



Rapport

Datum: 14 mei 2007

Rapportnummer: 2007/096

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) te Leeuwarden zijn verzoek van 1 februari 2005 om de openstaande sancties na zijn detentie middels een betalingsregeling te mogen betalen, heeft afgewezen.

Beoordeling

Bevindingen

1. Op het moment dat verzoekers gemachtigde zich eind maart 2005 voor het eerst in deze zaak tot de Nationale ombudsman wendde, verbleef verzoeker in detentie in een Penitentiare Inrichting. Op dat moment vorderde het CJIB van verzoeker een betaling van ruim € 5.700 naar aanleiding van ongeveer 50 sancties ingevolge de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV), enkele boetevonnissen en een schadevergoedingsmaatregel.

2. Bij brief van 1 februari 2005 verzocht verzoeker het CJIB het gevorderde bedrag na afloop van zijn detentie in termijnen te mogen voldoen.

3. Bij brief van 10 februari 2005 liet de directeur van het CJIB de gemachtigde van verzoeker weten dat betaling in termijnen niet kon worden toegestaan in zaken waarin de kantonrechter toestemming had verleend voor toepassing van het dwangmiddel gijzeling en in zaken waarin de vervaldatum van de tweede aanmaning reeds was verstreken. Met betrekking tot eventuele overige zaken nodigde de directeur verzoeker uit om een betalingsvoorstel te doen.

4. Verzoeker heeft zich daarop op 29 maart 2005 met bovenstaande klacht tot de Nationale ombudsman gewend.

5.1. Bij brief van 12 december 2005 liet de minister van Justitie weten de klacht niet gegrond te achten. Bij de reactie van de minister waren enkele bijlagen gevoegd.

5.2. Een hiervan was een ambtsbericht van 4 november 2005 van de directeur van het CJIB. Hierin deelde de directeur van het CJIB onder meer mee dat verzoeker tijdens zijn detentie was meegedeeld dat hij na het uitzitten van de hem eerder opgelegde vrijheidsstraf, vanaf 26 augustus 2006, een periode gegijzeld zou worden wegens het onbetaald laten van verscheidene sancties opgelegd wegens overtreding van de WAHV. In verband hiermee had de gemachtigde van verzoeker bij brief van 1 februari 2005 het CJIB verzocht de opdrachten tot gijzeling terug te halen van de Penitentiare Inrichting omdat verzoeker na detentie waarschijnlijk zijn bijstanduitkering zou herkrijgen en hij dan door middel van termijnbetalingen van € 50 per maand de openstaande sancties verwachtte te kunnen afbetalen. Het CJIB verstrekke verzoeker daarop bij brief van 10 februari 2005 een

overzicht van de op zijn naam openstaande zaken. Ook deelde het CJIB hem per zaak mee in welke fase deze zaak verkeerde en of daarvoor de mogelijkheid bestond voor uitstel van betaling dan wel het treffen van een betalingsregeling. Verzoeker was in die brief ook gevraagd een voorstel tot afbetaling te doen. Voor een groot aantal zaken bleek het treffen van een betalingsregeling echter niet meer mogelijk, aldus de directeur van het CJIB.

In zijn ambtsbericht gaf de directeur van het CJIB verder een uitvoerige beschrijving van het betalingsregelingenbeleid van het CJIB. Hierover deelde hij onder meer het volgende mee:

"De mogelijkheden tot het treffen van een betalingsregeling worden bepaald door het executiebeleid, zoals dit in belangrijke mate is vastgelegd in het Wetboek van Strafrecht en Strafvordering en de Aanwijzing executie (vervangende) vrijheidsstraffen, taakstraffen, geldboetes, schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen (hierna Aanwijzing executie) en daarnaast in de WAHV en de Aanwijzing administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften voor WAHV-beschikkingen. Ingevolge de bestaande wet- en regelgeving worden door het CJIB in beginsel geen betalingsregelingen getroffen. Slechts in bijzondere gevallen wordt hierop een uitzondering gemaakt.

Ten aanzien van geldboetes en opgelegde maatregelen geldt als uitgangspunt dat ingevolge artikel 561 Wetboek van Strafvordering (zie Achtergrond onder 1.; N.o.) betaling ineens en in zijn geheel dient plaats te vinden. Dit uitgangspunt verdraagt zich in beginsel niet met het treffen van een betalingsregeling. Slechts op grond van bijzondere omstandigheden kan een verzoek om een betalingsregeling in geval van een geldboetevonnissen en/of maatregel in behandeling worden genomen.

