
GEGIJZELD DOOR HET SYSTEEM

Onderzoek Nationale ombudsman over
het gijzelen van mensen die boetes *wel willen*,
maar niet *kunnen* betalen.

Gegijzeld door het systeem

Onderzoek Nationale ombudsman over het gijzelen van mensen die boetes wel *willen*, maar niet *kunnen* betalen.

Onderzoeksteam

dr. mr. Y.M. van der Vlugt, projectleider

mr. S.E. Marseille, senior-onderzoeker

mr. M.T. van Dijk, onderzoeker

Nationale ombudsman

mr. R.F.B. van Zutphen

Substituut-ombudsman

mr. A. Stehouwer

Datum: 12 november 2015

Rapportnummer: 2015/160

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1	Het dwangmiddel gijzeling	2
1.2	Aanleiding	2
1.3	Afbakening en vraagstelling	3
1.4	Doel en aanpak	3
1.5	Behoorlijk overheidsoptreden en mensenrechten	4
1.6	Leeswijzer	5

Hoofdstuk 2 Het invorderingsproces en het dwangmiddel gijzeling (door de tijd heen)

2.1	Inleiding	6
2.2	Het invorderingsproces in de keten	6
2.3	Cijfers over het dwangmiddel gijzeling	11
2.4	Tot slot	14

Hoofdstuk 3 De burger gegijzeld

3.1	Inleiding	17
3.2	Hoogte en verhogingen van boetes	18
3.3	(Opeenvolgende) boetes voor verzekerings- of APK-plicht	19
3.4	Nauwelijks betalingsregelingen mogelijk	19
3.5	Moeilijk om een ingang te vinden voor een oplossing op maat	20
3.6	Impact en consequenties van (dreigende) gijzeling	20
3.7	Verdwijnen van gesubsidieerde rechtsbijstand	21
3.8	Financiële en andere problemen bij de burger	22
3.9	Gedrag van mensen met financiële problemen	22
3.10	Tot slot	23

Hoofdstuk 4 Knelpunten in het systeem

4.1	Inleiding	26
4.2	Boetes voor verzekerings- of APK-plicht	26
4.3	Pas laat in de keten zicht op de persoon achter de beschikking	27
4.4	Onvoldoende gemotiveerde verzoeken tot machtiging tot gijzeling	29
4.5	Gijzeling als ultimum remedium?	30
4.6	Einde van het traject	31
4.7	Tot slot	31

Hoofdstuk 5 Bestaande verbetermaatregelen

5.1	Inleiding	32
5.2	Betalingsregeling voor Wahv-sancties werd mogelijk	32
5.3	Nieuwe motivering vorderingen gijzeling door OM/CJIB	36
5.4	Voertuigketenoverleg	37
5.5	Tot slot	38

Hoofdstuk 6 Extra actiepunten rondetafelgesprekken

6.1	Inleiding	39
6.2	Actiepunten	39

Hoofdstuk 7 Analyse en conclusies Nationale ombudsman

7.1	Inleiding	47
7.2	Analyse en beoordeling	47
7.3	Toekomst	53

Geachte Ombudsman,

na aanleiding van ons telefoon gesprek over de openstaande boetes / qyzeling dit schryve heb met het CJIB gesproken om een betalings Regeling aantegevan maar daar willen ze niet aan mee werken en aangezien wij van een uitkering moeten rond komen kunnen wij dat niet in een keer betalen daarom ook het voorstel aan CJIB voor een aflossing nu willen ze mijn man 3 weken qyzen voor de boetes maar de openstaande boetes blijven staan bij deze vraag ik u of u wat kan doen voor ons het betreft 3 boetes

Boete no 1 € 1179,- 1

Boete no 2 € 1179,- 3

Boete no 3 € 637,50

Onze uitkering bedraagt € 920,34. gaat 2x 160 euro zorg vanaf.

Vaste lasten. kan geen bankafschriften erbij leveren heb geen printer bank geeft ze niet moet ze

Huur € 135,01 opuren en kosten 5 euro per stuk.

€ extra € 150,03

Tv + internet € 50,35

Aflossing deurwaarder € 50,- en beslaglegging op uitkering

Verzekering € 16,70 € 53,55

Belasting € 95 per kwartaal

Hoofdstuk 1 Inleiding

Beste ombudsman,

Na een moeilijke periode waarin ik dakloos ben geweest en bij het Leger des Heils verbleef, ben ik weer een beetje opgekrabbeld. Ik heb een eigen huis gekregen, maar sta nog wel onder beschermingsbewind. In de periode dat ik dakloos was heb ik boetes gekregen voor een auto die ik al lang niet meer heb. Het gaat om vijftien boetes. Gisteren kreeg ik een brief van de politie dat ik vijf boetes in een keer moet betalen, anders komen ze me gijzelen. Ik ben doodsbang dat ik mijn huis nu weer kwijt raak. Ik wil wel betalen, maar dat kan niet, want alles loopt via de bewindvoerder.

Ik hoop dat u mij kunt helpen!

1.1 Het dwangmiddel gijzeling

Als iemand een verkeersboete of een strafbeschikking krijgt en het boetebedrag niet betaalt of geen beroep instelt, dan kan betrokkene uiteindelijk worden gegijzeld. Dat betekent dat hij of zij door de politie wordt opgehaald en een aantal dagen in de gevangenis wordt gezet. Het is een middel om mensen onder druk te zetten om alsnog te betalen. Met het uitzitten van de gijzeling is, anders dan bij vervangende hechtenis, de boete niet van de baan.

1.2 Aanleiding

In 2014 ontving de Nationale ombudsman met regelmaat klachten van burgers die waren gegijzeld of gegijzeld dreigden te worden omdat zij hun boete(s) niet konden betalen. Zij gaven aan dat zij wel wilden betalen, maar dat ze het openstaande bedrag niet in een keer konden voldoen. Vaak hadden zij ook schulden bij bedrijven en andere instanties. Ook van bureau Frontlijn uit Rotterdam ontving de Nationale ombudsman signalen, bijvoorbeeld over zwangere vrouwen of alleenstaande moeders die werden gegijzeld vanwege het niet betalen van hun boetes. Uit al deze berichten bleek dat het veelal niet mogelijk was om met het CJIB een betalingsregeling te treffen of anderszins tot een oplossing te komen, anders dan direct te betalen. In januari 2015 ontving de ombudsman ook vanuit de politie signalen over het gijzelen van mensen die hun boetes niet kunnen betalen en welke (morele) dilemma's dit voor de politiemensen opleverde. Daarnaast luidden kantonrechters begin januari 2015 opnieuw de noodklok. Zij waren het beu om grote aantallen gijzelingsdossiers aangeleverd te krijgen, terwijl maar zelden uit de dossiers bleek wat de persoonlijke/financiële achtergrond was van betrokkene, op grond waarvan de rechter een zorgvuldige afweging kon maken. De Raad voor de rechtspraak had al eerder, in februari 2014, aangegeven zich zorgen te maken over (het gestegen aantal) gijzelingen en de magere onderbouwing door het Openbaar Ministerie (OM) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) van deze dossiers.¹ In reactie hierop had de minister van Veiligheid en Justitie toegezegd dat het OM de verzoeken tot gijzeling beter zou gaan onderbouwen, maar volgens de Raad voor de rechtspraak was er begin 2015 nog niets veranderd.²

Al deze signalen bij elkaar waren voor de Nationale ombudsman reden om een onderzoek te starten naar de inzet van het dwangmiddel gijzeling bij niet betaalde verkeersboetes en strafbeschikkingen, waarbij hij zich speciaal richt op degenen die wel willen, maar niet kunnen betalen.

¹ 'Gijzeling niet op zijn plaats voor arme wanbetaler', zo kopte het Parool op 24 februari 2014.

² De toenmalige minister van V&J heeft dit toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Geldboetes in het bestuursrecht en strafrecht op 5 maart 2014. Zie ook de antwoorden op Kamervragen van 29 april 2015 over 'Wanbetalers niet meer de cel in'.

1.3 Afbakening en vraagstelling

Zoals uit cijfers van het ministerie van Veiligheid en Justitie blijkt, werd in 2014 93% van de beschikkingen op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

(Wahv) voor de vervaltermijn van de tweede aanmaning betaald.³ In voorgaande jaren lag het inningspercentage ook op dat niveau. Er kan dus worden gesteld dat er een goed systeem is ontworpen om verkeersboetes op efficiënte wijze te innen. Een belangrijke vraag is wel waarom de resterende 7% van de sancties niet (tijdig) wordt betaald. Uitgaande van 8,3 miljoen Wahv-beschikkingen in 2014 gaat dit om een kleine 600.000 sancties. En bij de strafbeschikkingen wijzen de cijfers op een veel hoger percentage van niet betaalde geldboetes na de vervaltermijn van de tweede aanmaning; de afdoeningspercentages liggen na twee jaar rond de 70%.⁴ Als Wahv-boetes of geldboetes vanwege strafbeschikkingen niet worden betaald, dan kan gijzeling aan de orde komen. De Nationale ombudsman heeft geen bezwaren tegen het middel gijzeling op zich. Gijzeling is in de wet geregeld en kan pas worden ingezet als de rechter toestemming heeft gegeven. De ombudsman maakt zich er echter zorgen over dat achter veel van de niet betaalde sancties mensen zitten die financiële problemen hebben. Als gevolg van het niet kunnen betalen van deze sancties komen zij in een situatie van (dreigende) gijzeling terecht. Juist ten aanzien van die groep is het inzetten van het dwangmiddel gijzeling problematisch, want het onder druk zetten leidt dan niet tot betaling, maar wel eerder tot een verdere verslechtering van hun vaak toch al benepen financiële positie. Volgens de Nationale ombudsman moet daar een oplossing voor komen. In dit onderzoek heeft de volgende vraag centraal gestaan:

Wat mag de burger die een boete wel wil, maar niet kan betalen, in redelijkheid verwachten van de overheid ten aanzien van het dwangmiddel gijzeling?

1.4 Doel en aanpak

1.4.1 Onderzoek naar bestaande praktijk

Op 30 januari 2015 is de Nationale ombudsman het onderzoek gestart.⁵ Bij de inning van sancties en de tenuitvoerlegging van gijzeling is een hele keten van overheidsinstanties betrokken, te weten het CJIB, het OM, het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Raad voor de rechtspraak en de politie. De Nationale ombudsman heeft aan al deze instanties vragen gesteld om een duidelijk beeld te krijgen van de huidige praktijk en de knelpunten in het systeem. Gedurende het onderzoek hebben de onderzoekers vier kantonrechterzittingen (Leiden, Den Haag, Utrecht en Leeuwarden) bijgewoond waar vorderingen tot gijzeling (voor zowel Wahv-sancties als strafbeschikkingen) werden behandeld. Verder heeft de Nationale ombudsman een analyse gemaakt van de klachten die hij heeft ontvangen.⁶

1.4.2 Rondetafelbijeenkomsten over verbetermaatregelen

Uit de reacties van de betrokken instanties op de door de ombudsman gestelde vragen en uit Kamerstukken bleek dat er al stappen werden gezet om het gijzelen van mensen bij wie sprake is van betalingsonmacht te verminderen. De ombudsman was blij met de maatregelen die al genomen werden, maar was van mening dat er door de ketenorganisaties nog meer gedaan kon worden. Om die reden heeft hij op 9 juli 2015 een rondetafelbijeenkomst belegd met de bestuurders en / of

3 Reactie van de minister van V&J op het onderzoek van de Nationale ombudsman, 13 maart 2015.

4 Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013. De uitgave betreffende 2014 noemt een percentage van 66. Zie ook brief van de minister en staatssecretaris van V&J, Kamerstukken II, 29 279, nr. 202, 1 juli 2014.

5 In reactie op de start van het onderzoek ontving de Nationale ombudsman ook tegengeluiden van burgers: 'Realiseert u zich wel dat het vaak de mensen zijn die ook een duur mobieltje hebben, een krat pils per week leegzuipen, autorijden en vaak meerdere dieren in huis hebben. Zij hebben wél geld om te betalen, maar vertikken het, wetende dat er wel een '-oloog' of advocaat in het land is die hun kwalijke handelen als normaal verdedigt.'

6 Deze klachten werden op individueel niveau behandeld. In veel gevallen kon er een betalingsregeling worden getroffen en soms werd de gijzeling zelfs opgeheven.

vertegenwoordigers van de betrokken instanties. De Dienst Wegverkeer (RDW) werd ook uitgenodigd, omdat deze instantie gegevens over het niet-verzekeren en APK-keuren van voertuigen aanlevert bij het CJIB. Uit de eerste bevindingen was de indruk ontstaan dat veel mensen juist vanwege deze boetes (dreigen te) worden gegijzeld.

Tijdens het rondetafelgesprek met de betrokken instanties bleek dat zij het inzetten van gijzeling bij mensen die niet kunnen betalen als problematisch zien. Alle betrokken instanties voelden de noodzaak om de inningsprocedure voor financieel onmachtigen te verbeteren. Gesproken is over de vraag wat instanties zelf kunnen verbeteren en wat zij van anderen nodig hebben om in de keten tot verbeteringen te komen. Door de Nationale ombudsman zijn actiepunten geformuleerd, bovenop de reeds genomen maatregelen. Tegelijkertijd vroegen de deelnemers zich af op welke manier de achterliggende problematiek voor mensen met financiële problemen opgelost zou kunnen worden. De betrokken instanties gaven aan dat zij zich geconfronteerd zien met mensen met - soms complexe - financiële problemen, maar dat zij hen geen totaaloplossing kunnen bieden. Het vermoeden bestond dat (wijkteams van) gemeenten een vollediger beeld hebben van de (problematische) financiële situatie van mensen en dat op dat niveau beter een totaaloplossing geboden kan worden. Onder de deelnemers aan het gesprek ontstond de behoefte om nogmaals bij elkaar te komen om hierover verder te praten.

Op 28 oktober 2015 vond de tweede rondetafelbijeenkomst plaats. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over de eerste resultaten van genomen maatregelen. Ook was de voorzitter van de werkgroep Werk en Inkomen van de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG) aanwezig om te praten over mogelijke stappen richting/van gemeenten in die gevallen waarin het mensen betreft die ook andere (financiële) problemen hebben. Ook de ombudsman van de gemeente Amsterdam was aanwezig gelet op zijn initiatief tot het experiment 'ongepend retour' in samenwerking met het CJIB.

1.5 Behoorlijk overheidsoptreden en mensenrechten

Voor de Nationale ombudsman staat een behoorlijke behandeling van de burger door de overheid centraal. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in de vier kernwaarden: 1) open en duidelijk, 2) respectvol, 3) betrokken en oplossingsgericht, en 4) eerlijk en betrouwbaar. Deze kernwaarden zijn uitgewerkt in behoorlijke vereisten. In het kader van dit onderzoek zijn met name de vereisten van respect voor mensenrechten, evenredigheid, goede motivering, goede voorbereiding, maatwerk, luisteren naar de burger en samenwerking (in de keten) relevant.

Kernpunt is dat de overheid voldoende respect heeft voor mensenrechten, ook bij de inzet van gijzeling. Voor de inning van Wahn-sanctie of strafbeschikking heeft de overheid het meest vergaande middel achter de hand dat in een rechtsstaat kan worden gehanteerd: vrijheidsbeneming. Gijzelen vormt een inbreuk op het grondrecht van persoonlijke vrijheid, dat wordt beschermd in o.a. de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het gedwongen verblijf in een penitentiaire inrichting gaat bovendien gepaard met inperking van andere grondrechten, zoals onaantastbaarheid van het lichaam of het recht op persoonlijke levenssfeer.⁷

In artikel 5 lid 1 EVRM zijn de situaties opgesomd waarin vrijheidsbeneming is toegestaan.⁸ Voor het onderwerp van dit rapport is relevant de situatie dat door de detentie de nakoming van een bij wet

⁷ Dit punt wordt hier niet verder uitgewerkt, maar wel genoemd omdat mensen die gegijzeld zijn geweest nogal eens de fouillering / uitkleden bij binnenkomst of het verplichte 'samenwonen' in een meerpersoonscel als heftige ervaring noemen.

⁸ Het Handvest van de grondrechten van de EU bevat een bepaling - artikel 6 - met eenzelfde inhoud en reikwijdte als artikel 5 EVRM. Het Handvest kan van toepassing zijn bij de handhaving van voorschriften met een achtergrond in het EU-recht.

voorgeschreven verplichting is verzekerd (lid 1 sub b). In de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is deze bepaling uitgewerkt.⁹

Belangrijke elementen zijn:

- Het doel van de detentie moet zijn: het afdwingen dat de verplichting alsnog wordt nagekomen. Zodra dat is gebeurd, vervalt de basis voor vrijheidsbeneming. De detentie mag niet het karakter van een straf krijgen.
- Een minder vergaand middel ontbreekt.
- Bij de vereiste afweging van belangen - recht op persoonlijke vrijheid versus onmiddellijke naleving van de verplichting - zijn relevante factoren: de aard van de verplichting, de persoon die het betreft, de omstandigheden van het geval en de duur van de vrijheidsbeneming.

1.6 Leeswijzer

Zoals hiervoor is beschreven, heeft de Nationale ombudsman onderzoek gedaan naar de problemen waar de burger tegenaan liep/loopt en welke knelpunten er in de keten zijn. Daarnaast heeft de ombudsman ervoor gekozen om met betrokken instanties gesprekken te voeren over verbetermaatregelen voor de toekomst. Er wordt in dit rapport teruggekeken in de tijd, naar de doelstellingen en afwegingen van de wetgever bij de totstandkoming van de wetgeving, stilgestaan bij de actuele situatie en vooruitgekeken naar de ambities die de ketenorganisaties hebben voor de toekomst.

Hoofdstuk 2 beschrijft in vogelvlucht met welk doel en gedachte de Wahv en de Wet OM-afdoening tot stand zijn gekomen en wat de bedoeling is van het dwangmiddel gijzeling. Ook wordt het proces van de invordering van de sancties tot aan de inzet van het dwangmiddel uiteengezet en wordt ingegaan op de cijfers over (de ontwikkeling van) het aantal gijzelingen in de afgelopen jaren.

In hoofdstuk 3 staat het burgerperspectief centraal. In dit hoofdstuk wordt beschreven tegen welke problemen burgers aanliepen op het moment dat zij sancties wel wilden, maar niet konden betalen.

In hoofdstuk 4 worden de knelpunten in het systeem beschreven.

Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op de stappen die de RDW, het CJIB, het OM, het ministerie van V&J, kantonrechters en de politie reeds hebben gezet om het gijzelen van betalingsonmachtige mensen terug te dringen.

In hoofdstuk 6 wordt verslag gedaan van de wijze waarop de ketenorganisaties de actiepunten hebben opgepakt die tijdens dit onderzoek zijn geformuleerd.

Tot slot staan in hoofdstuk 7 de analyse en conclusies van de Nationale ombudsman en wordt de onderzoeksvraag beantwoord.

⁹ Het navolgende is ontleend aan EHRM-uitgave 'Guide on article 5 of the convention', versie bijgewerkt tot juni 2014 met verwijzingen naar EHRM-uitspraken, gepubliceerd op echr.org/com. Verder EHRM 16 oktober 2014, Göthlin vs Zweden.

Hoofdstuk 2 Het invorderingsproces en het dwangmiddel gijzeling (door de tijd heen)

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt teruggekeken in de tijd en aandacht besteed aan de wetsgeschiedenis van de Wahv en de Wet OM-afdoening, waarin de strafbeschikking werd geïntroduceerd. Welke afwegingen heeft de wetgever gemaakt bij de totstandkoming van deze wetgeving? Er wordt in het bijzonder stilgestaan bij de vraag in hoeverre de financiële draagkracht van de burgers daarbij een rol speelde. Er wordt verder beschreven hoe het invorderingsproces van verkeersboetes en strafbeschikkingen tot aan gijzeling toe is geregeld. Ook wordt ingegaan op enkele relevante aanpassingen van de wet in de afgelopen jaren.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden de cijfers besproken van het aantal gevorderde, toegewezen en uitgevoerde gijzelingen in de afgelopen jaren. Deze cijfers zijn gebaseerd op de informatie van de bij het onderzoek betrokken overheidsinstanties, Kamerstukken en andere onderzoeken.

2.2 Het invorderingsproces in de keten

2.2.1 De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv)

Doel Wahv: vereenvoudigde afdoening van veelvoorkomende lichte verkeersovertredingen

In 1989 trad de Wahv in werking. De wet voorziet in een efficiënte handhaving van *veelvoorkomende lichte* verkeersovertredingen. Bij de totstandkoming van de wet werd ook wel gesproken van feiten waarvan het plegen geen ernstige morele blaam op de overtreder werpt.¹⁰ Verkeersovertredingen werden tot dan toe afgedaan via het strafrecht. Het strafrechtelijk apparaat (politie, OM, rechter) was echter overbelast geraakt en het was ook geen doelmatige afdoeningswijze. De handhaving van verkeersvoorschriften langs administratiefrechtelijke weg werd veel effectiever geacht en de werklast voor de politie en het justitiële apparaat zou omlaag gaan, aldus de wetgever. Een derde uitgangspunt was dat met de nieuwe wijze van handhaving een deugdelijke rechtsbescherming van de betrokkene werd gewaarborgd.¹¹ Het bevorderen van de verkeersveiligheid was overigens geen doel op zich.

De inning van Wahv-sancties

Verkeersovertredingen worden door de opsporingsinstanties, bijvoorbeeld de politie of de Dienst Wegverkeer (RDW) doorgestuurd naar het CJIB. Het CJIB is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie en voert het proces uit in opdracht van het OM. Het CJIB verstuurt in de inningsfase aan de betrokkene een beschikking met het initiële sanctiebedrag plus de administratiekosten. Als de boete niet tijdig (voor het verstrijken van de vervaldatum) en / of niet volledig wordt betaald en er geen beroep is ingesteld, dan wordt er een aanmaning met een eerste verhoging verstuurd. Als betaling uitblijft, wordt een tweede herinnering verstuurd met opnieuw een

¹⁰ '...beoogd wordt om voor bepaalde lichte inbreuken op verkeersvoorschriften tot een zo doeltreffend mogelijk handhavingssysteem te komen. In het algemeen leeft de overtuiging dat het merendeel van de verkeersvoorschriften niet kan worden gemist om een ordelijke en veilige verkeerscirculatie mogelijk te maken. Hoe onmisbaar ook voor een leefbare samenleving, het zou irrealistisch zijn om overtreedingen, waaruit niet blijkt van gevaar of van beduidend nadeel voor derden, als ernstige inbreuken aan te merken. Het betreft hier feiten waarvan het plegen als zodanig geen ernstige morele blaam op de overtreder werpt. Het zijn deze ethisch neutrale verkeersvoorschriften die in aanmerking komen voor een andere dan strafrechtelijke wijze van afdoening. Immers, als de gedraging niet moreel verwerpelijk is, is een strafrechtelijke wijze van afdoening niet zonder meer aangewezen.' Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 329, nr. 3, p.21.

