



Rapport

Datum: 26 april 1999

Rapportnummer: 1999/193

Klacht

Op 31 oktober 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer T. en de heer W. te Haarlem, met een klacht over een gedraging van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) te Leeuwarden. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd: Verzoekers, twee gerechtsdeurwaarders, klagen erover dat het CJIB, blijkens zijn brief van 24 september 1997, heeft besloten met hen geen overeenkomst te sluiten om de samenwerking op het gebied van de uitvoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften voort te zetten. Zij klagen er voorts over dat het CJIB met deze beslissing is voorbijgegaan aan de bij hen gewekte verwachtingen. Ten slotte klagen zij erover dat de beslissing van het CJIB om niet met hun kantoor in zee te gaan niet met steekhoudende argumenten is onderbouwd.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. De Minister werd om een nadere reactie verzocht. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Zij deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Het CJIB maakt voor de incasso van dwangbevelen, uitgevaardigd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV), gebruik van diensten van gerechtsdeurwaarders. De werkwijze was dat het CJIB de WAHV-dwangbevelen aan de Koninklijke vereniging van gerechtsdeurwaarders (KVG) leverde. De KVG verdeelde de dwangbevelen vervolgens onder de deelnemende 180 deurwaarderskantoren. Na een evaluatie van deze werkwijze besloot het CJIB eind 1996

dat de samenwerking met de deurwaarderskantoren op een andere leest diende te worden geschoeid. Besloten werd om voortaan met een beperkt aantal geselecteerde deurwaarderskantoren samen te werken. Deze kantoren zouden dan ieder een individueel

contract sluiten met het CJIB.

2. In maart en april 1997 organiseerde het CJIB negen voorlichtingsbijeenkomsten voor alle gerechtsdeurwaarders. Tijdens die bijeenkomsten lichtte het CJIB de nieuwe werkwijze toe en werden de deurwaarders in de gelegenheid gesteld opmerkingen te maken. In mei 1997 bracht het CJIB vervolgens een zogenoemd biedingenboek uit. Het biedingenboek bevatte de aandachtspunten die het CJIB van belang achtte voor het uitbrengen van een offerte door de deurwaarders. Op basis van het biedingenboek is elk deurwaarderskantoor in de gelegenheid gesteld een offerte uit te brengen aan het CJIB.

3. Met de deurwaarders die een offerte uitbrachten hield het CJIB vervolgens een eerste contractbespreking. Het gesprek tussen verzoekers en het CJIB vond plaats op 27 augustus 1997. Na de eerste gespreksronde maakte het CJIB een selectie van de deurwaarderskantoren met wie in een tweede gespreksronde zou worden getracht overeenstemming te bereiken over een contract. Verzoekers zijn na de eerste ronde niet meer uitgenodigd voor een tweede gesprek.

4. Bij brief van 24 september 1997 deelde het CJIB verzoekers het volgende mee:

"Op 27 augustus jl. hebben wij naar aanleiding van uw offerte een gesprek gevoerd over de mogelijkheden van een nieuwe vorm van samenwerking. Na afloop van alle oriënterende gesprekken met de gerechtsdeurwaarders in uw ressort, heeft het CJIB zich beraadslaagd over de te selecteren kantoren en is besloten dat de samenwerking met uw kantoor niet wordt voortgezet. Dit houdt niet in dat u in het verleden onze zaken niet tot tevredenheid heeft verwerkt. Toch is het CJIB van mening dat het aanbod van een aantal andere kantoren beter aansluit bij de nieuwe werkwijze. Zoals u bekend is zal in het ressort Amsterdam de nieuwe samenwerking per 1 januari 1998 ingaan. Het CJIB zal dan zelf de te executeren dwangbevelen distribueren onder de kantoren waarmee een nieuwe overeenkomst is gesloten. Vanaf dat moment zullen aan u geen CJIB zaken meer worden toegezonden. Ik vertrouw erop dat de zaken die op 1 januari 1998 nog in uw bezit zijn, voor 1 januari 1999 worden afgehandeld. Nadere informatie omtrent de verdere afhandeling van deze zaken zal u nog worden toegezonden. Heeft u naar aanleiding van deze brief nog vragen en/of opmerkingen, dan kunt u daarmee terecht bij onze accountmanager, de heer S..." 5. Bij brief van 30 september 1997 reageerden verzoekers als volgt op de brief van het CJIB van 24 september 1997:

"...Toch zou ik gaarne van u de criteria willen vernemen, waarom ons kantoor niet is geselecteerd, of heeft het een en ander soms te maken met het soort van de kantoren die u heeft geselecteerd? (pas benoemde deurwaarders, hoge aanloopkosten, gemakkelijk kneedbaar, flexibel, afhankelijk van uw organisatie en derhalve kwetsbaar?). Het feit dat wij minder zouden scoren dan het landelijk gemiddelde, konden wij gemakkelijk pareren, want uw heer Sm. moest, nadat deze heer de laatste uitdraai van de desbetreffende afdeling had gehaald, bijna met het schaamrood op de kaken erkennen dat wij meer dan 67% score hadden het laatste kwartaal. Het percentageargument kunt u derhalve niet meer hanteren! Ik verzoek u dan ook vriendelijk schriftelijk steekhoudende argumenten aan te voeren, waarom u voor de stad Haarlem in eerste instantie een collega in de

Haarlemmermeer vraagt (gewoon een motie van wantrouwen naar ons kantoor!) en daarna met collega (...) te Beverwijk (nota bene, die niet op de hoogte is met het plaatselijk gebeuren en derhalve ook de 'Haarlemse' pappenheimers niet of niet voldoende kent!) een deal maakt. Nogmaals dit verdient toch niet de schoonheidsprijs en dit is dan nog zacht uitgedrukt! Ik verwacht van u binnen acht dagen na heden gaarne uw uitleg van het hoe en waarom..."

