

Bovendien werden in diverse fasen van het tenuitvoerleggingsproces abnormaal lange termijnen vastgesteld.

Zwakke punten in het beheer wijzen uit dat het proces slecht in de hand wordt gehouden (versnippering van de verantwoordelijkheden, geen sturing, onvoldoende financiële en beheersinformatie, enz.). Zo kan bijvoorbeeld niet worden verzekerd dat voor elke penale boete wel degelijk alle nodige stappen werden gedaan voor de invordering ervan, wat zeker een weerslag heeft op het vlak van de billijke behandeling.

Elke administratie of overheidsinstantie moet echter rekenschap afleggen over haar activiteiten. De audit toont echter aan dat geen enkele betrokken instantie dat doet. Doordat rapportering ontbreekt, kan het proces niet in de hand worden gehouden.

Een aantal bevindingen uit de audit van 2000 blijven gelden. Daarom heeft het Rekenhof acties geïdentificeerd die het als prioritair en fundamenteel beschouwt. Het gaat hier om onder andere de invoering van elektronische overdrachten van uittreksels van vonnissen tussen de optredende instanties, de totstandbrenging van een boekhouding van de vastgestelde rechten en van een opvolging van het invorderingspercentage, het vastleggen van doelstellingen, het krijgen van meer grip op de behandelingstermijnen en de invorderingsactiviteiten, een harmonisering van de huidige informatiesystemen, of nog een verbetering van de samenwerking Justitie – Financiën.

Op middellange termijn zou de tenuitvoerlegging van de penale boeten moeten worden bekeken als een proces waarover slechts één verantwoordelijke rekenschap moet afleggen. Op die manier zullen ook de activiteiten van alle actoren op het terrein kunnen worden gecoördineerd. Er zal werk moeten worden gemaakt van een systeem om het beheer in de hand te houden, gebaseerd op de integratie van de informatiesystemen, en van een hoogwaardige rapportering.

Tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen

De audit van de verbeurdverklaringen uitgesproken door de strafrechter heeft zich voornamelijk toegespitst op de toepassing van het tenuitvoerleggingsproces van verbeurdverklaringen en het in de hand houden van dat proces. Omdat er onvoldoende beheersinformatie beschikbaar was, heeft het Rekenhof immers geen cijfermatige evaluaties kunnen maken van de verschillende fasen van de tenuitvoerlegging, zoals dat wel is gebeurd voor de penale boeten.

Het huidige systeem is niet van dien aard dat het kan garanderen dat de uitgesproken straffen van verbeurdverklaring optimaal ten uitvoer worden gelegd.

Het Rekenhof stelt inderdaad vast dat er geen enkele zekerheid bestaat dat alle veroordelingen houdende verbeurdverklaring een begin van uitvoering krijgen. De tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen is bovendien toevertrouwd aan heel wat instanties, die sterk gedecentraliseerd werken en die ressorteren onder onafhankelijke hiërarchische overheden. Wie welke informatie aan wie moet sturen, hangt bovendien af van de aard van de verbeurd te verklaren goederen en van het feit of ze al dan niet vooraf in beslag zijn genomen. Om de situatie te verbeteren werd bij wet binnen het openbaar ministerie het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (COIV) opgericht. Dat gespecialiseerde orgaan moet de gerechtelijke overheden aansturen en ondersteunen en als verbinding tussen de parketten en de ontvangers functioneren.

Er werd op het terrein vastgesteld dat de rollen enigszins door elkaar lopen. Het COIV, opgericht in 2003, beschikt over te weinig middelen en gezag om zijn coördinatietaken tot een goed einde te brengen. De gegevensbank van het COIV bevat de vonnissen en arresten houdende verbeurdverklaring voor zover de griffiers die meedelen. De ontvangers van domeinen, die de verbeurdverklaarde vermogensgoederen in bezit moeten nemen, oefenen hun activiteiten autonoom uit, zonder controle of sturing door de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD).

De tekortkomingen op het vlak van feedback door de ontvangers en de leemten in de voorgelegde financiële staten maken het niet mogelijk de tenuitvoerlegging van alle verbeurdverklaringen op te volgen of hierover rekenschap af te leggen. Voor de verbeurdverklaringen van geldsommen die het COIV al in zijn bezit heeft in het kader van zijn beheer van in beslag genomen goederen, is de traceerbaarheid echter meer bevredigend.

Het Rekenhof is van oordeel dat er risico's aan het proces verbonden zijn, zoals het risico dat personen die tot een straf zijn veroordeeld, hun veroordeling niet ondergaan, dat verbeurdverklaarde goederen niet of laattijdig terechtkomen in het vermogen van de Staat en dat goederen worden verduisterd. Het Rekenhof beveelt aan maatregelen te nemen om die risico's te beperken.

Om beter tegemoet te komen aan de verwachtingen op het gebied van verbeurdverklaringen die de wetgever heeft geformuleerd naar aanleiding van de goedkeuring van de wet van 26 maart 2003, stelt het Rekenhof voor Justitie als de enige verantwoordelijke te beschouwen voor het proces van verbeurdverklaring, en de coördinatie en de leiding van de tenuitvoerlegging van die straf te versterken. Ook suggereert het, zoals voor de penale boeten werd voorgesteld, een geïntegreerd informatie- en rapporteringssysteem tot stand te brengen en getrouwe en volledige financiële staten voor te leggen.

Antwoord van de ministers

Volgens de minister van Financiën moeten de FOD Justitie en de FOD Financiën vanzelfsprekend op korte, middellange en lange termijn oplossingen bieden voor de opgeworpen problemen.

Om de inning van de penale boeten te verbeteren, heeft de regering wetsaanpassingen voorgesteld¹. Wat de verbeurdverklaringen betreft, bevestigt de minister dat de samenwerking met het COIV zal worden geoptimaliseerd en dat de patrimoniale diensten zullen worden uitgerust met adequate structuren. Op lange termijn zullen de moderniseringsprojecten bij de FOD Financiën op organisatorisch vlak en informaticavlak volgens de minister toelaten tegemoet te komen aan de meeste aanbevelingen van het Rekenhof.

De minister van Financiën kondigt ook aan dat hij het parlement op de hoogte zal brengen van de genomen maatregelen.

De minister van Justitie is van oordeel dat de resultaten van de tenuitvoerlegging van de penale boeten in perspectief moeten worden gezien met de betaling van minnelijke schikkingen en onmiddellijke inningen, de uitwerking van administratieve boetes, maar ook met het hoge bedrag van bepaalde boetes of verbeurdverklaringen en de financiële toestand van bepaalde veroordeelden.

In verband met de niet-toepassing van de vervangende gevangenisstraf, antwoordt de minister dat er een actief beleid is ontwikkeld in verband met werkstraffen. Ook al werd de vervangende straf van het verval van het recht tot sturen op het moment van de audit nog maar weinig toegepast, is de uitvoering van die straf volgens de minister vandaag de dag verzekerd.

¹ Het wetsontwerp is ondertussen door het parlement goedgekeurd. Zie de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I), *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006, artikelen 299 tot 302.

Om de tenuitvoerlegging van de penale boetes te verbeteren, verwijst de minister naar de bepalingen die opgenomen werden in het ontwerp van wet houdende diverse bepalingen (I)². Zij verbindt zich ertoe na te gaan hoe de informatica-instrumenten kunnen worden verbeterd om de communicatie tussen Justitie en Financiën vlotter te laten verlopen. De minister is van oordeel dat de centralisatie van de processen bij één instantie onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, een logische evolutie is op lange termijn.

Wat de bijzondere verbeurdverklaringen betreft, onderschrijft de minister de aanbevelingen van het Rekenhof maar is ze van oordeel dat de meeste ervan slechts op lange termijn realiseerbaar zijn. Zij voegt er aan toe dat de regering beslist heeft de middelen van het COIV aanzienlijk uit te breiden en dat aantal wetgevende maatregelen opgenomen zijn in het ontwerp van wet houdende diverse bepalingen (II)³, om met name het waardevast beheer van in beslag genomen goederen en de kennisgeving van de definitieve beslissingen tot verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen aan het COIV, te verbeteren.

² Zie voetnoot 1.

³ Ondertussen de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II), *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006, artikelen 2 tot 27.

Inhoud

Afkortingen	9
DEEL 1	
PENALE BOETEN	10
Inleiding	10
1 Juridisch kader	10
2 Draagwijdte van de audit	13
3 Onderzoeksmethode en tijdschema	14
4 Tegensprekelijke procedure	16
Hoofdstuk 1	
Uitvoering van de penale boeten	17
1.1 Bijna de helft van alle boeten blijft onbetaald	17
1.2 In de praktijk worden de vervangende straffen niet uitgevoerd	19
Hoofdstuk 2	
Doeltreffendheid van de procedure	21
2.1 Een begin van uitvoering van alle vonnissen is niet gegarandeerd	21
2.2 Lange behandelingstermijnen	23
2.3 Slechte controle over het invorderingsproces	27
2.4 Conclusie	34
Hoofdstuk 3	
Rapportering	35
3.1 Geen specifieke rapportering	35
3.2 Kwalitatieve rapportering onmogelijk	36
3.3 Geen rapportering gevraagd	37
3.4 Conclusies	37
Hoofdstuk 4	
Aanbevelingen	38
4.1 Uitvoeren van de aanbevelingen uit 2000	38
4.2 De tenuitvoerlegging van de penale boeten zien als één proces	40
4.3 Een systeem ontwikkelen om het beheer onder controle te houden	41
4.4 Verslag uitbrengen over de resultaten	42
4.5 Prioritaire en fundamentele acties	42
Hoofdstuk 5	
Reactie van de administratie en de ministers	44

DEEL 2		
BIJZONDERE VERBEURDVERKLARINGEN		47
Inleiding		47
1	Rechtsstelsel	47
2	Draagwijdte van de audit	51
3	Methodologie en tijdsplan	52
4	Tegenspreklijke procedure	53
Hoofdstuk 1		
Tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen		54
1.1	De tenuitvoerlegging van alle vonnissen is niet verzekerd	54
1.2	Het proces van de invordering van de vermogensgoederen is onvoldoende onder controle	59
Hoofdstuk 2		
Rapportering		65
2.1	De informatie die over de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen werd verzameld, is onvolledig	65
2.2	De financiële staten vertonen lacunes	66
2.3	Geen enkele optredende instantie kan rekenschap afleggen over de effectieve tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen	68
Hoofdstuk 3		
Eindconclusies en aanbevelingen		70
3.1	Belangrijke risico's in de hand houden	71
3.2	Justitie als de enige verantwoordelijke voor het proces beschouwen	72
3.3	De coördinatie en de leiding van de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen versterken	72
3.4	Een geïntegreerd informatie- en rapporteringssysteem invoeren	74
3.5	Getrouwe en volledige financiële staten opmaken	75
Hoofdstuk 4		
Reactie van de administraties en de ministers		76
Bijlage A		
Bespreking in de subcommissie voor het Rekenhof van de audit gepubliceerd in 2000		79
Bijlage B		
Brieven van de ministers		90

Afkortingen

- AAPD: Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie
- Sv.: Wetboek van Strafvordering
- Omzendbrief van 2 april 2004: omzendbrief nr. COL 7/2004 van het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep met als onderwerp: *Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring – Voorlopige en praktische richtlijnen.*
- Verbeurdverklaring: de bijzondere verbeurdverklaring bepaald in de artikelen 7 en 7bis van het Strafwetboek.
- Wet van 19 maart 2003: wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, van de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen en het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.
- Wet van 26 maart 2003: wet houdende oprichting van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring en houdende bepalingen inzake het waardevast beheer van de in beslag genomen goederen en de uitvoering van bepaalde vermogenssancties.
- COIV: Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring.

DEEL 1 PENALE BOETEN

Inleiding

1 Juridisch kader

- 1 De penale boete is de klassieke patrimoniale straf, die de hoven en rechtbanken ook het vaakst uitspreken. Aan de veroordeling tot het betalen van een boete wordt altijd een vervangende straf gekoppeld, namelijk de vervangende gevangenisstraf of het verval van het recht om een motorvoertuig te besturen. Wanneer de opgelegde boete niet wordt betaald, kan het parket de vervangende straf doen uitvoeren.

Naargelang van de aard van de begane overtreding zijn in eerste aanleg de politierechtbanken, de correctionele rechtbanken en de hoven van assisen bevoegd. De politieparketten en correctionele parketten, die beide onder de procureurs des Konings ressorteren, staan in voor de vordering van het openbaar ministerie en de strafuitvoering, resp. bij de politierechtbanken en de correctionele rechtbanken.

Binnen bepaalde wettelijke voorwaarden kan de procureur des Konings aan de overtreder ook een minnelijke schikking voorstellen⁴. Wanneer de overtreder die geldsom betaalt, vervalt de vordering van het openbaar ministerie. De procedure is steeds facultatief en eenzijdig. Alleen het openbaar ministerie kan er het initiatief toe nemen. De rechter treedt in deze procedure nooit op⁵.

- 2 De tenuitvoerlegging van de penale boeten steunt op een uitwisseling van informatie tussen de griffies, de parketten en de kantoren van domeinen en penale boeten. Zij zijn de belangrijkste actoren in dit proces.

Het parket is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissingen. De geldboeten worden daarentegen ingevorderd door de ontvangers van de kantoren van domeinen en penale boeten, in naam van het openbaar ministerie bij de rechtbank of het hof waarvan de gerechtelijke beslissing uitging. De kantoren ressorteren onder de algemene directie Niet-fiscale Invordering, die op haar beurt onder de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD)⁶ van de FOD Financiën valt.

⁴ Het wettelijk stelsel van de minnelijke schikking is bepaald in artikel 216bis Sv.

⁵ Volledigheidshalve moet worden vermeld dat voor verkeersovertredingen een vereenvoudigde procedure van minnelijke schikking bestaat, nl. de onmiddellijke inning van een geldsom door de officieren van politie (koninklijk besluit tot coördinatie van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, art. 65). De onmiddellijke inning werd in deze audit niet onderzocht.

⁶ De algemene directie van de Niet-fiscale Invordering heeft de opdrachten van invordering overgenomen die destijds toegewezen waren aan de administratie van de domeinen behorend tot de Administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen.

Tenuitvoerleggingsproces van de penale boeten

- 3 De dienst tenuitvoerlegging van de griffie heeft drie dagen tijd om de uittreksels van de vonnissen die definitief zijn geworden, aan de ontvanger van de domeinen die de penale boeten van zijn ambtsgebied moet invorderen, te bezorgen. Een vonnis wordt definitief 26 dagen na de uitspraak op tegenspraak. Bij een veroordeling bij verstek, moet de griffie van de rechtbank het vonnis vooraf naar het kantoor uitvoering straffen van het parket sturen, dat ervoor zorgt dat het wordt betekend. Het vonnis wordt definitief 16 dagen nadat het werd betekend.

Zodra de ontvanger der domeinen het uittreksel uit het vonnis of arrest ontvangen heeft, is hij verantwoordelijk voor de invordering. Hij zendt aan de schuldenaar van de boete een verzoek om binnen vijftien dagen te betalen.

Als de schuldenaar na twee schriftelijke aanmaningen nog niet betaalt, kunnen de ontvangers volgens de instructies het dossier aan een gerechtsdeurwaarder bezorgen voor een gedwongen invordering. Daarvoor moeten ze echter eerst de solvabiliteit van de schuldenaar onderzoeken.

Elk kantoor beheert de invorderingen autonoom ten aanzien van de algemene directie van de Niet-fiscale Invordering en ten aanzien van het parket.

- 4 Als de ontvanger der domeinen vaststelt dat er niet of slechts gedeeltelijk is betaald, moet hij aan het parket voorstellen de vervangende straf toe te passen die de rechter samen met de boete uitgesproken heeft. 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, door de politie een uitnodiging tot betaling te laten bezorgen.

Beslist het parket om geen vervangende straf uit te voeren, dan moet de ontvanger der domeinen verder werk maken van de invordering van de boete tot ze volledig betaald is, ofwel tot de veroordeling uitgewist is, de straf verjaard is of bij gemotiveerde beslissing werd vastgesteld dat de boete oninvorderbaar is.

Uitwissing heeft betrekking op politiestrafen. Die worden van rechtswege uitgewist na een termijn van drie jaar, te rekenen van de dag van de definitieve rechterlijke beslissing waarbij ze zijn uitgesproken. Na die termijn mag dus geen enkele betaling meer worden aanvaard, zelfs al werd een gedeelte van de verschuldigde som betaald⁷.

De verjaringstermijn hangt af van de aard van de veroordeling. De kortste verjaringstermijn geldt voor politiestrafen (één jaar). Een verjaringstermijn kan echter worden verlengd door een stuitingsdaad zoals een gedeeltelijke betaling, zonder dat daarbij de termijn van drie jaar voor de uitwissing mag worden overschreden.

Als aanzuiveringsplannen worden toegestaan, moet bijgevolg voor boeten met betrekking tot politiestrafen, rekening worden gehouden met de termijnen van verjaring en uitwissing.

⁷ Zie art. 619 t.e.m. 622 Sv. Artikel 619 Sv. is ondertussen gewijzigd door artikel 301 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I), in die zin dat de uitwissing niet meer de betaling van de uitgesproken boete verhindert (zie voetnoot 29)

Procedure van minnelijke schikking

- 5 Voor minnelijke schikkingen is de procedure eenvoudiger. Het parket stuurt een voorstel tot minnelijke schikking aan de overtreder. Als die het bedrag van de minnelijke schikking betaalt, vervalt de vordering van het openbaar ministerie en wordt geen veroordeling uitgesproken. De som wordt gestort op de rekening van het kantoor van de domeinen en penale boeten en de informatie wordt automatisch doorgegeven aan het parket, dat als enige belast is met de opvolging van de minnelijke schikkingen. Er zijn geen herinneringsbrieven of aanzuiveringsplannen en evenmin andere invorderingsmaatregelen vanwege de kantoren van penale boeten. De ontvanger der domeinen treedt slechts op voor de betalingen die niet automatisch kunnen worden aangerekend.

Als de veroordeelde daarentegen de minnelijke schikking niet aanvaardt, dan beslist het parket of het de vordering van het openbaar ministerie voortzet voor de strafrechtbank, dan wel of het dossier wordt geseponeerd.

Aantal minnelijke schikkingen en penale boeten

- 6 Door middel van de statistieken van door de FOD Justitie⁸ (cijfers voor het hele grondgebied) krijgt men een beeld van het aantal minnelijke schikkingen voorgesteld door politieparketten en het aantal uitspraken met veroordeling tot een penale boete:

Tabel 1 – Aantal minnelijke schikkingen en penale boeten

Jaar	Aantal minnelijke schikkingen politierechtbanken	Aantal boeten politierechtbanken	Aantal boeten correctionele rechtbanken
2001	1.191.353	229.908	21.375
2002	1.235.917	232.293	21.954
2003	1.565.529	244.470	24.864
2004	1.215.691	252.680	26.273

De ontvangsten (tabel 2) zijn opgenomen in de boekhouding van de administratie. Het zijn kasontvangsten, geboekt in het jaar waarin ze werden geïnd, ongeacht de datum van de veroordeling.

Tabel 2 – Ontvangsten uit minnelijke schikkingen en penale boeten

Jaar	Ontvangsten uit minnelijke schikkingen (in euro)	Ontvangsten uit boeten (in euro)
2001	122.692.022	43.875.701
2002	129.441.760	43.523.413
2003	166.821.626	48.235.809
2004	139.284.796	52.680.470

- 7 Het invorderingsproces van minnelijke schikkingen is volledig geïnformatiseerd, net als de registratie van de ontvangsten. Daarvoor wordt een systeem van gestructureerde mededelingen gebruikt.

⁸ Zie de internetsite van de FOD Justitie www.just.fgov.be, rubriek statistieken.

Door de informatisering heeft het Rekenhof kunnen berekenen hoeveel procent van de minnelijke schikkingen voorgesteld door de politieparketten in de vijf onderzochte gerechtelijke arrondissementen effectief worden betaald.

Tabel 3 – Percentage van de betaalde minnelijke schikkingen (in aantal dossiers) – toestand einde eerste semester 2005

Jaar	Antwerpen	Brussel	Luik	Mechelen	Doornik
2001	91 %	83 %	83 %	93 %	88 %
2002	91 %	85 %	82 %	94 %	86 %
2003	88 %	84 %	83 %	93 %	85 %
2004	84 %	82 %	80 %	86 %	83 %

Er wordt aan herinnerd dat een minnelijke schikking geen verplichting tot betaling inhoudt. Het systeem van de minnelijke schikkingen is in ons recht ingevoerd om de rechtbanken te ontlasten. Daarom is de naleving van de betalingstermijn berekend voor de aanvaarde minnelijke schikkingen, d.i. de schikkingen die betaald zijn.

Tabel 4 – Aantal betalingen binnen 4 maanden, als percentage van het totale aantal betaalde minnelijke schikkingen

Jaar	Antwerpen	Brussel	Luik	Mechelen	Doornik
2001	94 %	96 %	90 %	99 %	89 %
2002	95 %	95 %	90 %	99 %	89 %
2003	93 %	83 %	90 %	99 %	90 %
2004	91 %	96 %	93 %	98 %	88 %

De tabel toont dat in de praktijk de meeste betalingen (93%) plaatsvinden binnen vier maanden na het voorstel tot minnelijke schikking.

Uit de cijfers blijkt dat het systeem van minnelijke schikkingen behoorlijke resultaten oplevert en beantwoordt aan de verwachting dat de rechtbanken erdoor worden ontlast.

Onbetaalde minnelijke schikkingen worden opnieuw onderzocht door het parket, dat beslist ofwel te seponeren ofwel verder te vervolgen.

2 Draagwijdte van de audit

8 Het deel van de audit van het Rekenhof over de penale boeten geeft antwoord op twee grote vragen:

- Worden de penale boeten uitgevoerd?
- Leggen de diverse actoren verantwoording af over de resultaten van het tenuitvoerleggingsproces?

Voor een antwoord op de eerste vraag was een tweeledig onderzoek vereist. Er moest worden nagegaan in welke mate de penale boeten ten uitvoer werden gelegd. Ook moest worden onderzocht of de bestaande procedures doeltreffend waren, om een verklaring te vinden voor de uitvoeringsgraad van deze straf.

Wat de tweede vraag betreft, heeft het Rekenhof nagegaan of het tenuitvoerleggingsproces onderworpen is aan een kwaliteitsrapportering.

De minnelijke schikkingen werden niet in het onderzoek opgenomen, omdat uit de gegevens blijkt dat de resultaten op dat vlak goed zijn (zie §7).

- 9 Voor het Rekenhof bood deze audit een goede gelegenheid voor een (gedeeltelijke) follow-up van zijn audit over de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en penale boeten door de kantoren van de domeinen en de penale boeten, waarvan de resultaten in april 2000 aan het parlement werden meegedeeld⁹.

Meer bepaald wat de penale boeten betreft, had het Rekenhof op de volgende zwakke punten gewezen:

- In de uittreksels van vonnissen en arresten ontbraken gegevens.
- De tijd die de griffies gemiddeld namen om de uittreksels van vonnissen en arresten aan de kantoren toe te sturen, was lang. Ook de kantoren hadden gemiddeld veel tijd nodig om die gegevens te registreren.
- Herinneringstermijnen werden niet nageleefd.
- De betrekkingen met de gerechtsdeurwaarders werden niet opgevolgd.

Het onderzoek toonde verder aan dat er geen zekerheid over bestond dat alle in te vorderen sommen in de financiële staten waren opgenomen. De vastgestelde rechten inzake penale boeten (de in te vorderen bedragen) werden niet geboekt.

Ten slotte werden tekortkomingen vastgesteld in de middelen waarover de kantoren beschikken, zowel op het vlak van personeel als van informatica-uitrusting, en wat de interne controle en de omkadering van die kantoren door de centrale diensten van de Patrimoniumdocumentatie betreft.

- 10 Deze audit bestrijkt het volledige proces van de tenuitvoerlegging van de penale boeten en beperkt zich niet meer tot de invordering door de kantoren van domeinen. Dat proces begint bij de uitspraak van de veroordeling – die buiten het onderzoeksveld blijft – en eindigt bij de betaling van de boete of bij de vaststelling dat geen uitvoering werd gegeven aan de straf.

3 Onderzoeksmethode en tijdschema

- 11 De audit van het Rekenhof is gebaseerd op een steekproef. Daarbij werd in een aantal gerechtelijke arrondissementen onderzocht hoe de penale boeten worden behandeld. De steekproef omvat vijf van de 27 parketten van de procureurs des Konings en de kantoren van de domeinen en penale boeten in het ambtsgebied van die parketten: Brussel, Antwerpen, Luik, Mechelen en Doornik. De parketten/kantoren werden gekozen onder diegene opgenomen in de audit van 2000, op basis van volgende criteria: de taalverdeling, de omvang van de activiteiten (groot – middelmatig – klein), de geografische kenmerken (stad, platteland) en het type van activiteit van de kantoren (alle activiteiten inzake domeinen of alleen penale boeten).
- 12 Van 2001 tot 2004 waren deze vijf parketten belast met de tenuitvoerlegging van meer dan een derde van alle veroordelingen uitgesproken door de politierechtbanken en de correctionele rechtbanken.
- 13 De bevindingen in dit verslag zijn gebaseerd op het onderzoek aan de hand van de elektronische gegevens beschikbaar bij Justitie en in de diverse kantoren van de AAPD belast met de tenuitvoerlegging van de boeten. Ze zijn ook afkomstig van controles en interviews met de diverse betrokken instanties. Zo werden de

⁹ *Invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten door de Administratie van de Domeinen*, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, april 2000 (te raadplegen op www.rekenhof.be).

griffies van de rechtbanken bezocht, de kantoren uitvoering straffen, de kantoren van penale boeten, de algemene directie van de Niet-fiscale Invordering, de magistraten van het openbaar ministerie en de dienst voor het Strafrechtelijk Beleid.

- 14 De parketten geselecteerd voor deze audit, beschikten over gegevensbanken met de politionele en correctionele veroordelingen, behalve in Doornik, waar het informaticasysteem dat de informaticadienst van de FOD Justitie ter beschikking stelt van de griffies en rechtbanken, niet werd gebruikt voor correctionele veroordelingen.

Deze gegevens werden vergeleken met die van de gegevensbanken van elk ontvangkantoor van penale boeten, om de volledigheid en de tenuitvoerlegging te kunnen nagaan en de doorlooptijden van de verschillende fasen van de invordering te kunnen meten. Wanneer de gegevens daartoe geschikt waren, werd ook het inningspercentage berekend.

- 15 De hoven van beroep bleven buiten beschouwing omdat elektronische gegevens daar niet beschikbaar waren. Wel werden het secretariaat van het parket-generaal te Brussel, een advocaat-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel en de griffie daar geraadpleegd.

- 16 Tijdens de plaatsbezoeken werden de interviews aangevuld met tests om de werkmethode te valideren, uitgevoerd met behulp van steekproeven¹⁰ getrokken op basis van de resultaten de elektronische tests. Die bijkomende tests werden uitgevoerd om de redenen te verifiëren die werden gegeven om het gebrek aan volledigheid, de gebreken en vertragingen bij de betekeningen alsook de abnormaal lange behandelingstermijnen in de verschillende etappes van de procedure te verklaren. Ook moesten de vaststellingen van de elektronische tests bevestigen.

- 17 De audit werd op 16 februari 2005 per brief aan de ministers van Justitie en van Financiën aangekondigd. Ook de Hoge Raad voor de Justitie en het college van procureurs-generaal werden ingelicht.

De inzameling van de gegevens gebeurde in samenwerking met de informaticadiensten van de FOD Justitie. Eerst werd een testfase uitgevoerd voor het arrondissement Brussel (april 2005), op basis van een onderzoek van de structuur van de gegevensbank van Justitie. Nadien volgde een definitieve steekproeftrekking van alle – geanonimiseerde – gegevens van de parketten. Deze gegevens werden op 20 juli 2005 aan het Rekenhof bezorgd.

De interviews en controles werden uitgevoerd van midden juni tot begin februari 2006.

Het Rekenhof wenst te onderstrepen dat deze audit kon worden uitgevoerd dankzij de goede medewerking van alle diensten waarmee het contact heeft gehad.

- 18 Op 10 mei 2006 heeft het Rekenhof zijn voorontwerp van verslag over de penale toegezonden aan het college van procureurs-generaal, aan de procureurs des Konings en aan de hoofdgriffiers van de bezochte gerechtelijke arrondissementen (Antwerpen, Brussel, Luik, Mechelen en Doornik), aan de dienst voor Strafrechtelijk Beleid alsmede aan de voorzitters van de FOD's Financiën en Justitie, en aan de AAPD.

Op 2 juni hebben de AAPD en de hoofdgriffier van de rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen op het verslag geantwoord.

¹⁰ Steekproeven van tien tot veertig veroordelingen, at random getrokken in de gegevensbanken geanalyseerd op grond van de te onderzoeken kenmerken.

- 19 Op 4 oktober 2006 heeft het Rekenhof zijn ontwerpverslag, waarin de audit over de penale boeten en die over de verbeurdverklaringen waren samengevoegd, aan de minister van Justitie en de minister van Financiën gestuurd.

De minister van Financiën heeft bij brief van 30 oktober 2006 geantwoord.

De minister van Justitie heeft bij brief van 9 november 2006 een verlenging van de termijn gevraagd, die het Rekenhof heeft toegekend tot 10 december. De minister heeft haar opmerkingen bezorgd bij brief van 8 december 2006.

4 Tegensprekelijke procedure

- 20 De opmerkingen van de administratie worden weergegeven in hoofdstuk 5. Opmerkingen bij specifieke punten zijn ook in de tekst zelf opgenomen en worden aangegeven met een vermelding in de marge.
- 21 De hoofdgriffier van de rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen wijst erop dat zijn diensten de uittreksels binnen de wettelijke termijnen aan de ontvanger van de penale boeten toezenden.
- 22 In zijn brief van 30 oktober 2006 deelt de minister van Financiën de visie van zijn administratie dat het document de feitelijke toestand correct weergeeft. De minister wijst op de moderniserings- en herstructureringsprojecten van zijn departement op lange termijn maar verklaart zich ook bereid om op korte termijn oplossingen te vinden voor de toestand op het vlak van de penale boeten.
- 23 De minister van Justitie is het volledig eens met de opmerking dat een succesvolle tenuitvoerlegging van de straffen voor de geloofwaardigheid van Justitie primordiaal is. Toch nuanceert ze de vaststellingen van het Rekenhof door het resultaat van de tenuitvoerlegging van de penale boeten in perspectief te plaatsen met dat van de minnelijke schikkingen, de onmiddellijke inningen en de administratieve boeten. De minister voegt eraan toe dat het lage rendement van de boeten ook te maken heeft met de hoge sommen van bepaalde boeten en de financiële situatie van de veroordeelden.

De minister is van oordeel dat het rapport duidelijk de lacunes aangeeft waarmee het inningsproces te kampen heeft. Ze preciseert dat als vandaag een boete niet wordt betaald, de uitvoering van de vervangende intrekking van het rijbewijs verzekerd is

Tot slot vermeldt de minister van Justitie een aantal initiatieven die de inning efficiënter kunnen maken¹¹.

¹¹ De antwoorden van de minister van Financiën en van Justitie zijn opgenomen als bijlage B en worden besproken in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 1

Uitvoering van de penale boeten

- 24 Een penale boete wordt beschouwd als uitgevoerd ze helemaal betaald is of als de vervangende straf werd toegepast.

1.1 Bijna de helft van alle boeten blijft onbetaald

- 25 Uit berekeningen op basis van de gegevens over de periode 2001-2003, blijkt dat 25 tot 52% van de boeten opgelegd door correctionele rechtbanken volledig worden betaald. Voor boeten opgelegd door politierechtbanken bedragen deze percentages 43 tot 62% (zie tabel 5). De percentages tonen dat bijna de helft van de boeten niet onbetaald blijft. Bij niet-toepassing van de vervangende straf, is het invorderingspercentage meteen ook de uitvoeringsgraad van de straffen in de vorm van boeten.

Deze percentages konden enkel worden berekend voor twee arrondissementen, die samen echter goed zijn voor bijna 20% van alle boeten voor correctionele zaken en bijna 17% van alle boeten voor politiezaken. Het geringe invorderingspercentage wordt echter via een andere benadering bevestigd voor twee andere arrondissementen (zie §26).

Een verklaring voor die lage cijfers zijn structurele tekortkomingen in het beheer. Omdat de toestand bij de andere parketten wellicht niet fundamenteel verschillend is, zou het uitvoeringspercentage ook in de andere arrondissementen van dezelfde orde kunnen zijn.

- 26 Het invorderingspercentage van de penale boeten werd bepaald volgens twee werkwijzen:
- Op basis van het aantal veroordelingen waarbij de penale boete volledig werd betaald, in de kantoren van penale boeten waar de betalingen worden geregistreerd naast de corresponderende boeten, met name in Antwerpen en Luik.

Tabel 5 – Invorderingsgraad (in % van het aantal dossiers)

	Antwerpen	Luik
Correctionele zaken		
2001	37	52
2002	28	47
2003	25	44
Politiezaken		
2001	61	58
2002	62	48
2003	59	43

- Op basis van het percentage aanvragen om uitvoering van een vervangende straf (aantal aanvragen om uitvoering van een vervangende straf gedeeld door het totale aantal veroordelingen tot een penale boete), in de gevallen waar de invorderingsgraad zelf niet kon worden berekend.

Als een kantoor er niet in slaagt de boete in te vorderen, vraagt het aan het parket om de vervangende straf te laten uitvoeren. Door die aanvraag stopt ook de invordering via burgerlijke weg. Het aantal aanvragen om een vervangende straf toe te passen komt dus overeen met het aantal niet-geïnde boetes, waaruit aanvullend ook het maximale invorderingspercentage kan worden berekend.

Dit is een bovengrens: deze parameter omvat immers zowel dossiers waarin volledig werd betaald als dossiers die nog in behandeling zijn en waarin niet zou kunnen worden betaald¹².

**Tabel 6 – Maximaal invorderingspercentage
(in % van het totale aantal dossiers)**

	Brussel	Mechelen
Correctionele zaken		
2001	58	52
2002	63	33
Politiezaken		
2001	49	64
2002	57	62
2003	54	59

De resultaten verkregen op basis van de tweede methode bevestigen de cijfers van de twee arrondissementen waar het invorderingspercentage wel kon worden berekend. Bovenvermelde percentages werden berekend op basis van een aantal dossiers.

- 27 Als het invorderingspercentage wordt berekend op basis van de bedragen, ligt het, in de arrondissementen waar het kon worden berekend, lager dan als het wordt berekend op basis van het aantal dossiers (zie tabel 7 hieronder).

