



de Nationale
ombudsman

Rapport

Publicatiedatum
2 november 2015
Rapportnummer
2015/158

Aanleiding

Verzoeker is in de periode van januari 2009 tot januari 2012 uitgebuit door twee mannen. Deze mannen hebben onder meer verzoekers financiële administratie en bankpassen afgenomen, hem mishandeld, bedreigd, onder erbarmelijke omstandigheden laten werken en een hennepkwekerij in zijn woning opgezet. Dit was mogelijk omdat verzoeker zeer kwetsbaar was en door de mannen kwetsbaar en afhankelijk van hen werd gehouden. Een van de mannen heeft de minderjarige dochter van verzoeker ook meermalen seksueel misbruikt. Van dit alles is op 12 januari 2012 aangifte gedaan. De auto van verzoeker werd vanwege het politieonderzoek in beslag genomen. De daders zijn op 18 november 2013 door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden veroordeeld voor onvoorwaardelijke gevangenisstraffen en het betalen van een schadevergoeding aan het slachtoffer. De zaak werd onherroepelijk.

Na de veroordeling wendde de schoonzus van verzoeker zich tot de Nationale ombudsman. Verzoeker had namelijk een auto en de daders hebben ook twee andere auto's op zijn naam gezet, zonder dat hij zelf over de voertuigen en de kentekenpapieren mocht beschikken (anders dan onder druk van de twee mannen). Dit is ook ten laste gelegd, maar niet bewezenverklaard. Verzoeker heeft in de periode dat hij werd uitgebuit voor overtredingen begaan met die auto's verschillende boetes gekregen. Een deel van de boetes heeft verzoeker betaald, voor zover hij kon. De schoonzus heeft het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: het CJIB) en het (thans) Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (hierna: de CVOM) meermalen geschreven over de situatie van verzoeker en gevraagd om een oplossing voor de boetes, maar zonder succes.

De Nationale ombudsman heeft de zaak in het kader van een interventie voorgelegd aan het CJIB. Het CJIB heeft in het zogenoemde voertuigketenoverleg met de CVOM en andere ketenpartners besloten om de inning van vier nog openstaande zaken uit coulance te staken. De Nationale ombudsman besloot daarop alsnog een formeel onderzoek in te stellen naar de klacht, gezien het feit dat verzoeker ook al boetes had betaald en er nog boetes onder de WSNP vielen, waar verzoeker door de hele situatie in terecht was gekomen.

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het CJIB de onder de WSNP vallende en reeds betaalde boetes die hem zijn opgelegd niet terugdraait dan wel terugbetaalt, ondanks de omstandigheden in deze zaak.

Ook klaagt verzoeker erover dat het CJIB dan wel de CVOM niet adequaat op brieven heeft gereageerd, die zijn schoonzus voor hem heeft gestuurd. Zij heeft beide instanties meermalen over de achterliggende problematiek aangeschreven en om een oplossing gevraagd.

Bevindingen

Standpunt verzoeker

De schoonzus van verzoeker heeft in het verleden meerdere brieven aan het CJIB en de CVOM gestuurd, om deze instanties te informeren over de achtergrond van de zaak en te vragen om een oplossing. Het gaat in ieder geval om de volgende brieven:

- Op 9 april 2012 schreef de schoonzus het CJIB een brief, waarin ze vroeg om vier beschikkingen in verband met de drie kentekens aan te houden, in afwachting van de uitkomst van het politieonderzoek naar de uitbuiting van haar zwager en het misbruik van diens dochter. Het CJIB stuurde verzoekster daarop op 25 mei 2012 een overzicht van de openstaande zaken, deelde mee dat er zes zaken onder de WSNP vielen en dat één zaak vier maanden werd aangehouden. Daarnaast werd verwezen naar de Dienst Wegverkeer (RDW) om de kentekens van naam te halen. - Op 2 augustus 2012 vroeg de