6. Het CJIB beantwoordde verzoekers brief van 30 september 1997 bij brief van 8 oktober 1997. In die brief is onder meer het volgende opgenomen:

"Ik meen in alle oprechtheid dat de wijze waarop het CJIB zelf heeft gehandeld, zowel in de voorfase naar de contractbespreking toe als in het onderhandelingstraject zelf, de toets der kritiek kan doorstaan. In de sfeer van voorlichting en informatievoorziening is van meet af aan duidelijke en correcte informatie verstrekt over het wensenpakket van het CJIB. Ook is direct duidelijk gemaakt dat niet met alle deurwaarders in het ressort Amsterdam een contract zou kunnen worden gesloten. Met bijna alle offerende deurwaarders is wel een oriënterend gesprek gevoerd over een mogelijke toekomstige samenwerking waarbij uitbreiding van aantal zaken en/of gebied bij een ieder als onderwerp is besproken. Zo ook met u op 27 augustus jl. Na afloop van alle oriënterende gesprekken heeft een beoordeling plaatsgevonden, waarbij alle voor het CJIB van belang zijnde factoren in aanmerking zijn genomen. Het scoringspercentage vormde daarbij, hoewel niet onbelangrijk, slechts een van de elementen die bij de uiteindelijke beslissing heeft meegewogen. Zoals u reeds eerder is meegedeeld sloot het aanbod van een aantal andere deurwaarderskantoren beter aan bij de wensen van het CJIB dan het uwe. Hiermee is niets gezegd ten nadele van uw huidige en de in het verleden door u geleverde prestaties. De door u geuite veronderstellingen omtrent de motieven die het CJIB zouden hebben gebracht tot de keuze voor bepaalde deurwaarderskantoren laat ik volledig voor uw rekening. Concluderend meen ik dat van een zorgvuldig besluitvormingsproces gesproken kan worden. De suggestie dat dit niet het geval zou zijn is naar mijn overtuiging niet op feitelijkheden gebaseerd."

7. Verzoekers deelden het CJIB vervolgens bij brief van 14 oktober 1997 onder meer het volgende mee:

"Wij hebben de stellige indruk dat u van tevoren al wist met welke kantoren u 'in zee wilde gaan' en derhalve hebt u in het eerste gesprek geen kond gedaan van het feit, dat bij iedere zaak die 'fout' zou gaan, gemiddeld, f 125,- à f 135,- gedeclareerd zou mogen worden, ook al was er nog niets in die zaak gedaan!!! Indien u dit in 'ons' gesprek wel had medegedeeld, hadden wij onze offerte 'scherper' kunnen uitbrengen en wellicht kunnen concurreren met de 'youngsters'. Ook het feit dat het door u genoemde scoringspercentage niet strookte met de werkelijkheid heeft ons toch te denken gegeven en ons gesterkt in de mening dat wij geen enkele kans hebben gehad en onze reis naar Leeuwarden een 'wassen neus' is geweest."

8. Bij brief van 28 oktober 1997 reageerde het CJIB op de brief van verzoekers van 14 oktober 1997. Het CJIB merkte onder meer het volgende op:

"U stelt in de eerste plaats dat onze uitleg in de brief van 8 oktober jl. u niet heeft

bevredigd. U hebt de stellige indruk dat het CJIB van tevoren al wist met wie gecontracteerd zou worden. U stelt bovendien dat u een scherpere offerte zou hebben gedaan indien duidelijk zou zijn geweest dat bij negatieve zaken een bedrag van f 125,- à f 135,- zou mogen worden gedeclareerd. Vervolgens spreekt u over een 'uitgeknepen' tarief. Ik kan een en ander niet goed met elkaar rijmen, aangezien uit de strekking van uw brief valt af te leiden dat een bedrag in deze orde van grootte, dat overigens aanzienlijk lager ligt dan in uw offerte was aangegeven, voor u aanvaardbaar zou zijn geweest. Kennelijk is er dan toch geen sprake van een onacceptabel lage vergoeding. Van opzetten van collegae tegen elkaar door het CJIB is geen sprake. Het tweede punt waarop ik wil terugkomen betreft het door u genoemde scoringspercentage. U noemt in uw brief van 30 september jl. een scoringspercentage van 67% over het laatste kwartaal. Dit cijfer wordt niet bevestigd in de door het CJIB bijgehouden statistiek. In de periode van april 1997 tot en met juni 1997 was uw score in Mulder-zaken 56,3%. In dezelfde periode was uw score voor strafrechtzaken slechts 26,4%, derhalve ruim onder het landelijk gemiddelde (37%) en ook onder de score die in het arrondissement Haarlem in dezelfde periode werd behaald (32,1%). Voor de maand april 1997 was uw score echter aanzienlijk slechter. Ook nog in de maanden na oktober 1996 toen u door onze accountmanager, de heer Sm., op uw scoringspercentage was aangesproken. Wat score betreft is Haarlem een gemeente die in de afgelopen jaren in negatieve zin is opgevallen, niet alleen landelijk maar ook als men vergelijkingen treft met steden van vergelijkbare grootte en demografische samenstelling. Ik kom gezien het bovenstaande tot de conclusie dat ook op basis van scoringspercentage er voldoende aanleiding voor het CJIB bestond om kritisch naar uw offerte te kijken. In zijn algemeenheid wil ik, op het gevaar af een aantal dingen te herhalen die ook in mijn brief van 8 oktober zijn opgemerkt, nog het volgende stellen. Het CJIB heeft bij de keuze van contractpartners niet vooraf zelfstandig een keuze willen maken. Door gebruik te maken van een systeem waarbij de deurwaarders gevraagd is om een offerte uit te brengen is een ieder een faire kans gegeven. Op basis daarvan is vervolgens een onderhandelingsproces gestart dat was ingericht om te ontdekken wie van de gegadigden de best passende aanbieding kon doen. Het beginsel van de contractsvrijheid dat aan het overeenkomstenrecht ten grondslag ligt brengt onder meer mee dat men een contract mag aangaan met wie men wil. Het aanknopen van onderhandelingen betekent bovendien niet dat deze vrijheid wordt beperkt. Zoals reeds eerder is meegedeeld is bij vergelijking van wat u als pakket te bieden had en wat uw concurrenten daar tegenover konden stellen, de keuze niet op u gevallen. Ik zie niet in hoe u door het afbreken van de onderhandelingen op een bijzondere manier bent geschaad in uw belangen. Met name ook omdat van meet af aan via mailings vanaf februari 1997, voorlichtingsbijeenkomsten in den lande in de maanden maart en april 1997 en via een brochure en een bidingenboek door het CJIB duidelijk was gemaakt dat niet met alle deurwaarders gecontracteerd kon worden. Dat dit betekende dat het CJIB de samenwerking zoals die nu bestaat met een groot aantal van de ruim honderdtachtig deurwaarders zou moeten beëindigen is ook klip en klaar naar voren gebracht. Een en ander betekent dat bij u geen gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt die vervolgens niet zijn gehonoreerd..."