**Tabel 7 – Invorderingspercentage
(in % van het in te vorderen bedrag)**

	Antwerpen	Luik
Correctionele zaken		
2001	17,2	43,2
2002	15,0	30,7
2003	10,6	30,1
Politiezaken		
2001	54,0	39,0
2002	54,9	30,4
2003	53,2	27,0

Het verschil tussen het percentage berekend op basis van de bedragen en dat op basis van het aantal dossiers wijst erop dat de kans op invordering groter is naarmate het bedrag van de boete kleiner is.

¹² Gelet op de behandelingstermijn voor de invordering op het niveau van de administratie van Domeinen en rekening houdend met de verjaringstermijnen voor correctionele en politieveroordelingen, zijn de relevante percentages voor correctionele zaken derhalve die van 2001-2002, en voor politiezaken, die van 2001-2003.

1.2 In de praktijk worden de vervangende straffen niet uitgevoerd

- 28 De vervangende straffen die de hoven en rechtbanken naast de penale boete uitspreken, worden bijna niet uitgevoerd. De parketten ondernemen geen verdere actie als blijkt dat de ontvanger van penale boeten de boete niet heeft kunnen invorderen.

Opschorting van de uitvoering van de vervangende gevangenisstraf

- 29 Als de ontvanger vaststelt dat de boete niet wordt betaald en dat het in principe onmogelijk is ze te in te vorderen, verzoekt hij het parket de vervangende gevangenisstraf uit te voeren. Dat verzoek wordt echter niet meer uitgevoerd.

Door de overbevolking van de gevangenen de laatste jaren is het parket genoodzaakt de uitvoering van gevangenisstraffen van korte duur te beperken. De overbevolking heeft de gerechtelijke instanties er ook toe aangezet de effectieve toepassing van de vervangende gevangenisstraffen te herbekijken.

Ingevolge een omzendbrief uit 1999 van de minister van Justitie¹³ en richtlijnen van de procureurs-generaal en de procureurs des Konings, worden momenteel geen vervangende straffen meer toegepast, ongeacht de feiten die aan de basis van de veroordeling liggen. De parketten bewaren de verzoeken tot uitvoering van de vervangende gevangenisstraffen in afwachting van hun verjaring.

Naar aanleiding van een parlementaire vraag heeft de minister van Justitie op 18 april 2006 echter laten weten dat vervangende gevangenisstraffen nog werden uitgevoerd, vooral in gevallen waarin de voorlopige of voorwaardelijke invrijheidstelling was ingetrokken¹⁴, maar dat er geen cijfers bestonden over het aantal straffen die effectief werden uitgezeten.

Opschorting van alle andere uitvoeringsmaatregelen

- 30 Omdat de uitvoering van de vervangende gevangenisstraffen is opgeschort, ondernemen de parketten, als een ontvanger een dossier zonder betaling terugstuurt, geen verdere vervolgingshandelingen meer en sturen ze het dossier niet meer aan de ontvanger terug voor verdere opvolging ervan tot de uitwissing of verjaring van de straf.

Beperkte toepassing van het verval van het recht tot sturen als vervangende straf

- 31 Wat verkeersovertredingen betreft, bestaat er een belangrijke nuance. Artikel 33 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid heeft een nieuwe vervangende straf ingevoerd, namelijk het verval van het recht tot het besturen van een motorvoertuig. Deze reglementering werd op 1 maart 2004 van kracht. In de loop van het tweede semester 2005 was slechts één van de parketten uit het onderzoek begonnen met de toepassing van deze vervangende straf en was het nog niet mogelijk de eerste resultaten ervan te meten.

¹³ Omzendbrief van de minister van Justitie van 22 december 1999.

¹⁴ In 2003, 2004 en 2005 werden resp. 1256, 811 en 606 vervangende gevangenisstraffen genoteerd. Vraag nr. 11124 aan de minister van Justitie, CRIV 51 COM 915, 51^e zittingsperiode, 2005-2006, 18 april 2006, pp. 7-8.

- 32 De opschorting van de vervangende gevangenisstraffen en de alsnog beperkte toepassing van de reglementering over het verval van het recht tot sturen, hebben tot gevolg dat de uitvoering van de penale boeten vrijwel geheel beperkt blijft tot de invorderingsactiviteiten van de ontvangers van penale boeten.
- 33 Een invorderingsgraad van 100% is uiteraard uitgesloten. Dat een aantal boetes niet wordt betaald, kan worden verklaard door externe redenen, zoals de insolventie van bepaalde veroordeelden. Het Rekenhof heeft daarom in het volgende hoofdstuk de interne oorzaken onderzocht in het beheer en de procedures die de actoren gebruiken, die deze toestand ook kunnen verklaren.

Hoofdstuk 2

Doeltreffendheid van de procedure

- 34 Voor een goede tenuitvoerlegging van de penale boeten moeten de volgende voorwaarden worden nageleefd.

Als basisprincipe geldt dat voor elke definitief geworden veroordeling handelingen met het oog op de strafuitvoering moeten worden gesteld.

In bepaalde gevallen legt de reglementering termijnen op. Wanneer geen termijn is vastgesteld, heeft het Rekenhof zelf geschat wat als een redelijke termijn kan gelden:

- Indien de veroordeling bij verstek werd uitgesproken, moet het vonnis, om definitief te worden, zo snel mogelijk worden betekend. Een termijn van meer dan zestig dagen vanaf de uitspraak kan als manifest onredelijk worden beschouwd.
- Zodra de veroordeling definitief is, moet de griffie ze binnen drie dagen aan het kantoor van domeinen en penale boeten verzenden. Dat kantoor moet onmiddellijk het uittreksel opmaken en een eerste daad van uitvoering stellen, zoals het verzenden van een eerste verzoek tot betaling. Een termijn van meer dan dertig dagen vanaf het tijdstip waarop de veroordeling definitief is, is abnormaal lang en een termijn van meer dan negentig dagen is duidelijk onredelijk.
- Na het eerste verzoek tot betaling moet het kantoor volgens de instructies dertig dagen wachten voor het een tweede verzoek mag versturen. Rekening houdend met de termijn die nodig is om de ontvangsten te boeken en de niet-betaling vast te stellen, zouden alle tweede verzoeken binnen zestig dagen na de verzending van het eerste verzoek verstuurd moeten worden. Een langere termijn kan als abnormaal lang worden gekwalificeerd.
- Vervolgens moet het kantoor de onbetaalde dossiers na een solvabiliteitsonderzoek toezenden aan de deurwaarder of een verzoek tot uitvoering van de vervangende straf (inschrijving op de *staat 204*) indienen bij het parket. Als na het solvabiliteitsonderzoek of na het optreden van de deurwaarder wordt vastgesteld dat de debiteur insolvent is, stuurt de ontvanger een *staat 204* aan het bevoegde parket. Zowel de instructies als de praktijk moeten waarborgen dat aan elke *staat 204*, ongeacht de betrokken ontvanger, identieke, minimale uitvoeringsmaatregelen vooraf zijn gegaan.
- Als de vervangende straf niet wordt uitgevoerd, moet het parket het dossier terugsturen naar het kantoor van penale boeten, en staat de ontvanger in voor de verdere vervolging tot de uitwissing of de verjaring (zie §4).

2.1 Een begin van uitvoering van alle vonnissen is niet gegarandeerd

- 35 Het Rekenhof heeft onderzocht of er voor alle veroordelingen tot een penale boete, uitgesproken tussen 2001 – en 2004, een begin van uitvoering was, meer bepaald of de kantoren van domeinen en penale boeten een eerste handeling hadden gesteld voor de strafuitvoering (verzoek tot betaling of onmiddellijke inschrijving op een *staat 204*).

Er werd enkel rekening gehouden met de veroordelingen waartegen geen beroep of geen verzet werd aangetekend, of die niet het voorwerp waren van een volledige opschorting. De berekening leverde volgende resultaten op:

Tabel 8 – Percentage begin van uitvoering

Correctionele zaken	Brussel	Antwerpen	Luik	Mechelen
2001	97,5%	98,4%	92,4%	100,0%
2002	96,6%	98,9%	90,0%	100,0%
2003	93,8%	99,5%	87,5%	100,0%
2004	87,6%	n.b.	91,5%	100,0%

Politiezaken	Brussel	Antwerpen	Luik	Mechelen
2001	99,7%	99,6%	98,7%	99,8%
2002	99,6%	99,5%	98,9%	99,9%
2003	99,1%	99,3%	97,8%	99,8%
2004	98,6%	n.b.	93,7%	99,8%

De percentages verschillen van parket tot parket, maar ook naargelang van de aard van de rechtbank. In het algemeen zijn ze minder gunstig voor correctionele zaken dan voor politiezaken, omdat de politierechtbanken beschikken over beter geïntegreerde informaticasystemen en omdat diverse politieparketten de veroordelingen elektronisch naar de kantoren van penale boeten doorsturen.

Als het adres van de veroordeelde onbekend is, heeft de onmiddellijke inschrijving op een *staat 204*, zoals dat in sommige kantoren gebeurt, een positieve impact op de berekening van de uitvoeringsgraad, vooral wat de correctionele veroordelingen betreft. Voor het kantoor van Luik, dat met het opstellen van de *staten 204* doorgaans wacht tot de verjaringstermijn van vijf jaar is verstreken, levert dit zo minder gunstige cijfers op.

Om de oorzaken waarom er geen begin van uitvoering is, beter in kaart te brengen, werd een beperkt steekproefonderzoek uitgevoerd van dossiers in Brussel en Luik, waar het tenuitvoerleggingspercentage lager was. Daaruit bleek dat de strafuitvoering niet werd aangevat om de volgende redenen:

- De griffie heeft de definitieve veroordeling niet doorgestuurd.
- De griffie heeft de veroordeling kennelijk doorgestuurd, maar in het ontvangkantoor is geen spoor van ontvangst te vinden.
- De veroordeling werd doorgestuurd aan het ontvangkantoor, maar de ontvanger heeft nog geen eerste handeling van uitvoering gesteld, meestal omdat het adres onbekend is.
- De veroordeling bij verstek werd niet betekend.

In uitzonderlijke gevallen komen ook de volgende redenen voor:

- De veroordeling werd ten uitvoer gelegd door een andere dienst van Financiën (Douane en Accijnzen)¹⁵;
- Er was een fout of vergetelheid bij de invoer van gegevens.

¹⁵ Bepaalde veroordelingen worden uitzonderlijk en in zeer specifieke gevallen uitgevoerd door de Douane en Accijnzen.

- 36 Besluit: het Rekenhof heeft vastgesteld dat er in een niet te verwaarlozen aantal gevallen geen eerste uitvoeringshandeling plaatsvond omdat de veroordeling bij verstek niet was betekend, omdat de griffie het dossier niet had doorgestuurd of omdat het niet werd geregistreerd in het ontvangkantoor. De bestaande informatiesystemen laten niet toe de omvang van het probleem nauwkeuriger te beoordelen. In elk geval moet worden vastgesteld dat het proces niet garandeert dat er voor elke veroordeling een eerste handeling van strafuitvoering plaatsvindt.
- 37 Wel werd een internecontrolemaatregel uitgevaardigd die ervoor moet zorgen dat voor elke veroordeling de strafuitvoering wordt aangevat. Daarbij werd rekening gehouden met het feit dat Justitie en Financiën met verschillende informatiesystemen werken. De continuïteit van de informatiestroom tussen de twee diensten is immers voor elk gerecht gebaseerd op de doorlopende lijst van nummers van beslissingen, waarvoor de ontvanger in het bezit moet worden gesteld van ofwel een vonnis- of arrestuittreksel ofwel van de reden voor de niet-uitreiking van dat uittreksel (verzet, beroep, vrijspraak, beslissing zonder kosten noch boete). De kantoren van de penale boeten passen de internecontrolemaatregel echter niet systematisch toe. Ook vragen die kantoren niet altijd aan de griffie om de ontbrekende gegevens door te sturen.
- 38 In deze context is de strafuitvoering niet volledig gewaarborgd. De manier waarop de internecontrolemaatregelen worden toegepast, garandeert niet dat alle veroordelingen ook uitgevoerd worden.

2.2 Lange behandelingstermijnen

- 39 Het beperken van de behandelingstermijnen is essentieel. Hoe sneller de invorderingsmaatregelen volgen na het vonnis, hoe groter de kansen om de boete te innen.

Betekening van vonnissen bij verstek door het openbaar ministerie

- 40 De betekening – waardoor een vonnis bij verstek definitief wordt – is een voorwaarde die moet zijn vervuld voor de uitvoering van de veroordeling. Het is bovendien van wezenlijk belang dat ze binnen een redelijke termijn plaatsheeft. Een laattijdige betekening kan immers leiden tot de verjaring van de vordering van het openbaar ministerie. Dit risico is bijzonder groot wanneer het gaat om een overtreding die verjaart na zes maanden tot één jaar, afhankelijk van de mogelijkheden tot stuiting ervan.
- 41 De volgende tabel bevat het percentage vonnissen bij verstek, betekend na meer dan zestig dagen na uitspraak (correctionele zaken en politiezaken):

Tabel 9 – Vonnissen bij verstek, betekend na zestig dagen

Correctionele zaken	Brussel	Antwerpen	Luik	Mechelen
2001	68 %	28 %	7 %	11 %
2002	67 %	22 %	12 %	7 %
2003	75 %	24 %	10 %	11 %
2004	89 %	32 %	11 %	10 %

Politiezaken	Brussel	Antwerpen	Luik	Mechelen
2001	91 %	25 %	41 %	9 %
2002	75 %	21 %	50 %	10 %
2003	66 %	30 %	51 %	11 %
2004	80 %	33 %	49 %	15 %

Uit bovenstaande tabellen blijkt dat in alle arrondissementen een niet onaanzienlijk aantal vonnissen wordt betekend na een termijn die duidelijk onredelijk lang is. Vooral in Brussel is de toestand zorgwekkend.

Omdat in Brussel het probleem het grootst is, werden daar bijkomende tests, uitgevoerd. Daaruit blijkt dat in een aanzienlijk aantal gevallen geen enkele concrete verklaring kon worden gevonden voor het achterblijven van de betekening. De vertragingen worden mogelijk veroorzaakt doordat de verschillende actoren ze te weinig opvolgen, de betrokken griffiers de te betekenen vonnissen te traag verzenden, en door het optreden van bepaalde deurwaarders.

Verzending van het eerste verzoek tot betaling

- 42 Volgens de toepasselijke reglementering en de instructies bij de FOD Financiën, moet de griffie de uittreksels van de definitieve vonnissen binnen drie dagen toesturen aan de ontvanger der domeinen. De ontvanger moet ze in bewaring nemen en de veroordeelde vragen onmiddellijk te betalen. In deze context kan een termijn van meer dan dertig dagen, vanaf het ogenblik waarop het vonnis definitief is, als abnormaal lang worden beschouwd; termijnen van meer dan negentig dagen zijn duidelijk onredelijk.

Tabel 10 – Termijn van verzending van het eerste verzoek tot betaling

Correctionele zaken	Brussel	Antwerpen	Luik	Mechelen	
Jaar	Termijn				
2001	< 30 dagen	37,0%	19,7%	56,3%	68,5%
	30 tot 90 dagen	60,1%	20,6%	28,0%	30,8%
	> 90 dagen	3,0%	59,7%	15,7%	0,7%
2002	< 30 dagen	69,9%	18,0%	60,4%	68,9%
	30 tot 90 dagen	26,0%	77,8%	20,6%	30,4%
	> 90 dagen	4,1%	4,2%	19,0%	0,7%
2003	< 30 dagen	34,4%	42,5%	1,9%	73,3%
	30 tot 90 dagen	58,3%	55,2%	59,9%	25,4%
	> 90 dagen	7,3%	2,3%	38,2%	1,3%
2004	< 30 dagen	59,4%	19,4%	6,5%	39,6%
	30 tot 90 dagen	34,5%	77,5%	82,6%	57,3%
	> 90 dagen	6,1%	3,1%	10,9%	3,1%

Politiezaken		Brussel	Antwerpen	Luik	Mechelen
Jaar	Termijn				
2001	< 30 dagen	3,7%	61,6%	58,3%	96,5%
	30 tot 90 dagen	41,4%	33,8%	28,8%	3,4%
	> 90 dagen	54,9%	4,6%	12,9%	0,1%
2002	< 30 dagen	6,6%	81,1%	40,1%	98,8%
	30 tot 90 dagen	56,8%	18,2%	43,3%	1,1%
	> 90 dagen	36,6%	0,7%	16,6%	0,1%
2003	< 30 dagen	32,1%	79,2%	20,5%	97,0%
	30 tot 90 dagen	61,1%	20,1%	42,0%	3,0%
	> 90 dagen	6,8%	0,7%	37,5%	0,1%
2004	< 30 dagen	36,8%	93,2%	32,2%	90,4%
	30 tot 90 dagen	58,8%	6,5%	29,4%	9,5%
	> 90 dagen	4,4%	0,3%	38,5%	0,1%

Slechts een beperkt gedeelte van de eerste verzoeken tot betaling wordt binnen dertig dagen verzonden. Het aantal verzoeken dat pas na negentig dagen wordt verzonden, is beslist niet verwaarloosbaar.

In bepaalde arrondissementen sturen de griffiers de uittreksels van vonnissen elektronisch aan de kantoren van penale boeten. Dit is het geval in Antwerpen en Mechelen, en sinds 2003 ook voor Brussel, maar enkel voor de veroordelingen door de politierechtbanken. Door de elektronische verzending moet het kantoor de informatie niet opnieuw invoeren voor de verzending van het eerste verzoek tot betaling. Dit heeft een positief effect op de behandelingstermijnen, zoals duidelijk blijkt uit bovenstaande tabel. Indien de verzending niet elektronisch gebeurt, zijn de termijnen langer en minder voorspelbaar. Ze zijn dan sterk afhankelijk van het beschikbare personeel in de kantoren.

- 43 Er werden abnormaal lange, en soms manifest onredelijke behandelingstermijnen vastgesteld, soms in belangrijke mate. Tests op het terrein konden geen verklaring geven waarom die termijnen zo lang waren. Evenmin konden ze de verantwoordelijkheid voor die vertragingen bij één van de actoren leggen. De data waarop de uittreksels de griffie verlaten en die waarop ze bij de ontvanger aankomen, worden immers niet geregistreerd.

Verzending van het tweede verzoek tot betaling

- 44 Het tweede verzoek tot betaling wordt verzonden als de toegekende betalings-termijn is verstreken. Volgens de instructies van domeinen voorziet het eerste verzoek tot betaling in een termijn van vijftien dagen en moet er een herinnings-brief worden verzonden als na één maand niet is betaald. Een termijn van meer dan zestig dagen vanaf de verzending van het eerste verzoek tot betaling wordt als abnormaal lang beschouwd. Een termijn van meer dan negentig dagen is duidelijk onredelijk.

Tabel 11 – Termijn van verzending van het tweede verzoek tot betaling

Correctionele zaken		Brussel	Antwerpen	Luik	Mechelen
Jaar	Termijn				
2001	< 60 dagen	7,5%	0,0%	36,0%	77,9%
	60 tot 90 dagen	13,1%	39,0%	20,4%	11,8%
	> 90 dagen	79,4%	61,0%	43,7%	10,3%
2002	< 60 dagen	41,8%	1,2%	31,8%	89,6%
	60 tot 90 dagen	20,9%	56,1%	25,7%	1,2%
	> 90 dagen	37,3%	42,7%	42,6%	9,3%
2003	< 60 dagen	12,5%	2,5%	48,2%	89,5%
	60 tot 90 dagen	21,0%	66,4%	30,4%	6,4%
	> 90 dagen	66,6%	31,1%	21,5%	4,2%
2004	< 60 dagen	43,6%	4,5%	78,4%	95,1%
	60 tot 90 dagen	18,3%	75,0%	13,8%	1,7%
	> 90 dagen	38,2%	20,5%	7,8%	3,2%

Politiezaken		Brussel	Antwerpen	Luik	Mechelen
Jaar	Termijn				
2001	< 60 dagen	45,5%	0,6%	0,5%	92,9%
	60 tot 90 dagen	45,4%	41,9%	94,1%	1,0%
	> 90 dagen	9,2%	57,5%	5,4%	6,1%
2002	< 60 dagen	87,1%	1,0%	1,7%	94,6%
	60 tot 90 dagen	12,6%	63,6%	65,8%	0,2%
	> 90 dagen	0,3%	35,3%	32,5%	5,3%
2003	< 60 dagen	56,0%	4,7%	1,3%	97,8%
	60 tot 90 dagen	40,8%	69,6%	77,2%	0,1%
	> 90 dagen	3,2%	25,8%	21,5%	2,1%
2004	< 60 dagen	37,2%	1,6%	4,8%	99,8%
	60 tot 90 dagen	48,5%	80,6%	59,9%	0,1%
	> 90 dagen	14,2%	17,8%	35,3%	0,1%

Zelfs als in bepaalde gevallen enige verbetering kon worden vastgesteld, blijkt uit de tabellen dat de termijnen meestal erg lang zijn, vooral voor correctionele veroordelingen, en dat ze variëren van arrondissement tot arrondissement en van jaar tot jaar. Dat wijst erop dat tal van kantoren de termijnen niet genoeg opvolgen.

In de meeste gevallen kon het terreinonderzoek geen verklaring leveren voor de oorzaak van de abnormale vertragingen.

Volgende fasen en opname in de staat 204

45 Na het tweede verzoek tot betaling hanteren de diverse kantoren in de praktijk erg uiteenlopende werkwijzen en is er een gebrek aan omkadering. In die omstandigheden blijkt het onmogelijk de beschikbare cijfers te benutten.

- Bij de toekenning van aanzuiveringsplannen hanteert elk kantoor andere regels en toepassingsregels; de opvolging van de maandelijkse betalingen verloopt onregelmatig en is wisselvallig.
- De solvabiliteitsonderzoeken gebeuren in de praktijk niet volgens precieze regels en leiden bij de diverse ontvangers niet tot eensluidende conclusies.

- De werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarders worden niet van nabij opgevolgd.
- Wat de opname in de *staat 204* betreft (het terugzenden van het dossier naar het parket als de ontvanger vaststelt dat er niet is betaald), hanteert elke ontvanger een eigen logica.
 - Sommige ontvangers wachten tot de verjaringsdatum nadert, waarbij ze de *staat 204* alleen beschouwen als een middel om verjaring te vermijden, terwijl ze verder inspanningen blijven doen voor de invordering. In dat geval ontnemen ze de parketten elke mogelijkheid tot vervolging.
 - Andere ontvangers sturen een *staat 204* naar het parket zodra ze hebben vastgesteld dat de veroordeelde onvermogen is, in een strafinrichting verblijft of geen adres heeft, ...

Er is een verband tussen deze werkwijzen en het feit dat de ontvangers goed weten dat het parket nagenoeg geen vervangende straffen meer oplegt. De kantoren uitvoering straffen van de parketten bewaren de *staten 204* tot de verjaring, waardoor de ontvangers geen verdere maatregelen tot invordering meer nemen.

46 Uit bovenstaande factoren kan worden afgeleid dat achter elke *staat 204* verschillende gevallen schuilgaan. Het openbaar ministerie kan zich bijgevolg niet verzekeren van de kwaliteit van de invordering door de ontvangers en van de inspanningen die ze daartoe hebben geleverd.

Op het niveau van de FOD Financiën wordt het beheer van de verschillende fasen van het invorderingsproces in het algemeen meer gestuurd door de verjaringstermijnen dan door het nastreven van een efficiënt beheer.

2.3 Slechte controle over het invorderingsproces

- 47 Los van externe oorzaken kan de geringe doeltreffendheid van het proces van tenuitvoerlegging van de penale boeten worden verklaard door de volgende, rechtstreeks aan het beheer verbonden factoren:
- de versnippering van de verantwoordelijkheden;
 - het ontbreken van sturing door de algemene directie van de Niet-fiscale Invordering (binnen de AAPD);
 - het feit dat aan de tenuitvoerlegging van de penale boeten geen prioriteit wordt toegekend;
 - de talrijke onderbrekingen in de verzending van gegevens;
 - de ontoereikende financiële en beheersinformatie.

2.3.1 Versnipperde verantwoordelijkheden

- 48 Overeenkomstig artikel 40 van de Grondwet, de artikelen 165, 197 en 376 van het Wetboek van Strafvordering, en artikel 139 van het Gerechtelijk Wetboek is de uitvoering van de straffen een verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie in het kader van een uitvoerende opdracht, d.w.z. onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt ook logischerwijze op dit niveau.

49 Momenteel vangt het invorderingsproces aan bij de griffie van de betrokken rechtbank (politierechtbank of rechtbank van eerste aanleg), die onder de verantwoordelijkheid van de voorzitter van die rechtbank valt. Vervolgens gaat de invordering over naar de AAPD, meer bepaald van de diverse ontvangers. Voor de uitvoering van de vervangende straffen zijn dan weer de kantoren uitvoering straffen van de diverse parketten bevoegd.

50 Er is geen globaal beleid voor een doelmatige tenuitvoerlegging van de penale boeten. A fortiori werden geen doelstellingen die de uitvoering kunnen sturen, geformuleerd. Bij het proces zijn meerdere actoren betrokken die onder verschillende hiërarchische instanties en onder verschillende machten ressorteren, zonder dat er één eindverantwoordelijke is. Geen enkele actor draagt de feitelijke verantwoordelijkheid voor de effectieve tenuitvoerlegging van de boeten.

Om de tenuitvoerlegging van de penale boeten goed te beheersen, moet één eindverantwoordelijke worden aangewezen die het proces stuurt vanuit een duidelijke doelstelling, op basis waarvan hij rekenschap zou moeten afleggen over de bereikte resultaten.

Deze eindverantwoordelijke zou zijn activiteiten moeten richten op de ultieme doelstelling van het proces: de effectieve toepassing van de straf. Ook zou hij verantwoording moeten afleggen, zowel over het globale resultaat van het proces van tenuitvoerlegging van de penale boeten als over alle activiteiten die daartoe bijdragen. In deze optiek zouden de diensten van Financiën, als dienstverleners, over hun activiteiten verslag moeten uitbrengen bij die eindverantwoordelijke.

Standpunt van de AAPD

In het eindverslag van Coperfin 1 is het idee gegroeid om voor de niet-fiscale invordering een coherent specifiek beleid uit te werken, opdat die pijler werkelijk ten dienste zou staan van de andere overheden als "shared service".

In die optiek sluit de dienstenverstrekker met de opdrachtgever (bijvoorbeeld de FOD Justitie) "Service Level Agreements" (SLA) af. Dat zijn overeenkomsten om de door de opdrachtgever vooropgestelde doelstellingen te bereiken. In het kader van de samenwerking Justitie – Financiën kunnen die SLA de opdrachten van de dienstenverstrekker en de te bereiken doelstellingen beschrijven en bepalen hoe die moeten worden bereikt, inzonderheid vanuit het oogpunt van de rapportering, aan de hand van termijnen en indicatoren.

Commentaar van
de administratie

2.3.2 Gebrek aan sturing door de algemene directie van de Niet-fiscale Invordering

51 Het netwerk van kantoren die instaan voor de burgerrechtelijke invordering van de penale boeten, vormt binnen de algemene directie een sterk gedecentraliseerde beheersstructuur. Om een goed beheer en een eenvormige behandeling van de dossiers te garanderen, moet die decentralisatie gepaard gaan met een minimale omkadering vanwege de algemene directie, door normen vast te leggen, rapportering op te leggen en interne controles in te stellen.

52 Hoewel de ontvangers hun kantoren met een ruime autonomie beheren, zouden ze daarover verslag moeten uitbrengen bij de algemene directie. De algemene directie moet de zekerheid hebben dat het volledige proces van tenuitvoerlegging van penale boetes onder controle is, zowel wat het beheer als wat de interne controle betreft. Momenteel vervult ze deze rol van omkadering echter niet.

In zijn vorige audit (2000) had het Rekenhof al opgemerkt dat de centrale diensten niet zorgen voor de nodige omkadering. De toestand is inmiddels niet fundamenteel veranderd.

- 53 De instructies van de algemene directie zijn op dit moment wel geactualiseerd op het niveau van de rechtsvragen, maar niet op het vlak van de praktische procedures. Bij de invoering van informaticatoepassingen voor de invordering werden ze niet geactualiseerd.

In het algemeen laten de instructies de kantoren van domeinen en penale boeten een grote vrijheid, zonder dat de algemene directie opvolgt hoe de kantoren daarmee omgaan. De omvang en de kwaliteit van de afhandeling hangt dan ook af van de ijver en de beschikbaarheid van de ontvangers.

Zo pakt de ene ontvanger een solvabiliteitsonderzoek fundamenteel anders aan dan de andere. Bepaalde ontvangers beschouwen het ontbreken van een inkomen als doorslaggevende factor om tot de insolventie te besluiten en de invordering stop te zetten, anderen verzoeken de politie de zaak te onderzoeken. De ontvangers hebben toegang tot bepaalde gegevensbanken, maar die toegang verloopt lastig en er wordt niet systematisch gebruik van gemaakt. Bepaalde ontvangers sturen alle onbetaalde dossiers door aan een gerechtsdeurwaarder.

Bovendien kunnen de ontvangers zich niet baseren op het onderzoek dat andere ontvangers al hebben verricht. De algemene directie heeft inderdaad geen gegevensbank aangelegd van de eigen debiteuren waarin de informatie beschikbaar in de diverse kantoren van penale boeten is samengebracht. Iemand kan echter veroordeeld zijn in meerdere gerechtelijke arrondissementen en worden vervolgd door meerdere kantoren waar al gegevens over zijn solvabiliteit beschikbaar zijn.

Ook voor de toekenning van een aanzuiveringsplan hanteren de kantoren uiteenlopende praktijken.

- 54 Tenslotte, als de instructies normen over behandelingstermijnen bevatten (bv. wat de verzending van verzoeken tot betaling betreft), wordt niet opgevolgd of die normen worden nageleefd en bestaat er geen systeem dat een controle hierop mogelijk maakt.
- 55 Een verzoek aan het parket om een vervangende straf toe te passen (*staat 204*), is bijgevolg het resultaat van een werkmethode die kan verschillen van ontvangkantoor tot ontvangkantoor.

2.3.3 Tenuitvoerlegging van penale boeten geen prioriteit

- 56 Bij Justitie beschouwt geen enkele betrokken instantie de tenuitvoerlegging van de penale boeten als een prioriteit. De griffies hechten vooral aan het beheer van de terechtzittingen en van de bewijsstukken een groot belang. Het parket zet een groot deel van zijn middelen in voor het beheer van gerechtelijke informatie en de kantoren uitvoering straffen leggen zich vooral toe op de uitvoering van gevangenisstraffen als hoofdstraf. Wat het opsluitingsbeleid betreft, moet rekening worden gehouden met de overbevolking van de gevangenen. In die context komt de doelstelling van een effectieve tenuitvoerlegging van penale boeten in conflict met andere belangrijke doelstellingen.
- 57 Voor de FOD Financiën liggen de prioriteiten eveneens elders, zoals bij de invordering van de belastingen en registratierechten. Belangrijke middelen worden ingezet voor andere opdrachten van de AAPD, zoals die m.b.t. het kadaster. De niet-fiscale invordering van penale boeten heeft duidelijk geen prioriteit.

2.3.4 Gebrek aan een geïntegreerd informatiesysteem

- 58 Zoals hierboven vermeld, zijn diverse actoren bij de tenuitvoerlegging van de penale boeten betrokken: de griffies en de kantoren uitvoering straffen van het parket, die beide onder de gerechtelijke overheid ressorteren, en de kantoren die instaan voor de invordering van de penale boeten, behorend tot de FOD Financiën.

Door het grote aantal actoren ontstaat een druk dossierverkeer, waarbij dossiers soms een lange weg moeten afleggen en in bepaalde gevallen heen en weer gestuurd worden tussen de diverse diensten.

Bij gebrek aan een geïntegreerd informatiesysteem zijn de behandelingstermijnen langer en nemen de risico's op fouten en verlies van informatie toe. Dat is mede de verklaring waarom niet kan worden verzekerd dat alle vonnissen ten uitvoer worden gelegd.

- 59 Doordat de activiteiten van de opeenvolgende optredende instanties niet op elkaar zijn afgestemd, wordt het tenuitvoerleggingsproces versnipperd in meerdere aparte onderdelen, die elk volgens een eigen logica gaan functioneren. De actoren hebben er onvoldoende aandacht voor dat ze alle meewerken aan de uitvoering van één proces.

Geen communicatie tussen Financiën en Justitie

- 60 Zodra een veroordeling is doorgestuurd aan Financiën, wordt er over de tenuitvoerlegging ervan tussen Financiën en Justitie geen verdere informatie uitgewisseld. Alleen over het verzoek om een vervangende straf en de eventuele gevolgen ervan worden nog gegevens uitgewisseld. Aangezien de parketten geen informatie hebben over de invordering van de penale boeten, hebben ze geen enkele waarborg dat ze alle *staten 204* ontvangen die ze zouden moeten krijgen.

Ze zijn er evenmin van op de hoogte welke stappen voor de invordering werden ondernomen of hoe – bij niet-betaling – het onderzoek naar de insolventie van de schuldenaar werd gevoerd. Zoals tevoren al is aangegeven, blijkt de vraag om een vervangende straf echter tot stand te komen op grond van praktijken die van kantoor tot kantoor kunnen verschillen.

De parketten verschaffen bovendien geen informatie meer over het gevolg dat aan de *staten 204* wordt gegeven, waardoor de ontvangers hun dossiers zouden kunnen afsluiten. Zolang de vervangende straf niet is uitgevoerd, blijft de ontvanger immers verantwoordelijk voor het vastgestelde recht.

Tenslotte heeft noch Justitie, noch Financiën, met uitzondering van een enkel kantoor van penale boeten, informatie over het profiel en de voorgeschiedenis van de schuldenaren, die nochtans van nut zou kunnen zijn voor hun operationele activiteiten.

Standpunt van de AAPD

Tegenwoordig zijn er op lokaal vlak contacten tussen de kantoren van de penale boeten, de parketten en de griffies.

De AAPD is volledig bereid om nauw te gaan samenwerken met de FOD Justitie om systematisch informatie uit te wisselen in verschillende fasen van het proces. Deze samenwerking zou kunnen plaatsvinden in de vorm van regelmatig wederzijds overleg tussen de twee departementen. Daarbij zou onder andere kunnen worden gezorgd voor de coördinatie van de activiteiten van bij het proces betrokken instanties en voor de harmonieuze integratie van elkaars elektronische informatiesystemen. De AAPD gaat eerstdaags via de minister van Financiën contact opnemen met de FOD Justitie om een dergelijke samenwerking op het getouw te zetten.