schoonzus het CJIB per brief om de zaak langer aan te houden. Ze meldde dat één van de auto's die verzoeker op zijn naam had door de politie in beslag is genomen in verband met het strafrechtelijk onderzoek en dat zij de auto niet konden schorsen, omdat ze niet in het bezit waren van de kentekenpapieren. Ze meldde voorts dat in november de inhoudelijke behandeling van de strafzaak diende. Ze stuurde ook een kopie mee van een krantenartikel over de uitbuitingszaak van haar zwager. Het CJIB reageerde op 21 augustus met een standaardbrief, door te melden dat als verzoeker het niet eens is met een ontvangen beschikking, hij bij de CVOM beroep kan instellen. - Op 2 januari 2014 maakte de schoonzus bij het CJIB bezwaar tegen toepassing van het dwangmiddel inname rijbewijs. Ze meldde in haar brief dat de daders die verzoeker hebben uitgebuit in eerste aanleg zijn veroordeeld en dat er hoger beroep was ingesteld. Verder meldde ze dat verzoeker is toegelaten tot de WSNP en dat hij nauwelijks geld heeft om de boetes te betalen. Ze vroeg om een oplossing, maar hij kreeg van het CJIB geen antwoord op de brief. - De schoonzus stuurde op 25 februari 2013 een beroepschrift naar de officier van justitie bij de CVOM in verband met een opgelegde verkeersboete. Ze beschreef de persoonlijke situatie van verzoeker, de omstandigheden waaronder de boete was ontstaan en dat er inmiddels een rechterlijk vonnis lag en dat het OM in hoger beroep was gegaan in verband met laag uitgevallen straffen. Ze stuurde ook een kopie mee van een krantenartikel over de uitbuitingszaak van haar zwager. De schoonzus stelde dat zij, afgezien van een ontvangstbevestiging, geen reactie van de CVOM heeft ontvangen.

Standpunt minister van Veiligheid en Justitie

In het kader van het onderzoek werd de minister van Veiligheid en Justitie, verantwoordelijk voor het zowel het CJIB als de CVOM, verzocht om te reageren op de klacht van verzoeker en de vragen die de Nationale ombudsman had gesteld over de zaak.

De minister liet allereerst weten dat hij van mening was dat het CJIB in de contacten met verzoeker op een aantal punten niet zorgvuldig en behoorlijk heeft gehandeld.

De minister liet verder weten dat er in de periode dat er sprake was van uitbuiting in totaal tien sancties waren opgelegd, die betrekking hadden op de drie kentekens die verzoeker op zijn naam had gehad. In vijf zaken waren door verzoeker in het verleden betalingen gedaan, tot een totaalbedrag van 1.390,51 euro. Gezien de omstandigheden in de zaak werd alsnog besloten om dit bedrag aan verzoeker terug te betalen. De zaken die onder de WSNP vielen werden ingetrokken. (In vier van de tien zaken was de inning eerder al gestaakt). De minister kondigde aan dat er afzonderlijk excuses aan verzoeker aangeboden zouden worden.

Voor wat betreft de correspondentie tussen de schoonzus van verzoeker en het CJIB merkte de minister op dat haar brief van 2 januari 2014 in het ongereede is geraakt bij het CJIB en dat de brief om die reden onbeantwoord is gebleven. Met betrekking tot deze correspondentie was volgens de minister niet zorgvuldig en behoorlijk gehandeld. De klacht hierover was dan ook gegrond. Als het CJIB wel eerder kennis had genomen van de brief, dan had de casus van verzoeker eerder onder de aandacht van het voertuigketenoverleg gebracht kunnen worden.

Voor wat betreft de correspondentie tussen de schoonzus van verzoeker en de CVOM merkte de minister op dat, gezien hetgeen verzoeker in zijn beroepschrift van 25 februari 2013 had aangevoerd, het op de weg van de officier van justitie had gelegen om nader onderzoek te doen. Hoewel de auto op naam van verzoeker stond en hij in principe verantwoordelijk was voor de voertuiggebonden verplichtingen, hadden de persoonlijke omstandigheden aanleiding moeten zijn om nader onderzoek te doen. In zoverre achtte de minister de beoordeling destijds niet zorgvuldig. De minister merkte nog op dat verzoeker beroep had kunnen instellen bij de kantonrecht tegen de ongegrondverklaring door de officier van justitie van het beroepschrift.

