

RAPPORT 1997/411, NATIONALE OMBUDSMAN 24 SEPTEMBER 1997

Klacht	1
Achtergrond	2
Onderzoek	6
Bevindingen	6
Beoordeling	18
Conclusie	23
Aanbeveling	23

KLACHT

Op 12 december 1995 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw V. te Amsterdam, ingediend door de heer mr. A.M. Vreeswijk, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van het arrondissementsparket te Leeuwarden.

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

Op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster klaagt erover dat de officier van justitie te Leeuwarden bij de uitoefening van zijn verhaalsrecht in verband met een te laat betaalde verhoging van een sanctie op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van art. 27 WAHV om zonder dwangbevel verhaal te nemen.

ACHTERGROND

1. Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV)

1.1. Op 30 juni 1997 is de WAHV op een aantal onderdelen gewijzigd. Hierna wordt uitgegaan van de tekst van de WAHV zoals deze luidde tot 30 juni 1997.

1.2. Artikel 25, eerste lid van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV; ook Wet Mulder genoemd) luidt als volgt:

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

1.3. Ingevolge artikel 26, eerste lid WAHV geschiedt verhaal op de goederen van degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd krachtens een dwangbevel. Tegen het dwangbevel kan verzet worden gedaan bij het kantongerecht.

1.4. Artikel 27 WAHV bepaalt, voor zover van belang voor het onderhavige onderzoek, het volgende:

"1. Verhaal kan zonder dwangbevel worden genomen op:

- a. inkomsten in geld uit arbeid van degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd;
- b. pensioenen, wachtgelden en andere periodieke uitkeringen waarop degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd, aanspraak heeft;
- c. het tegoed van een rekening bij een kredietinstelling als bedoeld in artikel 1

van de Wet toezicht kredietwezen 1992 waarover degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd te eigen bate vermog te beschikken.

2. Verhaal met toepassing van het eerste lid geschiedt door middel van een schriftelijke kennisgeving van het openbaar ministerie dat met de inning van de administratieve sanctie is belast. De kennisgeving bevat een voor de uitoefening van het verhaal voldoende aanduiding van degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd, en vermeldt welk bedrag uit hoofde van de beschikking nog verschuldigd is, dan wel bij welke rechterlijke uitspraak de administratieve sanctie is opgelegd, alsmede de plaats waar de betaling moet geschieden. Zij wordt verstrekt aan degene onder wie het verhaal wordt genomen, en betekend aan degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd. (...) 3. Door de verstrekking van de kennisgeving is degene onder wie het verhaal wordt genomen, verplicht tot onverwijlde betaling aan de officier van justitie van het in de kennisgeving bedoelde bedrag voor zover degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd op hem een opeisbare vordering heeft of verkrijgt. (...) 5. Indien verhaal is genomen op een periodieke uitkering die ingevolge enig wettelijk voorschrift niet vatbaar is voor beslag, kan telkens ten hoogste een tiende gedeelte van de uitkering tot betaling van het uit hoofde van de beschikking verschuldigde bedrag worden bestemd. Overigens strekt het verhaal zich niet uit tot gelden waarvan de wet bepaald heeft, dat zij niet voor inbeslagneming vatbaar zijn.

6. Iedere belanghebbende kan binnen een week na de verstrekking van de in het tweede lid bedoelde kennisgeving bij met redenen omkleed verzetschrift verzet doen tegen het verhaal. (...) 7. Een ieder, behoudens degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd, is verplicht desgevorderd onverwijld aan de officier van justitie, die met de inning van de administratieve sanctie is belast, de inlichtingen te verstrekken welke naar het redelijk oordeel van het openbaar ministerie noodzakelijk zijn ten behoeve van de toepassing van het eerste lid van dit artikel."

1.5. Ingevolge artikel 28 WAHV kon de officier van justitie, indien niet of niet

volledig verhaal overeenkomstig de artikelen 26 en 27 heeft plaatsgevonden, uiterlijk drie jaar nadat ten aanzien van de opgelegde administratieve sanctie een onherroepelijke beslissing is genomen, bij de kantonrechter een vordering instellen om een of meer dwangmiddelen toe te passen. Deze dwangmiddelen waren buitengebruikstelling van het voertuig waarmee de gedraging heeft plaatsgevonden voor ten hoogste een maand, inneming van het rijbewijs van degene aan wie de sanctie is opgelegd voor ten hoogste een maand of gijzeling voor ten hoogste een week. De toepassing van een dwangmiddel wordt gestaakt indien het verschuldigde bedrag wordt betaald. Het verschuldigde bedrag is het bedrag van de administratieve sanctie, inclusief eventuele verhoging(en).