Ontbreken van een eengemaakt informatiesysteem

- 61 Het ontbreken van een eengemaakt informatiesysteem vergroot de kortsluitingen in de informatiedoorstroming tussen de diverse actoren van het tenuitvoerleggingsproces.

Bij Justitie worden de beslissingen ingevoerd in meerdere systemen, volgens type en niveau van de rechtbank¹⁶.

Elk parket beschikt momenteel over eigen servers. De griffies voeren eerst de basisinformatie over de vonnissen in, met voor elke veroordeelde gegevens over de uitgesproken veroordelingen. Nadien kunnen ook de acties van het parket voor de uitvoering (betekening van het vonnis, daden m.b.t. de uitvoering van de hoofdstraf of de vervangende straf), geregistreerd worden.

Als het Phenix-project operationeel zal zijn, zullen deze servers uit gebruik worden genomen en zal de informatie worden gecentraliseerd.

- 62 Bij de AAPD bestaat er nog steeds geen eengemaakt informatiesysteem, ondanks de beloften gedaan na de audit van het Rekenhof in 2000¹⁷.

De wet van 19 maart 2003 heeft artikel 121 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken, aangevuld met de bepaling dat binnen drie dagen "*de griffier aan de centrale Administratie van de Registratie en Domeinen, verantwoordelijk voor de werking van de gegevensbank penale boeten, verbeurdverklaringen en gerechtskosten in strafzaken, via elektronische weg de elementen overmaakt die vervat zijn in elk uittreksel, en die noodzakelijk zijn voor de verwerking van de gegevens betreffende de penale boeten, de verbeurdverklaringen en de gerechtskosten in strafzaken*".

Door deze wetswijziging werd de Administratie van de Patrimoniumdocumentatie aangewezen als verantwoordelijke voor de werking van een gegevensbank van de penale boeten. Deze bepaling is echter nog altijd niet in werking getreden bij gebrek aan een koninklijk besluit tot uitvoering ervan en deze administratie heeft geen stappen gezet om deze gegevensbank op te richten.

¹⁶ Het systeem voor de veroordelingen door de politierechtbanken verschilt van dat voor de veroordelingen van de correctionele rechtbanken. Bovendien beschikken nog niet alle gerechtelijke niveaus over een geautomatiseerd informatiesysteem. Zo bestaat er geen gegevensbank op het niveau van de hoven van beroep.

¹⁷ Zie als bijlage A het verslag van de subcommissie voor het Rekenhof (Parl. St. Kamer, DOC 50-2252/001, p. 112-122).

Standpunt van de AAPD

Commentaar van
de administratie

Op 30 september 2005 heeft de Ministerraad beslist een buitengewoon budget toe te kennen om het nieuwe informaticasysteem "STIMER" te kunnen ontwikkelen. STIMER staat voor een geïntegreerd systeem van invorderingen ten behoeve van meerdere entiteiten. Dit informaticasysteem heeft tot doel de innings- en invorderingsprocedures bij de FOD Financiën te optimaliseren. STIMER is een echt grensoverschrijdend project dat alle functies moet bestrijken van boekhouding, inning en invordering van alle fiscale en niet-fiscale rechten die de verschillende entiteiten van de FOD Financiën vaststellen¹⁸.

STIMER past in het kader van het eengemaakte dossier. Aldus zal een gegevensbank worden opgericht die alle fiscale en niet-fiscale informatie van eenzelfde schuldenaar samenbrengt.

De AAPD voegt eraan toe dat de oriëntaties en acties in het kader van dat project moeten gebeuren in samenspraak met alle actoren die bij het proces zijn betrokken met het oog op een harmonieuze integratie.

- 63 De kantoren hebben elk voor zich een eigen informaticasysteem ontwikkeld, waarvan de inhoud en technische mogelijkheden uiteenlopen (rekenbladen, gegevensbank, programma geleverd door externe leverancier, ...). Op het ogenblik van de audit van het Rekenhof, werden in de zes onderzochte kantoren zes verschillende informaticasystemen gebruikt.

De AAPD heeft niet gezorgd voor de ontwikkeling van één informaticasysteem voor alle kantoren, laat staan van een systeem dat geïntegreerd is met dat van Justitie. Voor de opvolging van de invorderingen is een dergelijk systeem echter noodzakelijk.

De Administratie liet de ontwikkeling van lokale gegevensbanken over aan de kantoren zelf, zonder enige controle, ondersteuning of minimale omkadering. Zoals vermeld, heeft dat geleid tot het ontstaan van verschillende systemen van wisselende kwaliteit, omvang en gebruiksmogelijkheden. De algemene directie van de Niet-fiscale Invordering gebruikt die gegevens bovendien niet om te zorgen voor een minimale controle van de processen en om de informatie te vergaren die nodig is bij de voorbereiding van beslissingen.

Standpunt van de AAPD

Commentaar van
de administratie

In afwachting van de implementatie van STIMER was de stafdienst ICT van oordeel dat het niet opportuun was in een tussensysteem te investeren. De AAPD is zich echter volkomen bewust van de noodzaak om op korte termijn prioritaire maatregelen te nemen om alle activiteiten van het invorderingsproces van de penale boeten te verbeteren.

Vanaf eind 2004 werd een inventaris opgesteld van de verschillende informatica-toepassingen die in de ontvangkantoren van de penale boeten worden gebruikt om de toepassing te kunnen kiezen die het best tegemoet kan komen aan de onmiddellijke noden. De administratie aarzelt echter om een keuze te maken, omdat informaticatoepassingen queries en macro's bevatten die niet zijn beveiligd en die met een archaïsche software werken. Bijgevolg bestaat het risico dat de ambtenaar door een verkeerd commando de gegevensbank wijzigt of zelfs vernietigt.

¹⁸ Zie het antwoord op de schriftelijke parlementaire vraag nr. 1193 van 19/04/2006 van volksvertegenwoordiger Dirk Van Der Maelen alsmede dat op de mondelinge vraag die op 19 april 2006 werd gesteld door de volksvertegenwoordiger S. Lahaye-Battheu.

- 64 Deze toestand schept bij de AAPD een belangrijke risicozone, vooral ook omdat in vele gevallen slechts één persoon – soms alleen een externe firma – de systemen kent en beheerst die in de ontvangkantoren ontwikkeld werden.
- 65 Zelfs als meerdere actoren samen een informaticasysteem delen, is dat systeem niet noodzakelijk zodanig geïntegreerd dat de continuïteit van het proces erdoor wordt gewaarborgd.

2.3.5 Ontoereikende financiële informatie en beheersinformatie

- 66 De informatie op het financiële vlak en op het vlak van het beheer ontbreekt, is onbruikbaar of wordt niet benut.

Onbetrouwbare informatie over de uitvoering van de vervangende straffen

- 67 Justitie slaat op dit moment geen informatie meer op over de tenuitvoerlegging van de penale boeten.

Vroeger werden bij bepaalde handelingen van tenuitvoerlegging gegevens over de strafuitvoering geregistreerd, meer bepaald het nog te betalen saldo en de acties ondernomen door de parketten na ontvangst van de *staat 204*. Ook toen was de beschikbare informatie echter onvolledig. Ze had slechts betrekking op bepaalde uitgesproken boeten; ze liet dus niet toe de effectieve tenuitvoerlegging van alle boeten correct op te volgen en er verantwoording over af te leggen.

- 68 Justitie beschikt dus niet over betrouwbare beheersinformatie in verband met de tenuitvoerlegging van de penale boeten.

Gebrek aan informatie over de vastgestelde rechten en de betalingen

- 69 Zoals al opgemerkt in de audit van het Rekenhof in 2000, bevatten de financiële staten bij Financiën geen informatie over de vastgestelde rechten (bedrag van de in te vorderen boeten) en de daaruit voortvloeiende ontvangsten.

De informatie over de vastgestelde rechten wordt op papier opgenomen in omvangrijke registers, de zogenaamde leggers van toezicht, per in te vorderen boete. Niettemin zijn er vandaag gedeeltelijke elektronische gegevens ter beschikking over de penale boeten, verzameld op basis van de diverse informaticasystemen ontwikkeld door de kantoren en na een – tijdrovende – integratie. Deze informatie is echter onbruikbaar voor beheersdoeleinden of voor financiële rapportering.

- 70 Meestal kan in de bestaande informatiesystemen het invorderingspercentage van de boeten die voor tenuitvoerlegging aan domeinen worden doorgestuurd, niet worden berekend of periodiek worden opgevolgd.

In de periode waarin de audit werd uitgevoerd, registreerden slechts twee kantoren elektronisch de ontvangsten bij hun inning naast de betrokken veroordelingen. Bepaalde kantoren voeren de ingevorderde bedragen in aan de hand van de (papieren) *leggers van toezicht* bij het opstellen van de *staten 204*.

Zelfs als de informatie beschikbaar is, wordt ze door de verantwoordelijken niet benut voor beheersdoeleinden. Slechts één van de bezochte kantoren berekende een invorderingspercentage ten behoeve van het interne beheer.

In die omstandigheden is het onmogelijk op volledige en betrouwbare wijze verantwoording af te leggen. Dit heeft tot gevolg dat de leiding van de AAPD geen beheersinformatie heeft over de resultaten van de invordering.

71 Sinds de audit van het Rekenhof in 2000 is er niets veranderd aan de financiële staten die de AAPD opstelt. Ze blijven de weerspiegeling van een kasboekhouding en verschaffen geen informatie over de vastgestelde rechten. Ze geven helemaal geen verband aan tussen die rechten en de geïnde ontvangsten met het oog op de berekening van het invorderingspercentage.

De boekhouding van domeinen blijft verouderd en de bevindingen van 2000 zijn nog steeds geldig.

Andere ontbrekende beheersinformatie

72 Bepaalde informatie die van belang is voor het beheer, wordt niet geregistreerd, noch bij Financiën noch bij Justitie. Zo wordt de datum waarop de griffies de uittreksels van vonnissen versturen, niet geregistreerd, evenmin als de datum waarop de uittreksels bij Financiën aankomen. Daardoor kan moeilijk worden bepaald welke instantie verantwoordelijk is voor een te trage behandeling tussen de datum waarop het vonnis definitief wordt en die van de verzending van een eerste verzoek tot betaling door Financiën.

2.4 Conclusie

73 Momenteel verloopt de tenuitvoerlegging van penale boeten weinig doeltreffend, traag, en gebeurt de invordering niet op uniforme wijze. Daardoor komt de effectieve toepassing van de straf in het gedrang alsook de gelijke behandeling van de veroordeelden.

Hoofdstuk 3

Rapportering

- 74 Elke administratie of openbare dienst moet verantwoording afleggen over haar of zijn activiteiten. Die verantwoording moet tijdig plaatsvinden en op basis van relevante, betrouwbare en juiste informatie. De rapportering gebeurt naar alle betrokken partijen toe, zowel interne als externe.
- 75 De audit heeft nagegaan in hoeverre de partijen die bij de tenuitvoerlegging van de penale boeten betrokken zijn, verantwoording afleggen over hun activiteiten:
- *tussen partijen onderling*: de gedecentraliseerde diensten (bv. de ontvangers) aan de algemene directie van de Niet-fiscale Invordering, de operationele diensten aan hun operationele hiërarchie (bv. de kantoren uitvoering straffen aan de leiding van het parket) en tussen de diensten die tot verschillende overheden behoren (bv. de ontvangers aan het parket en omgekeerd);
 - *aan de ministers*: de Patrimoniumdocumentatie aan de minister van Financiën en het openbaar ministerie aan de minister van Justitie;
 - *aan het parlement en aan de hele maatschappij*: bijvoorbeeld door middel van activiteitenverslagen of antwoorden op parlementaire vragen.

3.1 Geen specifieke rapportering

- 76 De diverse actoren rapporteren op geen enkele manier over de verwezenlijking van hun specifieke activiteiten. In het algemeen is er over de tenuitvoerlegging van de penale boeten geen rapportering, noch tussen de actoren onderling noch ten behoeve van de hiërarchische overheid, het parlement en externe personen.

Bovendien is het betekenisvol dat het activiteitenverslag 2004 van de AAPD van de FOD Financiën informatie bevat over alle opdrachten van het departement, behalve over de inning van de niet-fiscale schuldvorderingen en de penale boeten.

Noch Justitie, noch Financiën hebben een systeem ingevoerd of een doelstelling vastgelegd waarmee rekenschap kan worden afgelegd over het tenuitvoerleggingsproces van de penale boeten of zelfs maar over één van de activiteiten die daarvan deel uitmaken.

Binnen de AAPD

- 77 Binnen de AAPD leggen de ontvangers aan de algemene directie van de Niet-fiscale Invordering geen adequate verantwoording af over hun beheer. De algemene directie vraagt de ontvangers ook niet dit te doen. Ze heeft geen gestructureerd systeem opgezet voor de communicatie van beheersinformatie. Er wordt aan herinnerd dat de rekeningen van de rekenplichtigen in hun huidige vorm geen bruikbaar instrument zijn om rekenschap af te leggen over de resultaten van het beheer.

De AAPD deelt aan de voorzitter van de FOD Financiën of aan de minister van Financiën geen informatie mee over de verwezenlijking van haar opdracht inzake de invordering van penale boeten.

De ontvangers sturen bovendien geen beheersinformatie door aan de parketten. In het algemeen verstrekt de minister van Financiën geen enkele informatie over de tenuitvoerlegging van de penale boeten aan de minister van Justitie.

Zoals vermeld, bevatten de activiteitenverslagen van de FOD Financiën geen informatie over de uitvoering van zijn invorderingsopdracht.

- 78 In deze omstandigheden zijn de activiteiten van de diensten voor de invordering van penale boeten onttrokken aan het gezichtsveld en aan elke vorm van doeltreffende controle, zowel vanwege de instanties waaronder ze ressorteren als van andere belanghebbenden, zoals de minister van Justitie en het parlement.

Bij de gerechtelijke overheden

- 79 De diensten uitvoering straffen van de parketten sturen geen informatie aan de magistraten van het openbaar ministerie waaronder ze ressorteren of aan de ontvangers van hun ambtsgebied. Er bestaat geen gestructureerde en systematische rapportering over de tenuitvoerlegging van de penale boeten ten behoeve van de hiërarchische instanties van het openbaar ministerie, de dienst van het Strafbeleid en de minister van Justitie. De dienst van het Strafbeleid heeft sinds 1995 geen advies meer uitgebracht of geen studie meer gemaakt over de tenuitvoerlegging van de penale boeten.

3.2 Kwalitatieve rapportering onmogelijk

- 80 Punt 2.3.5 heeft al aangetoond dat financiële informatie en de beheersinformatie onvoldoende zijn.

Er wordt bovendien nogmaals aan herinnerd dat de informatiesystemen niet geïntegreerd zijn:

- bij Justitie, tussen de gerechtelijke niveaus;
- tussen Justitie en Financiën;
- bij Financiën, tussen de verschillende kantoren die allemaal over eigen systemen beschikken die ze op eigen initiatief hebben ontwikkeld en die vaak rudimentair zijn.

De gegevens worden bovendien niet systematisch ingevoerd of ze worden gewist na betaling. Bovendien kunnen ze verschillen van dienst tot dienst.

- 81 Zelfs als bepaalde gegevens bij Justitie of bij de AAPD beschikbaar zijn, worden ze niet gebruikt om verantwoording af te leggen.

Bepaalde fundamentele gegevens zijn daarentegen niet in het systeem opgenomen. Dit geldt vooral voor de gegevens waarmee de al ingevorderde bedragen naast de nog in te vorderen bedragen zouden kunnen worden opgevolgd. Daardoor kan de invorderingsgraad van de penale boeten op geen enkele manier worden geëvalueerd.

- 82 Het is dus in de gegeven omstandigheden moeilijk, zomet onmogelijk, om een kwaliteitsvolle rapportering te leveren.

3.3 Geen rapportering gevraagd

- 83 Tot op heden heeft geen van de betrokken actoren, d.w.z. de gerechtelijke overheid, de AAPD of één van de bevoegde ministers, te kennen gegeven dat hij behoefte heeft aan een regelmatige en betrouwbare rapportering.
- 84 Over de tenuitvoerlegging van de penale boeten werden echter al tal van parlementaire vragen gesteld¹⁹.
- De ramingen die de minister van Financiën in 2000, 2004 en 2006 had vooropgesteld, berusten op onvolledige en onzekere informatie, die uitgaat van de AAPD. De gegevens waarover de AAPD beschikt, laten inderdaad niet toe een globaal invorderingspercentage te berekenen voor het geheel van de kantoren. Van de onderzochte kantoren volgen alleen die van Antwerpen en Luik de betalingen op op basis van de verschuldigde sommen.
- De tijdens de audit bezochte kantoren die de ontvangsten niet in een elektronische gegevensbank naast de desbetreffende veroordelingen noteren, hebben toegegeven dat ze niet in staat waren een invorderingspercentage voor te leggen.
- 85 Hoewel de diverse actoren van de twee betrokken overheden tot op heden om geen enkele rapportering hebben verzocht en er geen rapporteringssysteem bestaat, bleek uit het onderzoek dat ze er wel belangstelling voor hebben, zowel met het oog op het beheer als om operationele redenen.

3.4 Conclusies

- 86 Bij gebrek aan informatie die noodzakelijk om bepaalde beslissingen te kunnen nemen, bestaat het risico dat strategische beslissingen en beslissingen inzake het strafbeleid over de uitvoering van de penale boeten worden genomen zonder dat ze op een degelijke grondslag berusten.
- Omdat de diverse interne en externe betrokken partijen geen verslag uitbrengen over hun activiteiten, kan het beheer van de tenuitvoerlegging van de penale boeten niet in de hand worden gehouden.
- In de huidige stand van zaken kan bovendien geen enkele van de betrokken partijen op betrouwbare en relevante wijze rekenschap afleggen over het tenuitvoerleggingsproces.
- De antwoorden die aan het Parlement werden verstrekt in het kader van de bovenvermelde parlementaire vragen, berusten op fragmentaire en twijfelachtige informatie.

¹⁹ Vraag nr. 347 aan de minister van Financiën, QRVA 50/038, 10 juli 2000, p. 4493 e.v.; samengevoegde vragen nrs. 1154, 1162, 1171 aan de minister van Financiën, CRABV 51 COM 118, 51^e zittingsperiode, 2003-2004, 13 januari 2004, p. 7 e.v.; samengevoegde vragen nrs. 1153 en 1169 aan de minister van Justitie, CRABV 51 COM 127, 51^e zittingsperiode, 2003-2004, 20 januari 2004, p. 2 e.v.; Vraag nr. 1002 aan de vice-eersteminister en minister van Financiën, QRVA 51/105, 2 januari 2006, blz. 19286 e.v.

Hoofdstuk 4

Aanbevelingen

- 87 De vaststellingen van het Rekenhof tonen het geringe rendement van de invordering van de penale boeten aan, maar ze kunnen ook op een zekere ondoelmatigheid van de penale boete als strafmaatregel wijzen. Aldus kunnen ze een meer algemene gedachtewisseling over de voorwaarden van doelmatigheid en bruikbaarheid van deze strafmaatregel rechtvaardigen.

In dit opzicht vragen een aantal opmerkingen uit deze audit om prioritaire oplossingen die de bevoegdheid van het Rekenhof ruim overschrijden en die tot de prerogatieven van het Parlement behoren.

In de eerste plaats zou de doelmatigheid van de penale boete als hoofdstraf moeten worden bekeken vanuit het risico dat ze onbetaald blijft als de veroordeelde onvermogen blijkt te zijn.

In dezelfde context rechtvaardigt de nagenoeg complete verdwijning van de tot nog toe belangrijkste vervangende straf, met name de gevangenisstraf, een nieuwe gedachtewisseling over alternatieve vervangende straffen – zoals het verval van het recht om een motorvoertuig te besturen – waarvan kan worden verondersteld dat ze doeltreffender zijn.

Parallel moet worden overwogen om de invordering van penale boeten langs burgerrechtelijke weg te bevorderen.

Tenslotte zou de organisatorische context zelf, gekenmerkt door de dualiteit Justitie-Financiën, kunnen worden herzien. Naar Nederlands model²⁰ kan worden overwogen de processen bij één enkele instantie, onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, te centraliseren. Voor het Rekenhof is de invoering van een uniek en geïntegreerd proces, ongeacht de organisatievorm, een voorwaarde voor een betere doeltreffendheid, een betere sturing en een kwaliteitsvolle rapportering.

- 88 De antwoorden op deze fundamentele vragen kunnen gelden als een leidraad voor de gerechtelijke instanties en als referentiekader voor de maatregelen om de tekortkomingen vastgesteld door deze audit, te verhelpen.

De hiernavolgende aanbevelingen mogen uiteraard niet vooruitlopen op de resultaten van deze gedachtewisselingen en werden geformuleerd vanuit de huidige juridische context. Het Rekenhof is echter van oordeel dat de meeste aanbevelingen de minimale voorwaarden inhouden om het uitvoeringsproces van de penale boeten in de toekomst te verbeteren.

4.1 Uitvoeren van de aanbevelingen uit 2000

- 89 In 2000 heeft het Rekenhof een audit uitgevoerd over de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten door de kantoren van de domeinen en de penale boeten²¹.

²⁰ Het *Centraal Justitieel Incasso Bureau* belast met de invordering van de penale boeten, behoort tot het ministerie van Justitie.

²¹ *Invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten door de Administratie van de Domeinen*. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, april 2000 (zie www.rekenhof.be).

Alle aanbevelingen met betrekking tot de penale boeten zijn op dit moment nog even actueel, hoewel zowel de administratie als de minister van Financiën in de loop van de tegensprekelijke procedure maatregelen hadden aangekondigd om eraan tegemoet te komen.

Wat de presentatie betreft, zijn de uittreksels van de vonnissen nu echter van betere kwaliteit. Ook werd een protocol met de gerechtsdeurwaarders gesloten. Dit alles heeft echter de praktijken op het terrein niet veranderd.

In het verslag van het Rekenhof werd een prioritaire doelstelling voorgesteld, te realiseren binnen twee jaar, meer bepaald tegen eind 2002. Deze hield in dat financiële staten zouden worden ingevoerd waarmee het invorderingspercentage van de diverse niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten kon worden berekend.

- 90 Tijdens het onderzoek van het auditverslag door de subcommissie voor de Financiën van de Kamer van Volksvertegenwoordigers in januari en maart 2001, had de minister het voornemen geuit de door het Rekenhof bekritiseerde verouderde werkmethoden te vervangen door een nieuw informaticasysteem met een rechtstreekse elektronische verbinding tussen alle betrokken actoren²².

In een eerste fase zou de informatie over de debiteuren en de in te vorderen bedragen worden gecentraliseerd in een gegevensbank. De in te vorderen bedragen en de door de kantoren geïnde bedragen, zouden worden opgenomen in een centraal register. De nieuwe geïnformatiseerde boekhouding diende eind 2002 operationeel te zijn.

- 91 De belangrijkste aanbevelingen van het Rekenhof uit 2000 zijn nog steeds actueel. Ze luiden als volgt:

1. *Er moet een invorderingspercentage worden berekend.*

De administratie moet in de eerste plaats in staat zijn om financiële staten te produceren die de rechten vermelden die in de loop van het jaar werden vastgesteld, d.i. de veroordelingen tot boeten die de administratie moet invorderen (in te vorderen rechten). Ze moet ook in staat zijn bij die rechten informatie te verschaffen over de corresponderende ontvangsten in de loop van een bepaald jaar. Het Rekenhof herinnert eraan dat de boeten als vastgestelde rechten, en niet als contante rechten moeten worden beschouwd.

Met die informatie kan het invorderingspercentage worden berekend van de bedragen. De administratie moet ook, vanuit een beheersperspectief, het invorderingspercentage berekenen van het aantal veroordelingen.

2. *De invorderingsactiviteiten van de kantoren moeten worden omkaderd en opgevolgd.*

De algemene directie van de Niet-fiscale Invordering moet maatregelen nemen om de gedecentraliseerde activiteiten van de kantoren te omkaderen en moet nagaan hoe deze worden toegepast.

Er moeten informatiesystemen komen om de behandelingstermijnen van de invorderingsdossiers in de diverse fasen van de uitvoering op te volgen. Ook moeten die systemen de maatregelen opvolgen die de kantoren hebben genomen om te waken over de doeltreffendheid van de procedures en over de eenvormige dossierbehandeling over het hele grondgebied.

²² Zittingen van 31 januari 2001 en 7 maart 2001, *Parl. St. Kamer*, DOC 50-2252/001, p. 112-122. Zie bijlage.

De algemene directie moet kunnen waarborgen dat elke vraag om toepassing van een vervangende gevangenisstraf resulteert uit een gelijkaardige behandeling door de verschillende ontvangers.

3. *Een geïntegreerd informatiesysteem moet worden ontwikkeld.*

Om de diverse aanbevelingen te kunnen realiseren moet de AAPD de kantoren één geautomatiseerd informatiesysteem ter beschikking stellen. Dat systeem moet enerzijds de mogelijkheid bieden een betrouwbare en waarheidsgetrouwe boekhouding te voeren van de vastgestelde rechten en de daarmee overeenstemmende ontvangsten. Anderzijds moeten ermee de acties in elke uitvoeringsfase kunnen worden opgevolgd, zowel inzake de behandelingstermijnen als op kwalitatief vlak. Deze informatie moet op centraal niveau worden geconsolideerd met het oog op de analyse en de sturing van het terugvorderingsproces.

- 92 De invorderingsactiviteiten van de algemene directie van de Niet-fiscale Invordering moeten op evenwichtige wijze geïntegreerd worden in het tenuitvoerleggingsproces van de penale boeten. De activiteiten en de richting die eraan moet worden gegeven, dienen dan ook te worden overlegd met alle betrokken actoren.

4.2 De tenuitvoerlegging van de penale boeten zien als één proces

- 93 De tenuitvoerlegging van de penale boeten moet worden gezien als één ononderbroken proces waarbij duidelijke doelstellingen worden geformuleerd en waarover één verantwoordelijke rekenschap moet afleggen.

1. *Eén verantwoordelijke aanwijzen*

Het proces moet worden gestuurd door één verantwoordelijke en moet overeenkomstig de artikelen 40 van de Grondwet, 165, 197 en 376 van het Wetboek van Strafvordering en 139 van het Gerechtelijk Wetboek uitgaan van het openbaar ministerie, onder de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

In deze aangelegenheid treedt de AAPD op als dienstverlener voor Justitie en moet ze verslag uitbrengen over de uitvoering van haar opdracht.

2. *Duidelijke doelstellingen definiëren*

Er moeten duidelijke en coherente doelstellingen worden vastgelegd. Uitgaande van de gedane vaststellingen is het belangrijk een realistische doelstelling te hebben die moet kunnen evolueren naargelang van de geboekte vooruitgang.

Eerst moet een stand van zaken worden opgemaakt, en uitgaande daarvan een voortgangsplan. Tegelijk moeten indicatoren worden ingevoerd (zoals het invorderingspercentage, de gemiddelde termijn voor de verzending van een verzoek tot betaling, ...).

3. *De informatie-uitwisseling verbeteren*

In een systeem met vele actoren die een verschillende rol spelen, uiteenlopende prioriteiten en verschillende hiërarchische overheden hebben, is coördinatie van de activiteiten een noodzaak. Bijzondere aandacht moet ook worden geschonken aan de communicatiestructuur en informatiedoorstroming tussen de actoren. Zo kunnen de kortsluitingen in het proces tot een minimum worden herleid. Op die manier wordt het met name mogelijk het aantal risicogebieden te beperken die kunnen beletten dat alle boeten wel degelijk ten uitvoer worden gelegd of die de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het proces kunnen aantasten.

Als dergelijke kortsluitingen in de informatiedoorstroming in de theorie en de praktijk niet kunnen worden weggewerkt, dan is het aangewezen de elektronische informatiesystemen te integreren.

Als alle actoren één enkel systeem gebruiken, zouden de risico's verdwijnen die voortvloeien uit de informatieoverdracht tussen diensten en zou elke deelnemer op de hoogte zijn van de stand van de dossiers. Zo zou het parket op elk ogenblik weten hoe het staat met de invordering en welk saldo er voor elke veroordeling nog moet worden ingevorderd. Door de invoering van een dergelijk geïntegreerd systeem zouden de verantwoordelijke en de personen die bij het proces betrokken zijn, eindelijk kunnen beschikken over de beheersinformatie die nodig is voor de controle en de sturing van het systeem.

Een dergelijk systeem waarin alle betrokken actoren, zowel van Justitie als van de FOD Financiën, zijn opgenomen, werd trouwens al ingevoerd voor de minnelijke schikkingen.

4.3 Een systeem ontwikkelen om het beheer onder controle te houden

- 94 Om de verwachte resultaten te bereiken, moet een systeem worden ontwikkeld waarmee het beheer onder controle kan worden gehouden. Door middel van dat systeem moet te gepasten tijde en betrouwbaar verslag kunnen worden uitgebracht over de realisatie van de doelstelling van het proces, meer bepaald van de mate waarin de penale boeten effectief ten uitvoer werden gelegd. Het moet ook de mogelijkheid bieden corrigerende maatregelen te nemen.
- 95 Daarbij moet rekening worden gehouden met de activiteiten van alle actoren. Het informatiesysteem moet m.a.w. het totale uitvoeringsproces omvatten. Binnen de huidige structuur van het proces:
- moeten de griffies de verzending van alle uittreksels van veroordelingen en de termijn waarbinnen dat gebeurt, registreren en opvolgen;
 - moet het parket de betekening van alle vonnissen bij verstek en de termijn waarbinnen dat gebeurt, registreren en opvolgen;
 - moet de algemene directie van de Niet-fiscale Invordering haar activiteiten opvolgen:
 - op kwantitatief vlak: door de betaalde bedragen naast de in te vorderen boeten te registreren en op te volgen en door een invorderingsgraad te berekenen;
 - op kwalitatief vlak:
 - door de termijnen in elke fase van de invordering op te volgen (verzending van het eerste en tweede verzoek tot betaling, opvolging van de betalingen en de aflossingsplannen, tijdstip van het solvabiliteitsonderzoek, beheer van het optreden van de deurwaarders, opmaak van *de staten* 204, ...);
 - door het profiel van de debiteuren op het vlak van de veroordelingen tot penale boeten op te volgen;
 - door normen en verplichte handelingen vast te leggen die gelden voor elke veroordeling;

- door, in overleg met het openbaar ministerie, haar invorderingsinspanningen aan te passen aan het feit dat de vervangende gevangenisstraffen opgeschort zijn. De ontvanger zou bovendien de dossiers opnieuw moeten onderzoeken in plaats van meteen een *staat 204* naar het parket te sturen als bijvoorbeeld het adres onbekend is.

Momenteel heeft de verzending van een *staat 204* tot gevolg dat de ontvangers de invordering stopzetten; de parketten behandelen deze staten niet meer in afwachting van de verjaring.

- moet het parket ten slotte de acties inventariseren die werden ondernomen nadat het dossier werd teruggestuurd door de ontvanger van domeinen.

4.4 Verslag uitbrengen over de resultaten

- 96 Het einddoel van het informatiesysteem is dat volledig verslag wordt uitgebracht over de resultaten van het tenuitvoerleggingsproces, zowel intern als naar buiten toe.

Het informatiesysteem moet de verantwoordelijken voor de diverse onderdelen van het proces in staat stellen de activiteiten onder controle te houden en ze bij te sturen, om aldus de gemeenschappelijk bepaalde doelstelling te bereiken. De parketten moeten worden ingelicht over de normen en de minimale handelingen die de ontvangers met het oog op de invordering moeten stellen, alsook over de middelen waarover ze beschikken om hun activiteiten onder controle te houden.

Dit informatiesysteem moet bovendien de nodige kwantitatieve gegevens verstrekken voor een gedachtewisseling over de toekomst van de vervangende straf. Tot slot moet het ook dienen als ondersteuning bij de beslissingen over de middelen en beleidsmaatregelen die nodig zijn voor een betere tenuitvoerlegging van de penale boeten.

4.5 Prioritaire en fundamentele acties

- 97 Het Rekenhof is zich er ten volle van bewust dat aanbevelingen zoals het wegwerken van kortsluitingen in het proces of het invoeren van een geïntegreerd beheerssysteem slechts op middellange termijn kunnen worden uitgevoerd.

Op grond van de actuele resultaten moeten niettemin op korte termijn prioritaire maatregelen worden genomen, die als basis zouden kunnen dienen voor een nieuw systeem.

- *De uittreksels van vonnissen elektronisch versturen*

- 98 De uittreksels van de vonnissen moeten systematisch elektronisch uitgewisseld worden tussen alle actoren betrokken bij het proces van tenuitvoerlegging van de penale boeten, in het bijzonder tussen de griffies en de kantoren die de penale boeten innen. Door deze gegevensuitwisseling moet elk kantoor de informatie ingevoerd bij Justitie kunnen opvragen, zodat verlies of verkeerde invoer van gegevens, waardoor niet alle vonnissen kunnen worden uitgevoerd, worden voorkomen.

- *De huidige informatiesystemen gebruiken en onder controle houden*

99 Veel informatie is momenteel elektronisch beschikbaar en steeds meer kantoren hebben een eigen instrumentarium ontwikkeld. De kantoren en de algemene directie van de Niet-fiscale Invordering kunnen dus wel bepaalde informatiekana- len voor beheersdoeleinden benutten.

- *Het invorderingspercentage opvolgen*

100 Bij de algemene directie van de Niet-fiscale Invordering moet een boekhouding worden ingevoerd van de vastgestelde rechten en de daarmee corresponderende ontvangsten, zodat het invorderingspercentage van de penale boeten opgevolgd kan worden. Daartoe kan bijvoorbeeld één van de bestaande toepassingen ter beschikking worden gesteld van alle kantoren.

- *De doelstellingen van het proces vastleggen*

101 Voor alle actoren die bij het proces betrokken zijn, moeten indicatoren worden gedefinieerd en ingevuld, resultaten geanalyseerd en doelstellingen vastgelegd om het tenuitvoerleggingsproces van de boeten te verbeteren.

- *De behandelingstermijnen in de hand houden*

102 De behandelingstermijnen en de kwaliteit van de behandeling in de verschillende fasen van de invordering moeten worden verbeterd. Daartoe dienen de instruc- ties te worden herzien en moet de toepassing ervan door middel van een passend internecontrolesysteem worden opgevolgd.

- *Zorgen voor samenwerking tussen Justitie en Financiën*

103 Justitie en Financiën moeten nauw beginnen samen te werken, zodat systema- tisch informatie wordt uitgewisseld over de invorderings- en de uitvoeringsgraad en over de behandelingstermijnen in de diverse fasen van het proces.

