



Rapport

Datum: 27 maart 2007

Rapportnummer: 2007/056

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) geen betalingsregeling of uitstel van betaling heeft gegeven met betrekking tot een drietal verkeersboetes.

Beoordeling

Algemeen

In juli 2003 legde het CJIB aan verzoeker drie beschikkingen op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) op. In totaal ging het hierbij om een bedrag van € 288. Omdat de aanvankelijke initiële beschikkingen naar een verkeerd adres waren verzonden, zond het CJIB op 24 februari 2004 en op 11 maart 2004 opnieuw drie initiële beschikkingen aan verzoeker. Verzoeker tekende tegen deze beschikkingen beroep aan bij de officier van justitie. De officier van justitie wees het beroep van verzoeker af, waarop op 15 juni 2004 door het CJIB in de drie zaken een "beschikking na beroep officier van justitie" aan verzoeker werd verzonden. Aangezien betaling uitbleef zijn de initiële bedragen in de drie zaken van rechtswege verhoogd. Op 22 februari 2005 stuurde het CJIB in alle drie de zaken een tweede aanmaning naar verzoeker. Verzoeker verzocht het CJIB bij brief van 27 mei 2005 om een betalingsregeling. Het CJIB liet verzoeker bij brief van 20 juni 2005 weten dat het treffen van een betalingsregeling in zijn zaak niet mogelijk was omdat de vervaldatum van de tweede aanmaning was verstreken. Verzoeker was het hier niet mee eens en diende bij brief van 29 juni 2005 een klacht in bij het CJIB. Het CJIB liet op 21 september 2005 weten de klacht van verzoeker niet gegrond te achten.

Hierop wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman.

I. Bevindingen

1. Verzoeker klaagt erover dat het CJIB geen betalingsregeling of uitstel van betaling heeft gegeven met betrekking tot een drietal verkeersboetes.
2. Verzoeker liet weten dat hij op de hoogte was van de hoofdregel dat er in WAHV-zaken geen betalingsregelingen worden toegestaan. Hij stelde echter dat er in zijn zaak bijzondere omstandigheden aan de orde waren op grond waarvan er een uitzondering op deze hoofdregel diende te worden gemaakt.
3. Volgens verzoeker lag de eerste bijzondere omstandigheid er in dat hij in detentie verbleef en derhalve geen inkomsten had. Hierdoor week zijn situatie dusdanig af van een doorsnee WAHV-dader - die doorgaans niet gedetineerd is - dat hij enkel en alleen op grond van deze omstandigheid in aanmerking diende te komen voor een betalingsregeling.

Als tweede bijzondere omstandigheid voerde verzoeker aan dat er ten tijde van zijn verzoek tot het treffen van een betalingsregeling voor de drie WAHV-beschikkingen al een betalingsregeling bij het CJIB liep voor twee aan hem opgelegde schadevergoedingsmaatregelen. Deze betalingsregeling was ook tot stand gekomen op grond van bijzondere omstandigheden, aldus verzoeker. Het CJIB had onvoldoende aangegeven waarom die bijzondere omstandigheden niet evenzeer van toepassing konden zijn op de drie WAHV-beschikkingen. Ten slotte merkte verzoeker nog op dat hij niet begreep waarom katvangers wel tijdens hun detentie onder voorwaarden in aanmerking konden komen voor een betalingsregeling voor WAHV-beschikkingen, en hij niet.

4. De minister van Justitie liet in reactie weten dat hij de klacht ongegrond achtte. De minister stelde zich op het standpunt dat het CJIB heeft gehandeld overeenkomstig het geldende beleid. Hij verwees hierbij naar een brief van het CJIB van 6 maart 2006. In deze brief staat onder meer het volgende te lezen. De WAHV kent niet de mogelijkheid voor het treffen van een betalingsregeling. Alleen op grond van bijzondere omstandigheden kan in afwijking van het beleidsuitgangspunt een verzoek tot het treffen van een betalingsregeling worden gehonoreerd. Ten aanzien van WAHV-beschikkingen zijn drie uitzonderingen te maken. Ten eerste geldt een aparte regeling voor katvangers. Ten tweede kan een betalingsregeling mogelijk zijn bij cumulatie van WAHV-zaken in een problematische schuldsituatie. Ten slotte kan er in geval van een combinatie van diverse strafrechtelijke sancties en zogenaamde Muldersancties onder voorwaarden een betalingsregeling worden toegestaan. In dit geval was een combinatie van sancties aan de orde.