¹¹ Idem, p.8.

verhoging. Het CJIB verwerkte in 2013 10,3 miljoen beschikkingen. In 2014 waren dit er 8,3 miljoen. 93 procent van de sancties werd betaald voor de vervaltermijn van de tweede aanmaning.¹²

Als de betrokkene in de inningsfase niet tijdig of volledig heeft betaald, kan het CJIB proberen daarop om verhaal te nemen. Dit is geregeld in artikelen 26 en 27 Wahv. Verhaal kan in de eerste plaats worden toegepast door middel van 'verhaal zonder dwangbevel', waarbij wordt geprobeerd verhaal te nemen op loon, pensioenuitkering of op tegoeden op de bankrekening van betrokkene. In dat laatste geval is het CJIB niet wettelijk verplicht om de regelingen met betrekking tot de beslagvrije voet toe te passen. Wanneer betrokkene geregistreerd staat in het Centraal Insolventieregister in verband met een wettelijke schuldsanering, surseance van betaling of faillissement wordt geen verhaal toegepast.¹³ Als verhaal zonder dwangbevel niet (volledig) lukt, kan 'verhaal met dwangbevel' worden toegepast. Het dwangbevel wordt ter incasso aan een gerechtsdeurwaarder aangeboden. De deurwaarder doet onderzoek naar de incasseerbaarheid van de vordering en kan daartoe informatie inwinnen over de vermogenspositie van betrokkene. Hij kan verhaal op goederen toepassen, maar heeft ook de bevoegdheid met betrokkene een betalingsregeling af te sluiten. Als bovengenoemde methoden om tot betaling te komen niet tot inning van de vordering hebben geleid, dan kunnen er door het CJIB drie dwangmiddelen worden ingezet, te weten inneming rijbewijs, buitengebruikstelling voertuig en gijzeling. De dwangmiddelen worden in volgorde van zwaarte ingezet. Tegen de inzet van inneming rijbewijs en buitengebruikstelling voertuig staan geen rechtsmiddelen open. Gijzeling, geregeld in artikel 28 Wahv, kan alleen worden toegepast indien de kantonrechter een vordering van de officier van justitie voor een machtiging tot gijzeling heeft toegewezen.

Betalen in termijnen van Wahv-sancties niet mogelijk

Bij de totstandkoming van de Wahv heeft de *Commissie vereenvoudigde afdoening lichte verkeersovertredingen*, ook wel de commissie-Mulder, de mogelijkheid voorgesteld om een boete in termijnen te kunnen betalen. Als degene aan wie een boete van meer dan honderd gulden was opgelegd hierom zou verzoeken, kon door of namens de officier van justitie betaling in ten hoogste drie termijnen van elk een maand worden toegestaan. Volgens de commissie kon dit bijdragen aan de daadwerkelijke inning van een boete wanneer betaling ineens voor de betrokkene bezwaarlijk zou zijn.¹⁴ De wetgever heeft het voorstel van de commissie-Mulder voor betaling in termijnen niet overgenomen. Het voordeel voor de betrokkene om het geringe bedrag van de administratieve sanctie in termijnen te kunnen betalen werd niet geacht op te wegen tegen de problemen die daarmee in de praktijk van de inning van strafrechtelijke boetes blijken te bestaan.¹⁵ Naar aanleiding van latere Kamervragen heeft de toenmalige minister van Justitie geantwoord dat de Wahv niet toelaat dat het CJIB een betalingsregeling treft met betrokkene. Naast de reden uit de Memorie van Toelichting noemde de minister dat degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd binnen acht weken de beschikking moet voldoen. Deze termijn bood betrokkene volgens de minister voldoende gelegenheid om het patroon van zijn uitgaven aan de voldoening van de verplichting aan te passen. Ook zou een langere betalingstermijn of het toestaan van een betalingsregeling het terechtwijzende karakter aan de sanctie ontnemen. De minister was niet bereid om te bevorderen dat in het huidige innings- en incassobeleid van het CJIB wijzingen werden aangebracht.¹⁶ Nadien zijn er op meerdere momenten Kamervragen gesteld over het feit dat verkeersboetes niet in termijnen kunnen worden betaald, maar tot een verruiming van de mogelijkheid leidde dat almaar niet.¹⁷

¹² Brief van de minister van V&J aan de Nationale ombudsman, 13 maart 2015.

¹³ Idem.

¹⁴ Rapport van de commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, mei 1985, p. 66 en 94.

¹⁵ Memorie van Toelichting (zie noot 10), p. 48.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, Aanhangsel 622, p. 1263.

¹⁷ Zie o.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Aanhangsel 442 en Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, Aanhangsel 662, p.1263.

Aanpassingen van de Wahv

De afgelopen jaren is de Wahv op een aantal punten aangepast. De voor het onderwerp van dit onderzoek relevante wijzigingen worden genoemd.

In 2011 werd de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (Wam) onder het toepassingsbereik van de Wahv gebracht. Daarmee werd invulling gegeven aan de wens van het College van procureurs-generaal om de handhaving van artikel 30 lid 2 Wam (de verzekeringsplicht voor een motorrijtuig) te intensiveren. Tot het moment van de wijziging konden de voorschriften van de Wam alleen strafrechtelijk worden gehandhaafd. Als betrokkene het transactievoorstel niet betaalde, dan moest de officier van justitie dagvaarden. Door beperkte verwerkings- en zittingscapaciteit bij het OM en de rechterlijke macht was het niet mogelijk om alle zaken waarin een voertuig als onverzekerd geregistreerd stond aan de rechter voor te leggen. Slechts één op de vier voertuigen werd jaarlijks gecontroleerd. Sinds de wetswijziging kunnen overtredingen van de verzekeringsplicht administratief worden afgedaan. Dat had als voordeel dat administratieve sancties ten uitvoer kunnen worden gelegd als de overtreder niet in verweer komt tegen de sanctie. Dit zorgt voor kortere doorlooptijden in de afdoening waardoor meerdere keren per jaar een vergelijking door de RDW van het Centraal Register Wet Aansprakelijkheidsverzekeringen Motorvoertuigen met het Kentekenregister kan worden uitgevoerd. Als gevolg van de wetswijziging kon naar verwachting 100% van de overtredingen worden gehandhaafd. De ambitie was om het aantal onverzekerde voertuigen terug te brengen van 243.000 naar minder dan 100.000.¹⁸ De laatste stand van zaken is dat het aantal onverzekerde kentekens is gedaald naar 45.000.¹⁹

Bij de hiervoor beschreven wetswijziging, werden gelijktijdig de percentages van de verhogingen bij niet tijdige en volledige betaling aangepast naar 50 en 100%. Ter vergelijking, binnen het strafrecht (artikel 24b Wetboek van Strafrecht) bedraagt de eerste verhoging van rechtswege € 15 en de tweede verhoging 20%, met een minimum van € 30. Met de aanpassing van de percentages van de Wahv werd beoogd dat het initiële betalingspercentage (betaling na ontvangst van de initiële beschikking, dus voor de eerste verhoging) omhoog zou gaan. Het initiële betalingspercentage was in 2009 85,9%. Voor de vervalttermijn van de tweede aanmaning was 93,9% betaald. Dat betekende dat bij de overige 6,1% van gevallen dure dwangmiddelen moesten worden ingezet, zoals het dwangmiddel gijzeling, waarvoor in 2009 68.428 keer een verzoek bij de kantonrechter is neergelegd. Het idee was dat een forse verhoging van het verschuldigde bedrag bij niet-tijdige betaling een prikkel zou vormen voor de overtreder om zijn boete tijdig te voldoen. Daarmee droeg deze wijziging bij aan het zo min mogelijk belasten van de rechterlijke macht, het OM en de politie met zaken van niet-betalende overtreders.²⁰

18 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 438, nr. 3.

19 Aanhangsel van de handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 2879.

20 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438, nr. 7.

Rekenvoorbeeld:

Een verkeersboete van € 400 kwam voor de wetwijziging na twee verhogingen uit op € 750. Onder de nieuwe systematiek werd dit € 1.200. In het strafrecht zou een boete na twee verhogingen uitkomen op € 498 euro.

Boete van € 400 (administratiekosten niet meegerekend):

Boete € 400	Strafrecht	Wahv oud	Wahv nieuw
1 ^e verhoging	€ 415	€ 500	€ 600
2 ^e verhoging	€ 498	€ 750	€ 1.200

Bij de wijziging van de Wahv van 2011 werden ook enkele wetstechnische aanpassingen gedaan. Het maximum boetebedrag in de Wahv was oorspronkelijk gesteld op 500 gulden. Dit bedrag werd telkens verhoogd, maar daarvoor moest de wet worden aangepast. Dit werd verholpen door de maximale geldsom die onder de systematiek van de Wahv per gedraging kan worden opgelegd gelijk te stellen aan de eerste geldboetecategorie uit artikel 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht.²¹

2.2.2 De Wet OM-afdoening

Doel: efficiënte afdoening van (bepaalde) strafbare feiten

Vanaf februari 2008 is de Wet OM-afdoening gefaseerd in werking getreden. De wet maakt het voor de officier van justitie mogelijk om bepaalde strafbare feiten (alle overtredingen en misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat, artikel 257a Wetboek van Strafvordering) buiten de rechter om af te doen, door middel van het opleggen van straffen, zoals een geldboete of een rijontzegging, of het opleggen van een maatregelen, zoals de schadevergoedingsmaatregel. Een strafbeschikking (geldboete) kan ook worden opgelegd door politieambtenaren en andere opsporingsambtenaren, zoals Bijzonder Opsporingsambtenaren (BOA's) van gemeenten.

De inning van de strafbeschikking

Het CJIB is ook belast met de inning van geldboetes, opgelegd bij een strafbeschikking (ook wel geldsomstrafbeschikking). Als een persoon een strafbeschikking opgelegd krijgt, kan hij ervoor kiezen om de geldboete te betalen, of binnen twee weken verzet te doen, waarna de zaak (alsnog) inhoudelijk door de rechter wordt beoordeeld. Als er niet tijdig verzet wordt gedaan en evenmin tijdig wordt betaald, dan verstuurt het CJIB een aanmaning met een eerste verhoging. Wordt na het verstrijken van de vervaltermijn nog altijd niet betaald, dan volgt een tweede verhoging. Blijft betaling opnieuw uit, dan kan het CJIB op grond van artikel 576 Wetboek van Strafvordering verhaal nemen op bijvoorbeeld het loon of het tegoed op de bankrekening van betrokkene. Het CJIB kan ook een deurwaarder inzetten. De deurwaarder bezorgt een dwangbevel en bekijkt of het openstaande bedrag kan worden verhaald op goederen, inkomen of vermogen. Wanneer ook verhaal niet tot voldoende resultaat leidt, dan wordt de zaak weer overgedragen aan het CJIB en kan er in het geval van een strafbeschikking (geldboete) een vordering gijzeling worden ingediend.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 438, nr. 3, p. 5.

Betalen in termijnen van strafbeschikkingen mogelijk

In artikel 24 Wetboek van Strafrecht is bepaald dat bij de vaststelling van een geldboete rekening wordt gehouden met de draagkracht van de verdachte in de mate waarin dat nodig is met het oog op een passende bestraffing van de verdachte, zonder dat deze in zijn inkomen en vermogen onevenredig wordt getroffen. In artikel 24a is vervolgens geregeld dat wanneer een of meerdere geldboetes worden opgelegd boven een bedrag van € 225, in de strafbeschikking kan worden opgenomen dat dit bedrag in gedeelten mag worden betaald. Elk van die gedeelten is bepaald op minimaal € 45. Als in gedeelten betaald mag worden, dan worden in de strafbeschikking termijnen vastgesteld voor de betaling van het tweede en de eventuele volgende gedeelten. De termijnen worden gesteld op tenminste één en ten hoogste drie maanden. In geval van een strafbeschikking mogen ze het tijdvak van een jaar niet overschrijden. Op de website van het CJIB kan degene aan wie een strafbeschikking (geldboete) is opgelegd een stappenschema doorlopen om uit te komen bij een formulier voor de aanvraag van een betalingsregeling.

2.2.3 Gijzeling vanwege verkeersboetes en strafbeschikkingen

Het dwangmiddel gijzeling kan zowel voor niet betaalde verkeersboetes als voor geldsomstrafbeschikkingen worden ingezet. In de Memorie van Toelichting bij de Wahv staat dat slechts in uiterste noodzaak tot gijzeling dient te worden overgegaan. Verder staat genoemd dat als betaling na toepassing van het dwangmiddel gijzeling uitblijft, de officier van justitie verhaal kan zoeken op de activa van betrokkene, of opnieuw, eventueel een ander, maar ook hetzelfde dwangmiddel kan vorderen bij het kantongerecht. Aannemelijk werd geacht dat een dergelijke situatie zich zelden zou voordoen.²² Bij de totstandkoming van de Wet OM-afdoening is expliciet bepaald dat bij de inzet van gijzeling rekening moet worden gehouden met de draagkracht van betrokkene. 'Een vordering gijzeling wordt vanzelfsprekend niet verstrekt als blijkt dat degene aan wie de geldboete is opgelegd deze niet kan betalen. Gijzeling is een dwangmiddel dat er toe strekt degene die wel kan, maar niet wil betalen, tot betaling aan te zetten'.²³ In beleidsregels van het OM is eveneens expliciet bepaald dat gijzeling niet mag worden ingezet bij bestraffen (degene jegens wie een strafbeschikking is uitgevaardigd) van wie bekend is dat zij niet kunnen betalen.²⁴

Om een machtiging te verkrijgen, wordt onder verantwoordelijkheid van het OM door het CJIB een vordering opgesteld met als bijlage een zaakoverzicht. Betrokkene wordt dan opgeroepen om te verschijnen op een zitting van de kantonrechter van de rechtbank van het arrondissement waar het adres is van betrokkene. Als betrokkene geen vaste woon- of verblijfplaats heeft, of niet woont op het opgegeven adres, dan wordt de vordering ingesteld bij de rechtbank Noord-Nederland (de zogenoemde dwang-pro forma zaken). Dit kan alleen indien de betrokkene een persoon is met de Nederlandse nationaliteit, of een persoon met een niet-Nederlandse nationaliteit ten aanzien van wie het laatst bekende adres een adres is dat geregistreerd is in de Basisregistratie Personen (oftewel: een BRP-adres is). Tegen de beslissing van de kantonrechter op de vordering van de officier van justitie staat geen rechtsmiddel open.

De duur van de gijzeling is in de Wahv gemaximeerd op een week per overtreding. Door het landelijk overleg coördinerend kantonrechters (LOCK) is (reeds in 1999) de aanbeveling gedaan inhoudende dat - voor zover sprake is van meerdere zaken betreffende één persoon - de machtiging tot toepassing van het dwangmiddel gijzeling wordt verleend voor de maximale duur van vijftien dagen, tenzij de officier van justitie concrete bijzondere omstandigheden stelt en aannemelijk maakt. Dit geldt

22 Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 329, nr. 3, p. 50.

23 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 81.

24 Aanwijzing Executie 2014A013, Staatscourant 2014 37617, 19 december 2014, par. 4.3.2 en voor boetes door het OM opgelegd in een strafbeschikking: Aanwijzing OM-strafbeschikking, 2015A044, Staatscourant 2015 nr. 8971, 31 maart 2015.

juist voor personen bij wie sprake is van betalingsonwil.²⁵ Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat in geval van betalingsonmacht, een vordering in zijn geheel niet zou moeten worden verleend, omdat gijzelen dan geen enkel doel dient en reeds om die reden onrechtmatig is.²⁶

Gijzeling vanwege een niet betaalde strafbeschikking is min of meer gelijk aan de regeling zoals in de Wahv. De duur van de gijzeling is ten minste een dag en ten hoogste een week per strafbaar feit. Voor elke volle 25 euro waarvoor verhaal is gezocht wordt niet meer dan een dag gijzeling opgelegd. Deze nadere normering is ontleend aan artikel 24c lid 3 Wetboek van Strafrecht, met als bedoeling dat de regeling van gijzeling niet zou verschillen met die van de vervangende hechtenis.²⁷

Nadat een machtiging tot gijzeling is afgegeven verstuurt het CJIB een opdracht tot gijzeling aan de politie, mits het adres van betrokkene bekend is. De politie probeert de betrokkene daar aan te houden. Lukt dat de politie niet, dan wordt de betrokkene in het opsporingsregister opgenomen. Indien de betrokkene geen vaste woon- of verblijfplaats heeft, gaan de zaakgegevens direct naar het opsporingsregister.²⁸ Het OM kan als de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking niet volledig lukt, beslissen - voorafgaand aan de fase gijzeling of na de fase gijzeling - de zaak alsnog aan de rechter voor te leggen en de rechter om een beslissing in de betreffende zaak te vragen.²⁹

2.3 Cijfers over het dwangmiddel gijzeling

In deze paragraaf staan deze cijfers over het dwangmiddel gijzeling centraal. Er circuleren verschillende cijfers over de toepassing van het dwangmiddel gijzeling. Van duizenden (personen die daadwerkelijk zijn ingesloten) tot meer dan honderdduizend (vorderingen) per jaar. De meest recente cijfers over het aantal gijzelingen zijn gegeven door de staatssecretaris van V&J op 5 juni 2015 bij de beantwoording van Kamervragen³⁰:

'Voor de volledigheid geef ik u hierbij informatie over de cijfers van 2013 en 2014.

In 2013 zijn er 117.244 reguliere vorderingen gijzeling in het kader van de Wahv bij de rechter ingediend. Daarnaast zijn er nog 77.667 Dwang Pro Forma vorderingen gijzeling ingediend, oftewel een vordering gijzeling voor betrokkenen zonder geldige woon- en / of verblijfplaats. In het kader van de Wet OM-afdoening zijn er daarnaast nog 69.871 vordering gijzeling bij de rechtbank ingediend. Er wordt niet geregistreerd bij hoeveel Dwang Pro Forma zaken gijzeling wordt toegekend. Voor de reguliere zaken geldt dat er in dat jaar 96.336 verzoeken zijn toegewezen. In totaal zijn er in 2013 bijna 29.000 gijzelingsbeschikkingen in het kader van de Wahv en strafbeschikkingen binnengestroomd bij DJI. In ongeveer 22.000 zaken is tot gijzeling overgegaan.

In 2014 zijn er 88.521 reguliere vorderingen gijzeling in het kader van de Wahv bij de rechter ingediend. Daarnaast zijn er nog 64.137 Dwang Pro Forma vorderingen gijzeling ingediend. In het kader van de Wet OM-afdoening zijn er daarnaast nog 51.384 vorderingen gijzeling ingediend bij de rechtbank. Er wordt niet geregistreerd bij hoeveel Dwang Pro Forma zaken gijzeling wordt toegekend. Voor de reguliere zaken geldt dat er in dat jaar 83.320 verzoeken zijn toegewezen. In totaal zijn er in 2014 ruim 44.000 gijzelingsbeschikkingen in het kader van de Wahv en strafbeschikkingen binnengestroomd bij DJI. In ongeveer 41.000 zaken is tot gijzeling overgegaan.'

25 De aanbeveling wordt genoemd in een brief van de minister van Justitie van 21 december 2001, te vinden op parlis.nl

26 Zie bijvoorbeeld Rechtbank Den Haag, 30 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:5303 en Hof Den Haag, 21 juli 2015, ECLI:NL:GHDHA:20152048.

27 Memorie van Toelichting Wet OM-afdoening, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 81. Daarbij werd nog aangetekend dat ingevolge artikel 57 Wetboek van Strafrecht bij samenloop van misdrijven één straf wordt uitgesproken. In het geval de straf een geldboete is, kan de voor die geldboete toe te passen gijzeling meer zijn dan één week.

28 Brief van 9 april 2015 van de minister van V&J aan de Nationale ombudsman, zie ook de Aanwijzing Executie.

29 Zie ook Aanwijzing Executie, 2014A013, Staatscourant 2015 nr. 37 617, 19 december 2014.

30 Beantwoording van vragen van de leden Kooiman en Schouw, Tweede Kamer 2014-2015, 29 279, nr. 244.

Aangevuld met cijfers van het ministerie van Veiligheid en Justitie over 2011 en 2012³¹ zien de cijfers er in een tabel als volgt uit:

Aantal vorderingen OM→ kantonrechter	2011	2012	2013	2014
Aantal vorderingen gijzeling Wahv van OM aan de kantonrechter	70.000	65.000	117.244	88.521
Aantal vorderingen gijzeling Wahv Dwang Pro Forma (zonder geldige woon- of verblijfplaats)	?	?	77.667	64.137
Aantal vorderingen gijzeling strafbeschikking	Geen	8.000	69.871	51.384
Totaal aantal vorderingen incl. Dwang Pro Forma	?	?	256.986	204.042
Totaal aantal vorderingen excl. Dwang Pro Forma	70.000	73.000	187.115	139.905

Aantal vorderingen tot gijzeling door het OM/CJIB aan de kantonrechter voorgelegd

Uit bovenstaande cijfers kan worden geconcludeerd dat het aantal vorderingen gijzeling (zonder Dwang Pro Forma) in 2013 ruim is verdubbeld ten opzichte van 2012, waarna het aantal in 2014 daalde.

Aantal toegewezen vorderingen door kantonrechter	2013	2014
Aantal toegewezen vorderingen gijzeling WAHV + strafbeschikking	96.336	83.320
Aantal toegewezen vorderingen Dwang Pro Forma (niet geregistreerd)	?	?
Totaal aantal toegewezen vorderingen excl. Dwang Pro Forma	96.336	83.320

Aantal verzoeken tot gijzeling door kantonrechters toegewezen

Ten aanzien van het aantal 'gewone' verzoeken tot machtiging gijzeling (96.336/187.115 in 2013 en 83.320/139.905 in 2014) kan worden geconcludeerd dat kantonrechters in 2013 in ruim 50% en in 2014 in ongeveer 60% van de gevallen de machtiging gijzeling toewezen. Ten aanzien van de vorderingen Dwang Pro Forma is dit niet bekend, omdat niet wordt geregistreerd hoeveel er worden toegewezen.

³¹ De gegevens zijn in maart en mei 2015 verstrekt aan de Nationale ombudsman in het kader van het onderhavige onderzoek. De Nationale ombudsman heeft deze cijfers afgerond op 1000-tallen.

De hiervoor geciteerde passage uit de antwoorden op Kamervragen bevat ook cijfers over het aantal gijzelingszaken dat is binnengekomen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het aantal zaken waarin daadwerkelijk tot gijzeling is overgegaan. Aangevuld met cijfers over 2014 die het ministerie aan de Nationale ombudsman verstrekte levert dit het volgende schema op:³²

Aantal gijzelingen	2013	2014
Instream gijzelingsbeschikkingen bij DJI (Wahv)	29.000	44.000
Instream gijzelingsbeschikkingen bij DJI (strafbeschikking)	250	
Aantal zaken waarin is overgegaan tot gijzeling (Wahv)	22.000	21.000
Aantal zaken waarin is overgegaan tot gijzeling (strafbeschikking)	<250	20.000

Over het aantal *Wahv-zaken* waarin gijzeling wordt toegepast, zijn behalve bovenstaande cijfers ook andere gegevens beschikbaar: cijfers van het CJIB over door het CJIB afgehandelde *Wahv*-beschikkingen. Naast categorieën als 'volledige betaling' en 'afboeking' kent dit overzicht de rubriek 'Toepassing gijzeling'. Hier is een stijging te zien van bijna 6000 zaken in 2009 naar bijna 9900 in 2013 en ruim 11.000 in 2014. Dit cijfer lijkt betrekking te hebben op het aantal *Wahv-zaken* waarin gijzeling is toegepast.³³

Hoeveel verschillende *personen* worden in een jaar gegijzeld wegens niet-betalen van een *Wahv*-sanctie of strafbeschikking? In antwoord op Kamervragen schreef de staatssecretaris:

*In 2013 zijn bijna 29.000 gijzelingsbeschikkingen binnengestroomd bij DJI. Bij ongeveer 7.000 zaken werd - voorafgaand aan daadwerkelijke gijzeling - alsnog betaald. In de overige 22.000 zaken (7.000 unieke personen) is tot gijzeling overgegaan.*³⁴

Het ministerie van V&J liet weten dat in het jaar 2014 11.900 personen voor de *Wahv* en strafbeschikking waren gegijzeld.

Een andere bron zijn de cijfers van DJI.³⁵ DJI telt en rubriceert het aantal mensen dat per jaar wordt aangehouden om in een PI te worden gedetineerd.

Het aantal insluitingen vanwege *Wahv-gijzeling* liep in de jaren 2009 - 2012 uiteen van ruim 1.800 tot ruim 2.700. In 2013 steeg het aantal insluitingen naar 4.800. In 2014 was het aantal iets gedaald tot ruim 4.600. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het aantal zaken waarin gijzeling wordt geëxecuteerd hoger ligt, omdat bij meer insluitingstitels wordt gerubriceerd op de titel die het eerst wordt tenuitvoergelegd. Bijvoorbeeld, als iemand een korte gevangenisstraf moet uitzitten en aansluitend een gijzeling, dan komt de gijzeling niet in bovenstaande cijfers voor. Los van het exacte aantal mensen dat wordt gegijzeld, spreekt DJI van een 'zeer sterke toename in 2013' van het aantal arrestanten op grond van de machtigingen gijzeling wegens verkeersboetes. De stijging is volgens DJI vooral het gevolg van het onder de *Wahv* brengen van artikel 30 Wam.

32 Cijfers verstrekt in het kader van het onderzoek Nationale ombudsman.

33 Criminaliteit en rechtshandhaving 2014, uitgave WODC/CBS, tabel 9.8.

34 Antwoord van de staatssecretaris van V&J (ontvangen 30 april 2015) op vragen van de leden Kooiman en Van Nispen, Tweede Kamer 2014-2015, Aanhangsel Handelingen, 2133.

35 DJI-uitgaven '[Gevangeniswezen in getal 2009-2013](#)' en '[Gevangeniswezen in getal 2010-2014](#)' beide gepubliceerd op [dji.nl](#).

Gijzeling wegens een onbetaalde *strafbeschikking* kwam voor het eerst in de cijfers voor in 2013 (59); in 2014 kwamen er ruim 4200 mensen in een penitentiaire inrichting binnen om een gijzeling op deze grond te ondergaan. Ook hiervoor geldt dat enkel de personen zijn 'geteld' die niet eerst een gevangenisstraf moesten uitzitten. Onder deze 4200 mensen kunnen er ook zijn die eerst een gijzeling voor niet betaalde strafbeschikking ondergaan en vervolgens een gijzeling vanwege een niet betaalde Wahv-sanctie.

Totaal aantal sancties en gijzelingen

Bij de inning van 0,3% van alle Wahv-sancties wordt het dwangmiddel gijzeling ingezet.³⁶ Hoe deze verhouding precies ligt bij strafbeschikkingen is de Nationale ombudsman niet bekend. In 2014 werden zo'n 400.000 strafbeschikkingen uitgevaardigd waarbij een geldboete werd opgelegd.³⁷ In de jaren daarvoor ging het telkens om zo'n 350.000 strafbeschikkingen.³⁸

2.4 Tot slot

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de wetsgeschiedenis van de Wahv en de Wet OM-afdoening, waarin de strafbeschikking werd geïntroduceerd. Efficiëntie bij handhaving was een belangrijk uitgangspunt bij de introductie van beide wetten. De financiële draagkracht van burgers speelde bij de totstandkoming van de Wahv een rol. De commissie-Mulder stelde (weliswaar tevergeefs) voor om een boete in termijnen te kunnen betalen. Gedacht werd dat gijzeling slechts in uitzonderingsgevallen nodig zou zijn. Bij bijna 120.000 verzoeken om gijzeling voor Wahv-boetes in 2013 kan moeilijk nog worden gesproken van uitzonderingsgevallen.

De wetgever heeft voor strafbeschikkingen bepaald dat deze vanaf een bepaald bedrag in termijnen kunnen worden betaald en dat bij de inzet van gijzeling rekening moet worden gehouden met de draagkracht van betrokkene.

Bij strafbeschikkingen valt echter op dat gijzeling verhoudingsgewijs veel vaker wordt gevorderd dan bij Wahv-sancties. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn: het invorderingstraject kent geen inname rijbewijs of buitengebruikstelling voertuig zoals bij de Wahv, andersoortige overtredingen (bijvoorbeeld overlastfeiten zoals buitenslapen, wildplassen en zwartrijden). Nader onderzoek is nodig naar de vraag waarom zoveel strafbeschikkingen uitmonden in het dwangmiddel gijzeling.

36 Brief van 13 mei 2015 van minister van V&J aan Nationale ombudsman.

37 Brief van 5 juni 2015 van de staatssecretaris van V&J aan de Tweede Kamer, 2014-2015 29 279, nr. 244. Mogelijk zijn in dit aantal ook begrepen de strafbeschikkingen waarin alleen een andere financiële sanctie dan geldboete is opgelegd.

38 Brief van de bewindslieden van V&J aan de Tweede Kamer, 2013-2014, 29 279, nr. 202.

Hoaks afgesproken een begeleiden brief over deze ontstane situatie.

Niet wetende dat je een snorfiets moest schorsen heb ik deze enkele jaren geleden met het grafwiel meegegeven. omdat ik een ongeluk met de fiets heb gekregen en mijn schouder daar door verbrijzeld is en ik niet in de mogelijkheid was deze nog te besturen.

Vervolgens heb ik wel rida's ontvangen. maar deze gemeden van wege de omstandigheden dat mijn man ziek is geworden na een periode van zorg en ziekenhuis bezoeken en opnames. brak er een zware periode aan van intensieve verzorging dit heeft een jaar geduurd uiteindelijk is hy overleden.

Na een tyd ben ik weer zover opgekrabbelt en ben hulp gaan zoeken. Zoals bij het CIJB daar kreeg ik als antwoord dat er loch betaald moest worden. een tydje later ben ik naar een fietsen/brommer zaak geweest voor informatie. die konden my niet helpen. wisten niet hoe dat moest.

Op een gegeven moment contact opgenomen met stichting M.E.E. omdat ik door deze situatie een postnegerster was geworden. Een afspraak gemaakt een intake gehad en een verudg afspraak gemaakt. Deze is nooit afgezezt. Heb zelfs meerdere malen contact gezocht met M.E.E. maar er is nooit een reactie geweest.

Op een gegeven moment kon ik het niet
meer aan en ben toen naar het
juridisch bureau gegaan deze hebben
voor mij een brief opgesteld waardoor
de snorfijts uiteindelijk is geschorst.
In de tussentijd een oproep op de recht
bank te verschijnen ontvangen met angst
en beven gedaan. bleek de zaak niet
op de rol te staan (was daar niet over
geinformeerd.) De zwaarste drempel waar
ik tegen moest wachten.
Met hulp van Wykwinkel contact
gezocht bericht gestuurd. aangekomen.
Vervolgens moest ik een bedrag van 337
euro overmaken zodat het voor kon komen
me gemeld by bureau politie die
vertelde dat het nog wel een half jaar
kan duren. Afgelopen 5 mei stonden
er 'smiddags twee agenten voor de deur.
Deze vertelde dat ze voor mijn man
kwamen. dat was een zeer pijnlijk en
emotioneel moment ben daar enige
dagen overstuur van geweest.
Na het overlijden van mijn man heb ik
na een tijdje twee kleine overlijdens
polissen gevonden daar mee heb ik een
boete betaald
Als ik de financiële middelen had dan
was deze situatie niet ontstaan.
Hopende u voldoende te hebben geïnformeerd
met vriendelijke groet m

Hoofdstuk 3 De burger gegijzeld

Geachte ombudsman,

In het kader van Laatste Kans-beleid ben ik betrokken bij de heer S. en zijn gezin. Ik begeleid hen op diverse levensgebieden. Wij zijn al enige tijd bezig om de administratie en financiën op orde te krijgen. Ze zijn klant bij de stadbank en hebben budgetbeheer. Binnenkort zal beschermingsbewind worden uitgevoerd. De rechter heeft dit eind april 2015 uitgesproken.

Gisteren, 5 mei 2015 is de politie bij de heer S. aan de deur geweest. Het ging om een gijzelingszaak uit 2013. Hij is toen niet bij de zitting van de kantonrechter aanwezig geweest. Meneer kreeg gisteren de keuze om een regeling te treffen voor de openstaande 996 euro, anders zou hij worden gegijzeld. Op 22 december 2014 is de heer S. met een collega van Laatste kans-beleid bij de kantonrechter geweest. De rechter zag toen geen noodzaak tot gijzeling en heeft dit dan ook afgewezen.

Vanmorgen heb ik gebeld met het CJIB. De dame die ik sprak vertelde dat de uitspraak van de kantonrechter uit 2013 bindend is en dat zij niet kan afwijken van die uitspraak. Dat betekende dat de heer S. of zou moeten betalen, of hij zou worden gegijzeld. De heer S. en zijn gezin zitten in een zodanige financiële positie dat er geen regeling te treffen is. De heer S. en zijn gezin (man, vrouw, meerderjarig kind, minderjarig kind) leven van € 35 per week. Meneer heeft een uitkering. Er liggen diverse beslagen.

Als meneer nu gegijzeld wordt, verliest hij zijn uitkering en komt het gezin nog verder in de problemen.

Met vriendelijke groet,

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is teruggekeken op de totstandkoming van de Wahv en de Wet-OM afdoening en welke invorderingsprocessen er bedacht zijn. Maar hoe pakken beide wetten uit in de praktijk? In dit hoofdstuk komen ervaringen van burgers aan de orde en de knelpunten die zij ervaren.

In de inleiding van dit rapport is al beschreven dat in 2014 zeven procent van de verkeersboetes na de vervaltermijn van de tweede aanmaning niet is betaald en dat het percentage bij strafbeschikkingen nog hoger ligt.³⁹ Achter niet betaalde boetes zullen zeker mensen zitten die moedwillig niet betalen en het bewust op zijn beloop laten. Maar uit klachten bij de Nationale ombudsman bleek juist dat er ook een groep mensen is die de openstaande bedragen niet *kan* betalen. Tussen 1 januari en 15 oktober 2015 ontving de Nationale ombudsman meer dan 150 klachten en signalen van burgers die waren gegijzeld of waarbij werd bedreigd met gijzeling. De klachten kwamen van de mensen zelf, maar veelal ook van bewindvoerders, hulpverleners, familieleden of bureaus van mensen die met gijzeling te maken hebben of hebben gehad. De klachten die de Nationale ombudsman ontving maken duidelijk om welke redenen de betrokkenen in de problemen zijn gekomen. In dit hoofdstuk wordt hiervan verslag gedaan.

³⁹ Bij de strafbeschikkingen wijzen de cijfers op een veel hoger percentage van niet betaalde geldboetes na de vervaltermijn van de tweede aanmaning; de afdoeningspercentages liggen na twee jaar rond de 70%.

Naast de ervaringen van de mensen die bij de Nationale ombudsman hebben geklaagd, is er voor dit hoofdstuk gebruik gemaakt van de ervaringen en informatie van andere organisaties in de keten, zoals de politie en kantonrechters. Voor zover relevant wordt ook ander onderzoek bij de bevindingen betrokken.

3.2 Hoogte en verhogingen van boetes

Uit de klachten bij de Nationale ombudsman blijkt dat mensen enkel al door de hoogte van verkeersboetes in de problemen komen. Bijvoorbeeld: het boetebedrag voor het niet verzekerd hebben van een op naam gesteld voertuig is € 400 (voor een auto, voor een snorfiets is dit € 330). Ook de verhogingen zorgen voor problemen. In het vorige hoofdstuk is al beschreven dat als een boete niet tijdig (voor het verstrijken van de vervaldatum) en / of volledig wordt betaald en er geen beroep is ingesteld, er een eerste herinnering wordt verstuurd met een verhoging van het bedrag met 50%. Als betaling uitblijft, wordt een tweede herinnering verstuurd met een verhoging van 100%. Waar iemand een boete van € 400 al niet kan betalen, geldt dit al helemaal voor een boete die is opgelopen naar € 1200. Door menig burger worden de verhogingen ook als buitenproportioneel ervaren. Achteraf blijkt er volgens burgers daarnaast weinig ruimte voor correctie, ook als zij aannemelijk hebben kunnen maken dat er voorafgaand aan het opleggen van de verhogingen al sprake was van betalingsonmacht. Wanneer er op enig moment toch een regeling getroffen kan worden voor openstaande boetes, blijven de verhogingen staan. Twee derde van het bedrag is dan verhoging, een derde is het sanctiebedrag.

Van de burgers die zich tot de Nationale ombudsman hebben gewend, hadden mensen gemiddeld tien zaken bij het CJIB lopen waarmee een gemiddeld bedrag van ruim € 6000 (incl. verhogingen) was gemoeid.

Mijn vriend, H., is in gijzeling genomen voor openstaande boetes. Hij heeft geen vermogen / inkomen / vaste woon- en verblijfplaats. Boetes zijn opgelopen tot een bedrag van € 11.000 en hij heeft geen mogelijkheid deze te betalen. Het gaat in dit vonnis om 13 verschillende boetes vanwege onverzekerd en zonder APK rondrijden, ondertussen ook buitengebruikstelling en ingenomen rijbewijs. De auto is (waarschijnlijk) vanwege het ontbreken van autopapieren niet (op de juiste wijze?) afgemeld. De boetes zijn doorgelopen, namelijk elke maand opnieuw. Er is eerder gegijzeld (januari en april 2014), de bedragen zijn toen door vrienden betaald. H. heeft o.a. bij gemeente en de sociale dienst de discussie gestart hoe hij uit deze situatie kan komen (maar is hier niet uitgekomen). De post die hem wel heeft bereikt, is niet meer geopend. Hij is de laatste jaren meermaals van adres veranderd, vanwege het ontbreken van vermogen of inkomen (ook geen uitkering). Uiteindelijk is hij hierdoor uitgeschreven bij de gemeente. H. heeft een groot netwerk maar desondanks geen beweging kunnen krijgen in zijn situatie. Het geld is er niet (bij de lokale instanties bekend). Blijkbaar kan de gijzeling nog tot 13x7 dagen verlengd worden. Kans is nu groot dat de relatie met zijn kinderen verder wordt ontwricht. Door het ontbreken van inkomen over de afgelopen jaren is het CJIB niet de enige schuldeiser. Er is geen betalingsregeling te treffen want geen inkomen. Een gijzeling van 13x7 dagen zal alleen leiden tot grotere problemen en verdere escalatie, ook voor de andere openstaande facturen / vorderingen. H. kan zelf geen informatie sturen vanuit de P.I. Ik hoop dat u kunt helpen om deze ongelukkige situatie te doorbreken en mogelijk een eind te maken aan de nutteloze gijzeling.

Met vriendelijke groet, E.

3.3 (Opeenvolgende) boetes voor verzekerings- of APK-plicht

De heer K. raakt in 2003 gewond bij een auto-ongeluk. Hij wordt snel met een ambulance naar het ziekenhuis vervoerd. Zijn auto blijft op de plek van het ongeluk achter met al zijn spullen er nog in, waaronder zijn autopapieren. De auto is total loss en wordt door een takelbedrijf weggesleept. Als hij na enkele weken weer uit het ziekenhuis is, ontvangt K. een forse rekening van het takelbedrijf. Die kan hij niet meteen betalen, en het takelbedrijf wil hem de papieren pas teruggeven als hij de rekening heeft voldaan. Nog voordat de heer K. iets met het takelbedrijf heeft kunnen afspreken, gaat dit bedrijf failliet. De auto van de heer K. wordt naar een sloopbedrijf gebracht en daar vernietigd. Het sloopbedrijf weigert de heer K. een vrijwaringsbewijs te geven. Daarom blijft het kenteken op zijn naam staan. In de elf jaren die volgen, blijft de heer K. van het CJIB periodiek boetes ontvangen voor het niet voldoen aan de verzekerings- en keuringsplicht voor zijn auto. Vele van deze boetes heeft hij betaald, nadat hij eerst tevergeefs had geprobeerd deze aan te vechten. Hij deed ook bij de rechter zijn verhaal in verband met een door het CJIB gevraagde machtiging tot gijzeling. De rechter kon de zaak niet inhoudelijk beoordelen, omdat hij alleen over het wel of niet toestaan van gijzeling mocht oordelen. Uiteindelijk haalde de RDW in februari 2014 naar aanleiding van zijn schriftelijk verzoek het kenteken van de heer K. zijn naam. Omdat de RDW dit niet met terugwerkende kracht mag doen, bleven de openstaande boetes bestaan. De heer K. ontving opnieuw een aankondiging dat hij zal worden gegijzeld. Ten einde raad wendde hij zich tot de Nationale ombudsman. Hij gaf aan dat hij financieel totaal aan de grond zat en mogelijk zelfs zijn baan zou gaan verliezen als de gijzeling zou doorgaan.⁴⁰

Uit een analyse van het CJIB van zaken die als schrijnend zijn aan te merken, zoals de zaak van de heer K., bleek dat het in 62% van de gevallen ging om het ontbreken van een Wam-verzekering en in 18% om een APK-overtreding. Een zelfde beeld komt naar voren uit de verhalen die mensen aan de Nationale ombudsman vertelden: in meer dan de helft van de gevallen ging het om boetes voor Wam/APK. Het gaat dan om een boete voor het niet verzekeren van een auto, scooter of snorfiets. Als een burger er niet voor zorgt dat het onverzekerde voertuig waarvoor hij een boete heeft ontvangen alsnog wordt verzekerd, geschorst of van de hand gedaan, dan valt er het volgende kwartaal een nieuwe boete op de mat. Opnieuw een boete van € 330 / € 400, die kan oplopen naar € 990 / € 1200.⁴¹ De Nationale ombudsman heeft regelmatig in klachten gelezen dat mensen dachten dat allerlei post van het CJIB telkens een en dezelfde boete betrof. De boetes verschillen op papier namelijk niet veel; bij een volgende boete zijn alleen de pleegdatum en het beschikingsnummer anders. Ook een kantonrechter gaf aan veel zaken te zien van mensen die niet in de gaten hebben dat zij voor het niet verzekeren van een kapotte brommer meerdere boetes ontvangen.⁴²

3.4 Nauwelijks betalingsregelingen mogelijk

Van de mensen die zich tot de Nationale ombudsman hadden gewend vanwege (dreigende) gijzeling, heeft de helft aangegeven eerst zelf contact te hebben gezocht met het CJIB voor het treffen van een betalingsregeling. Maar een terugkerend probleem waar burgers al langer bij de Nationale ombudsman over klagen is, dat het bij Wam-boetes niet of slechts in zeer uitzonderlijke situaties wordt toegestaan om in termijnen te betalen. Uit informatie van de bewindslieden van V&J aan de Tweede Kamer blijkt dat in 2013 voor Mulder-boetes 16.500 regelingen waren getroffen voor mensen die niet tijdig konden betalen.⁴³ Het betrof situaties van ernstige schuldenproblematiek, bijna altijd in combinatie met strafrechtelijke boetes en situaties van minnelijke schuldsanering.

40 Rapport Nationale ombudsman, [2015/006](#), gepubliceerd op [nationaleombudsman.nl](#).

41 Cijfers die in het kader van het onderzoek door het CJIB zijn aangeleverd.

42 Opmerking van een kantonrechter tijdens de rondetafelbijeenkomst op 9 juli 2015.

43 Brief van 1 juli 2014 van de bewindslieden van V&J aan de Tweede Kamer over inning van financiële sancties in het algemeen (Tweede Kamer 2013-2014, 29 279, 202).

In andere gevallen, zoals een cumulatie van enkel Mulderzaken, was een regeling niet mogelijk. Van ruim 37.000 mensen werd het verzoek om een betalingsregeling afgewezen. Deze verzoeken werden afgewezen vanwege het ontbreken van een wettelijke voorziening voor gespreide betaling in de Wahn.⁴⁴ Eén van de voorwaarden voor het kunnen treffen van een betalingsregeling is bovendien dat de vervaltermijn van de tweede aanmaning nog niet is verstreken. Op het moment dat gijzeling dreigt, is dat moment al geruime tijd voorbij. Mensen die op dat moment nog om een betalingsregeling vroegen, kregen nul op rekest.

3.5 Moeilijk om een ingang te vinden voor een oplossing op maat

Zoals genoemd had de helft van de mensen die bij de Nationale ombudsman klaagden eerder al bij het CJIB aan de bel getrokken. Desondanks was het ze niet gelukt om tot een oplossing te komen. Ook hulpverleners, bewindvoerders e.d. die voor hun cliënten contact zochten met het CJIB, gaven dit signaal af. Naar aanleiding van deze klachten is de Nationale ombudsman veelal tussenbeide gekomen met het verzoek aan het CJIB om met een oplossing te komen, zoals het treffen van een betalingsregeling of zelfs het opheffen van de gijzeling. In de zaak waarin een vrouw voor haar zwager (die jarenlang door twee mannen was uitgebuit en boetes had gekregen voor voertuigen die de mannen op zijn naam hadden gezet) klaagde dat het CJIB en de CVOM niet adequaat op haar brieven hadden gereageerd, heeft de Nationale ombudsman de klacht gegrond verklaard en een openbaar rapport uitgebracht.⁴⁵ De tussenkomst van de Nationale ombudsman had in deze dossiers echter niet nodig moeten zijn.

*'Velen van hen leven geïsoleerd, zijn soms zorgmijders en hebben dramatische schulden. Ze zijn soms laaggeletterd en maken de post van de overheid niet open. Een zitting van de kantonrechter in verband met een vordering gijzeling wordt niet als een lichtpuntje gezien, maar is eerder beangstigend. Ik heb veel contact met het CJIB. Aanvankelijk lukt het vaak wel om iets voor mijn cliënten te regelen, zoals betalen in termijnen, maar uiteindelijk moeten boetes binnen 36 maanden betaald zijn. Dat is voor mijn cliënten onmogelijk. Ik ervaar het CJIB als log en star. Er wordt te weinig naar de draagkracht van betrokkene gekeken. Er is te weinig maatwerk mogelijk.'*⁴⁶

De Nationale ombudsman schreef over zijn ervaringen in 2014 dat burgers bij het frontoffice van het CJIB geregeld geen gehoor vonden bij bijvoorbeeld een verzoek om betaling in termijnen, terwijl zij na het indienen van een klacht (al dan niet via de Nationale ombudsman) wel tot een oplossing konden komen. De Nationale ombudsman heeft eerder al aan het CJIB geschreven dat het erop lijkt dat van de burger een grote mate van assertiviteit en doorzettingsvermogen wordt gevraagd om in een (mogelijk gegronde) klacht gehoord te worden. Zij weten de weg naar de klachtbehandelaars - in het backoffice van het CJIB - niet altijd te vinden en lijken ook niet altijd te worden geïnformeerd over de mogelijkheid om een klacht in te dienen door de medewerkers van de frontoffice van het CJIB.⁴⁷

3.6 Impact en consequenties van (dreigende) gijzeling

Het grootste probleem waar burgers tegenaan lopen is dat zij, ondanks het feit dat zij geen financiële middelen hebben om een sanctie te voldoen, toch worden gegijzeld. Bijna alle burgers die zich tot de Nationale ombudsman wendden, gaven aan dat zij in de financiële problemen zaten en niet bij machte waren om het openstaande bedrag te betalen. Mensen vertelden de Nationale ombudsman dat ze bang waren dat ze gegijzeld zouden worden, waardoor de problemen nog groter werden, bijvoorbeeld

⁴⁴ Cijfers die in het kader van het onderzoek door het CJIB zijn aangeleverd.

⁴⁵ Rapport Nationale ombudsman, 2015/158, 2 november 2015.

⁴⁶ Zo meldde een juridisch dienstverlener, werkzaam bij een grote zorginstant die veel mensen bijstaat met psychiatrische klachten, verslaving en / of multi-problematiek.

⁴⁷ [Brief](#) Nationale ombudsman van 24 maart 2015 aan het CJIB.

door het verlies van hun baan, of de stopzetting van een uitkering. Mensen die na gijzeling weer vrij kwamen, maar nog steeds een openstaande boete hadden, waren onzeker over de vraag of en wanneer hen weer een nieuwe gijzeling boven het hoofd hing.

Ook blijkt uit de klachten dat verzoekers, onder druk van het dwangmiddel gijzeling, overgaan tot betaling van de boetes, terwijl het geld eigenlijk bedoeld was voor eten.

*'Een ander geval van medio januari 2015: de politie stond bij mevrouw aan de deur. Ze moest direct betalen, anders zou ze gegijzeld worden. Deze mevrouw was bang om gegijzeld te worden en heeft onder druk toen haar laatste leefgeld aangesproken. Zij kon dus de rest van de maand geen eten meer kopen voor haar en haar twee kinderen.'*⁴⁸

Uit onderzoek van Jungmann blijkt ook dat mensen, vanwege het niet kunnen treffen van een betalingsregeling met het CJIB of de dreiging van gijzeling, gestimuleerd worden om hoe dan ook aan het CJIB te betalen. In sommige situaties betekent dit dat mensen, om een betaling mogelijk te maken, nieuwe schulden moeten maken. Deze nieuwe schuld kan het vervolgens bijvoorbeeld weer lastig maken om in aanmerking te komen voor een schuldhulpverlening.⁴⁹

3.7 Verdwijnen van gesubsidieerde rechtsbijstand

Per 1 januari 2014 wordt rechtsbijstand voor gijzelingszaken niet meer gesubsidieerd.⁵⁰ Een advocaat liet de Nationale ombudsman weten dat hij voordien veel cliënten bijstond in gijzelingszaken. Zijn indruk was dat zeker de helft van de betrokkenen niet in staat was om hun boetes te betalen. Sinds het wegvallen van de vergoeding staat hij geen cliënten meer bij.

Het huidige beleid is dat rechtsbijstand voor het verweer tegen een vordering tot gijzeling geen toevoeging wordt verstrekt in verband met de zelfredzaamheid van de rechtzoekende, ongeacht de hoogte van het financieel belang. Op de zitting wordt niet meer ingegaan op de inhoud van de zaak. In een gijzelingszaak kunnen alleen argumenten worden aangevoerd die betrekking hebben op de financiële situatie van rechtzoekende. Deze argumenten zijn feitelijk van aard, hiervoor is de bijstand van de advocaat niet noodzakelijk.⁵¹

Per 1 april 2015 heeft de Raad voor Rechtsbijstand zijn beleid aangepast op een punt dat mede voor gijzelingskwesaties van belang is. Het leven weer op de rails krijgen is een zwaarwegend belang om eenmalig een toevoeging te verstrekken.⁵² Als voorbeeld wordt genoemd: 'Rechtzoekende krijgt elke maand meerdere boetes. Rechtzoekende kan niet betalen, gijzeling dreigt. Om nog meer boetes in de toekomst te voorkomen en het leven van rechtzoekende op de rails te zetten, is rechtsbijstand noodzakelijk.'⁵³

Als er geen sprake is van het leven weer op de rails krijgen, wordt geen toevoeging verstrekt. Als betrokkene overigens gegijzeld zit, kan er wel weer een toevoeging worden verstrekt voor een civiel kort geding met als doel opheffing van de gijzeling.

48 Een hulpverlener in haar klacht bij de Nationale ombudsman.

49 *Onoplosbare schuldsituaties*, Jungmann e.a., Hogeschool Utrecht, 2014, p. 12.

50 Uit de werkinstructie voor WAHV-zaken van de [Raad voor Rechtsbijstand](#), laatst geraadpleegd oktober 2015.

51 Uit de werkinstructie voor WAHV-zaken van de Raad voor Rechtsbijstand, laatst geraadpleegd oktober 2015.

52 Zie ook ECLI:NL:RVS:2015:2710, 26 augustus 2015.

53 [Kennismijzer](#) Raad voor Rechtsbijstand, laatst geraadpleegd oktober 2015.

3.8 Financiële en andere problemen bij de burger

Veel mensen die zich tot de Nationale ombudsman wendden, hadden niet alleen problemen met het CJIB, maar hadden ook te maken met terugvorderingen van de Belastingdienst, de wanbetalerspremie voor het niet betalen van de zorgverzekering en schulden bij bedrijven. Daarbij valt te denken aan betalingsachterstanden voor gas en licht, maar ook de huur. In het overgrote deel van de dossiers gaf de burger aan dat er sprake van betalingsonmacht. Veelal bleek ook dat betrokkenen het overzicht kwijt zijn van het totaal aantal openstaande (Wahv-)boetes en andere financiële verplichtingen. Bij een deel van de mensen spelen er ook nog andere problemen, bijvoorbeeld psychische problemen.

In opdracht van stichting Verslavingsreclassering GGZ deed de Hogeschool Utrecht onderzoek naar de problematische schuldenpositie van cliënten van de verslavingsreclassering. Circa 70% van hen heeft vorderingen openstaan bij het CJIB. Voor een deel van deze vorderingen geldt dat ze de opbouw van een stabiel leven zwaar kunnen ontregelen, omdat er bij wanbetaling wordt overgegaan tot gijzeling.⁵⁴

In de zaken die bij de Nationale ombudsman binnenkwamen, was er in ruim een derde van de gevallen sprake van een bewindvoerder, een familielid of een andere instantie die contact opnam. Dit is een indicatie dat er sprake is van onmacht bij de betrokkene zelf om het overzicht weer te krijgen en op zoek te gaan naar oplossingen.

*'Ik ben werkzaam in een gevangenis waar 'gegijzelden' worden gedetineerd. Sommigen voor de vijfde keer voor dezelfde boete(s). Het zorgt ervoor dat ik aan het werk blijf, maar ik stoor me enorm aan de zinloosheid van deze gijzelingen. In de uitzending (van Radar) zien we mensen die nog voor zichzelf opkomen maar in de dagelijkse praktijk zie ik mensen die dat niet eens kunnen. Daklozen, uitkeringstrekkers en (illegale) buitenlanders, vaak in een verwaarloosde gezondheidstoestand. (...) Zonder in details te willen treden kost dat vele malen meer dan die genoemde 200 euro per dag per gedetineerde. Ik heb de oplossing niet maar ik vind het onverteerbaar dat dit de maatschappij (en dat zijn wij allemaal) zoveel geld kost.'*⁵⁵

3.9 Gedrag van mensen met financiële problemen

Uit onderzoek is gebleken dat het hebben van financiële problemen bij mensen van invloed is op hun denken en hun gedrag. De schaarste aan geld leidt ertoe dat mensen meer bij de dag gaan leven en de kwaliteit van hun besluitvorming afneemt. Onbedoeld staat deze houding het oplossen van de financiële problematiek vaak in de weg. In de context van dit proces is er een groep die bijvoorbeeld de post niet meer opent of niet (meer) op afspraken verschijnt. Deze mensen worden zo in beslag genomen door het leven bij de dag dat ze geen bandbreedte meer hebben om het gedrag te vertonen dat nodig is voor een duurzame oplossing.⁵⁶

N. Jungmann, lector schulden en incasso aan de Hogeschool Utrecht, stelt dat 'het proces van de Wahv in het licht van het voorgaande als risico heeft dat mensen die door schaarste anders handelen onbedoeld en ten onrechte worden aangemerkt als *niet-willers*. Er is een grote kans dat een gebrek aan handelen wordt geïnterpreteerd als niet gemotiveerd'.⁵⁷

54 N. Jungmann e.a., *Gevangen in schuld*, Hogeschool Utrecht, 2 juli 2014.

55 Website van tv-programma Monitor, reactie op een oproep van 9 april 2015 van de redactie.

56 N. Jungmann, P. Wesdorp, *Wat is de plek van financiën in gezinsplannen? Financiële problemen veranderen gedrag*, WMO Magazine (3), juni 2015.

57 Interview van een onderzoeker van de Nationale ombudsman met N. Jungmann, 26 juni 2015.

3.10 Tot slot

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van de ervaringen van burgers die boetes hebben, maar deze niet kunnen betalen. Waarom belanden zij in een situatie van (dreigende) gijzeling? Voor een deel komt het omdat de burger wel actie onderneemt, maar geen oplossing vindt voor zijn situatie, omdat er bijvoorbeeld geen betalingsregeling mogelijk is, of bijvoorbeeld omdat betrokkene een voertuig niet van zijn naam krijgt. Er blijkt ook een groep mensen te zijn die niet (meer) in actie komt, Dit kan komen doordat zijn hun eigen (financiële) situatie niet meer overzien.

Niet alleen de burger liep tegen problemen aan. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat organisaties die betrokken zijn bij de invordering van boetes ook de nodige problemen signaleren in het systeem. Hiervan wordt in het volgende hoofdstuk verslag gedaan.

Aan de hoogedelgestrengde heer van Zutphen
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

DE NATIONALE OMBUDSMAN

datum inkomst : 25 AUG 2015

registratienummer :

team :

*Betreft: melding van ongewenste effecten van een tweetal gijzelingsacties bij dhr.
wonende*

22 augustus 2015

Hoogedelgestrengde heer van Zutphen,

Als diaken van een kerkelijke gemeenschap in [redacted] ben ik een paar maanden geleden in contact gekomen met een schrijnend geval van gijzeling, waarover ik enkele weken geleden reeds telefonisch contact met één van uw medewerkers heb gehad. Het betrof de echtgenoot van een gemeentelid van onze geloofsgemeenschap. Betrokken mevrouw gaf in maart jl. aan dat haar man voor de tweede keer in gijzeling was genomen vanwege het feit dat een onverzekerde bromfiets, ongebruikt, in de berging stond. Mevrouw was zeer ontdaan, mocht geen contact hebben met haar echtgenoot en wist zich geen raad.

Toen ondergetekende zich in deze zaak ging verdiepen, bleek dat de heer [redacted] reeds voor de 2^e keer gegijzeld te zijn. Hij trof vervolgens een echtpaar aan dat ogenschijnlijk voor zichzelf kon zorgen, maar uiteindelijk handelingsonbekwaam bleek en in de schulden gekomen is, doordat boetes rondom één vergrijp zich opstapelden, waarop zij niet adequaat wisten te handelen.

Het opleggen van boetes, inclusief het gebruik van dwangmiddelen, als verhoging van boete, beslaglegging en gijzeling had uiteindelijk het effect dat de heer [redacted] geestelijk compleet de weg kwijt is geraakt en naast zich niemand aantrof die het van hem over kon nemen. Meneer heeft, mede door de gijzelingsacties geestelijk dermate forse tikken opgelopen, dat deze uiteindelijk in zijn totaliteit niet meer tot handelen in staat was. Het CJIB gaat vervolgens door met het automatisch opeenstapelen van sanctie op sanctie en verzuimt daarbij naar de persoonlijke omstandigheden te kijken. Dit proces heeft zich 2,5 jaar kunnen voortslepen zonder dat een overheidsinstantie, die wel gijzelingen inzet en opdracht geeft tot beslaglegging, onderzoekt wat er werkelijk achter de deuren afspeelt. In totaal lopen er 11 zaken bij meneer doordat de overtreding, bij niet handelen, elke 3 maanden automatisch een volgende overtreding (administratieve sanctie) bewerkstelligt.

Dat de overheid een taak heeft in het handhaven van de wet staat buiten discussie. Dat de overheid sancties oplegt, indien iemand niet aan de wettelijke verplichtingen voldoet, is ook een logisch gegeven. Dit gegeven ontslaat de overheid echter niet van haar verantwoordelijkheid ook oog te hebben voor de zwakkeren in de samenleving, die niet goed in staat zijn voor zichzelf te zorgen. Daarnaast kunnen er vraagtekens gezet worden bij het type sanctie dat ingezet wordt.

De middelen die in dit geval zijn ingezet, staan in geen verhouding tot het vergrijp. Er wordt van uit gegaan dat het inzetten van zwaardere middelen mensen dwingt tot handelen. Gemist wordt de helpende hand van diezelfde overheid om het ontstane probleem in goede banen te leiden. Dit is zeker van belang bij mensen die door omstandigheden in een isolement terecht zijn gekomen en onbekwaam tot handelen.

Door tussenkomst van ondergetekende heeft hij het proces kunnen stoppen door de registratie van de ongebruikte snorfiets te beëindigen, de bromfiets af te voeren en bij de laatste 3 zaken getracht een hernieuwde gijzeling te voorkomen. Ter informatie treft u mijn bezwaar ten aanzien van de laatste twee zaken aan en een kopie van een nog lopend beroep bij de kantonrechter.

De achtergrond van mijn brief is, enerzijds melding bij de ombudsman m.b.t. onterechte gijzelingsacties, om deze toe te voegen aan uw dossier, anderzijds genoegdoening naar het betrokken echtpaar te bewerken, als ook een bewustwording bij justitie te bewerken dat andere middelen mogelijk effectiever zijn dan het opeenstapelen van sancties waardoor mensen zowel geestelijk als financieel in de problemen komen.

In dit geval was het effectiever geweest om na het negeren van een sanctie tegen een onverzekerde bromfiets, deze in beslag te nemen, zodat daarmee zeker gesteld wordt dat niet onverzekerde gereden wordt. Overigens dient nadrukkelijk vermeld te worden dat geen overtreding is begaan m.b.t. het rijden op een onverzekerde bromfiets. De bromfiets heeft al die tijd ongebruikt in een berging gestaan.

In het vertrouwen dat u zich richting overheid zult inzetten om andere middelen dan gijzeling in te zetten om het beoogde doel te bereiken, teken ik,

Met vriendelijke groet,

Bijlagen

- beroepschrift 25 juli 2015
- bezwaar dd. 9 juni 2015
- bezwaar dd. 16 mei 2015
- beslissing van de officier van justitie dd. 01-07-



Hoofdstuk 4 Knelpunten in het systeem

4.1 Inleiding

*'Los van het feit dat er ook mensen zijn die met hun eventueel beperkt vermogen proberen de zaken zelf op te lossen bij de RDW en het CJIB, komen zij er gewoon niet doorheen. Het ligt dus ook niet aan het willen, maar het niet weten of niet kunnen. Wij zien het gewoon in de systemen: steeds om de drie maanden komen de sancties binnen, elke keer op hetzelfde kenteken. En het probleem zit hem ook in de verhogingen.'*⁵⁸

Uit de vele signalen die de Nationale ombudsman ontving voor en tijdens zijn onderzoek, bleek dat het invorderingssysteem, waarbij gijzeling als uiterste dwangmiddel kan worden ingezet, verschillende knelpunten vertoonde. In het vorige hoofdstuk hebben we stilgestaan bij de problemen waar burgers tegenaan liepen op het moment dat zij sancties wel wilden, maar niet konden betalen.

In dit hoofdstuk staan de knelpunten in het systeem centraal, zoals deze door organisaties binnen de keten werden ervaren en door de ketenpartners naar voren werden gebracht tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman. Die knelpunten waren voor kantonrechters zo serieus dat zij in het voorjaar van 2015 lieten weten geen vorderingen gijzeling meer te behandelen. Het systeem was niet langer werkbaar. Vervolgens heeft de CVOM besloten om slechts 'mondjesmaat' machtigingen gijzelingen aan de kantonrechters voor te leggen.⁵⁹ Hierdoor is het systeem min of meer tot stilstand gekomen. In dit hoofdstuk staan de knelpunten centraal die speelden tot het moment dat het systeem werd stilgelegd.

4.2 Boetes voor verzekerings- of APK-plicht

Het eerste knelpunt dat aan de orde komt is de overheveling van de verzekeringsplicht en APK-keuringsplicht voor voertuigen naar de Wahv. De staatssecretaris van V&J constateerde in juli 2015 dat sancties in het kader van artikel 30 lid 2 Wam minder goed worden betaald dan andere Wahv-sancties. Personen met een sanctie op grond van artikel 30 lid 2 Wam komen vaker in de verhaal- of dwangfase terecht en er is een toename van het aantal Wam-zaken waarin het OM gijzeling vordert bij de rechter. Personen die niet alsnog een verzekering afsluiten, worden meerdere keren per jaar beboet, aldus de staatssecretaris.⁶⁰

Verschillende ketenorganisaties gaven eveneens aan dat door de overheveling van de Wam naar de Wahv het aantal sancties is toegenomen, hetgeen weer van invloed is geweest op het aantal gijzelingen. Tijdens de rondetafelbijeenkomst van 9 juli liet de RDW weten:

'De burger is in eerste instantie degene die in actie moet komen - het kenteken schorsen, het voertuig verkopen of alsnog verzekeren - als hij een boete krijgt voor een brommer die niet meer rijdt. Verder geldt dat de RDW een overtreding constateert en dat aan het CJIB meldt. Dan gaat een burger het systeem in. De RDW kan bijvoorbeeld niet zien of een boete vervolgens betaald wordt en weet niet of het iemand is die ook met het voertuig rijdt. Het kan trouwens ook iemand zijn die de boete wel betaalt en de verzekering niet. Die krijgt dan drie maanden later weer een bekeuring. Er vindt geen terugkoppeling plaats vanuit het CJIB.'

58 Reactie van de parketpolitie.

59 Zoals de hoofdofficier van justitie tijdens de rondetafelbijeenkomst van 9 juli 2015 heeft meegedeeld.

60 Brief aan de Tweede Kamer van 13 juli 2015 met beantwoording van Kamervragen van de leden Van Oosten en Visser over het innen van financiële sancties.

Ook de politie wees de Nationale ombudsman erop dat een groot deel van de schrijnende gevallen betrekking heeft op de zogenaamde registercontroles van de RDW. Over het algemeen geen boetes vanwege actief handelen (bijvoorbeeld rondrijden in een onverzekerde voertuig), maar boetes voortvloeiend uit het enkele feit dat iemand een voertuig op (zijn) naam heeft of had staan. Een betrokkene die ooit een kenteken op naam heeft gezet en het betreffende voertuig (en de bijbehorende documenten) niet (meer) in bezit heeft, kan een onophoudelijke stroom aan boetes binnen krijgen.⁶¹ De korpschef van de Nationale politie stelde:

*'Wat hier geldt is de wet van de afnemende meeropbrengst. Waarom stoppen we alles in het systeem? Je zou kunnen zeggen dat als iemand na een eerste Wam-overtreding niet reageert, er al iets raars aan de hand is.'*⁶²

Ook de Raad voor de rechtspraak gaf aan het als problematisch te ervaren dat onverzekerde, maar niet meer bestaande brommers en auto's tot vele duizenden euro's aan Mulderboetes leiden, terwijl de incasso van de hoge schulden die daarmee verband houden als buitengewoon onbillijk wordt ervaren.⁶³

A. Dijkstra, raadsheerplaatsvervanger bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, stelde in zijn artikel over de Wahv dat in veel gevallen (overigens niet in alle) aan de ontstane problemen een onjuist handelen van een betrokkene ten grondslag ligt, bijvoorbeeld het in goed vertrouwen meegeven van de eigendoms- en of kentekenpapieren, voordat een vrijwaringbewijs is verkregen van bijvoorbeeld een sloperij. Desalniettemin vraagt Dijkstra zich nadrukkelijk af in hoeverre de handhaving via de registercontrole haar doel voorbij schiet, als blijkt dat het betrokken motorvoertuig niet meer aan het verkeer deelneemt of kan deelnemen. De registercontrole is een belangrijk instrument om het niet-naleven van de verzekeringsplicht te ontdekken, maar het doel ervan staat niet op zichtzelf: het gaat erom te vermijden dat door onverzekerde voertuigen aan het verkeer wordt deelgenomen.⁶⁴

4.3 Pas laat in de keten zicht op de persoon achter de beschikking

Ook blijkt uit de reacties van verschillende betrokken organisaties, dat er op dit moment in de invorderingsprocedure nauwelijks zicht is op de mens achter de (veelheid aan) beschikkingen.

De minister heeft aangegeven dat de beschikkingen en aanmaningen in het kader van de Wahv zoveel mogelijk geautomatiseerd verwerkt en aangemaakt worden. Dit betekent dat in de inningsfase bij het CJIB geen overzicht bestaat van de openstaande vorderingen per burger, zijn betalingsgedrag en zijn financiële situatie, aldus de minister.

*'Gelet op de instroom van jaarlijks circa 9 miljoen zaken en het grote aantal personen dat na ontvangst van de beschikking, de eerste of de tweede aanmaning betaalt (93%), is het niet nodig en ook feitelijk onmogelijk in deze fase voor alle afzonderlijke zaken tot een inhoudelijke beoordeling te komen.'*⁶⁵

Volgens de minister krijgt het CJIB gedurende het proces over het algemeen in beperkte mate inzicht in de financiële situatie van betrokkene. Dit gebeurt indien betrokkene (of een gemachtigde) hier zelf actief melding van maakt, of indien betrokkene geregistreerd staat in bepaalde registers. Bij de toepassing van instrumenten heeft het CJIB dus vaak niet meer dan een indicatie van de financiële situatie van betrokkene. Indien bijvoorbeeld de toepassing van verhaal zonder dwangbevel niet slaagt

61 Reactie van de korpschef van de Nationale Politie van 31 maart 2015 op het onderzoek van de Nationale ombudsman.

62 Tijdens de rondetafelbijeenkomst op 9 juli 2015.

63 Brief van de Raad voor de rechtspraak aan de Nationale ombudsman van 25 april 2015.

64 A. Dijkstra, *De Wahv: kritische noten*, Verkeersrecht 2015/1.

65 Brief van de minister van V&J aan de Nationale ombudsman van 13 maart 2015.

wegens een gebrek aan saldo, betekent dit volgens de minister niet dat de betrokkene (continu) over onvoldoende middelen beschikt om de sanctie te betalen. Ter aanvulling stelt de minister:

*'Ik vind het van belang te benadrukken dat (...) sancties voortvloeien uit het gedrag van de betrokkenen zelf. Van de betrokkene mag dan ook worden verwacht dat hij op enig moment in het proces van tenuitvoerlegging zelf kenbaar maakt (of laat maken) dat er sprake is van betalingsonmacht en dit op een deugdelijke manier onderbouwt. Hierin is dus nadrukkelijk een verantwoordelijkheid voor de betrokkene zelf weggelegd.'*⁶⁶

Verschillende kantonrechters stelden al eerder in hun uitspraken dat zij zagen dat het CJIB en het OM door het proces waarbinnen zij werken (met alleen een beschikkingsnummer) niet in staat zijn om aan te geven hoeveel vorderingen een betrokkene open heeft staan. Volgens deze kantonrechters zijn het CJIB en het OM niet in staat om in dit geautomatiseerde systeem een probleem 'in zijn totaal aan te pakken':

*'Iedere zaak wordt individueel behandeld waarbij in iedere zaak (geautomatiseerd) het totale pakket aan verhaalsmogelijkheden en dwangmiddelen worden afgewerkt, zonder oog te hebben voor de mens achter de boetes.'*⁶⁷

Deurwaarder

In zijn reactie liet de minister van Veiligheid en Justitie weten, dat als de betrokkene niet in de inningsfase tot (volledige) betaling is overgegaan, in de incassofase kan worden geprobeerd om verhaal te nemen. Indien dit verhaal zonder dwangbevel niet kan worden toegepast of bij gebrek aan (voldoende) saldo niet slaagt, kan 'verhaal met dwangbevel' worden toegepast. Daarvoor wordt een gerechtsdeurwaarder ingeschakeld. De deurwaarder kan een zaak om verschillende redenen afronden. De reden voor afronding, kan iets zeggen over de financiële positie van de betrokkene.

De Raad voor de rechtspraak liet weten dat kantonrechters de informatie van de deurwaarder veelal missen in het dossier. Volgens de Raad blijkt in die zaken niet wat de deurwaarder ertoe bracht om af te zien van het treffen van nadere incassomaatregelen, terwijl de officier van justitie en het CJIB daarna kennelijk nog wel van mening zijn dat er sprake is van betalingsonwil en niet van betalingsonmacht. Eén van de redenen voor de rechtbank Amsterdam om begin 2015 de vorderingen af te wijzen wanneer betrokkene niet naar de zitting kwam, vloeide voort uit eigen onderzoek dat liet zien dat eerder in het inningstraject al was gebleken dat mensen niets hadden. Er was bijvoorbeeld al tevergeefs een deurwaarder langs gestuurd. Desondanks werden die zaken wel door het OM/CJIB aan de kantonrechter voorgelegd.⁶⁸

*'De deurwaarder zou juist informatie aan het CJIB moeten teruggeven. Als de deurwaarder na contact met de schuldenaar zegt: dit wordt niets, hou dan op met de incasso.'*⁶⁹

Maar soms pas aan het einde van de keten, als de burger bij de kantonrechter wordt opgeroepen, kan er meer zicht komen op de persoonlijke situatie. Tenminste, als de burger verschijnt:

66 Brief van de minister van V&J aan de Nationale ombudsman van 13 maart 2015.

67 Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 25 juli 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:6072.

68 *Rechters weigeren wanbetalers in de cel te stoppen*, NRC, 7 april 2015.

69 Tijdens de rondetafelbijeenkomst op 9 juli 2015 door de korpschef van de Nationale politie opgemerkt.

*'Het probleem zit bij mensen die niet naar de zitting komen en hun post niet openmaken.'*⁷⁰

Politie

In die gevallen is het veelal pas de politie die zicht krijgt op de mens achter de sanctie (dit kan overigens ook al voor een zitting van de kantonrechter, in het kader van de buitengebruikstelling van een voertuig).. De politie liet in haar reactie weten in de uitvoering regelmatig te worden geconfronteerd met 'schrijnende gevallen'. Hierbij valt te denken aan een alleenstaande moeder waarvan de 'ex' een auto op haar naam heeft gezet en boetes nooit betaalt. Ook betreft het soms werklozen, (ex-)verslaafden, bejaarden of ernstig zieke mensen. Dat dit de betrokken politieambtenaren regelmatig voor dilemma's stelt, behoeft nauwelijks nader betoog, aldus de politie. In deze gevallen probeert de politie in overleg met het CJIB wel tot een werkbare oplossing te komen, maar het leveren van dit maatwerk kost veel tijd en organisatie bij de politie. 26 wijkagenten uit Noord-Brabant wendden zich afzonderlijk met een brief tot de Nationale ombudsman. Ze werken in wijken waar veel maatschappelijke problemen zijn en mensen grote moeite hebben om financieel het hoofd boven water te houden. Zij vroegen de Nationale ombudsman iets aan deze problematiek te doen:

'Het gaat vaak om mensen die al met hulpverlening en / of schuldsanering te maken hebben. Steeds vaker vormen CJIB-boetes (en dan vooral de automatisch gegenereerde Wam/APK-boetes) en de enorme verhogingen een probleem. Bijvoorbeeld het dreigen met gijzeling van de moeder van een jong gezin, waarvan de vader ziek thuis zit.'

4.4 Onvoldoende gemotiveerde verzoeken tot machtiging tot gijzeling

Uit de reactie van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat er bij de kantonrechters het nodige ongenoegen bestaat over de motivering van de verzoeken zoals de officier van justitie tot en met april 2015 indiende. Die motivering is onvolledig en, naar blijkt, soms zelfs feitelijk onjuist, aldus de Raad voor de rechtspraak.⁷¹ Begin 2015 riep de rechtbank Amsterdam geen mensen meer op voor een zitting omdat de Rechtbank alle gijzelingsverzoeken in de toen gebruikelijke vorm ging afwijzen.

*'Ik heb nog nooit een dossier gezien op grond waarvan je kan aannemen dat mensen boetes niet willen betalen.'*⁷²

In een nieuwsbericht van 25 februari 2015 op zijn website informeert de Raad voor de rechtspraak het publiek als volgt over de ontwikkelingen:⁷³

'Vinden rechters dat mensen die verkeersovertredingen begaan niet de cel in hoeven?

Wie een verkeersovertreding begaat en daarvoor een bon krijgt, moet in principe betalen. Maar er zijn mensen die echt niet kunnen betalen. Bijvoorbeeld omdat ze in de schuldsanering zitten, failliet zijn verklaard of in scheiding liggen. Wie een boete niet betaalt en geen beroep aantekent, krijgt na diverse aanmaningen een oproep om voor de kantonrechter te verschijnen. Die beoordeelt of deze persoon gegijzeld mag worden. Dat betekent dat de politie hem of haar ophaalt en maximaal vijftien dagen opsluit, om tot betaling te prikkelen. Maar als je geen geld hebt, heeft zo'n drukmiddel geen zin. Rechters hebben de indruk dat het bij de verzoeken tot gijzeling steeds vaker gaat om mensen die echt niet kunnen betalen.

70 Zoals de kantonrechter tijdens de rondetafelbijeenkomst op 9 juli 2015 stelde.

71 Stelde de Raad voor de rechtspraak in de reactie aan de Nationale ombudsman van 24 april 2015.

72 *Rechters weigeren wanbetalers in de cel te stoppen*, NRC 7 april 2015.

73 '[Vijf vragen over boetes en gijzeling](#)' Het betreft drie (van de vijf) vragen die hier het meest relevant zijn.

De Amsterdamse kantonrechters vragen daarom aan het OM en het CJIB (dat de boetes int) om voortaan bij gijzelingsverzoeken aannemelijk te maken dat het gaat om mensen die niet willen betalen. In andere gevallen zijn zij van plan het verzoek tot gijzeling af te wijzen. Daarmee passen de rechters de wet toe. Die zegt nadrukkelijk dat gijzeling bedoeld is voor mensen die wel kunnen, maar niet willen betalen. Met het afwijzen van een gijzelingsverzoek blijft de verplichting om de boete te betalen overigens bestaan. Mocht de veroordeelde in betere doen komen, dan zal hij/zij alsnog moeten betalen.

Als je geld hebt om in een auto te rijden, kan je toch ook een boete te betalen?

Dat klinkt logisch. Het gaat hier echter niet alleen om snelheidsovertreders, maar ook om mensen die bijvoorbeeld door rood fietsen of lopen. En het gaat niet alleen om verkeersboetes, maar ook om overtreding van de Algemeen Plaatselijke Verordening. Denk aan een bon voor fietsen in de winkelstraat, je hond op de verkeerde plaats laten loslopen, wildplassen of slapen op straat. Ook die boetes int het CJIB en ook daarvoor kan je uiteindelijk gegijzeld worden. (...)

Is het wel in verhouding om mensen voor een lichte overtreding - bijvoorbeeld wildplassen - uiteindelijk te gijzelen?

Dat is precies de vraag die de rechter probeert te beantwoorden als hij een verzoek tot gijzeling krijgt voorgelegd. De rechter doet dit het liefst door op de zitting vragen te stellen aan de overtreder. Maar het probleem is dat relatief weinig mensen tegen wie gijzeling wordt gevraagd, op zitting verschijnen. Het opkomstpercentage ligt tussen de 10 en de 20 procent.⁷⁴ Dan is de rechter afhankelijk van de informatie die de officier van justitie geeft. Die informatie is vaak heel beperkt en gaat nauwelijks in op de situatie van de persoon in kwestie. Terwijl de rechter moet oordelen over de inzet van een zwaar middel, namelijk gijzeling. (...)

Medewerkers van de Nationale ombudsman hebben tijdens het onderzoek in maart en april 2015 op vier plaatsen rechtzittingen bijgewoond waar vorderingen gijzeling werden behandeld, zowel in Wahv-zaken als naar aanleiding van niet betaalde geldsomstrafbeschikkingen.⁷⁵ Belangrijke bevindingen uit de (totaal) circa 80 zaken waarin betrokkene bij de zitting aanwezig was:

- Slechts een enkele keer werd de vordering toegewezen bij iemand die ook op zitting verschenen was; het ging bijvoorbeeld om iemand die het niet eens was met de boete en niet wilde betalen.
- Regelmatig kreeg betrokkene 'uitstel': de vordering gijzeling werd voorwaardelijk toegewezen, maar betrokkene kreeg nog een jaar om de boete te betalen.
- In alle andere zaken werd geen machtiging verleend wegens de financiële situatie: schulden, een uitkering waarop al wordt gekort, enzovoorts.
- Nogal eens kwam een bewindvoerder mee, of was hij aanwezig namens de betrokkene. Mensen vertelden vaak spontaan of in antwoord op een vraag van de rechter, dat een verzoek om een betalingsregeling door het CJIB was afgewezen.

4.5 Gijzeling als ultimum remedium?

Gijzeling is door de wetgever bedoeld als ultimum remedium. Zoals de Raad voor de rechtspraak ook aangeeft, gaat het om een dwangmiddel met grote impact. Voor het vorderen van gijzeling op grond van artikel 28 Wahv is vereist dat geen of geen volledig verhaal heeft plaats gevonden. Dat moet de officier van justitie motiveren. Volgens de Raad blijkt zelden dat uitputtend is getracht te incasseren. Kantonrechters hadden eerder in individuele uitspraken al opgemerkt dat uit het dossier dat zij door het CJIB en het OM krijgen voorgelegd, vaak onvoldoende blijkt of voldaan is aan het

⁷⁴ In de reactie aan de Nationale ombudsman schrijft de Raad voor de rechtspraak zelfs dat minder dan 10% van de opgeroepen mensen ook daadwerkelijk op de zitting verschijnen.

⁷⁵ In februari en maart 2015 bij rechtbanklocaties Den Haag, Leiden, Leeuwarden en Utrecht.

subsidiariteitsvereiste, inhoudende dat eerst alle minder zware middelen moeten zijn toegepast om de openstaande boete in te vorderen.

*'Nergens uit blijkt welke inspanningen het CJIB zich daadwerkelijk heeft getroost bij de toepassing van de minder ingrijpende dwangmiddelen. Door zo te handelen en te beslissen handelt de officier van justitie (en het CJIB) in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.'*⁷⁶

Ook door de grote aantallen gijzelingsverzoeken die door het CJIB en het OM aan de kantonrechters worden voorgelegd, kunnen er volgens de kantonrechters vraagtekens bij worden gezet of gijzeling het ultimum remedium is.

4.6 Einde van het traject

Hiervoor is al beschreven dat het de politie is die aan het einde van het traject de betrokkene ophaalt en overbrengt naar de penitentiaire inrichting. Over het feit dat na een gijzeling de boete blijft staan merkt de politie het volgende op:

*'Wat ook vreemd is, is dat van iemand die gegijzeld is, de schuld niet weg is. Als er gegijzeld is, moet het ophouden. Aan het eind van het proces zou je ook de verhogingen eruit moeten halen. In de verschillende fases van het proces kan het humaner. De samenleving zou moeten accepteren dat schrijnende gevallen blijven bestaan.'*⁷⁷

4.7 Tot slot

Naast problemen waar de burger tegen aan is gelopen, signaleren de betrokken instanties zelf ook de nodige knelpunten in de keten. Uit de besproken knelpunten komt naar voren dat er een volledig geautomatiseerd invorderingssysteem is bedacht, waarin pas laat zicht komt op de persoon achter de boete. Pas als de deurwaarder wordt ingeschakeld of als de politie aan de deur komt om een voertuig buitengebruik te stellen (of pas bij gijzeling), krijgt de overheid een kijkje 'achter de voordeur'. Ook uit de vordering tot gijzeling van het OM blijkt onvoldoende waarom er niet is betaald en welke persoon er achter de beschikking schuil gaat. Boetes voor van het niet verzekeren of APK-keuren van een voertuig vormen een apart probleem, onder meer omdat de registers elk kwartaal worden vergeleken en er een nieuwe boete uit kan rollen. Voor burgers die een oplossing willen voor hun boetes kunnen deze knelpunten bepaald vervelend uitpakken. In de reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman en tijdens de rondetafelbijeenkomst op 9 juli 2015 werd door de betrokken instanties gemeld dat er al de nodige verbetermaatregelen waren en werden genomen om het gijzelen van mensen die wel willen, maar niet kunnen betalen tot een minimum te beperken. Van deze maatregelen wordt in het volgende hoofdstuk verslag gedaan.

⁷⁶ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 23 mei 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:CA3719.

⁷⁷ Zoals door de korpschef van de Nationale politie naar voren gebracht tijdens de rondetafelbijeenkomst van 9 juli 2015.

Hoofdstuk 5 Bestaande verbetermaatregelen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de verbetermaatregelen die betrokken instanties reeds in gang hebben gezet. In het laatste hoofdstuk van het rapport geeft de Nationale ombudsman aan hoe hij de recente ontwikkelingen waardeert in het licht van de behoorlijkheidsvereisten en van de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvraag. Allereerst wordt de ontwikkeling besproken van het feit dat Wahv-sancties nu in termijnen betaald kunnen worden.

5.2 Betalingsregeling voor Wahv-sancties werd mogelijk

5.2.1 Behoorlijke invordering door de overheid

Sinds 2012 wendden steeds meer mensen met financiële problemen zich tot de Nationale ombudsman met klachten over de manier waarop de overheid zich als schuldeiser opstelt. Naar aanleiding van deze klachten organiseerde de ombudsman een gesprek met grote uitvoeringsinstanties als de Belastingdienst, het UWV en het CJIB om afspraken te maken over behoorlijke invordering door de overheid. Het ging hierbij om bescherming van de beslagvrije voet, een flexibele houding bij betalingsregelingen, persoonlijk contact met de schuldenaar, et cetera. Het CJIB gaf toen aan dat het treffen van betalingsregelingen voor Wahv-sancties niet mogelijk was.⁷⁸

5.2.2 Vervolgonderzoek uit 2013 van de Nationale ombudsman naar het niet kunnen treffen van betalingsregelingen voor verkeersboetes

Vanwege de toename van het aantal klachten over het niet kunnen treffen van een regeling met het CJIB voor het betalen van verkeersboetes, is de Nationale ombudsman in mei 2013 naar deze problematiek afzonderlijk een onderzoek uit eigen beweging gestart. In het kader van dat onderzoek heeft de Nationale ombudsman in juni 2013 een rondetafelbijeenkomst georganiseerd waarbij het CJIB, het Ministerie van Veiligheid en Justitie, de CVOM en het College van procureurs-generaal aanwezig waren. Alle partijen waren het erover eens dat voor mensen in schrijnende situaties maatwerk mogelijk moet zijn en dat deze situaties zo vroeg mogelijk in de keten herkend moesten worden, en niet pas aan het einde van de keten wanneer slechts het dwangmiddel gijzeling resteert. Er werd afgesproken dat het CJIB, samen met het OM en het ministerie van V&J, zou starten met een pilot (de zogenoemde *pilot schrijnende gevallen*) om de wettelijke mogelijkheden voor betalen in termijnen van verkeersboetes te verkennen en te onderzoeken welke ruimte er in de uitvoeringspraktijk is om voor schrijnende gevallen een passende oplossing te bieden.

5.2.3 Start Pilot Schrijnende Gevallen bij het CJIB

In september 2013 maakte de minister van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van Kamervragen over sterk gestegen aantallen gijzeling ook melding van het feit dat 'het OM en het CJIB inmiddels zijn gestart met de ontwikkeling van criteria aan de hand van voorkomende casuïstiek, hetgeen moet leiden tot een persoonsgerichte aanpak als er sprake is van een onredelijke situatie. Doelstelling is dat voor 1 juli 2014 de uitvoeringsprocessen van het CJIB hierop zijn aangepast. Uitgangspunt is dat opgelegde (verkeers)boetes betaald moeten worden. Er zijn echter schrijnende gevallen waarin op dit uitgangspunt een uitzondering wordt gemaakt en enige coulance betracht wordt.'⁷⁹

⁷⁸ Het rondetafelgesprek vond plaats in november 2012. Van het onderzoek en de uitkomsten heeft de Nationale ombudsman verslag gedaan in rapport 'In het krijt bij de overheid' ([2013/003](#), 17 januari 2013).

⁷⁹ Beantwoording van Kamervragen van het lid Kooiman door minister van V&J, 4 september 2013, Tweede Kamer, 2012-2013, 3145.

Kwadrantenmodel

Op 1 juli 2014 berichtten de bewindslieden van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer over het beleid inzake tenuitvoerlegging van financiële sancties, waaronder met name Wahv-boetes en ook strafbeschikkingen. In deze brief presenteerden zij een zogenoemd kwadrantenmodel.⁸⁰

	Betrokkene wil betalen	Betrokkene wil niet betalen
Betrokkene kan betalen	Stimuleren: betaalgemak vergroten	Handhaven: Instrumenten (dwangmiddelen) inzetten
Betrokkene kan niet betalen	Tijd en ruimte geven: voorzieningen inzetten	Opsporen en bewegen naar een ander kwadrant: per individu bekijken

Het kwadrantenmodel helpt om onderscheid te maken tussen typen debiteuren en de opstelling die de overheid kiest (welke diensten en instrumenten worden ingezet) om tot een snelle en zekere inning te komen. Het biedt handvatten om te komen tot efficiënte, effectieve en maatschappelijk verantwoorde afdoening. In de brief van de minister en de staatssecretaris wordt benoemd dat bij de categorie mensen die wel wil, maar niet kan betalen voorkomen moest worden dat de tenuitvoerlegging, inclusief de inzet van (dure) dwangmiddelen, onverkort wordt doorgezet in situaties waarin dit niet kan leiden tot voldoening van het verschuldigde bedrag en waarin evident onredelijke situaties ontstaan.

Oprichting Team Schrijnende Gevallen bij het CJIB

De pilot schrijnende gevallen toonde aan dat het noodzakelijk was om de mogelijkheden van betalen in termijnen te verruimen. Eind 2014 werd er een voorziening getroffen (een speciaal multidisciplinair team voor schrijnende gevallen) om op beperkte schaal in zaken waarin sprake is van (ernstige) schuldenproblematiek met evident onredelijke situaties tot gevolg termijnbetaling mogelijk te maken. Het doel van de voorziening was om snel en effectief een passende oplossing te bieden door middel van een persoonsgerichte aanpak.⁸¹ De criteria en voorwaarden voor maatwerk in schrijnende situaties luiden nu als volgt.⁸²

'Het CJIB oordeelt aan de hand van onderstaande indicaties in samenhang met het totaalbeeld of aanleiding is om maatwerk toe te passen. Dit maatwerk kan bestaan uit het mogelijk maken van gespreide betaling. De volgende criteria geven een indicatie voor de vraag of zich een evident onredelijke situatie voordoet. Of dat daadwerkelijk zo is, is afhankelijk van de specifieke situatie van de betrokkene:

1. er is sprake van ernstige schuldenproblematiek, en
2. de problematiek is bij voorkeur gemeld of bekend bij een gemeente, bewindvoerder beschermingsbewind of andere (professionele) instelling of actor die in het kader van de schuldenproblematiek activiteiten ontplooit, en
3. een aantoonbaar (zeer) laag besteedbaar inkomen, en

80 Brief van 1 juli 2014 van V&J aan de Tweede Kamer over inning van financiële sancties in het algemeen (Tweede Kamer 2013-2014, 29 279, 202).

81 Brief van 17 december 2014 van de minister van V&J aan de Tweede Kamer, in antwoord op de vragen van het lid Schouw over de stijging van het aantal ombudsmanklachten. De brief vermeldt ook dat in het kader van de pilot is gekeken naar 87 zaken die de Nationale ombudsman bij het CJIB had neergelegd en waarin mogelijk sprake was van zogenoemde 'kennelijke verschrijvingen': mensen die een boete betalen via internetbankieren maar een vergissing maken in het over te maken bedrag, het 16-cijferige betalingskenmerk of vergeten waren om de administratiekosten te betalen. Mensen kwamen daar vaak achter, doordat ze een aanmaning met een verhoging ontvingen. Dit kon tot onredelijke situaties leiden. Om die reden heeft het CJIB per 1 juli 2014 haar beleid aangepast. Als een burger het CJIB belt of schrijft met de mededeling dat hij een vergissing heeft gemaakt (en het is een aannemelijk verhaal), dan krijgt hij de gelegenheid om dit binnen twee weken te herstellen. Ook kijkt het CJIB zelf of het bedrag aan een boete kan worden gekoppeld. Weliswaar heeft dit niet een direct verband met de gijzelingenproblematiek (immers lijkt het hier meer te gaan om de mensen die willen en kunnen betalen), maar het laat wel zien dat het CJIB meer maatwerk biedt. Kleine problemen worden zo klein gehouden.

82 Citaat van [CJIB.nl](#), geraadpleegd september 2015. Zie ook de beantwoording van Kamervragen in de brief van de staatssecretaris van V&J aan Tweede Kamer d.d. 20 januari 2015 (nr. 1066), noot op p. 3.

4. het openstaande bedrag is minimaal € 900.

In uitzonderlijke gevallen kan van bovenstaande criteria worden afgeweken.

Ook zijn voorwaarden opgesteld om een succesvolle afronding van de afspraken te bevorderen:

1. Er is sprake van een redelijk betalingsvoorstel zodat de openstaande vordering zo snel mogelijk wordt betaald.
2. In een periode van een jaar voorafgaand aan het voorstel betaling in termijnen is geen regeling afgebroken wegens aan betrokkene verwijtbare omstandigheden.
3. Betrokkene werkt mee aan het voorkomen van verdere problematiek en het voorkomen van nieuwe schulden (b.v. kenteken(s) van naam halen)
4. Bij voorkeur wordt de aanvraag gedaan door de instantie die in het kader van schuldenproblematiek activiteiten voor betrokkene ontplooit.'

Algemene regeling voor gespreide betaling Wahv-sancties: wetsvoorstel en interimmaatregel

Als vervolg op zijn brief van juli 2014 schreef de staatssecretaris in november 2014 aan de Tweede Kamer dat hij het mogelijk gaat maken dat Wahv-beschikkingen van € 225 of hoger in termijnen kunnen worden betaald en dat daartoe een wettelijke grondslag in de Wahv zal worden opgenomen.⁸³ De minister vindt het wenselijk deze maatregel 'zo spoedig mogelijk' te implementeren. De beoogde wetswijziging zal worden meegenomen in het al aanhangige Wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.⁸⁴

De bewindslieden van V&J stuurden de voorgestelde wetswijziging eind mei 2015 naar de Tweede Kamer.⁸⁵ De hoofdpunten zijn:⁸⁶

- de minister (in de praktijk: het CJIB) kan betaling in termijnen toestaan indien de Wahv-sanctie of het verschuldigde bedrag na verhogingen tenminste € 225⁸⁷ bedraagt;
- de betaling van het geheel mag een tijdvak beslaan van maximaal 1 jaar;
- tussen twee betalingsmomenten zit minimaal 1 en maximaal 3 maanden.

De nieuw aangetreden staatssecretaris had intussen een interimmaatregel aangekondigd, want hij constateerde de 'behoefte [...] om Wahv-beschikkingen zo spoedig mogelijk in termijnen te kunnen betalen'. De maatregel houdt in dat iedereen die vanaf 1 juli 2015 een Wahv-beschikking van € 225 of hoger krijgt, deze in termijnen mag betalen. De staatssecretaris wil hiermee een voorziening bieden voor degenen die de Wahv-boete wel willen, maar niet ineens kunnen betalen.⁸⁸ Over de uitwerking van de interimmaatregel blijkt uit de website van het CJIB⁸⁹ dat deze alleen natuurlijke personen betreft die ingezetene zijn van Nederland. Men moet een aanvraag indienen vóór de vervaldatum van de beschikking. Voor jongeren geldt niet de ondergrens van € 225, maar van € 112,50. Als aan de voorwaarden is voldaan mag de boete worden betaald in 3 termijnen. Bij de sanctieoplegging worden mensen verwezen naar de website van het CJIB. Na een aantal vragen betreffende de voorwaarden kan men via een webformulier voor de betreffende Wahv-boete betaling in termijnen aanvragen. Wanneer de aanvraag wordt toegewezen, ontvangt de betrokkene een brief waarin staat dat hij

83 Brief 20 november 2014 van de staatssecretaris van V&J aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2014-2015, 29 279, 212).

84 Zo blijkt uit het antwoord van 20 januari 2015 op Kamervragen van het lid Recourt.

85 Nota van wijziging, ontvangen 28 mei 2015, bij het Wetsvoorstel inzake Herziening van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, Tweede Kamer, 2014-2015, 34 086, nr.8.

86 Vgl. de voorgestelde artikelen 23 en 25 WAHV.

87 Of bij overtreders tot 16 jaar: sanctie van minimaal € 112,50.

88 Brief van 29 april 2015 van de staatssecretaris van V&J aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2014-2015, 29 279, 240).

89 CJIB.nl, geraadpleegd 7 september 2015.

8 weken langer de tijd krijgt om de boete te betalen en dat hij dat in 3 termijnen mag doen.⁹⁰ In praktijk betekent de regeling vooral een verlenging van de betaaltermijn van 6 naar 14 weken. In antwoord op Kamervragen liet de staatssecretaris nog weten dat een verzoek om termijnbetaling in het kader van de interimmaatregel wordt toegekend zonder dat hier een inhoudelijke toetsing aan vooraf gaat. De mogelijkheden voor termijnbetaling staan in principe open voor iedereen, dus ook voor personen die eerdere Wahv-sancties niet tijdig of geheel hebben voldaan. Als mensen niet voldoen aan de afspraken, wordt het reguliere inningstraject vervolgd.⁹¹

5.2.3 Executie van de strafbeschikking, gespreide betaling?

Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, voorziet het Wetboek van Strafvordering, anders dan de Wahv, wel (al) in de mogelijkheid van betaling in termijnen van een boete, opgelegd bij een strafbeschikking. De Nationale ombudsman heeft geen zicht (gekregen) op de toepassing hiervan.

In de Aanwijzing Executie van het College van procureurs-generaal staat al langere tijd⁹² de - beperkte - mogelijkheid vermeld om termijnbetaling te vragen van een bij strafbeschikking opgelegde geldboete. De verschillende versies van de aanwijzing zijn gepubliceerd in de Staatscourant en op de website van het OM. In juni 2015 berichtte de staatssecretaris:

*'Omdat uit het project Versterking effectiviteit strafbeschikking is gebleken dat dit niet altijd bekend is, is deze mogelijkheid inmiddels nadrukkelijker onder de aandacht gebracht op de strafbeschikking die wordt toegezonden aan de bestrafte.'*⁹³

Op de website van het CJIB staat het volgende:

U kunt een betalingsregeling aanvragen voor:

Strafbeschikking (...) Hebt u in afgelopen 12 maanden eerder een betalingsregeling gehad bij het CJIB? Een volgende betalingsregeling is alleen mogelijk als u die regeling stipt bent nagekomen.

- *Het bedrag waarvoor u een verzoek indient, is € 225,- of hoger.*
- *De vervaldatum van de tweede aanmaning is nog niet verstreken.*

Verder geldt:

- *Het CJIB verleent geen uitstel van betaling voor onbepaalde tijd.*
- *Het CJIB gaat niet akkoord met voorstellen om het openstaande bedrag of een deel daarvan kwijt te schelden. De reden daarvoor is dat het Openbaar Ministerie de plicht heeft om opgelegde straffen volledig uit te voeren (= executieplicht).*
- *Bent u gedetineerd? Dit betekent niet automatisch dat uitstel van betaling mogelijk is.'*

Een van de genoemde voorwaarden voor het treffen van een betalingsregeling luidt dat de vervaldatum van de tweede aanmaning nog niet is verstreken, ofwel: de zaak moet nog in de inningsfase zijn.⁹⁴ In juni 2015 werden in pilotvorm ook termijnbetalingen aangeboden in de verhaal-of dwangfase.⁹⁵

90 Deze alinea is afkomstig van een pagina op het intranet van het CJIB over betaling in termijnen. Daarop staat ook dat een betrokkene die via andere kanalen contact opneemt voor het aanvragen van een betaling in termijnen 'uiteraard' ook geholpen wordt.

91 Aanhangsel handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 2879.

92 Oudste geraadpleegde versie: nr. 2013A003 van 28 januari 2013.

93 Brief van V&J aan de Tweede Kamer van 5 juni 2015 over tenuitvoerlegging financiële sancties.

Het project van CJIB en CVOM / Openbaar Ministerie? Heeft o.a. als doel inning binnen 2 jaar te bewerkstelligen.

94 Bijlage 3 bij Aanwijzing Executie 2014A013.

95 Brief van 5 juni 2015 van de staatssecretaris van V&J aan de Tweede Kamer, 2014-2015, 29 279, 244.

5.2.4 Visie staatssecretaris V&J op rol overheid respectievelijk burger

Lange tijd droegen het CJIB, het OM en de bewindslieden van V&J de boodschap uit dat gespreide betaling of uitstel van betaling van Wahv-boetes niet mogelijk was.⁹⁶ In ieder geval attendeerden ze het publiek en zelfs (rechts)hulpverleners niet actief op de bestaande mogelijkheden. Intussen vond het ministerie wel dat de betrokkene zelf aan de bel moest trekken wanneer tijdige betaling onmogelijk was. Het rekende mensen kennelijk alleen tot de categorie 'wel willen, maar niet kunnen betalen', wanneer zij erin geslaagd waren bij het CJIB de boodschap over te brengen dat zij een regeling wilden treffen.⁹⁷

De staatssecretaris schreef op 5 juni 2015 aan de Tweede Kamer het volgende over tenuitvoerlegging van financiële sancties.⁹⁸

'Het is aan de overheid om ontvankelijk te zijn voor signalen van personen, bijvoorbeeld indien zij in termijnen willen betalen. De organisaties in de uitvoeringsketen hebben daarin een groeiende rol. Zij moeten de drempel voor personen om signalen af te geven zo laag mogelijk maken. Daarnaast laat de verantwoordelijkheid van personen onverlet dat professionals van organisaties in de uitvoeringsketen signalen van bijvoorbeeld betalingsonmacht kunnen melden bij het CJIB/Administratie-en Informatiecentrum in de Executieketen (AICE). Het AICE is verantwoordelijk voor het verzamelen van deze signalen en het adviseren om bij bepaalde personen tot maatwerk over te gaan. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan een zo maximaal mogelijke en verantwoorde inning. De betrokken organisaties in de keten werken hard aan het (kunnen) toepassen van deze werkwijze. Dit vraagt om een omslag bij organisaties die gewend zijn vooral op de efficiëntie van de tenuitvoerlegging te worden beoordeeld.(...) Daarnaast vindt vervolgonderzoek plaats dat o.a. moet uitwijzen of de inzet van de huidige dwangmiddelen (incl. inname rijbewijs en gijzeling) nog voldoende effectief is en welke organisatie welk dwanginstrument het beste kan uitvoeren.'

En in dezelfde brief, over personen die een sanctie wel willen, maar niet kunnen betalen:

'Het uitgangspunt is dat als personen betalingsbereid zijn en kenbaar maken dat zij gebruik willen maken van een bepaald type voorziening, zij niet in de incassofase (waarin verhaal kan worden genomen door het CJIB of de deurwaarder) of de dwangfase (waarin dwangmiddelen kunnen worden ingezet) terechtkomen. Het is aan de overheid om voldoende voorzieningen (zoals termijnbetalingen) te bieden. Het is aan de burger om in een vroegtijdig stadium duidelijk en onderbouwd aan te (laten) geven dat hij hiervan gebruik wil maken.'

5.3 Nieuwe motivering vorderingen gijzeling door OM/CJIB

Zoals vermeld in hoofdstuk 4 trokken kantonrechters begin 2014 al aan de bel wegens de vele, vaak onvoldoende gemotiveerde vorderingen tot gijzeling. Al in maart 2014 had de minister van V&J aangekondigd dat het OM/CJIB de rechter beter zou gaan informeren bij indiening van de vordering tot gijzeling. Er zou worden onderbouwd dat sprake is van betalingsonwil, niet van betalingsonmacht. Toen dit uitbleef, heeft een overlegorgaan van rechters in februari 2015 het voorstel gedaan om de vordering voortaan af te wijzen wegens onvoldoende onderbouwing. Veel rechtbanken hebben dit gevolgd.⁹⁹ Eveneens in februari 2015 heeft het CJIB aan de Raad voor de rechtspraak een pilot bij de rechtbank Amsterdam aangekondigd, waarbij het CJIB bepaalde zaken zou selecteren die volgens hem in ieder geval geschikt leken voor een gijzelingsverzoek, waarbij het verzoek uitgebreider zou

⁹⁶ 'Geen betalingsregeling mogelijk voor verkeersboetes' aldus CJIB website, op 1 april 2014 geraadpleegd door Kiki Rutten, aldus haar scriptie p. 23, noot 46.

⁹⁷ Brief van de staatssecretaris van V&J d.d. 1 juli 2014 over executie financiële sancties, TK 2013-2014, 29 279,202 p. 3.

⁹⁸ Kamerstukken II, 2014-2015, 29279, nr. 244.

⁹⁹ Brief voorzitter Raad voor de rechtspraak aan Nationale ombudsman, 7 mei 2015.

worden wordt onderbouwd en gemotiveerd, en waarbij een officier van justitie op zitting zou toelichten waarom sprake is van betalingsonwil en niet van betalingsonmacht.¹⁰⁰

Op 28 april 2015 zijn vijf zaken conform het nieuwe werkproces behandeld.¹⁰¹ De eerste vier (gepubliceerde) uitspraken laten het volgende zien.¹⁰² Bij de vordering gijzeling stuurt het OM informatie mee over:

- het totaal openstaande bedrag (alle openstaande boetes en verhogingen);
- informatie uit bewind-, curatele-, en insolventieregisters;
- eventuele recente betalingen;
- informatie uit eventueel contact met betrokkene;
- de opbrengst van verhaalsacties van het CJIB en de deurwaarder en eventueel informatie van de deurwaarder;
- informatie over de toepassing van andere dwangmiddelen (inname rijbewijs en buitengebruikstelling voertuig).

De officier van justitie concludeert op basis van deze informatie dat 'betrokkene betalingsmachtig is en dat slechts de mogelijkheid resteert om het dwangmiddel gijzeling toe te passen teneinde betrokkene aan te zetten tot betaling van de sancties'. In drie van de vier (gepubliceerde) zaken was de rechter het niet eens met het standpunt van het OM dat betrokkene betalingsmachtig is en kwam tot de conclusie dat er geen reële verwachting is dat het doel van de gijzeling kan worden bereikt. De vorderingen werden afgewezen. In één van deze zaken oordeelde de kantonrechter:

*'Uit het voorgaande blijkt dat op diverse manieren vergeefs is getracht de openstaande sancties te incasseren. De schuldenlast van betrokkene bij het CJIB is aanzienlijk. Op enig moment in het incassotraject heeft de deurwaarder het advies gegeven om geen dwangmiddelen in te zetten. De deurwaarder wenst zelfs geen dossiers meer te ontvangen van betrokkene, omdat verhaal niet mogelijk blijkt. Het is de kantonrechter niet duidelijk waarom de officier van justitie desalniettemin meent dat gijzeling van betrokkene op dit moment een redelijk doel dient.'*¹⁰³

In het vierde geval was het belangrijkste argument van de rechter om de gijzeling toe te staan dat betrokkene acht kentekens op zijn naam heeft staan en dat - zonder nadere toelichting van betrokkene, die niet naar de zitting was gekomen - zo iemand in staat moet zijn om aan de daarbij behorende financiële verplichtingen te voldoen.¹⁰⁴ In hoofdstuk 7 maakt de Nationale ombudsman de balans op van deze ontwikkeling.

5.4 Voertuigketenoverleg

Een kentekenregistratie die niet overeenkomt met de fysieke werkelijkheid (of een voertuig daadwerkelijk nog rond rijdt of bestaat) kan voor de burger tot hardnekkige (financiële) problemen leiden en voor betrokken instanties tot problemen bij de invordering van boetes. Dit is in het verleden aanleiding geweest voor de Nationale ombudsman om in overleg te treden met de bij deze zaken betrokken instanties, zoals het CJIB, de CVOM, de RDW, de Belastingdienst, de politie en Domeinen Roerende Zaken. Deze instanties spelen allemaal een rol bij de naleving van de regels waar een kentekenhouder van een motorvoertuig aan gebonden is. Het contact met de instanties heeft in 2010 geresulteerd in het instellen van het zogeheten *voertuigketenoverleg*. In dit overleg komen schrijvende

100 Informatie verkregen uit de reactie van de Raad voor de rechtspraak van 24 april 2015.

101 Zie www.rechtspraak.nl: 'Amsterdamse rechtbank beslist in gijzelingsverzoeken', 28 april 2015.

102 ECLI:NL:RBAMS:2015:2757, 2758,2761,2764 9 uitspraken d.d. 28 april 2015 en 12 mei 2015.

103 ECLI:NL:RBAMS:2015:2765 (uitspraak van 12 mei 2015).

104 ECLI:NL:RBAMS:2015:2761 (uitspraak van 12 mei 2015).

zaken aan de orde en wordt besproken of uit coulance kan worden afgezien van verdere invorderingsmaatregelen ten aanzien van nog openstaande boetes.

Elke zaak staat op zichzelf en behoeft maatwerk. De coördinatie van dit voertuigketenoverleg is belegd bij de RDW. Volgens de minister van Veiligheid en Justitie dragen CJIB en CVOM in toenemende mate casus aan in het voertuigketenoverleg. Langs deze weg wordt bijgedragen aan het oplossen van complexe en schrijnende situaties binnen de keten.¹⁰⁵ Cijfers hieromtrent zijn bij de Nationale ombudsman niet bekend. De Nationale ombudsman kwam (ook) in 2014 in zijn klachtdossiers nog regelmatig schrijnende gevallen tegen waarbij kentekenproblematiek speelde.¹⁰⁶

5.5 Tot slot

De ketenorganisaties hebben in de loop van de jaren gestart met het nemen van verbetermaatregelen. Voor sommige maatregelen heeft het wel de nodige tijd in beslag genomen voordat de burger er iets van merkte.

¹⁰⁵ Informatie verkregen uit brief van de minister van V&J van 13 maart 2015 aan de Nationale ombudsman.

¹⁰⁶ Zo ook de zaak die leidde tot ombudsmanrapport 2015/006 en die in paragraaf 3.3 is beschreven.

Hoofdstuk 6 Extra actiepunten rondetafelgesprekken

6.1 Inleiding

Tijdens de rondetafelbijeenkomst op 9 juli 2015 is onder meer gesproken over de reeds in gang gezette verbetermaatregelen, zoals besproken in het vorige hoofdstuk. Ook is aan de orde gekomen of er niet nog extra stappen gezet konden worden om tot verdere verbetering van de gijzelingspraktijk te komen. Deze extra stappen werden geformuleerd in actiepunten waar de betrokken instanties mee aan de slag zijn gegaan. In dit hoofdstuk zijn deze opgenomen, inclusief de reacties van de betrokken instanties daarop.

6.2 Actiepunten

RDW+CJIB+CVOM

1. *Onderzoek de mogelijkheid om minder frequent een koppeling te maken van kentekenregister en informatie over naleving verzekeringsplicht resp. APK-plicht. Wat is daarvoor (nog) nodig?*

De RDW liet weten dat door 'een kleine aanpassing in de werking van de programmatuur het aantal keren per periode dat een kenteken in de register controle valt kan worden aangepast; bijvoorbeeld naar één maal per jaar. Het alleen verlagen van de frequentie van de registercontrole zal niet leiden tot minder schrijnende gevallen; de stapeling van boetes gaat alleen wat langzamer. Een verlaging van de frequentie zal naar verwachting leiden tot meer onverzekerde en ongekeurde voertuigen en eventuele onzuiverheden in het kentekenregister komen minder snel aan het licht.'

2. *Onderzoek of het mogelijk is dat bij niet betalen van een door registervergelijking gegenereerde sanctie een 'rode vlag'(signaal) in de RDW-systemen zichtbaar wordt.*

De RDW liet in reactie op punt 2 weten dat zij 'positief staat tegenover het betrekken van het niet betaald zijn van boetes bij de registervergelijking. Daarvoor is terugkoppeling over betalingen en beroepen nodig vanuit de gehele keten naar een registratie die de RDW voor dat doel zou kunnen opzetten. Hierbij moeten nadere afspraken worden gemaakt over de precieze invulling van deze aanpak, zoals aantallen, per persoon of per kenteken, al dan niet het zelfde feit, etc. en de overdracht van de RDW naar andere partijen om de handhaving voort te zetten. Het is daarbij zeker niet de bedoeling dat de 'niet-betaler' beter af is dan degene die met alle mogelijke moeite zijn boetes wel betaalt.

Het gemakkelijkst en snelst te realiseren lijkt een 'rode vlag' na een nader te bepalen aantal selecties van een kenteken. Iets meer aanpassing vergt het blokkeren van het proces na een aantal sancties op dezelfde natuurlijke persoon. In beide situaties kan de RDW contact zoeken met betrokkene om te bezien in hoeverre er sprake is van een misverstand of een onterechte registratie in het kentekenregister. Daarbij kan informatie uit de rest van de keten van belang zijn. Een andere benadering van de stapeling van boetes zou zijn om steeds een boete af te wisselen met een waarschuwings- of /informatiebrief.'

In zijn algemeenheid merkte de RDW daarbij nog op dat 'voor iedere wijziging in de registercontrole het OM opdracht dient te verlenen. En uiteraard dienen alle te nemen maatregelen juridisch gedekt te zijn. De RDW is al in gesprek met het OM over de beleidsruimte van zijn BOA's; zeker bij aanpassing van de processen dienen hier duidelijke afspraken over gemaakt te worden. Overigens starten de ketenpartners een analyse van de communicatie naar de verschillende doelgroepen die mogelijk nog verbeterpunten oplevert.

In reactie op de actiepunten 1 en 2 liet het ministerie van V&J weten 'dat RDW, CJIB en OM zijn met elkaar in overleg over de vormgeving en doorontwikkeling van de ingezette acties. In aanvulling op de reactie van de RDW werd benadrukt dat bij de doorontwikkeling eveneens wordt gekeken naar de maatschappelijke aanvaardbaarheid en juridische houdbaarheid van de mogelijke maatregelen. De verlaging van de frequentie van de registercontrole zal minder snel leiden tot schrijnende gevallen, maar heeft alleen zin als zij onderdeel uitmaakt van een integrale aanpak/breed pallet aan maatregelen. Als het een op zich zelf staande maatregel betreft blijven boetes volgen, zij het in een lagere frequentie. Bovendien bestaat dan het risico van verminderde naleving en een minder zuiver kentekenregister. Vraag is of dit maatschappelijk aanvaardbaar is. De genoemde beleidskeuzes zijn voornamelijk te overwegen in het kader van een (individuele) maatwerkaanpak. Van belang is verder dat aan de problematiek niet altijd alleen Wam- of APK-zaken ten grondslag liggen.'

CJIB

De reactie van het CJIB op de actiepunten 3 tot en met 7 is samengevat.

3. Welke stappen heeft CJIB gezet om te bevorderen dat burgers en hulpverleners die (wél) contact zoeken met CJIB om betalingsonmacht aan te kaarten:

- 👉 weten wat ze moeten doen?
- 👉 de juiste afdeling van het CJIB bereiken?
- 👉 daar zonder vertraging een adequate, inhoudelijke reactie op hun verzoek krijgen? Ofwel: hoe worden informatieverstrekking, interne organisatie en personele capaciteit op niveau gebracht. En wat is daar nog meer voor nodig?

In reactie op vraag 3 gaf het CJIB een opsomming van de stappen die het CJIB heeft gezet:

- Per 1 juli 2015 is het CJIB gestart met het generieke aanbieden van de mogelijkheid om boete van € 225 of hoger in termijnen te betalen. Op de beschikking wordt deze mogelijkheid ook genoemd.
- Het Team Schrijnende Gevallen neemt maatregelen voor de groep personen die zich in schrijnende situaties bevinden en hun Mulderboete wel willen, maar niet (ineens) kunnen betalen.
- Het CJIB werkt steeds meer vanuit het gedachtengoed van 'Passend contact met de overheid'. In het Team Schrijnende Gevallen komt dit tot uiting door telefonisch contact op te nemen. Op deze manier kan snel inzicht worden gekregen in de situatie van betrokkene en kunnen mogelijke oplossingen worden besproken.
- Het informatiecentrum van het CJIB is op de hoogte van deze maatregelen. Als burgers contact opnemen met het CJIB en aangeven dat er sprake is van betalingsonmacht, worden zij zoveel mogelijk geholpen en wordt geadviseerd wat ze het beste kunnen doen. Als ketenpartners bellen worden zij direct doorverwezen naar het ketenloket waar de casus in behandeling kan worden genomen. Als er schriftelijke verzoeken bij het CJIB binnenkomen in verband met betalingsonmacht, dan worden deze, wanneer blijkt dat er sprake is van een evident onredelijke situatie, worden doorgezonden naar de juiste afdeling (Team Persoonsgerichte aanpak, Team Schrijnende Gevallen, ketenloket of afdeling juridische zaken).
- Het CJIB streeft ernaar om dit soort verzoeken zonder vertraging te behandelen. Omdat het om maatwerk gaat duurt de afhandeling doorgaans langer dan een standaardbrief. Voor betalen in termijnen en het Team Schrijnende Gevallen is door het ministerie van V&J extra budget beschikbaar gesteld.
- Sinds 30 juni 2015 kunnen burgers via een online burgerportaal zelf een flitsfoto opvragen, een boete via iDEAL betalen of beroep instellen.
- Op de website van het CJIB wordt verwezen naar de mogelijkheid om betalen in termijnen aan te vragen of een betalingsregeling te treffen. Ook wordt verwezen naar het Team Schrijnende Gevallen en voor ketenpartners naar het ketenloket.

- Per 1 januari 2014 is het Administratie en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) gestart bij het CJIB. Het AICE heeft een totaaloverzicht over de sancties die een persoon heeft openstaan en verzamelt informatie die voor de tenuitvoerlegging nodig is.
- De verwachting is dat per 1 juli 2016 het ook mogelijk is om eerste en tweede aanmaningen van € 225 of meer in termijnen te betalen.
- De RDW heeft samen met het CJIB en het OM een zogenoemd voertuigketenoverleg waarin multi-problematiek die deze drie organisaties treft per casus wordt besproken en een oplossing wordt gezocht.
- In de executieketen leidt de handhaving van registerfeiten tot verschillende knelpunten. Om die reden wordt samen met het OM en de RDW in kaart gebracht waar de problematiek begint en wordt onderzocht hoe de geconstateerde knelpunten kunnen worden opgelost.
- Het CJIB is voorstander van het van zaaksgericht naar persoonsgericht werken. Dit heeft grote impact op de organisatie en daarvoor is aandacht gevraagd bij het ministerie van V&J.

4. *Analyseer de resultaten van de pilot betalingsregelingen die per 1 juli 2015 van start is gegaan:*

- ☑ hoeveel regelingen worden afgesproken?
- ☑ hoeveel regelingen worden afgewezen en waarom?
- ☑ welke belemmeringen worden zichtbaar?
- ☑ in hoeverre worden de regelingen nageleefd?

