



nationale ombudsman

Rapport

Innen tegen elke prijs?

Een onderzoek naar de executie van schadevergoedingsmaatregelen door het CJIB

Onderzoeksteam

Ines Zuidweg en Jochem Blad

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
2 Juridisch kader	7
3 De reactie op de opening van het onderzoek	11
4 Voorgelegde klachten	13
5 Actuele situatie (2022-2023)	17
6 Conclusies	23

1 Inleiding

Introductie

Als een burger wordt veroordeeld voor een strafbaar feit en met dit feit schade heeft veroorzaakt, kan de rechter bij de veroordeling ook een schadevergoedingsmaatregel opleggen. Hierbij stelt de rechter een bedrag vast dat de veroordeelde aan het slachtoffer moet betalen.¹ Het slachtoffer hoeft dit bedrag niet zelf civielrechtelijk te proberen te innen, dat gaat via het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het CJIB schrijft de veroordeelde aan voor betaling in één keer of biedt een betalingsregeling aan. Uitgangspunt is dat de veroordeelde het bedrag uiteindelijk helemaal betaalt, zodat het slachtoffer of de Staat niet met de schade blijft zitten. In veel gevallen schiet de Staat het bedrag alvast (deels) voor aan het slachtoffer, waardoor het slachtoffer er niet afhankelijk van is of en hoe snel de veroordeelde betaalt. De veroordeelde betaalt vervolgens aan de Staat.

Maatschappelijk verantwoorde inning en incasso

Al in 2016 heeft de toenmalig Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de Rijksincassovisie vastgelegd dat de inning en incasso van schulden door de overheid op een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde manier dient te gebeuren.² De visie gaat ervan uit dat burgers zelf in actie komen als zij in de schulden komen, maar legt ook verantwoordelijkheden bij de overheidsinstanties die met inning belast zijn. Zo moet de overheid duidelijk communiceren over de mogelijkheden die er zijn en rekening houden met de financiële situatie van de burger. De overheid moet zich bewust zijn van het onderscheid tussen schuldenaren die niet kunnen betalen en schuldenaren die niet willen betalen. Bij de inning en incasso van schulden moet de overheid ook het bestaansminimum waarborgen.

De minister voor Rechtsbescherming is er verantwoordelijk voor dat het CJIB in de praktijk daadwerkelijk op een maatschappelijk verantwoorde manier int en incasseert, onder meer bij de executie van schadevergoedingsmaatregelen.

Klachten in 2018 en 2019 en opening onderzoek

In de jaren 2018 en 2019 ontving de Nationale ombudsman met regelmaat klachten van veroordeelden die moeite hadden met het betalen van een aan hen opgelegde schadevergoedingsmaatregel. Vaak ging het daarbij om grote bedragen. De ombudsman zag dat het CJIB betalingsregelingen toestond van maximaal 72 maanden en in uiterste gevallen tot aan de executieverjaringstermijn.³ Toch kwam een regeling vaak niet tot stand of werd deze niet nagekomen, omdat het maandbedrag te hoog was voor de veroordeelde. Dit had tot gevolg dat veroordeelden te maken kregen met verhogingen, deurwaarderskosten en vervangende hechtenis. Bij vervangende hechtenis werd de veroordeelde gevangen gezet voor een ten tijde van de veroordeling door de strafrechter bepaalde periode van maximaal een jaar. Anders dan de naam doet vermoeden 'verving' deze hechtenis niet de betalingsverplichting; die bleef gewoon bestaan. Na afloop van de hechtenis had het CJIB geen dwangmiddelen meer tot haar beschikking om betaling van de schadevergoedingsmaatregel af te dwingen. Dan sloot het CJIB de zaak af, of kwam alsnog een regeling overeen met de veroordeelde.

¹ Een schadevergoedingsmaatregel kan overigens ook zonder tussenkomst van de rechter door het OM worden opgelegd in het kader van een strafbeschikking. Dit volgt uit artikel 257a lid 2 onder d van het Wetboek van Strafvordering. In dat geval stelt het OM het te betalen bedrag vast en bepaalt het OM wat er gebeurt als de veroordeelde niet tijdig betaalt. Waar in het rapport gesproken wordt over oplegging door de rechter, wordt ook oplegging door het OM bedoeld.

² Raadpleegbaar via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z06823&did=2016D14073.

³ De wettelijke termijn waarbinnen de executie van een sanctie plaats moet vinden.

De gedachte is dat de (dreiging van) het opleggen van verhogingen en een dwangmiddel als vervangende hechtenis veroordeelden prikkelt om zich maximaal in te spannen om de schadevergoeding snel en volledig te voldoen. Bij de executie van schadevergoedingsmaatregelen maakte de wetgeving echter geen onderscheid tussen veroordeelden die niet wilden betalen en veroordeelden die niet konden betalen. De financiële draagkracht van de veroordeelde speelde noch bij de oplegging, noch bij de inning en executie een rol. De Nationale ombudsman zag daardoor klachten van burgers die van goede wil leken te zijn om de schadevergoedingsmaatregel te voldoen, maar die toch (weer) verhogingen kregen opgelegd en in de gevangenis belandden omdat ze volgens het CJIB niet tijdig betaalden. Bovendien zag de ombudsman dat bovengenoemde maatregelen vaak leidden tot meer problemen, zoals verlies van werk, huisvesting en vertrouwen in de toekomst. Ook merkten we dat de slachtoffers aan wie het schadebedrag vergoed moet worden, soms niet gebaat waren bij de daadwerkelijke toepassing van het instrument vervangende hechtenis, omdat daarmee de betalingscapaciteit van de veroordeelde in feite (verder) werd beperkt.

Gezien de aanhoudende instroom van klachten over dit onderwerp, besloot de Nationale ombudsman in december 2019 om een onderzoek in te stellen.

Wet USB

Op het moment van opening van het onderzoek was de ombudsman ervan op de hoogte dat met de Wet tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB), die op 1 januari 2020 (deels) in werking zou treden⁴, het nodige zou veranderen in de executie van schadevergoedingsmaatregelen. Vanaf 1 januari 2020 zou vervangende hechtenis als dwangmiddel komen te vervallen en worden vervangen door het dwangmiddel gijzeling. Ook bood de nieuwe wetgeving het CJIB meer ruimte voor het treffen van een passende betalingsregeling met veroordeelden, rekening houdend met hun financiële draagkracht. In de wet werd vastgelegd dat mensen die een schadevergoedingsmaatregel krijgen opgelegd niet gegijzeld mogen worden als zij aannemelijk maken dat ze wel willen, maar niet kunnen betalen. Zij kunnen in dat geval een passende regeling treffen met het CJIB. Gijzeling wordt alleen toegepast als het gaat om een veroordeelde die zich aan zijn betalingsverplichting probeert te onttrekken.

Met de wet USB in het verschiet was er in december 2019 echter nog geen oplossing voor de gevallen die onder de 'oude' wet- en regelgeving bleven vallen, omdat al vóór 1 januari 2020 in een onherroepelijk geworden vonnis een schadevergoedingsmaatregel was opgelegd. Die gevallen vielen nog steeds onder het 'oude' regime en daarom konden dwangmaatregelen en vervangende hechtenis alsnog aan de orde zijn, ook in 2020 en daarna.⁵

⁴ Stb. 2017, 82, i.w.tr. Stb. 2019, 507.

⁵ Art. XLIVA lid 1 Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stb. 2019, 504, i.w.tr. Stb. 2019, 507).

Afbakening onderzoek

De Nationale ombudsman deed onderzoek naar:

De executie van schadevergoedingsmaatregelen bij burgers die wel voldoende willen maar niet voldoende kunnen betalen.⁶

Doel

Het doel van het onderzoek was de problematiek voor het voetlicht te brengen en te verkennen of er een duurzame oplossing mogelijk is voor de 'oude' gevallen (van vóór 1 januari 2020), waarmee tevens de belangen van de slachtoffers gewaarborgd zijn.

Vragen

Op 4 december 2019 openden we het onderzoek met een brief aan de minister voor Rechtsbescherming. We stelden hem daarbij de volgende vragen:

1. Met de inwerkingtreding van de Wet USB op 1 januari 2020 zal betalingscapaciteit een rol gaan spelen bij de executie van schadevergoedingsmaatregelen. Dat is in de huidige wetgeving niet het geval, waardoor personen die tot en met 31 december 2019 zijn of worden veroordeeld voor een schadevergoedingsmaatregel in beginsel geen beroep kunnen doen op betalingsonmacht. Bent u van mening dat het wenselijk zou zijn als betalingscapaciteit ook voor deze laatste groep mee kan worden gewogen in de executie?
2. Welke mogelijkheden ziet u om te voorkomen dat burgers die van goede wil zijn te maken krijgen met verhogingen en dwangmiddelen, zoals vervangende hechtenis?
3. In hoeverre is het naar uw mening mogelijk en wenselijk om de executieverjaringstermijnen te verlengen zodat veroordeelden langer de tijd hebben om de aan hen opgelegde schadevergoedingsmaatregel af te betalen?
4. In hoeverre bent u van mening dat de huidige wet- en regelgeving ertoe leidt dat slachtoffers een zo groot mogelijk deel van de opgelegde schadevergoedingsmaatregel daadwerkelijk krijgen uitgekeerd?

Zaken voorgelegd aan het CJIB en het ministerie

Parallel aan de opening van het onderzoek legde de ombudsman eind 2019 vijf specifieke klachten voor aan het CJIB en het ministerie, waarbij het telkens ging om veroordeelden die klaagden dat zij te maken kregen of dreigden te krijgen met verhogingen en dwangmiddelen en/of geen passende regeling konden treffen met het CJIB, hoewel ze betalingsonmachtig waren. Begin 2020 kwam hier nog een zesde klacht bij. Nog een andere klacht leidde tot een onderzoek door de ombudsman dat in 2021 uitmondde in een rapport.⁷

⁶ Het onderzoek is gericht op klachten van veroordeelden die een schadevergoedingsmaatregel willen betalen, maar daar moeite mee hebben. Dit neemt niet weg dat de ombudsman ook klachten ontvangt en behandelt van slachtoffers die juist op betalingen wachten. Deze burgers klagen veelal dat het CJIB onvoldoende doet om een schadevergoedingsmaatregel te innen ofwel onvoldoende laat weten wat zij doet om de veroordeelde tot betaling te bewegen. De ombudsman zet zich ook in om deze klachten op te lossen en heeft hier geregeld contact over met het CJIB.

⁷ Rapport 2021/075: *Openbaar Ministerie en CJIB leveren onvoldoende maatwerk bij uitvoering schadevergoedingsmaatregel*, raadpleegbaar via: <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2021075>.