2. Bij de wijziging van de WAHV per 30 juni 1997 is het systeem van verhaal zonder dwangbevel nagenoeg ongewijzigd gebleven. Aan artikel 27 WAHV is een achtste lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"8. De kosten van het verhaal krachtens dit artikel worden op gelijke voet als de administratieve sanctie op degene aan wie de sanctie is opgelegd verhaald. De kosten van het verhaal, waaronder zijn begrepen de invorderingskosten, bedragen 50,-."

3. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) heeft tot taak het openbaar ministerie te ondersteunen bij zijn taak met betrekking tot de inning van administratieve sancties.

Vanaf december 1994 past het CJIB verhaal zonder dwangbevel op banktegoeden ex artikel 27 WAHV toe in zaken waarin sprake is van gedeeltelijke betaling van de sanctie en de verhoging(en), het een natuurlijk persoon betreft, die in Nederland woont en waarvan het (post) bankrekeningnummer bekend is.

4. Op 8 april 1997 wees de Hoge Raad een arrest (nr. 498-96-V) onder meer naar aanleiding van een klacht van betrokkene dat de officier van justitie ten

onrechte geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid om zonder dwangbevel krachtens art. 27 WAHV verhaal te nemen op zijn RWW-uitkering.

De Hoge Raad overwoog het volgende:

"3.3.2. In de bestreden beschikking ligt besloten het oordeel van de Kantonrechter dat de Officier van Justitie niet heeft gehandeld in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur door te kiezen voor verhaal krachtens dwangbevel als omschreven in art. 26 WAHV en niet voor verhaal zonder dwangbevel als omschreven in art. 27 WAHV.

3.3.3. Nu de aan de Hoge Raad toegezonden stukken geen aanwijzingen behelzen voor het tegendeel moet het ervoor worden gehouden dat de betrokkene op geen enkele wijze heeft gereageerd op de hem in verband met de administratieve sanctie toegezonden initiele beschikking en de daarop volgende aanmaningen en dat daardoor aan de Officier van Justitie geen gegevens bekend zijn geworden op grond waarvan deze de in art. 27 WAHV omschreven verhaalsmogelijkheid zou hebben kunnen benutten.

3.3.4. In aanmerking genomen het hiervoor overwogene en voorts gelet op de omstandigheid dat de Officier van Justitie redelijkerwijs ervan mocht uitgaan dat de betrokkene, van wie geen eerdere reactie was ontvangen, ook niet zou reageren op een verzoek om met het oog op door de Officier van Justitie te nemen verhaal bepaalde gegevens te verstrekken, is het hiervoor onder 3.3.2. bedoelde oordeel van de Kantonrechter niet onbegrijpelijk en geeft het niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting."

5. Artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) luidt als volgt:

"1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit

mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen."

ONDERZOEK

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de Minister van Justitie een aantal vragen gesteld.

Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

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

De reactie van de advocaat van verzoekster gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

BEVINDINGEN

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. De feiten

1. Een kennis van verzoekster betaalde op 1 maart 1994 voor verzoekster met een acceptgirokaart een bedrag van 62,50 aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) te Leeuwarden. Dit bedrag was opgebouwd uit 50,- voor een aan verzoekster opgelegde WAHV-sanctie en een eerste verhoging -

wegens het uitblijven van de betaling - van 12,50. De kennis betaalde dit bedrag na de vervaldatum van 11 februari 1994. Het CJIB stuurde verzoekster daarom op 5 maart 1994 een tweede aanmaning, waarbij haar een tweede verhoging van 31,25 werd opgelegd.

2. Op 21 juni 1994 vaardigde de officier van justitie te Leeuwarden een dwangbevel uit voor een hoofdsom van 31,25. Deurwaarderskantoor X te Amsterdam betekende op 25 augustus 1994 dit dwangbevel aan verzoekster. Volgens het deurwaardersexploit was verzoekster naast de hoofdsom van 31,25 nog een bedrag voor onder meer incasso- en exploitkosten verschuldigd van 224,10.

3. Op 24 augustus 1995 legde de deurwaarder ten laste van verzoekster executoriaal beslag voor een hoofdsom van 90,- bij de Gemeentelijke Sociale Dienst te Amsterdam, waarvan verzoekster een uitkering ontving. In het deurwaardersexploit was opgenomen dat dit beslag geschiedde op verzoek van de officier van justitie te Leeuwarden en dat verzoekster geen gevolg had gegeven aan het dwangbevel dat op 25 augustus 1994 aan haar was betekend.

4. Deurwaarder X betekende op 28 augustus 1995 - volgens het exploit op verzoek van de officier van justitie te Leeuwarden - aan verzoekster een exploit waarin was vermeld dat ten laste van verzoekster executoriaal beslag was gelegd onder de Sociale Dienst. Het door verzoekster te betalen bedrag was inmiddels opgelopen tot 694,94.