In de meest recente Aanwijzing mensenhandel (2013A012), in werking getreden op 1 juli 2013, is opgenomen dat 'slachtoffers van mensenhandel recht hebben op bescherming tegen vervolging en bestraffing wegens criminele activiteiten, tot het plegen waarvan zij zijn gedwongen of bewogen, als rechtstreeks gevolg van het feit dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel'. Op de vraag van de Nationale ombudsman in hoeverre de minister van mening was dat de bepalingen uit de Aanwijzing mensenhandel van toepassing waren op de casus van verzoeker, liet de minister weten dat gezien de bevoegdheidsverdeling in het kader van de toepassing van de Wet Mulder de vraag over de toepasselijkheid van de Aanwijzing niet bij het CJIB thuis hoorde. Het CJIB heeft geen bevoegdheid om de rechtmatigheid van opgelegde sancties te beoordelen.

Hoor- en wederhoor

De reactie van de minister werd in het kader van hoor- en wederhoor voorgelegd aan verzoeker. De schoonzus liet namens hem allereerst weten dat zij blij waren met de reactie van de minister. Hoewel de aangekondigde excuses niet zijn gemaakt of op papier gezet, waren zij blij dat de betaalde boetes werden terugbetaald (het bedrag hadden zij inmiddels op hun rekening staan) en dat de zaken die nog onder de WSNP vielen werden ingetrokken.

Voor zover van belang liet de schoonzus verder weten dat ze van mening was dat het CJIB niet alleen ten aanzien van de brief van 2 januari 2014, maar ook ten aanzien van de andere brieven niet juist had gereageerd. De minister schreef immers zelf ook dat het in de contacten (meervoud) op een aantal punten niet zorgvuldig en behoorlijk heeft gehandeld. Het stelde haar teleur dat de minister uiteindelijk toch concludeerde dat maar op één brief niet juist is gereageerd. Daarnaast benadrukte de schoonzus hoe moeilijk het voor hen is geweest om door te dringen tot het CJIB en de CVOM met hun verhaal. Zij zelf waren ook niet van het bestaan van het voertuigketenoverleg op de hoogte, anders hadden ze zeker gevraagd om de casus daar in te brengen.

De minister van Veiligheid en Justitie reageerde op zijn beurt nog op de reactie van de schoonzus van verzoeker. Hij liet weten dat het CJIB op de brief van de schoonzus van 2 januari 2014 niet adequaat heeft gereageerd waardoor de minister de klacht op dat punt gegrond heeft verklaard. Verder liet de minister weten dat het voertuigketenoverleg een intern overleg is, waar burgers niet rechtstreeks zaken kunnen inbrengen. De minister betreurde het dat de excuses die naar aanleiding van deze zaak zouden worden aangeboden aan verzoeker en zijn schoonzus nog niet op juiste wijze waren aangeboden. Het CJIB heeft alsnog telefonisch contact met de schoonzus opgenomen en excuses aangeboden. Deze werden door de schoonzus aanvaard.

Beoordeling

Gezien de samenhang beoordeelt de Nationale ombudsman beide klachtonderdelen tezamen.

Behoorlijkheidsnorm: maatwerk

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

Oordeel Nationale ombudsman

In deze bijzonder schrijnende zaak treft verzoeker een overheid met verschillende gezichten. Aan de ene kant treedt het Openbaar Ministerie op tegen de personen die hem jarenlang hebben uitgebuit, aan de andere kant treft verzoeker een CJIB en een CVOM (een parket van hetzelfde Openbaar Ministerie) die hem onder druk zetten om verantwoordelijkheid te nemen voor de boetes die hij tijdens de periode van uitbuiting heeft opgelopen.