B. STANDPUNT VERZOEKERS

1. Het standpunt van verzoekers staat samengevat weergegeven onder

Klacht

2. In hun verzoekschrift merkten verzoekers onder meer het volgende op: "dat verzoekers regelmatig telefonisch, schriftelijk en persoonlijk contact hadden met de desbetreffende afdeling van het C.J.I.B., en meestal in de persoon van de heer Sm. en waren de resultaten naar tevredenheid, althans het C.J.I.B. heeft nimmer te kennen gegeven niet tevreden te zijn. Integendeel zelfs, de heer Sm. heeft diverse malen tegenover T. persoonlijk te Haarlem te kennen gegeven tevreden te zijn en de gesprekken werden altijd in een prettige en vriendschappelijke sfeer gevoerd. dat door deze vriendschappelijke sfeer, de behaalde resultaten en de tevredenheidsbetuigingen bij verzoekers door het C.J.I.B. verwachtingen zijn gewekt en verzoekers dan ook hebben geïnvesteerd in de toekomst. dat het C.J.I.B. echter op een bepaald moment een brief aan de gerechtdeurwaarders in Nederland verzond, waarbij kond werd gedaan van het feit, dat zij met minder gerechtdeurwaarderskantoren in zee wensten te gaan en dat de gerechtdeurwaarderskantoren maar een "biedingenboek" (een voorbeeld werd ingesloten!) moesten inzenden en dat aan de hand van dit biedingenboek een persoonlijk gesprek te Leeuwarden zou volgen. dat ook verzoekers werden uitgenodigd te Leeuwarden, doch in de loop van het gesprek werd verzoekers al duidelijk dat 'de kaarten al waren geschud' en het bezoek feitelijk overbodig was. dat deze indruk nog werd versterkt door het feit, dat er door de heer S. over incassopercentages werd gesproken, doch toen de verzoeker T. mededeelde, dat naar zijn mening het door het C.J.I.B. genoemde percentage niet klopte en inderdaad bleek het percentage bij nadere informatie op de computerafdeling veel hoger (verzoekers scoorden plm. 13% hoger dan gemeld!!!) werd dit door de woordvoerder van het C.J.I.B. nogal laconiek afgedaan en gebagatelliseerd. Voor verzoekers werd toen al duidelijk, dat zij niet tot de 'uitverkorenen' zouden behoren; dat er tijdens dit gesprek aan verzoekers o.a. de vraag werd voorgelegd of zij bereid waren, indien een zaak niet tot een goed einde gebracht zou kunnen worden, hun kosten te beperken tot een bepaald bedrag. Alhoewel verzoekers beseften en beseffen, dat zij dan in strijd met art. 7.4 van het reglement niet ambtelijke rechtspraak van de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders zouden handelen, bereid waren hun kosten te modereren tot een bedrag van f150,00 per zaak, zijnde het gemiddelde dat verzoekers de afgelopen jaren declareerden aan het C.J.I.B.; dat er door of namens het C.J.I.B. op geen enkele wijze te kennen is gegeven, dat deze kosten ALTIJD berekend mochten worden, ook al waren er bv. in het geheel nog geen kosten gemaakt, behalve dossierkosten. dat, indien het C.J.I.B. deze informatie **WEL** had verstrekt, verzoekers wellicht wel een concurrerende aanbieding hadden kunnen doen en zij wellicht wel in de toekomst de zaken van het C.J.I.B. hadden kunnen blijven behandelen; dat het C.J.I.B. naar de mening van verzoekers willens en wetens informatie heeft achtergehouden om

zodoende de door hen, naar de mening van verzoekers van tevoren, uitverkoren kantoren te blijven inschakelen en de niet gekozen kantoren niet meer van nieuwe incasso-opdrachten te voorzien. dat uit het feit, dat de besprekingen tussen de diverse kantoren en het C.J.I.B. nogal geheimzinnig verliepen, hetgeen ook moge blijken uit het feit, dat de 'uitverkorenen' NIETS mogen vertellen omtrent het door hen ondertekende contract en 'als stomme Lowietje' op de afdelingsvergaderingen acteren en hun monden stijf gesloten houden!!, blijkt, dat de gerechtsdeurwaarders onderling tegen elkander zijn uitgespeeld en heeft het C.J.I.B. op slinkse wijze de KVG 'buitenspel' gezet. dat het C.J.I.B., als overheidsorgaan, naar de mening van verzoekers laakbaar heeft gehandeld door informatie achter te houden en deurwaarderskantoren/collegae tegen elkander uit te spelen, terwijl het C.J.I.B. wist, althans had kunnen weten, dat zij daardoor de gerechtsdeurwaarders in verlegenheid brachten, omdat deze collegae genoodzaakt zijn geworden om in strijd met hun eigen voorschriften en reglementen 'wurg' contracten af te sluiten, terwijl er in eerste instantie door het C.J.I.B. (zie voorgeschiedenis) een beroep werd gedaan op de solidariteit van alle gerechtsdeurwaarders in Nederland!"