Deze samenwerking moet ertoe bijdragen de vooropgestelde doelstellingen van verbetering te bereiken. Er kan een akkoord worden gesloten waarin een mini- maal niveau van dienstverlening wordt vastgelegd voor alle actoren betrokken bij de tenuitvoerlegging van de penale boeten.

Hoofdstuk 5

Reactie van de administratie en de ministers

Reactie van de AAPD

- 104 De AAPD is van oordeel dat het verslag de toestand correct weergeeft. Zij precieert dat ze op dit moment niet de vereiste doeltreffendheid en doelmatigheid kan bereiken omdat zij niet beschikt over een eengemaakt en geautomatiseerd informatiesysteem waarmee alle activiteiten van het invorderingsproces van de penale boeten kunnen worden beheerd.

De administratie merkt daarbij op dat de middelen voor informatica en personeel sinds de vaststellingen van de audit van 2000 niet gunstig geëvolueerd zijn, maar voegt eraan toe dat het departement vastberaden werkt aan de modernisering van zijn structuren en werkmethoden dankzij het Coperfin-programma. Binnen elke afdeling van de FOD Financiën zijn bestuurders aangewezen die een strategische visie moeten ontwikkelen en de processen en de te bereiken doelstellingen in de praktijk moeten brengen.

In het personeelsplan voor 2006 van de AAPD is een speciale inspanning opgenomen voor de pijler 'niet-fiscale invordering'; er zijn al initiatieven genomen en nog andere zullen volgen. Zonder een tijdschema te geven voor de realisering, stelt de administratie het *STIMER*-project voor (geïntegreerd systeem van invorderingen ten behoeve van meerdere entiteiten), een ambitieus transversaal project dat alle functies van boekhouding, inning en invordering van alle fiscale en niet-fiscale rechten die de diverse diensten van Financiën vaststellen, moet omvatten. De administratie voegt eraan toe dat *STIMER* op harmonieuze wijze één globaal proces voor de tenuitvoerlegging van de penale boeten moet kunnen integreren, wil het doeltreffend zijn. De verwezenlijking van het project moet gepaard gaan met een structurele reorganisatie van de AAPD om de invorderingshandelingen beter te omkaderen en op te volgen. De AAPD is van oordeel dat, zodra *STIMER* operationeel zal zijn, aan de meeste aanbevelingen die het Rekenhof sinds 2000 heeft geformuleerd, tegemoet zal worden gekomen. Dat geldt zowel voor het invorderingspercentage, de informatie-uitwisseling tussen actoren van het proces als voor de rapportering over de invorderingsactiviteiten.

De AAPD verwijst eveneens naar andere lopende initiatieven, zoals het project *Risicobeheer*. Dat omvat een procedure waarmee de administratie haar activiteiten kan organiseren op basis van risicoprofielen om haar acties beter te richten en aldus de invordering doeltreffender te maken. Ze verwijst ook naar het *MIS-SISSIPI*-project. Dat project wil het management een informatiesysteem ter beschikking stellen dat een beeld geeft van de werking van de FOD Financiën en dat bepaalt in hoeverre de voorgestelde doelstellingen worden gerealiseerd. In het kader van het prestatiebeheer zullen bovendien boordtabellen worden geïmplementeerd met de hulp van de directie "Performantiemanagement".

De AAPD merkt tot slot op dat de aanbevelingen van het Rekenhof niet kunnen worden geconcretiseerd zonder een aantal wetsaanpassingen. Die zijn nodig opdat de administratie haar opdracht tot een goed einde zou kunnen brengen. Zo zou ze bijvoorbeeld toegang moeten krijgen tot de kruispuntbank van de sociale zekerheid of zou de procedure van het derdenbeslag moeten worden vereenvoudigd en via gewone aangetekende brief moeten kunnen verlopen.

Reactie van de ministers

- 105 In haar brief van 8 december 2006 deelt de minister van Justitie mee dat ze de opmerking van het Rekenhof dat een succesvolle tenuitvoerlegging van de patrimoniale straffen primordiaal is voor de geloofwaardigheid van Justitie. Toch nuanceert ze de vaststellingen van het Rekenhof door het resultaat van de tenuitvoerlegging van de patrimoniale boeten in perspectief te plaatsen met dat van de minnelijke schikkingen, de onmiddellijke inningen en de administratieve boeten. De minister voegt eraan toe dat het lage rendement van de invordering ook te maken heeft met de hoge sommen van bepaalde boetes en de financiële situatie van de veroordeelden.

In verband met de niet-toepassing van de vervangende gevangenisstraffen, antwoordt de minister dat er ondertussen een actief beleid is gevoerd in verband met werkstraffen. De vervangende straf van het recht tot sturen werd op het ogenblik van de audit nog maar weinig toegepast, maar wordt op dit moment wel degelijk uitgevoerd.

- 106 Als antwoord op de aanbevelingen van het Rekenhof over de tenuitvoerlegging van de penale boeten, hebben de ministers van Justitie en Financiën zich ertoe verbonden een aantal initiatieven te nemen.

- 107 In zijn brief van 30 oktober 2006 is de minister van Financiën van oordeel dat de FOD Financiën en de FOD Justitie vanzelfsprekend voor de problemen opgeworpen door de audit oplossingen moeten bieden op korte, middellange en lange termijn.

Naast het Coperfin-programma dat de structuren en werkmethodes van de FOD wil moderniseren en dat op dit ogenblik wordt geïmplementeerd, is er het STIMER-project, een veelomvattend informaticaprogramma dat organisatorische maatregelen en nieuwe werkmethodes combineert en dat volgens de minister op lange termijn een antwoord zal bieden op het gros van de aanbevelingen van het Rekenhof, vooral die in verband met rapportering en monitoring.

Bovendien denkt de AAPD eraan op korte termijn oplossingen in de praktijk te brengen om de invordering van de penale boeten te verbeteren.

De minister van Financiën voegt er tot slot aan hij wetsaanpassingen gaat voorstellen²³ om de invordering van de penale boeten te verbeteren, zodat met name de bevoegde controleur kan overgaan tot vereenvoudigd uitvoerend beslag onder derden en toegang kan te verkrijgen tot geactualiseerde informatie over de inkomsten en het vermogen van de veroordeelde²⁴.

- 108 In haar brief van 8 december 2006 preciseert de minister van Justitie dat de ministerraad van 27 december 2006 beslist heeft, na overleg tussen de kabinetten van de eerste minister, de minister van Financiën en van haarzelf, in het ontwerp van wet houdende diverse bepalingen²⁵ maatregelen op te nemen om de invordering te vergemakkelijken. Naast de maatregelen die al werden vermeld bij het antwoord van de minister van Financiën, versoepelt het ontwerp de regels om de verjaring van penale boeten te stuiten²⁶.

²³ Ontwerp van wet houdende diverse bepalingen, ingediend bij het parlement op 21 november 2006. Dit ontwerp is ondertussen goedgekeurd: zie de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I), *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006, artikelen 299 tot 302.

²⁴ Toegang tot de kruispuntbank van de sociale zekerheid en, in het algemeen, de mogelijkheid om aan alle federale, regionale en lokale administratieve diensten informatie te vragen over het vermogen of de inkomsten van de veroordeelde.

²⁵ Zie voetnoot 23.

²⁶ De wetsaanpassing bepaalt ook dat invordering van de boete kan worden voortgezet ook al is de uitwissingstermijn verlopen (wijziging van artikel 619 Sv.)

Om de communicatie tussen de diensten van Justitie en die van Financiën vlotter te laten verlopen, verklaart de minister van Justitie dat zal worden nagegaan wat er kan worden gedaan om de informaticatools van zowel de ontvangers als van de justitie te verbeteren. Ook wordt de haalbaarheid onderzocht van een nationaal overlegplatform waar de praktische problemen in verband met de inning van de patrimoniale straffen kunnen worden besproken en opgelost.

De minister vermeldt bovendien dat ze een omzendbrief zal richten aan de griffies om hen nogmaals uitdrukkelijk te herinneren aan hun wettelijke verplichting om binnen drie dagen na het in kracht van gewijsde treden van het vonnis, het vonnis aan de ontvanger te bezorgen.

Tot slot is de minister van Justitie van oordeel, net zoals het Rekenhof, dat de centralisatie van de processen bij één instantie, onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, een logische evolutie is indien men wil komen tot een betere doeltreffendheid, een betere sturing en een kwaliteitsvolle rapportering. Een dergelijke evolutie is echter enkel haalbaar op lange termijn. In 2004 is al een werkgroep Justitie – Financiën opgericht om de haalbaarheid van een dergelijk nieuw instituut naar Nederlands model te onderzoeken. De minister zal een impuls geven opdat de werkgroep zijn werkzaamheden, die ondertussen waren opgeschort, zal hervatten.

DEEL 2

BIJZONDERE VERBEURDVERKLARINGEN

Inleiding

1 Rechtsstelsel

Definitie

- 109 De verbeurdverklaring is een straf uit het strafrecht die naargelang van het geval door de rechter in strafzaken, in correctionele zaken en in politiezaken kan of moet worden uitgesproken. Het is een vermogensstraf, net zoals de boete. Door de verbeurdverklaring wordt eigendom overgedragen aan de Staat, behalve als de verbeurdverklaring expliciet wordt uitgesproken ten voordele van de burgerlijke partij of als de tenuitvoerlegging ervan wordt opgeschort. De verbeurdverklaring wordt als bijzonder gekwalificeerd, in tegenstelling tot de straf van algemene verbeurdverklaring van de goederen, die door artikel 17 van de Grondwet is verboden.

De verbeurdverklaring moet worden onderscheiden van de inbeslagneming. Dat is een ordemaatregel die wordt genomen in de fase van het opsporingsonderzoek of van het gerechtelijk onderzoek, met het oog op het uitzoeken van de waarheid, de verbeurdverklaring van een goed of het vrijwaren van de burgerlijke belangen. Inbeslagneming heeft niet tot gevolg dat de verdachte de eigendom over het in beslag genomen goed verliest. Ze onttrekt het alleen aan de vrije beschikking van de eigenaar of de bezitter. Voorafgaande inbeslagneming kan bij de veroordeling de tenuitvoerlegging van de straf van verbeurdverklaring vergemakkelijken, omdat het goed in dat geval al in handen van de Staat is.

Omvang van de verbeurdverklaringen

- 110 Er bestaat geen betrouwbare en volledige informatie over het totale aantal verbeurdverklaringen van vermogensgoederen die ten voordele van de Staat zijn uitgesproken, noch over de verbeurdverklaarde goederen die in het bezit van de Staat zijn gekomen²⁷.

Wetgeving

- 111 Artikel 42 van het Strafwetboek bepaalt dat de bijzondere verbeurdverklaring wordt toegepast op:
- *“op de zaken die het voorwerp van het misdrijf uitmaken, en op die welke gediend hebben of bestemd waren tot het plegen van het misdrijf, wanneer zij eigendom van de veroordeelde zijn;*

²⁷ Het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en Verbeurdverklaring (COIV), opgericht om het gerecht bij te staan, kan niettemin het totale bedrag van de verbeurdverklaarde sommen verstrekken die aan de ontvangers van domeinen zijn overgedragen, die vooraf in beslag zijn genomen en op zijn bankrekening zijn gedeponneerd. Zie § 70 en 71 in verband met de registratie van de beslissingen tot verbeurdverklaring.

- *op de zaken die uit het misdrijf voortkomen;*
- *op de vermogensvoordelen die rechtstreeks uit het misdrijf zijn verkregen, op de goederen en de waarden die in de plaats ervan zijn gesteld en op de inkomsten uit de belegde voordelen.”*

112 Het rechtsstelsel van de verbeurdverklaring is de voorbije jaren aanzienlijk uitgebreid.

De wet van 17 juli 1990 heeft het toepassingsgebied van de verbeurdverklaring uitgebreid tot de voordelen verkregen uit misdrijven, waarvoor tot dan geen wettelijke bepaling bestond waarmee die verbeurd konden worden verklaard. De tweede categorie zaken uit dat artikel was heel restrictief en sloeg enkel op wat materieel door het misdrijf werd voortgebracht, zoals vals geld. In die context werd elke verrichting die tot doel heeft die onrechtmatige voordelen een nieuwe bestemming te geven en te beheren, wat gemeenzaam “witwassen” wordt genoemd, als misdrijf gekwalificeerd.

Deze patrimoniale benadering van de criminaliteit werd vervolledigd door de wet van 20 mei 1997 betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen. Deze wet machtigt:

- België om op verzoek van vreemde staten tot inbeslagnemingen over te gaan of verbeurdverklaringen uit te spreken op het Belgische grondgebied (artikelen 2 tot 11);
- de Belgische rechter om verbeurdverklaringen uit te spreken over zaken die zich buiten het grondgebied van de Belgische Staat bevinden en de internationale samenwerking in dat geval in te schakelen (artikelen 12 tot 15).

De wetgeving bleek echter na deze wijziging ondoeltreffend te zijn op het vlak van verbeurdverklaringen en de wetgever heeft nieuwe bepalingen goedgekeurd. Zo past de wet van 19 december 2002 tot uitbreiding van de mogelijkheden tot inbeslagneming en verbeurdverklaring in strafzaken, van kracht sinds februari 2003, het stelsel van de verbeurdverklaring van de vermogensvoordelen op heel wat punten aan²⁸. Ze verlicht de bewijslast voor de ongeoorloofde oorsprong van het vermogensvoordeel²⁹ en ze stelt de rechter in staat een bijzonder onderzoek naar de vermogensgoederen te bevelen. Ze voert het bewarend beslag voor een gelijkwaardig bedrag inzake strafzaken³⁰ in en maakt het in sommige gevallen mogelijk de verbeurdverklaring te vervangen door een veroordeling tot betaling van een bedrag van dezelfde waarde³¹.

Deze wet past binnen een benadering van de zware of georganiseerde criminaliteit die is toegespitst op de buit. Die wetgeving huldigt als basisprincipe dat misdaad geen bron van profijt mag zijn. De veroordeelde moet niet enkel een adequate en doeltreffende straf ondergaan maar hij moet eveneens de onwettig verkregen vermogensvoordelen aan de Staat teruggeven.

²⁸ Zie de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot uitbreiding van de mogelijkheden tot inbeslagneming en verbeurdverklaring in strafzaken, memorie van toelichting, *Parl. St. Kamer*, 2002-2003, DOC 50 1601/001, p. 3.

²⁹ De wet machtigt de rechter om de bewijslast van de oorsprong van verdachte vermogensactiva te verdelen onder het openbaar ministerie en de beschuldigde.

³⁰ Artikel 35 ter Sv.

³¹ Vermogensvoordelen die uit misdrijven zijn verkregen, goederen en waarden die in de plaats ervan zijn gesteld en de inkomsten van belegde voordelen (artikel 43 van het Strafwetboek).

- 113 Gelet op de ingewikkelde materie was de wetgever bovendien van oordeel dat er nood was aan een adequate structurele omkadering die ervoor moet zorgen dat de uitvoerders op het terrein zich dat wettelijke instrument goed eigen kunnen maken. Hij heeft daartoe een gespecialiseerd orgaan opgericht, het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de verbeurdverklaring (COIV).

Het COIV, dat door de wet van 26 maart 2003 binnen het openbaar ministerie werd opgericht, is krachtens artikel 3, § 1, ermee belast de gerechtelijke overheden bij te staan bij het opsporen, vervolgen en onderzoeken van misdrijven alsmede bij de uitvoering van de straffen op het vlak van:

- 1° de inbeslagneming van vermogensgoederen³² die samenhangen met misdrijven, inzonderheid van de goederen beoogd in de artikelen 42, 3°, 43bis, 43ter, 43quater en 505, 3e lid, van het Strafwetboek;
- 2° de uitoefening van de strafvordering die de verbeurdverklaring van dergelijke goederen tot voorwerp heeft;
- 3° de tenuitvoerlegging van de vonnissen en arresten die in kracht van gewijsde zijn gegaan tot verbeurdverklaring van dergelijke goederen.

Ter uitvoering van die opdracht moet het COIV:

- adviezen verstrekken over de op te stellen regelgeving en het te volgen strafrechtelijk beleid inzake inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen, en over de uitvoering en de toepassing ervan door de verschillende uitvoerders op het terrein;
- alle gegevens over inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen centraal en geïnformatiseerd beheren;
- de in beslag genomen goederen eventueel laten vervreemden;
- de in beslag genomen goederen apart beheren³³ in overleg met de parketten en de onderzoeksrechters;
- de tenuitvoerlegging van vonnissen of arresten houdende verbeurdverklaring coördineren;
- op verzoek van de parketten bijstand verlenen inzake inbeslagnemingen en inzake strafvordering met betrekking tot verbeurdverklaring;
- thematische informatie van algemene aard verstrekken aan de parketten en de politiediensten;
- bijstand verstrekken in het kader van de internationale onderlinge samenwerking tussen het gerecht.

Deze wet is op 2 mei 2003 in werking getreden, met uitzondering van sommige artikelen die op 1 september 2003 van kracht zijn geworden. Het COIV is op 1 september 2003 zijn opdrachten beginnen uitoefenen met twaalf personeelsleden. Toen de audit werd uitgevoerd, waren er al 23 personeelsleden, en in 2007 zouden dat er 52 moeten worden.

³² Deze notie werd door de wetgever niet gedefinieerd. Om de wet te kunnen uitvoeren, werd hiervan een voorlopige definitie gegeven door de omzendbrief COL 7/2004 van het college van procureurs-generaal. Zie § 66 en 67. Ondertussen heeft de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II) het concept van vermogensgoed gedefinieerd. Een aantal elementen uit de definitie zullen echter nog bij koninklijk besluit moeten worden gepreciseerd.

³³ Dat beheer is verplicht voor de sommen die in specie in beslag werden genomen of die afkomstig zijn van vervreemdingen en teruggaven onder waarborg van inbeslaggenomen goederen. Het is facultatief voor de andere in beslag genomen vermogensgoederen (effecten, rekeningen bij financiële instellingen, diamanten, voertuigen, ...).

Procedure van verbeurdverklaring

- 114 Overeenkomstig artikel 121 van het koninklijk besluit van 28 december 1950³⁴ zendt de griffier van het bevoegde gerecht binnen drie dagen het uittreksel uit het vonnis of het definitief geworden arrest aan de ontvanger van het kantoor van domeinen over.

In bepaalde gevallen kan geen enkele uitvoeringsmaatregel worden genomen voordat er een termijn van negentig dagen verstreken is, te rekenen vanaf de dag waarop de veroordeling tot verbeurdverklaring in kracht van gewijsde is gegaan. Deze termijn geeft derden de kans hun eventuele recht op het verbeurd verklaarde goed te laten gelden. Nadat die termijn verstreken is, handelt de griffier zoals hierboven beschreven.

- 115 De wet van 19 maart 2003 heeft voornoemd artikel 121 gewijzigd. De wijziging preciseert onder meer dat de griffier, op papier of elektronisch, aan het COIV een afschrift moest bezorgen van iedere veroordeling waarbij een bijzondere verbeurdverklaring wordt uitgesproken, net als een afschrift van het uittreksel van dat vonnis. Deze nieuwe bepaling is echter nog niet van kracht geworden.

De omzendbrief van 2 april 2004 van het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep met praktische richtsnoeren voor verbeurdverklaringen, vraagt dat de griffier op vordering van de procureur des Konings aan het COIV afschriften van het uittreksel en van het vonnis tot verbeurdverklaring van vermogensgoederen toezendt. Onder vermogensgoederen dient volgens die omzendbrief te worden verstaan: alle legaal verkoopbare roerende en onroerende goederen, zowel lichamelijk als onlichamelijk, die deel uitmaken van het vermogen van een natuurlijke of rechtspersoon en die meer waard zijn dan de vastgestelde drempelwaarde (zie § 138).

- 116 Vervolgens moet ontvanger van domeinen, zoals artikel 197bis Sv. bepaalt, de invordering van het verbeurdverklaarde goed voortzetten namens de procureur des Konings en volgens de aanwijzingen van het COIV. De bevoegde ontvanger is in principe de ontvanger van het ambtsgebied van de woonplaats van de veroordeelde.

De procedure hangt echter af van de aard van de verbeurd verklaarde goederen:

- *verbeurdverklaarde roerende goederen die vooraf in beslag genomen werden* (al dan niet opgeslagen bij de griffie):

De griffie of de politiediensten die hiermee zijn belast door het openbaar ministerie ter uitvoering van het vonnis of het arrest tot verbeurdverklaring, bezorgen die aan de ontvanger van domeinen van het ambtsgebied van de rechtbank die ze in bewaring heeft. Dat wordt vastgesteld in een proces-verbaal van overhandiging dat een gedetailleerde inventaris van de goederen bevat.

Als de vooraf in beslag genomen goederen geldsommen zijn die aan het COIV werden toevertrouwd, stort het COIV deze sommen, vermeerderd met de intresten vanaf de datum van inbeslagneming, op de rekening van de ontvanger van domeinen van het ambtsgebied van de rechtbank die het vonnis tot verbeurdverklaring heeft uitgesproken.

³⁴ Houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.

- *verbeurdverklarde roerende goederen die vooraf niet in beslag werden genomen:*

De procureur des Konings of de gemandateerde griffier richt een verzoek tot invordering aan de gewestelijke directeur van de domeinen van zijn arrondissement. Die stuurt het door aan de bevoegde ontvanger naargelang van de woonplaats van de veroordeelde. De ontvanger eist dan het goed rechtstreeks op bij de veroordeelde.

- *verbeurdverklarde onroerende goederen, al dan niet in beslag genomen:*

De procureur des Konings of de gemandateerde griffier richt een afschrift van de gerechtelijke beslissing die het eigendomsbewijs vormt, aan de gewestelijke directeur van de domeinen van zijn arrondissement, die zorgt voor de overschrijving ervan in het kantoor van de hypotheekbewaarder in kwestie.

- 117 Als de verbeurdverklarde goederen zich in het buitenland bevinden, voert de FOD Justitie de verbeurdverklaring verder uit. In dat geval zendt de griffier een met de uitspraak eensluidend afschrift, het uittreksel uit het vonnis of het arrest alsook een afschrift van de relevante dossierstukken aan het COIV voor verwerking en latere verzending aan de FOD Justitie.
- 118 Voor de eigenlijke tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaring zendt het COIV aan de ontvangers de informatie die het eventueel heeft vergaard over de solvabiliteit van de veroordeelde en de nodige aanwijzingen voor de tenuitvoerlegging van de straf.
- 119 De ontvangers storten de door het COIV overgedragen sommen en de opbrengst van de tegeldemaking van de verbeurdverklarde goederen op de rekening van de rijksmiddelenbegroting.
- 120 Overeenkomstig artikel 5, §2, van de wet van 26 maart 2003, moeten ze het COIV op de hoogte brengen van alle nuttige gegevens in verband met de tenuitvoerlegging.

2 Draagwijdte van de audit

- 121 Oorspronkelijk wilde het Rekenhof met de audit over de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen nagaan of alle gerechtelijke beslissingen in verband met verbeurdverklaringen ten uitvoer worden gelegd en in hoeverre en binnen welke termijn de vermogensgoederen effectief verbeurd werden verklaard.

Door de ontoereikende en onbetrouwbare beheersinformatie die bij de verschillende actoren beschikbaar was, heeft het Rekenhof die meting echter niet kunnen uitvoeren. Het heeft bijgevolg onderzocht hoe de reglementering wordt toegepast en in hoeverre het proces van de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen onder controle is.

- 122 Dat proces begint nadat de veroordeling tot verbeurdverklaring is uitgesproken en eindigt op het ogenblik dat het vermogensgoederen in het bezit komen van de domeinen of op het ogenblik van de beslissing tot oninvorderbaarheid van het goed.
- 123 Dit verslag evalueert niet het werk van het COIV, de griffies, de parketten en de ontvangers van de kantoren van domeinen op het vlak van inbeslagnemingen en het beheer van de in beslag genomen goederen, ook al heeft een voorafgaande inbeslagneming een aanzienlijke impact op de invordering van de verbeurdverklarde goederen. Inbeslagneming is een essentiële handeling ter voorbereiding van een beslissing tot verbeurdverklaring, maar het blijft een opsporings- of onderzoekshandeling die om die reden buiten het onderzoeksveld van de audit valt.

Daarom omvat de audit enkel de opdrachten van het COIV in verband met de tenuitvoerlegging van de beslissingen tot verbeurdverklaring en de rapportering daarover.

Op dezelfde wijze werden in de diensten van domeinen het beheer van de verbeurdverklarde goederen en de verkoop ervan niet onderzocht.

3 Methodologie en tijdspad

- 124 Dit deel van de audit van het Rekenhof analyseert de reglementering, de instructies en omzendbrieven en de toepassing ervan. Daarnaast steunt hij op gesprekken met de betrokken diensten. Die vonden plaats in dezelfde gerechtelijke arrondissementen als die voor de penale boeten, omdat de audits gezamenlijk werden uitgevoerd. Ook werden het COIV, magistraten van het openbaar ministerie, de dienst voor Strafrechtelijk Beleid en de AAPD bezocht.

Het onderzoek strekt zich in hoofdzaak uit over de correctionele rechtbanken, aangezien politierechtbanken niet vaak verbeurdverklaringen uitspreken. Het hof van beroep werd niet in aanmerking genomen. In Brussel werden wel het secretariaat van het parket-generaal, een advocaat-generaal bij het hof van beroep van Brussel en de griffie geconsulteerd.

De bevindingen werden besproken tijdens interviews met het COIV en de FOD Financiën.

- 125 De audit werd per brief op 16 februari 2005 aan de ministers van Justitie en van Financiën aangekondigd. De opdracht werd ook uiteengezet aan de Hoge Raad voor de Justitie en aan het college van procureurs-generaal.

De interviews en de controles werden samen met die voor de audit penale boeten uitgevoerd, van midden juni 2005 tot begin februari 2006. Later werd echter nog bijkomende informatie verkregen.

- 126 Het Rekenhof wenst te onderstrepen dat deze audit slechts kon worden gerealiseerd dankzij de goede medewerking van alle bezochte diensten.

- 127 Op 29 mei 2006 heeft het Rekenhof zijn voorontwerp van verslag over het deel Verbeurdverklaringen toegezonden aan het college van procureurs-generaal, aan de procureurs des Konings van de bezochte gerechtelijke arrondissementen, namelijk Antwerpen, Brussel, Luik, Mechelen en Doornik, aan het COIV, aan de dienst voor Strafrechtelijk Beleid, aan de voorzitters van de FOD's Financiën en Justitie en aan de AAPD.

De procureur des Konings van Doornik, de dienst voor Strafrechtelijk Beleid, het COIV en de AAPD hebben schriftelijk geantwoord binnen de termijn van een maand die hen was toegekend.

Bovendien werd op 23 juni 2006 bij het COIV een vergadering gehouden. Er werden toen documenten verstrekt om de informatie te vervolledigen over de middelen, activiteiten, verwezenlijkingen en plannen van het COIV.

- 128 Op 4 oktober 2006 heeft het Rekenhof zijn ontwerpverslag, dat zowel het gedeelte penale boeten als het gedeelte verbeurdverklaringen omvatte, aan de minister van Justitie en de minister van Financiën gestuurd.

De minister van Financiën heeft geantwoord bij brief van 30 oktober 2006.

De minister van Justitie heeft bij brief van 9 november 2006 een verlenging van de termijn gevraagd, die het Rekenhof haar heeft toegekend tot 10 december. De minister heeft haar commentaar bij brief van 8 december 2006 toegestuurd.

4 Tegensprekelijke procedure

- 129 De procureur des Konings van Doornik heeft enkele gerichte opmerkingen geformuleerd, die in de tekst werden verwerkt.

De dienst voor Strafrechtelijk Beleid heeft in grote lijnen ingestemd met het voorontwerp, maar verklaart de moeilijkheden in verband met de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen door de complexiteit van de materie, de recente oprichting van het COIV en de terughoudendheid om verbeurdverklaringen uit te spreken.

Het COIV heeft opgemerkt dat de inbeslagnemingen onlosmakelijk verbonden zijn met de verbeurdverklaringen en dat al zijn opdrachten complementair zijn. Op het vlak van de inbeslagnemingen en hun waardevast beheer zijn resultaten geboekt die een weerslag hebben op de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen. Die resultaten komen echter niet tot uiting in het voorgelegde voorontwerp van verslag, evenmin als de inspanningen in het kader van het onderzochte proces (mededelingen en vormingen, oprichting van de gegevensbank).

De gerichte opmerkingen van het COIV en de opmerkingen van de AAPD over de patrimoniale diensten zijn in de tekst verwerkt. Ze worden aangegeven door een vermelding in de marge. Het algemene commentaar is verwerkt in hoofdstuk 4.

- 130 Na afloop van de gedachtewisseling met de geauditeerde diensten werd de structuur van dit deel van het verslag gewijzigd en werd de tekst herzien. Bovendien werden de adviezen van de betrokken diensten in het verslag opgenomen, eventueel aangevuld met een commentaar, als de verdedigde opmerkingen of standpunten een nuttige bijdrage konden leveren tot het debat.
- 131 De minister van Financiën sluit zich aan bij de vaststellingen van het Rekenhof en vermeldt de langetermijnprojecten voor de modernisering en herstructurering van zijn departement. Hij uit ook de bereidheid om op korte termijn oplossingen te vinden voor de toestand die op het vlak van de verbeurdverklaringen werd vastgesteld.
- 132 De minister van Justitie is het eens met het Rekenhof dat de tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen nog niet optimaal verloopt. De minister onderschrijft de aanbevelingen stelt maatregelen voor om bepaalde problemen te verhelpen.³⁵

³⁵ De antwoorden van de minister van Financiën en van de minister van Justitie worden weergegeven als bijlage B en besproken in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 1

Tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen

133 Bij de tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen zijn heel wat instanties betrokken:

- bij Justitie: 5 parketten-generaal, 27 parketten van eerste aanleg met hun administratieve diensten voor uitvoering van straffen, de hoven en rechtbanken met hun griffies en het COIV;
- bij de FOD Financiën: de AAPD, die de algemene directie van de Niet-Fiscale Invordering (bevoegd voor de invordering van de geldsommen) en de algemene directie van de Patrimoniale Diensten groepeerd, waarvan de gewestelijke directies van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen alsmede de ontvangers van domeinen afhangen.

De ontvangers van de kantoren van de domeinen voeren de veroordelingen tot verbeurdverklaring uit, behalve voor verbeurdverklaarde goederen die zich in het buitenland bevinden. Het COIV leidt, krachtens overeenkomstig artikel 197bis Sv., de vervolgingen voor de invordering door de diensten van domeinen van de namens de procureur des Konings verbeurdverklaarde goederen.

Door een dergelijk gecentraliseerd en gespecialiseerd optreden in te stellen, wilde de wetgever een tussenschakel creëren tussen de procureurs des Konings en de ontvangers, om de invordering doeltreffender te maken en feedback te kunnen geven over de resultaten van de tenuitvoerlegging.

Een straf van verbeurdverklaring wordt als ten uitvoer gelegd beschouwd als de Staat in het bezit is getreden van het verbeurdverklaarde goed of als de Staat, na het nemen van de gepaste demarches, heeft vastgesteld dat het verbeurdverklaarde goed oninvorderbaar is.

1.1 De tenuitvoerlegging van alle vonnissen is niet verzekerd

134 Er bestaat geen systeem dat kan waarborgen dat alle definitieve vonnissen en arresten over verbeurdverklaringen ten uitvoer worden gelegd. Die waarborg zou veronderstellen dat alle beslissingen tot verbeurdverklaring worden toegezonden aan de diensten die ze ten uitvoer moeten leggen en dat die diensten voor elke beslissing de procedure van tenuitvoerlegging opstarten. Enerzijds blijkt er echter geen volledige en betrouwbare gegevensbank te bestaan met alle veroordelingen die deze exhaustiviteit zou kunnen verzekeren, en anderzijds blijken de ontvangers van domeinen op dit vlak geen enkele internecontrolemaatregel toe te passen.

1.1.1 Uiteenlopende praktijken bij de verzending van de uittreksels uit vonnissen aan de ontvangers van domeinen

135 De griffies en de parketten zijn niet altijd op de hoogte van de regels over de territoriale bevoegdheid van de ontvangers op het vlak van de tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen.

Voor de tenuitvoerlegging van de uittreksels van vonnissen kunnen de ontvangers van het kantoor van domeinen van de woonplaats van de veroordeelde, van de plaats waar het goed gelegen is of van het ambtsgebied van het gerecht bevoegd zijn (zie §116). In de grote steden bestaat er bovendien een apart kantoor van domeinen bevoegd voor verbeurdverklaringen, dat los van het kantoor van de penale boeten opereert, dat bevoegd blijft voor de invordering van de gerechtskosten.

Op dit vlak heeft de AAPD geen duidelijke informatie bezorgd.

Tijdens de audit werden verschillende praktijken vastgesteld:

- Sommige griffies zenden de uittreksels van vonnissen enkel toe aan de kantoren van de penale boeten van hun ambtsgebied.
- Andere griffies zenden de uittreksels aan het gewestelijk bureau van de AAPD dat voor hun ambtsgebied bevoegd is; dat bureau speelt de informatie vervolgens door aan de bevoegde ontvanger.
- Sommige griffies houden er geen rekening mee dat in Brussel, Antwerpen en Luik een kantoor van domeinen bestaat dat specifiek voor verbeurdverklaringen bevoegd is, naast het bureau van de penale boeten.
- In andere griffies worden de uittreksels van een veroordeling tot verbeurdverklaring niet aan de domeinen toegezonden. Ze worden systematisch aan de parketmagistraten toegezonden voor verder gevolg.

136 Dit gebrek aan uniformiteit en het feit dat sommige zendingen soms opnieuw naar een andere dienst moeten worden gestuurd, verhogen het risico dat een uittreksel niet bij de bevoegde ontvanger toekomt en dat de verbeurdverklaring niet ten uitvoer kan worden gelegd.

Commentaar van
de administratie

Standpunt van de AAPD:

De instructies over de relaties tussen de griffies en de patrimoniale diensten zijn al ettelijke jaren oud en werden samen met Justitie opgesteld. Dat neemt niet weg dat ze moeten worden geactualiseerd.

Niet enkel de interne instructies van de AAPD over de verbeurdverklaringen zouden moeten worden herzien, maar ook de bevoegdheidsregels van de ontvangers. Daartoe zou een lijst van de kantoren van domeinen en penale boeten moeten worden opgesteld waarin de bevoegdheden van iedere dienst in zijn relaties met de griffies in detail worden vermeld.

De AAPD kondigt aan dat ze eerstdaags via de minister van Financiën overleg wil plegen met de FOD Justitie, het COIV, de griffies en de parketten om de regels over de territoriale bevoegdheden van de ontvangers van domeinen te vereenvoudigen. Het is de bedoeling ertoe te komen dat alle uittreksels uit vonnissen en arresten bij één enkele ontvanger toekomen, ongeacht het voorwerp van de verbeurdverklaring.