5. De kennis van verzoekster vroeg in een brief van 11 september 1995 aan het CJIB nadere informatie over de gang van zaken.

Bij brief van 18 september 1995 deelde het CJIB de kennis mee dat aan verzoekster een wettelijke verhoging was opgelegd en een aanmaning was gezonden omdat de betaling te laat was ontvangen. Aangezien na de tweede

aanmaning nog geen volledige betaling was ontvangen, was de zaak overgedragen aan deurwaarderskantoor X, aldus het CJIB.

6. Het beslag op de uitkering van verzoekster leidde niet tot betaling omdat er door de belastingdienst eveneens beslag was gelegd. De deurwaarder zond daarom op 26 oktober 1995 de stukken retour naar het CJIB. Op 15 december 1995 - drie dagen nadat verzoekster zich tot de Nationale ombudsman had gewend - besloot het CJIB met betrekking tot de openstaande vordering op verzoekster van 31,25 over te gaan tot toepassing van dwangmiddelen ex artikel 28 WAHV (zie ACHTERGROND onder 1.5.).

B. Het standpunt van verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat samengevat weergegeven onder KLACHT.

De advocaat van verzoekster deelde in het verzoekschrift voorts nog het volgende mee:

"Afgezien van het gegeven dat de gemaakte kosten in geen enkele verhouding staan tot de administratieve verhoging wat in strijd is met de redelijkheid en billijkheid is de reden van mijn verzoek aan U met name het volgende.

De Officier van Justitie had in elk geval na de betekening van het dwangbevel, ook gelet op de gemaakte en aan cliënte doorberekende informatiekosten, een andere mogelijkheid om tot incasso van de administratieve boete over te gaan welke exact hetzelfde gevolg tot stand had gebracht als beslag op de uitkering van mevrouw V. (verzoekster; N.o.), echter zonder dat daar kosten in dezelfde orde van grootte als welke cliënte nu in rekening zijn gebracht aan zouden zijn verbonden geweest.

Er zijn nu dus nodeloos onevenredig hoge kosten gemaakt.

Naar mijn mening had de Officier van Justitie dienen te kiezen voor de in artikel 27 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften geboden

mogelijkheid. Op grond van deze bepaling had het bedrag ad 31,25 zelfs zonder dwangbevel, in elk geval zonder (de onevenredig hoge) kosten verbonden aan diverse deurwaardersexploiten op eenvoudige wijze kunnen worden verhaald ten laste van de bijstandsuitkering van mevrouw V., gelijk nu middels de onevenredig kostbare "omweg" van de beslaglegging geschiedt.

De kosten van de betekening, van het beslag en de betekening van het beslag zijn absoluut onnodig gemaakt. De Officier van Justitie resp. de Staat der Nederlanden heeft door deze handelwijze onzorgvuldig jegens cliënte gehandeld.

Een juiste afweging van belangen had niet behoren te leiden tot de door de Officier gekozen weg."

C. Het standpunt van de Minister van Justitie

1.1. De Minister van Justitie verwees in haar reactie van 12 juni 1996 op de klacht van verzoekster allereerst naar het bij haar brief gevoegde ambtsbericht van de directeur van het CJIB.

1.2. In dit ambtsbericht is onder meer het volgende opgenomen:

"Rechtstreeks verhaal, dus zonder dat een dwangbevel behoeft te worden uitgevaardigd, geschiedt uit hoofde van artikel 27 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV). Het staat ter vrije beoordeling van de officier van justitie om te verhalen op grond van artikel 26 WAHV (met dwangbevel) dan wel artikel 27 WAHV (zonder dwangbevel). De keuze voor een bepaalde wijze van verhaal kan worden getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Uit de jurisprudentie is naar voren gekomen dat indien het verhaal slechts de verschenen verhogingen betreft, en dus het rekeningnummer van een betrokkene uit een eerdere betaling bekend is, in beginsel verhaal op de wijze van artikel 27 WAHV moet worden toegepast. Het CJIB geeft aan deze rechtsregel sedert de maand december 1994 invulling door het bankrekeningnummer waarvan een betaling afkomstig is vast te houden

in het geautomatiseerde systeem. Indien betaling te laat is geschied wordt op dat bankrekeningnummer verhaal gezocht op de wijze als bepaald in artikel 27 WAHV. Eerst als dat niets oplevert wordt een dwangbevel uitgevaardigd en een gerechtsdeurwaarder ingeschakeld.

(...) Eerst na de op de aanmaning vermelde vervaldatum te weten op 2 maart 1994 is een betaling ontvangen ter hoogte van het initiele sanctiebedrag vermeerderd met de eerste verhoging. Deze betaling was onvoldoende omdat inmiddels van rechtswege een tweede wettelijke verhoging was verschenen, waarvan betrokkene in kennis is gesteld door middel van een tweede, aan haar op 5 maart 1994 verzonden aanmaning. Op de aanmaning is geen enkele reactie vernomen.