De schoonzus van verzoeker schrijft het CJIB een aantal brieven om hen te informeren over de

achtergrond van de zaak en om te horen welke oplossing er mogelijk is. Naar de CVOM stuurt zij in ten minste één zaak een beroepschrift. De minister onderkent zelf dat er door het CJIB niet adequaat op een brief van verzoeker is gereageerd. Wat de ombudsman betreft geldt dit niet alleen voor de brief van 2 januari 2014; ook van de overige correspondentie kan niet worden gesteld dat er voldoende adequaat op is gereageerd en dat het CJIB blij heeft gegeven zich te willen verdiepen in de onderliggende problemen van verzoeker. Ditzelfde geldt voor de CVOM, bij de behandeling van het beroepschrift van 23 februari 2013. Er lag op dat moment al een vonnis van de rechtbank, waarin de daders waren veroordeeld. De schoonzus van verzoeker heeft daarnaar verwezen, maar bij de CVOM was daar geen aandacht voor.

Gezien het bepaalde in de Aanwijzing mensenhandel had van het Openbaar Ministerie, in ieder geval vanaf het moment van inwerkingtreding van de Aanwijzing op 1 juli 2013, verwacht mogen worden dat verzoeker zou worden beschermd tegen de gevolgen van het op naam hebben van de drie voertuigen. Dit geldt temeer op het moment dat verzoeker zich zelf bij het CJIB en de CVOM meldt. Het is dat verzoeker iemand in zijn omgeving heeft gehad die hem telkens heeft bijgestaan, brieven bleef schrijven en niet opgaf, anders waren de problemen ongetwijfeld nog veel groter geweest. Dat maakt het alleen des te teleurstellender dat het zelfs met hulp van een derde zoveel moeite kost om de gevolgen van de uitbuiting (onder meer de opgelegde sancties in verband met de drie auto's) ongedaan te maken. De ombudsman vindt het zorgwekkend dat incasso bij het CJIB zo kon doordenderen, ondanks dat de schoonzus van verzoeker meermalen aan de noodrem heeft getrokken. De ombudsman realiseert zich dat het CJIB en de CVOM dagelijks een grote stroom brieven te verwerken hebben en dat het onvermijdelijk is dat er bij die aantallen fouten worden gemaakt, maar dat er door de schoonzus meerdere brieven worden gestuurd die niet juist worden beoordeeld, is wel bijzonder kwalijk. In de jaarbrieven van 2014 die de Nationale ombudsman in het kader van zijn jaarverslag aan verschillende instanties, en in dit geval naar zowel het CJIB als het Openbaar Ministerie (en daarmee de CVOM) heeft gestuurd, heeft de ombudsman zijn zorgen geuit over het niet tijdig herkennen van schrijvende gevallen in de keten. De zaak van verzoeker is bijzonder schrijnend, maar wordt, ondanks schrijven van zijn schoonzus, niet door de het CJIB en de CVOM opgemerkt. Het CJIB, maar ook de CVOM zijn daarin tekortgeschoten.

Als het CJIB en de CVOM eerder in de gaten hadden gehad wat er speelde in deze zaak, dan hadden ze eerder kunnen ingrijpen. Dat had verzoeker veel ellende bespaard. De Nationale ombudsman vindt het betreurenswaardig dat het CJIB en de CVOM de eerdere gelegenheden niet hebben aangegrepen om uit eigen beweging verzoeker te compenseren voor de gevolgen van het op naam hebben van drie auto's. De klacht van verzoeker is op beide onderdelen dan ook gegrond. Er is gehandeld in strijd met het vereiste van maatwerk.

Door de betaalde boetes naar aanleiding van het onderzoek van de ombudsman alsnog terug te betalen, de boetes die onder de WSNP vielen in te trekken en excuses aan te bieden voor de fouten die zijn gemaakt, heeft de minister alsnog recht gedaan aan de zaak.

Conclusie

De klacht over het CJIB en de CVOM, die wordt aangemerkt als een klacht over de minister van Veiligheid en Justitie, is gegrond, vanwege schending van het vereiste van maatwerk.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen