



Rapport

Rapport over een klacht over het Centraal Justitieel Incasso Bureau te Leeuwarden.

Datum: 16 augustus 2013

Rapportnummer: 2013/110

Klacht

Verzoeker maakte een geldbedrag over aan het CJIB ten einde een administratieve sanctie te betalen, maar vermeldde daarbij een onjuist betalingskenmerk. Verzoeker klaagt erover dat het CJIB deze betaling heeft afgeboekt op een oudere openstaande vordering met een ander kenmerk en een hoger bedrag.

Feiten

Wat is er gebeurd?

Verzoeker ontving van het CJIB een acceptgiro voor een verkeersboete. Via internetbankieren wilde hij dit bedrag van €29 overmaken. Bij het invullen van het betalingskenmerk verschreef hij zich door één cijfer verkeerd in te voeren. Het CJIB kon de betaling van verzoeker niet afboeken op de boete met het door hem ingevulde betalingskenmerk, omdat dat betalingskenmerk niet bestond. Het CJIB boekte het ontvangen bedrag daarom af op een oudere, hogere boete van verzoeker die nog openstond. Verzoeker was in de veronderstelling dat hij had betaald en reageerde niet op de eerste aanmaning. Pas bij de tweede aanmaning trok hij bij het CJIB aan de bel. Toen werd hem duidelijk hoe het CJIB de betaling had verwerkt. Verzoeker was het met deze werkwijze niet eens en diende hierover een klacht in bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman startte een onderzoek en vroeg de minister van Veiligheid en Justitie om over deze klacht een standpunt in te nemen.

Visies

Wat is de visie van verzoeker?

Verzoeker liet de Nationale ombudsman weten dat hij de werkwijze van het CJIB volkomen absurd vindt. Hij vindt het onbegrijpelijk dat het CJIB niet heeft gekeken of er ook een openstaande boete op zijn naam stond waarvan het bedrag precies overeenstemde met het door hem overgemaakte bedrag. Dan had het CJIB kunnen zien dat het kenmerk dat bij die boete hoorde slechts op één cijfer afweek. Het CJIB had daarmee kunnen onderkennen dat de betaling kennelijk voor die boete bestemd was. Nu schreef het CJIB een bedrag van € 29 af op een oudere openstaande boete van € 386.

Verzoeker werd hierdoor geconfronteerd met een verhoging van de lage boete. Dit was volgens hem niet nodig geweest als het CJIB een andere werkwijze had gehanteerd. En als dat niet mogelijk zou zijn, dan had hij liever dat het CJIB de betaling had teruggestort, want dan was uit zijn administratie gebleken dat hij de boete toch nog niet had betaald. Dit

was hem nu niet duidelijk geworden.

Wat is de visie van de minister?

De minister van Veiligheid en Justitie acht de klacht ongegrond. Hij motiveerde zijn standpunt als volgt.

Tot 1 oktober 2011 had het CJIB een andere, werkwijze om betalingen met een onjuist of ontbrekend betalingskenmerk toch op een boete te kunnen bestemmen. (Een betalingskenmerk is het 16-cijferige nummer dat is vermeld op de beschikking, dan wel het CJIB-nummer.) Deze methode hield in dat medewerkers van het CJIB een zeer intensieve zoektocht door de systemen maakten. Op diverse combinaties van gegevens werd gezocht. Dit gebeurde door verbanden te leggen tussen vergelijkbare CJIB-nummers, zaaknummers, foto-filmnummers, kentekengegevens, combinaties van naam, adres, delen van de naam en geboortedatum, enzovoort. Kortom een schier eindeloze variatie aan combinaties. Daarbij speelt de vraag wanneer nog gesteld kan worden dat iets uit het betalingskenmerk valt af te leiden. Welke combinatie van gegevens is nog voldoende om met zekerheid te kunnen stellen dat de betaling daadwerkelijk voor die boete bestemd was? Deze werkwijze was te arbeidsintensief. Bovendien bestond het risico van ongelijke behandeling van burgers, want waarom was de ene betaling wel op de juiste boete bestemd en de andere niet? Daarom is overgegaan tot een nieuwe werkwijze die eenduidig en objectief is en waardoor een minder arbeidsintensief werkproces ontstaat.

Deze nieuwe werkwijze houdt in dat als er een betaling zonder (juist) betalingskenmerk binnenkomt, wordt bepaald van wie die betaling afkomstig is. Vervolgens wordt bekeken of er vorderingen op deze persoon zijn en zo ja, welke dit zijn. Als er meerdere vorderingen openstaan, wordt het geld bestemd op de wijze zoals in de Aanwijzing Executie en de interne Executierichtlijn Wahv is bepaald (zie Achtergrond). Dit betekent dat volgens de Aanwijzing een betaling pas als laatste op een Mulder-overtreding zal worden bestemd. Bovenaan de lijst staat de schadevergoedingsmaatregel, gevolgd door geldboetes die zijn opgelegd bij strafbeschikking. De lijst behelst acht categorieën.

Staan er alleen Mulder-boetes open, dan wordt via de interne Richtlijn een volgorde bepaald om betalingen op te bestemmen. De zaken waarin al dwangmiddelen zijn of worden toegepast hebben de meeste prioriteit, daarna volgen de zaken in de incassofase en vervolgens de inningsfase. Tot slot wordt een betaling bestemd op de oudste zaak.

De voordelen van deze nieuwe werkwijze voor het CJIB zijn volgens de minister dat de werkwijze minder arbeidsintensief is geworden en dat sprake is van een eenduidige objectieve behandeling en daarmee een meer inzichtelijke bestemming van de gelden. Op deze wijze kan een medewerker van het CJIB bijna 20% meer ontvangsten bestemmen dan met de oude werkwijze. De verantwoordelijkheid voor een juiste betaling wordt bij de betrokkene neergelegd en niet bij het CJIB. De minister benadrukte dat de burger op deze

eigen verantwoordelijkheid al langer wordt gewezen.

De meerwaarde voor de burger is er ook in gelegen dat de bestemming plaatsvindt op een eenduidige objectieve en inzichtelijke manier. Er is sprake van transparantie en rechtsgelijkheid, aldus de minister. Bij vragen of klachten is steeds helder uit te leggen waarom het geld op juist die specifieke zaak is bestemd.

In 2012 kon het CJIB 270.000 betalingen die waren binnengekomen op de zogenaamde Mulderrekening niet automatisch op de juiste boete bestemmen. Een belangrijke reden waarom dit niet mogelijk was, was omdat er geen of een onjuist betalingskenmerk werd vermeld. Dit leverde dat jaar 35 klachten op.

Voor afwijking van de volgorde van bestemming zoals die in de Richtlijn Executie is opgenomen, is volgens de minister geen ruimte. Er zou dan geen sprake meer zijn van een objectieve en eenduidige werkwijze. Dit zou verschil in behandeling van zaken en mogelijke fouten opleveren. Bovendien zou dan weer arbeidsintensiever gewerkt moeten gaan worden. Dit acht de minister niet wenselijk. Ook wanneer deze werkwijze tot een klacht zou leiden, ziet de minister geen ruimte om van deze werkwijze af te wijken. Dit zou leiden tot rechtsongelijkheid.

De Nationale ombudsman stelde de minister de vraag hoe hij aankijkt tegen de consequenties die deze nieuwe werkwijze voor verzoeker heeft. Immers zijn boete van € 29 is niet betaald en dus verhoogd (een tweede aanmaning). De minister wees op de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene om op tijd, volledig en accuraat te betalen. Desondanks kon de minister zich wel voorstellen dat burgers onaangenaam verrast zijn wanneer zij door een vergissing worden geconfronteerd met een verhoging van hun boete. De minister liet weten dat de tekst op de beschikking zal worden aangepast, zodat nog duidelijker blijkt dat men zelf verantwoordelijk is voor het overnemen van de juiste gegevens in het geval van betaling door middel van internetbankieren.

De minister ging nog in op de suggestie van verzoeker om het overgemaakte bedrag terug te storten als de betaling niet wordt herkend. De minister gaf aan dat het hier geen onverschuldigde betaling betreft. Daarnaast zou ook het terugstorten van het bedrag tot een verhoging kunnen leiden, omdat de betrokkene niet doorheeft dat het bedrag is teruggestort en dus niet nog een keer een (juiste) betaling verricht. Als er overigens sprake is van slechts één openstaande zaak, zal met de huidige werkwijze de betaling hierop bestemd worden en zal een verhoging juist worden voorkomen.

Beoordeling

De Nationale ombudsman toetst aan het vereiste van 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.

Hoe luidt het oordeel?

Met de minister is de Nationale ombudsman van oordeel dat de burger verantwoordelijk is voor het verzorgen van een correcte betaling aan het CJIB. Wanneer de burger ervoor kiest om geen gebruik te maken van de meegestuurde acceptgirokaart en betaalt via internetbankieren, komt het voor zijn rekening wanneer hij bij het overnemen van de gegevens een onjuist kenmerk of bedrag noteert.