3. In een aanvullende brief van 16 januari 1998 op hun verzoekschrift deelden verzoekers nog het volgende mee:

"Toen wij, tijdens de bespreking van ons biedingenboek te Leeuwarden, een vast bedrag aan kosten moesten afspreken, hebben wij de landelijke norm van ongeveer f125,00 per zaak aangehouden. Tijdens dit gesprek is er door **NIEMAND** van het C.J.I.B. medegedeeld, dat deze kosten in ELK dossier berekend mochten worden, ook al waren er bv. alleen maar f25,00 dossierkosten gemaakt. Tijdens de gesprekken met andere deurwaarders, o.a. collega H. te Haarlem, is dit wel kenbaar gemaakt. Dit is ten opzichte van ons een GROVE nalatigheid gebleken, want indien dit aan ons zou zijn medegedeeld, dan hadden wij ongetwijfeld lager kunnen offeren, want het scheelt natuurlijk wel, dat men in zaken, waarin nog geen andere kosten zijn gemaakt dan de dossierkosten ad f25,00 en men toch f125,00 en hoger mag declareren, men van de extra ontvangen kosten ad f100,00 gemakkelijk een reservepot kan maken, waaruit de eventueel later niet te declareren kosten kunnen worden gefinancierd. Nogmaals, deze manier van declareren is NIET aan ons kenbaar gemaakt en alleen hierdoor al hebben wij niet gelijk kunnen offeren."

C. STANDPUNT MINISTER VAN JUSTITIE

1. In haar reactie van 28 april 1998 op de klacht deelde de Minister, onder aanhaling van de bij haar brief gevoegde ambtsberichten van het CJIB, mee dat zij van oordeel was dat het CJIB correct had gehandeld, zeker gezien de privaatrechtelijke aard van de relatie tussen de gerechtsdeurwaarders en het CJIB. Zij achtte de klacht van verzoekers ongegrond.

2.1. Bij de brief van de Minister was een tweetal ambtsberichten gevoegd van het CJIB. Informatie uit die ambtsberichten is deels hiervoor opgenomen onder A. Feiten. In het eerste ambtsbericht van 17 februari 1998 is voorts onder meer het volgende opgenomen: "Na afloop van de eerste gespreksronde heeft een weging plaatsgevonden waarbij is

beoordeeld welke deurwaarders een aanbieding hadden gedaan die het best aansloot bij het wensenpakket van het CJIB. Bij deze beoordeling zijn zoveel mogelijk alle voor het CJIB relevante aspecten betrokken, waaronder scoringspercentages, kosten en (personele) capaciteit. De deurwaarders die op deze punten als beste uit de selectie kwamen zijn uitgenodigd voor een tweede gesprek om meer in concreto overeenstemming te bereiken over de vorm en inhoud van een overeenkomst. (...) Op 27 augustus 1997 hebben vertegenwoordigers van het CJIB en van het deurwaarderskantoor T. (...) naar aanleiding van de uitgebrachte offerte een oriënterend gesprek gevoerd over de mogelijkheden van een nieuwe vorm van samenwerking. In dit gesprek is onder andere aan de orde geweest het aantal zaken dat de deurwaarder zou kunnen verwerken, de kosten die de deurwaarder in rekening zou brengen en de wijze van afrekenen van zaken. In dit gesprek is op geen enkele wijze de verwachting gewekt dat het CJIB met deurwaarderskantoor T. een contract zou sluiten. In elke eerste ronde-gesprek is gesteld dat na afloop van alle eerste gesprekken door het CJIB een keuze zou worden gemaakt. Voor wat betreft de kosten, de brief van verzoekers van 16 januari 1998 refereert hieraan, merk ik op dat hierover slechts in oriënterende zin is gesproken. In de tweede gesprekken met de deurwaarders die daarvoor zijn uitgenodigd is het kostenaspect uitgebreider aan de orde geweest. Overigens is het niet zo dat in de onderhandelingen bij voorbaat is gestuurd op een systematiek waarbij vaste prijsafspraken met de deurwaarders zouden worden gemaakt. Ook afspraken met betrekking tot gemiddeld of maximaal in rekening te brengen kosten waren mogelijk. Het CJIB heeft uit zorgvuldigheidsoverwegingen in de onderhandelingen deurwaarders niet tegen elkaar uitgespeeld. Tijdens de gesprekken zijn geen bedragen genoemd die met andere deurwaarders zijn afgesproken. Ook is in de onderhandelingen door het CJIB zelf geen streefbedrag aangegeven. Deurwaarderskantoor T. is niet tot de tweede gesprekrunde doorgedrongen. Bij brief van 24 september 1997 (...) is aan dit deurwaarderskantoor meegedeeld dat de samenwerking niet zou worden voortgezet. Als motivering is gegeven dat het aanbod van een aantal andere kantoren beter aansloot bij de nieuwe werkwijze. Daarbij is tevens aangegeven dat dit niet betekende dat dit deurwaarderskantoor de zaken van het CJIB in het verleden niet tot tevredenheid heeft verwerkt. (...) Bij brief van 8 oktober 1997 (...) is door het CJIB aangegeven dat na afloop van de oriënterende gesprekken met alle deurwaarders in het ressort Amsterdam die een offerte hadden uitgebracht een beoordeling heeft plaatsgevonden waarbij alle voor het CJIB van belang zijnde factoren in aanmerking zijn genomen. Het scoringspercentage vormde daarbij een van de elementen die bij de uiteindelijk keuze een rol hebben gespeeld. Op 14 oktober reageerde de heer T. nogmaals naar het CJIB. In antwoord hierop is door het CJIB bij brief van 28 oktober 1997 nader ingegaan op de scoringspercentages van deurwaarderskantoor T. (...), waarbij tevens is gemeld dat de accountmanager van het CJIB in het verleden over tegenvallende scoringspercentages met de deurwaarder heeft gesproken (...). Tevens is in deze brief ingegaan op het beginsel van contractsvrijheid en is in het kort aangegeven welke stappen het CJIB in het hele onderhandelingstraject heeft genomen. (...) De klacht van de betrokken deurwaarders dat met hen geen overeenkomst is gesloten om de samenwerking