Er zijn vier redenen waarom een verzoek tot het treffen van een betalingsregeling niet in behandeling wordt genomen. Een van die redenen is wanneer de vervaldatum van de tweede aanmaning is verstreken. Na het verstrijken van de vervaldatum van de tweede aanmaning draagt het CJIB de zaak ter incasso over aan de deurwaarder. Nu in de drie zaken van verzoeker de vervaldatum van de tweede aanmaning ruimschoots was overschreden heeft het CJIB zijn verzoek tot het treffen van een betalingsregeling niet in behandeling genomen. Indien de zaken ter incasso zijn overgedragen aan de deurwaarder staat het de deurwaarder vrij om met verzoeker een betalingsregeling te treffen, zo deelde het CJIB mee.

5. De minister liet nog weten dat in de drie betreffende zaken van verzoeker vanaf juli 2003 beschikkingen en aanmaningen aan verzoeker waren verzonden. Verzoeker was hierdoor meerdere malen in de gelegenheid gesteld om de opgelegde sancties te betalen. Verzoeker reageerde nooit. De reden voor het niet in behandeling nemen van het verzoekschrift na de vervaldatum van de tweede aanmaning is dat bij het verstrijken van deze vervaldatum het CJIB een incassoprocedure start. Het alsnog in behandeling nemen van een verzoek om een betalingsregeling frustreert de incassoprocedure.

6. Naar aanleiding van de reactie van de minister liet verzoeker bij brief van 21 april 2006 weten dat het CJIB in strijd handelde met de beginselen van behoorlijk bestuur. Volgens verzoeker brengt dit beginsel mee dat een bestuursorgaan het verzoek tot een betalingsregeling niet enkel en alleen mag afwijzen omdat de vervaldatum van de tweede aanmaning is verstreken. Een bestuursorgaan moet verder kijken dan naar gekende en erkende bijzondere omstandigheden, omdat het zeer wel mogelijk is dat er zich bijzondere omstandigheden voordoen die nog niet zijn onderkend in de uitgevaardigde beleidsregels. Door de opstelling dat verzoek niet in behandeling te nemen omdat de vervaldatum van de tweede aanmaning is vervallen komt de minister van Justitie aan een onderzoek naar de bijzondere omstandigheden van dit geval niet toe, aldus verzoeker.

7. De minister merkte voorts op dat het CJIB in geval van bijzondere omstandigheden de bevoegdheid heeft om van gestelde uitgangspunten af te wijken. De minister vond de omstandigheid dat verzoeker gedetineerd was niet van dien aard dat dit noopte tot een uitzondering op het bestaande beleid. Ten slotte merkte de minister nog op dat de betalingsregeling tussen verzoeker en het CJIB voor een opgelegde schadevergoedingsmaatregel in juni 2005 was beëindigd omdat verzoeker niet aan zijn betalingsverplichtingen had voldaan. Ook op grond van dit gegeven was een nieuwe betalingsregeling niet meer toegestaan. De minister achtte de gedraging van het CJIB niet in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur.

8. Uit telefonisch door een medewerkster van de Nationale ombudsman ingewonnen inlichtingen bij het CJIB bleek het volgende. Wanneer een verzoekschrift tot het treffen van een betalingsregeling bij het CJIB binnenkomt na de vervaldatum van de tweede aanmaning, wordt dit verzoekschrift niet in behandeling genomen. Het verzoekschrift wordt dan ook niet doorgestuurd naar de afdeling binnen het CJIB waar de beoordeling van de aangevoerde bijzondere omstandigheden plaatsvindt. De reden hiervoor is dat na de vervaldatum van de tweede aanmaning de zaak ter incasso wordt overgedragen aan een deurwaarder. Dit brengt kosten mee. Indien het CJIB toch een betalingsregeling met een betrokkene zou treffen, dan zou de zaak van de deurwaarder terug moeten naar het CJIB. De gemaakte kosten zouden dan voor rekening van het CJIB komen. Op dit beleid worden geen uitzonderingen gemaakt.

II. Beoordeling

9. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Bij de beslissing of een verzoekschrift tot het treffen van een betalingsregeling in WAHV-zaken in behandeling wordt genomen en of er sprake is van een bijzondere omstandigheid die bij de overweging moet worden betrokken dient het CJIB het belang van de betrokkene af te wegen tegen het belang om het geldende beleid strikt te hanteren. Op deze afweging van belangen is het redelijkheidsvereiste van toepassing.

10. Voorop staat dat de WAHV niet in een betalingsregeling voorziet (zie Achtergrond onder I.). De reden hiervoor is dat het voordeel van de betrokkene om het relatief geringe bedrag van de administratieve sanctie in termijnen te kunnen betalen, niet opweegt tegen de problemen die daarmee in de huidige praktijk van de inning van strafrechtelijke boetes soms blijken te bestaan (zie Achtergrond onder II. en III.). De Nationale ombudsman heeft zich al eerder op het standpunt gesteld dat het beleid om geen betalingsregelingen toe te staan in WAHV-zaken in zijn algemeenheid niet als onjuist is te kwalificeren (zie Achtergrond onder IV.).

Zoals eerder door de Nationale ombudsman is geconstateerd (zie Achtergrond onder V.), is het CJIB de laatste jaren overspoeld met op WAHV-beschikkingen gebaseerde verzoeken tot het treffen van een betalingsregeling. Hierdoor heeft het CJIB zich gedwongen gezien terug te komen op het uitgangspunt dat deze verzoeken niet kunnen worden toegewezen. Wel wordt daarbij echter grote terughoudendheid betracht. In de interne executierichtlijn WAHV van het CJIB (zie Achtergrond onder VI.) is dan ook opgenomen dat er in beginsel geen betalingsregelingen worden getroffen. Slechts in het geval van bijzondere omstandigheden kan een betalingsregeling worden toegestaan.

11. De Nationale ombudsman heeft in het bovenbedoelde rapport (zie Achtergrond onder V.) tevens geconstateerd dat in de praktijk bij de behandeling van verzoekschriften tot het treffen van een betalingsregeling in WAHV-zaken dezelfde individuele toetsing wordt gehanteerd als bij verzoeken gebaseerd op geldvonnissen. In de interne executierichtlijn geldboetevonnissen van het CJIB (zie Achtergrond onder VII.) is onder meer aangegeven dat een verzoek om een betalingsregeling niet in behandeling wordt genomen als de vervaldatum van de tweede aanmaning is verlopen. Op het moment dat de vervaldatum van de tweede aanmaning is verlopen wordt het inningstraject door het CJIB aan een deurwaarder overgedragen. Een verzoek dat na de vervaldatum binnenkomt wordt door het CJIB niet in behandeling genomen. Een beoordeling door het CJIB van de in een verzoekschrift aangevoerde bijzondere omstandigheden vindt in dit geval niet meer plaats.

12. Verzoeker verzocht bij brief van 27 mei 2005 om een betalingsregeling. Op dat moment was de vervaldatum van de tweede aanmaning ruim een maand verstreken. De inning van de vorderingen van verzoeker was op dat moment overgedragen aan een deurwaarder. Deze overdracht brengt kosten mee. Het toestaan van een betalingsregeling op het moment dat de vordering reeds is overgedragen aan een deurwaarder betekent dat de hiertoe gemaakte kosten voor rekening van het CJIB komen. Gelet op dit kostenaspect en het terughoudende beleid om betalingsregelingen in WAHV-zaken toe te staan, kon het CJIB in redelijkheid beslissen om het verzoekschrift van verzoeker niet in behandeling te nemen en de door hem aangevoerde bijzondere omstandigheden buiten beschouwing te laten. De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat het CJIB onder deze omstandigheden haar belang mocht laten prevaleren boven het belang van verzoeker.

Daarbij komt dat verzoeker toch zeker vanaf het moment dat hij beroep bij de officier van justitie instelde - rond het voorjaar 2004 - op de hoogte was van het feit dat er drie WAHV-beschikkingen aan hem waren opgelegd. Verzoeker heeft zich echter nooit voor 27 mei 2005 tot het CJIB gewend met een verzoek of een betalingsregeling mogelijk was. Evenmin is gebleken dat verzoeker zich tot de deurwaarder heeft gewend met een verzoek tot het treffen van een betalingsregeling.