Wanneer een burger bij het overnemen van de gegevens een fout maakt, trachtte het CJIB, tot 1 oktober 2011, door middel van een vrij intensieve zoektocht te achterhalen op welke boete de betaling zag. De Nationale ombudsman ziet in dat deze werkwijze voor het CJIB niet houdbaar is gebleken. Uit de reactie van de minister maakt de Nationale ombudsman op dat er geen lijn zat in en geen grens zat aan de zoektocht van de medewerkers van het CJIB. Dat is een werkwijze die niet past bij een instantie die zo veel betalingen verwerkt. De beslissing van de minister om kaders te stellen aan de hand waarvan betalingen nu worden bestemd, kan de Nationale ombudsman daarom volgen. Dit is vormgegeven in de Aanwijzing Executie en in de Interne Executierichtlijn. Deze laatste ziet op de bestemmingsvolgorde bij Wahv-zaken (ook wel Mulder-zaken genoemd).

Het CJIB kan op grond van de Wahv maatregelen treffen die steeds zwaarder worden om de openstaande boetes te innen. Dit varieert van het opleggen van een verhoging, tot het afschrijven van het bedrag van de bankrekening, het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder of het treffen van dwangmiddelen.

Het CJIB kijkt in welke fase van het innings- of incassotraject een boete openstaat. Aan de hand daarvan wordt, op basis van de Interne Executierichtlijn, bepaald op welke openstaande boete het ontvangen bedrag dat niet is te bestemmen, als eerste wordt afgeboekt.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de door de minister opgestelde volgorde goed navolgbaar is. Immers, als eerste wordt zo'n betaling afgeboekt op een openstaande boete waarbij een dwangmiddel openstaat. Het gaat hier om gijzeling, buitengebruikstelling van de auto of inneming van het rijbewijs. Dit zijn dwangmaatregelen die diep ingrijpen in het leven van de betrokkene. Zo komen zaken die zich minder ver in het inningstraject bevinden, pas later aan de beurt om op deze wijze voldaan te worden.

Het is de Nationale ombudsman opgevallen dat wanneer het bedrag van een betaling (zonder juist betalingskenmerk) precies overeenkomt met een openstaande boete, de betaling toch niet op die beschikking wordt bestemd. Dit blijkt uit de casus van verzoeker.

Zijn betaling van een boete van € 29 werd afgeschreven op een openstaande boete van € 386, omdat deze laatste eerder voor bestemming in aanmerking kwam volgens de Interne Executierichtlijn. Dit had voor verzoeker tot gevolg dat de boete van € 29 is verhoogd.

In de Interne Executierichtlijn is met deze categorie geen rekening gehouden. Dit acht de Nationale ombudsman een gemiste kans. Daarom geeft de Nationale ombudsman de minister in overweging om ook deze variant (op de eerste plaats) op te nemen in de Interne Executierichtlijn.

Wanneer blijkt dat er meer openstaande boetes zijn met hetzelfde bedrag, is het aan het CJIB om ervoor te kiezen de betaling te bestemmen op de oudste zaak met dat bedrag, of om het terug te storten op de rekening van de betaler, conform artikel 5 van het Besluit administratieve handhaving verkeersvoorschriften.

Ondanks dat het CJIB in deze zaak heeft gehandeld volgens de Aanwijzing Executie en de Interne Executierichtlijn, is de Nationale ombudsman van oordeel dat het CJIB toch niet heeft gehandeld conform het vereiste van maatwerk.

De Nationale ombudsman voelt zich hierin gesteund door een uitspraak van het gerechtshof Leeuwarden van 8 april 2013 (zie Achtergrond). Hierin was het hof van oordeel dat het CJIB in dat geval tekort was geschoten in zijn onderzoeksplicht, door na ontvangst van een betaling van het juiste bedrag met vermelding van een onjuist beschikkingsnummer geen contact te zoeken met de betrokkene.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de toezegging van de minister om de tekst op de beschikking aan te passen, zodat nog duidelijker wordt dat de burger zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de juiste betaling.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging is gegrond, wegens schending van het vereiste van maatwerk.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman doet de minister van Veiligheid en Justitie de aanbeveling om in de Interne Executierichtlijn ook de mogelijkheid op te nemen om een betaling (op de eerste plaats) te bestemmen op een openstaande boete waarmee het overgemaakte bedrag precies overeenkomt.

Achtergrond

Aanwijzing Executie

In de Aanwijzing Executie is het navolgende bepaald omtrent het bestemmen van gelden zonder betalingskenmerk:

"Indien bij betaling aan het CJIB geen betalingskenmerk is vermeld en er sprake is van een samenloop van financiële vorderingen wordt bij de bestemming van gelden op de openstaande vorderingen de volgende volgorde in acht genomen

Schadevergoedingsmaatregelen

Geldboetes opgelegd bij strafbeschikking

Inkomende Europese geldelijke sancties

Inning kosten van bijkomende straf publicatie uitspraak

Geldboetes opgelegd bij vonnis

Europese confiscatie beslissingen

Ontnemingsmaatregelen

Sancties in de zin van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften."