Op de tweede aan betrokkene gezonden aanmaning kwam destijds onder meer de waarschuwing voor dat indien volledige dan wel tijdige betaling zou uitblijven, zonder voorafgaande waarschuwing direct de deurwaarder kan worden ingeschakeld, en voorts dat alle hieruit voortvloeiende kosten voor rekening van de debiteur zouden komen.

Op 21 juni 1994 is een dwangbevel uitgevaardigd tot verhaal van het restantverschuldigde. Het dwangbevel is in handen gesteld van gerechtsdeurwaarder X. Bijgaand gelieve u aan te treffen een lijst van de in deze zaak door hem ondernomen acties, door hem gevoerde correspondentie, alsmede kopieën van door hem opgemaakte en uitgebrachte exploiten en geschreven brieven (...). Hieruit blijkt dat de deurwaarder herhaalde malen heeft getracht betrokkene tot betaling te bewegen, doch dat de pogingen daartoe niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd. Daarom is de deurwaarder uiteindelijk overgegaan tot het leggen van beslag onder de instantie waarvan betrokkene een uitkering geniet. Het beslag heeft echter niets opgeleverd omdat door de belastingdienst eveneens beslag was gelegd, waardoor er geen ruimte was de vordering van het CJIB te voldoen. Vanwege het ontbreken van verhaalsmogelijkheden heeft de deurwaarder de zaak op 7 november 1995 geretourneerd aan het CJIB.

Omdat uit de behandelingsduur en uit berichten van de deurwaarder bleek dat geen verhaal mogelijk was op de uitkering van betrokkene is door de officier van justitie een vordering ingesteld om te worden gemachtigd tot het toepassen van dwangmiddelen als bedoeld in artikel 28 WAHV.

Betrokkene zal door de kantonrechter die over de vordering oordeelt worden opgeroepen om te worden gehoord. Betrokkene heeft alsdan de mogelijkheid zich tegen de vordering van de officier van justitie te verweren.

Vast staat dat betrokkene nalatig is gebleven de tweede haar opgelegde verhoging, ondanks aanmaning daartoe, te voldoen. De officier van justitie heeft derhalve een dwangbevel uitgevaardigd, hetwelk ter verder verhaal in handen is gesteld van een gerechtsdeurwaarder. Betrokkene heeft geen gebruik gemaakt van het haar toekomende recht verzet te doen tegen de tenuitvoerlegging van het dwangbevel."

1.3. De Minister van Justitie deelde voorts in haar reactie mee:

"Ter toelichting wil ik hierbij het volgende opmerken. Verhaal zonder dwangbevel is geïndiceerd in gevallen waarin het verhaal de opgelegde verhogingen betreft en het rekeningnummer van een betrokkene uit een eerdere betaling derhalve bekend is. Het verhaal in deze zaak betreft de opgelegde verhoging, zodat het er in eerste instantie op lijkt dat verhaal zonder dwangbevel (ex artikel 27 WAHV) geïndiceerd was geweest. Het rekeningnummer van verzoekster was in deze zaak echter niet bij het CJIB bekend, omdat de betaling per giro is gedaan door een ander dan verzoekster, namelijk door degene die de auto daadwerkelijk bestuurde. Gelet op het feit dat het niet mogelijk is om zonder dwangbevel verhaal te nemen op een rekening van een derde, stond het CJIB geen andere weg open dan verhaal met een dwangbevel toe te passen."

2.1. De Nationale ombudsman had de Minister van Justitie voorts verzocht te reageren op de volgende vragen:

"Op 25 augustus 1994 is aan verzoekster het dwangbevel betekend en een jaar

later, op 24 augustus 1995, is de deurwaarder overgegaan tot het leggen van een beslag op haar uitkering bij de Gemeentelijke Sociale Dienst. Uit het zaakoverzicht valt op te maken dat er van de zijde van het CJIB tussen de uitvoering van het dwangbevel op 21 juni 1994 en 5 december 1995 niets is ondernomen. Kunt u aangeven of deze gevolgtrekking juist is? Wat is de gebruikelijke voortgangscontrole van het CJIB nadat een dwangbevel naar de deurwaarder is gezonden?"

2.2. In het ambtsbericht van de directeur van het CJIB is hierover het volgende opgenomen:

"Dan kom ik nu toe aan de vragen die de Nationale ombudsman stelt ter zake van de relatie tussen het CJIB en de deurwaarder.

In de praktijk is gebleken dat de modale afhandelingstermijn van door het CJIB aan deurwaarders overgedragen zaken ligt op zeven a acht maanden. Vandaar dat het geautomatiseerde CJIB-systeem negen maanden nadat een dwangbevel aan een deurwaarder is verstrekt een signaal geeft. Naar aanleiding van dat signaal wordt aan de deurwaarders opheldering gevraagd over het verloop van een zaak.