Vervolg onderzoek december 2022

In december 2022 heeft de ombudsman de minister laten weten het onderzoek te vervolgen. Om de actuele situatie in kaart te brengen vroeg de ombudsman de minister opnieuw een aantal vragen te beantwoorden:

1. Wat zijn de ervaringen van het CJIB met de executie van schadevergoedingsmaatregelen sinds de invoering van de wet USB?
2. Op welke manier gaat het CJIB te werk om de draagkracht van een veroordeelde te bepalen?
3. Cijfermatig: hoeveel schadevergoedingsmaatregelen (percentage) zijn sinds 1 januari 2020 geïnd door middel van een (maatwerk)regeling? Welk percentage van die regelingen wordt nagekomen? Hoe vaak zijn verhogingen opgelegd? Hoe vaak is gijzeling toegepast? Hoe verhoudt dit zich tot de situatie voor 1 januari 2020?
4. De minister schreef in januari 2020 dat hij van plan was de executieverjaringstermijn voor strafrechtelijke sancties af te schaffen. In hoeverre bent u van plan dat te realiseren?
5. Hoe werkt de minnelijke schuldenregeling precies met betrekking tot een schadevergoedingsmaatregel?
6. In welke situatie(s) is het CJIB bereid om een eenmaal opgelegde verhoging kwijt te schelden, als iemand later betalingsonmachtig blijkt te zijn geweest? Maakt het daarbij uit wanneer de verhoging is opgelegd?
7. Hoe reflecteert u op de keuze om geen rechterlijke toets in te bouwen in de gijzelingsprocedure?

Tevens liet de ombudsman de minister weten het doel van het onderzoek te verbreden, in die zin dat de ombudsman onderzoekt in hoeverre de executie van schadevergoedingsmaatregelen bij mensen die wel willen, maar niet kunnen betalen, sinds de inwerkingtreding van de wet USB behoorlijk verloopt.

Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk (2) lichten we nader toe wat het juridisch kader is sinds de Wet USB in werking trad op 1 januari 2020 en hoe dit verschilt ten opzichte van de situatie van voor die datum. Ook bespreken we hier enige kritiek op de huidige gijzelingsprocedure die geuit is in de rechtswetenschappelijke literatuur en door de commissie-Donner.⁸

In hoofdstuk 3 beschrijven we de reactie van de minister van Rechtsbescherming op de opening van het onderzoek (januari 2020). Hierin komen ook aan de orde de antwoorden van de minister op Kamervragen van het Kamerlid Van Nispen (SP) eind 2019.

In hoofdstuk 4 schetsen we de concrete zaken die door de ombudsman aan het CJIB en de minister zijn voorgelegd in 2019, met daarbij ook aandacht voor het rapport (2021/075; zie noot 7) waarin één van die klachten uitmondde. Deze zaken brengen de concrete problematiek waar burgers tegenaan liepen voor het voetlicht.

In hoofdstuk 5 maken we een sprong in de tijd en bezien we de actuele situatie. Aan de orde komt de reactie van de minister op vragen van de ombudsman van december 2022 en op Kamervragen van het Kamerlid Van Nispen van begin 2022 en eind 2022. Hierbij betrekken we eveneens informatie die we hebben gekregen van het CJIB. Wat zijn de ervaringen met het proces van inning en executie sinds de wet USB? In hoeverre melden veroordeelden zich nog met klachten?

Tot slot (hoofdstuk 6) trekt de ombudsman een aantal conclusies uit het onderzoek, met het oog op het doel daarvan: bezien in hoeverre de executie van schadevergoedingsmaatregelen bij mensen die wel willen, maar niet kunnen betalen, sinds de inwerkingtreding van de wet USB behoorlijk verloopt.

⁸ Een commissie onder leiding van Piet Hein Donner bracht in 2021 een advies uit aan het kabinet voor de vormgeving van een toekomstig schadevergoedingsstelsel voor slachtoffers van strafbare feiten, getiteld 'Op verhaal komen'. Raadpleegbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/16/op-verhaal-komen---adviesrapport-commissie-donner>.

2 Juridisch kader

De wetgeving op het vlak van schadevergoedingsmaatregelen is met de inwerkingtreding van de wet USB op 1 januari 2020 veranderd. Daardoor opereert het CJIB bij de praktische executie van schadevergoedingsmaatregelen heden ten dage op een ander speelveld dan in 2013 of zelfs 2019. Het is duidelijk dat de wetgeving sinds de wet USB meer ruimte laat om de financiële positie van degene die een schadevergoedingsmaatregel moet betalen bepalend te laten zijn voor de executie van de maatregel. Sinds 2020 is het voor vrijwel iedere burger die tot betaling van een schadevergoedingsmaatregel is veroordeeld redelijkerwijs mogelijk om een passende regeling te treffen met het CJIB. Daarvoor was dat niet altijd het geval, zoals ook zal blijken uit de casus die in hoofdstuk 4 aan de orde komen. De wijzigingen die de wet USB meebracht maken de wetgeving echter nog steeds niet onomstreden. In de wetenschappelijke literatuur klinkt er kritiek op het ontbreken van een rechterlijke toets voordat het dwangmiddel gijzeling kan worden ingezet. In het advies van de commissie-Donner wordt eveneens een wijziging op dit punt bepleit.

Wetshistorie en situatie vóór 1 januari 2020

Bij de invoering van de schadevergoedingsmaatregel in 1992 bedoelde de regering een maatregel in het leven te roepen gericht op 'herstel van de rechtmatige toestand' doordat de veroordeelde van een strafbaar feit de schade zou vergoeden aan het slachtoffer. Leedtoevoeging, oftewel straf, stond daarbij niet dus niet voorop, al zou de veroordeelde de maatregel mogelijk wel als een straf ervaren. De draagkracht van de veroordeelde speelde echter geen rol bij de bepaling van de hoogte van de schadevergoedingsmaatregel, waardoor – voor de veroordeelde – praktisch onbetaalbare maatregelen konden worden opgelegd. Op het moment dat de veroordeelde niet aan zijn betalingsverplichting kon of wilde voldoen, kwam de inzet van het 'dwangmiddel' vervangende hechtenis in beeld (artikel 36f Wetboek van Strafrecht lid 8 [oud]). De ratio hierachter was dat de inzet ervan de veroordeelde zou bewegen alsnog te betalen. Ook veroordeelden met onvoldoende financiële middelen zouden door de dreiging of de inzet van de vervangende hechtenis bijvoorbeeld geld bijeen kunnen zoeken bij familie en vrienden. De wet bood tot 1 januari 2020 geen ruimte om de vervangende hechtenis niet toe te passen omdat de veroordeelde betalingsonmachtig was. Het OM achtte zich *verplicht* om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen als de veroordeelde niet betaalde, om wat voor reden dan ook. De rechter had de vervangende hechtenis immers willens en wetens opgelegd. Ook de rechtspraak volgde deze lijn, als betalingsonmachtige veroordeelden in kort geding een verbod op (verdere) tenuitvoerlegging van hun vervangende hechtenis vorderden.⁹

Situatie na 1 januari 2020

De juridische basis voor de schadevergoedingsmaatregel is nog steeds artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht, maar dit artikel is wel gewijzigd. Het nieuwe vijfde lid bepaalt nu dat de rechter bij de oplegging van de maatregel bepaalt voor welke duur *gijzeling* kan worden toegepast als de veroordeelde niet tijdig betaalt. Voor elke openstaande € 25 mag de gijzeling ten hoogste één dag bedragen en de maximale duur van de gijzeling is één jaar. In de praktijk leggen rechters bij maatregelen tot € 1.000 voor iedere € 50 één dag gijzeling op. Bij hogere maatregelen wordt het bedrag per dag ook steeds hoger. Als de maatregel € 74.000 of meer bedraagt wordt in principe het wettelijke maximum van 365 dagen gijzeling opgelegd.¹⁰ De rechter mag hier natuurlijk van afwijken in individuele gevallen. Hij mag er alleen niet voor kiezen om géén gijzeling op te nemen. Het blijft het wel mogelijk om te bepalen dat de gijzeling één dag zal zijn.

In artikel 6:4:20 van het wetboek van Strafvordering (Sv) is nader uitgewerkt hoe de gijzeling werkt en wanneer deze kan worden toegepast. Van belang is dat het derde lid van dit artikel expliciet bepaalt dat gijzeling niet wordt toegepast als de veroordeelde aannemelijk maakt dat hij niet in staat is te voldoen aan zijn betalingsverplichting.

⁹ Zie ECLI:NL:PHR:2020:1194, met noot F.F. Langemeijer.

¹⁰ Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken, versie september 2022, p. 25-26, raadpleegbaar via: <https://www.rechtspraak.nl/sitecollectiondocuments/orientatiepunten-en-afspraken-lovs.pdf>.

Als de veroordeelde de maatregel niet in één keer kan betalen, dan heeft hij doorgaans de mogelijkheid om in een vroeg stadium een regeling in termijnen overeen te komen met het CJIB. Doet hij dat niet, dan legt het CJIB verhogingen op en kan het CJIB zich vervolgens tot het OM wenden met de wens om gijzeling toe te passen. Het OM beslist dan of de gijzeling ook echt in gang wordt gezet. Het OM neemt deze beslissing zonder tussenkomst van de rechter. In de *Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging*¹¹ staat welke contra-indicaties het OM hanteert. Een vordering tot gijzelen wordt niet gedaan als:

- de veroordeelde nog geen zestien jaar is;
- de veroordeelde aannemelijk heeft gemaakt of het CJIB duidelijk is geworden dat hij niet in staat is de sanctie te voldoen. De bewijslast ligt primair bij de veroordeelde;
- de noodzaak om tot gijzeling over te gaan onvoldoende is onderbouwd door het CJIB. Gijzeling is alleen zinvol als andere, minder ingrijpende, middelen om tot inning te komen aantoonbaar niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Het CJIB moet inzicht geven in het innigs- en incassotraject, inclusief een waarschuwingsbrief dat gijzeling in beeld komt.

Als het OM beslist een machtiging tot gijzeling af te geven, zorgt het CJIB vervolgens dat de daadwerkelijke uitvoering op gang komt. De minister blijft overigens formeel verantwoordelijk. De veroordeelde kan geen rechtsmiddel instellen tegen de beslissing tot gijzelen. Wel bepaalt lid 4 van artikel 6:4:20 Sv dat de minister te allen tijde een reeds in gang gezette gijzeling kan beëindigen, bijvoorbeeld als alsnog een betalingsregeling wordt getroffen of als alsnog blijkt dat de veroordeelde betalingsonmachtig is. Nieuw sinds invoering van de wet USB is dat de gijzeling ook in gedeelten kan worden toegepast. Voor vervangende hechtenis gold dat niet. Dat betekent dat de gijzeling op een later moment weer kan worden hervat, mocht de reden om de gijzeling te beëindigen komen te vervallen.