op het gebied van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften voort te zetten, miskent mijns inziens het beginsel van de contractsvrijheid. Het beginsel van de contractsvrijheid dat aan het overeenkomstenrecht ten grondslag ligt, geldt ook voor de overheid, die als opdrachtgever van gerechtsdeurwaarders geen andere rol vervult dan een privé-persoon. Er is geen wettelijke bepaling aan te wijzen op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat er een verplichting bestaat om alle deurwaarders in gelijke mate in te schakelen. Evenmin is er een verplichting om met een bepaalde deurwaarder een contract af te sluiten. Het CJIB is, uiteraard binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid, vrij te contracteren met de partners die hij zelf kiest. Via de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders is reeds eind januari 1997 aangegeven dat het CJIB voornemens was over te gaan op een andere vorm van samenwerking met de deurwaarders waarbij tevens is gemeld dat het aantal deurwaarders waarmee zaken worden gedaan fors zou worden ingeperkt. Ook in de voorlichtingbijeenkomsten is hiervan melding gemaakt. Ik ben dan ook van mening dat deurwaarderskantoor T. op een zorgvuldige wijze en tijdig op de hoogte is gesteld van de nieuwe vorm van samenwerking met een beperkt aantal gerechtsdeurwaarders door het CJIB. Nu ook tijdens het oriënterend gesprek dat in augustus 1997 heeft plaatsgevonden geen mededelingen aan deurwaarderskantoor T. zijn gedaan waarin een toezegging besloten lang, kan ik niet inzien waarop verwachtingen dat het CJIB in de toekomst de samenwerking zou voortzetten waren gebaseerd. De klacht van betrokkenen acht ik in dit opzicht derhalve ongegrond. Ook de klacht dat de motivering van de beslissing om niet met T. in zee te gaan niet met steekhoudende argumenten is onderbouwd kan ik niet onderschrijven. Er is sprake geweest van een selectie op prijs en kwaliteit. De criteria op basis waarvan het CJIB heeft geselecteerd zijn duidelijk kenbaar gemaakt. Aan de deurwaarder is meegedeeld dat aanbiedingen van andere deurwaarders beter aansloten bij het wensenpakket van het CJIB. De onderhandelingen waren daarmee beëindigd. De correspondentie met deurwaarderskantoor T. laat op zichzelf aan duidelijkheid niets te wensen over."

2.2. In een aanvullend ambtsbericht van 11 maart 1998 merkte het CJIB nog het volgende op:

"U vraagt nadere informatie over de brief van 16 januari 1998 waarin de heer T. met name ingaat op het kostenaspect. In mijn ambtsbericht heb ik aangegeven dat over de kosten slechts in oriënterende zin is gesproken. In het gesprek met deurwaarderskantoor T. is namelijk gesproken over de vraag wat de kosten zijn van een gemiddelde niet geslaagde zaak. Daarbij is aan het deurwaarderskantoor een kostenoverzicht verstrekt waarin stond wat aan het CJIB gemiddeld per niet-geslaagde zaak de afgelopen periode in rekening was gebracht. In het biddenboek wordt onder punt 5. gesproken over tarifiering. Ook hierin wordt gesproken over de gemiddelde kosten per niet-geïncasseerde zaak op jaarbasis. Als overigens over gemiddelde kosten wordt gesproken betekent dit vanzelfsprekend de gemiddelde kosten van alle niet-geïncasseerde zaken. De uiteindelijke keuze voor een vast vergoedingensysteem gebaseerd op vaste, gemiddelde, of maximale kosten is in dit gesprek niet aan de orde geweest, Zoals in mijn ambtsbericht van 17

februari jl. is aangegeven zijn dergelijke concrete afspraken pas gemaakt met de deurwaarders die tot de tweede ronde waren doorgedrongen. Het is derhalve mogelijk dat dit kostenaspect in gesprekken met andere deurwaarders nadrukkelijker aan de orde is geweest aangezien met bepaalde deurwaarders wel een tweede gesprek heeft plaatsgevonden over de concrete invulling van het contract. Na evaluatie van de eerste gespreksronde was echter reeds duidelijk dat het CJIB, gelet op het totaalpakket dat dit kantoor aanbood, niet met het kantoor van T. in zee wilde. Het kostenaspect was daarbij slechts een van de factoren."

D. REACTIE VERZOEKERS

In hun reactie op de hen toegezonden stukken merkten verzoekers onder meer het volgende op:

"Wij willen verwijzen naar onze eerdere opmerkingen in de voorgaande brieven, doch wij willen U duidelijk mededelen, dat de stellingen van het CJIB met betrekking tot de minimale kosten ZEKER NIET alleen in de TWEEDE ronde ter sprake zijn gekomen. Onze collega H. te Haarlem wist ons direct na zijn bezoek (ook zijn eerste bezoek/eerste ronde) te vertellen, dat de minimale kosten ook berekend mochten worden, indien er geen andere kosten zouden zijn gemaakt. De stelling van het CJIB dat dit aspect van de onderhandelingen eerst pas bij de TWEEDE ronde ter sprake is gekomen is op zijn minst gezegd bezijden de waarheid. Indien dit aspect ook aan ons bij de eerste ronde was medegedeeld, dan hadden wij onze bieding ook kunnen aanpassen en hadden wij een faire kans gehad, nu niet. Uit de brieven van het CJIB en de ervaringen van meer collegae in den lande blijkt overduidelijk, dat het CJIB al van tevoren het idee hadden met wie zij wel en met wie zij niet 'in zee' wensten te gaan en dat bij degenen die wel bij de uitverkorenen zouden behoren wel degelijk in de eerste ronde over het kostenaspect is gesproken. Dit onderdeel is en was van essentieel belang om een concurrerende bieding te doen. Deze kans is ons ontnomen!! Anders kunnen wij het niet zien. Wat ons verder opvalt is, dat in de gehele briefwisseling tussen het CJIB en ons kantoor op geen enkele manier duidelijk is gemaakt, waarom wij als kantoor zijn afgevallen! Het wordt ons nu langer en meer duidelijk, dat het CJIB met pas startende deurwaarderskantoren in zee wilde gaan en nu met allerlei argumenten naar voren komt om deze keuze te rechtvaardigen. Want hoe kan het CJIB nu stellen gekeken te hebben naar de scoringspercentages (noch van collega H. noch die van collega S. zijn hoger dan die van ons!!), het kostenaspect (onze kosten waren lager dan die van genoemde collegae!) en het personele aspect (beide genoemde deurwaarderskantoren zijn beduidend kleiner, hebben veel minder ervaring en hebben veel minder personeel!). Duidelijk is dus dat de genoemde argumenten geen steek kunnen houden! Wij zouden nu wel eens de ware redenen willen horen, want wij blijven bij onze stellingen en menen geen EERLIJKE kans te hebben gehad."