Dit geschiedt door toezending aan de deurwaarder van de hem betreffende signaleringslijst, waarop hij kan aangeven hoe de zaak er voor staat. De door de deurwaarder geretourneerde signaleringslijst wordt door het CJIB beoordeeld, en met de per zaak gewenste vervolgactie aan de deurwaarder teruggezonden. Het aldus ingerichte deurwaardersvolgsysteem is in de loop van het jaar 1995 gefaseerd ingevoerd. Daarbij is begonnen met de oudste zaken.

Onderhavige zaak komt voor op de op 22 augustus 1995 aan de deurwaarder gezonden signaleringslijst (...).

De lijst is op 25 augustus 1995 nogmaals gezonden, maar dan gerangschikt in een voor de deurwaarder beter werkbaar volgorde. De deurwaarder heeft de signaleringslijst retourgezonden waarbij hij voor onderhavige zaak niets heeft aangegeven. De zaak is bij het CJIB beoordeeld, en op grond van het lange

tijdsverloop is besloten de zaak terug te halen van de deurwaarder. De signaleringslijst is daarop, voorzien van een voor de deurwaarder duidelijke aanduiding, nog eens aan de deurwaarder gezonden. Deze heeft hierop gereageerd bij schrijven van 7 november 1995, waarbij hij aangaf dat verhaal niet mogelijk was in verband met een door de belastingontvanger gelegd beslag. Van daadwerkelijke inhouding op de uitkering van betrokkene en afdracht daarvan aan de deurwaarder is het derhalve niet gekomen. Desgevraagd heeft een medewerkster van het deurwaarderskantoor dat bevestigd, en overigens blijkt het uit de afrekening van de deurwaarder."

3. Bij het ambtsbericht van de directeur van het CJIB waren verschillende stukken gevoegd van deurwaarderskantoor X. Uit deze stukken blijkt het volgende.

De deurwaarder was er op 22 november 1994 van op de hoogte dat verzoekster een uitkering genoot van de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD) en dat hierop al een beslag was gelegd. Op 6 maart 1995 informeerde de deurwaarder bij de GSD of het beslag al was opgeheven. De GSD berichtte de deurwaarder op 28 juli 1995 dat er geen beslag meer lag op de uitkering van verzoekster.

D. De reactie van verzoekster

De raadsman van verzoekster reageerde op 5 september 1996 op het standpunt van de Minister van Justitie. In zijn brief deelde hij onder meer het volgende mee:

"Zoals ik reeds in mijn brief d.d. 8 december 1995 aan U meedeelde had de Officier van Justitie het nog openstaande bedrag ad 31,25 zonder dwangbevel op eenvoudige wijze kunnen verhalen op de uitkering van cliënte.

(...) De Officier heeft vanaf de uitvaardiging van het dwangbevel, 21 juni 1994, tot oktober 1995 de mogelijkheid gehad zijn vordering op eenvoudige wijze op cliënte te verhalen en zodoende cliënte een bedrag ad 663,69 aan kosten kunnen besparen om het bedrag ad 31,25 te innen.

Overigens is cliënte van mening dat het voor de Officier zeer eenvoudig zou zijn

geweest om te achterhalen of cliënte een uitkering genoot mede gezien de eenvoudige wijze waarop de deurwaarder bekend is geworden met de inkomstenbron van cliënte. Uit de "agenda" moge blijken dat de deurwaarder op 22 november 1994 bekend was met de inkomsten van cliënte.

De Minister van Justitie vermeldt dat hij geen zicht had op het rekeningnummer van cliënte omdat de sanctie vermeerderd met de eerste verhoging was betaald door een ander dan cliënte. Op grond van art. 27 WAHV is verhaal niet alleen mogelijk op een rekening van degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd, maar tevens op de uitkering van cliënte.

Uit het feit dat art. 27 WAHV tevens spreekt over verhaal op periodieke uitkeringen moge worden afgeleid dat de Officier tenminste enig onderzoek had moeten doen naar de vraag of cliënte een uitkering genoot. Of is deze bepaling een 'dode letter'? Wellicht had het meer op de weg van de Officier gelegen om de deurwaarder te verzoeken om na te gaan of cliënte een uitkering had dan om zijn vordering meteen uit handen te geven.

Zoals uit de stukken blijkt is de deurwaarder spoedig achter de bron van inkomsten gekomen. Overigens betwijfel ik of de Officier ook niet zelf op eenvoudige wijze achter de bron van inkomsten van cliënte had kunnen komen.

Hierbij dient nog in aanmerking te worden genomen dat lid 7 van artikel 27 WAHV bepaalt dat een ieder verplicht is inlichtingen te verstrekken aan de Officier van Justitie als deze daarom vraagt ten behoeve van het verhaal.