Ook als de gijzeling volledig is uitgevoerd, blijft de verplichting te betalen bestaan. Dat gold voorheen ook. Nieuw is echter dat het CJIB zich ook tot doel stelt veroordeelden die hun schadevergoedingsmaatregel niet volledig hebben afbetaald 'dynamisch te monitoren', oftewel periodiek te kijken of er zich toch nieuwe mogelijkheden voordoen om de veroordeelde tot betaling te bewegen.

Voorschotregeling

Een belangrijk deel van de slachtoffers krijgt een 'voorschot' van de Staat, zodat zij niet (langer) hoeft te wachten op betalingen door degene die tot een schadevergoedingsmaatregel is veroordeeld. Deze regeling is in 2011 ingevoerd en in 2016 uitgebreid, zodanig dat nu slachtoffers (natuurlijke personen) van de meeste gewelds- of zedenmisdrijven hun volledige (resterende) toegewezen bedrag door de Staat krijgen uitgekeerd, terwijl slachtoffers van andere misdrijven aanspraak kunnen maken op een bedrag tot € 5.000. Een voorschot wordt uitgekeerd acht maanden na het vonnis waarin de schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, als de veroordeelde dan nog niet (volledig) aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.¹² De regeling zorgt ervoor dat slachtoffers financieel eerder gecompenseerd worden én minder vaak worden geconfronteerd met een akelige herinnering aan het misdrijf.¹³ De Staat verhaalt vervolgens het bedrag op de veroordeelde, wat in de praktijk betekent dat de betalingen die de veroordeelde daarna aan het CJIB doet, in de staatskas terechtkomen.

In 2021 is de Wet uitbreiding slachtofferrechten aangenomen, die erin voorziet om de voorschotregeling uit te breiden zodat ook slachtoffers van *overtredingen* er gebruik van kunnen maken tot een bedrag van € 5.000.

¹¹ Raadpleegbaar via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044656/2021-03-01> – Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging.

¹² Artikel 6:4:2 lid 7 Wetboek van Strafvordering [36f lid 7 Sr oud].

¹³ Uit: 'Op verhaal komen', Adviesrapport Commissie-Donner, p. 103: 'Zonder een dergelijk voorschot krijgen slachtoffers die hier en nu met de schade zitten pas na zeer lange tijd de vergoeding. Bovendien gaat een langdurige inning zonder voorschot gepaard met een regelmatige herinnering aan het gebeurde als gevolg van het over vele jaren druppelsgewijze binnenkomen van de schadevergoeding. Dit doet afbreuk aan de betekenis van de schadevergoeding voor het slachtoffer, waardoor een eventuele (positieve) ervaring van erkenning mogelijk omslaat door de voortdurende en ongewenste herinnering.' Raadpleegbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/16/op-verhaal-komen---adviesrapport-commissie-donner>.

Deze wet is (nog) niet in werking getreden.¹⁴ Recentelijk schreef de minister dat hij inzet op uitbreiding van het aantal gewelds- en zedendelicten dat onder de ongemaximeerde voorschotregeling valt.¹⁵

Kritiek

In diverse publicaties is kritiek geuit op de huidige regeling van gijzeling, zonder tussenkomst van de rechter. Buisman en Hellemons¹⁶ wijzen erop dat het argument daarvoor, dat de rechtspraak anders te zwaar belast zou worden, voorbijgaat aan het feit dat het gaat om een relatief klein aantal zaken per jaar. Naar hun mening zou een rechterlijke toets gepast zijn gezien de ingrijpendheid van het dwangmiddel en de grote negatieve gevolgen (ook financieel) die een gijzeling voor de veroordeelde kan hebben, zoals baanverlies en reputatieschade. Wat hen betreft zou de rechter de mogelijke manifestatie van die gevolgen moeten toetsen aan het draagkrachtbeginsel, proportionaliteitsbeginsel en subsidiariteitsbeginsel voordat de gijzeling daadwerkelijk kan worden toegepast. De rechter zou op dat moment dan ook kunnen bepalen wat de maximale duur van de gijzeling is. De rechter zou daarbij de wijzigingen in de (financiële) situatie van de veroordeelde die na de veroordeling hebben plaatsgevonden kunnen meewegen. Daarnaast noemen zij het wetstechnische argument dat de procedure mét rechterlijke toets beter zou aansluiten op de overige gijzelingsprocedures die de wet kent.

Ook Lindeman¹⁷ meent dat het ultimium-remedium-karakter¹⁸ van de gijzeling meer benadrukt zou moeten worden in de procedure. Hij stelt dat de rechtspositie van de veroordeelde in de gijzelingsprocedure 'zwak' is. De veroordeelde is afhankelijk van de manier waarop het OM invulling geeft aan de 'hardheidsclausule' van artikel 6:4:20 lid 3 Sv.¹⁹ Lindeman meent dat vooralsnog niet duidelijk is wanneer de informatie die de veroordeelde over zijn financiële positie geeft zijn betalingsonmacht 'aannemelijk' maakt en welke belangen het OM daarbij afweegt. Het OM beschikt dus over veel vrije beoordelingsruimte, terwijl tegen zijn oordeel geen rechtsmiddel openstaat. Lindeman meent dat het College van procureurs-generaal een beleidsregel in de vorm van een aanwijzing zou moeten vaststellen (art. 130 lid 6 RO), waarin uitgangspunten worden gegeven die bij de beoordeling een rol moeten spelen, maar waarin ook de ruimte wordt gelaten die bij een echte hardheidsclausule past. In dat beleid zou volgens hem ook een rol moeten spelen in hoeverre de voorschotprocedure in de betreffende zaak is toegepast, oftewel: betaalt de veroordeelde in de praktijk aan het slachtoffer / een nabestaande of aan de Staat?

De commissie-Donner²⁰ tot slot, wijst er evenals Buisman en Hellemons op dat het ontbreken van een rechterlijke toets een opvallende afwijking is van gijzelingsregelingen elders in de wetgeving, waarin wel steeds in een rechterlijke toets is voorzien. De commissie noemt het 'opvallend' dat die toets ontbreekt, zeker nu het kan gaan om een situatie van betalingsonmacht of -onwil die pas jaren na het onherroepelijk worden van het strafvonnis is ontstaan. Uit het oogpunt van consistentie met andere vergelijkbare regelingen pleit de commissie voor een vormgeving mét rechterlijke toets. De commissie is zich bewust van het feit dat de regeling relatief nieuw is en dat er dus nog weinig ervaring mee is opgedaan, maar wijst op het belang om goed te registreren en te monitoren hoe en wanneer gijzeling wordt toegepast.

¹⁴ Zie: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20210506/publicatie_wet/document3/f=/vlijd04e2jvy.pdf.

¹⁵ Kamerbrief minister Weerwind van 2 juni 2023, raadpleegbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/02/tk-beleidsreactie-rapport-adviescollege-onderzoek-stelsel-schadevergoeding-voor-slachtoffers-van-straftbare-feiten>.

¹⁶ S.S. Buisman & S.V. Hellemons, 'Herijking van de gijzelingsprocedure bij de inning van de schadevergoedingsmaatregel'. In: Sancties 2021/65, 13 juli 2021.

¹⁷ J.M.W. Lindeman, 'Gijzeling in het kader van de schadevergoedingsmaatregel. Nieuwe kansen voor een weloverwogen toepassing van vrijheidsbeneming als dwangmiddel', *Ars Aequi* 2021, nr. 2, p. 136-141.

¹⁸ Oftewel: de gijzeling als laatste redmiddel.

¹⁹ 6:4:20 Sv lid 3: 'Gijzeling wordt niet toegepast indien de veroordeelde aannemelijk maakt dat hij buiten staat is te voldoen aan de verplichting tot betaling.'

²⁰ Uit: 'Op verhaal komen', Adviesrapport Commissie-Donner, p. 100. Raadpleegbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/16/op-verhaal-komen---adviesrapport-commissie-donner>.

'Oude' zaken sinds de inwerkingtreding van de Wet USB

Ten aanzien van 'oude' gevallen (onherroepelijke vonnissen van vóór 1 januari 2020) is er overgangsrecht opgenomen in de Invoeringswet USB. Daarin staat expliciet dat de wijziging van artikel 36f Sr geen gevolgen heeft voor toepassing van vervangende hechtenis die reeds voordien door de rechter is opgelegd.

De rechtspraak volgde deze lijn, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Hoge Raad van 26 maart 2021.²¹ De zaak was aangespannen door een vrouw die in 2017 door het Gerechtshof Den Haag was veroordeeld tot een gevangenisstraf van 40 maanden en een schadevergoedingsmaatregel met een vervangende hechtenis van 365 dagen. De veroordeelde was op dat moment in staat van faillissement. Vanuit detentie deed zij een verzoek om een betalingsregeling bij het CJIB, maar het CJIB weigerde haar voorstel. Daarop bepaalde het CJIB dat de vervangende hechtenis aansluitend op haar vrijheidsstraf ten uitvoer zou worden gelegd, waardoor zij een jaar langer vast bleef zitten. De veroordeelde vorderde een verbod om de schadevergoedingsmaatregel verder ten uitvoer te leggen, een gebod aan de Staat om met haar in overleg te gaan over een betalingsregeling die desnoods levenslang zou gelden en schadevergoeding voor onrechtmatige detentie (vervangende hechtenis) tot dat moment. De voorzieningenrechter wees de vorderingen af en het Hof daarna (2019) ook. Het Hof overwoog dat beslissend was dat de strafrechter willens en wetens de schadevergoedingsmaatregel en – in geval van niet tijdig betalen – de vervangende hechtenis, had opgelegd.

Het Gerechtshof Den Haag:

'De wetgever en, naar het hof voorshands moet aannemen, ook de strafrechter, hebben voor ogen gehad dat de opgelegde vervangende hechtenis niet alleen bij betalingsonwil, maar ook bij betalingsonmacht zou plaatsvinden.'

Het Hof vond bovendien niet dat het CJIB vooruit moest lopen op de toen nog niet ingevoerde wet USB. De Hoge Raad oordeelde in 2021 dat de inmiddels in werking getreden wet USB geen gevolgen behoorde te hebben voor de mogelijkheid om in een zaak die onder het 'oude' regime viel vervangende hechtenis op te leggen en toe te passen. Dat ligt alleen anders in zaken waarbij vóór 1 januari 2020 een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, maar de veroordeling op die datum nog niet onherroepelijk was. Alleen in die gevallen zou het nieuwe beleid moeten worden gevolgd.²² De Hoge Raad wees ook een beroep op artikel 7 lid 1 EVRM af.²³ De Hoge Raad oordeelde kortom dat de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis in deze zaak rechtmatig was, ondanks de betalingsonmacht van de vrouw.