Standpunt van het COIV:

Om het werk van alle optredende instanties te vereenvoudigen, is het duidelijk dat de procedure (en dus de wet) die momenteel wordt gevolgd, zou moeten worden gewijzigd zodat alle vonnissen en arresten van verbeurdverklaring alleen nog aan het COIV worden gestuurd, zodat wordt vermeden dat de griffiers die vonnissen en arresten twee keer moeten versturen.

1.1.2 Het COIV registreert niet volledig alle beslissingen tot verbeurdverklaring

137 Artikel 4, §1, van de wet van 26 maart 2003 bepaalt dat het COIV alle gegevens in verband met de verbeurdverklaring en de tenuitvoerlegging van de vonnissen en arresten van verbeurdverklaring van de patrimoniale goederen die samenhangen met misdrijven, verzamelt, beheert en verwerkt.

Het COIV voert de gegevens die de griffiers toezenden, in een gegevensbank die het zelf beheert. Sinds augustus 2004 omvat deze informaticatoepassing ook het beheer van de informatie over de inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen. De ingevoerde gegevens hebben betrekking op de inbeslagnemingen en de beslissingen tot verbeurdverklaring die sinds 1 september 2003 in kracht van gewijsde zijn gegaan, voor zover ze werden meegedeeld aan het COIV. De verplichting om de verbeurdverklaringen mee te delen is opgenomen in de wet maar is echter nog niet van kracht geworden.

138 De vermogensgoederen die worden geregistreerd, zijn die welke de omzendbrief van 2 april 2004 bepaalt, namelijk:

- geldsommen;
- effecten;
- motorvoertuigen en vaartuigen;
- andere roerende goederen met een waarde van meer dan 2.500 euro;
- onroerende goederen.

Het moet gaan om wettelijk verkoopbare goederen. De drempelwaarde die de omzendbrief voor roerende goederen vastlegt, is een duidelijke drempelwaarde, waarmee de politieambtenaar of de magistraat moet kunnen beoordelen of hij de beslissing moet meedelen aan het COIV of niet.

139 In de feiten blijkt dat het niet zeker is dat alle vonnissen en arresten tot verbeurdverklaring worden geregistreerd. Enerzijds worden de verbeurdverklaringen van roerende goederen die op minder dan 2.500 euro worden geraamd, krachtens de definitie van de notie van vermogensgoederen niet aan het COIV meegedeeld. Anderzijds ontvangt het COIV niet alle beslissingen die wel aan die definitie beantwoorden.

Dit drempelbedrag van 2.500 euro werd voorlopig vastgelegd opdat de wet realistisch zou kunnen worden toegepast en aangepast zou zijn aan de capaciteit van alle optredende instanties. Het was de bedoeling later in de wet een meer volledige beschrijving te geven van de notie van vermogensgoed en de Koning ermee te belasten criteria voor de praktische interpretatie vast te leggen. Deze intentie is gerealiseerd in artikel 6 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II)³⁶.

Het Rekenhof onderstreept dat deze drempelwaarde bepalend is voor de graad van exhaustiviteit van de registraties en van de opvolging van de verbeurdverklaringen door het COIV.

Op dit moment kan onmogelijk worden geschat welke impact een drempelbedrag van 2.500 euro voor bepaalde goederen heeft. Er is immers geen informatie beschikbaar over alle uitgesproken beslissingen.

Standpunt van het COIV:

Het COIV ontvangt slechts een fractie van de vonnissen en arresten houdende verbeurdverklaring. Daarvoor bestaan verschillende redenen. De voornaamste oorzaak is dat de griffies betere instructies moeten krijgen van de parketten. Het COIV kan geen algemene richtlijnen uitschrijven, omdat het daartoe het gezag mist en omdat deze materie in elk arrondissement anders is geregeld. Bovendien zijn sommige uitspraken houdende een verbeurdverklaring zo complex dat ze een

Commentaar van
de administratie

³⁶ *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006.

analyse vergen die eigenlijk op het niveau van het parket zou moeten gebeuren. In sommige gevallen bestaat een manifeste onwil om uitspraken aan het COIV mee te delen. Het COIV kan vanzelfsprekend slechts rekening houden met de uitspraken die het ontvangt.

In verband met de niet-exhaustiviteit denkt het COIV dat het mogelijk is de informatie af te punten dankzij het centraal strafregister waarin alle veroordelingen worden opgetekend, met inbegrip van de verbeurdverklaringen. Alle verbeurdverklaringen worden op dit moment echter in dezelfde rubriek opgenomen, zonder een onderscheid te maken tussen de patrimoniale verbeurdverklaring en de andere (goederen die moeten worden vernietigd omdat ze illegaal zijn of bewijsstukken zonder verkoopwaarde bijvoorbeeld). Het COIV heeft gevraagd dat die afzonderlijk zouden worden ingevoerd, maar een werkgroep moet nog de praktische uitvoering onderzoeken. Het is de bedoeling de lijsten van het strafregister te vergelijken met de gegevensbank in september 2007 en dan in voorkomend geval de handelingen te stellen om de verjaring te stuiten.

- 140 Omdat geen informatie over het type verbeurdverklaarde goederen wordt gegeven, is het Rekenhof van oordeel dat de vergelijking van informatie via het centraal strafregister niet voldoende garantie zal bieden, ook al worden de patrimoniale goederen onderscheiden van de niet-patrimoniale. Het merkt bovendien op dat die controle, die nog niet wordt toegepast, a posteriori zou gebeuren en dan nog op niet-permanente basis. Pas na lange tijd zou kunnen worden vastgesteld dat verbeurdverklaarde goederen niet werden ingevorderd, wat nadelig zou zijn voor de doeltreffendheid van de invordering.

1.1.3 De domeinen volgen de ontvangst van de uittreksels uit vonnissen niet op

141 De ontvangers van domeinen beschikken over geen enkel middel om zich ervan te vergewissen dat ze wel alle beslissingen hebben ontvangen die ze ten uitvoer moeten leggen. Om hiervoor internecontrolemaatregelen in te voeren, moeten ze de ten uitvoer te leggen verbeurdverklaringen en de uitgesproken vonnissen met elkaar in verband kunnen brengen. Zoals het proces nu georganiseerd is, kan die link niet worden gemaakt.

- Per gerechtelijk arrondissement een internecontrolemaatregel invoeren, bijvoorbeeld op basis van een volgnummer van de vonnissen om de volledigheid te garanderen, is niet mogelijk. Als er geen voorafgaande inbeslagname is gebeurd, wordt immers op basis van de woonplaats van de veroordeelde bepaald welk kantoor van domeinen bevoegd is. Die bevoegdheidsregel heeft ook tot gevolg dat als in eenzelfde vonnis verschillende personen tegelijk worden veroordeeld, verschillende ontvangers bevoegd kunnen zijn, op basis van de woonplaats van de betrokkenen. Hierdoor neemt het risico van onvolledigheid of inefficiëntie van het proces toe.
- Als de goederen voordien in beslag zijn genomen, bezorgen de de griffie of de politiediensten ze in principe aan de ontvanger van domeinen als het vonnis tot verbeurdverklaring definitief wordt. Bij het proces-verbaal dat daarbij aan de ontvanger wordt overhandigd, zit geen uittreksel uit het vonnis. Er kan dus niet worden vergeleken met een vonnis.

Het COIV heeft bij zijn activiteiten vastgesteld dat in beslag genomen goederen, soms al ettelijke jaren, verbeurd verklaard waren zonder dat de ontvangers daarvan op de hoogte waren gebracht.

- 142 Een interne controle naar de tenuitvoerlegging van alle vonnissen en arresten is nochtans noodzakelijk. De verschillende optredende instanties waarmee er contact was, meer bepaald het COIV en bepaalde leden van het parket, hebben niet enkel de toestand bevestigd en het risico dat niet alle vonnissen ten uitvoer worden gelegd, maar ze hebben ook vastgesteld dat vonnissen in het verleden effectief niet ten uitvoer werden gelegd.

Standpunt van de AAPD

Hoewel het verslag enkel betrekking heeft op het proces dat volgt op de uitspraak van de rechter, wensen de patrimoniale diensten niettemin er de aandacht op te vestigen dat heel wat vonnissen van verbeurdverklaring niet ten uitvoer worden gelegd omdat ze het niet mogelijk maken de verbeurdverklaarde zaak duidelijk te identificeren.

Om dat probleem te verhelpen, zou een gegevensbank kunnen worden opgesteld die zou worden gevoed op het ogenblik zelf dat de tekst van het vonnis wordt geredigeerd. Daardoor zou de rechter ertoe verplicht worden het voorwerp van de verbeurdverklaring direct en nauwkeurig te identificeren. Dat zou de tenuitvoerlegging vergemakkelijken en zou het mogelijk maken die tenuitvoerlegging op te volgen en in het oog te houden.

In de praktijk bestaat er geen enkel systeem waarmee kan worden gecontroleerd of de vonnissen ten uitvoer worden gelegd. Wanneer de vonnissen worden toegezonden aan de ontvangkantoren van domeinen en penale boeten, gebeurt dat bovendien met het oog op de invordering van de gerechtskosten en worden ze dus enkel met het oog daarop geanalyseerd.

Bij verbeurdverklaringen begint het werk van de ontvanger als hij het proces-verbaal van overhandiging ontvangt. Zoals het Rekenhof preciseert, zit daarbij geen vonnis, zodat iedere vergelijking onmogelijk wordt. Het proces-verbaal van overhandiging is in het algemeen geïndividualiseerd als het goed niet is opgeslagen bij de griffie; in dat geval wordt de reden van de overhandiging vermeld. Wanneer het goed echter bij de griffie is opgeslagen, gebeurt de overhandiging echter op globale wijze zonder dat de lijst de verbeurdverklaarde goederen preciseert.

- 143 De wet van 19 maart 2003 heeft tot slot artikel 121, 3^e lid, van het KB van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken gewijzigd om eraan toe te voegen dat, binnen een termijn van drie dagen *“de griffier aan de centrale Administratie van de Registratie en Domeinen, verantwoordelijk voor de werking van de gegevensbank penale boeten, verbeurdverklaringen en gerechtskosten in strafzaken, via elektronische weg de elementen overmaakt die vervat zijn in elk uittreksel, en die noodzakelijk zijn voor de verwerking van de gegevens betreffende de penale boeten, de verbeurdverklaringen en de gerechtskosten in strafzaken”*.

Deze wetswijziging had tot doel de griffies de mogelijkheid te bieden de uittreksels uit vonnissen via elektronische weg mee te delen en niet meer op papier, in het kader van de uitvoering van het Phenix-project. Met deze wijziging werd de AAPD verantwoordelijk gemaakt voor een gegevensbank voor de bijzondere verbeurdverklaringen, om de invordering doeltreffender te maken via een geautomatiseerde verwerking.

Deze bepaling is echter nog altijd niet in werking getreden, omdat nog geen koninklijk besluit van uitvoering is genomen. Doordat er nog geen gegevensbank is, blijft de uitvoering van die bepaling gehypothekeerd.

Commentaar van
de administratie

Standpunt van de AAPD

De patrimoniale diensten kunnen op dit moment geen gegevensbank met alle informatie over de verbeurdverklaringen opstellen, te meer omdat de verbeurdverklaringen ook betrekking hebben op voorwerpen van zeer geringe waarde, op goederen die wettelijk niet kunnen worden verkocht of op goederen die zijn verdwenen bij de overhandiging aan de patrimoniale diensten (bijvoorbeeld een voertuig dat niet in beslag is genomen vóór de veroordeling).

Een dergelijke gegevensbank zou ontegensprekelijk heel nuttig zijn voor alle actoren en voor de patrimoniale diensten in het bijzonder maar zou manifest slechts goed kunnen worden samengesteld in een vroeger stadium.

1.2 Het proces van de invordering van de vermogensgoederen is onvoldoende onder controle

- 144 In het algemeen hebben de instanties het proces van de tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen slecht in de hand, zowel vanuit het oogpunt van het beheer als vanuit dat van de interne controle.

De ontvangers van domeinen oefenen hun activiteiten autonoom uit, zonder sturing van de AAPD. Het COIV kan de coördinerende rol waarmee de wetgever het inzake de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen heeft belast, niet ten volle uitoefenen.

1.2.1 Soms verwarde interpretaties van de bevoegdheden van de optredende instanties

- 145 Welke taken voor de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen moeten worden gedaan, hangt af van de aard en de lokalisatie van de vermogensgoederen die moeten worden ingevorderd, en ook van het feit of ze vooraf in beslag werden genomen of niet. De wetgeving is ingewikkeld, er zijn veel optredende instanties en naar eigen zeggen is hun rol niet altijd duidelijk.

De toestand in de praktijk toont aan dat niet iedereen zijn rol, zoals vastgesteld in de geldende regelgeving, en de procedures beschreven in de bestaande teksten, altijd eenvormig toepast.

- 146 Naast de moeilijkheden onderstreept in punt 1.1.1 om te bepalen welke ontvanger bevoegd is voor de tenuitvoerlegging, is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor de inbezitneming.

Als de verbeurdverklaarde goederen vooraf in beslag genomen zijn, overhandigen de griffies of de politiediensten ze in principe aan de ontvangers. Als het om geld gaat of als de in beslag genomen goederen werden vervreemd of onder waarborg teruggegeven, stort het COIV de overeenstemmende bedragen op de rekeningen van de ontvangers.

Indien de goederen niet vooraf in beslag zijn genomen, is de verantwoordelijkheid voor de inbezitneming minder duidelijk. De instructies van de AAPD³⁷ preciseren dat de procureur des Konings het verzoek tot invordering richt aan de gewestelijke directeur der Registratie bevoegd voor zijn rechtsgebied, die de aanvraag doorzendt naar de ontvanger bevoegd voor de woonplaats van de veroordeelde. Die

³⁷ Zie de paragrafen 188⁴ van de algemene instructie A (Boeten en gerechtskosten) van de administratie van domeinen en 1650 e.v. van instructie D (Domeinen).

laatste eist dan het goed rechtstreeks op bij de veroordeelde. De algemene directie van de Patrimoniale Diensten is echter van oordeel dat, wanneer een verbeurdverklaard goed dat van nature roerend is, moet worden ingevorderd, haar rol er enkel in bestaat de goederen te beheren en te verkopen die haar worden overhandigd door de griffies of de politie, die door het openbaar ministerie met de inbezitting kan worden belast.

De Staat wordt van rechtswege eigenaar van verbeurdverklarde goederen. De gerechtelijke beslissing vormt het eigendomsbewijs van het goed. Om die eigendomsoverdracht aan derden te kunnen tegenwerpen, moet de gerechtelijke beslissing worden overgeschreven in het kantoor van de hypotheekbewaarder. De instructies bepalen dat de gewestelijke directeur van domeinen, aan wie de procureur des Konings de gerechtelijke beslissing moet toezenden, die formaliteit moet vervullen.

Standpunt van de AAPD

De AAPD wijst er in verband met de onroerende goederen op dat het comité tot aankoop van onroerende goederen, dat het goed moet verkopen, in de praktijk die formaliteit zal vervullen (zonder die formaliteit is verkoop niet mogelijk).

- 147 Uit de gesprekken bij de griffies en met de ontvangers van domeinen blijkt dat ze geen duidelijk beeld hebben van het proces van de verbeurdverklaringen en van de juiste rol van het COIV.

Het COIV heeft nochtans herhaaldelijk zijn werking en zijn doelstellingen toegelicht bij de parketten, de onderzoeksrechters, de politie. Het heeft opleidingen gegeven aan de magistraten.

Het COIV bestaat echter nog maar sinds 1 september 2003.

- 148 Tijdens het onderzoek hebben het COIV en vertegenwoordigers van de algemene directie van de Patrimoniale Diensten die ressorteert onder de AAPD, een ontmoeting gehad om een samenwerkingsakkoord goed te keuren dat de rollen, de werkwijzen en de informatiestromen, inzonderheid voor verbeurdverklaringen, vastlegt. Dat samenwerkingsakkoord tussen het COIV en de patrimoniale diensten werd op 30 maart 2006 ondertekend.

Dat akkoord regelt echter niet de kwestie van de invordering van de lichamelijke roerende goederen die vooraf niet in beslag werden genomen.

- 149 Gelet op het aantal optredende instanties die ressorteren onder verschillende hiërarchische overheden, moeten het proces en de activiteiten die van iedereen worden verwacht, nauwkeurig en duidelijk worden beschreven en meegedeeld.

Standpunt van het COIV

Het COIV verklaart nog steeds beschikbaar te zijn om informatie te verstrekken en er is een specifieke vorming gepland in november 2003 voor de ontvangers en de commissarissen van de comités tot aankoop van onroerende goederen. Er werd echter vastgesteld dat sommige ambtenaren en magistraten ietwat terughoudend zijn om de wet van 26 maart 2003 toe te passen of om contact op te nemen met het COIV. Daardoor beschikt het COIV niet over alle inlichtingen waarover het overeenkomstig de wet zou moeten beschikken.

Commentaar van
de administratie

Commentaar van
de administratie

Het COIV heeft er echter de aandacht gevestigd dat het niet opportuun zou zijn een nieuwe omzendbrief uit te werken terwijl heel wat wettelijke bepalingen worden aangepast (definitie van de patrimoniale goederen, kennisgeving van de vonnissen en arresten, evaluatie van de solvabiliteit van de veroordeelden, ...). Die wijzigingen hebben tot doel de wet van 26 maart te verduidelijken, sommige bepalingen te vereenvoudigen en de teksten aan te passen aan de praktische werkwijzen die het COIV hanteert.

1.2.2 Nog onvoldoende coördinatie en steun

- 150 De memorie van toelichting van de wet van 26 maart 2003 had gewezen op het ontbreken van informatie over de verbeurdverklarde en verbeurd te verklaren goederen, het gebrek aan feedback en karige interacties tussen de verschillende bij het proces optredende instanties. Wat dat laatste punt betreft, preciseerde de tekst van de toelichting:

“Thans verloopt de interactie tussen de diverse parketten en de Administratie van Domeinen erg diffuus en op zijn zachtst gezegd niet eenvormig. Bovendien ontbreekt een centraal aanspreekpunt voor de Administratie van Domeinen, en interpreteren de verschillende griffies de wettelijke bepalingen (onder andere artikel 197 van het Wetboek van Strafvordering) en de erop geënte omzendbrieven elk op hun eigen wijze.

De diversiteit en daaruit voortvloeiende problemen zijn dermate groot, dat het aangewezen is om de relatie met de Administratie van Domeinen inzake de uitvoering van de hier bedoelde patrimoniale sancties exclusief toe te vertrouwen aan het Centraal Orgaan. Derwijze hebben zowel de parketten, de griffies en de Administratie van Domeinen een gezamenlijk aanspreekpunt, en kunnen alle problemen centraal worden geëvalueerd, op uniforme wijze en zo nodig op dwingende wijze worden opgelost.

Ook in dat verband weze trouwens aangestipt dat het gebrek aan aandacht voor deze materie, naast een overbodige werklast voor alle betrokken diensten, heeft geleid tot hoogst inefficiënte patrimoniale strafuitvoering met als gevolg het overvloedig bestaan van papieren sancties, alsmede tot een niet onbelangrijk gebrek aan inkomsten voor de schatkist.”

- 151 Deze vaststellingen hebben de wetgever ertoe gebracht de centralisatie van de informatie, de rapportering (zie volgend hoofdstuk) en de coördinatie van de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen toe te vertrouwen aan het COIV.

Artikel 3, §2, 5°, van de wet van 26 maart 2003 bepaalt dat het COIV de tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten houdende verbeurdverklaring moet coördineren. Bovendien bepaalt artikel 15 dat het orgaan, onverminderd de bevoegdheid van de directeur van de Registratie en Domeinen, de mogelijkheden van de veroordeelde tot voldoening van de hem opgelegde straffen kan onderzoeken en deze gegevens kan meedelen aan de ontvangers van domeinen³⁸. Die beschikken vaak over weinig informatie over de solvabiliteit van de personen die veroordeeld zijn tot de verbeurdverklaring van soms aanzienlijke bedragen.

³⁸ In dat kader kan het orgaan de personen en bedrijven ondervragen die worden beoogd in artikel 2 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld. Het kan ook de administratieve diensten van de Staat ondervragen en via de procureur des Konings een beroep doen op de politiediensten.

152 Artikel 197bis Sv.³⁹ preciseert bovendien: “De vervolgingen tot invordering van verbeurdverklarde goederen worden in naam van de procureur des Konings gedaan door de directeur van Registratie en Domeinen, volgens de aanwijzingen van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring. De directeur van Registratie en Domeinen verricht alle handelingen en stelt alle vorderingen in die vereist zijn ter inning of ter vrijwaring van de rechten die voor de Schatkist voortvloeien uit het vonnis. Het instellen van vorderingen in rechte vereist een voorafgaandelijk overleg met het Centraal orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring.”

Dat artikel 197bis voert een specifieke regeling in voor de tenuitvoerlegging van de straffen van verbeurdverklaring, die op twee punten afwijkt van artikel 197 Sv., dat van toepassing blijft voor de invordering van de boeten en de gerechtskosten. Enerzijds leidt en controleert niet meer de procureur des Konings⁴⁰ de tenuitvoerlegging, maar wel het Centraal Orgaan, en anderzijds kan de invordering, als hiervoor gerechtelijke stappen nodig zijn, niet meer worden ingesteld zonder voorafgaand overleg met het COIV. Het vonnis wordt echter nog steeds ten uitvoer gelegd in naam van de procureur des Konings.

Die eigen regeling wordt als volgt gemotiveerd in de commentaar bij de artikelen van het ontwerp dat de wet van 26 maart 2006 is geworden:

“De grotere complexiteit van de invordering van verbeurdverklarde zaken ten opzichte van de uitvoering van geldboeten en gerechtskosten, verantwoordt inderdaad een aparte regeling. Thans valt immers vast te stellen dat een aantal verbeurdverklaringen niet worden uitgevoerd omdat zij niet ter kennis van de Administratie van de Domeinen gebracht worden. Bovendien kan de invordering van verbeurdverklarde zaken betrekking hebben op een complex geheel van goederen van diverse aard, in tegenstelling tot de invordering van geldboeten en gerechtskosten (die louter geld betreffen).”

153 De coördinatieopdracht van het COIV veronderstelt dat eerst de volgende taken worden uitgevoerd:

- de activiteiten coördineren die worden verwacht van de verschillende optredende instanties die onder verschillende hiërarchische overheden ressorteren, in hoofdzaak de griffies, de parketten en de ontvangers van domeinen;
- de nodige steun verlenen aan de ontvangers van domeinen, die de ten uitvoer te leggen uittreksels uit vonnissen of arresten rechtstreeks ontvangen;
- erop toezien dat de AAPD rekenschap aflegt over de resultaten van de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen;
- erop toezien dat de parketten feedback krijgen over de resultaten van de tenuitvoerleggingen.

Wegens de talrijke optredende instanties, hun gedecentraliseerde organisatie, het feit dat ze onder verschillende hiërarchische overheden ressorteren, hun complexe werkingsregels, de complexiteit van de materie en de uiteenlopende aard van de verbeurd te verklaren goederen, is het van primordiaal belang dat deze opdracht wordt verwezenlijkt om het proces volledig in de hand te houden.

³⁹ Ingevoegd door artikel 4 van de wet van 19 maart 2003, in werking getreden op 1 september 2003.

⁴⁰ Zie het wetsontwerp houdende oprichting van een Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring en houdende bepalingen inzake het waardevast beheer van in beslag genomen goederen en de uitvoering van bepaalde vermogenssancties, Memorie van toelichting, *Parl. St. Kamer*, 2002-2003, DOC 50/2117/001, p. 11.

- 154 Het COIV heeft al een aantal initiatieven en acties ondernomen in het kader van zijn opdracht van de tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen: het heeft via het college van procureurs-generaal een omzendbrief met voorlopige richtlijnen verspreid, overlegvergaderingen met de parketten en hun griffies en periodieke vergaderingen met de referentiemagistraten gehouden, opleidingen georganiseerd, over een samenwerkingsakkoord met de AAPD onderhandeld.

Deze coördinatie en het centraliseren van de bijbehorende gegevens (artikel 3, §2, 2°) verlopen echter niet zonder moeilijkheden. De audit heeft aangetoond dat het COIV niet alle informatie ontvangt die het volgens de wet toegestuurd zou moeten krijgen. Dat geldt voor de informatie vanuit de griffies (zie § 135) en voor die van de domeinen (zie § 174). Niet alle optredende instanties weten altijd duidelijk wat de verplichtingen van de specifieke actoren zijn en welke informatie van hen worden verwacht (zie § 135 over de verzending door de griffies en § 146 over de onduidelijkheid van de rol van de ontvangers). De domeinen doen weinig beroep op de steun van het COIV, dat nochtans specifiek is opgericht om de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen te vergemakkelijken. De rapporteringsproblemen worden in het volgende hoofdstuk geanalyseerd.

- 155 Als conclusie kan worden gesteld dat de resultaten van het COIV op het vlak van de coördinatie en ondersteuning nog ontoereikend zijn. De uitvoering van de taken van het orgaan wordt bemoeilijkt doordat de wet het te weinig bevoegdheden heeft toegekend, hoewel de intenties van de wetgever anders waren. Ook beschikt het maar over beperkte middelen.

Commentaar van
de administratie

Standpunt van het COIV

Het COIV herinnert eraan dat het in essentie een ondersteunende dienst is waaraan bepaalde informatie moet worden meegedeeld en die bepaalde in beslag genomen zaken beheert. Slechts vier personen houden zich bezig met de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen voor heel België, onder wie twee verbindingsofficieren. Het COIV heeft geen enkele zeggenschap over de administraties van de patrimoniumdiensten en de niet-fiscale invordering. Het heeft dan ook geen enkele mogelijkheid om die administraties te verplichten om verbeurdverklaringen op een bepaalde wijze ten uitvoer te leggen, noch om cijfers over de tenuitvoerlegging te eisen. Het COIV wordt bijgevolg geconfronteerd met zeer verschillende gewoonten van lokale ontvangers; de ene neemt daarbij zijn taken al meer ter harte dan de andere. De verbindingsofficieren van de domeinen verzetten aanzienlijk wat werk om binnen deze verscheidenheid toch concrete resultaten te boeken.

Telkens een ontvanger de hulp van het COIV inroept, krijgt hij die ook. Wanneer het COIV kennis krijgt van een vonnis of arrest dat aanleiding geeft tot een belangrijke tenuitvoerlegging, wordt zoveel mogelijk spontaan contact opgenomen met de bevoegde ontvanger om de nodige duiding te geven (bv. objectconfiscatie versus waardeconfiscatie, afrekening met hypothecaire schuldeiser, samenspraak met politiediensten voor de overdracht van de goederen...). Zo nodig wordt een plaatsbezoek gebracht om de situatie in het kantoor van de ontvanger zelf te bespreken. Intussen heeft zowat elke ontvanger van de Patrimoniumdiensten in België op het ene of het andere moment het bezoek gehad van een verbindingsofficier.

Het COIV heeft naar aanleiding van de tegensprekelijke procedure ook een aantal plannen aan het Rekenhof uiteengezet die het van juli 2006 tot eind 2007 wil realiseren. De plannen beogen een intensievere communicatie en vorming van de verschillende betrokken instanties, het organiseren van ontmoetingen per arrondissement van het hof van beroep met de magistraten van het openbaar ministerie, de griffies van de correctionele rechtbanken, de uitvoeringsdiensten van de parketten en de ontvangers van domeinen. Het orgaan is ook van oordeel dat het systematisch een solvabiliteitsonderzoek zou kunnen uitvoeren dat de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaring zou vergemakkelijken. In dat perspectief werd een aanvraag ingediend om toegang te krijgen tot de gegevensbanken van de FOD Financiën.

De Ministerraad heeft op 20 juli 2006 de aangevraagde computerverbindingen met de gegevensbanken van Financiën goedgekeurd.

1.2.3 De AAPD volgt de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaring niet op

- 156 De gedecentraliseerde organisatie van de kantoren van de ontvangers en de autonomie die deze decentralisatie de ontvangers biedt, zou moeten worden gecombineerd met de verplichting om verantwoording over de resultaten van hun activiteiten af te leggen aan de AAPD. Daarnaast zou een beheerssysteem moeten worden ingevoerd waarmee de AAPD het gedeelte van het proces dat de ontvangers uitvoeren, overkoepelend kan beheren.
- 157 Uit de bezoeken ter plaatse blijkt echter dat die waarschuwingsinstrumenten niet werden ingesteld. De Administratie beschikt, buiten de voorlegging van financiële staten, over geen enkele beheersinformatie om de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen te kunnen evalueren. Ze heeft evenmin een gestructureerd informatiesysteem uitgebouwd.

Er moet worden onderstreept dat het aan de hand van de voorgelegde financiële staten niet mogelijk is zich een oordeel te vormen over de werking van de kantoren. De rekeningen vermelden immers enkel de ontvangsten in het jaar waarin ze zijn geïnd, zonder te kijken naar het jaar van de veroordeling en zonder dat er enige link wordt gelegd met het bedrag dat ingevorderd moet worden.

De AAPD oefent daarenboven geen enkele controle uit op de activiteiten van de kantoren. Op gewestelijk vlak worden periodiek inspecties georganiseerd, vooral boekhoudkundig, maar de resultaten ervan worden niet meegedeeld aan de Administratie. De betrouwbaarheid van de controle van de inspecteur wordt bovendien nadelig beïnvloed door de lacunes in de financiële staten die de kantoren opmaken en waarop zijn inspectie in hoofdzaak steunt.

- 158 In die context kan de AAPD niet voldoende zekerheid hebben dat de verrichtingen integer verlopen en dat elk risico op verduistering onder controle is.

Standpunt van de AAPD

De AAPD stelt in haar antwoord: *“De opmerking is volkomen gerechtvaardigd. De ontvanger is momenteel autonoom en wordt enkel gecontroleerd door zijn gewestelijke directie. Alle controlesystemen op het vlak van het beheer of de boekhouding zijn beperkt tot de gewestelijke entiteiten. Door een geïnformatiseerd beheer van de kantoren zou het mogelijk moeten zijn de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaring beter in de hand te houden. De door de AAPD geplande initiatieven en prioritaire acties zouden ertoe moeten leiden dat het geheel beter in de hand kan worden gehouden.”*

Commentaar van
de administratie

Hoofdstuk 2

Rapportering

- 159 Om de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen te kunnen beoordelen, zouden enerzijds moeten beschikken over kwaliteitsvolle financiële informatie over de gevolgen die werden gegeven aan de uitgesproken verbeurdverklaringen, en anderzijds over beheersinformatie waarmee kan worden ingeschat of het proces doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd (percentage van tenuitvoerlegging van de vonnissen, percentage van inbezitneming in vergelijking met de uitgesproken vonnissen, berekend op basis van het feit of er al dan niet een voorafgaande inbeslagneming was, per type misdrijf, opvolging van de termijnen, ...). Deze informatie is van essentieel belang voor de analyse van de resultaten en om eventueel corrigerende maatregelen te nemen.

2.1 De informatie die over de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen wordt verzameld, is onvolledig.

- 160 Het COIV moet volgens de wet alle gegevens verzamelen, beheren en behandelen over inbeslagnemingen, verbeurdverklaringen en de tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten houdende bijzondere verbeurdverklaring van vermogensgoederen die verband houden met misdrijven. Het moet daarvoor ook een gegevensbank ontwikkelen. De gegevens moeten gecentraliseerd en geïnformatiseerd worden opgeslagen en bewaard gedurende tien jaar, in voorkomend geval te verlengen tot de verjaringsdatum van de straf.
- 161 De gegevensbank van het COIV registreert de inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen die beantwoorden aan de notie van vermogensgoederen die verband houden met misdrijven, zoals gedefinieerd in de omzendbrief van 2 april 2004, op voorwaarde dat ze effectief aan het COIV zijn gemeld (zie § 137 tot 139). De gegevensbank bevat dus niet alle beslissingen tot verbeurdverklaring van vermogensgoederen.

Op dit moment zijn de verschillende gegevensbanken bij Justitie en het COIV niet gekoppeld. Daarenboven wordt volgens het COIV in de huidige fase niet overwogen de gegevensbank te incorporeren in het Phenix-project dat de verschillende informatiesystemen bij het gerecht wil integreren.

De kwaliteit van de gegevens die het COIV beheert, is bijgevolg afhankelijk van de informatie die wordt meegedeeld. Het COIV kan immers niet garanderen dat de toegezonden informatie betrouwbaar is. Normaal moet het orgaan niet enkel het uittreksel ontvangen maar ook het vonnis en de inventaris van de verbeurdverklaarde goederen. Volgens het COIV is de toegezonden informatie soms onvolledig en zijn niet altijd alle velden van de gegevensbank ingevuld.

De gegevensbank is vooral opgevat als een ondersteunend instrument voor de verwerking van de in beslag genomen goederen en voor het waardevast beheer van de beslagleggingsdossiers die aan het COIV worden toevertrouwd. Ze dekt de verschillende soorten goederen op ongelijke wijze af, ook al registreert ze alle verbeurdverklaringen die worden gemeld, ongeacht of de goederen vooraf in beslag werden genomen of niet. Zo is de structuur van de gegevensbank meer gericht op het beheer van de geldsommen en de effecten. Voor de verbeurdverklaringen van roerende en onroerende goederen is de informatie daarentegen heel beperkt: de geraamde waarde wordt zelden opgegeven en in het algemeen kan het goed niet worden geïdentificeerd.

Voor de opvolging van de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen zijn de gegevens meer ontwikkeld voor de verbeurdverklaringen van geldsommen. Het systeem maakt het mogelijk de ontvanger te identificeren die de verbeurdverklaring uitvoert, de rekening die werd gecrediteerd als het COIV het in beslag genomen bedrag beheert⁴¹, het gestorte bedrag, de datum en de eventuele opmerkingen. Deze gegevensbank bevat ook informatie over de interne opvolging van de dossiers. Voor de andere verbeurdverklaarde goederen zijn de geregistreerde gegevens voor de opvolging beknopter en afhankelijk van de feedback van de ontvangers.

Hoewel de wettelijke grondslag voor de verbeurdverklaring wordt geregistreerd, is het echter niet mogelijk de verschillende categorieën van verbeurdverklaarde goederen⁴² te onderscheiden. Nochtans kan deze precisering nuttig zijn om de toepassing van de wet te onderzoeken en de resultaten van de tenuitvoerlegging te verklaren.

- 162 De gegevensbank maakt het weliswaar mogelijk de activiteiten van het COIV te traceren, maar ze dekt het optreden van de andere instanties in het proces niet of onvoldoende af. Ze is evenmin opgevat en gevoed om de traceerbaarheid van heel het proces en de rapportering erover te verzekeren.