Uit de brief van het CJIB leid ik af dat zij zich er wel heel snel vanaf hebben gemaakt. Dit geldt eens te meer nu het CJIB stelt dat uit de jurisprudentie naar voren is gekomen dat indien het verhaal slechts de verschenen verhogingen betreft in beginsel verhaal op de wijze van art. 27 WAHV moet worden toegepast.

Uit de brief d.d. 10 mei 1996 van het CJIB kan worden afgeleid dat dit alleen kan geschieden indien het rekeningnummer reeds bekend is. M.i. valt dit standpunt, zoals gesteld niet te rijmen met de mogelijkheid die art. 27 WAHV biedt om een sanctie ook te verhalen op inkomsten uit arbeid en inkomsten uit periodieke

uitkeringen."

E. De reactie van de Minister van Justitie (op vragen van de Nationale ombudsman)

1. De Nationale ombudsman verzocht de Minister van Justitie te reageren op het commentaar van de advocaat van verzoekster en op de volgende vragen:

"In uw reactie op de klacht van 12 juni 1996 bent u slechts ingegaan op de wijze van verhaal, die is omschreven in art. 27, eerste lid onder c van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV). De klacht van verzoekster betreft met name de wijze van verhaal, omschreven in art. 27, eerste lid onder b. WAHV.

Wilt u in uw reactie s.v.p. aangeven of tot nu toe gebruik is gemaakt van de wijzen van verhaal, als bedoeld in art. 27, eerste lid onder a en b WAHV.

Indien dit niet het geval is, verneem ik graag van u wat hiervan de reden is en of er plannen zijn om hiervan in de toekomst wel gebruik te maken."

2. De Minister van Justitie verwees voor haar reactie naar het bij haar reactie gevoegde ambtsbericht van de directeur van het CJIB. Zij deelde mee dat zij zich met het standpunt van de directeur van het CJIB kon verenigen.

3. De directeur van het CJIB deelde in zijn ambtsbericht van 29 oktober 1996 het volgende mee:

"...Artikel 27 WAHV regelt methoden van verhaal welke zonder dwangbevel kunnen worden genomen. Sedert 1994 wordt aan dit artikel praktische invulling gegeven door direct verhaal te nemen onder bankinstellingen, in die gevallen waarin door een betrokkene te laat een deelbetaling is verricht, als gevolg waarvan al verhogingen zijn verschenen. Hiermee wordt voldaan aan de door de officier van justitie bij het nemen van verhaal in acht te nemen beginselen van behoorlijk bestuur.

Naast rechtstreeks beslag op bankrekeningen maakt artikel 27 WAHV het ook

mogelijk rechtstreeks beslag te leggen onder een inkomensverstrekker van betrokkene.

Uit de parlementaire geschiedenis van de WAHV is een voorkeur voor verhaal zonder dwangbevel af te leiden. In de Memorie van Toelichting op de WAHV stemmen de Ministers van Justitie en Verkeer en Waterstaat in met de zienswijze van de commissie Mulder dat tenuitvoerlegging van de administratieve sanctie in de eerste plaats zal moeten geschieden door middel van verhaal zonder dwangbevel. Vervolgens wijzen de Ministers op een op dat moment lopend onderzoek naar de mogelijkheden om langs eenvoudige weg over gegevens komen te beschikken, welke onontbeerlijk zijn voor een effectieve toepassing van de in art. 27 WAHV opgenomen verhaalsmogelijkheden.

Inmiddels zijn de resultaten van dat onderzoek bekend. Niet alleen blijkt daaruit dat het percentage door middel van verhaal zonder dwangbevel daadwerkelijk geïnde zaken beduidend lager ligt dan zaken waarbij een deurwaarder is ingeschakeld (31% respectievelijk 71%), ook blijkt dat het inwinnen van de benodigde actuele informatie zeer arbeidsintensief is en in lang niet alle gevallen mogelijk, en dat deze zaken zeer lange doorlooptijd kennen. Op basis van deze uitkomsten is voor de toepassing van het verhaal onder de WAHV vooralsnog gekozen voor toepassing van met name art. 26 WAHV.

(...) Wel wordt bij voortdurende naar mogelijkheden gezocht om (op eenvoudige wijze) komen te beschikken over gegevens betreffende inkomensverstrekkers van hen die aan aanschrijvingen en aanmaningen ter zake van een sanctie of boete geen gehoor geven. Zo is onder meer gesproken met de belastingdienst over mogelijke gegevensuitwisseling, uiteraard met inachtneming van de daartoe geldende wettelijke waarborgen.

Gelet op het grote aantal door het CJIB te behandelen zaken zal moeten worden gezocht naar een zoveel mogelijk geautomatiseerde gegevensuitwisseling, waarbij voorwaarden moeten worden geschapen om 'mismatching' te voorkomen.