In de *Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging*²⁴ staat vermeld dat in *lopende zaken* (hoger beroep tegen een uitspraak van vóór 1 januari 2020) het voor betrokkene meest gunstige sanctierecht dient te worden toegepast (de regeling voor gijzeling die geldt sinds 1 januari 2020). Daarom hanteert het OM de contra-indicaties die gelden onder het nieuwe regime ook voor de inzet van vervangende hechtenis in die gevallen.

²¹ HR 26 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:442.

²² HR 26 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:914.

²³ Dit artikel luidt: 'Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was'.

²⁴ Raadpleegbaar via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044656/2021-03-01>.

3 De reactie op de opening van het onderzoek

Kamervragen Van Nispen (SP) 4 oktober 2019

Op 4 oktober 2019 stelde Tweede Kamerlid Van Nispen (SP) vragen aan de Minister van Rechtsbescherming over het zinloze karakter van de vervangende hechtenis bij betalingsonmacht. Hierbij verwees hij naar het artikel 'Betalingsonmacht verdient geen vervangende hechtenis' van W. Jebbink dat verscheen in het Nederlands Juristenblad.²⁵ Minister Dekker beantwoordde de vragen op 6 december 2019, twee dagen na de opening van het onderzoek door de ombudsman.

Nieuwe situatie na 1 januari 2020

De minister schreef dat na 1 januari 2020 het uitgangspunt zou gaan gelden dat een veroordeelde niet zal worden gegijzeld als hij/zij kan aantonen dat sprake is van betalingsonmacht, terwijl tot dan toe vervangende hechtenis ondanks betalingsonmacht wél werd toegepast.²⁶ Anders dan voorheen, zou bij de executie van schadevergoedingsmaatregelen dus vanaf 1 januari 2020 onderscheid worden gemaakt tussen veroordeelden die niet willen betalen en veroordeelden die niet kunnen betalen.

Aantonen betalingsonmacht

In de nieuwe situatie (gijzeling) zou het OM²⁷ aan de hand van beschikbare stukken gaan beoordelen of er sprake is van betalingsonmacht. Wanneer uit de reeds beschikbare informatie over de veroordeelde niet is gebleken van betalingsonmacht, is het uitgangspunt dat gijzeling kan worden toegepast. De bewijslast rond betalingsonmacht ligt primair bij de veroordeelde. Dit vond de minister ook juist, omdat het de verantwoordelijkheid is van de veroordeelde om zich in te spannen om schade aan het slachtoffer te vergoeden.

Dwangmiddelen vóór zijn: betalingsregelingen

De minister erkende dat vrijheidsbeneming van de veroordeelde niet altijd het beoogde doel diende, namelijk betaling van de openstaande schadevergoedingsmaatregel ten behoeve van het slachtoffer. De minister wees erop dat het CJIB daarom in de voorgaande jaren al meer ruimte was gaan bieden voor het treffen van een betalingsregeling met degenen die de schadevergoeding niet in één keer kunnen betalen, zodat in die gevallen de vervangende hechtenis uiteindelijk niet hoeft te worden ingezet. Daarbij konden bij uitzondering ook al regelingen worden getroffen met een langere looptijd dan 36 of 72 maanden, aldus de minister.

'Oude' gevallen

Het nieuwe beleid vanaf 1 januari 2020 riep de vraag op hoe om te gaan met de 'oude' gevallen, degenen die al onherroepelijk veroordeeld waren voor een schadevergoedingsmaatregel met dreigende of lopende vervangende hechtenis. De minister merkte hierover op dat er geen grondslag was om het dwangmiddel gijzeling toe te passen op het moment dat er sprake is van onvolledige betaling van een 'oude' schadevergoedingsmaatregel. Het CJIB kon dus ook niet namens het OM rekening houden met eventuele betalingsonmacht van de veroordeelde bij de uitvoering van de vervangende hechtenis. Na inwerkingtreding van de Wet USB zou de minister echter direct verantwoordelijk worden voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en zou hij in bijzondere gevallen zowel een gijzeling als een vervangende hechtenis kunnen beëindigen.

Op 23 januari 2020 reageerde de minister op de opening van het onderzoek door de ombudsman en de aan hem gestelde vragen. In zijn reactie verwees de minister naar bovenstaande reactie op Kamervragen en bracht in aanvulling daarop het volgende naar voren.

²⁵ W. Jebbink, 'Betalingsonmacht verdient geen vervangende hechtenis', Nederlands Juristenblad, 20 september 2019, aflevering 31.

²⁶ De minister benoemde hierbij zelfs 'de wettelijke verplichting' van het OM om uitvoering te geven aan de door de rechter opgelegde vervangende hechtenis bij niet tijdig betalen, ongeacht mogelijke betalingsonmacht.

²⁷ In de praktijk het CJIB.

Betalingsregelingen

De minister wees erop dat hij het CJIB opdracht heeft gegeven om mensen in een vroeg stadium te attenderen op de mogelijkheid een betalingsregeling te treffen. Veroordeelden hebben dus ruim de mogelijkheid in termijnen te betalen. Daarbij wordt van veroordeelden verwacht dat zij volledige medewerking verlenen, aangezien ze door een strafbaar feit schade hebben veroorzaakt. Zij moeten laten zien dat zij zich inspannen om de betalingsverplichting zo snel en volledig mogelijk na te komen. In hoeverre ze dit hebben gedaan is leidend bij beslissingen om dwangmiddelen wel of niet in te zetten, of te beëindigen.

Mogelijkheid beëindiging gijzeling of vervangende hechtenis

De minister herhaalde het uitgangspunt dat gijzeling niet wordt toegepast als aantoonbaar sprake is van betalingsonmacht, ondanks de ruime mogelijkheden tot het treffen van een regeling met het CJIB. De minister kan gijzeling in bijzondere gevallen beëindigen, in afstemming met het OM. Dat geldt ook voor de 'oude' zaken waarbij in het vonnis nog vervangende hechtenis is opgelegd. Beëindiging kan aan de orde zijn als alsnog een bevredigende betalingsregeling wordt getroffen, maar ook als tijdens de gijzeling of de vervangende hechtenis blijkt dat iemand aantoonbaar niet in staat is te betalen. Ook kan worden gedacht aan gevallen waarin de veroordeelde ziek wordt in de gevangenis. Voordat een bevel tot invrijheidsstelling wordt gegeven door de minister, vindt afstemming plaats met het OM.

Uit de reactie van de minister:

'Een belangrijk element is dat de veroorzaakte schade wordt gecompenseerd en dat de daartoe opgelegde schadevergoedingsmaatregel wordt voldaan. Tegelijkertijd moet een tot betaling veroordeelde niet in een onevenredig slechtere financiële situatie terecht komen dan waartoe de betalingsverplichting strekt. Hierbij wordt acht geslagen op het kabinetsbeleid dat doelmatige en maatschappelijk verantwoorde incasso vooropstelt ter voorkoming van problematische schulden.'

Noodstopprocedure en minnelijk traject

De minister wees verder op de invoering van de 'noodstopprocedure'. Deze procedure houdt in dat in sommige gevallen de inning of incasso tijdelijk kan worden stopgezet onder de voorwaarde dat de betrokkene schuldhelp van de gemeente aanvaardt. Deze procedure kan ook worden ingezet bij openstaande schadevergoedingsmaatregelen.

De minister gaf aan ook te verkennen of het mogelijk is het CJIB meer beleidsruimte te geven om akkoord te gaan met een minnelijk traject voor schuldenaren. Een schadevergoedingsmaatregel was op dat moment nog uitgesloten van een minnelijk traject, waardoor dergelijke regelingen niet tot stand konden komen. Eind 2020 is het inderdaad mogelijk geworden voor het CJIB om medewerking te verlenen aan een minnelijk traject als de betrokkene een openstaande schadevergoedingsmaatregel heeft.²⁸

Executieverjaringstermijn

De minister schreef dat hij van plan was de executieverjaringstermijn voor strafrechtelijke sancties af te schaffen, naar aanleiding van een motie daartoe die is aanvaard door de Tweede Kamer. Hierdoor zouden (nog) langere betalingsregelingen mogelijk kunnen worden als de draagkracht van de veroordeelde daartoe aanleiding geeft.

Positie slachtoffers

De minister meldde tot slot dat het overgrote deel van de slachtoffers de schadevergoedingsmaatregel volledig krijgt uitgekeerd, ofwel omdat de veroordeelde betaalt ofwel via de voorschotregeling.

²⁸ In deze regeling betaalt de schuldenaar (meestal) gedurende drie jaar zijn of haar schulden gedeeltelijk af, onder toezicht van schuldhulpverlening. Als de schuldenaar zich aan de regeling houdt, dan krijgt hij of zij na die periode in principe een 'schone lei' en worden de overige schulden kwijtgescholden. Dat geldt echter niet voor strafrechtelijke sancties. Het restbedrag van een schadevergoedingsmaatregel blijft na de minnelijke schuldenregeling dus wél openstaan, tenzij sprake is van verjaring. Zie ook: <https://www.cjib.nl/nieuws/cjib-verruimt-medewerking-aan-minnelijke-schuldenregeling>.

4 Voorgelegde klachten

Klachten voorgelegd

In november 2019 legde de ombudsman het CJIB vijf klachten voor van veroordeelden die naar hun mening ten onrechte te maken kregen met verhogingen en dwangmiddelen en/of die het niet lukte een passende betalingsregeling te treffen met het CJIB. Aanvankelijk (december 2019) liet het CJIB weten geen oplossing te zien voor deze klachten. Het CJIB schreef dat maatwerkbetalingsregelingen op zich mogelijk waren, op basis van een draagkrachtmeting waarbij het CJIB zou kijken naar de inkomsten, uitgaven en het vermogen van de veroordeelde. Maar het uitgangspunt was daarbij wel dat de schadevergoedingsmaatregel volledig moest worden betaald binnen een redelijke termijn. Het termijnbedrag moest daarom in verhouding staan tot de hoogte van de schadevergoedingsmaatregel, aldus het CJIB destijds. Het CJIB schreef ook dat omdat verhogingen wettelijk zijn vastgesteld en van rechtswege op het opgelegde bedrag vallen, deze niet door het CJIB konden worden kwijtgescholden omdat de betrokkene niet tijdig kón betalen. Ook bij de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis kon het CJIB geen rekening houden met eventuele betalingsonmacht van een veroordeelde, schreef het.