Vanaf 1 juli tot 20 oktober 2015 zijn er circa 16.000 betalingen in termijnen aangevraagd. In 14.000 gevallen is betalingen in termijnen toegestaan. Ruim 96% van de personen vraagt betaling in termijnen aan via het webformulier op de site van het CJIB. Uit een analyse blijkt dat van de 2.000 afgewezen verzoeken de reden meestal was dat het sanctiebedrag waarvoor de betaling in termijnen is aangevraagd lager is dan € 225.

5. *Welke stappen zijn dit jaar gezet om in het dwangtraject te komen tot een persoonsgerichte aanpak.*

- ☑ op welke punten is vooruitgang te melden?
- ☑ zijn bijvoorbeeld bij de start van het dwangtraject alle aanspraken van het CJIB op de betrokkene in beeld?
- ☑ en wat is nog meer nodig?

Het OM en het CJIB hebben een nieuw proces ontwikkeld om te komen tot een nieuwe werkwijze en een aangepaste vorderingstekst voor de afhandeling van de huidige voorraad Wahv-zaken waarin nog gijzeling gevorderd moet worden door middel van een persoonsgerichte aanpak. Daarmee wordt beoogd om slechts die zaken aan de kantonrechter voor te leggen waarin sprake lijkt van betalingsonwil. Inmiddels hebben alle rechtbanken een aantal nieuwe motiveringen vordering gijzeling ontvangen. Voor zaken waarin betalingsonwil niet voldoende kan worden vastgesteld wordt betrokkene benaderd met het verzoek eventuele betalingsonmacht kenbaar te maken aan het CJIB. Vervolgens wordt dan door middel van maatwerk en afhankelijk van de omstandigheden van betrokkene bekeken of een betalingsregeling kan worden getroffen. Verder wordt in een pilot een groep van 500 personen met een openstaand bedrag tussen de € 225 en € 3.600 geprobeerd een betalingsregeling te treffen. Ook wordt in een pilot aan een groep van 1.000 mensen waarvoor een machtiging tot vordering gijzeling klaarligt om te versturen naar de rechtbank, eerst een waarschuwingsbrief gestuurd waardoor betalingsonmacht kan worden aangetoond en gijzeling alsnog kan worden voorkomen. Op deze manier worden uiteindelijk uitsluitend vorderingen aan de rechter voorgelegd van personen die wel kunnen, maar niet willen betalen. In een andere pilot wordt in nieuwe zaken onderzoek gedaan op basis van de informatie die bij het CJIB beschikbaar is (bijvoorbeeld informatie van de deurwaarder)

kan worden vastgesteld of er sprake is van betalingsonmacht of betalingsonwil. In het eerste geval worden zaken niet doorgezet voor vorderen gijzelen.

6. Geef aan welk aandeel van de Wahv-zaken, die in het dwangtraject komen, betrekking hebben op Wam-overtredingen? Om hoeveel zaken gaat het?

N.B.: zie ook nummer 1 en 12

Het aantal aanvragen gijzeling per jaar aanvraag kantonrechter. In 2015 tot peildatum 8 oktober.

Aanvraag gijzeling			
	Instroom	Aantal 30 Wam	Percentage 30 Wam
2011	70.608	0	0%
2012	64.737	4.069	6%
2013	119.501	43.546	36%
2014	88.847	18.253	21%
2015	27.195	9.043	33%

Het aantal opdrachten per jaar aanvang opdracht gijzeling (zaken die terugkomen van de rechtbank na een aanvraag vordering gijzeling en waarin een machtiging is verleend om te gijzelen).

In 2015 tot peildatum 8 oktober.

Opdracht gijzeling			
	Instroom	Aantal 30 Wam	Percentage 30 Wam
2011	59.025	0	0%
2012	57.743	624	1%
2013	66.948	16.526	25%
2014	69.480	17.474	25%
2015	30.154	8.557	28%

7. Beschrijf hoe het CJIB deurwaarders inzet om inzicht te krijgen in de sociale en financiële situatie van de niet betalende burger.

☑ hoe worden de deurwaarders aangestuurd op dit punt?

☑ over welke bevindingen vraagt het CJIB een terugkoppeling van de deurwaarder?

Het persoonsgericht aansturen van de deurwaarder door het CJIB bevindt zich in een opstartfase. Op dit moment vindt er wel een bewaking plaats of de verhouding van de hoofdsom waarvoor een Wahv-zaak naar de deurwaarder wordt verzonden in verhouding staat tot de deurwaarderskosten. Ook wordt de deurwaarder geïnformeerd als een bewindvoerder zich bij het CJIB kenbaar maakt. Het CJIB vraagt op dit moment een deurwaarder om zijn bevindingen over het volgende:

- Faillissement, WSNP of MNSP (minnelijk traject).
- Hoogte van de gemaakte kosten en ingezette acties.

Openbaar Ministerie (CVOM)

8. Analyseer de ervaringen met de nader onderbouwde vordering gijzeling:

☑ hoeveel zijn er in de periode 1 juni - 1 oktober 2015 uitgegaan, toegewezen, afgewezen?

☑ hoe wordt in de vordering onderbouwd dat gijzeling een geschikt middel is om de betrokkene tot betaling te bewegen?

☑ welke informatie, welke argumenten worden aangedragen? Stuur enkele voorbeelden mee. N.B.: zie ook nummer 1 en 12.

Van het CJIB zijn de volgende gegevens verkregen:

Uitgegaan totaal tussen 01-06 / 01-10-2015	160
Nog wachten op uitspraak > 12-10	104
Toegewezen	10
Betaald / retour	9
Afgewezen	17
Behandeld / geen terugkoppeling	15
(Nog) niet behandeld	5

Toelichting.

- De cijfers zijn niet statisch. In deze periode wordt een toenemend aantal vernieuwde vorderingen behandeld; van een groot deel van de zaken is de uitkomst nog niet bekend. Op 28 oktober 2015 is er mogelijk een geactualiseerd overzicht beschikbaar.
- Bij de categorie 'betaald / retour' is sprake van zaken die niet behandeld zijn, omdat er op het laatste moment betaald is.'

Verder liet het OM weten dat 'de officier van justitie (thans nog formeel de officier van justitie bij het arrondissementsparket Noord-Nederland bij Mulderzaken) kan op grond van artikel 28 Wahv - zakelijk weergegeven - de kantonrechter verzoeken hem te machtigen tot het toepassen van het dwangmiddel gijzeling. Het dossier zoals dit voorheen werd verzonden bestond uit de vordering inclusief een korte historie waaruit blijkt dat eerdere pogingen van het CJIB om het volledige sanctiebedrag te innen niet zijn geslaagd.

De vordering 'nieuwe stijl', die gefaseerd wordt uitgerold, bestaat uit een afzonderlijke vordering waarin de wettelijke grondslag wordt weergegeven en een bijlage. In de bijlage wordt de historie van de zaak uiteengezet. Daarnaast wordt inzicht gegeven in het verloop van het incasso-, innings- en dwangtraject. In de vordering wordt tevens vermeld of betrokkene richting CJIB heeft gegeven van betalingsonmacht en of ten aanzien van hem een registratie is opgenomen in een curatele-, bewindstelling- en / of insolventieregister. Met deze gegevens ontstaat volgens het OM een gedegen gemotiveerde vordering. De vordering is zodanig opgebouwd dat er zichtbaar moet zijn gekeken naar en geoordeeld over een aantal relevante selectiecriteria. Een vordering die is getoetst aan die criteria, voldoet naar de mening van het OM aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Zie bijgaande voorbeelden van recent gebruikte vorderingen en bijlagen

Betrokkene wordt overigens altijd opgeroepen ter zitting en aldus in de gelegenheid gesteld om te reageren op de vordering. De kantonrechter zal op basis van het dossier en het verhandelde ter zitting oordelen of het verzoek van de officier van justitie proportioneel en gerechtvaardigd is.

De 'nieuwe vordering' is voor alle duidelijkheid niet nog niet in beton gegoten. Hij wordt voortdurend verder ontwikkeld en beproefd in de praktijk. De nieuwe vorderingen en beschikkingen (machtigingen of afwijzingen) worden regelmatig geanalyseerd. De reacties, suggesties, op- en aanmerkingen vanuit de kantonrechters worden gebruikt bij de verdere ontwikkeling van kwalitatief goede en gedegen gemotiveerde vorderingen. In deze periode vindt de behandeling plaats van een groot aantal gijzelingsvorderingen 'nieuwe stijl'. Het OM gaat er vanuit dat uit de recente uitspraken en bevindingen meer aanknopingspunten naar voren komen. De laatste stand van zaken zal ik zo mogelijk op 28 oktober a.s. met u en de andere deelnemers delen.'

Ministerie V&J

9. *Wat is de stand van zaken en wat zijn de eerste resultaten in het WODC onderzoek naar overbrenging van Wam-overtredingen uit strafrecht naar de Wahv.*

'Het onderzoek naar de effecten van de 'vermuldering' van artikel 30lid 2 Wam is begin oktober gestart. Het onderzoeksbureau streeft ernaar de resultaten in maart 2016 op te leveren.'

10. *Bekijk de mogelijkheden voor het vervallen van een resterende betalingsverplichting van een Wahv-sanctie / strafbeschikking nadat betrokkene gegijzeld is geweest om betaling af te dwingen, vgl. vervangende hechtenis.*

'Het ministerie van V&J steunt de gedachte dat vrijheidsbeneming niet zou moeten worden ingezet als iemand echt niet in staat is te betalen. Het ministerie acht het daarbij niet wenselijk de relatief geringe overtredingen waarvoor met een strafbeschikking of een Wahv-beschikking een geldsanctie is opgelegd door de toepassing van vervangende hechtenis te laten leiden tot een vrijheidsbenemende straf. De oplossing wordt gezocht in de betere toepassing van het dwangmiddel gijzeling. Daarnaast kan het laten vervallen van een sanctie of het opleggen van een ander type sanctie op meerdere manieren worden georganiseerd. Zo biedt de Wahv de mogelijkheid om de onder de Wahv vallende overtredingen via het strafrecht af te doen (artikel 1 Wahv, eerste lid: 'kunnen'). Deze beslissing moet genomen worden voordat de eerste beschikking wordt verstuurd. Dit vraagt wel om een meer persoonsgerichte werkwijze in plaats van een zaakgerichte. Daarnaast kan het OM de beslissing nemen om een openstaande Wahv-sanctie of strafbeschikking (al dan niet na gijzeling) kwijt te schelden. Ook kan het OM het vorderingsbeleid vastleggen in beleidsregels, waaronder het maximale aantal (dagen) gijzelingen per persoon of per type herhaalde gedraging. Tot slot kan - voorafgaand aan het indienen van een vordering gijzeling - nogmaals een betalingsregeling worden aangeboden, zoals nu ook al via een pilot gebeurt. Zoals beschreven in de Kamerbrieven van 1 juli 2014 en 5 juni 2015 wordt bij de inning van financiële sancties het kwadrantenmodel toegepast. Kwadrant 3 betreft een groep personen die een sanctie wel wil, maar echt niet (ineens) kan betalen. Zo gaat het bij de Wahv-sancties naar schatting om ongeveer 3% van het totaal aantal personen die een boete opgelegd hebben gekregen. Zij gaan over het algemeen over tot betaling indien tijd en ruimte wordt geboden. Gijzeling is dan in het geheel niet nodig.'

Rechtspraak

11. *Analyseer de uitspraken van alle rechtbanken over gijzelingen na 1 juni jl. zowel in zaken waarin betrokkene wel, als waarin hij niet is verschenen.*

- om hoeveel zaken gaat het? En hoeveel worden er toegewezen en afgewezen?
- hoe wordt een toewijzende beslissing gemotiveerd, wat valt op in de motivering van een afwijzende beslissing?
- zijn de vorderingen, zoals de CVOM ze dezer dagen voorlegt aan de Kantonrechter in het algemeen voldoende onderbouwd om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen?

Aantallen (ongeveer over de periode van juni - oktober 2015 en m.u.v. de rechtbank Den Haag)

Totaal	59
Toegewezen	± 7
Afgewezen	± 31
Nog niet afgedaan	34

Een signaal dat door meerdere rechtbanken is afgegeven, is dat er, ondanks een verzoek hiertoe van de rechter, geen Officier van Justitie aanwezig was op zitting om de gijzelingszaken toe te lichten.

Over de vorderingen - zoals de CVOM ze dezer dagen voorlegt aan de rechter - wordt een wisselend signaal afgegeven. Enerzijds wordt er aangegeven dat de vorderingen duidelijk beter en uitgebreider zijn onderbouwd. Er blijkt in grote lijnen uit wat het voortraject is geweest en welke vruchteloze pogingen al zijn ondernomen. Hierbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat de informatie ontbreekt waarom het voortraject niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Tevens wordt door de CVOM / het CJIB gesteld dat de registers - in de meeste gevallen - zijn geraadpleegd. Verder wordt melding gemaakt van de getroffen betalingsregeling en de op naam staande kentekens. Anderzijds wordt er aangegeven dat er weinig overtuigende argumenten worden aangedragen, terwijl er dikwijls een contra-indicatie van de deurwaarder in het dossier zit, waarin de deurwaarder stelt geen verhaalsmogelijkheden te zien. Verder wordt er gemeld dat de vorderingen veel tekst met herhalingen, algemeenheden en de stelling dat betrokkene kennelijk en immers onwillig is bevatten. Daarnaast ontbreekt sommige belangrijke informatie die relevant is voor de beslising.

De in de vorderingen meest genoemde argumenten waaruit zou moeten blijken dat er sprake is van betalingsonwil zijn:

- a Betrokkene staat niet in het curatele-, bewinds- of insolventieregister.
- b Betrokkene heeft nooit gemeld dat hij niet kan betalen, maar wel wil betalen.
- c Betrokkene heeft niet om een betalingsregeling verzocht.
- d Het voortraject heeft tot niets geleid (soms met de expliciete vermelding dat de deurwaarder geen verhaalsmogelijkheden ziet).
- e Betrokkene heeft (na het opleggen van de boete) een of meer voertuigen op naam.
- f Betrokkene heeft eerder dit jaar vijf andere zaken wel betaald na aankondiging van een toegewezen gijzeling.
- g Betrokkene heeft zijn rijbewijs niet ingeleverd.
- h Betrokkene is begonnen met de betalingsregeling, maar op een later tijdstip heeft betrokkene de betaling gestaakt.

Uit de reacties van de leden van de LOVS Expertgroep Mulder blijkt dat deze argumenten in veel gevallen onvoldoende feitelijk zijn onderbouwd om de conclusie te kunnen dragen dat er sprake is van betalingsonwil.

Er is nog maar beperkt ervaring opgedaan met de gijzelingsverzoeken 'nieuwe stijl'. De eerste ervaringen leren dat de dossiers nieuwe stijl weliswaar meer informatie bevatten dan de dossiers oude stijl, doch het is de vraag of op basis van de hiervoor sub a tot en met h bedoelde informatie gefundeerd beoordeeld kan worden of sprake is van betalingsonwil of betalingsonmacht. In de zaken die tot dusverre behandeld zijn, is in het merendeel van de gevallen de verzochte machtiging tot het toepassen van gijzeling afgewezen, omdat geoordeeld is dat sprake is van betalingsonmacht. Informatie over de inkomenspositie van de betrokkene ontbreekt veelal in de gijzelingsverzoeken 'nieuwe stijl'. Wellicht zou het CJIB die informatie wel kunnen verstrekken als er een koppeling gemaakt zou kunnen worden met de Belastingdienst, zoals bijvoorbeeld ook gebeurt met de Raad voor Rechtsbijstand. De zittende magistratuur acht het verder zorgelijk dat het CJIB kennelijk onvoldoende capaciteit heeft om bij alle gijzelingszittingen een zittingsvertegenwoordiger aanwezig te laten zijn.'

Experiment Amsterdam → actie **CJIB, CVOM** eventueel met gemeentelijke ombudsman, RDW.

12. *Wat is de opbrengst tot dusver van verschillende experimenten:*

- 👉 ongeopende, aan CJIB geretourneerde post → gemeente gaat op huisbezoek (controle op inschrijving BRP), welke informatie levert dit op over de niet-betalende burger?
- 👉 schrijnende situaties met schuldenproblematiek, aangetroffen door (jeugd)hulpverleners; gaat het ook om CJIB-zaken, kan CJIB uit de voeten met verkregen informatie?

Het CJIB liet weten dat 'dit experiment onderdeel uitmaakt van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Deze aanpak verzorgt de samenwerking tussen de overheden waarmee (adres)fraude effectief kan worden bestreden. Het kabinet gaf in december 2014 opdracht adresfraude structureel aan te pakken. Het project bestaat uit een samenwerking tussen vele partners, waaronder ook het CJIB. Het project verzamelt en analyseert risicosignalen. In het kader van dit project heeft het CJIB een aantal OBR-gegevens geselecteerd en geleverd. Hiermee probeert de betreffende gemeente op basis van het signaal van het CJIB te achterhalen of de persoon nog op het gebruikte BRP-adres woont. Is dat niet het geval dan probeert de gemeente de actuele verblijfplaats te achterhalen. Indien er sprake is van adres gerelateerde fraude (of andere problemen) bij betrokkene waardoor post retour wordt gestuurd dan kan de gemeente gepaste actie ondernemen en de uitkomst aan het CJIB terugkoppelen. De eerste beelden en inzichten leveren zodanig interessante informatie op dat Amsterdam de intentie heeft uitgesproken een uitgebreidere pilot te willen opzetten om lokale organisaties en signalen van onder meer het CJIB bij elkaar te brengen.'

Hoofdstuk 7 Analyse en conclusies Nationale ombudsman

7.1 Inleiding

Het laatste hoofdstuk van dit rapport bevat de analyse en conclusies van dit onderzoek. De Nationale ombudsman brengt in kaart wat hij vanuit het perspectief van behoorlijkheid verlangt van overheidsinstanties die zijn betrokken bij de inzet van het dwangmiddel gijzeling en het daaraan voorafgaande invorderingstraject, namelijk het respecteren van mensenrechten, behoorlijk contact met oog voor de burger en de systeemverantwoordelijkheid. De drie genoemde uitgangspunten worden vervolgens gelegd naast de situatie zoals die was tot begin 2015, het moment dat kantonrechters besloten geen vorderingen gijzeling meer in behandeling te nemen en OM als gevolg daarvan nog maar 'mondjesmaat' vorderingen heeft ingediend. Een tweede toetsmoment vormt de situatie in oktober 2015, het moment waarop de tweede rondetafelbijeenkomst heeft plaatsgevonden en dit onderzoek werd afgerond. Tot slot wordt de onderzoeksvraag beantwoord die centraal stond in dit onderzoek: wat mag de burger die een boete wel wil, maar niet kan betalen, in redelijkheid verwachten van de overheid ten aanzien van het dwangmiddel gijzeling? Hierbij beschrijft de Nationale ombudsman waar een behoorlijke inzet van het dwangmiddel gijzeling in de toekomst aan moet voldoen.

7.2. Analyse en beoordeling

7.2.1 Uitgangspunt: niet gijzelen bij financiële onmacht

De Nationale ombudsman stelt als eerste vast dat gijzeling niet mag worden ingezet bij mensen die boetes niet kunnen betalen. Het dwangmiddel gijzelen is namelijk bedoeld om mensen die hun boete niet willen betalen, tot betaling aan te zetten. De toenmalige minister van Justitie heeft in 2004 bij de Wet Openbaar Ministerie-afdoening expliciet benoemd dat een machtiging gijzeling vanzelfsprekend niet kan worden verstrekt als blijkt dat degene aan wie de geldboete is opgelegd deze niet kan betalen. De Nationale ombudsman kan niet anders dan concluderen dat dit evenzo geldt voor gijzeling als middel om betaling van een Wahv-sanctie af te dwingen. Immers, de regeling en de strekking van het dwangmiddel gijzeling in die wet stemmen overeen met die van de Wet OM-afdoening. Daarnaast is ook in de rechtspraak bepaald dat de tenuitvoerlegging van de machtiging gijzeling onrechtmatig is, als sprake is van betalingsonmacht en de gijzeling daardoor geen enkel redelijk doel meer dient.¹⁰⁷

7.2.2 Respecteren van mensenrechten

Norm

Burgers mogen van de overheid eisen dat inperking van het grondrecht op persoonlijke vrijheid door middel van gijzelen enkel plaatsvindt als het doel, het afdwingen van betaling, reëel in zicht is:

- a Een behoorlijke uitoefening van de bevoegdheid tot (vorderen van) gijzelen brengt met zich mee dat het OM grondig onderzoekt of er sprake is van betalingsonwil of betalingsonmacht, waarna het OM een weloverwogen beslissing neemt. Het OM gebruikt alle informatie die nodig is om deze beslissing te kunnen nemen.
- b Het OM vraagt de rechter alleen om toestemming voor gijzeling wanneer blijkt dat er sprake is van iemand die de boetes niet wil betalen en het OM er redelijkerwijs vanuit mag gaan dat (directe dreiging met) vrijheidsbeneming betrokkene tot betaling zal aanzetten. Een dergelijke vordering wordt door het OM deugdelijk onderbouwd.
- c Gijzeling kan pas aan de orde komen wanneer alle lichtere middelen, waaronder een betalingsregeling, niet tot betaling hebben geleid.

¹⁰⁷ Gerechtshof Den Haag, 21 juli 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2048.

- d In alle fasen van het gijzelingstraject moet er aandacht blijven bestaan voor contra-indicaties, bijvoorbeeld ernstige gezondheidsproblemen en financiële omstandigheden.

Beoordeling van de situatie tot begin 2015

Wat het onderzoek duidelijk heeft laten zien is dat gijzeling veelvuldig werd gevorderd en ten uitvoer gelegd in gevallen waarin het beoogde doel, namelijk betaling door een niet-willer, niet kon worden gerealiseerd; het ging om mensen die werkelijk financieel geen ruimte hebben om aan betalingsverplichtingen te voldoen. Vanuit de rechterlijke macht klonk het geluid dat het OM in de vorderingen niet aannemelijk maakte dat de machtiging tot gijzelen iemand betrof die weigerde te betalen. Een gijzelingsdossier bestond vaak uit niet meer dan een zaakoverzicht. Een deugdelijke onderbouwing waarom het OM niet anders kon dan gijzelen, ontbrak simpelweg. De vorderingen gaven begin 2015 geen goed en volledig beeld van de situatie van betrokkene, informatie was soms onjuist of wees veeleer op betalingsonmacht dan op onwil om te betalen. Informatie van de deurwaarder werd bijvoorbeeld onvoldoende benut of aan die informatie werden ondeugdelijke conclusies over de betalingscapaciteit verbonden. Het vorderen van gijzelen was een automatisme geworden. Van een weloverwogen beslissing was geen sprake. Burgers werden in feite door het systeem gegijzeld. De burger had van het OM mogen verwachten dat er een verfijnd filter werd toegepast, zodat gijzeling alleen werd ingezet tegen niet-willers en dat alleen mensen werden vastgezet die persisteerden in het niet willen betalen van hun boetes. De Nationale ombudsman benadrukt hierbij dat een betaling, onder druk van een dreigende gijzeling, door iemand die daarvoor geld aanwendt dat eigenlijk bedoeld is voor huur of eten, niet wenselijk is. Mensen moeten altijd kunnen voorzien in hun primaire levensbehoeften. Het kan niet zo zijn dat mensen die rond het bestaansminimum zitten, door het betalen van boetes nieuwe schulden maken en op die manier (verder) financieel in de knel komen. Schulden nemen bij burgers toe en de financiële buffers om tegenvallers op te kunnen vangen verdampen snel. Ook de maatschappelijke kosten nemen toe, bijvoorbeeld als een gezin uit huis wordt gezet.