Een verzoek tot het treffen van een betalingsregeling wordt niet in behandeling genomen indien:

in een eerdere zaak een betalingsregeling verwijtbaar niet is nagekomen;

de vervaldatum van de tweede aanmaning is verstreken;

een arrestatiebevel is uitgevaardigd;

een dwangbevel is uitgevaardigd, alsdan wordt verzoeker verwezen naar de

behandelend deurwaarder;

Binnen deze grenzen van het ter uitwerking van het wettelijk kader gevoerde beleid van het CJIB, kan het verzoek tot het treffen van een betalingsregeling in behandeling worden genomen.

De WAHV kent niet de mogelijkheid om de opgelegde sanctie in termijnen te voldoen. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel WAHV (TK 1987 - 1988, 20 329, nr. 3, blz. 48) staat hierover het volgende: 'Het voordeel voor de betrokkene om het geringe bedrag van de administratieve sanctie in termijnen te kunnen betalen, weegt niet op tegen de problemen die daarmee in de huidige praktijk van de strafrechtelijke boeten soms blijken te bestaan.' De wetgever heeft destijds derhalve betalingsregelingen niet wenselijk geacht.

Nadien heeft de minister van Justitie op vragen d.d. 15 juni 1994 gesteld door het lid Zijlstra (PvdA) geantwoord dat ook hij betalingsregelingen niet wenselijk achtte (Aanhangsel TK 1993 -1994, 622). De minister was dan ook niet bereid te bevorderen dat in het huidige, namens het openbaar ministerie door de Raad van Toezicht voor het CJIB vastgestelde innings- en incassobeleid, wijziging zou worden gebracht.

Het uitgangspunt dat in beginsel geen betalingsregelingen worden getroffen voor vorderingen in het kader van de WAHV is ook in de meest recente CJIB Executierichtlijn WAHV, daterend van 1 februari 2005 opgenomen. De hierboven geciteerde bezwaren tegen het treffen van betalingsregelingen gaan nog steeds op.

In afwijking op vorenstaande is voor bepaalde categorieën WAHV-zaken een werkwijze ontwikkeld waarbij onder strikte voorwaarden toch een betalingsregeling is toegestaan. Het gaat hierbij (naast een op zichzelf staande categorie katvangers, hieronder nader uitgewerkt) in het algemeen om betalingsregelingen bij cumulatie van WAHV-sancties die naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek van een schuldhulpverlenende instantie worden toegestaan. Verzoeken rechtstreeks afkomstig van een betrokkene komen alleen voor behandeling in aanmerking indien er sprake is van een combinatie met andersoortige vorderingen. Bij een verzoek tot het treffen van een betalingsregeling, vindt altijd een individuele beoordeling plaats waarbij verschillende omstandigheden een rol kunnen spelen.

In het betalingsregelingenbeleid voor WAHV-sancties wordt overigens aansluiting gezocht bij het hierboven omschreven beleid van het CJIB inzake het treffen van betalingsregelingen bij geldboetevonnissen. Dat wil zeggen dat een verzoek niet in behandeling wordt genomen indien niet voldaan is aan de reeds genoemde algemene voorwaarden, te weten:

in een eerdere zaak een betalingsregeling verwijtbaar niet is nagekomen

(maximaal een jaar geleden);

de vervaldatum van de tweede aanmaning is verstreken;

een arrestatiebevel is uitgevaardigd;

een dwangbevel is uitgevaardigd, alsdan wordt verzoeker verwezen naar de

behandelend deurwaarder."

Specifiek ten aanzien van deze zaak, liet de directeur van het CJIB verder weten dat, waar het in deze zaak ging om een schadevergoedingsmaatregel, drie geldboetevonnissen en ongeveer veertig openstaande WAHV-beschikkingen, verzoeker weliswaar op zich in aanmerking kon komen voor de uitzondering op het reguliere betalingsregelingenbeleid, te weten combinatie van openstaande zaken met openstaande WAHV-beschikkingen. Echter gebleken was dat in dit geval niet was voldaan aan alle voorwaarden zoals gesteld binnen het reguliere betalingsregelingenbeleid, waaraan zaken dienen te voldoen om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling, immers gebleken was dat op naam van verzoeker slechts WAHV-beschikkingen openstonden waarvoor reeds een tweede aanmaning was verstuurd. Deze zaken konden dan ook niet worden meegenomen in een betalingsregeling. Verzoeker was reeds in eerdere correspondentie hierop gewezen, aldus de directeur van het CJIB.