Verzoek om herbeoordeling

Naar aanleiding van de reactie van de minister op de opening van het onderzoek door de ombudsman, besloot de ombudsman de klachten begin 2020 nogmaals voor te leggen aan het ministerie en het CJIB gezamenlijk. De minister schreef immers dat gijzeling of vervangende hechtenis niet meer in beeld zou moeten komen als sprake was van aantoonbare betalingsonmacht. Die reactie van de minister leek wat de ombudsman betreft ruimte te bieden voor oplossingen. In sommige van de klachten die de ombudsman bekend waren, dreigde het CJIB echter vooralsnog wél met vervangende hechtenis, terwijl de betrokkenen stelden dat zij niet kónden betalen. De ombudsman nodigde het ministerie en het CJIB uit de klachten nog eens te bestuderen.²⁹

Waar gingen de klachten over?

De voorgelegde klachten waren afkomstig van burgers die – voor zover de ombudsman kon beoordelen – verder in de schulden en de problemen kwamen doordat zij niet in staat waren hun schadevergoedingsmaatregel voldoende voortvarend af te lossen. Ze hadden te maken gehad met verhogingen die ze naar hun mening niet hadden kunnen voorkomen, omdat ze voordien geen passende regeling konden treffen met het CJIB. De eerste verhoging bedraagt € 20 en de tweede verhoging 20% van het op dat moment openstaande bedrag met een minimum van € 40, wat neer kan komen op duizenden euro's.

De klachten kwam – samengevat – op het volgende neer:

1. Verzoeker A klaagde over de verhogingen die op zijn schadevergoedingsmaatregel waren opgelegd. Verzoeker stelde deze verhogingen gezien zijn financiële situatie niet te hebben kunnen voorkomen, doordat hij geen passende regeling met het CJIB kon treffen;
2. Verzoeker B zat al in vervangende hechtenis en stelde het door het CJIB gevraagde maandbedrag bij lange na niet te kunnen voldoen, waardoor hij niet vrij kon komen. Er stond een bedrag van meer dan € 1.400.000 open;
3. Verzoekster C klaagde erover dat zij geen betalingsregeling met het CJIB overeen kon komen die haalbaar was gezien haar inkomen en financiële positie. Verzoekster zei maximaal € 100 a € 150 per maand kunnen betalen, maar het CJIB vroeg € 450. Het CJIB dreigde de zaak over te dragen aan een deurwaarder met nieuwe kosten tot gevolg. Een bedrag van meer van € 100.000 stond open;
4. Verzoeker D stond onder bewind. De bewindvoerder stelde dat verzoeker verstandelijk beperkt is, begeleid woont, dat hij kampte met verslavingsproblematiek en dat hij weinig geld had. Zijn inkomen

²⁹ Een van de zaken is niet opnieuw voorgelegd, omdat in die zaak de betrokkene er inmiddels voor had gekozen zijn klacht in te trekken en zijn vervangende hechtenis uit te zitten. Wel legde de ombudsman nog een nieuwe klacht voor die inmiddels bij hem was binnengekomen.

- was alleen een bijstandsuitkering en hij had lopende betalingsregelingen voor andere schulden. Er liep een tijdelijke regeling van € 150 per maand, maar het CJIB wilde dit bedrag verhogen. De bewindvoerder stelde dat die € 150 eigenlijk al te hoog was. Er stond een bedrag van meer dan € 47.000 open;
5. Verzoekster E had een tijdelijke regeling van € 552,70 afgesproken met het CJIB tot juli 2020, maar kon deze eigenlijk niet voldoen, stelde zij. Haar kinderen betaalden voor haar, maar hadden moeite om dit vol te houden. Het CJIB wilde geen regeling treffen voor een lager bedrag en was met de regeling van € 552,70 per maand al tegemoet gekomen aan verzoekster, omdat zij eigenlijk maandelijks € 938,07 had moeten betalen om tot volledige betaling te komen binnen de executieverjaringstermijn. Er stond een bedrag van meer dan € 174.000 open.
 6. Verzoeker F stond onder bewind. Volgens zijn bewindvoerder had hij last van een geestelijke stoornis en stond hij daarvoor onder behandeling. Hij had een openstaande schadevergoedingsmaatregel van meer dan € 34.000. Verzoeker had de beschikking over een Wajong-uitkering, maar verder geen inkomsten. Er was een betalingsregeling getroffen van € 100 per maand, maar die regeling liep af. Het CJIB vroeg daarop een nieuw maandbedrag van € 930,54. De bewindvoerder reageerde dat nu eigenlijk slechts € 50 per maand mogelijk was. Het CJIB paste het maandbedrag toen aan naar € 110,50 per maand, maar de bewindvoerder concludeerde dat dat onhaalbaar was. Daarop was de bewindvoerder gestopt met betalen. Toen had verzoeker een verhoging van € 20 ontvangen, hierna zou een verhoging volgen van 20% van het totaalbedrag (bijna € 7.000). De bewindvoerder vroeg het CJIB om alsnog een regeling naar draagkracht mogelijk te maken.

Alsnog oplossingen

In juni 2020 reageerde het CJIB mede namens het ministerie op het verzoek om herbeoordeling. Het ministerie en het CJIB hadden de klachten (nogmaals) bekeken, met name in het licht van het sinds 1 januari 2020 geldende beleid waarbij een draagkrachtregeling mogelijk is. Zo'n regeling kan óók worden getroffen als het termijnbedrag dat een veroordeelde kan betalen *niet* in verhouding staat tot de hoogte van de schadevergoedingsmaatregel, maar de veroordeelde aantoonbaar niet meer dan dat kán betalen. De herbeoordeling leidde ertoe dat het CJIB in de meeste gevallen alsnog contact zou gaan leggen met de betrokken burgers of hun bewindvoerders om financiële gegevens op te vragen, met het doel een voor hen passende regeling te treffen. In de andere gevallen legde het CJIB uit waarom het geen oplossing wilde of kon bieden.³⁰ De ombudsman informeerde daarop de betrokken burgers en beëindigde de behandeling van de klachten.

Rapport 2021/075 Onvoldoende maatwerk bij uitvoering schadevergoedingsmaatregel

Naast de bovengenoemde klachten die de ombudsman voorlegde, stelde hij uitgebreid onderzoek in naar een (andere) klacht over de executie van een schadevergoedingsmaatregel. Dit onderzoek mondde in 2021 uit in een rapport, waarin de ombudsman concludeerde dat het OM en het CJIB onvoldoende maatwerk hadden geleverd.

Casus

De zaak ging om het volgende. De rechtbank veroordeelde in 2013 een vrouw en haar toenmalige vriend voor oplichting. De vrouw en haar mededader werden veroordeeld en zij moesten een schadevergoeding van bijna € 30.000 aan de slachtoffers betalen. De vrouw legde zich neer bij de uitspraak. Haar mededader ging tegen de uitspraak in beroep bij het gerechtshof. Het gerechtshof schatte de geleden schade veel lager in dan de rechtbank. Dit betekende dat de mededader een lagere schadevergoeding hoefde te betalen. Het CJIB vroeg verzoekster om minimaal € 830,39 per maand te betalen. Dit bedrag was hoger dan haar volledige inkomen. De vrouw gaf aan dat zij dat bedrag niet kon betalen, maar het CJIB ging hier niet in mee.

³⁰ Ten aanzien van verzoeker A legde het CJIB bijvoorbeeld uit dat verzoeker aanvankelijk een tijdelijke regeling was toegestaan, waarna hij zelf had verzuimd een nieuwe regeling aan te vragen. Pas daarna werden verhogingen opgelegd. In deze zaak heeft het CJIB ook later gemaakte deurwaarderskosten uit coulance niet voor rekening van verzoeker laten komen.

Het CJIB verstuurde aanmaningen en verhogingen, waardoor het te betalen bedrag nog eens toenam met € 6.000. Ook werd de vrouw medio 2014 zestien dagen in vervangende hechtenis genomen. Daarna kwam het CJIB alsnog een betalingsregeling met haar overeen van € 70 per maand. De maandelijkse termijnbedragen zijn volgens een aangepaste betalingsregeling geleidelijk verhoogd tot € 400 per maand. Verzoekster heeft zich steeds aan deze regeling gehouden.

Oordeel

De ombudsman oordeelde dat het OM en het CJIB niet anders konden dan de uitspraak van de rechtbank te volgen in de zaak van de vrouw, in die zin dat het niet mogelijk was het bedrag dat zij aan schadevergoeding moest betalen te verlagen.

Daarnaast oordeelde de ombudsman dat het OM en het CJIB de vrouw destijds (in 2013 en 2014) wel maatwerk hadden kunnen en moeten bieden om het schadebedrag betaald te krijgen. Het CJIB had al eerder naar een oplossing kunnen zoeken, rekening houdend met de persoonlijke omstandigheden van verzoekster. Zij had financiële problemen en was bereid te betalen wat zij kon. Dat heeft zij ook vanaf het begin gedaan en aangegeven. Daarom vond de ombudsman het onredelijk en onbehoorlijk dat de overheid haar confronteerde met verhogingen en vervangende hechtenis.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman vroeg het OM en het CJIB onder meer om opnieuw te kijken naar het schrappen van de verhogingen van € 6.000. Als het OM en het CJIB het schadebedrag vanaf het begin van het traject op een behoorlijke manier hadden ingevorderd dan was van deze verhogingen immers geen sprake geweest. Het toen geldende beleid (de *Aanwijzing executie*) bood het CJIB volgens de ombudsman ruimte om in uitzonderingsgevallen van de normale inningstermijn af te wijken en maatwerk toe te passen in het individuele geval. Bij het vaststellen van de maandelijkse termijnbedragen moest het CJIB volgens de *Aanwijzing* rekening houden met de draagkracht van de veroordeelde.

Reactie

Het CJIB reageerde mede namens het OM op het rapport en de aanbeveling. Het CJIB schreef dat de handelswijze van het CJIB in 2013 en 2014 conform het toen geldende beleid was. Pas na het opheffen van de vervangende hechtenis ontstond een situatie waarin het CJIB voor de keuze stond om (tijdelijk) te stoppen met de inning óf alsnog akkoord te gaan met een lager termijnbedrag. In dat eerste geval zouden de slachtoffers mogelijk helemaal niets meer ontvangen. Daarom ging het CJIB akkoord met het lagere bedrag, hoewel dat eigenlijk buiten het toen geldende beleid om ging.