13. Het CJIB heeft door het niet in behandeling nemen van het verzoekschrift van verzoeker en de daarmee samenhangende afwijzing van zijn verzoek tot het treffen van een betalingsregeling niet in strijd gehandeld met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

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

Onderzoek

Op 5 december 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer L. te Utrecht, ingediend door de heer mr. J.A.P.F. Hoens, advocaat en procureur te Utrecht, met een klacht over een gedraging van het Centraal Justitieel Incasso Bureau te Leeuwarden.

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

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de minister van Justitie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Zij maakten hiervan beiden gebruik.

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

De minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

Brief van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 2 december 2005, met bijlagen;

Standpunt van de minister van Justitie van 3 april 2006, met bijlagen;

Reactie van verzoeker van 21 april 2006;

Reactie van de minister van Justitie van 3 juli 2006.

Telefonische informatie verkregen van het CJIB van december 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

I. Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV)

1. Artikel 23:

"1. Uiterlijk binnen twee weken nadat een beschikking waarbij een administratieve sanctie is opgelegd, onherroepelijk is geworden, moet de administratieve sanctie zijn voldaan.

2. De sanctie wordt van rechtswege met vijftwintig procent, doch ten minste 4 euro, verhoogd indien deze niet tijdig geheel wordt voldaan."

2. Artikel 24:

"Degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd, is tot betaling van het ingevolge artikel 23 verhoogde bedrag verplicht binnen vier weken nadat de officier van justitie hem over de gewone post een aanmaning heeft toegezonden."

3. Artikel 25:

"1. Indien degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd nalatig blijft de sanctie en de daarop gevallen verhoging geheel te voldoen binnen de in de aanmaning gestelde termijn van vier weken, wordt het inmiddels verschuldigde bedrag van rechtswege verder verhoogd met vijftig procent van het bedrag van de sanctie en de daarop inmiddels gevallen verhoging, doch ten minste elf euro, en kan door de officier van justitie verhaal worden genomen op de goederen, de inkomsten en het vermogen van degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd, overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 26 en 27.

2. Door de officier van justitie kan verhaal worden genomen gedurende twee jaar nadat ten aanzien van de administratieve sanctie een onherroepelijke beslissing is genomen.

3. Het recht om verhaal te nemen vervalt door het overlijden van degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd."

II. Memorie van toelichting, Kamerstukken II 20 329, nr. 3, blz 48.

"Het voordeel van de betrokkene om het geringe bedrag van de administratieve sanctie in termijnen te kunnen betalen, weegt niet op tegen de problemen die daarmee in de huidige praktijk van de inning van strafrechtelijke boetes soms blijken te bestaan".

III. Vragen van het Tweede Kamerlid Zijlstra (PvdA) over de bijwerking van de Wet Mulder (ingezonden 15 juni 1994).

"2 Is het Centraal Justitieel Incassobureau te Leeuwarden onder geen beding bereid zelf betalingsregelingen te treffen?

3 Is een betalingsregeling uitsluitend mogelijk op het moment dat de invordering in handen van de deurwaarder is gesteld?

4 Bent u bereid te bevorderen dat, indien de noodzaak daartoe is aangetoond, in een eerder stadium betalingsregelingen mogelijk worden? zo neen, waarom niet?"

Antwoorden van de Minister van Justitie op vragen van het lid Zijlstra (PvdA) over de bijwerking van de Wet Mulder.

"2. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) staat inderdaad geen betalingsregelingen toe.

De hoogte van de op de voet van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) op te leggen administratieve sancties wegens gedragingen in strijd met verkeersvoorschriften is gering. Ingevolge artikel 2, lid 3, Wahv bedraagt de sanctie ten hoogste f 500,-. Blijkens de bijlage bij de wet bedraagt de sanctie thans als regel niet meer dan f 250,-. Sancties van meer dan f 100 betreffen vrijwel uitsluitend gedragingen die met motorvoertuigen zijn verricht.

Degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd moet deze binnen acht weken nadat hem de betreffende beschikking is toegezonden voldoen (artikel 23 in verband met artikel 6, lid 1, Wahv). Deze termijn biedt de betrokkene naar mijn mening ruim voldoende gelegenheid om het patroon van zijn uitgaven aan de voldoening van die verplichting aan te passen. Een langere betalingsstermijn, dan wel het verlenen van uitstel of het toestaan van een betalingsregeling zou aan de sanctie haar terechtwijzende karakter ontnemen.