Verder legde het OM keer op keer vorderingen aan de kantonrechter voor zonder dat duidelijk werd of alle minder ingrijpende middelen, zoals verhaal zonder dwang, of buitengebruikstelling van een voertuig, waren beproefd. Ook kreeg de ombudsman veel signalen dat gijzeling werd gevorderd bij mensen die zonder succes bij het CJIB uitstel hadden bepleit of die tevergeefs hadden gevraagd om gespreide betaling of enig uitstel, afgestemd op hun persoonlijke situatie. Het CJIB was inmiddels wel begonnen met het leveren van maatwerk, dat in 2014 leidde tot 20.000 betalingsregelingen. Echter, gelet op het hoge aantal vorderingen bij de kantonrechter dat mensen zonder voldoende betalingscapaciteit bleek te betreffen, was dit nog lang niet toereikend.

Ook is gebleken dat aan het eind van het traject, bij de tenuitvoerlegging van de machtiging, mensen onder verantwoordelijkheid van het OM zijn ingesloten voor wie betaling van honderden of duizenden euro's onmogelijk was en van wie niet te verwachten was dat aan het einde van de gijzeling de boete(s) waren betaald). Een groep wijkagenten gaf een signaal af over de situatie van mensen die getroffen worden door gijzelingen: maatschappelijke problemen, (schuld)hulpverlening, kortom van mensen die grote moeite hebben om financieel het hoofd boven water te houden. Ook een medewerker uit een gevangenis zag onder de gegijzelden veel mensen die niet voor zichzelf konden opkomen, daklozen en mensen met verwaarloosde gezondheidstoestand. Na afloop van de gijzeling in dit soort gevallen, is het doel - betaling - niet bereikt, mensen zitten nog steeds met de schuld. De ombudsman vreest dat gevangenis voor een deel gevuld waren met gegijzelde mensen die daar niet thuis hoorden.

Alles overwegend, is de Nationale ombudsman van oordeel dat het OM tot begin 2015 door deze wijze van onderzoek, vorderen en tenuitvoerleggen van de machtiging gijzelen de mensenrechten

onvoldoende heeft gerespecteerd. Het OM had in veel zaken geen goed zicht op de eventuele financiële onmacht van mensen en met als gevolg dat er mensen ten onrechte van hun vrijheid zijn beroofd.

Beoordeling situatie oktober 2015

Nadat het systeem van vorderen van een machtiging gijzeling door het OM een tijdlang heeft stilgelegen, is het OM in de periode vanaf juli 2015 weer verder gegaan met het onderzoek voor en het vorderen van machtigingen gijzeling. De Nationale ombudsman heeft geconstateerd dat het OM en het CJIB sinds juli 2015, voorafgaand aan het indienen van een eventuele vordering tot gijzeling, meer informatie verzamelen over de persoon achter de sanctie. Gekeken wordt of betrokkene in het curatele-, bewind- of insolventieregister staat. Ook wordt informatie over het verloop van het incasso-, innings- en dwangtraject verzameld. Het OM en het CJIB zijn vanaf juli 2015 daadwerkelijk aan de slag gegaan met de vordering gijzeling nieuwe stijl. Uit dossiers en uit de reactie van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat het OM inderdaad meer informatie aanreikt aan de kantonrechter dan voorheen. Duidelijk is dat het OM op zoek is naar een manier beter onderscheid te kunnen maken tussen *niet-willers* en *niet-kunners*.

Tegelijkertijd worden echter nog steeds door het OM weinig overtuigende argumenten aangedragen. De conclusie 'onwil om te betalen', enkel onderbouwd door de opmerking dat de betrokkene 'nooit heeft aangegeven tot betaling bereid te zijn', is volgens de ombudsman onvoldoende. Ook het feit dat betrokkene eerder onder druk van tenuitvoerlegging van de gijzeling wel betaald heeft, is in de ogen van de Nationale ombudsman op zichzelf onvoldoende reden om betalingsonwil aan te nemen. Immers, denkbaar is dat betrokkene boetes gaat betalen met geld dat eigenlijk nodig is voor primaire levensbehoeften, of dat mensen nieuwe schulden maken. Ook bevat het dossier dikwijls een contra-indicatie, bijvoorbeeld dat de deurwaarder stelt geen verhaalsmogelijkheden te zien. De kantonrechters vragen zich af of op basis van de aangeleverde informatie gefundeerd beoordeeld kan worden of er sprake is van betalingsonwil of betalingsonmacht. Feit is dat in het merendeel van de zaken die tussen juni 2015 en oktober 2015 aan de kantonrechter is voorgelegd, geen machtiging is verleend omdat geoordeeld is dat sprake is van betalingsonmacht. Het OM schuift het selectiemoment nog steeds teveel door naar de kantonrechter. De Nationale ombudsman vindt een zorgvuldige selectie van zaken uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid van het OM. De kantonrechter is vervolgens verantwoordelijk dat alleen in zaken waarbij het gaat om iemand die niet wil betalen de vordering om te mogen gijzelen wordt toegewezen.

Het is de Nationale ombudsman verder opgevallen dat het OM aan het feit dat iemand geen betalingsregeling heeft verzocht, nooit heeft gemeld dat hij niet kan betalen, of anderszins in actie is gekomen, nog steeds de conclusie verbindt dat er sprake is van betalingsonwil. Uit onderzoek is echter gebleken, dat mensen onder de druk van schulden, veelal niet zelf (meer) in actie komen. In zo'n situatie is het stilzitten van mensen geen bevestiging van betalingsonwil, maar juist een reden om uit te zoeken wat er aan de hand is.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat ook de huidige praktijk van onderzoek en vorderen door het OM niet voldoet. De Nationale ombudsman verwacht van het OM, voordat het systeem van vorderen weer op volle kracht gaat draaien, dat het onderzoek, het vorderen van machtigingen tot gijzeling en de tenuitvoerlegging daarvan plaats vindt met respect voor mensenrechten. Zoals een rechter tijdens de rondetafelbijeenkomst treffend zei: het gaat wel om vrijheidsbeneming van mensen!

7.2.3 Behoorlijk contact met oog voor de burger

Norm

Burgers mogen, in een invorderingstraject dat kan uitmonden in toepassing van gijzelen, verwachten dat de overheid open staat voor persoonlijk contact en oog heeft voor de belangen van betrokkenen.

- e Er moet zo vroeg mogelijk in de keten zicht komen op de persoon die problemen heeft met het betalen van de boete, om te voorkomen dat deze steeds verder in het invorderingstraject komt terwijl dat zijn problemen verergert.
- f Juist bij geautomatiseerde en gestandaardiseerde processen moet de overheid ruimte en voorzieningen bieden voor laagdrempelig, persoonlijk contact en maatwerk.
- g De overheid zoekt persoonlijk contact in de eerste fase van het dwangtraject (uiterlijk voordat wordt besloten tot het vorderen van gijzeling) met als doel het achterhalen van de persoonlijke situatie van de betrokkenen en een daarop toegespitst vervolg van de invordering.¹⁰⁸
- h Gedurende het invorderingsproces heeft de overheid contact met de burger. Op die momenten moeten uitvoerders professionele ruimte nemen om maatwerk te bieden. De overheidsinstantie, waar de uitvoerder werkzaam is, moet daarvoor de ruimte geven.

Beoordeling van de situatie tot begin 2015

Voor veel burgers leiden de opeenvolgende boetes voor de verzekering- of APK-plicht van voertuigen tot problemen. Door het repeterende karakter van de boetes blijft de invorderingsmachine draaien. Het a-typische van de gevallen die de RDW bij het CJIB aanlevert is, dat het voor een substantieel deel gaat om overtredingen die niet zien op een actieve gedraging (zoals te hard rijden), maar op een nalaten, bijvoorbeeld het niet-betalen van de verzekering van een op naam gesteld voertuig. De Nationale ombudsman is van mening dat als dergelijke overtredingen vaker voorkomen, dat een indicatie kan zijn dat er meer aan de hand is. De RDW verbindt aan deze constatering ten onrechte zelf geen actie, maar meldt het CJIB drie maanden later opnieuw dat een voertuig nog steeds niet is verzekerd, waarop het CJIB een nieuwe boete verstuurt. Als het OM daadwerkelijk iets wil doen aan het aantal onverzekerde kentekens of voertuigen, dan mag van de betrokken instanties worden verwacht dat zij adequaat reageren. Dat is niet in alle gevallen het opnieuw uitsturen van een boete, maar zou eerder een interventie richting de kentekenhouder moeten zijn, om te achterhalen wat er speelt en daarna adequaat te handelen.

Concluderend kan verder worden gesteld dat er in het invorderingsproces in de periode tot begin 2015 geen zicht was op de mens achter de beschikking. Beschikkingen en aanmaningen worden zoveel mogelijk geautomatiseerd verwerkt en aangemaakt. In de inningsfase bestaat er geen overzicht van de openstaande vorderingen per burger, zijn betalingsgedrag en zijn financiële situatie. Het werkproces is ingericht op zaken en beschikkingen: het zaakgericht werken. Bij de toepassing van dwangmiddelen heeft het CJIB vaak niet meer dan een indicatie van de financiële situatie van betrokkenen. Informatie van de deurwaarder over de financiële omstandigheden van betrokkene werd veelal onvoldoende benut. Pas (heel) laat in de keten, als de burger verschijnt bij de kantonrechter en zo niet, dan pas bij de politie, kwam er meer zicht op de persoonlijke situatie.

Bij de RDW en bij het CJIB vonden burgers onvoldoende gehoor voor hun vragen en problemen. De burger kon wel op een laagdrempelige manier in contact komen met de betrokken instanties door te bellen, maar stuitte vervolgens op een muur. De boodschap van het CJIB, in opdracht van het OM, was bijvoorbeeld dat een betalingsregeling voor Wahv-boetes niet mogelijk was. Dus ook al kwam de burger zelf in actie, dan leidde dat niet tot een oplossing. Eind 2014 werd het Team schrijvende

¹⁰⁸ Rapport [2013/003](#) van de Nationale ombudsman: 'In het krijt bij de overheid'.

gevallen opgericht. Dit was een belangrijke stap voorwaarts, maar bood lang niet voor alle burgers met betalingsproblemen een oplossing. In het inningstraject van het CJIB zat geen moment waarop het CJIB zelf contact opnam met de burger die boetes niet betaalde. Wel beluisterde de Nationale ombudsman bij sommige politiemensen, die ook persoonlijk contact met de te gijzelen personen hadden, dat zij de ruimte namen voor een eigen afweging om de persoon in schrijnende omstandigheden niet (op dat moment) mee te nemen. De Nationale ombudsman benadrukt dat juist in een dergelijk geautomatiseerd systeem, de professionele inschatting van de ambtenaar cruciaal is om maatwerk te kunnen leveren.

Uit het onderzoek is de Nationale ombudsman gebleken dat het voor betrokken instanties lastig kan zijn om zicht te krijgen op de situatie van een individuele burger, met name als deze zich niet zelf meldt. De burger heeft vanzelfsprekend een grote verantwoordelijkheid ten aanzien van zijn eigen situatie. Van de burger mag worden verwacht dat hij laat weten als hij niet kan betalen, zodat instanties daar rekening mee kunnen houden. Gelet op de verantwoordelijkheid van de overheid rust op betrokken instanties de plicht om bij verdere invorderingsstappen na te gaan wat iemands positie is, ook vanwege de wetenschap dat mensen die in de financiële problemen hun situatie soms niet overzien en zelf niet meer in actie komen. Dit geldt te meer omdat het gaat om vrijheidsbeneming van mensen.

Het gehele invorderingstraject overziend, is de Nationale ombudsman van mening dat het systeemdenken bij de RDW en het CJIB overheersend is geweest, mede gevoed door de focus van het OM en het ministerie van V&J op efficiëntie, met volledige invordering als gewenst resultaat. Veelal werd met een juridische bril naar de verzoeken van burgers gekeken, zonder te kijken naar de persoon en zijn persoonlijke omstandigheden. De belangen van de burger zijn hierdoor uit het zicht geraakt waardoor veel burgers verder in de problemen zijn gekomen.

Beoordeling situatie oktober 2015

Sinds oktober 2015 is duidelijk geworden dat het systeem van de RDW kan signaleren ('rode vlag') als er wederom wordt vastgesteld dat een kenteken niet verzekerd is. Het is de intentie van de RDW, in overleg met OM en CJIB, om hiermee aan de slag te gaan en contact op te nemen met de kentekenhouder om te achterhalen wat er speelt. Het doel hiervan is om vroeg in het systeem zicht te krijgen om te voorkomen dat stapeling van boetes almaar voortduurt.

Ook het CJIB zet stappen om voorzieningen voor burgers te bieden om tot maatwerkoplossingen te komen. Bij de RDW bestaat het voornemen om te komen tot een serviceloket waar burgers met hun problemen, vragen, correctieverzoeken etc. terecht kunnen. Deze verandering van denkriching lijkt ook merkbaar bij het ministerie van V&J. De staatssecretaris schreef op 5 juni 2015 de Tweede Kamer dat 'het aan de overheid is om ontvankelijk te zijn voor signalen van mensen die bijvoorbeeld in termijnen willen betalen. De overheid moet de drempel om deze signalen af te geven zo laag mogelijk maken.' De staatssecretaris merkt op dat dit vraagt om een omslag bij organisaties die gewend zijn vooral op efficiëntie van de tenuitvoerlegging te worden beoordeeld. Dit is volgens de Nationale ombudsman een belangrijke stap voorwaarts.

Zoals de overheden tijdens de rondetafelbijeenkomst op 28 oktober 2015 zelf ook aangaven is dit nog maar het begin. Nog steeds geldt dat het invorderingssysteem er vanuit gaat dat de burger zelf in actie komt en contact opneemt. Het systeem is nog steeds onvoldoende afgestemd op de probleemgroep van mensen met financiële problemen, die zelf niet (meer) bij machte zijn om in actie te komen. Het is belangrijk om op het juiste moment uit het systeem, naar de mens over te stappen. Volgens de Nationale ombudsman ligt dit moment in de eerste fase van het dwangtraject en uiterlijk voordat wordt besloten of gijzeling wordt gevorderd. De deurwaarder zou daar wellicht een rol in

kunnen vervullen. Het CJIB heeft de intentie uitgesproken om de deurwaarder meer in te zetten voor een persoonsgerichte aanpak.

Tijdens de rondetafelbijeenkomst op 28 oktober 2015 is verkend in hoeverre gemeenten een rol kunnen spelen bij het persoonlijke contact met de burgers en het aanpakken van hun financiële problematiek. Het ministerie van V&J, de RDW, het CJIB, het OM, de VNG en de ombudsman Amsterdam kwamen tot het gezamenlijke initiatief om binnen enkele gemeenten (in casu Amsterdam, Almere en Alphen aan den Rijn) een pilot te starten. In deze pilot wordt verkend in hoeverre de gemeente een rol kan spelen, bij het persoonlijke contact tussen de overheid en de burger wanneer sancties onbetaald blijven. De RDW, CJIB en OM geven hiervoor signalen door. In deze pilot wordt ook gekeken welke waarborgen nodig zijn. De Nationale ombudsman ondersteunt dit initiatief. De Nationale ombudsman benadrukt hierbij dat deze pilot de betrokken overheden, anders dan de gemeente, niet ontslaat van hun verplichting om zelf op zoek te gaan naar mogelijkheden om in contact te treden met de burgers waarbij er indicaties zijn dat er problemen spelen.

7.2.4 Systeemverantwoordelijkheid

Norm

Burgers mogen vanuit de behoorlijkheid bezien verwachten dat de overheid bij de vormgeving van een invorderingssysteem rekening worden gehouden met de belangen van burgers en ontvankelijk blijft voor signalen over knelpunten in het systeem.

- i Bij het inrichten en aanpassen van systemen, waarbij veelal efficiëntie voorop staat, moet er oog zijn en blijven voor de praktische consequenties voor burgers. Dit perspectief mag de overheid niet uit het oog verliezen.
- j Signalen over knelpunten in het systeem, van een (uitvoerings)organisatie, medewerkers en / of burgers, moeten serieus en voortvarend, in gesprek met elkaar, worden opgepakt. Dit geldt voor de uitvoeringsinstanties die als eerste kunnen signaleren dat er problemen in de uitvoering ontstaan, maar ook voor de instantie die verantwoordelijk is voor het systeem.
- k Bij problemen in het systeem moet één instantie tijdig en adequaat de regie nemen, zeker als er verschillende overheden en ministeries betrokken zijn.

Beoordeling van de situatie tot begin 2015

Bij de vormgeving van het invorderingsproces van de Wahv en de strafbeschikkingen heeft efficiëntie voorop gestaan en vooral voor de Wahv geleid tot een zeer efficiënt systeem. Dit onderzoek heeft laten zien dat de belangen van de burger daarbij uit het oog zijn verloren.

Bij de totstandkoming van de Wahv in de jaren '80 van de vorige eeuw heeft de commissie-Mulder aandacht gevraagd voor de financiële omstandigheden van de burger en voorgesteld om een boete in termijnen te kunnen betalen. Dit voorstel is niet overgenomen, terwijl dit zeker met de kennis van nu een wijs voorstel was. Sindsdien zijn er meer overtredingen onder de werkingssfeer van de Wahv gebracht, zijn sanctiebedragen verhoogd en zijn de percentages van de aanmaningen draconisch toegenomen. De wetgever ging ervan uit dat slechts in uiterste noodzaak zou worden overgegaan tot het dwangmiddel gijzeling. Bij nagenoeg 120.000 verzoeken om gijzeling in 2013 kan echter niet meer worden gesproken van een uiterste noodzaak. Over de vraag hoe een dergelijk rigide systeem uitpakt voor mensen die krap bij kas zitten, of andere problemen ondervinden zoals een tenaamstelling van een voertuig dat ze niet in bezit hebben, lijkt nauwelijks te zijn nagedacht. Feit is dat het systeem is verzaamd en verhard, maar dat voor de burger aan de voorkant van het systeem geen noodknop is gerealiseerd zoals de mogelijkheid tot betalen in termijnen. Het systeem raakte hiermee nog meer uit balans, met alle negatieve gevolgen voor de burger van dien. Ten aanzien van de strafbeschikkingen

heeft de Nationale ombudsman geen duidelijk beeld gekregen van de problematiek die achter het aantal gijzelingen schuil gaat. Wel is duidelijk geworden dat het aantal gijzelingen bij strafbeschikkingen, afgezet tegen het totaal aantal strafbeschikkingen, relatief nog veel hoger is dan bij de Wahv. Dat hier een probleem zit is duidelijk.

Al vanaf 2012 werd duidelijk dat steeds meer burgers in financiële problemen kwamen. Het CJIB ontving een groeiend aantal verzoeken om betalingsregelingen en het aantal vorderingen gijzelen nam drastisch toe. Ook bij de Nationale ombudsman namen de klachten van burgers hierover toe. Hij heeft deze onder de aandacht van RDW en CJIB gebracht. En al in uitspraken uit 2012 signaleerden kantonrechters structureel gebrekkige motiveringen en een groeiend aantal vorderingen. Tot begin 2015 zijn deze signalen door het ministerie van V&J en het OM wel gehoord, maar zijn niet voortvarend in acties omgezet. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het ministerie van V&J bij dergelijke ernstige problemen in het systeem, die leiden tot vrijheidsbeneming van burgers zonder dat dit het beoogde doel dient, eerder de verantwoordelijkheid en de regie had moeten nemen.

Beoordeling situatie oktober 2015

Na een lange aanloop is in mei 2015 het ontwerp voor een wettelijke regeling voor betalen in termijnen van Wahv-sancties bij de Tweede Kamer ingediend. Vooruitlopend daarop is per juli 2015 een beperkte generieke voorziening tot betaling in termijnen voor die sancties in werking getreden, mede onder druk van media, Tweede Kamer en Nationale ombudsman. Voor een aantal mensen zal dit soelaas bieden. Uit de eerste bevindingen van het CJIB blijkt dat in de periode juli tot medio oktober 2015 circa 16.000 betalingen in termijnen zijn aangevraagd. In 14.000 gevallen is betalingen in termijnen toegestaan. De Nationale ombudsman onderschrijft deze eerste stap omdat hierdoor aan het begin van het proces een oplossing wordt gezocht voor mensen die het sanctiebedrag niet snel genoeg kunnen opbrengen. Verhogingen van boetes en inzet van dwangmiddelen zijn dan niet nodig. De Nationale ombudsman verwacht van het ministerie van V&J dat de ervaringen die nu met deze interimmaatregel van betaling in termijnen worden opgedaan, worden gevolgd en kritisch geëvalueerd om de uiteindelijke wettelijke regeling te optimaliseren. Gebleken is bijvoorbeeld dat veel betalingsregelingen worden afgewezen omdat de grens van € 225 te hoog is. Dit moet volgens de Nationale ombudsman voor het ministerie van V&J aanleiding zijn om te onderzoeken welk bedrag het aangewezen bedrag is om voor mensen in financiële problemen een betaling in termijnen mogelijk te maken. De Nationale ombudsman ondersteunt het voorstel van het CJIB om per 1 juli 2016 ook betaling in termijnen mogelijk te maken van sancties die na verhogingen zijn opgelopen tot € 225 of meer. Tot slot maakt de ombudsman zich er zorgen over dat de wettelijke regeling van betaling in termijnen is toegevoegd aan het wetsvoorstel Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen en daarmee afhankelijk is geworden van de snelheid waarmee die veelomvattende wetswijziging tot stand wordt gebracht.

Door de rondetafelgesprekken heeft de Nationale ombudsman de indruk dat de verschillende overheden elkaar hebben gevonden en constructief met elkaar in gesprek zijn. Bovendien is het gesprek in de keten verbreed met de VNG en gemeenten, om te verkennen welke rol gemeenten kunnen spelen bij het bij het persoonlijke contact met de burger en het aanpakken van de achterliggende financiële problematiek.

7.3 Toekomst

In dit hoofdstuk heeft de Nationale ombudsman uitgangspunten geformuleerd waar de overheidsinstanties die zijn betrokken bij de inzet van het dwangmiddel gijzeling en het daaraan voorafgaande invorderingstraject aan moeten voldoen, om een behoorlijke inzet van het dwangmiddel gijzeling te garanderen. Lange tijd is het zo geweest dat gijzeling automatisch werd toegepast omdat

de boete niet was betaald, zonder dat er zicht was op de persoon achter de beschikking. Er kan met recht worden gesteld dat de burger door het systeem werd gegijzeld.

Uitgangspunt moet zijn dat het dwangmiddel gijzelen alleen wordt ingezet bij mensen die niet willen betalen. Om dit te kunnen waarborgen, moet het OM grondig onderzoek verrichten om duidelijk te krijgen of er sprake is van betalingsonwil of betalingsonmacht. Vervolgens moet het OM een weloverwogen beslissing nemen om al dan niet een vordering gijzeling in te dienen. Als het OM besluit een vordering in te dienen, dan is deze deugdelijk gemotiveerd. De kantonrechter wijst een vordering tot gijzeling alleen toe in zaken waarbij het werkelijk gaat om iemand die niet wil betalen. Hierdoor wordt de politie, die belast is met de tenuitvoerlegging, alleen op pad gestuurd naar mensen die wel kunnen, maar niet willen betalen.

De Nationale ombudsman waardeert de stappen die reeds gezet zijn. Dit is echter pas een begin. De in dit hoofdstuk uitgewerkte behoorlijkheidsnormen geven aan de verantwoordelijke instanties handvatten om het dwangmiddel gijzeling en het daaraan voorafgaande invorderingstraject, in de toekomst op een behoorlijke wijze vorm te geven. De Nationale ombudsman verwacht dat het Ministerie van V&J de regie neemt en voortvarend en adequaat, in samenwerking met de keten, aan de slag gaat.

In de loop van 2016 beoordeelt de Nationale ombudsman of de situatie dan voldoet aan de gestelde normen.