Verder liet de directeur weten dat het verzoek een betalingsregeling te treffen was gedaan nadat verzoeker de sancties onherroepelijk had laten worden, en hij bovendien de verhogingen had gelaten voor wat ze waren. Ook was de directeur niet gebleken dat verzoeker voorafgaand aan en tijdens zijn detentie zijn inkomen had aangewend voor de vorderingen waarop de gijzelingen betrekking hebben, noch een voorstel had gedaan tot het treffen van een betalingsregeling inzake de openstaande zaken waarvoor het treffen van een betalingsregeling wel mogelijk was gebleken, aldus de directeur.

Verder deelde de directeur mee dat verzoeker door het CJIB niet werd aangemerkt als katvanger omdat niet was gebleken dat verzoeker geen eigenaar of houder van het voertuig was waarmee de overtredingen gepleegd waren noch dat hij tegen vergoeding één of meer kentekens op zijn naam had laten zetten.

Met betrekking tot het standpunt van verzoekers gemachtigde dat de rechtsgrond van de gijzeling ontvalt zodra de betrokkene bereid is te betalen en dat in de rechtspraak wordt aangenomen dat een gijzeling niet langer dan vijftien dagen duurt, liet de directeur van het CJIB weten dat de kantonrechter na mondelinge behandeling, waarvoor verzoeker (behoorlijk) was opgeroepen op in totaal 41 vorderingen van de officier van justitie 37 machtigingen tot gijzeling voor in totaal 259 dagen had afgegeven. De directeur voegde hieraan toe dat verzoekers detentie zou aflopen op 26 augustus 2006 en dat vanaf die datum 22 van de 37 toegestane gijzelingen aansluitend zouden worden ten uitvoer gelegd.

De directeur voerde verder aan dat het gesloten stelsel van rechtsmiddelen er aan in de weg staat dat de beslissingen van de kantonrechter - waartegen ingevolge artikel 28 lid 2 tweede volzin WAHV (zie Achtergrond onder 2.) geen rechtsmiddel openstaat - indirect alsnog worden aangevallen.

Waar de kantonrechter de machtigingen heeft verleend - en gelet op de datering van die machtigingen zich ervan bewust moet zijn geweest dat een groot aantal van de machtigingen cumuleerden - kan niet reeds lang voor het tijdstip waarop de gijzeling zal worden uitgevoerd worden geoordeeld dat de gijzeling onrechtmatig is.

Verder gaf de directeur te kennen dat de rechtmatigheid van de door de kantonrechter toegestane gijzeling het CJIB noopt tot terughoudendheid bij de beoordeling van het verzoek, tot het niet ten uitvoer leggen van de gijzeling. Slechts onder bijzondere omstandigheden zou hiertoe kunnen worden overgegaan, maar van dergelijke bijzondere omstandigheden was in deze zaak niet gebleken, aldus de directeur. Gijzeling is voor het CJIB bij uitstek het dwangmiddel om een betrokkene, die sancties onbetaald heeft gelaten en op wie verhaal niet mogelijk is gebleken, te dwingen toch tot betaling over te gaan. De directeur achtte de hoogte van het te betalen bedrag niet zodanig hoog dat - reeds daarom - (volledige) betaling van de sancties uitgesloten moest worden geacht.

De directeur van het CJIB achtte het doel van de gijzeling, de prikkel tot betaling, op 4 november 2005 nog in voldoende mate aanwezig om in elk geval op dat moment nog niet te tornen aan ten uitvoerlegging van de toegestane gijzeling.