Voorkomen moet worden dat iemand die niet aansprakelijk is voor de geldschuld

toch wordt aangesproken.

Naast het belang van rechtshandhaving heeft het CJIB ook een praktisch belang bij een zo efficiënt mogelijke afhandeling van de executie van administratieve sancties. Daarbij mag de zorgvuldigheid echter niet uit het oog worden verloren. Het CJIB zal daarom al het mogelijke doen om te bevorderen dat op verantwoorde wijze nadere praktische invulling kan worden gegeven aan de verhaalswijzen van artikel 27 WAHV..."

F. De nadere reactie van verzoekster

De advocaat van verzoekster deelde in zijn nadere reactie mee dat hij van mening bleef dat zijn cliënte niet het slachtoffer behoorde te worden van 'gemakzucht' bij het CJIB waarvoor de rechtvaardiging zou zijn dat de effectiviteit hoger is bij een wijze van verhaal die voor zijn cliënte zeer hoge extra kosten met zich mee brengt.

Dat het CJIB aangaf dat in de toekomst getracht zal worden vaker zonder dwangbevel te incasseren stemde de raadsman hoopvol doch deed niet af aan het feit dat zijn cliënte in dit geval was benadeeld.

G. Nadere informatie van het CJIB

Het hoofd juridische zaken van het CJIB verstrekke op 15 juli 1997 telefonisch nog de volgende informatie met betrekking tot het al dan niet toepassen van verhaal zonder dwangbevel ex art. 27, eerste lid onder b WAHV.

De gebruikelijke gang van zaken is dat het CJIB het verhaal uit handen geeft aan een deurwaarder. Pas aan het eind van het verhaalstraject - als de vordering is betaald of als er geen verhaal mogelijk is - koppelt de deurwaarder terug naar het CJIB. Indien het CJIB een andere werkwijze zou toepassen, bijvoorbeeld dat het CJIB het dwangbevel intrekt zodra de deurwaarder informatie heeft verzameld omtrent de inkomensverstrekker van een betrokken burger, komen de kosten van de inspanningen van de deurwaarder ten laste van het CJIB. In de thans gebruikelijke procedure komen alle deurwaarderskosten ten laste van de burger aan wie het dwangbevel is betekend, tenzij er geen verhaal mogelijk is.

Het CJIB kan tegenwoordig ook beschikken over SOFI-nummers. Dit biedt het CJIB echter nog onvoldoende werkbare mogelijkheden voor verhaal ex art. 27, eerste lid onder b WAHV. Het CJIB moet dan nog bij alle inkomensverstrekkers zoals uitkeringsinstanties en de verschillende belastinginspecties navraag doen naar het mogelijke inkomen van een betrokken burger. Een centraal informatiepunt voor inkomensgegevens, dat voor het CJIB toegankelijk is, bestaat (nog) niet.

Het uitgangspunt voor het CJIB bij het zoeken naar werkbare oplossingen is dat de procedure voor het CJIB zo min mogelijk extra handelingen en geen extra kosten met zich mee mag brengen.

H. Reactie van verzoekster op het verslag van bevindingen

De advocaat van verzoekster liet in reactie op het verslag van bevindingen weten dat de telefonisch door het CJIB verstrekte informatie zijn indruk bevestigde dat het CJIB had gekozen voor een systeem waarbij onnodig onevenredig hoge kosten worden gemaakt. Deze kosten worden neergelegd bij betrokkenen en waren in dit geval afgewenteld op verzoekster. Het CJIB verlegt in zijn opvatting werk dat het 'in huis' zou kunnen doen en waarvan de kosten uit de algemene middelen van het CJIB bestreden zouden moeten worden, naar de gerechtsdeurwaarders omdat deze de onevenredig hoge kosten kunnen doorberekenen.

BEOORDELING

I. Ten aanzien van de klacht

1. Voor het uitoefenen van het verhaalsrecht in die gevallen waarin iemand nalatig is gebleven een opgelegde WAHV-sanctie en/of de daarop gevallen verhogingen te voldoen (art. 25 WAHV), beschikt de officier van justitie over twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is het verhaal op goederen krachtens een

dwangbevel (art. 26 WAHV). De tweede mogelijkheid is opgenomen in art. 27 WAHV: zonder dwangbevel kan verhaal worden genomen op onder meer inkomsten uit arbeid, periodieke uitkeringen en (post)banktegoeden van degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd. De weg van het verhaal met een dwangbevel en het eventueel daar op volgende executoriaal beslag is voor de betrokken burger duurder dan de eenvoudiger verhaalsvorm van art. 27 WAHV, omdat de kosten van het verhaal ten laste komen van de betrokkene. Bij het gebruik maken van zijn verhaalsrecht dient de officier van justitie in die zin recht te doen aan het belang van betrokkene dat hij kiest voor een zodanige wijze van verhaal dat de nadelige gevolgen daarvan voor betrokkene niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het verhaal te dienen doelen en de ten behoeve van dat verhaal te verrichten administratieve inspanningen. Het feit dat het primair de verantwoordelijkheid van de betrokkene is om de opgelegde sancties, en eventuele verhogingen, tijdig te voldoen, kan niet afdoen aan de hiervoor weergegeven eis van belangenafweging en evenredigheid, zoals die ook is neergelegd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (zie ACHTERGROND, onder 5.).

