

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

In dit verslag onderzoekt het Rekenhof voor de vierde keer¹ hoe de Staat de geldboetes uitvoert die de hoven en rechtbanken uitspreken. De audit toont de vooruitgang die werd geboekt bij de uitvoering van de boeten maar ook de belangrijke tekortkomingen die een goede uitvoering van de geldboeten blijven verhinderen.

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

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

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

- de gemeenschappelijke strategie en de coördinatie tussen Justitie en Financiën;
- de omkadering van de uitvoering van de vonnissen door Justitie;
- de eenvormigheid van de invorderingsmethodes en het gebruik van bepaalde wettelijke middelen² bij de FOD Financiën;
- de uitvoering van de vervangende straffen door de parketten.

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

² Voornamelijk fiscale compensatie en vereenvoudigd derdenbeslag.

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

Bijgevolg ging het Rekenhof in 2018 na of Justitie en de FOD Financiën de aanbevelingen van 2014 hadden uitgevoerd. Ook onderzocht het meer in het bijzonder de situatie bij de bezochte arrondissementen en arrondissementsafdelingen³ (de ontvangers van geldboeten, de griffies van de rechtbanken en de strafuitvoeringskantoren voor de politierechtbanken en rechtbanken van eerste aanleg).

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

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

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

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

Het Rekenhof stelt echter het volgende vast:

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

³ Charleroi, Luik en Gent.

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

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

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

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

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

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

Het Rekenhof stelt echter het volgende vast:

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

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

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

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

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

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

Het Rekenhof stelt echter het volgende vast:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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