Het CJIB stelt dat het toen geldende betalingsregelingenbeleid van het OM eerder geen ruimte bood om maatwerk te bieden aan verzoekster. Pas sinds 2017 is het betalingsregelingenbeleid gewijzigd en verruimd en pas sinds 2020 is er de mogelijkheid van een draagkrachtregeling, aldus het CJIB. Het CJIB zag geen aanleiding de opgelegde verhogingen alsnog in mindering te brengen, omdat het CJIB – stelt het – destijds handelde conform het geldende beleid. Als het CJIB nu alsnog verhogingen zou kwijtschelden zou dat ook niet eerlijk zijn ten opzichte van andere burgers die onder het destijds geldende beleid verhogingen kregen opgelegd, stelt het CJIB.

Afsluiting

De ombudsman liet het CJIB en verzoekster weten het niet eens te zijn met de reactie van het CJIB. Met name heeft de ombudsman geen begrip voor het argument dat het betalingsregelingenbeleid destijds geen ruimte bood voor maatwerk. In zijn rapport heeft de ombudsman namelijk uitgelegd dat de *Aanwijzing executie* daar nu juist wél ruimte voor bood. Het was niet de *Aanwijzing* die in de weg stond, maar de manier waarop het CJIB daar invulling aan heeft gegeven, vindt de ombudsman. Hij is dan ook onverminderd van oordeel dat het CJIB ruimte en aanleiding had om verzoekster een passende betalingsregeling te bieden, voordat het CJIB haar confronteerde met vervangende hechtenis en verhogingen.

Omdat hij geen mogelijkheden zag om het CJIB tot een andere reactie te bewegen, besloot de ombudsman het onderzoek af te sluiten.

5 Actuele situatie (2022-2023)

Na de afronding van de individuele zaken die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwamen, bleef de ombudsman de situatie rond de executie van schadevergoedingsmaatregelen monitoren. Het aantal klachten van veroordeelden over de tenuitvoerlegging van schadevergoedingsmaatregelen dat de ombudsman ontving, nam duidelijk af. Wel werden er in januari 2022 Kamervragen gesteld (mede) naar aanleiding van het door de ombudsman uitgebrachte rapport³¹ en nog een keer in november 2022 naar aanleiding van een schrijnende situatie die het nieuws haalde. Eind 2022 vroeg de ombudsman de minister om antwoord te geven op een aantal vragen, om een nauwgezet beeld te krijgen van de actuele situatie. Het ministerie reageerde daarop met een brief van 4 april 2023. Medewerkers van de ombudsman gingen in december 2022 ook al in gesprek met ambtenaren van het CJIB en het ministerie over de werkwijze van het CJIB in de praktijk. Tot slot heeft de ombudsman nota genomen van de reactie van de minister op het rapport van de commissie-Donner van juni 2023 en een rapport van de Algemene Rekenkamer van maart 2023 over betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk, waaronder het CJIB.³²

Uit alle informatie maakt de ombudsman op dat de huidige stand van zaken is zoals hieronder beschreven.

Veranderde wet- en regelgeving: meer mogelijkheden voor persoonsgerichte inning

Het ministerie benadrukt dat een strafbaar feit diep kan ingrijpen in het leven van een slachtoffer, ook in financiële zin. De oplegging van een schadevergoedingsmaatregel kan het slachtoffer werk uit handen nemen en kosten besparen. Om betaling af te dwingen heeft het CJIB diverse instrumenten. Het CJIB kan mensen die willen betalen helpen – bijvoorbeeld met een regeling voor betalen in termijnen – en mensen die niet willen betalen stimuleren of dwingen, bijvoorbeeld door inzet van een gerechtsdeurwaarder, beslag op banktegoeden en gijzeling.³³

Het CJIB zet in op meer inning en minder incasso, oftewel: liever in een vroeg stadium passende afspraken maken, dan later dwangmiddelen moeten inzetten om betaling af te dwingen. Het doel is dat daders hun verantwoordelijkheid nemen door te betalen en dat dit op een voor hen haalbare manier kan gebeuren. Het CJIB wil op die manier bijdragen aan het terugdringen van onnodige schuldenproblematiek. Door pro-actieve, persoonsgerichte dienstverlening wil het CJIB burgers een uitweg bieden. In de praktijk komt dit bijvoorbeeld neer op het aanbieden en accorderen van betalingsregelingen, vroegsignalering van schulden en het geven van een overzicht van schulden. Tijdens het gehele proces stelt het CJIB zich tot doel zowel veroordeelden als slachtoffers goed te informeren over haar inspanningen en de stand van zaken. Dat gebeurt met onlineportalen, per brief en op verzoek.

Om ervoor te zorgen dat het CJIB meer maatwerk kan bieden zijn er door de minister verschillende wijzigingen doorgevoerd:

- het betalingsregelingenbeleid is verruimd. Veroordeelden die niet kunnen betalen binnen de maximaal 36 maanden durende 'standaardregeling', kunnen gebruik maken van een 'maatwerkregeling' (maximaal 72 maanden) of een 'draagkrachtregeling' (gericht op maximaal haalbare inning binnen de verjaringstermijn, op basis van draagkracht);
- Per 1 april 2020 is de noodstopprocedure in werking getreden. Deze is gericht op mensen die niet direct een betalingsregeling kunnen aangaan door schuldproblematiek. Zij kunnen vier maanden uitstel van betaling krijgen mits ze zich voor schuldhelpverlening aanmelden. Als dit traject

³¹ Het hiervoor besproken rapport 2021/075 'Openbaar Ministerie en CJIB leveren onvoldoende maatwerk bij uitvoering Schadevergoedingsmaatregel', raadpleegbaar via: <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2021075>.

³² 'Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk', Algemene Rekenkamer, 2023. Raadpleegbaar via: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2023/03/23/betalingsregelingen-bij-uitvoeringsorganisaties-van-het-rijk>.

³³ Alle instrumenten die het CJIB heeft staan opgesomd in de Kamerbrief van de minister van 11 februari 2022, Kamerstuk 33552 / 29279, nr. 88.

daadwerkelijk wordt opgestart, kan nog eens acht maanden uitstel van betaling worden verleend door het CJIB;

- Sinds 1 december 2020 is een minnelijke schuldenregeling (MSNP) ook een mogelijkheid voor burgers met een openstaande schadevergoedingsmaatregel. Als de veroordeelde een aanvraag doet voor een minnelijke schuldenregeling werkt het CJIB daar in beginsel aan mee. Er gaat wel een persoonsgerichte beoordeling aan vooraf, waarbij het CJIB kijkt naar de positie van het slachtoffer, de betaalmogelijkheden, het betaalgedrag van de veroordeelde en het aandeel van de schadevergoedingsmaatregel in de totale schuldenlast. In de praktijk werkt het CJIB in verreweg de meeste gevallen (96%) mee. Hierdoor kunnen veroordeelden hun financiën eerst op orde krijgen, voordat de inning van de schadevergoedingsmaatregel wordt hervat. Zo kunnen burgers met ernstige schuldenproblematiek beter worden geholpen dan voorheen. Tijdens de MSNP betaalt de schuldenaar minder af aan de schadevergoedingsmaatregel, maar omdat slachtoffers veelal een voorschot hebben ontvangen, hebben zij daar niet altijd 'last' van. Na drie jaar eindigt de minnelijke regeling. Normaal gesproken is de betalingscapaciteit van de veroordeelde dan toegenomen, omdat andere schulden dan zijn vereffend. De veroordeelde kan (en moet) de schadevergoedingsmaatregel vanaf dat moment dus sneller aflossen;
- Gijzeling wordt, in tegenstelling tot vervangende hechtenis voorheen, alleen toegepast als de veroordeelde wel kan maar niet wil betalen.

Ook mensen die vóór de inwerkingtreding van de Wet USB zijn veroordeeld tot het betalen van een schadevergoedingsmaatregel, profiteren van dit nieuwe, ruimere beleid. Ook zij worden niet vastgezet als ze aantoonbaar betalingsonmachtig zijn.

Het ministerie schrijft dat veroordeelden altijd contact kunnen opnemen met het CJIB als zich bijvoorbeeld relevante wijzigingen in hun financiële situatie voordoen. Dan kan bijvoorbeeld het termijnbedrag naar beneden of naar boven worden bijgesteld. In sommige gevallen past het CJIB zelf ook 'dynamische monitoring' toe, om de financiële positie van een veroordeelde periodiek te (her)beoordelen.

Bepalen draagkracht

Het juist bepalen van de draagkracht van de veroordeelde is van belang voor zowel de maatwerkregeling als de draagkrachtregeling. Daarbij maakt het CJIB in de praktijk geen onderscheid tussen zaken van vóór en na de inwerkingtreding van de Wet USB op 1 januari 2020. Het CJIB probeert in alle gevallen waarin een standaardregeling niet passend is zicht te krijgen op de financiële positie van de veroordeelde.

De maatwerkregeling is gericht op inning van het volledige openstaande bedrag binnen 72 maanden. Als dat op voorhand niet haalbaar blijkt, kan het CJIB een draagkrachtregeling toestaan. Deze kan lopen tot het einde van de inningstermijn en hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot volledige betaling van het openstaande bedrag. Bij een draagkrachtregeling wordt de aflossingscapaciteit van de veroordeelde wel jaarlijks opnieuw beoordeeld door het CJIB. De veroordeelde moet relevante wijzigingen in zijn inkomen of vermogen melden. Als de veroordeelde op enig moment een hoger maandbedrag kan betalen, dan moet hij dat ook doen.

Om de draagkracht van de veroordeelde te kunnen bepalen, vraagt het CJIB bij hem of haar informatie op. Het gaat dan om stukken zoals bankafschriften en loonspecificaties van de laatste twee maanden. Het CJIB kijkt naar de patronen in inkomsten en uitgaven en of 'het plaatje' compleet en coherent is. De veroordeelde kan ook zelf een betalingsvoorstel doen wat hij of zij passend vindt. Het CJIB beoordeelt dat voorstel dan. Bij het bepalen van een passende betalingsregeling houdt het CJIB ook rekening met het bestaansminimum, aldus het ministerie.

Dwang

Als de veroordeelde geen of onvoldoende gegevens kan of wil aanleveren, kan het CJIB gegevens elders vorderen, zoals bij de infobox crimineel en onverklaarbaar vermogen (iCOV). Hoe beter de informatiepositie

van het CJIB is, hoe beter zij een keuze kan maken uit de beschikbare middelen om tot een passende vorm van inning of incasso te komen. Iemand die geen of onvoldoende gegevens aanlevert, wordt door het CJIB in principe gezien als iemand die niet wil betalen. Na verloop van tijd komt de toepassing van een dwangmiddel zoals gijzeling dan mogelijk in beeld. Wanneer dat is, is een maatwerkbeoordeling. Het gaat volgens het CJIB vooral om situaties waarin de veroordeelde zich onttrekt aan de betaling en zich onvindbaar probeert te maken. Het CJIB kan dan besluiten om het OM voor te stellen een vordering tot gijzeling in te dienen. Het OM neemt daarop de formele beslissing.