E. NADERE REACTIE EN INFORMATIE MINISTER VAN JUSTITIE

1. De Nationale ombudsman verzocht de Minister van Justitie gemotiveerd in te gaan op de stelling van verzoekers dat hun kantoor qua scoringspercentage, kosten en personele

capaciteit niet afweek van een aantal andere kantoren in Haarlem. Uit de stukken kwam namelijk naar voren dat het CJIB met name die aspecten in de beoordeling had betrokken bij de beslissing met welk deurwaarderskantoor een contract zou worden afgesloten.

2. In zijn reactie van 2 maart 1999 verzocht de Minister de Nationale ombudsman in de eerste plaats om geheimhouding van de in zijn brief opgenomen bedrijfsgegevens van de betrokken deurwaarderskantoren. Deze gegevens waren immers concurrentiegevoelig en vertrouwelijk aan het CJIB verstrekt. De Nationale ombudsman besloot dit verzoek te honoreren. In de hiernavolgende weergave van de brief van Minister zijn de daarin voorkomende tabellen met bedrijfsgegevens weggelaten. De Minister merkte in zijn brief verder het volgende op:

"Kort samengevat had het CJIB als uitgangspunt dat in de toekomst minder deurwaarders meer zaken in grotere gebieden in behandeling zouden moeten gaan nemen. Daartoe zijn met ongeveer 180 deurwaarders gesprekken gevoerd waarvan uiteindelijk met circa 60 deurwaarders een contract is gesloten. Bij de selectie van de deurwaarders hebben de criteria scorepercentages, kostenniveau, personele capaciteit en het aantal zaken dat in behandeling genomen kon worden, centraal gestaan. Ook het totaalpakket dat een deurwaarder kon aanbieden heeft een rol gespeeld. Daaronder werden onder meer verstaan aspecten als de samenwerking met de deurwaarder in het verleden, de vraag of het een (on)ervaren deurwaarderskantoor betreft, of er sprake is van een flexibele werkwijze van het desbetreffende deurwaarderskantoor, de situatie in de regio waarin de deurwaarders (zouden willen) opereren, etcetera. Dit zijn criteria die cruciaal zijn bij deze vorm van dienstverlening. Het CJIB ontkent niet dat de beoordeling van deze laatstgenoemde criteria minder goed te objectiveren is, maar heeft anderzijds gemeend dat zij daarin ook een bepaalde mate van beoordelingsvrijheid had. Daarbij verdient aantekening, dat de gecontracteerde diensten ook moeilijk volledig objectiveerbaar zijn of vooraf, als ging het om simpele resultaatsverbintenissen, in de doorslaggevende criteria omlijnd zouden kunnen worden. Juridische dienstverlening wordt om die reden ook onder de rechtsbetrekkingen gerubriceerd, waarin de vertrouwensrelatie centraal staat, en waarin (zie artikel 7:408 BW) de opdrachtgever ook wel opzeggingsmogelijkheden heeft. De gekozen selectieprocedure is ook niet een aanbestedingsprocedure geweest. Zoals ook in het biddenboek is geëxpliciteerd, zouden de in te dienen inschrijvingen de basis zijn voor onderhandelingen, en dus niet voor gunning. Een dergelijk selectieproces is in de zakelijke dienstverlening ook niet ongebruikelijk (aldaar veelal als "beauty parade" betiteld). Met deze opmerkingen wil niet gezegd zijn, dat het selectieproces in willekeur mag ontaarden. Vooropgesteld dient te worden dat de keuzes die na een dergelijk proces moeten worden gemaakt op basis van -op zichzelf overigens toetsbare- criteria worden bepaald. Tegen die achtergrond kan worden opgemerkt, dat, naar de mening van het CJIB, de keuze in Haarlem voor deurwaarder S. -afgewogen tegen T. c.s.- evidentier was dan de keuze voor H. Dat is met name ingegeven door -zoals hierna zal worden aangegeven- de veel hogere scoringspercentages van S. ten opzichte van H. en T. c.s. voor zowel Strabis- als Mulderzaken. Daaraan kan naar het oordeel van het CJIB geen afbreuk doen dat deze scores buiten het kanton Haarlem waren gerealiseerd. Daar komt nog bij dat de plaats