Resumerend liet de directeur weten dat de specifieke situatie waarin verzoeker verkeert ertoe had geleid dat het CJIB hem wel in aanmerking had laten komen voor toepassing van de uitzonderingssituatie waarbij WAHV-beschikkingen meegenomen worden in de betalingsregeling, de zogenaamde combinatie Mulderzaken. De WAHV-zaken bleken echter reeds niet meer te voldoen aan de algemene voorwaarde dat de vervaldatum van de tweede aanmaning nog niet verstreken mag zijn. Hierdoor kon het CJIB alleen een betalingsregeling treffen met verzoeker inzake de schadevergoedingsmaatregel en de geldboetevonnissen. Verzoeker had echter geen stukken aangeleverd op basis waarvan het CJIB de betalingsregeling zou kunnen beoordelen.

Volgens de directeur van het CJIB had zijn Bureau op juiste wijze de bestaande wet- en regelgeving en het daaraan gekoppelde betalingsregelingenbeleid toegepast en was de klacht van verzoeker dan ook niet gegrond.

5.3 In reactie op het standpunt van de minister van Justitie deelde verzoekers gemachtigde bij brief van 13 februari 2006 mee dat verzoeker wel degelijk een voorstel tot betaling in termijnen had gedaan, te weten van € 50 per maand, maar dat betaling hiervan uiteraard alleen mogelijk zou zijn als verzoeker niet meer gedetineerd zou zijn. Betaling zou echter niet mogelijk zijn zolang verzoeker in gijzeling zou verblijven.

Verzoeker gaf ten slotte te kennen dat het hier een ethische kwestie betrof. Het feit dat de overheid, zoals hier, geheel overeenkomstig de procedurele voorschriften heeft gehandeld, mag er niet toe leiden dat eraan wordt voorbijgegaan dat het CJIB niet verplicht is om de door de kantonrechter verleende machtiging daadwerkelijk ten uitvoer te leggen, het betreft

hier immers niet meer dan een bevoegdheid.

Bij e-mailbericht van 24 augustus 2006 liet een medewerkster van het Ministerie van Justitie de Nationale ombudsman weten dat in de zaak met strabisnummer 401395181 verzoeker vanaf 26 augustus tot 30 augustus 2006 de vervangende hechtenis zou ondergaan indien tijdige betaling niet zou plaatsvinden, terwijl in de zaak met strabisnummer 401427248 werd meegedeeld het arrondissementsparket deze zaak had ingetrokken. Met betrekking tot de zaak met strabisnummer 401430181 werd tenslotte meegedeeld dat deze zaak op 25 februari 2006 was verjaard. Dit e-mailbericht heeft de Nationale ombudsman overigens pas medio november 2006 daadwerkelijk ontvangen.

Beoordeling

6. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

7. Wanneer van een weggebruiker een verkeersovertreding wordt geconstateerd die valt binnen de reikwijdte van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV), stuurt het CJIB de betrokkene hiervoor een beschikking. Bij die beschikking is gevoegd een overschrijvingskaart waarmee de betrokkene het sanctiebedrag kan voldoen.

Als - volledige - betaling niet voor een op de beschikking aangegeven datum plaatsvindt, stuurt het CJIB de betrokkene een verhoging van het oorspronkelijke sanctiebedrag toe. Als ook hierop geen - volledige - betaling plaatsvindt, stuurt het CJIB de betrokkene een tweede verhoging toe. Blijft ook dan - volledige - betaling uit, dan kan de officier van justitie de kantonrechter verzoeken hem te machtigen tot het nemen van dwangmaatregelen.

8. Die situatie heeft zich in dit geval ook voorgedaan.

Verzoeker heeft erkend dat hij in het verleden met een motorvoertuig waarvan hij kentekenhouder is een groot aantal verkeersovertredingen heeft begaan. Als gevolg hiervan heeft het CJIB hem beschikkingen op grond van de WAHV met sanctiebedrag toegestuurd. Omdat betaling hiervan - in de 41 hier aan de orde zijnde gevallen - uitbleef, heeft de kantonrechter, op verzoek van de officier van justitie, uiteindelijk voor 37 van de 41 zaken, machtiging verleend voor het toepassen van het dwangmiddel gijzeling om verzoeker zo alsnog tot betaling van de openstaande - verhoogde - sanctiebedragen te bewegen. Daarnaast stond de kantonrechter ook gijzeling toe met betrekking tot drie nog openstaande boetevonnissen en een schadevergoedingsmaatregel.

Verzoeker heeft erkend volledig aansprakelijk te zijn voor de hoogte van het gevorderde bedrag van ruim € 5.700.