Eerste beeld CJIB

Het ministerie liet weten dat het CJIB inmiddels lang genoeg werkt met de Wet USB om een eerste beeld te kunnen geven van haar ervaringen. Aan de andere kant kan nog geen definitief beeld worden gegeven, omdat voor de inning van een schadevergoedingsmaatregel vaak een lange(re) tijd nodig is. Het eerste beeld van het CJIB is:

- dat het aantal gijzelingen / vervangende hechtenissen is afgenomen;
- dat er meer betalingsregelingen tot stand komen waarop betalingen worden ontvangen;
- dat het door de meer gefaseerde inning langer duurt voordat een volledige schadevergoedingsmaatregel is betaald.

Het CJIB kan nog niet zeggen of het verruimde betalingsregelingenbeleid uiteindelijk leidt tot een meer volledige inning.

Statistieken

Jaarlijks krijgt het CJIB zo'n 12.000 nieuwe onherroepelijke schadevergoedingsmaatregelen te verwerken. Ruim 70% hiervan wordt binnen drie jaar volledig afgelost. In de resterende zaken lopen dan vaak nog betalingsregelingen. Na tien jaar is daardoor rond de 80% van de schadevergoedingsmaatregelen volledig afgelost. Daarnaast is er de voorschotregeling, waardoor uiteindelijk alles samen genomen 90% van de slachtoffers zijn schade volledig vergoed krijgt.³⁴

In 2020 en 2021 is in bijna de helft van alle gevallen een betalingsregeling getroffen met de veroordeelde. In 2015 was dit nog het geval in minder dan een derde van de zaken. Het aantal zaken waarin een betalingsregeling is getroffen is daarna gestaag toegenomen tot 48% in 2021.

Het CJIB merkt op dat vaak ten aanzien van één schadevergoedingsmaatregel meerdere betalingsregelingen worden getroffen. Een (kortdurende) regeling kan worden opgevolgd door een volgende regeling. Als een regeling wordt nagekomen betekent dat dus nog niet altijd dat de schadevergoedingsmaatregel dan ook volledig wordt betaald. Uit de gegevens uit 2015 tot 2020 blijkt dat van de overeengekomen regelingen circa twee derde wordt nagekomen. Hierin is geen duidelijke wijziging gekomen sinds de inwerkingtreding van de Wet USB, maar het is nog vroeg om dat te beoordelen. De cijfers over 2021 (op dit moment 56% nagekomen regelingen) zijn nog niet volledig omdat sommige van die regelingen nog lopen.

Kijken we naar verhogingen, dan blijkt uit de cijfers van het ministerie dat er in 2021 een lichte daling is te zien in het aantal keren dat een tweede verhoging (à 20% van het openstaande bedrag) wordt opgelegd door het CJIB. Dit percentage was in 2021 32%, daarvoor rond de 35% en in 2015 zelfs 41%. Een daling in het aantal verhogingen was ook te verwachten als gevolg van de uitbreiding van de mogelijkheden om in een vroeg stadium een passende betalingsregeling te treffen. Toch is er dus nog een aanzienlijk gedeelte van alle schadevergoedingsmaatregelen waarin een tweede verhoging wordt opgelegd. Het ministerie meldt dat deze niet ongedaan worden gemaakt als later alsnog een regeling wordt getroffen, tenzij bijvoorbeeld sprake is van een veroordeelde die de post van het CJIB niet heeft ontvangen of die een kennelijke 'verschrijving' heeft gemaakt bij het tijdig overmaken van het te betalen bedrag.

³⁴ Antwoord minister Weerwind op Kamervragen, 12 december 2022. Raadpleegbaar via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2022Z21207&did=2022D53508>.

Verhogingen worden ook niet kwijtgescholden als deze in het verleden zijn opgelegd, terwijl de betrokkene destijds betalingsonmachtig was en geen passende betalingsregeling kon treffen. De minister heeft in de beantwoording van Kamervragen over het gebrek aan maatwerk bij het CJIB aangegeven dat de wet geen ruimte bood om de verhogingen ongedaan te maken en dat deze daarom niet alsnog ongedaan kunnen worden gemaakt. Dit zou ook niet uitlegbaar zijn aan burgers in vergelijkbare situaties in die tijd.³⁵

Wat betreft het aantal keer dat gijzeling dan wel vervangende hechtenis is toegepast, is sinds de inwerkingtreding van de Wet USB een duidelijke daling te zien. In 2015 werd in totaal 2.300 keer een veroordeelde vastgezet als gevolg van een niet (volledig) betaalde schadevergoedingsmaatregel. Daarna is dit aantal gestaag afgenomen. Tussen 2019 (pre-Wet USB) en 2020 (na inwerkingtreding Wet USB) is de daling groot, van 1.412 naar 374. Dit lage aantal in 2020 was echter ook een gevolg van de Coronapandemie. In 2021 en 2022 is daardoor weer een stijging te zien: naar 565 en 650 respectievelijk.

Afschaffing executieverjaringstermijn

De ombudsman vroeg de minister in hoeverre hij van plan is de executieverjaringstermijn af te schaffen. Het ministerie gaf hierover aan dat het wetsvoorstel in voorbereiding is, maar dat er een aantal lastige vraagstukken spelen hieromtrent, zoals de verhouding tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Daarnaast hebben uitvoeringsinstanties aangegeven dat het voorstel grote administratieve en financiële consequenties zou hebben.

Rechterlijke toets

De ombudsman vroeg de minister tot slot hoe hij reflecteert op de keuze om geen rechterlijke toets in te bouwen in de gijzelingsprocedure. Het ministerie laat weten dat voorafgaand aan het verzoek aan de officier van justitie om gijzeling toe te passen, bij het CJIB een zorgvuldige beoordeling plaatsvindt. Hierbij worden alle relevante feiten en omstandigheden betrokken. Nadat de officier van justitie akkoord heeft gegeven voor de gijzeling bekijkt het CJIB nogmaals of gijzeling passend is en uitgevoerd kan worden. Het ministerie vindt daarom dat geen sprake is van een geautomatiseerd proces, maar van persoonsgericht maatwerk. Het ministerie meent dat dit zorgvuldig gebeurt en dat er daarom geen aanleiding is daar een wijziging in aan te brengen door het introduceren van een rechterlijke toets voordat gijzeling kan worden uitgevoerd.

Ambtenaren van het CJIB en het ministerie noemden ook het argument dat de doorlooptijd veel korter is zonder rechterlijke tussenkomst. Als een rechter zich eerst over een vordering tot gijzeling zou moeten buigen, zou dat waarschijnlijk maanden kosten. Maanden, waarin de situatie ook alweer veranderd kan zijn. Het CJIB vindt daarom dat de uitvoering gebaat is bij het huidige stelsel.

Reactie minister op rapport commissie-Donner

In zijn reactie op het rapport van de commissie-Donner ging de minister niet in op de mogelijkheid van een rechterlijke toets voorafgaand aan gijzeling. Wel schreef hij dat hij samen met politie, het OM en het CJIB de mogelijkheid verkent van een pilot gericht op het intensiveren van conservatoir beslag bij verdachten van (in ieder geval) bepaalde vermogensdelicten.³⁶ De pilot zou erop gericht zijn om door het leggen van beslag te voorkomen dat een verdachte geld wegsluit nog voordat een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd.

³⁵ TK 2021/2022 , 2022Z01514, beantwoording vraag 2.

³⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/02/tk-beleidsreactie-rapport-adviescollege-onderzoek-stelsel-schadevergoeding-voor-slachtoffers-van-straftbare-feiten>.

Rapport Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer bracht onlangs een rapport uit over betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk, waaronder het CJIB.³⁷ Het rapport ziet op de executie van verkeersboetes en strafbeschikkingen en dus niet op schadevergoedingsmaatregelen, maar veel van de conclusies zijn toch relevant. De Rekenkamer heeft namelijk onderzoek gedaan naar de manier waarop het CJIB betalingsregelingen aanbiedt, onder meer door burgers te interviewen en dossieronderzoek te doen bij het CJIB. De onderzoekers hebben in de praktijk bekeken hoe standaardbetalingsregelingen en maatwerk- of draagkrachtregelingen door het CJIB worden aangeboden en hoe ze uitpakken voor burgers.

De Rekenkamer concludeert dat het CJIB op een heldere en transparante manier in brieven en online communiceert over de standaardbetalingsregelingen (tot 36 maanden looptijd) die zij aanbiedt. Deze regelingen zijn toegankelijk en effectief in de zin dat ze een goede mogelijkheid bieden aan burgers om hun schulden af te lossen. Dit geldt minder voor de maatwerkregelingen (tot 72 maanden looptijd) en de draagkrachtregelingen (looptijd uiterlijk tot de verjaringstermijn). Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat het CJIB onvoldoende transparant is over het bestaan van die regelingen en te veel drempels opwerpt. Op de website van het CJIB staat wel dat maatwerk mogelijk is, maar niet op welke manier en onder welke voorwaarden precies. De draagkrachtregeling wordt op de website niet genoemd. Burgers moeten in hun contacten met het CJIB vasthoudend zijn om er achter te komen dat een regeling met een langere looptijd mogelijk is.

Om in aanmerking te komen voor maatwerk moeten burgers ook inzicht geven in hun financiële situatie, wat niet altijd gemakkelijk is voor hen. Juist het ontbreken van overzicht is vaak een van de oorzaken van hun financiële problemen.³⁸ Dit kan ertoe leiden dat mensen geen passende regeling krijgen terwijl dat wel nodig zou zijn voor een maatschappelijk verantwoorde inning van hun schuld. Mensen kunnen het idee hebben dat ze akkoord moeten gaan met een maandelijks aflossingsbedrag dat voor hen eigenlijk te hoog is, met alle gevolgen van dien. Dit risico is des te groter omdat – zo concludeert de Rekenkamer – het CJIB onvoldoende heeft geborgd dat rekening wordt gehouden met het bestaansminimum. Dit komt door een gebrek aan heldere interne afspraken over de berekening en hoogte van het bestaansminimum. De Rekenkamer vindt daarom dat maatwerkregelingen onvoldoende effectief zijn in het terugdringen van schuldenproblematiek.