Interne Executierichtlijn Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (Wahv)

In de Executierichtlijn Wahv staat het navolgende over het bestemmen van gelden zonder betalingskenmerk als er meerdere Wahv-sancties openstaan.

"Als er meerdere administratieve sancties openstaan en bestemming moet plaatsvinden op een of meerdere van deze sancties, dient de onderstaande volgorde te worden aangehouden:

Zaken in het dwangtraject

Zaken in OPS (opsporingsregister; N.o.)

Zaken bij de deurwaarder (hierbij dient het te bestemmen bedrag eerst ter voldoening van de kosten)

Zaken in fase Verhaal zonder dwangbevel

Zaken waarvoor een tweede aanmaning is verzonden

Zaken waarvoor een eerste aanmaning is verzonden

Zaken in de wachtstand overdracht aan EU-lidstaat

De oudste zaak."

Besluit administratieve handhaving verkeersvoorschriften 1994

Artikel 4

"1. De betaling van de administratieve sanctie en de daarop gevallen verhogingen en kosten geschiedt door storting of overschrijving op een daartoe bestemde bankrekening van het Centraal Justitieel Incasso Bureau.

(...)

4. Degene die betaalt, maakt daarbij op de door de bevoegde ambtenaar aan te geven wijze melding van de zaak waarop de betaling betrekking heeft.

5. Indien de zaak waarop de betaling van de administratieve sanctie en de daarop gevallen verhogingen en kosten betrekking heeft niet is vermeld op de wijze als bedoeld in het vierde lid, kan het Centraal Justitieel Incasso Bureau het aan hem betaalde bedrag terugstorten op de rekening waarvan het bedrag afkomstig is, of anderszins het bedrag terugbetalen aan de persoon die heeft betaald."

Website CJIB

"Hoe wordt mijn betaling verwerkt als ik geen of een onjuist betalingskenmerk heb vermeld?

Als u bij uw betaling aan het CJIB geen of een onjuist betalingskenmerk hebt vermeld, dan controleren wij naar aanleiding van uw betaling welke vorderingen op uw naam open staan. Om de betaling op een vordering te boeken, moeten wij deze volgorde toepassen:

- schadevergoedingsmaatregelen - geldboetes opgelegd bij strafbeschikking - inkomende Europese geldelijke sancties - inning kosten van bijkomende straf publicatie uitspraak - geldboetes opgelegd bij vonnis - Europese confiscatie beslissingen - ontnemingsmaatregelen - Wahv-sancties

Meer informatie hierover kunt u vinden op de website van de overheid . U vindt de richtlijnen in hoofdstuk 2, paragraaf 1.2.

Als er bij de betaling geen naw (naam, adres en woonplaats)-gegevens zijn mee geleverd, zijn wij genoodzaakt het bedrag terug te storten."

Arrest van het gerechtshof van 8 april 2013, WAHV 200.114.180

"(...)

8. Uit de door de advocaat-generaal ingewonnen informatie bij het CJIB blijkt dat het CJIB op 8 februari 2012 tweemaal een bedrag van € 106 heeft ontvangen onder vermelding van het nummer 155695224. Op 18 februari 2012 heeft het CJIB een bedrag van € 106 teruggestort wegens dubbele betaling.

9. Het hof stelt vast dat het CJIB er in de onderhavige zaak voor heeft gekozen om de ontvangen betaling deels af te boeken op de sanctie met nummer 155695224. Het hof acht deze keuze van het CJIB, mede gelet op de door de betrokkene gebruikte referentie, gerechtvaardigd. Daarnaast resteerde echter een betaling ad € 106. Het CJIB heeft de mogelijkheid om, in het geval niet duidelijk is waar deze ontvangen (rest)betaling betrekking op heeft, deze te verrekenen met een openstaand bedrag in een (andere) zaak van de betrokkene of om deze betaling terug te storten, maar daarvoor is wel vereist dat het CJIB eerst heeft geprobeerd om na te gaan waar deze betaling betrekking op heeft en voorts dat dat onderzoek – ook na contact met de betrokkene – niet tot resultaat heeft geleid. In zoverre heeft het CJIB dus een onderzoekplicht. In dit geval is niet gebleken dat het CJIB, na ontvangst van de onduidelijke (restbetaling), contact heeft gezocht met de betrokkene. Het CJIB is tekort geschoten in die onderzoekplicht.

(...)."