Ook de wetgever heeft destijds, zij het om een andere reden, betalingsregelingen niet wenselijk geacht. Blijkens de memorie van toelichting op het voorstel voor de WAHV (kamerstukken 20 329, nr. 3, blz. 48) is het daartoe strekkende voorstel van de Commissie-Mulder niet overgenomen, omdat het voordeel voor de betrokkene om het geringe bedrag van de administratieve sanctie in termijnen te kunnen betalen niet opweegt tegen de problemen die daarmee in de praktijk van de inning van strafrechtelijke boetes blijken te bestaan.

3. Artikel 26, leden 1 en 2, Wahv bepaalt dat verhaal op de goederen van degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd geschiedt krachtens een door de officier van justitie uit te vaardigen dwangbevel, dat als een vonnis van de burgerlijke rechter wordt tenuitvoergelegd. De deurwaarder heeft de opdracht om de vordering binnen zes maanden te incasseren.

Het is mij bekend dat deurwaarders in sommige gevallen een betalingsregeling toestaan. Ik meen mij tegen die praktijk niet te moeten verzetten, mits de incasso-opdracht binnen de gestelde termijn wordt uitgevoerd. Ik neem daarbij in aanmerking, allereerst dat het

door de betrokkene verschuldigde bedrag door de kosten van de verhaalsprocedure doorgaans aanzienlijk is opgelopen; voorts dat het beoogde doel, inning van de sanctie, wordt bereikt; en tenslotte dat de toepassing van dwangmiddelen als genoemd in artikel 28 WAHV, die bovendien de verschuldigdheid van de sanctie niet opheft (artikel 28, lid 3, WAHV), achterwege kan blijven.

4. De WAHV laat, zoals hiervoor reeds aangegeven, niet toe dat het CJIB met de betrokkenen betalingsregelingen treft. Ik acht dergelijke regelingen ook niet wenselijk. Ik ben dan ook niet bereid te bevorderen dat in het huidige, namens het openbaar ministerie door de Raad van Toezicht op het CJIB vastgestelde innings- en incassobeleid van het CJIB, wijziging wordt gebracht."

IV. De Nationale ombudsman

In rapport 96/519, van 18 oktober 1996, overwoog de Nationale ombudsman onder meer:

"Sancties op grond van de WAHV betreffen een relatief gering bedrag (maximaal f 500,-). Voorts is de termijn waarbinnen de opgelegde sanctie moet worden voldaan relatief ruim, te weten acht weken na toezending van de beschikking. Het beleid om ter zake van opgelegde sancties geen betalingsregelingen toe te staan, is in zijn algemeenheid dan ook niet als onjuist te kwalificeren."

V. Nationale Ombudsman

In rapport 2005/008, van 18 januari 2005, constateerde de Nationale ombudsman onder meer:

"Met betrekking tot een viertal WAHV-beschikkingen, met een totaalbedrag van € 279,50, heeft het CJIB te kennen gegeven dat voor WAHV-beschikkingen in beginsel geen betalingsregeling kan worden getroffen. Omdat het CJIB de laatste jaren is overspoeld met op WAHV-beschikkingen gebaseerde verzoeken om een betalingsregeling, heeft het CJIB zich gedwongen gezien terug te komen op het uitgangspunt dat deze verzoeken niet kunnen worden toegewezen.

Wel is echter daarbij grote terughoudendheid geboden en wordt in de praktijk dezelfde individuele toetsing gehanteerd als bij verzoeken gebaseerd op geldboetevonnissen."

VI. CJIB Executierichtlijn Mulder, 1 februari 2005

7.2. Betalingsregeling

"77. In beginsel worden geen betalingsregelingen getroffen voor vorderingen in het kader van de WAHV."

VII. Hoofdstuk 7 van de interne executierichtlijn geldboetevonnissen

(voor zover hier van belang)

7.2. Betalingsregeling

"73. Een verzoek als bovenvermeld wordt in beginsel niet gehonoreerd indien:

- in een eerdere zaak een betalingsregeling verschuldigbaar niet is nagekomen

(maximaal één jaar eerder);

- de vervaldatum van de tweede aanmaning is verstreken;

- een dwangbevel is uitgevaardigd volgt verwijzing naar de behandelende deurwaarder;

- een arrestatie bevel is uitgevaardigd."