Haarlem reeds lange tijd zonder aanwijsbare oorzaken onder het landelijk gemiddelde scoorde, zodat ook dat gegeven aanleiding heeft kunnen zijn een deurwaarder 'van buiten' deze zaken te laten behandelen. S. beschikte evenwel slechts over de capaciteit om de helft van alle zaken in Haarlem in behandeling te nemen. Derhalve diende met een tweede deurwaarder een overeenkomst gesloten te worden voor de afhandeling van de andere helft van de zaken. Op de toewijzing van die zaken konden de deurwaarderskantoren T. c.s. en H. de meeste aanspraak maken. (...) (Een tabel met scoringspercentages van de betrokken deurwaarderskantoren; N.o.) De prognose van H. en T. c.s. is nagenoeg gelijk. Over het geheel genomen vallen de scores licht uit in het voordeel van H. Daarbij zij volledigheidshalve nog gewezen op het feit dat reeds in oktober 1996 T. c.s. door de accountmanager van het CJIB is gewezen op de 'magere' resultaten (...), doch daarin is nadien geen verbetering gebracht. De laatste periode waarin de scores van H. zijn teruggevallen is - mede naar aanleiding van de aangekondigde maatregelen daartegen door H.- als tijdelijk ervaren. Ten aanzien van T. c.s. is voorts van belang dat is gebleken dat de verwachte scoringspercentages met name zijn gebaseerd op de scores behaald in de maanden april-juli 1997 (36,5% (S) en 65,1% (M)). Daarbij valt op dat deze scores zeer veel hoger zijn dan de scores die in de daaraan voorafgaande twee jaren zijn behaald. T. c.s. heeft hiervoor geen verklaring gegeven. Ook het CJIB heeft dit niet kunnen verklaren. Deze zeer significante afwijkingen brachten intussen wel mee, dat de periode april-juli 1997 niet als voldoende basis is gezien voor onderbouwing van de prognoses. Het CJIB heeft mede daarom een vergelijk gemaakt over een langere periode (1995-1997). (...) (Een tabel met de in rekening gebrachte gemiddelde kosten per zaak per deurwaarderskantoor; N.o.) (Uit de tabel komt onder meer naar voren dat de geprognosticeerde kosten van verzoekers hoger zijn dan die van de andere deurwaarders; N.o.) Uit bovenstaande tabel volgt dat de kosten onderling fluctueren en zich niet in die mate van elkaar onderscheiden dat alleen op grond daarvan een keuze voor een van de deurwaarders gemaakt kon worden. Wel is het zo, dat aan de (geprognosticeerde) kosten in verband met Mulder-zaken relatief meer gewicht toegekend moet worden, omdat er daarvan veel meer zijn dan Strabis-zaken.

4. Personele capaciteit

T. c.s. heeft tot op heden het grootste aantal medewerkers in dienst (14). Dat heeft er evenwel niet toe geleid dat dit deurwaarderskantoor een navenant groter aantal zaken dacht te kunnen verwerken dan de overige twee deurwaarderskantoren. Overigens, naar het oordeel van het CJIB, voldeed elke individuele deurwaarder aan een minimumcapaciteit aan zaken die door elke individuele deurwaarder in behandeling genomen diende te worden.

5. Slotopmerkingen Op grond van bovenstaande criteria bestond voor het CJIB een lichte voorkeur voor H. boven T. c.s. Daarbij heeft het CJIB om bij deze "close finish" een goede afweging van belangen te kunnen maken eveneens de aspecten als samenwerking in het verleden, de (on)ervarenheid, de flexibiliteit van het deurwaarderskantoor, de situatie in Haarlem e.d. betrokken. Vast staat dat in de gemeente Haarlem de samenwerking met de deurwaarders reeds meerdere jaren niet naar wens van het CJIB verliep. T. c.s. is er door

het CJIB in het verleden op gewezen dat de door hen gerealiseerde scores onder de maat waren. Dat heeft evenwel gedurende 5 à 6 jaar- tot mei 1997- niet tot verbetering mogen leiden. T. c.s. heeft in het gesprek met het CJIB aangegeven daarin ook weinig mogelijkheden te zien. Hier week T. c.s. af van het (jongere maar wel voldoende ervaren) deurwaarderskantoor H. Met uitzondering van een tijdelijke daling van scores in 1996 is bij dit deurwaarderskantoor, anders dan bij T. c.s. een stijgende lijn in het scoreverloop waar te nemen. Daarnaast heeft H. (...) zich hard gemaakt om aan de hand van verschillende voorstellen om maatregelen en verbetering in scores in Haarlem te realiseren. Dit onderstreepte de bereidwilligheid van H. de samenwerking met het CJIB goed te laten verlopen."

F. NADERE REACTIE VAN VERZOEKERS

In hun commentaar op de nadere informatie van de Minister van Justitie deelden verzoekers het volgende mee:

"Feit is en blijft, dat wij in het z.g. "Leeuwardengesprek" niet volledig zijn ingelicht door het CJIB en naar onze mening met voorbedachten rade. Men wilde gewoonweg niet aan ons mededelen, dat er in ELKE ZAAK minimaal f. 125.00 gedeclareerd mocht worden, ook al was er alleen maar een dossier aangelegd. Dit is ons NOOIT EN TE NIMMER medegedeeld, want dan hadden wij wel degelijk, anders dan het CJIB stelt, minimaal eenzelfde offerte als de "jonge" collega's in den lande kunnen doen! Want als men in iedere zaak minimaal f. 125.00 mag declareren, dan bouwt men een goede en gezonde "buffer" op om de eventuele "missers" financieel te kunnen opvangen. Door het verzwijgen van deze informatie heeft het CJIB ons geen EERLIJKE kans gegeven om een gelijkwaardige offerte te doen! Voor wat betreft de scoringspercentages delen wij u mede, dat wij NIMMER schriftelijk in kennis zijn gesteld van onze "mindere" score. Navraag heeft ons geleerd, dat ook bij andere collegae in de lande geen brieven werden verzonden, doch altijd de heer Sm. persoonlijk de percentages kwam bespreken. NIMMER, maar dan ook NIMMER heeft deze heer Sm. ons persoonlijk medegedeeld, dat wij zouden achterblijven met onze score. In tegendeel zelfs, in de grote steden waren de scores sowieso minder dan in de provincie, doch ons kantoor zat boven het gemiddelde van Haarlem, zowel wat de score als wat het kostenaspect betrof! Dit blijkt trouwens ook uit de stukken! De heer Sm. was altijd zeer tevreden omtrent de werkwijze van ons kantoor en heeft NIMMER zijn ontevredenheid geuit omtrent de door ons behaalde scores. Wij denken dat het een goede zaak zou zijn als de heer Sm. eens "onder ede" zijn verklaring zou afleggen, zoals bv. bij een parlementaire enquête gebeurt. Ook gerechtsdeurwaarders zouden in deze kwestie een zodanige "kans" moeten krijgen. Dat het CJIB gekozen heeft voor bv. S. is niet zo gek. Deze collega was pas benoemd in een provincieplaats Beverwijk en had niet veel te doen. Gezien in het licht van een provincieplaats (Beverwijk) en een middelgrote stad (Haarlem), niet veel te doen (dus meer tijd!) kan het zijn dat S. een betere score heeft gehad, doch het valt te bezien of dit de komende jaren nog het geval zal zijn. Het is natuurlijk toch te gek voor woorden, dat een collega die pas is benoemd in een ANDERE gemeente, dus geen justiciabelen in de andere gemeente kent, op den duur een betere score zou hebben, dan een reeds jaren bestaand en ter plaatse ingewerkt kantoor! Het CJIB stelt dat het