Het COIV is zich bewust van de huidige zwakke punten van dat systeem. Het is bezig ze te verhelpen om de opvolging van de tenuitvoerlegging van elk dossier te verbeteren (vermelding van de datum van verjaring, registratie van de tekortkomingen in de vonnissen, ...). De gegevensbank is momenteel ontwikkeld in een trage en qua capaciteit beperkte omgeving. Tegen oktober 2006 is gepland dat ze zal migreren naar een performanter informaticasysteem voor gegevensbeheer.

- 163 De AAPD heeft evenmin één informatiesysteem tot stand gebracht voor alle ontvangers, waarmee alle stappen van de invordering en de verkoop van de verbeurdverklaarde goederen zouden kunnen worden opgevolgd (zie § 143).

- 164 Op dit moment bestaat er noch bij Justitie noch bij Financiën een gegevensbank die voldoende betrouwbaar en volledig is om te dienen als basis voor een kwaliteitsvolle rapportering over de activiteiten van alle instanties die bij de tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen betrokken zijn.

2.2 De financiële staten vertonen lacunes.

Boekhouding van de AAPD

- 165 De boekhouding van de AAPD is, wat verbeurdverklaringen betreft, enkel een kasboekhouding.

Aangezien de ontvangers van domeinen de uittreksels van vonnissen niet systematisch ontvangen, kan onmogelijk een verband worden gelegd tussen het vonnis of arrest dat de verbeurdverklaring uitspreekt, het ingevorderde of in te vorderen goed en de eventuele verkoopwaarde van dat goed.

⁴¹ Het COIV ontfermt zich over de sommen in euro en in een tiental vreemde munten.

⁴² Categorieën van verbeurdverklaarde goederen zijn: het voorwerp van het misdrijf, het instrument van het misdrijf, de opbrengst van het misdrijf, de vermogensvoordelen die rechtstreeks uit het misdrijf worden gehaald, de goederen en waarden die in plaats hiervan zijn gekomen, de inkomsten van die geïnvesteerde voordelen, ... Eenzelfde wettelijke grondslag kan worden gebruikt als basis voor de verbeurdverklaring van verschillende categorieën van goederen.

Om dezelfde redenen kan op basis van de vonnissen evenmin worden nagegaan wat er is gebeurd met de verbeurdverklearde goederen en kan bijgevolg de bestemming ervan niet worden gecontroleerd.

Er bestaat geen inventaris van de in te vorderen goederen en de meeste verbeurdverklearde roerende goederen worden bij openbare verkopen verkocht samen met andere goederen. Er is dus veel geld in omloop want er moet contant worden betaald.

- 166 Er bestaat bijgevolg geen garantie dat de ontvangsten uit de verbeurdverklearde goederen correct worden aangerekend op het overeenstemmende ontvangstartikel voor verbeurdverklaringen in de boekhouding. Ook is er geen garantie dat alle ontvangsten uit de verkoop van verbeurdverklearde goederen wel degelijk in de boekhouding werden geregistreerd.

Het huidige beheer van de kantoren van domeinen en de huidige interne controle zijn ontoereikend om dat risico onder controle te houden.

- 167 Omdat een minimale boekhoudkundige omkadering ontbreekt en omdat de goederen niet kunnen worden getraceerd en er geen passende communicatie naar de Algemene Administratie toe is, is het Rekenhof van oordeel dat er een belangrijk risico bestaat dat de integriteit tijdens het verloop van die verrichtingen wordt aangetast.

Beheer van de geldsommen door het COIV

- 168 Het COIV beheert krachtens artikel 12 van de wet van 26 maart 2003 de geldsommen die bij een opsporingsonderzoek of bij een gerechtelijk onderzoek in beslag zijn genomen⁴³.

De sommen die op zijn rekening worden gestort, beheert het COIV onder zijn verantwoordelijkheid voor rekening van derden.

Zodra de strafrechter de verbeurdverklaring uitspreekt, gaat de eigendom over naar de Staat en moet het COIV de geldsom in kwestie op de rekening van de bevoegde ontvanger storten, voor zover ze niet moet worden teruggegeven aan een burgerlijke partij of aan een derde. Op dit moment ondertekenen de directeur en de adjunct-directeur van het COIV die betalingen.

In de praktijk stort het COIV de in beslag genomen sommen slechts periodiek op de rekening van de ontvangers gestort. Volgens de wet mag het COIV echter alleen in beslag genomen sommen beheren. De verbeurdverklearde bedragen die het COIV bewaart, en die niet moeten worden teruggestort, zijn openbare gelden die enkel kunnen worden bewaard onder de aansprakelijkheid van een rekenplichtige die aan de rechtsmacht van het Rekenhof is onderworpen⁴⁴.

Eind december 2005 verklaarde het COIV dat de sommen op zijn bankrekeningen 65 miljoen euro beliepen. Dat bedrag heeft zowel betrekking op inbeslagnemingen als op verbeurdverklaringen. Voor elke geldsom bestaat wel een dossier waardoor die som aan een rechtszaak kan worden gekoppeld.

⁴³ Er wordt aan herinnerd dat het slechts om een tiental deviezen gaat, terwijl de andere deviezen door de griffies worden bewaard. Het COIV begint in 2006 ook de sommen te beheren die in beslag zijn genomen bij de banken en die progressief op zijn rekening worden gestort.

⁴⁴ Volgens het Hof van Cassatie zijn de in beslag genomen bedragen geen openbare gelden omdat ze niet opgaan in de gelden van de Schatkist (Cass. 25 oktober 1954, *Pas.* 1955, I, p. 162).

169 Het Rekenhof stelt vast dat het COIV derdengelden beheert zonder daarover rekenschap te moeten afleggen. Voor het beheer van de in beslag genomen sommen zouden voorzorgs- en controleregels moeten worden gehanteerd zoals die voor de openbare gelden. Het COIV zou elk jaar de toestand van de in beslag genomen sommen aan de minister van Justitie moeten toezenden en de verrichtingen aan een boekhoudkundige controle moeten onderwerpen.

Zodra de verbeurdverklaring ten voordele van de Staat is uitgesproken, worden deze sommen die het COIV bewaart, openbare gelden en zou het COIV ze onmiddellijk aan de ontvangers moeten storten.

170 Het samenwerkingsakkoord dat het COIV en de AAPD hebben ondertekend, bepaalt dat de verbeurdverklaarde sommen driemaandelijks worden gestort zodra het vonnis in kracht van gewijsde is gegaan en de eventuele wachtermijn is verstreken.

Standpunt van het COIV

Het COIV heeft geantwoord dat: *"(...) het correct is dat de boekhouding die het COIV voert, ontoereikend is wat het beheer van de in beslag genomen gelden betreft. Met de personeelsformatie [van het COIV] is het echter onmogelijk om ook nog een dienst boekhouding te creëren. De eerstvolgende indienstneming die het COIV met zijn budget voor 2006 zal doen, is die van twee boekhouders.*

Zodra het COIV in kennis is gesteld van de verbeurdverklaring, worden de verbeurdverklaarde gelden zo snel mogelijk aan de bevoegde uitvoeringsdienst overgemaakt. Het aandeel van verbeurdverklaarde sommen binnen de gelden die het COIV beheert, is op dit moment dan ook erg beperkt. Uiteraard vereist de beperkte capaciteit van het COIV wel dat betalingen soms gegroepeerd worden. Ook moet de spertermijn, bepaald in het KB van 9 augustus 1991 (90 dagen) worden afgewacht alvorens de storting kan plaatsvinden. In een aantal gevallen is bijkomende informatie of analyse vereist om precies te kunnen uitmaken welke van de bij het COIV beheerde gelden bestemd zijn voor de Staat, en in voorkomend geval voor welke ontvanger."

Het COIV heeft eveneens gepreciseerd dat het, anders dan de ontvangers van domeinen die sommen in contanten ontvangen, enkel sommen op een bankrekening beheerde en dat alle uitgaande bedragen perfect te traceren waren. Wat de stortingen aan derden en op rekeningen van de administraties van de FOD Financiën betreft, preciseert het orgaan dat een strikte interne procedure werd ingesteld om vergissingen en a fortiori ieder risico op verduistering te vermijden.

Het COIV kreeg toestemming om een boekhouder in dienst te nemen. Die is op 1 augustus 2006 in dienst getreden.

2.3. Geen enkele optredende instantie kan rekenschap afleggen over de effectieve tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen.

171 Een administratie of overheid moet rekenschap afleggen over haar activiteiten. Deze rapportering moet op passende tijdstippen plaatshebben op basis van relevante, betrouwbare en exacte informatie. Ze moet bestemd zijn voor alle interne en externe betrokken partijen.

Commentaar van
de administratie

172 Een van de taken van de directeur van het COIV die zijn opgesomd in artikel 17, § 1, van de wet van 26 maart 2003 is een jaarlijks activiteitenverslag opstellen dat de uitvoering evalueert van de opdrachten van het COIV en van de toepassing van de wet van 26 maart 2003 door de instanties die erin worden beoogd.

Toen de audit werd uitgevoerd, werd gewerkt aan het eerste activiteitenverslag dat de eerste twee jaren van de werking van het COIV overschouwt. Het was nog niet goedgekeurd toen het ontwerpverslag van het Rekenhof aan de betrokken ministers werd toegezonden.

173 Het activiteitenverslag van de AAPD geeft geen informatie over de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen. De voorgelegde rekeningen geven bovendien enkel een overzicht van de geïnde ontvangsten (zie § 157), en maken het niet mogelijk de invordering van elk verbeurdverklaard goed op te volgen.

174 Er is anderzijds heel weinig informatiedoorstroming tussen de optredende instanties. Dat was nochtans een zwak punt dat in de memorie van toelichting van de wet van 26 maart 2003 naar voor was geschoven.

Zo:

- krijgen de griffies en de parketten geen systematische feedback over de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen, noch per dossier noch globaal;
- bezorgen de ontvangers weinig informatie over de resultaten van de tenuitvoerlegging aan het COIV, in tegenstelling tot wat artikel 5, § 2, van de wet van 26 maart 2003 bepaalt;
- geven de parketten weinig of geen informatie aan het COIV over de eventuele moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen⁴⁵.

Commentaar van
de administratie

Standpunt van de AAPD

In het samenwerkingsakkoord tussen het COIV en de patrimoniale diensten moeten de ontvangers het COIV op de hoogte te brengen van het gevolg dat werd gegeven aan de verbeurdverklarde goederen die hun werden overhandigd.

De AAPD voegt eraan toe dat ze volledig bereid is een nauwe samenwerking met de FOD Justitie op te zetten met het oog op een systematische gegevensuitwisseling in de verschillende fasen van het proces. Zoals werd aangegeven in het gedeelte met betrekking tot de penale boeten (zie § 60) kondigt de AAPD aan dat ze via de minister van Financiën eerstdaags contact zal opnemen met de FOD Justitie om een dergelijke samenwerking tot stand te brengen.

175 Aangezien niet alle veroordelingen tot verbeurdverklaring worden geregistreerd, er slechts weinig beheersinformatie over heel het proces is en de financiële informatie van slechte kwaliteit is, is geen enkele optredende instantie in staat rekenschap af te leggen over de effectieve tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen.

Daar de tenuitvoerlegging van die straf niet op betrouwbare wijze kan worden geëvalueerd, kan ze ook de bezinning over het strafrechtelijke beleid niet ondersteunen.

⁴⁵ De voormelde omzendbrief van 2 april 2004 vroeg aan de parketten om driemaandelijks aan het COIV een verslag toe te zenden om de praktische toepasbaarheid van de richtlijnen uit die tekst te evalueren. Heel weinig van dergelijke verslagen werden overgezonden.

Hoofdstuk 3

Eindconclusies en aanbevelingen

- 176 In de memorie van toelichting van de wet van 26 maart 2003, waarvan hierna uittreksels volgen, werd gewezen op het ontbreken van informatie over de verbeurdverklaarde en verbeurd te verklaren goederen, op het gebrek aan feedback over de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen aan de verantwoordelijken en de actoren op het terrein, en op de minieme interactie tussen de verschillende optredende instanties.

De memorie preciseerde immers:

« (...)Daarenboven bestaat er op heden geen centralisatie van de informatie nopens de vraag welke verbeurdverklaarde zaken en bedragen via de tenuitvoerlegging van het vonnis of arrest ook effectief verkocht, respectievelijk geïnd worden en dus toekomen aan de staatskas. Met andere woorden, er is thans geen informatie beschikbaar nopens de uiteindelijke finaliteit van de verbeurdverklaring, hetgeen bij uitstek van aard is om demotiverend te werken ten aanzien van de actoren te velde, van wie juist omstandige inspanningen gevraagd worden om het beleid in daden om te zetten. Ook de ambtenaren van de Administratie der Registratie en Domeinen, die krachtens artikel 197 van het Strafwetboek met de uitvoering van confiscaties gelast zijn, verdienen aanmoediging en appreciatie voor de resultaten van hun inspanningen, die hiertoe dan wel dienen gekend te zijn. Het is dan ook van belang dat het uiteindelijke inninggebeuren door het Centraal Orgaan zou begeleid en ondersteund worden, en dat de resultaten ervan – gecentraliseerd zowel als dossiersgewijs – teruggekoppeld zouden worden naar zowel de verantwoordelijken voor de beleidscreatie als naar de actoren te velde. Het wetsontwerp heeft er uitdrukkelijk voor geopteerd om de bestaande regeling van artikel 197, 2^e lid, van het wetboek van strafvordering te behouden, en om het Centraal Orgaan als een relais te plaatsen tussen de parketten enerzijds en de ontvangers van Registratie en Domeinen anderzijds. Op deze manier wordt de continuïteit van de patrimoniale tenuitvoerleggingen behouden, en kan het Centraal Orgaan als verplichte tussenschakel zowel ondersteunend en sturend werken naar de ontvangers toe, als de nodige informatie bezorgen aan de beleidsmakers en aan de beleidstoepassers.»⁴⁶

- 177 Het is nog niet mogelijk betrouwbare statistieken op te stellen over alle veroordelingen houdende verbeurdverklaring van patrimoniale goederen in verband met misdrijven, over het tenuitvoerleggingspercentage, of over de resultaten van die tenuitvoerlegging.

De audit van het Rekenhof toont aan dat het met de huidige organisatie van de tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen uitgesproken door de strafrechter nog heel wat jaren zal duren voor de doelstellingen van de wetgever kunnen worden bereikt.

- 178 In het licht van de bevindingen uit de twee voorgaande hoofdstukken is het Rekenhof daarenboven van oordeel dat er belangrijke risico's bestaan, met name:

- dat personen veroordeeld tot een straf van verbeurdverklaring, niet allemaal hun veroordeling ondergaan;
- dat verbeurdverklaarde goederen niet of laattijdig in het patrimonium van de Staat terechtkomen;
- dat verbeurdverklaarde goederen worden verduisterd.

⁴⁶ Wetsontwerp houdende oprichting van een Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring en houdende bepalingen inzake het waardevast beheer van in beslag genomen goederen en de uitvoering van bepaalde vermogenssancties, Memorie van toelichting, *Parl. St. Kamer*, 2002-2003, DOC 50/2117/001, p. 11.

Om deze toestand te verhelpen en tegemoet te komen aan de verwachtingen geformuleerd bij de goedkeuring van de wet van 26 maart 2003 beveelt het Rekenhof aan de volgende acties te ondernemen.

3.1 Belangrijke risico's in de hand houden

Risico's van niet-tenuitvoerlegging

- 179 Er moeten specifieke controlemaatregelen worden ingesteld om te waarborgen dat iedere veroordeling ten uitvoer wordt gelegd.

Wat de exhaustieve tenuitvoerlegging van de definitieve vonnissen en arresten tot verbeurdverklaring betreft, zouden de werkingsregels van Domeinen drastisch moeten worden vereenvoudigd en één contactpersoon per ambtsgebied moeten worden aangesteld, aan wie de uittreksels van vonnissen systematisch zouden worden toegezonden. Dat zou het mogelijk maken een systeem voor de traceerbaarheid van de verbeurdverklaringen in te stellen.

De eerste internecontrolemaatregel daartoe is de invoering van een identificatievolgnummer van de veroordelingen tot verbeurdverklaringen. Dit unieke identificatienummer moet worden toegekend vanaf het begin van de tenuitvoerlegging (bij de griffie van tenuitvoerlegging van de rechtbank).

Een dergelijk systeem zou in een eerste fase de exhaustiviteit kunnen verzekeren, in afwachting van investeringen om een geïntegreerd informatiesysteem op te richten (zie 3.4).

Als dat geïntegreerd systeem operationeel zal zijn, zal dat nummer het vervolgens mogelijk maken alle informatie en acties met betrekking tot die veroordeling aan elkaar te koppelen. Bij elk volgnummer hoort op elk ogenblik een staat van uitvoering van de veroordeling tot verbeurdverklaring en, in voorkomend geval, de reden waarom de tenuitvoerlegging stil ligt. Een optredende instantie kan dus nagaan of de opeenvolging van de nummers die de verbeurdverklaringen identificeren, niet wordt onderbroken, om zo te controleren dat wel degelijk alle veroordelingen ten uitvoer worden gelegd.

Risico's op aantasting van de integriteit

- 180 Het risico op aantasting van de integriteit bij het verloop van de verrichtingen is aanzienlijk. Het is immers onmogelijk een goed, een ontvangst en een veroordeling aan elkaar te toetsen, kortom na te gaan wat er met alle verbeurdverklaarde goederen is gebeurd.

Het systeem maakt het bovendien momenteel niet mogelijk vonnissen op te sporen die niet ten uitvoer zijn gelegd.

Bovendien moet dat risico in perspectief worden gezien met de tekortkomingen van de financiële staten, het ontbreken van een minimale boekhoudkundige begeleiding, de zwakke controle op het proces van tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen en de onmogelijkheid voor de optredende instanties om op kwalitatieve wijze verslag uit te brengen.

- 181 Het Rekenhof is van oordeel dat de risico's en de evaluatie van hun impact en van de kans dat ze zich voordoen, van dien aard zijn dat de verantwoordelijken voor de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen de toestand grondig moeten analyseren en ervoor moeten zorgen dat ze hem in de hand hebben, zowel op het vlak van het beheer als op dat van de interne controle.

Deze analyse moet snel worden uitgevoerd, in overleg met alle betrokken instanties. Ze moet heel het proces omspannen, met inbegrip van de verkoop van de verbeurdverklarde goederen, waarvoor het Rekenhof eveneens belangrijke risico's heeft vastgesteld.

De AAPD en het COIV zijn ervoor verantwoordelijk maatregelen te nemen om die risico's te beperken.

Het Rekenhof herinnert er hierbij aan dat wijzen op een risico van aantasting van de integriteit, niet betekent dat er fraude is gepleegd, maar wel dat in het ingestelde systeem geen enkel knipperlicht is ingebouwd om fraude te verhinderen.

3.2 Justitie als de enige verantwoordelijke voor het proces beschouwen

182 Het proces wordt op dit moment uitgevoerd door instanties die ressorteren onder onafhankelijke overheden en die zelf over een ruime autonomie beschikken.

Om doeltreffend te zijn is er nood aan één verantwoordelijke en één gezamenlijke visie.

De tenuitvoerlegging van de bijzondere verbeurdverklaringen moet worden opgevat als een continu proces waarin de activiteiten van alle optredende instanties naadloos in elkaar moeten overgaan en waarvoor één verantwoordelijke wordt aangesteld. Krachtens de artikelen 40 van de Grondwet, 165, 197bis en 376 van het Wetboek van Strafvordering en 139 van het Gerechtelijk Wetboek moet die verantwoordelijke behoren tot het openbaar ministerie, kortom iemand die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie optreedt.

Deze enige verantwoordelijke moet erop toezien dat de procedures worden gevolgd en hij moet rekenschap afleggen over de uitvoering van het proces, name op basis van de gegevens die het COIV centraliseert.

In die context is de AAPD een dienstverlener voor Justitie en moet ze in die hoedanigheid rekenschap afleggen over de graad van verwezenlijking van haar opdrachten. Het verwachte niveau van de diensten en in voorkomend geval de te bereiken doelstellingen moeten in gezamenlijk overleg worden vastgelegd, net als de praktische uitwerking van de rapportering.

Standpunt van de AAPD

De AAPD verwijst in haar antwoord naar de mogelijkheid om met de FOD Justitie Service Level Agreements (SLA) te sluiten voor de verbeurdverklaringen, net zoals voor de penale boeten (zie §50). Binnen de samenwerking Justitie-Financiën kunnen die SLA beschrijven en bepalen hoe de opdrachten van de dienstverlener en de te bereiken doelstellingen moeten worden geïmplementeerd.

Commentaar van
de administratie

3.3 De coördinatie en de leiding van de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen versterken

183 Er moet meer overleg komen tussen de verschillende actoren op het terrein om van de tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen één proces te maken waarin de activiteiten van alle optredende instanties geïntegreerd zijn.

Zoals in het verslag werd opgemerkt, hebben het COIV en de AAPD daarvoor al initiatieven genomen. Er blijven nog een aantal zwakke punten bestaan en de actoren op het terrein hebben geen eenvormige visie op het proces. De al aangevatte inventarisering van de problemen moet dus worden voortgezet en er moeten meer inspanningen worden geleverd op het vlak van overleg, vereenvoudiging en communicatie.

Door zijn verbindingsfunctie tussen de optredende instanties en door zijn deskundigheid moet het COIV daarbij als drijvende kracht optreden. Binnen zijn rapporterings- en adviesopdracht⁴⁷ kan het de vastgestelde moeilijkheden uiteenzetten aan de bevoegde hiërarchische overheden opdat er een oplossing voor wordt gevonden.

Een eenduidige definitie van het proces, van de rollen en van de activiteiten die van iedereen worden verwacht, is een noodzakelijke voorafgaande voorwaarde. Daarnaast moet worden verzekerd dat iedereen die elementen op dezelfde manier begrijpt. Zo is het bijvoorbeeld elementair dat elke griffier weet aan wie hij de uittreksels van uit te voeren vonnissen moet toesturen, en dat met de documenten die aan de ontvangers van domeinen worden toegezonden, het verbeurd te verklaren goed kan worden geïdentificeerd en gelokaliseerd.

- 184 Het COIV werd specifiek opgericht om de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen te coördineren en te leiden.

Het COIV zou systematisch moeten optreden en de reglementering zou er een echt centraal punt van moeten maken door de huidige informatiestromen te wijzigen. Het COIV zou de enige geadresseerde moeten worden van alle uittreksels en vonnissen tot verbeurdverklaring van een vermogensgoed. Het zou die stukken moeten ontvangen met het oog op de tenuitvoerlegging ervan, niet enkel om ze in te schrijven in de gegevensbank.

Het COIV zou op die manier de tenuitvoerlegging echt kunnen sturen door aan de betrokken ontvangers de uittreksels toe te zenden, in voorkomend geval met precieze aanwijzingen die de invordering vergemakkelijken. Het zou daartoe de nodige middelen moeten krijgen om te vermijden dat het een flessenhals wordt.

Indien dat niet gebeurt, bestaat het gevaar dat de coördinatie en de leiding van de tenuitvoerlegging niet optimaal kunnen worden uitgeoefend.

Commentaar van
de administratie

Standpunt van het COIV

Volgens het COIV zou de ideale toestand op lange termijn erin bestaan: "(...) dat het COIV binnen de rechterlijke orde het enige verzamel- en coördinatiepunt zou worden van alle definitief uitgesproken vermogensstraffen. Zoals het verslag opmerkt, is één van de grootste problemen op dit moment dat verschillende van elkaar onafhankelijke diensten instaan voor een deel van de werkzaamheden die tot de uiteindelijke uitvoering moet leiden. Hierbij handelt elk arrondissement zo goed als autonoom, zowel binnen Justitie als binnen Financiën. Wil men tot een correcte invordering komen, dan is deze situatie niet houdbaar."

- 185 Het Rekenhof herinnert eraan dat de wettelijke verplichting om het COIV in kennis te stellen van de beslissingen tot verbeurdverklaring⁴⁸ nog niet in werking is getreden en dat daartoe de nodige stappen zouden moeten gezet.

⁴⁷ Art. 3, §2, 1°, wet van 26 maart 2003.

⁴⁸ Art. 121 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten, zoals gewijzigd door artikel 8 van de wet van 19 maart 2003.

3.4 Een geïntegreerd informatie- en rapporteringssysteem invoeren

- 186 Het informatiesysteem moet alle stappen van het proces en de activiteiten van alle optredende instanties integreren om de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen traceerbaar te maken en ervoor te zorgen dat die exhaustief zijn vanaf de veroordeling. Vertrekkend van de griffies moet het systeem het mogelijk maken een straf op te volgen vanaf het ogenblik dat ze wordt uitgesproken tot het moment waarop ze effectief ten uitvoer is gelegd door de ontvangers. Het zou de datums en acties van elke optredende instantie moeten vermelden.

Het niveau van traceerbaarheid kan echter worden aangepast volgens de geschatte waarde van het goed. Onder een bepaald drempelbedrag is het niet altijd nodig het goed te individualiseren en kunnen soortgelijke goederen worden gegroepeerd.

- 187 Het COIV moet een centrale rol spelen bij de realisatie van dat informatiesysteem. Zijn gegevensbank kan echter op zich niet dienen als informatiesysteem van het proces omdat niet alle gegevens erin worden geregistreerd. Bovendien dekt die gegevensbank enkel de patrimoniale goederen zoals die zijn gedefinieerd in de omzendbrief van 2 april 2004.

Er wordt aan herinnerd dat de goedkeuring van een duidelijke drempelwaarde voor sommige roerende goederen van groot belang is voor de exhaustiviteit van de verbeurdverklaringen die in de gegevensbank van het COIV worden geregistreerd. Als het principe van een drempelwaarde in de wet opgenomen zou worden en vastgelegd in een koninklijk besluit van uitvoering⁴⁹, zou men aan dat aspect aandacht moeten besteden en zou de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen van goederen met een lagere waarde dan de drempelwaarde, anders moeten worden opgevolgd.

- 188 Idealiter zou het systeem van het COIV moeten worden geïntegreerd in het informaticasysteem van Justitie dat zal worden gerealiseerd met het Phenix-project, om te vermijden dat informatie opnieuw moet worden ingevoerd.

Het Rekenhof is van oordeel dat het belangrijk is nu al rekening te houden met de informatiebehoeften van het COIV, zowel voor het beheer van de inbeslagnemingen als voor het beheer van de verbeurdverklaringen. Aldus kunnen de nodige informatievelden in de gegevensbanken van het Phenix-systeem worden opgenomen en kunnen meerkosten van latere aanpassingen worden vermeden. De integratie in het Phenix-project zal op termijn een waarborg bieden voor de volledigheid, voor een voldoende traceerbaarheid van de in beslag genomen en verbeurdverklaarde goederen en voor een kwaliteitsvolle rapportering.

Om te kunnen spreken van een geïntegreerd systeem moet de gegevensbank die het COIV bijhoudt, ook compatibel zijn met het beheersinformatiesysteem dat de AAPD van plan is te ontwikkelen voor alle kantoren van de ontvangers. De verbeurdverklaarde goederen kunnen dan worden opgevolgd totdat ze volledig zijn verkocht.

- 189 Op basis van dat informatie- en beheersysteem moet een rapportering worden ingevoerd om de afwikkeling van het proces te volgen en om rekenschap af te leggen over de tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen.

⁴⁹ Ondertussen is dat opgenomen in artikel 6 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II), *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006.

In afwachting van de integratie van de informatiesystemen is het van essentieel belang erop toe te zien dat de ontvangers van domeinen systematisch aan de verbindingsofficieren van het COIV het resultaat van de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen meedelen, zoals bepaald in artikel 5, §2, van de wet van 26 maart 2003.

De rapportering moet zodanig worden georganiseerd dat de optredende instanties aan elkaar en aan hun hiërarchische overheden rekenschap kunnen geven van hun activiteiten. De informatie moet actueel, betrouwbaar, volledig, relevant en tijdig beschikbaar zijn.

3.5. Getrouwe en volledige financiële staten opmaken

- 190 Bij het beheer van het tenuitvoerleggingsproces van verbeurdverklaringen moeten ook periodieke financiële staten worden opgemaakt die een getrouw en volledig beeld van de werkelijkheid geven.

Naast de verstrekte informatie schept het opmaken van dergelijke financiële staten een context die het risico op de aantasting van de integriteit bij de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen sterk beperkt.

- COIV

- 191 Het COIV beheert gelden van derden (voordien in beslag genomen geldsommen) en, althans voor een beperkte duur, sommen die de Staat toebehoren.

Het zou periodiek rekenschap moeten afleggen over het beheer van die in beslag genomen sommen. Er zou een boekhouding moeten worden gevoerd en een rekening moeten worden overgezonden aan de minister van Justitie.

- AAPD

- 192 Er moet een boekhouding van de ontvangsten worden gevoerd, waarmee duidelijk de link kan worden gelegd tussen de geïnde ontvangsten en de verbeurdverklaringen waarop die betrekking hebben. Ook moet een boekhouding van de vastgestelde rechten worden bijgehouden voor de verbeurd te verklaren sommen. Er moet een lijst worden opgesteld van de verbeurdverklaarde goederen waarvan de Staat in bezit moet treden en de toestand moet worden opgevolgd. Tot slot moet er periodiek ook een inventaris komen van de goederen die in het patrimonium van de Staat zijn overgegaan maar die nog te gelde moeten worden gemaakt.

De ontvangsten van verbeurdverklaringen moeten worden gekoppeld aan een uitspraak, om transparant, getrouw en oprecht rekenschap af te leggen van de opdrachten die aan de domeinen zijn toevertrouwd.

Hoofdstuk 4

Reactie van de administraties en de ministers

Reactie van de administratie

- 193 De dienst voor het Strafrechtelijk Beleid kondigt aan dat de wet over het COIV momenteel wordt herschreven om ze eenvoudiger te maken, dat de laatste hand wordt gelegd aan een ontwerp tot modernisering van de maatregelen voor inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen inzake strafzaken en dat nieuwe bepalingen worden onderzocht om te vermijden dat de verbeurd te verklaren goederen zouden verdwijnen.
- 194 Naast de opmerkingen die al in de vorige hoofdstukken werden vermeld, herinnert het COIV eraan dat het werd opgericht om een ondersteunende en coördinerende rol te vervullen, maar dat het utopisch zou zijn te verwachten dat een nieuwe instelling met een beperkt personeelsbestand in enkele jaren tijd – periode van de installatie inbegrepen – een toestand zou kunnen rechtekken die al enkele decennia aansleept.

Het COIV geeft toe dat de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen nog te wensen overlaat, maar het stelt vast dat de toestand verbetert dankzij zijn optreden. Het is echter van oordeel dat zonder fundamentele politieke keuzes die een aanzienlijke budgettaire weerslag hebben, geen structurele verbetering mag worden verwacht en dat, om de toestand sterk te verbeteren, ook in andere domeinen moet worden geïnvesteerd, voornamelijk wat de werking van de griffies, de parketten en de domeinen betreft.

- 195 De AAPD verwijst naar de grote prioritaire projecten die werden voorgesteld bij de tegensprekelijke procedure over het deel penale boeten⁵⁰: STIMER (geïntegreerd systeem van invorderingen ten behoeve van meerdere entiteiten) om de innings- en invorderingsprocedures te optimaliseren, RISICOBEBEER en MISSIS-SIPI (informatiesysteem dat een beeld geeft van de werking van de FOD Financiën). De AAPD preciseert dat die drie ambitieuze projecten eveneens het hele proces van de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen zullen afdekken, zowel vanuit het oogpunt van de invordering maar ook op het vlak van de boekhouding, de informatie-uitwisseling tussen de verschillende betrokken instanties en de rapportering over de invorderingsactiviteiten. Ze zouden het mogelijk moeten maken tegemoet te komen aan de meeste aanbevelingen die het Rekenhof in zijn voorontwerp van verslag had geformuleerd.
- 196 De AAPD kondigt bovendien het plan aan om vijf verkoopscentra voor roerende goederen in het ambtsgebied van de vijf hoven van beroep op te richten, die de huidige bevoegdheden van de dertig kantoren van domeinen zullen overnemen. Volgens de administratie zou de vermindering van het aantal kantoren en de specialisatie die hieruit voortvloeit, de doeltreffendheid moeten verhogen van de dienstverlening van de pijler Patrimoniale diensten.

Reactie van de ministers

- 197 In antwoord op de aanbevelingen van het Rekenhof over de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen, hebben de ministers van Financiën en van Justitie zich ertoe verbonden een aantal initiatieven te nemen⁵¹.

⁵⁰ Zie § 104.

⁵¹ Zie ook de samenvatting.

- 198 Naast de moderniseringsprojecten en het STIMER-project die zowel de penale boeten als de verbeurdverklaringen aangaan, verbindt de minister van Financiën zich ertoe in zijn brief van 30 oktober 2006 om al het nodige te doen om de samenwerking met het COIV te optimaliseren en om de patrimoniale diensten uit te rusten met adequate structuren voor een optimale uitvoering van de taken die ze hebben op het gebied van de tegeldemaking van roerende en onroerende goederen. Bovendien vermeldt hij dat binnen de AAPD wordt nagedacht over oplossingen op korte termijn.
- 199 In haar brief van 8 december 2006 onderschrijft de minister van Justitie de aanbevelingen van het Rekenhof. Zij meent nochtans dat een heel aantal ervan slechts op lange termijn kunnen worden gerealiseerd, zoals het aanwijzen van Justitie als unieke verantwoordelijke van het proces en het COIV als uniek verzamel- en coördinatiepunt van alle definitief uitgesproken straffen, en de realisatie van een geïntegreerd informatiesysteem.

Wat betreft de aanbeveling om nu al de nodige informatievelden te voorzien voor het COIV binnen het Phenix-systeem⁵², zal de minister haar diensten laten nagaan of een dergelijke uitbreiding haalbaar is en wat de budgettaire impact daarvan is.

Wat het risico betreft dat een veroordeling houdende verbeurdverklaring niet ten uitvoer wordt gelegd en de noodzaak om internecontrolemaatregelen in te stellen⁵³, zal de minister van Justitie haar diensten opdracht geven zo snel mogelijk de nodige controlemaatregelen te nemen.

Het Rekenhof onderstreept echter dat om die risico's te beheersen, de maatregelen moeten worden uitgewerkt in nauw overleg met de diensten van de FOD Financiën die de verbeurdverklaringen ten uitvoer leggen.