Reactie minister

Bij brief van 23 maart 2023 heeft de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen gereageerd op het rapport, mede namens de overige betrokken bewindspersonen.³⁹ De minister onderschrijft het belang dat mensen na het afsluiten van een betalingsregeling voldoende middelen van bestaan moet overhouden. Daarom werken diverse grote uitvoeringsorganisaties, waaronder het CJIB, samen aan de doorontwikkeling van de zogenoemde Clustering Rijksincasso. Onderdeel daarvan is het ontwikkelen van een Betalingsregeling Rijk: de mogelijkheid om in geval van meerdere openstaande vorderingen bij verschillende overheidsschuldeisers te komen tot één gezamenlijke betalingsregeling. Het idee is dat op die manier beter zicht kan worden gehouden op de totale aflossingscapaciteit van een persoon en het bestaansminimum dus beter in acht kan worden genomen. Er wordt ook gewerkt aan een Vorderingenoverzicht Rijk: één actueel overzicht waarin een burger al zijn of haar openstaande betalingsverplichtingen bij de Rijksoverheid kan zien.

De minister gaf in haar reactie ook enige specifieke opmerkingen van het CJIB weer. De strekking daarvan is het volgende. Het CJIB geeft aan continu te kijken naar mogelijkheden om haar dienstverlening verder te ontwikkelen en te verbeteren. De door de Algemene Rekenkamer beschreven aandachtspunten met

³⁷ 'Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk', Algemene Rekenkamer, 2023. Raadpleegbaar via:

<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2023/03/23/betalingsregelingen-bij-uitvoeringsorganisaties-van-het-rijk>.

³⁸ Ten aanzien hiervan verwijst de Rekenkamer naar het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: 'Weten is nog geen doen' (2017). Raadpleegbaar via <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>.

³⁹ www.rekenkamer.nl/publicaties/brieven/2023/03/23/reactie-minister-voor-armoedebeleid-participatie-en-pensioenen-op-het-rapport-betalingsregelingen-bij-uitvoeringsorganisaties-van-het-rijk

betrekking tot toegankelijkheid, maatwerk en bescherming van het bestaansminimum zullen hierbij worden betrokken. Om de transparantie en toegankelijkheid van de maatwerkregelingen verder te ontwikkelen, zou het CJIB de bestaande informatievoorzieningen en communicatie-uitingen hier nog eens op nagaan. Het CJIB deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat het bestaansminimum van mensen met schulden zo veel mogelijk gewaarborgd moet worden. Dit is één van de belangrijkste redenen voor het CJIB om volop te blijven inzetten op de doorontwikkeling van de Clustering Rijksincasso, de verdere ontwikkeling van de gezamenlijke Betalingsregeling Rijk en het Vorderingenoverzicht Rijk.

Aanvulling naar aanleiding van het verslag van bevindingen

Eind september 2023 reageerde de minister van Rechtsbescherming op het verslag van bevindingen van de Nationale ombudsman. De minister gaf aan dat hij heeft vernomen dat het CJIB de door de Algemene Rekenkamer beschreven verbeterpunten ten aanzien van de communicatie-uitingen inmiddels grotendeels heeft gerealiseerd. Zo is de tekst op de website aangepast en zijn nu de mogelijkheden benoemd voor een betalingsregeling die past bij de financiële situatie van betrokkene.

6 Conclusies

Toen de ombudsman zijn onderzoek eind 2019 startte was dat met het doel te verkennen of er een duurzame oplossing mogelijk was voor de 'oude' gevallen van vóór de inwerkingtreding van de Wet USB op 1 januari 2020, waarmee tevens de belangen van de slachtoffers gewaarborgd zouden zijn. In 2022 verbreedde hij dit doel in die zin, dat de ombudsman onderzocht in hoeverre de executie van schadevergoedingsmaatregelen bij mensen die wel willen, maar niet kunnen betalen, sinds de inwerkingtreding van de Wet USB behoorlijk verloopt.

Nu, ruim drie jaar na inwerkingtreding van de Wet USB, kan de ombudsman een aantal conclusies trekken. De ombudsman constateert ten eerste dat er in de praktijk geen onderscheid meer is tussen oude en nieuwe gevallen. In alle gevallen hebben veroordeelden de mogelijkheid om een schadevergoedingsmaatregel zo nodig naar draagkracht af te lossen, als zij zelf maar voldoende informatie aanleveren om aan te tonen dat zo'n maatwerkoplossing noodzakelijk is. Vervangende hechtenis noch gijzeling worden toegepast als de veroordeelde aannemelijk heeft gemaakt dat hij wel wil, maar niet (snel) kan betalen. Ook kunnen veroordeelden zo nodig toegang krijgen tot de noodstopprocedure of een minnelijke schuldenregeling. De financiële draagkracht van de veroordeelden is het uitgangspunt voor een passende oplossing geworden, niet de door het CJIB gehanteerde maximumtermijn.

Er zijn nog geen harde cijfers beschikbaar, maar het CJIB meldt dat het nieuwe beleid ertoe leidt dat het langer duurt voordat (omvangrijke) schadevergoedingsmaatregelen volledig zijn afbetaald. Ook kan het zijn dat een schadevergoedingsmaatregel *nooit* helemaal wordt afbetaald, omdat de veroordeelde zoveel moet betalen dat draagkrachtregelingen tot de executieverjaringstermijn niet voldoende zijn. Dit zou in beginsel nadelig kunnen zijn voor slachtoffers. Toch moet die conclusie genuanceerd worden. Een grote (en steeds grotere) groep slachtoffers wordt acht maanden na het vonnis al gecompenseerd vanuit de voorschotregeling. Bovendien leidt het alternatief voor het aangaan van betalingsregelingen, namelijk de inzet van dwangmiddelen als vervangende hechtenis en gijzeling, niet per definitie tot meer en snellere betalingen aan het slachtoffer. Detentie kan immers juist ook leiden tot verlies van betalingscapaciteit, naast nog andere negatieve effecten. Voorheen kon het CJIB nadat de veroordeelde vervangende hechtenis had ondergaan niet veel meer voor slachtoffers betekenen en bleven sommige schadevergoedingsmaatregelen evengoed niet (volledig) betaald. Door kortdurende regelingen naar draagkracht aan te gaan en dynamische monitoring van betalingscapaciteit, zorgt het CJIB nu in elk geval dat het zicht houdt op de financiële positie van de veroordeelde. Zo int het CJIB dus steeds wat mogelijk en verantwoord is.

De ombudsman concludeert dat de duurzame oplossing voor de 'oude' gevallen waarmee tevens de belangen van de slachtoffers gewaarborgd zouden zijn, is gerealiseerd. Het perspectief van de burger die veroordeeld is tot betaling van een schadevergoedingsmaatregel is sinds de inwerkingtreding van de Wet USB veel beter geborgd dan daarvoor. Het huidige beleid is in lijn met de Rijksincassovisie, die vaststelt dat de overheid ervoor moet zorgen dat burgers met schulden door de overheid niet verder in de problemen mogen worden gebracht. De overheid moet juist met deze mensen zoeken naar een uitweg, in elk geval zolang zij zelf van goede wil zijn. De schadevergoedingsmaatregel heeft in dat geval ook daadwerkelijk het bedoelde karakter, namelijk een verplichting aan de veroordeelde zich tot het uiterste in te spannen tot reparatie van aangerichte schade – en dus geen leedtoevoeging.

De ombudsman vindt het toch belangrijk om erbij stil te staan dat onder het beleid van vóór de Wet USB door toedoen van de overheid veroordeelden wél onnodig leed is toegevoegd, dat niet (geheel) zal worden hersteld. De klachten die de ombudsman aan het CJIB voorlegde konden – nadat het nieuwe beleid doordrong – grotendeels nog worden opgelost, maar dat neemt niet weg dat tal van mensen in de loop der jaren te maken hebben gekregen met verhogingen en vervangende hechtenis terwijl zij wel wilden, maar niet

konden betalen. De ombudsman meent dat in algemene zin geldt wat de kern is van zijn rapport uit 2021,⁴⁰ namelijk dat het CJIB ook vóór de Wet USB meer ruimte had kunnen en moeten nemen om oplossingen te bieden aan veroordeelden die steeds lieten blijken dat ze van goede wil waren. Daarom vindt de ombudsman het behoorlijk als destijds onterecht opgelegde verhogingen alsnog zouden worden kwijtgescholden in nog lopende zaken.

De ombudsman heeft waardering voor de inspanningen en initiatieven die het CJIB sinds de Wet USB ontplooit om met burgers in contact te komen over hun situatie en mogelijke oplossingen. Door pro-actief contact op te nemen en mee te denken met de burger kan het CJIB een van de zorgen die de Algemene Rekenkamer benoemt wegnemen. Te weten: het gegeven dat burgers lang niet altijd voldoende doenvermogen hebben om zelf hun schulden te overzien en het initiatief te nemen die op te lossen. Het is belangrijk dat het CJIB online en in contacten met burgers uitdraagt dat er veel mogelijk is, zolang de betrokkenen maar van goede wil zijn.

De toename van het aantal veroordeelden waarmee een betalingsregeling wordt getroffen kan in het algemeen worden gezien als iets positiefs. De regelingen leiden ertoe dat veroordeelden hun schuld kunnen betalen op een manier die voor hen haalbaar is. Het CJIB moet bij het aangaan van regelingen wel garanderen dat het bestaansminimum nooit in gevaar kan komen. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat dat nu nog onvoldoende is geborgd door een gebrek aan heldere interne afspraken over de berekening en hoogte van het bestaansminimum. De ombudsman spoort het CJIB aan om dit probleem zo snel mogelijk op te lossen. Veroordeelden moeten vanzelfsprekend afbetalen wat zij kunnen missen om de schade die zij hebben aangericht te vereffenen, maar nooit mogen zij hierdoor onder het bestaansminimum komen.

Ten aanzien van het ontbreken van een rechterlijke toets in de gijzelingsprocedure, heeft de ombudsman het vertrouwen dat de procedure ook zonder toetsing door de rechter zorgvuldig genoeg is om te voorkomen dat gijzeling wordt toegepast in situaties waarin dat niet behoorlijk zou zijn. De ombudsman hecht er waarde aan dat de ingrijpende beslissing tot gijzeling alleen genomen wordt nadat meerdere personen bij het CJIB én een officier van justitie ervan overtuigd zijn dat de betrokkene bewuste pogingen doet om zich te onttrekken aan het betalen van zijn schuld. De ombudsman sluit zich aan bij de aanbeveling van de commissie-Donner om te monitoren hoe en wanneer gijzeling wordt toegepast. Het verdient aanbeveling periodiek na te gaan of de keuze om niet te voorzien in een rechterlijke toets in de praktijk leidt tot onterechte gijzelingen.

⁴⁰ Rapport 2021/075 Onvoldoende maatwerk bij uitvoering schadevergoedingsmaatregel, raadpleegbaar via: <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2021075>