"leeuwardenbezoek" de basis zou zijn voor "onderhandelingen" en niet voor "gunning". Niets is minder waar gebleken. Onderhandelingen zijn er NIET gevoerd! Men moest een offerte doen en dat was dat! Nee, onze indruk is nog steeds dat de "kaarten al waren geschud". Hoe kan het CJIB nu b.v. kiezen voor een onervaren kantoor als H. , terwijl de scores, volgens het CJIB, praktisch gelijk waren. H. heeft veel en veel minder kennis (nog niet zo lang in Haarlem, uit de deurwaarderij gestapt geweest etc.) van de financiële positie van veel justitiabelen in Haarlem en omstreken dan ons kantoor! In dit verband moge nogmaals dienen dat de heer Sm. nimmer omtrent de "ondermaatse" scores met T. heeft gesproken. Dit is gewoonweg niet waar! Steeds werd ons voorgehouden, dat Haarlem (evenals de andere grote steden achter bleven bij de provincie), doch dat wij, T., het beste scoorden in Haarlem en omstreken. Dit is meerdere malen door de heer Sm. persoonlijk bevestigd. De stellingen van het CJIB in de laatste alinea van de brief d.d. 2 maart 1999 zijn dan ook bezijden de waarheid!

. blijven dan ook bij hun stelling, dat hun geen eerlijke kans is geboden (net als zoveel andere collegae in den lande) om kontraktspartner van het CJIB te blijven."

Beoordeling

1. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau te Leeuwarden maakt voor de inning van dwangbevelen uitgevaardigd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften gebruik van diensten van gerechtsdeurwaarders. Vóór 1998 verzond het CJIB de dwangbevelen naar de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders die de dwangbevelen verdeelde over de meewerkende deurwaarderskantoren. In 1997 heeft het CJIB op dit punt een nieuwe vorm van samenwerking met gerechtsdeurwaarders geïntroduceerd. Het CJIB wenste voortaan met een beperkt aantal deurwaarderskantoren samen te werken. Met een geselecteerd aantal kantoren zou een contract worden gesloten voor de incasso van de dwangbevelen. Alle tot dan toe deelnemende deurwaarders werden in de gelegenheid gesteld een offerte uit brengen aan het CJIB en zouden voor een gesprek daarover worden uitgenodigd. Ook verzoekers hebben een offerte uitgebracht en hebben een gesprek daarover gehad. Verzoekers klagen er in dit verband over dat het CJIB in september 1997 heeft besloten met hen geen contract aan te gaan met ingang van 1 januari 1998. Zij zijn van mening dat de beslissing van het CJIB niet met steekhoudende argumenten is onderbouwd. Voorts klagen zij erover dat het CJIB met deze beslissing voorbij is gegaan aan de bij hen gewekte verwachtingen.

2. Voor de beoordeling van de beslissing van het CJIB is het volgende van belang. Vooropgesteld dient te worden dat (ook) voor overheidsinstanties contractsvrijheid geldt. Het CJIB is derhalve in beginsel vrij in zijn keuze van het deurwaarderskantoor met wie het een contract wenst te sluiten voor de inning van de dwangbevelen, mits die keuze niet in strijd komt met de door het CJIB te behartigen belangen. Dat laatste wil in dit geval zeggen dat de dwangbevelen zo snel, goed en goedkoop mogelijk moeten worden geïncasseerd. Voorts dient het CJIB bij het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden niet te handelen in strijd met geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht, waaronder de

algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze regels zijn immers via de open normen van het privaatrecht ook van toepassing op privaatrechtelijke rechtshandelingen van de overheid. 3. Gelet op het hiervoor bedoelde kader, diende het CJIB, dat terecht in eerste instantie een ruime kring van deurwaarders heeft benaderd, bij de beoordeling van de offertes en de uitkomsten van de gesprekken een afweging te maken op basis van de te verwachten kwaliteit die de deurwaarderskantoren konden leveren en de kosten die daarmee waren gemoeid. Uitgaande van het beginsel van contractsvrijheid moet dan worden geoordeeld dat het CJIB, gelet op de aan hem uitgebrachte offertes en de hem ter beschikking staande gegevens over de betrokken deurwaarderskantoren, in redelijkheid kon komen tot de beslissing om met verzoekers geen contract te sluiten. Niet kan worden geoordeeld dat het CJIB met die beslissing de door hem te behartigen belangen, zoals hiervoor onder 2. aangegeven, heeft veronachtzaamd. De door het CJIB aangevoerde argumenten (zie

Bevindingen

onder A.8 en E.2) kunnen de beslissing dragen om geen contract met verzoekers aan te gaan. De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

4. Verder is niet aannemelijk geworden dat het CJIB op enig moment tijdens de onderhandelingen bij verzoekers de verwachting heeft gewekt dat met hen een contract zou worden gesloten. Verzoekers hebben deze stelling ook niet nader onderbouwd. Ook het feit dat verzoekers aan de oude regeling hebben deelgenomen, betekent niet dat het CJIB daarmee de verwachting heeft gewekt dat met hen een contract zou worden gesloten. Ook in dit opzicht is de onderzochte gedraging behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Centraal Justitieel Incasso Bureau te Leeuwarden, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is niet gegrond.