Wat de noodzaak betreft om de boekhoudkundige lacunes weg te werken die bij het COIV werden vastgesteld⁵⁴, bevestigt de minister van Justitie dat twee boekhouders in dienst genomen zijn. Zij benadrukt de belangrijke resultaten die het COIV met beperkte middelen heeft geboekt en preciseert dat bij het opstellen van de begroting 2007, de regering beslist heeft middelen vrij te maken voor de aanwerving van 21 extra ambtenaren voor het COIV. Met een dergelijke stijging van het personeelskader is de minister van oordeel dat het COIV ongetwijfeld in staat zal zijn om de hem toebedeelde wettelijke taken efficiënter uit te voeren.

Bovendien werden in erg nauwe samenwerking met het COIV maatregelen uitgewerkt en in het wetsontwerp houdende diverse bepalingen opgenomen die onder meer de procedures betreffende de vervreemding van in beslag genomen goederen sterk vereenvoudigen. Bovendien geeft voortaan de procureur des Konings of de procureur-generaal kennis aan het COIV van de in kracht van gewijsde getreden vonnissen en arresten houdende verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen⁵⁵. De minister is van oordeel dat met dit laatste punt de problemen in verband met de kennisgeving van deze uitspraken aan het COIV in de nabije toekomst verholpen moeten zijn. Ze preciseert wel dat deze maatregel alleen geldt voor de verbeurdverklaringen van vermogensbestanddelen.

⁵² Zie § 188.

⁵³ Zie § 179.

⁵⁴ Zie § 191.

⁵⁵ Zie de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II), *Belgisch Staatsblad*, 28 december 2006, artikelen 2 tot 27.

De beslissingen tot verbeurdverklaring van bepaalde roerende goederen moeten inderdaad slechts aan het COIV worden bezorgd als die goederen een bepaalde minimumwaarde vertegenwoordigen. Daarom herhaalt⁵⁶ het Rekenhof dat, wanneer die goederen minder waard zijn dan de minimumdrempel, het noodzakelijk zal zijn een andere manier te zoeken om de tenuitvoerlegging ervan op te volgen.

⁵⁶ Zie hierover § 139 en 187.

Bijlage A
Bespreking in de subcommissie voor het Rekenhof van
de audit gepubliceerd in 2000

112

DOC 50 2252/001

**VII. — GEDACHTEWISSELING MET DE MINISTER
VAN FINANCIËN OVER DE BIJZONDERE
MEDEDELING VAN HET REKENHOF VAN 19 APRIL
2000 OVER DE INVORDERING VAN DE
NIET-FISCALE SCHULDVORDERINGEN EN PENALE
BOETEN DOOR DE ADMINISTRATIE VAN DE
DOMEINEN
(ministerie van Financiën)**

1. STANDPUNT VAN HET REKENHOF

Raadsheer de Fays herinnert eraan dat de wetgever in 1998 (wet van 10 maart 1998) het Rekenhof opdracht heeft gegeven om *a posteriori* de goede besteding van de rijks gelden te controleren, door na te gaan of de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in acht worden genomen.

Het voorliggende verslag, dat in maart 2000 aan de Kamer van volksvertegenwoordigers werd overgezonden, kadert in deze opdracht.

De door de Domeinen gerecupereerde bedragen vertegenwoordigen voor de jaren 1996 en 1997 een gemiddeld jaarlijks bedrag van 11,5 miljard Belgische frank, waarvan ongeveer 60 % voor de penale boeten, 30 % voor derden (gemeenschappen, gewesten en openbare instellingen) en 10 % voor de niet-fiscale schuldvorderingen van de federale overheid.

De audit van een dienst die met de invordering van ontvangsten is belast beoogt in de eerste plaats de performantie ervan te beoordelen, die voornamelijk wordt gemeten aan de invorderingsgraad van elke grote categorie van schuldvorderingen die aan de dienst zijn toevertrouwd.

In dit geval kon het Rekenhof echter niet op die manier te werk gaan vanwege de leemten en ernstige tekortkomingen die de, veeleer ouderwetse, boekhoudkundige organisatie van die diensten vertoont.

De op het ogenblik van de audit (in 1998) voorgelegde financiële staten maken het immers niet mogelijk de invorderingsgraad te meten en dit noch globaal, noch per categorie.

In die context heeft het Rekenhof zijn controle vooral toegespitst op de boekhouding, de procedures en de organisatie van de diensten.

Het was de bedoeling maatregelen aan te bevelen, die zowel aan de leiding van die diensten als aan de externe controleurs zouden toelaten om de performantie van die diensten te analyseren en te evalueren en, zo nodig, maatregelen te nemen om eventuele tekorten te verhelpen.

De werkzaamheden tot invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten ten bate van de Schatkist door de Domeinen zijn zeer gedecentraliseerd. Vijfendertig plaatselijke ontvangkantoren vervullen die taak met een zeer grote autonomie.

**VII. — ÉCHANGE DE VUES AVEC LE MINISTRE DES
FINANCES SUR LA PUBLICATION SPÉCIALE DE
LA COUR DES COMPTES DU 19 AVRIL 2000 SUR
LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES NON
FISCALES ET DES AMENDES PÉNALES
PAR LES SERVICES DES
DOMAINES
(ministère des Finances)**

1. POSITION DE LA COUR DES COMPTES

M. le conseiller de Fays rappelle qu'en 1998 (loi du 10 mars 1998), le législateur a confié à la Cour des comptes la mission de contrôler *a posteriori* le bon emploi des deniers publics au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

C'est dans ce cadre qu'a été établi le présent rapport qui a été transmis en mars 2000 à la Chambre des représentants.

Les recettes récupérées par les Domaines représentent un montant annuel moyen de 11,5 milliards de francs belges pour les années 1995 et 1996, dont 60 % environ pour les amendes pénales, 30 % pour les tiers (communes, régions et OIP) et 10 % pour les créances non fiscales du pouvoir fédéral.

L'audit d'un service de recouvrement a pour premier objectif d'en évaluer la performance, principalement mesurée par le taux de récupération de chaque grande catégorie de créances qui lui est confiée.

Cette démarche n'a cependant pas pu être adoptée par la Cour des comptes dans le cas des Domaines en raison des lacunes et faiblesses graves affectant l'organisation comptable, plutôt vétuste, de ces services.

En effet, les états financiers, tels que produits au moment de l'audit, ne permettaient pas de mesurer le taux de récupération global ou par catégorie de recettes.

Dans ce contexte, le contrôle a porté principalement sur la comptabilité, les procédures et l'organisation des services.

L'objectif poursuivi était de recommander des mesures capables de procurer, tant aux gestionnaires de ces services qu'aux contrôleurs externes, les outils d'évaluation permettant d'analyser la performance de ces services et d'instaurer, si besoin était, des mesures correctives.

Les Domaines n'assurent pas le recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales au profit du Trésor de manière centralisée : trente-cinq bureaux de recettes régionaux assument cette tâche avec une autonomie importante.

De audit van het Rekenhof laat echter niet toe te concluderen dat die organisatie een beletsel vormt voor een adequate invordering.

Het Rekenhof is niettemin van oordeel dat die administratieve decentralisatie gepaard moet gaan met regels van drieërlei aard :

- eerst en vooral de verplichting, voor elke administratieve eenheid, om over haar beheer rekening af te leggen door de voorlegging van financiële staten die een getrouw beeld geven van de werkelijkheid en die het mogelijk maken de performantie van die eenheid te meten;

- vervolgens, het instellen van minimaal vereiste procedures voor de normatieve omkadering van de activiteiten, inzonderheid inzake de boekhouding, de betrekkingen met derden (vooral met de gerechtsdeurwaarders) en de interne controle van de ontvangkantoren;

- en tot slot, het bestaan van periodieke interne verificaties van de activiteiten van de autonome kantoren door en ten behoeve van de centrale administratie.

Zonder die verplichting rekening af te leggen, zonder minimale normatieve omkadering en zonder interne controle bestaat het risico dat de autonomie die aan een administratieve structuur wordt toegekend, kan leiden tot middelmatige prestaties en een gebrek aan transparantie, of zelfs tot afwendings van gelden.

Raadsheer de Fays voegt hier echter onmiddellijk aan toe dat geen enkele afwendings van gelden werd vastgesteld.

Op grond van dat principe heeft het Rekenhof in de eerste plaats onderzocht of die onontbeerlijke voorzorgsmaatregelen werden genomen.

De conclusies van de audit zijn dienaangaande zorgwekkend :

- 1) met betrekking tot bijvoorbeeld de financiële staten :

- de registratie van alle aan de dienst der Domeinen toevertrouwde schuldvorderingen is niet gewaarborgd; er is geen register van de binnengekomen schuldvorderingen;

- de in te vorderen penale boeten worden niet geregistreerd in de boekhouding op het ogenblik dat ze aan de Domeinen worden toevertrouwd; ze worden slechts in de comptabiliteit opgenomen bij de registratie van hun eventuele betaling;

- geen enkele financiële staat bevat de schuldvorderingen die door derden (vooral de gemeenschappen en de gewesten) aan de Domeinen zijn toevertrouwd, zeggend omdat het niet om federale ontvangsten gaat; enkel de storting ervan aan de rechthebbende overheid, na ontvangst van de betaling, geeft aanleiding tot een registratie in de boekhouding;

- de annulering van schuldvorderingen en de vaststelling dat schuldvorderingen verjaard zijn, komen niet duidelijk tot uiting; deze verrichtingen, die belangrijk zijn

L'examen que la Cour a mené ne permet pas de conclure que cette organisation constitue un obstacle au bon recouvrement.

La Cour a néanmoins estimé qu'une telle déconcentration administrative doit inévitablement s'accompagner de modalités d'organisation de trois ordres :

- tout d'abord, l'obligation, pour chaque entité administrative, de rendre compte de sa gestion, par la présentation d'états financiers reflétant fidèlement la réalité et permettant de mesurer ses performances;

- ensuite, la mise en place de procédures minimales d'encadrement normatif des activités, en particulier en matière comptable, dans les relations avec les tiers et dans le contrôle interne des bureaux de recettes;

- enfin, l'existence de vérifications internes périodiques des activités des entités autonomes par et au profit de l'administration centrale.

En effet, sans obligation de rendre compte, sans encadrement normatif minimal, sans vérification interne, l'autonomie conférée à une structure administrative risque de conduire à des performances médiocres et à un manque de transparence, voire même à des détournements de fonds.

M. le conseiller de Fays s'empresse toutefois d'ajouter qu'aucun détournement de fonds n'a été détecté.

Partant de ce principe, l'audit de la Cour des comptes a prioritairement vérifié si ces garde-fous indispensables existaient.

Les conclusions de l'audit sont, à cet égard, préoccupantes :

- 1) pour les états financiers, par exemple :

- l'enregistrement correct de toutes les créances confiées aux services des Domaines en vue d'être recouvrées n'est pas garanti; il n'y a pas d'indicateurs d'entrée des créances;

- les amendes pénales à percevoir ne sont pas enregistrées dans la comptabilité au moment où elles sont confiées aux Domaines; elles n'apparaissent dans la comptabilité qu'au moment de l'enregistrement de leur paiement éventuel;

- aucun état financier ne reprend les créances confiées par les tiers (à savoir, principalement les communautés et régions), sous prétexte qu'il ne s'agit pas de recettes fédérales; seul le versement à l'autorité bénéficiaire, après la réception du paiement, donne lieu à un enregistrement comptable;

- l'annulation des créances et la constatation des créances prescrites manquent de transparence; ces opérations, importantes puisqu'elles conditionnent le main-

voor het behoud van een schuldvordering in de boekhouding, zijn in feite niet echt controleerbaar;

en vooral

— de vergelijking tussen de in te vorderen bedragen en de geïnde bedragen wordt fel bemoeilijkt, waardoor de performantie van de gecontroleerde administratieve entiteit niet kan worden geëvalueerd;

2) met betrekking tot de omkaderingsmaatregelen van de werkzaamheden zouden de interne richtlijnen bijvoorbeeld het volgende moeten bepalen :

— aan de besturen die zich tot de Domeinen richten de verplichting opleggen om een door de Domeinen opgelegd standaardformulier voor de inning te gebruiken, teneinde de doorgegeven informatie te standaardiseren;

— de registratie onmiddellijk na hun ontvangst van de invorderingsorders of uittreksels van vonnissen of arresten (waarbij schuldenaars worden veroordeeld);

— systematische rappelprocedures organiseren;

— de relaties met de gerechtsdeurwaarders regelen (ten tijde van de audit werd dat aan de plaatselijke kantoren overgelaten);

3) wat de interne controle betreft moet :

— de controle van de ontvangsten per kas worden georganiseerd; op heden laat deze controle te wensen over;

— de controle op de registratie van de schuldvorderingen en op de opvolging van de invorderingsprocedure (vooral het naleven van de termijnen voor het sturen van een aanmaning);

— circuits instellen die de centrale administratie in staat stellen op de hoogte te zijn van de interne controlemaatregelen.

De audit heeft ook aangetoond dat het menselijk potentieel en het materieel dat de ontvangers ter beschikking wordt gesteld om hun opdrachten uit te voeren ontoereikend is en vaak onaangepast. Vooral het informaticamaterieel van de kantoren is vaak niet op zijn taak berekend en de programma's zijn onaangepast en leveren zwakke prestaties. Daarenboven werden, ten tijde van de audit, negen van de veertien kantoren geleid door een ontvanger *ad interim*.

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat de centrale administratie van het ministerie van Financiën geen echte sturing verricht van de activiteit van de invordering van de niet-fiscale ontvangsten, in de zin van het bepalen van de te bereiken invorderingsoogmerken, het controleren van de verrichtingen en het evalueren van de prestaties. In feite wordt er helemaal geen algemeen beleid gevoerd inzake de invordering van deze ontvangsten. Deze toestand heeft klaarblijkelijk te maken met het gebrek aan relevante informatie over de in de verschillende gewestelijke kantoren geboekte resultaten.

tien de la créance dans la comptabilité, ne sont de ce fait pas réellement contrôlables;

et surtout

— le rapprochement entre les montants à recouvrer et les montants perçus est difficilement réalisable, ce qui ne permet pas d'évaluer la performance de l'entité concernée;

2) en ce qui concerne les mesures d'encadrement des activités, les instructions internes devraient par exemple :

— imposer aux administrations qui s'adressent aux Domaines l'utilisation du formulaire d'ordre de recouvrement conçu par les Domaines, de façon à standardiser les informations transmises;

— organiser l'enregistrement des ordres de recouvrement ou des extraits de jugements ou d'arrêts de condamnation, dès leur réception par les bureaux des Domaines;

ou, encore,

— organiser et systématiser les procédures de rappel;

— régler les relations avec les huissiers de justice qui, au moment de l'audit, étaient laissées à la discrétion de chaque bureau régional;

3) enfin, en matière de contrôle interne, il faut, par exemple :

— organiser un contrôle des recettes reçues par caisse; celles-ci sont aujourd'hui insuffisamment contrôlées;

— accentuer les contrôles de l'enregistrement des créances et du suivi de la procédure de recouvrement (notamment respect des délais pour effectuer les rappels);

— mettre en place les circuits permettant à l'administration centrale d'être informée des mesures de contrôle interne établies.

Par ailleurs, l'audit a également montré que les ressources humaines et matérielles mises à la disposition des receveurs pour accomplir leurs missions sont insuffisantes et, souvent, inadéquates. En particulier, le matériel informatique des bureaux, souvent de trop faible capacité pour le travail à fournir, est doté de logiciels inappropriés et peu performants. En outre, neuf bureaux sur quatorze étaient dirigés, au moment du contrôle, par des receveurs intérimaires.

Enfin, la Cour des comptes a constaté que l'administration centrale du ministère des Finances n'exerçait pas de véritable pilotage de l'activité de recouvrement des recettes non fiscales, qui implique de fixer des objectifs de recouvrement, de contrôler les opérations et d'évaluer la performance. En réalité, aucune politique générale de recouvrement n'est mise en œuvre pour ces recettes. Cette situation est de toute évidence à mettre en rapport avec l'absence d'information pertinente sur les résultats enregistrés au sein des différents bureaux régionaux.

Raadsheer de Fays verwijst ten slotte naar de conclusies en aanbevelingen van het rapport van het Rekenhof.

Er wordt vooral aangedrongen op het aangaan van een resultaatsverbintenis, namelijk dat de ontvangstkantoren van de Domeinen op basis van hun boekhoudkundige registraties financiële staten kunnen voorleggen die voor de grote categorieën van niet-fiscale schuldvorderingen en voor de penale boeten getrouw de bedragen vermelden van de schuldvorderingen die hun werden toevertrouwd, evenals de sommen die desbetreffend in de loop van het jaar door elk kantoor werden gerecupereerd.

Deze verplichting, die volgens het Rekenhof binnen een termijn van twee jaar na zijn controle moet worden nageleefd, is een onmisbare voorwaarde voor een verbetering van de werking van deze administratie in de toekomst.

2. ZIENSWIJZE VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

De heer Didier Reynders, minister van Financiën verwijst naar zijn vroegere verklaringen over dit rapport van het Rekenhof (onder meer tijdens de hoorzitting van 28 november 2000 met de topambtenaren van het ministerie van Financiën — DOC 50 0904/007, blz. 33-35; zie ook het antwoord van de minister op de vraag n° 3018 van mevrouw Joke Schauvliege tijdens de commissievergadering van 16 januari 2001).

In zijn brief van 17 maart 2000 aan de (toenmalige) eerste voorzitter van het Rekenhof had hij trouwens reeds geschreven dat het verslag de klemtoon legt op het bestaan van een aanzienlijk aantal zorgwekkende leemten die dringend moeten worden verholpen.

Intussen heeft de minister op drie domeinen maatregelen getroffen.

Eerst en vooral werd samen met het ministerie van Justitie een werkgroep (nog eens onderverdeeld in 4 subgroepen) opgericht die voorstellen moet doen om de kwaliteit (volledigheid, leesbaarheid) en de snelheid van de informatie (uittreksels van vonnissen en arresten) die door de griffies van de hoven en rechtbanken — gaandeweg meer en meer per elektronische informatiedrager — aan de administratie der Domeinen wordt overgezonden te verbeteren.

Deze werkgroep heeft vergaderd op 20 november 2000 en komt op 31 januari 2001 opnieuw bijeen.

Een tweede belangrijke maatregel betreft de betrekkingen met de gerechtsdeurwaarders. Op 3 juli 2000 werd met de federatie van gerechtsdeurwaarders een protocol gesloten over de in alle ontvangkantoren in dit verband te volgen procedure. Van dit protocol kan enkel worden afgeweken wanneer de overheid in bepaalde gevallen strengere wil optreden.

Een versoepeling van de in het protocol bepaalde regels is niet mogelijk.

Enfin, M. le conseiller de Fays fait référence aux conclusions et recommandations concrètes du rapport de la Cour des comptes.

Il insiste surtout sur la réalisation de l'obligation de résultat, à savoir produire, au départ des enregistrements comptables des bureaux de recettes des Domaines, des états financiers reflétant fidèlement les sommes récupérées pour chaque bureau au cours de l'année, comparées aux créances qui leur ont été confiées, et ce pour les grandes catégories de créances non fiscales et pour les amendes pénales.

Cette obligation que la Cour souhaitait voir réalisée deux ans après son contrôle, donc au début de 2001 pour les opérations de 2001, constitue un préalable indispensable pour une amélioration future de la performance de cette administration.

2. AVIS DU MINISTRE DES FINANCES

M. Didier Reynders, ministre des Finances, renvoie à ses déclarations antérieures concernant ce rapport de la Cour des comptes, notamment pendant la réunion du 28 novembre 2000 avec les hauts fonctionnaires du ministère des Finances — DOC 50 0904/007, pp. 33-35; voir aussi la réponse du ministre à la question n° 3018 de Mme Joke Schauvliege pendant la réunion de la commission du 16 janvier 2001).

Dans sa lettre du 17 mars 2000 au premier président (précédent) de la Cour des comptes, il avait par ailleurs déjà écrit que le rapport mettait l'accent sur l'existence d'un nombre important de lacunes préoccupantes auxquelles il était de toute évidence urgent de remédier.

Entre-temps, le ministre a pris des mesures dans trois domaines.

Avant tout, un groupe de travail (encore subdivisé en 4 sous-groupes) a été institué avec le ministère de la Justice et doit formuler des propositions pour améliorer la qualité (exhaustivité, lisibilité) et la rapidité de l'information (extraits de jugements et arrêts) qui est transmise par les greffes des cours et tribunaux — par support d'informations électronique — aux services des Domaines.

Ce groupe de travail s'est réuni le 20 novembre 2000 et se réunira à nouveau le 31 janvier 2001.

Une deuxième mesure importante porte sur les relations avec les huissiers de justice. Le 3 juillet 2000, un protocole a été signé avec la fédération des huissiers de justice sur la procédure à suivre à cet égard dans tous les bureaux de recettes. On ne peut déroger à ce protocole que lorsque l'autorité entend intervenir de manière plus stricte dans certains cas.

Un assouplissement des règles stipulées dans le protocole n'est pas possible.

De bedoeling is dat de ontvanger zeer snel en zonder kosten zou kunnen zien of de schuldenaar al dan niet solvent is. In driekwart van de gevallen levert de invordering resultaat op. Ongeveer de helft van de ingevorderde bedragen wordt ook effectief geïnd. Het verschil tussen beide percentages wordt verklaard door het feit dat in sommige dossiers het in te vorderen bedrag dermate hoog is dat de uitbetaling ervan (in schijven) nog niet voltooid is op het ogenblik dat de straf reeds is uitgewist. De invordering gebeurt zo mogelijk bij minnelijke schikking; pas wanneer dit niet mogelijk blijkt worden dwangmaatregelen getroffen.

Wat niet kan worden ingevorderd is deels te wijten aan de slechte werking van de invordering, maar deels ook aan de insolventie van de schuldenaars.

De minister merkt ook op dat het niveau van de boeten vaak zo hoog is dat het voor vele schuldenaars niet mogelijk is ze te betalen. Vaak moeten de boetes noodgedwongen in schijven worden afbetaald, wat een bijkomende toename van de werkdruk in de ontvangkantoren (forse stijging van het aantal boekingen) voor gevolg heeft.

De administratie moet ook steeds de verjarings-termijnen in het oog houden, wat een snelle doorstroming van de informatie des te meer noodzakelijk maakt.

Ook de dreiging met een vervangende gevangenisstraf maakt op de schuldenaars (gelet ook op de oververzadiging van onze gevangenissen) weinig indruk.

Het derde en laatste luik, aldus de minister, heeft betrekking op de informatisering van de invorderingsprocedure. Dit luik is het minst ver gevorderd.

Het ligt echter in zijn bedoeling om de huidige totaal verouderde werkwijze (met drie manueel bij te houden registers), waarbij in de meeste kantoren zelfs geen gebruik wordt gemaakt van fotokopieën, laat staan van computers, volledig te vervangen door een volledig nieuw informaticasysteem met beveiligde scanners, waarbij een directe elektronische verbinding tussen de griffies van de hoven en rechtbanken, de kantoren van de ontvangers, de gerechtsdeurwaarders de betrokken financiële instelling (bijvoorbeeld De Post) en het Rekenhof (met het oog op het meten van de performantie) wordt verzekerd.

Deze informatiestromen moeten niet alleen de opvolging van de invordering, maar ook het nagaan van de performantie van de ontvangkantoren mogelijk maken. De boekhouding moet met andere woorden niet alleen informatie over de betalingen bevatten, maar ook over de veroordelingen, de aard van de invordering (minnelijk of gedwongen, uitstel van betaling) en over de eventuele insolventie van de schuldenaars.

Naar zijn oordeel moet dit nieuwe systeem niet eerst de volledige in het verleden opgelopen achterstand inhalen, maar onmiddellijk (bijvoorbeeld met ingang van 1 januari 2001) op alle nieuwe dossiers worden toegepast. De dossiers van de vorige jaren zullen dan vanzelf uitdo-

Le but est que le receveur puisse voir très rapidement et gratuitement si le débiteur est solvable ou non. Dans trois quarts des cas, le recouvrement donne des résultats. Près de la moitié des montants recouverts sont effectivement perçus. La différence entre les deux pourcentages s'explique par le fait que le montant à récupérer est à ce point élevé dans certains dossiers que son paiement (par tranches) n'est pas encore achevé au moment où la peine est déjà effacée. Le recouvrement s'effectue autant que possible par arrangement amiable. Les mesures de contrainte ne sont prises que lorsque cela ne s'avère pas possible.

Ce qui ne peut être récupéré tient en partie au mauvais fonctionnement du recouvrement mais en partie aussi à l'insolvabilité des débiteurs.

Le ministre fait remarquer également que le niveau des amendes est souvent si élevé qu'il n'est pas possible de les payer pour de nombreux débiteurs. Souvent, les amendes doivent nécessairement être payées par tranches, ce qui entraîne une augmentation consécutive de la charge de travail dans les bureaux de recettes (forte augmentation du nombre d'écritures comptables).

L'administration doit également toujours respecter les délais de prescription, ce qui rend d'autant plus nécessaire un flux rapide des informations.

La menace d'une peine d'emprisonnement subsidiaire ne fait guère impression sur les débiteurs (compte tenu d'ailleurs de la surpopulation de nos prisons).

Le troisième et dernier volet, selon le ministre, porte sur l'informatisation de la procédure de recouvrement. Ce volet est le moins avancé.

Toutefois, le ministre a l'intention de remplacer complètement la méthode actuelle tout à fait archaïque (avec trois registres à tenir manuellement), les photocopies n'étant même pas utilisées dans la plupart des bureaux, moins encore les ordinateurs, par un système informatique tout nouveau avec des scanners sécurisés, une liaison électronique directe étant assurée entre les greffes des cours et tribunaux, les bureaux des receveurs, les huissiers de justice et l'institution financière concernée (par exemple, La Poste) et la Cour des comptes (en vue de la mesure des performances).

Ces flux d'information ne doivent pas seulement permettre le suivi du recouvrement mais aussi l'examen des performances des bureaux de recettes. En d'autres termes, la comptabilité ne doit pas seulement comporter des informations sur les paiements mais aussi sur les condamnations, la nature du recouvrement (amiable ou forcé, surséance de paiement) et sur l'insolvabilité éventuelle des débiteurs.

À son avis, ce nouveau système ne doit pas seulement récupérer tout le retard accumulé dans le passé mais être appliqué immédiatement (par exemple à partir du 1^{er} janvier 2001) à tous les nouveaux dossiers. Les dossiers des années précédentes disparaîtront d'eux-

ven, door de effectieve betaling van de verschuldigde sommen of, desnoods, door verjaring.

3. BESPREKING

Mevrouw Fientje Moerman (VLD) vraagt of de plannen van de minister kaderen in de door de regering voorgestelde hervorming inzake « *e-government* ».

Zij wenst ook te weten wat de houding van de minister is tegenover de voorgestelde oprichting van een Fonds voor alimentatievorderingen (DOC 50 1074/001). Zijn het de diensten van de administratie der Domeinen die met de inning van deze alimentatievordering zullen worden belast ?

De minister geeft aan dat er in de toekomst twee invorderingsadministraties zullen zijn, één voor de fiscale en één voor de niet-fiscale schuldvorderingen. Deze laatste kan eventueel ook met de invordering van alimentatievorderingen worden belast, mits zij dan ook wordt gesubrogeerd in de rechten van de schuldeisers. Ook de aan de schuldeisers toegekende voorschotten zouden dan echter door het ministerie van Financiën moeten worden uitgekeerd en niet door een fonds dat van het ministerie van Sociale Zaken afhangt.

Op de eerste vraag van mevrouw Moerman antwoordt de minister dat hij niet wil wachten tot het project inzake « *e-government* » is voltooid, vooraleer de informatisering van de diensten van de administratie der Domeinen door te voeren. De burger is trouwens bij deze interne uitwisseling van informatie nauwelijks betrokken partij.

De nieuwe generatie van computerprogramma's laat trouwens veel meer dan vroeger de integratie (achteraf) van verschillende soorten software toe.

De heer Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) merkt op dat uit het rapport van het Rekenhof ook blijkt dat het personeelsbestand op de administratie van de Domeinen niet optimaal is. Zo zijn er bijvoorbeeld veel ontvangers *ad interim*. Zal de minister ook dat euvel verhelpen ?

De minister geeft aan dat de zogenaamde « Copernicus »-hervorming automatisch zal leiden tot een herverdeling van het beschikbare personeel over de onderscheiden diensten van het ministerie van Financiën.

Ingevolge de informatisering zullen ook binnen de administratie der Domeinen heel wat personeelsleden in de toekomst andere taken moeten vervullen. Hij verwijst in dit verband naar zijn antwoord op de (bovenvermelde) vraag n° 3018 van mevrouw Schauvliege. Er zal wel iets worden gedaan aan het statuut van de ambtenaren die deze gedecentraliseerde ontvangkantoren zullen leiden.

Raadshere de Fays sluit zich daarbij aan. In zijn auditrapporten heeft het Rekenhof overigens nooit aangedrongen op een verhoging van het aantal personeelsleden. Het heeft er wel op aangedrongen dat het personeel een adequate vorming moet krijgen.

mêmes par le paiement effectif des sommes dues ou, au besoin, par la prescription.

3. DISCUSSION

Mme Fientje Moerman (VLD) demande si les projets du ministre s'inscrivent dans le cadre de la réforme proposée par le gouvernement en matière d'« *e-government* ».

Elle souhaite également savoir quelle est l'attitude du ministre à l'égard de l'institution proposée d'un Fonds pour les créances alimentaires (DOC 50 1074/001). Sont-ce les services des Domaines qui seront chargés du recouvrement de ces créances alimentaires ?

Le ministre signale qu'il y aura à l'avenir deux administrations chargées du recouvrement, une pour les créances fiscales et une pour les créances non-fiscales. Cette dernière peut éventuellement aussi être chargée du recouvrement des créances alimentaires à condition qu'elle soit alors subrogée dans les droits des créanciers. Les avances accordées aux créanciers devraient cependant être versées alors par le ministère des Finances et non par un fonds qui dépend du ministère des Affaires sociales.

À la première question de Mme Moerman, le ministre répond qu'il ne veut pas attendre jusqu'à ce que le projet en matière d'« *e-government* » soit achevé avant de procéder à l'informatisation des services des Domaines. Par ailleurs, le citoyen n'est guère partie prenante dans cet échange interne de l'information.

La nouvelle génération de programmes informatiques permet par ailleurs bien plus qu'auparavant l'intégration (ultérieure) de différents types de logiciels.

M. Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) fait remarquer que le rapport de la Cour des comptes révèle également que les effectifs dans les services des Domaines ne sont pas optimaux. Ainsi, il y a par exemple beaucoup de receveurs intérimaires. Le ministre va-t-il également remédier à ce problème ?

Le ministre signale que la réforme « Copernic » conduira automatiquement à une redistribution du personnel disponible entre les différents services du ministère des Finances.

À la suite de l'informatisation, de nombreux membres du personnel devront également accomplir à l'avenir d'autres tâches au sein des services des Domaines. Il fait référence à cet égard à sa réponse à la question (susmentionnée) n° 3018 de Mme Schauvliege. Il faudra faire quelque chose au statut des fonctionnaires qui dirigeront ces bureaux de recettes décentralisés.

M. le conseiller de Fays adhère à ce point de vue. Dans ses rapports d'audit, la Cour des comptes n'a par ailleurs jamais insisté pour une augmentation du nombre d'effectifs. Il a toutefois insisté pour que le personnel reçoive une formation adéquate.

In naam van het Rekenhof drukt hij zijn tevredenheid uit over de maatregelen die de minister reeds heeft genomen in verband met de samenwerking met het ministerie van Justitie en met de gerechtsdeurwaarders. Alleen het informaticaluik heeft blijkbaar vertraging opgelopen. De voorstellen van de minister hieromtrent lijken hem echter redelijk.

Het Rekenhof zal wellicht eind 2003 een nieuwe controle uitvoeren bij de betrokken administratie en vervolgens hierover rapport uitbrengen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

*
* *

Tijdens de vergadering van 7 maart 2001 heeft de minister van Financiën bijkomende toelichting verstrekt over deze problematiek.

Een van de belangrijkste problemen die zich stellen bij de informatisering van de invorderingsprocedure van de niet-fiscale schuldvorderingen en de penale boeten houdt verband met de bezwaren van de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een van de vier werkgroepen (bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en van het ministerie van Justitie) zal hierover binnenkort een onderhoud hebben met leden van deze commissie.

In een eerste fase wordt vooral gewerkt aan de centralisatie van de gegevens over de schuldenaars en de in te vorderen bedragen in een gegevensbank.

In beginsel is immers het ontvangkantoor van de plaats waar de rechtbank (die de veroordeling heeft uitgesproken) is gevestigd (territoriaal) bevoegd voor de invordering van deze boeten. Het komt dus voor dat eenzelfde persoon schuldenaar is van meerdere strafrechtelijke boeten, die door verschillende ontvangkantoren worden ingevorderd.

Inzake niet-fiscale schuldvorderingen is dan weer het ontvangkantoor van de woonplaats van de schuldenaar bevoegd. Schuldenaars veranderen echter geregeld van woonplaats. Een centralisatie van alle desbetreffende gegevens is dan ook dringend nodig.

Het ministerie van Justitie zal geregeld aan de dienst Automatisering van het ministerie van Financiën gegevens doorsturen afkomstig van uittreksels van vonnissen, waarbij personen worden veroordeeld tot het betalen van geldstraffen (voorlopig enkel voor politieboeten). Op basis van deze uittreksels zal de dienst Automatisering van het ministerie van Financiën (de centrale administratie dus) aan de schuldenaars twee aanmaningen sturen, met een stortingsformulier met het rekeningnummer van het bevoegde ontvangkantoor der strafrechtelijke boeten. Indien deze twee aanmaningen geen gevolg hebben of wanneer de schuldenaar het overeengekomen afbetalingsplan niet nakomt, keert het dossier

Au nom de la Cour des comptes, il exprime sa satisfaction sur les mesures que le ministre a déjà prises dans le cadre de la collaboration avec le ministère de la Justice et les huissiers de justice. Seul le volet de l'informatique a apparemment pris du retard. Les propositions du ministre à ce sujet semblent toutefois raisonnables.

La Cour des comptes effectuera probablement fin 2003 un nouveau contrôle auprès de l'administration concernée et présentera ensuite son rapport à la Chambre des représentants.

*
* *

Au cours de la réunion du 7 mars 2001, le ministre des Finances a communiqué des informations supplémentaires sur cette problématique.

L'un des principaux problèmes qui se posent lors de l'informatisation de la procédure de recouvrement des créances non-fiscales et des amendes pénales est lié aux objections de la commission pour la protection de la vie privée. L'un des quatre groupes de travail (composé de représentants du ministère des Finances et du ministère de la Justice) aura prochainement un entretien à ce sujet avec les membres de cette commission.

Dans une première phase, le travail portera surtout sur la centralisation, dans une base de données, des informations sur les débiteurs et les montants à recouvrer.