9. Het staat vast dat het CJIB verzoekers verzoek om gespreid te mogen betalen in behandeling heeft genomen maar dat toen al snel bleek dat het treffen van een betalingsregeling niet mogelijk was omdat voor alle hier aan de orde zijnde WAHV-beschikkingen de vervaldatum van de tweede aanmaning reeds was verlopen en dat dus niet was voldaan aan één van de door het CJIB gestelde voorwaarden.

Verzoeker heeft niet weersproken dat hij voor 1 februari 2005 met betrekking tot de hier aan de orde zijnde WAHV-beschikkingen geen contact heeft gezocht met de officier van justitie dan wel met het CJIB en ook op geen enkele wijze enige betalingsbereidheid heeft getoond.

Niet is gebleken dat verzoeker al voor 1 februari 2005 de officier van justitie en het CJIB heeft laten weten bereid te zijn tot betaling van het gevorderde bedrag. Afgezien van het feit dat deelbetaling met betrekking tot de WAHV-zaken niet meer mogelijk was, acht de Nationale ombudsman verzoekers voorstel om voortaan € 50 per maand te voldoen gezien de hoogte van het te betalen bedrag niet reëel. Een en ander zou ertoe leiden dat verzoeker er ruim negen jaar over zou doen om het bedrag te voldoen, waarbij geen rekening wordt gehouden met eventueel in rekening te brengen wettelijke rente.

Voorts is opmerkelijk dat waar het CJIB verzoeker op 10 februari 2005 uitnodigde om met betrekking tot de overige vorderingen een voorstel te doen, verzoeker hierop niet is ingegaan en in plaats daarvan ervoor heeft gekozen een klacht in te dienen over het CJIB bij de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het CJIB en de officier van justitie niet in strijd met het redelijkheidsvereiste hebben gehandeld door ervoor te kiezen om gebruik te maken van de door de kantonrechter verleende machtiging en verzoekers wens om gespreide betaling niet in te willigen.

De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) te Leeuwarden, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 29 maart 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. momenteel te L., ingediend door de heer mr. J.A.P.F. Hoens, advocaat te Utrecht, met een klacht over een gedraging van het Centraal Justitieel Incasso Bureau te Leeuwarden.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister van Justitie berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Verzoekschrift van 29 maart 2005, met bijlagen.

Standpunt van 12 december 2005 van de minister van Justitie, met bijlagen.

Reactie van 13 februari 2006.

Nadere informatie van 24 augustus 2006, eerst ontvangen op 20 november 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV)

Artikel 28

"1. De officier van justitie te Leeuwarden kan, indien niet of niet volledig verhaal overeenkomstig de artikelen 26 en 27 heeft plaatsgevonden, bij de kantonrechter van de rechtbank van het arrondissement waar het adres is van degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd een vordering instellen om te worden gemachtigd om per gedraging waarvoor een administratieve sanctie is opgelegd het dwangmiddel gijzeling toe te passen van degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd, voor ten hoogste één week. Indien degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd ingeschreven staat op een in de basisadministratie persoonsgegevens opgenomen adres, maar niet op dat adres woonachtig is, dan wel indien degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland heeft, geschiedt de instelling van de bovenbedoelde vordering door de officier van justitie in het

arrondissement Leeuwarden bij de rechtbank te Leeuwarden. Een verleende machtiging om gijzeling toe te passen kan tot uiterlijk vijf jaar nadat de opgelegde administratieve sanctie onherroepelijk is geworden, worden uitgevoerd.

2. Op de vordering wordt niet beslist dan nadat degene aan wie de sanctie is opgelegd door de kantonrechter is gehoord, althans behoorlijk is opgeroepen. Tegen de beslissing staat geen rechtsmiddel open.

3. De officier van justitie te Leeuwarden of de ambtenaar die door hem is belast met de toepassing van de gijzeling heeft voor het in gijzeling stellen van de betrokkene toegang tot elke plaats.

4. De toepassing van het dwangmiddel wordt gestaakt, zodra het verschuldigde bedrag aan de instantie, belast met deze toepassing, is betaald. De toepassing van het dwangmiddel heft de verschuldigdheid niet op.

5. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de tenuitvoerlegging van de gijzeling als bedoeld in het eerste lid."