En principe, c'est en effet le bureau des recettes du lieu où est établi le tribunal (qui a prononcé la condamnation) qui est compétent (territorialement) pour le recouvrement de ces amendes. Dès lors, une même personne peut être débitrice de plusieurs amendes pénales qui sont recouvrées par différents bureaux de recettes.

En ce qui concerne les créances non-fiscales, c'est à nouveau le bureau de recettes du domicile du débiteur qui est compétent. Les débiteurs changent cependant régulièrement de domicile. Une centralisation de toutes les données correspondantes est donc impérative.

Le ministère de la Justice va envoyer régulièrement au service Automatisation du ministère des Finances des données provenant d'extraits de jugements dans lesquels des personnes sont condamnées au paiement d'amendes (provisoirement uniquement pour les amendes de police). Sur la base de ces extraits, le service Automatisation du ministère des Finances (l'administration centrale, donc) enverra aux débiteurs deux mises en demeure avec un formulaire de versement portant le numéro de compte du bureau de recettes compétent des amendes pénales. Si ces deux mises en demeure n'ont pas de suite ou si le débiteur ne respecte pas le plan d'apurement convenu, le dossier revient au bureau des recettes

terug naar het territoriaal bevoegde ontvangkantoor. Na een onderzoek van de solvabiliteit van de schuldenaar kan dat kantoor dan via een gerechtsdeurwaarder verdere pogingen tot invordering ondernemen.

De bovenvermelde gegevensbank zou tegen het jaar 2002 operationeel moeten zijn. In een eerste fase zullen enkel de door de politierechtbanken uitgesproken veroordelingen in deze centrale gegevensbank worden opgenomen. Die dossiers zijn immers het talrijkst en bovendien relatief eenvoudig. In een later stadium zullen ook de door de correctionele rechtbanken uitgesproken veroordelingen in deze centrale gegevensbank worden opgenomen.

Ook het gerecht zal baat hebben bij deze hervorming. Thans worden immers vaak meerdere zeer hoge boetes opgelegd aan personen die manifest insolvent zijn. De invordering van dergelijke boetes is dan in praktijk totaal onmogelijk.

Daarenboven werkt de (huidige) wetgeving betreffende de uitwissing van de straf remmend op de invordering van de strafrechtelijke boetes. Luidens artikel 619 van het Wetboek van Strafvordering mogen er drie jaar na de rechterlijke eindbeslissing geen betalingen meer worden aanvaard. Na drie jaar houden de schuldenaars (met wie een afbetalingsplan werd overeengekomen) bijgevolg op met betalen. Sinds 1997 wordt binnen het ministerie van Justitie een wetsontwerp voorbereid dat dit euvel ten dele zou verhelpen, omdat alleen nog de politieboetes zouden worden uitgewist (en niet meer de boetes die door de correctionele rechtbanken worden opgelegd).

Het Rekenhof, aldus de minister, heeft in zijn rapport terecht gesteld dat de rendabiliteit van de ontvangkantoren niet kon worden gemeten, omdat onvoldoende gegevens beschikbaar waren over zowel de in te vorderen als de effectief ingevorderde bedragen van de niet-fiscale schuldvorderingen.

Teneinde in de toekomst wel over deze gegevens te beschikken wordt de boekhouding geïnformatiseerd. De administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen (AKRED) heeft daartoe 800 computers aangevraagd voor alle kantoren van de registratie, domeinen en penale boetes. Hierbij dient opgemerkt dat deze kantoren ook instaan voor de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor rekening van de gewesten, de gemeenschappen, de OCMW's en andere openbare instellingen (bijvoorbeeld de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening). Daarnaast vervullen de domeinkantoren ook nog taken in verband met het beheer van roerende en onroerende goederen (bijvoorbeeld de verkoop van nutteloos geworden roerende goederen). Dit maakt er de boekhouding beslist niet eenvoudiger op!

Er komt in ieder geval een centraal register, waarin per ontvangkantoor alle in te vorderen en alle effectief geïnde bedragen zullen worden opgenomen. Daarnaast komen er ook geïnformatiseerde registers per schuldenaar, ter

compétent territorialement. Après l'examen de la solvabilité du débiteur, ce bureau peut alors entreprendre différentes tentatives de recouvrement par l'intermédiaire d'un huissier de justice.

La base de données susmentionnée devrait être opérationnelle d'ici à l'an 2002. Dans une première phase, seules les condamnations prononcées par les tribunaux de police seront intégrées dans cette base de données centrale. Ces dossiers sont en effet les plus nombreux et, par ailleurs, sont relativement simples. À un stade ultérieur, les condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels seront également intégrées dans cette base de données centrale.

La justice a également tout à gagner dans cette réforme. Actuellement, il arrive souvent que plusieurs amendes très élevées soient en effet infligées à des personnes qui sont manifestement insolvables. Le recouvrement de telles amendes est donc totalement impossible en pratique.

En outre, la législation (actuelle) relative à l'effacement de la peine a un effet inhibiteur sur le recouvrement des amendes pénales. En vertu de l'article 619 du Code de procédure criminelle, aucun paiement ne peut plus être accepté trois ans après la décision judiciaire finale. Après trois ans, les débiteurs (avec lesquels un plan d'apurement a été convenu) cessent par conséquent leurs paiements. Depuis 1997, un projet de loi qui devrait remédier à ce problème est à l'étude au sein du ministère de la Justice parce que seules les amendes de police pourraient encore être effacées (non plus les amendes qui sont infligées par les tribunaux correctionnels).

Le ministre estime que la Cour des comptes a fait remarquer à juste titre, dans son rapport, que la rentabilité des bureaux de recettes ne pouvait être mesurée parce qu'il n'y avait pas suffisamment de données disponibles à la fois sur les montants à recouvrer et les montants effectivement récupérés des créances non fiscales.

Afin de disposer à l'avenir de ces données, la comptabilité est informatisée. L'administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines (ACED) a demandé à cet effet 800 ordinateurs pour tous les bureaux de l'enregistrement, des domaines et des amendes pénales. En l'occurrence, il faut remarquer que ces bureaux se chargeront également du recouvrement des créances non fiscales pour le compte des régions, des communautés, des CPAS et d'autres institutions publiques (par exemple l'Office national pour l'emploi). En outre, les bureaux des domaines remplissent également des tâches relatives à la gestion des biens mobiliers et immobiliers (par exemple, la vente de biens mobiliers devenus inutiles). Cela ne simplifie assurément pas la comptabilité!

En tout cas, il y aura un registre central dans lequel tous les montants à récupérer et tous les montants effectivement perçus seront indiqués par bureau des recettes. En outre, des registres informatisés seront éga-

vervanging van de thans bestaande handgeschreven registers die in elk ontvangkantoor afzonderlijk worden bijgehouden.

Deze hervorming biedt drie voordelen : de boekhouding zal gemakkelijker te controleren zijn (intern en hiërarchisch), zij zal toelaten om de performantie van elk kantoor afzonderlijk te meten en te vergelijken en zal ten slotte ook een betere dienstverlening mogelijk maken.

Zoals gezegd zal deze nieuwe geïnformatiseerde boekhouding pas einde 2002 operationeel zijn.

Er werden inmiddels reeds in enkele ontvangkantoren proefprojecten doorgevoerd. Men kan intussen echter de invordering niet volledig aan de gerechtsdeurwaarders overlaten, zoniet zouden de vervolgingskosten wel eens bijzonder hoog kunnen oplopen.

De minister herinnert er ook aan dat hij een werkgroep heeft opgestart, (waarvan ook enkele kamerleden deel uitmaken), die zal nagaan of het ministerie van Financiën in de toekomst ook kan instaan voor de invordering van onderhoudsgelden. Hij verwijst in dit verband naar zijn antwoord op de vraag van mevrouw Moerman (zie *supra*). In dit kader dient opgemerkt dat het ministerie van Financiën voor deze invordering bepaalde informatie zal behoeven vanwege de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de instellingen die ervan afhankelijk zijn.

In de Senaat wordt momenteel een wetsvoorstel besproken dat ertoe strekt te vermijden dat te snel beroep wordt gedaan op gerechtsdeurwaarders voor de invordering van belastingschulden (wetsvoorstel van de heer Olivier de Clippele — Stuk Senaat n° 2-505/1). De minister is niet gekant tegen dit wetsvoorstel, dat de administratie ertoe verplicht minstens één aanmaning bij ter post aangetekende brief aan de belastingplichtige te zenden, vooraleer beroep te doen op een gerechtsdeurwaarder.

Het zou ten slotte zo moeten zijn dat de administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen in de toekomst een procentueel berekende vergoeding zou ontvangen voor de voor rekening van OCMW's, gewesten, gemeenschappen, openbare instellingen of particulieren effectief ingevorderde bedragen. Dat zou volgens de minister de performantie van de ontvangkantoren ongetwijfeld ten goede komen. Daartoe is uiteraard vereist dat de boekhouding van de ontvangkantoren dermate wordt geïnformatiseerd dat hun performantie ook door de bovenvermelde opdrachtgevers (schuldeisers) kan worden geëvalueerd.

Op termijn zou dergelijke vergoeding zelfs kunnen leiden tot het verlenen van een zekere graad van functionele autonomie aan deze instelling, die dan door haar opdrachtgevers zou worden vergoed voor de door haar vervulde niet-fiscale invorderingstaken.

Raadsheer de Fays geeft aan dat het Rekenhof via zijn bijzondere mededeling het parlement heeft willen wijzen

lement tenus par débiteur, en remplacement des registres manuels qui existent à l'heure actuelle et sont tenus séparément dans chaque bureau des recettes.

Cette réforme offre trois avantages : la comptabilité sera plus facile à contrôler (au niveau interne et hiérarchique), elle permettra de mesurer individuellement les performances de chaque bureau et de les comparer et permettra par ailleurs un meilleur service.

Comme nous l'avons déjà dit, cette nouvelle comptabilité informatisée ne sera opérationnelle que d'ici à la fin 2002.

Entre-temps, des projets pilotes ont déjà été mis en œuvre dans quelques bureaux de recettes. Dans l'intervalle, on ne peut cependant pas confier intégralement le recouvrement aux huissiers de justice, sinon, les frais de poursuite pourraient atteindre des sommes particulièrement élevées.

Le ministre rappelle également qu'il a institué un groupe de travail (dont font partie quelques membres de la Chambre) qui va examiner si le ministère des Finances peut également se charger à l'avenir du recouvrement des pensions alimentaires. Il fait référence à cet égard à la réponse à la question de Mme Moerman (voir *supra*). Dans ce cadre, il faut remarquer que le ministère des Finances aura besoin pour ce recouvrement de certaines informations de la part de l'Office national pour l'Emploi et des institutions qui en dépendent.

Au Sénat, une proposition de loi est actuellement discutée et vise à éviter de faire appel trop rapidement aux huissiers de justice pour le recouvrement des dettes d'impôt (proposition de loi de M. Olivier de Clippele — Doc. Sénat n° 2-505/1). Le ministre n'est pas opposé à cette proposition de loi qui impose à l'administration d'envoyer au moins une mise en demeure par lettre recommandée à la poste aux contribuables avant de faire appel à un huissier de justice.

Il faudrait enfin que l'administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines reçoive à l'avenir une indemnité calculée en pourcentage pour les montants effectivement récupérés pour le compte des CPAS, régions, communautés, institutions publiques ou particuliers. Selon le ministre, cela profiterait indubitablement aux performances des bureaux de recettes. À cet effet, il faut naturellement que la comptabilité des bureaux de recettes soit à ce point informatisée que leurs performances puissent également être évaluées par les clients susmentionnés (créanciers).

À terme, une telle indemnité pourrait même conduire à assurer un certain degré d'autonomie fonctionnelle à cette institution qui serait alors indemnisée par ses clients pour les missions de récupération de créances non fiscales qu'elle remplit.

M. le conseiller de Fays indique que la Cour des comptes, par sa communication spéciale, a voulu signaler au

op de problemen bij de diensten van de administratie der Domeinen.

Het is duidelijk dat het oplossen van deze problemen tijd zal vergen. Het Rekenhof wil hieraan meewerken.

Het lijkt inderdaad beter om zich toe te spitsen op de nieuwe dossiers, liever dan eerst nog de hangende dossiers te informatiseren.

Het Rekenhof zal binnen enkele jaren een nieuw onderzoek wijden aan deze problematiek.

Voorzitter Tavernier stelt voor dat de Subcommissie niettemin reeds volgend jaar de stand van dit dossier zou nagaan. Werden intussen reeds contacten gelegd met het ministerie van Justitie in verband met een eventuele verlenging van de termijn inzake de uitwissing van veroordelingen tot politiestrafen ?

De minister geeft aan dat reeds lang voorstellen worden bestudeerd tot vereenvoudiging van de (zeer complexe) regeling inzake uitwissing van veroordelingen.

Er zou hierover nog een wet in het *Belgisch Staatsblad* moeten verschijnen (er zou in dit verband ook een probleem zijn inzake de bescherming van het privé-leven).

De parketten weigeren zich uit te spreken of een penale boete al dan niet kan worden uitgewist. Ook de griffies van de rechtbanken beperken zich uitsluitend tot het afleveren van uittreksels van vonnissen. De uitvoering ervan valt volledig onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën.

Sinds de aanneming van het nieuwe artikel 43bis van het Strafwetboek is het aantal bijzondere verbeurdverklaringen fors toegenomen, wat enorme problemen met zich brengt voor de domeinkantoren. Ook hier weigeren de parketten zich uit te spreken over de manier waarop deze bijzondere verbeurdverklaringen in de praktijk moeten worden toegepast. Wanneer bijvoorbeeld een paard wordt verbeurdverklaard, moet toch ergens in een budget worden voorzien om dat dier eten te geven ! Binnen de werkgroep met afgevaardigden van het ministerie van Justitie worden oplossingen gezocht voor dergelijke problemen.

Daarnaast is er ook nog het verzet van de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen de toegang van het ministerie van Financiën tot sommige gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

Het is verwonderlijk, aldus de minister, dat de private vennootschap « Reprobél », die belast is met de invordering van de auteursrechten, wel toegang krijgt tot bepaalde gegevens van de Kruispuntbank, terwijl die aan het ministerie van Financiën wordt geweigerd. Sinds 1998 krijgen ook de gerechtsdeurwaarders toegang tot de gegevens van de sociale zekerheid. Wanneer private instellingen toegang krijgen tot bepaalde informatie lijkt het totaal onlogisch, aldus de minister, dat diezelfde informatie omwille van de bescherming van het privé-leven aan de overheid zou worden geweigerd.

parlement les problèmes liés aux services des Domaines.

Il est clair que la résolution de ces problèmes prendra du temps. La Cour des comptes entend y apporter son concours.

Il semble en effet qu'il vaille mieux se concentrer sur les nouveaux dossiers plutôt que d'informatiser d'abord les dossiers pendants.

Dans quelques années, la Cour des comptes consacrera une nouvelle étude à cette problématique.

Le président Tavernier propose que la sous-commission fasse néanmoins déjà le point sur ce dossier l'année prochaine. Entre-temps des contacts ont-ils déjà été établis avec le ministère de la Justice au sujet d'une éventuelle prolongation du délai relatif à l'effacement des condamnations à des peines de police ?

Le ministre signale que des propositions sont étudiées depuis longtemps déjà pour simplifier le régime (très complexe) relatif à l'effacement des condamnations.

Une loi devrait encore être publiée à ce sujet au *Moniteur belge* (sur ce plan, il existe également un problème en matière de protection de la vie privée).

Les parquets refusent de se prononcer sur la possibilité ou non d'effacer une amende pénale. Les greffes des tribunaux se limitent aussi exclusivement à délivrer des extraits de jugement. Leur exécution relève intégralement de la responsabilité du ministère des Finances.

Depuis l'adoption du nouvel article 43bis du Code pénal, le nombre de confiscations spéciales a considérablement augmenté, ce qui entraîne des problèmes énormes pour les bureaux des Domaines. Ici aussi, les parquets refusent de se prononcer sur la façon dont cette confiscation spéciale doit être appliquée en pratique. Lorsque, par exemple, un cheval est confisqué, il faut quand même prévoir un budget pour nourrir cet animal ! Au sein du groupe de travail des délégués du ministère de la Justice, des solutions sont recherchées pour de tels problèmes.

En outre, l'opposition de la commission pour la protection de la vie privée contre l'accès du ministère des Finances à certaines données de la Banque Carrefour de la sécurité sociale est également évoquée.

Il est étonnant, selon le ministre, que la société privée « Reprobél » qui est chargée du recouvrement des droits d'auteur ait accès à certaines données de la Banque Carrefour alors que celles-ci sont refusées au ministère des Finances. Depuis 1998, les huissiers de justice ont également accès aux données de la sécurité sociale. Si des institutions privées ont accès à certaines informations, il semble totalement illogique, selon le ministre, que ces mêmes informations soient refusées aux autorités sur le motif de la protection de la vie privée.

Momenteel wordt gewerkt aan een protocol met de Kruispuntbank om dit euvel te verhelpen.

Met het oog op het onderzoek van de solvabiliteit van de schuldenaar streeft de AKRED ernaar een zo ruim mogelijke toegang te krijgen tot de verschillende informatiebronnen. Gedacht wordt hierbij aan de beslagberichten (bij de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders) en aan de kredietcentrale bij de Nationale Bank.

Actuellement, on œuvre à un protocole avec la Banque Carrefour pour remédier à ce problème.

En vue d'étudier la solvabilité du débiteur, l'ACED aspire à donner un accès optimal aux différentes sources d'informations. On pense en l'occurrence aux rapports de saisie (auprès de la chambre nationale des huissiers de justice) et à la centrale des crédits auprès de la Banque Nationale.

Bijlage B

Brieven van de ministers

Antwoord van minister van Financiën van 30 oktober 2006 (vertaling)

Mijnheer de voorzitter,

Ik heb het ontwerpverslag dat het Rekenhof mij op 4 oktober 2006 heeft toegezonden, met grote aandacht gelezen.

Bij het tegensprekelijk onderzoek hebben de vertegenwoordigers van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD) gesteld dat dit document een correcte weergave is van de feitelijke toestand.

Het verslag legt de vinger op een aantal problemen en lacunes waarvoor de FOD Justitie en de FOD Financiën op korte, middellange en lange termijn oplossingen moeten bieden.

De FOD Financiën blijft echter optimistisch voor de toekomst. Sinds de audit van 2000 is het departement met het Coperfin-programma resoluut de weg ingeslagen van de modernisering van zijn structuren en werkmethodes. De FOD maakt volop werk van de implementering van dat programma.

Zoals ik al eerder heb gesteld in mijn antwoorden op sommige parlementaire vragen is het STIMER-project (geïntegreerd systeem van invorderingen ten behoeve van meerdere entiteiten) een veelomvattend informaticaprogramma. Gecombineerd met organisatorische maatregelen en nieuwe werkmethodes zal het een antwoord geven op de meeste aanbevelingen van het Rekenhof, vooral die over rapportering en monitoring.

Ik ben er mij echter van bewust dat STIMER een project op lange termijn is. Ook de korte termijn mag echter niet worden veronachtzaamd. Binnen de AAPD worden momenteel nagedacht of het mogelijk is kortetermijnoplossingen uit te werken die kunnen bijdragen tot een betere invordering van de penale boeten, de gerechtskosten en de verbeurdverklaringen van geldsommen.

Nog steeds in verband met penale boeten voeg ik eraan toe dat ik weldra enkele wetsaanpassingen ga voorstellen. Die moeten de bevoegde controleur in de gelegenheid stellen over te gaan tot vereenvoudigd uitvoerend beslag onder derden en toegang te verkrijgen tot geactualiseerde informatie over de inkomsten en het vermogen van de veroordeelde.

Wat ten slotte de verbeurdverklaringen betreft, wordt al het nodige gedaan om de samenwerking met het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring te optimaliseren en om de patrimoniale diensten uit te rusten met adequate structuren voor een optimale uitvoering van de taken die ze hebben op het gebied van de tegeldemaking van roerende en onroerende goederen.

Het spreekt voor zich dat ik niet zal nalaten zo spoedig mogelijk het parlement op de hoogte te brengen van de voorgestelde maatregelen om binnen dit domein te komen tot een goede aanwending van de overheidsmiddelen met naleving van de principes zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid

Met de meeste hoogachting,

Didier REYNDERS

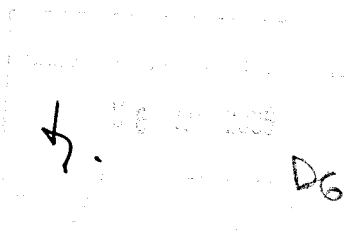
Antwoord van de minister van Justitie



De Vice-Eerste Minister
Minister van Justitie

Brussel,

08-12-2006



Mijnheer F. VANSTAPPEL
Eerste Voorzitter
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

o.ref.: LO/LB/FV/gvg/2006/3893/3932/4009

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Ik kan u meedelen dat ik met veel aandacht kennis heb genomen van het ontwerpverslag van het Rekenhof over de tenuitvoerlegging van de patrimoniale straffen.

Conform artikel 5bis van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, deel ik u hierbij mijn bedenkingen mee over het ontwerpverslag. Hierbij zal de structuur van het ontwerpverslag gevolgd worden. Eerst zullen enkele algemene bedenkingen worden gegeven en vervolgens zal worden ingegaan op de tenuitvoerlegging van de penale boeten en tenslotte zal de tenuitvoerlegging van de bijzondere verbeurdverklaring aan bod komen.

I. Algemene bedenkingen

De opmerking van het Rekenhof dat een succesvolle tenuitvoerlegging van de patrimoniale straffen primordiaal is voor de geloofwaardigheid van de Justitie, kan ik volledig onderschrijven. In de kadernota Integrale Veiligheid, goedgekeurd door de Ministerraad van 30-31 maart 2004, werd reeds vermeld dat invordering van de penale boeten verbeterd zou moeten worden.

Samen met het Rekenhof moet worden vastgesteld dat de tenuitvoerlegging van de patrimoniale straffen (penale boetes en bijzondere verbeurdverklaring) uitgesproken door onze hoven en rechtbanken inderdaad nog niet optimaal verloopt. Toch moet het een en het ander enigszins genuanceerd worden. Zoals het Rekenhof reeds zelf terecht opmerkt verloopt de inning van de minnelijke schikkingen heel wat gestroomlijnder (zoniet optimaal) en worden er inningpercentages behaald van tussen de 80% en 90%. Wanneer men daarenboven rekening houdt met de onmiddellijke inningen die door de

politiediensten en sommige inspectiediensten worden voorgesteld, waar men gelijkaardige inningpercentages behaalt, is het te sterk om te stellen dat de geloofwaardigheid van Justitie is aangetast. Immers ongeveer 80% van alle zaken ressorteren onder de bevoegdheid van politierechtbanken en het is precies daar dat er erg hoge inningpercentages zijn wat betreft de minnelijke schikkingen en onmiddellijke inningen.

Naast het systeem van de onmiddellijke inningen en minnelijke schikkingen moet daarenboven ook nog melding gemaakt worden van de diverse administratieve boetesystemen (vb. de gemeentelijke administratieve sancties, of de administratieve boetes die bestaan in het kader van de economische en sociale wetgeving, enz.). Al deze alternatieve sanctiesystemen hebben enerzijds tot doel om de parketten toe te laten zich op hun kerntaak van het opsporen en vervolgen van ernstige criminaliteit te focussen en anderzijds tot gevolg dat het "publiek" dat uiteindelijk effectief wordt gedagvaard voor de rechtbanken ofwel een publiek is dat reeds geweigerd heeft om in te gaan op deze alternatieve sancties ofwel een publiek is dat ernstige criminele feiten heeft gepleegd.

Zeker voor de correctionele rechtbanken geldt trouwens dat heel wat veroordeelden zich in een minder rooskleurige financiële situatie bevinden (Dit geldt natuurlijk niet voor misdrijven zoals witwassen, BTW-carrouzels, enz.). Denk bijvoorbeeld aan druggebruikers of aan personen die dealen om te voorzien in hun eigen gebruik.

Het is echter precies in dit soort wetgeving dat er eveneens verplichte hoge geldboetes en hoge verbeurdverklaringen worden opgelegd. In de drugwetgeving bedraagt de minimale geldboete bijvoorbeeld 1000 euro. Over het algemeen geldt dat hoe zwaarder de feiten zijn, hoe vaker de wetgever het noodzakelijk heeft geacht om verplichte en hoge boetes in te voeren. De basis van de tenuitvoerlegging van patrimoniale straffen, te weten de strafwetten, bevat op zich dus reeds een begin van verklaring voor de moeilijke invordering van de penale boetes. Op lange termijn moet dan ook worden nagedacht aan een hervorming van het Strafwetboek, waarbij men zich goed moet bezinnen over de wenselijkheid van erg hoge verplichte geldboetes.

Tenslotte moet dan ook nog rekening gehouden worden met de internationalisering van de criminaliteit. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de rondtrekkende dievenbendes. Wanneer dergelijke bendes worden veroordeeld, worden deze daders terecht veroordeeld tot strenge vrijheidsberovende straffen, zware geldboetes en hoge bijzondere verbeurdverklaringen. Gelet echter op het feit dat dergelijke daders vaak van vreemde nationaliteit zijn, geen woon- of verblijfplaats hebben in België (of zelfs in hun land van oorsprong), zullen de zware patrimoniale straffen op praktische problemen stoten aangezien onbekend is of de daders wel over een vermogen beschikken.

Desalniettemin heeft Rekenhof natuurlijk gelijk dat het gebrek aan tenuitvoerlegging van patrimoniale straffen, dat niet louter kan worden

verklaard door de insolvabiliteit van de schuldenaar, de geloofwaardigheid van Justitie zeker niet ten goede komt.

II. De penale boeten

Het verslag van het Rekenhof toont aan dat ongeveer de één op de twee veroordeelden zijn penale boeten niet betaald. Het Rekenhof is terecht van oordeel dat dit inningspercentage niet louter kan verklaard worden door de insolvabiliteit van de schuldenaar.

Het Rekenhof wijst er ook op dat de vervangende straffen, te weten de vervangende gevangenisstraf en het vervangend verval van het recht tot sturen, in de praktijk niet worden uitgevoerd.

De vervangende gevangenisstraffen worden inderdaad sinds de omzendbrief van de minister van Justitie van 22 december 1999 (thans de omzendbrief nr. 1771 van 17.01.2005), in principe niet meer uitgevoerd. De oorzaak van deze beslissing was te vinden in de overbevolking van de Belgische gevangenissen. Daarenboven is het zo dat er ondertussen een actief beleid is ontwikkeld in verband met werkstraffen die kunnen worden opgelegd door de politierechtbanken. In 2005 bedroeg het aandeel van de werkstraffen uitgesproken door de politierechtbanken reeds 50% van alle uitgesproken werkstraffen. Uit criminologisch onderzoek is immers gebleken dat werkstraffen vaak een veel beter effect hebben op de ingesteldheid van een verkeersovertreder dan het opleggen van een geldboete.

De vervangende vervallen van het recht tot sturen echter worden in tegenstelling met wat in het ontwerpverslag vermeld staat vandaag de dag weldegelijk uitgesproken en ook effectief uitgevoerd indien de geldboete niet wordt betaald. Het Rekenhof merkte reeds terecht op dat de mogelijkheid om een vervangend verval van het recht tot sturen pas werd ingevoerd door de verkeerswet van 7 februari 2003 en dat deze wetgeving slechts inwerking trad op 1.03.2004.

Gelet echter op het principe van de niet-retroactieve toepassing van de strafwet en op de fixatietermijnen voor zaken voor de politierechtbank was het volstrekt normaal dat de eerste tenuitvoerleggingen van het vervangend verval van het recht tot sturen slechts een aanvang namen in de loop van het tweede semester van 2005.

Thans is dan ook de consequente tenuitvoerlegging van de vervangende vervallen van het recht tot sturen uitgesproken door de politierechtbanken (of de correctionele rechtbanken in hoger beroep) verzekerd.

Voor het overige signaleert het ontwerpverslag duidelijk de tekortkomingen in verband met tenuitvoerlegging van de penale boetes.

Kort voor de ontvangst van het ontwerp-verslag zijn er een aantal vergaderingen tussen de kabinetten van de Eerste Minister, de Minister van Financiën en mijn eigen kabinet geweest over de efficiëntere inning van de penale boetes.

Ten gevolge van deze vergaderingen werd beslist op de ministerraad van 27 oktober 2006 jongstleden om een aantal bepalingen op te nemen in het voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen die de inning van de penale boetes efficiënter, eenvoudiger en goedkoper kunnen maken.

In het bijzonder gaat het om de invoering van het vereenvoudigd derdenbeslag voor de invordering van de penale boeten, gerechtskosten, bijdragen en verbeurdverklaarde geldsommen ten voordele van de ontvanger van de domeinen en/of penale boeten (en dit in navolging van de procedures die reeds bestaan inzake directe belastingen, BTW en alimentatievorderingen). Ook wordt de wettelijke basis voorzien voor de ontvanger van domeinen en/of penale boetes inlichtingen te kunnen vragen via de Kruispuntbank Sociale Zekerheid over de inkomsten van de veroordeelde. Tenslotte wordt ook voorzien dat een betaling de verjaring stuit van zowel de geldboete als van de gerechtskosten (volgens de toerekeningsregels worden betalingen thans eerst toegerekend op de gerechtskosten en dan pas op de boetes, zo waren de ontvangers verplicht om kosten te maken (nl. stuitingsdaad via de gerechtsdeurwaarder) om de verjaring van de boete te stuiten terwijl er wel een afbetalingsplan liep.

Naast deze wetgevende initiatieven, zal er ook worden nagegaan wat er kan gedaan worden om de informatica-tools van zowel de ontvangers als van justitie te verbeteren zodat de communicatie tussen Justitie en Financiën vlotter zou kunnen verlopen.

Ik zal ook het initiatief nemen om een omzendbrief te richten aan de griffies waarin nogmaals uitdrukkelijk herinnerd wordt aan hun wettelijke verplichting om binnen de 3 dagen na het in kracht van gewijsde treden van het vonnis, het vonnis over te maken aan de ontvanger. Eveneens wordt de haalbaarheid onderzocht van een nationaal overlegplatform waar de praktische problemen in verband met de inning van de patrimoniale straffen kunnen worden besproken en opgelost.

Op lange termijn zou de aanbeveling dat de organisatorische context zelf, gekenmerkt door de dualiteit Justitie-Financiën, zou kunnen worden herzien naar het Nederlands model (het Centraal Justitieel Incasso Bureau), moeten gevolgd worden. De centralisatie van de processen bij één instantie, onder de verantwoordelijkheid van de minister van justitie, is een logische evolutie indien men wil komen tot een betere doeltreffendheid, een betere sturing en een kwaliteitsvolle rapportering. In 2004 werd reeds een werkgroep Justitie-Financiën opgericht om de haalbaarheid van een dergelijk nieuw instituut in België te onderzoeken. De werkzaamheden van deze werkgroep zijn echter opgeschort. Ik zal echter een impuls geven opdat de werkgroep zijn werkzaamheden zou hervatten.

III. De bijzondere verbeurdverklaringen.

Samen met het Rekenhof moet inderdaad worden vastgesteld dat de tenuitvoerlegging van de bijzondere verbeurdverklaringen inderdaad nog niet optimaal verlopen. De aanbevelingen van het Rekenhof kan ik dan ook onderschrijven. Het spreekt echter voor zich dat een heel aantal van deze aanbevelingen slechts realiseerbaar zijn op lange termijn. Ik denk bijvoorbeeld opnieuw aan het aanduiden van Justitie als enige verantwoordelijke voor het tenuitvoerleggingsproces, het aanduiden van het COIV binnen de Rechterlijke Orde als het enige verzamel- en coördiantiepunt van alle definitief uitgesproken straffen en de realisatie van een geïntegreerd informatie- en rapporteringssysteem.

Wat betreft de suggestie om de nodige informatievelden te voorzien voor het COIV binnen het Phenix-systeem, kan ik het Hof meedelen dat ik mijn diensten zal laten nagaan of een dergelijke uitbreiding haalbaar is en wat de budgettaire impact daarvan is. Ook wat betreft de suggestie om specifieke controlemaatregelen in te stellen om te waarborgen dat iedere veroordeling ten uitvoer wordt gelegd, zal ik mijn diensten de opdracht geven om zo vlug als mogelijk dergelijke controlemaatregelen in te stellen.

Ondanks sommige gebreken die de tenuitvoerlegging van de bijzondere verbeurdverklaringen vertoont, moet toch ook reeds op de belangrijke verwezenlijkingen van het COIV worden gewezen. Ik kan de conclusies van de toenmalig directeur, de heer Erwin Francis, gemaakt in het antwoord van het COIV op de audit van het Rekenhof, enkel maar onderschrijven. Met de middelen die werden toebedeeld aan het COIV, heeft het opmerkelijke resultaten geboekt.

Ondertussen werd het personeelsbestand van het COIV - zoals reeds door het COIV zelf werd meegedeeld aan het Rekenhof - versterkt met twee boekhouders. Naar aanleiding van het opstellen van de begroting 2007 heeft de Regering ook beslist om middelen vrij te maken voor de aanwerving van 21 extra ambtenaren voor het COIV. De middelen die ter beschikking gesteld worden van het COIV om zijn wettelijke taken uit te voeren, worden dus aanzienlijk uitgebreid. Met een dergelijke stijging van het personeelskader zal het COIV ongetwijfeld in staat zijn om de hem toebedeelde wettelijke taken, beter, efficiënter en vlugger uit te voeren.

Bovendien werd in erg nauwe samenwerking met het COIV een wetsontwerp uitgewerkt die onder meer de procedures betreffende de vervreemding van in beslaggenomen goederen sterk vereenvoudigen. Dit ontwerp is opgenomen in de wet houdende diverse dringende bepalingen (DOC 51-2761). In dit ontwerp werd ook ingeschreven dat voortaan de procureur des Konings of de Procureur-Generaal kennis geeft of laat geven aan het COIV van de in de kracht van gewijsde getreden vonnissen en arresten houdende verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen (maar dus niet van alle vonnissen en arresten die een verbeurdverklaring inhouden). De problemen in verband met de kennisgeving van deze arresten aan het COIV zouden dan ook in een nabije toekomst moeten verholpen zijn.

Ik hield eraan uw hof deze bemerkingen te bezorgen. Indien er nog verduidelijk mocht nodig zijn over een aantal punten, dan ben ik natuurlijk steeds bereid om daarover met het Rekenhof van gedachten te wisselen.

Inmiddels verblijf ik.

Met de meeste hoogachting,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke at the end.

Laurette ONKELINX

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2007/1128/06
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	www.rekenhof.be