2. In dit geval heeft de officier van justitie een dwangbevel uitgevaardigd voor een hoofdsom van 31,25. Dit bedrag was verzoekster nog verschuldigd in verband met een aan haar opgelegde - tweede - verhoging omdat zij een WAHV-boete met eerste verhoging te laat had betaald.

Verzoekster klaagt erover dat de officier van justitie te Leeuwarden bij de uitoefening van zijn verhaalsrecht geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van art. 27 WAHV om zonder dwangbevel verhaal te nemen.

3.1. Op grond van art. 27 WAHV mag verhaal zonder dwangbevel worden toegepast onder meer op het tegoed van een bankrekening van degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd, als degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd nalatig blijft de sanctie en de verhoging(en) daarop te

voldoen. Op een bankrekening van derden mag deze wijze van verhaal echter niet worden toegepast. Het CJIB past deze wijze van verhaal sinds 1994 toe in zaken waarin sprake is van gedeeltelijke betaling van de sanctie en/of de verhogingen, terwijl het bankrekeningnummer van betrokkene bekend is.

3.2. In dit geval heeft niet verzoekster, maar een kennis van haar het bedrag van de sanctie en de eerste verhoging betaald aan het CJIB. Het rekeningnummer van verzoekster was aldus niet bekend geraakt bij het CJIB. Hierdoor was het voor het CJIB - zonder verdere extra inspanningen - niet mogelijk om rechtstreeks verhaal toe te passen op verzoeksters (post)bankrekening. In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

4.1. Artikel 27 WAHV biedt echter - naast verhaal op een banktegoed - nog meer mogelijkheden voor verhaal zonder dwangbevel, namelijk verhaal op inkomsten en uitkeringen van degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd. In het onderzoek is komen vast te staan dat tot nu toe geen van deze mogelijkheden wordt benut. In de vijf jaar die de WAHV inmiddels in werking is, heeft het CJIB wel onderzocht of deze verhaalsmogelijkheden praktisch uitvoerbaar zijn. Er is echter nog geen werkbaar model gevonden voor het toepassen van verhaal zonder dwangbevel op inkomsten of uitkeringen, zodanig dat dit uit financiële en efficiency-overwegingen voor het CJIB acceptabel is.

4.2. De Nationale ombudsman heeft op zichzelf zeker oog voor het feit dat overwegingen van financien en efficiency de werkwijze van het CJIB mede bepalen. Gelet op het hiervoor, onder 1., genoemde vereiste van belangenafweging en evenredigheid moet echter een kanttekening worden geplaatst bij de onder 4.1. weergegeven opstelling van het CJIB. Zij betekent immers dat werkwijzen die door de wetgever uitdrukkelijk zijn gecreeerd en die passen binnen de uit de parlementaire geschiedenis van de WAHV af te leiden voorkeur voor verhaal zonder dwangbevel geheel buiten toepassing zijn

gehouden. Dit kan in bepaalde gevallen leiden tot een verhaal met dwangbevel dat in financieel opzicht zodanig escaleert dat de gevolgen voor betrokkene uit een oogpunt van de genoemde evenredigheidseis niet (langer) aanvaardbaar moeten worden geacht. Niet valt in te zien dat het, in bijzonder gevallen, doen van navraag naar eventuele inkomsten en uitkeringen voor het CJIB zodanig bezwaarlijk is dat de desbetreffende verhaalsmogelijkheid, ook voor de toekomst, op voorhand buiten toepassing zou moeten blijven.

De zaak van verzoekster laat zien dat het niet-toepassen van verhaal zonder dwangbevel op verzoeksters uitkering, wanneer niet zou zijn overgegaan tot toepassing van art. 28 WAHV, had kunnen leiden tot lasten voor verzoekster van 694,94. Een dergelijk bedrag is disproportioneel, gelet op het door verzoekster verschuldigde bedrag van de tweede verhoging van 31,25.

4.3. Het gaat in dit geval om een relatief kleine vordering op grond van de WAHV. Dergelijke kleine vorderingen komen meestal voor in die gevallen waarin betrokkene wel de boete en een eventuele verhoging heeft voldaan, maar nalatig is gebleven om een of beide verhoging(en) te betalen, bijvoorbeeld in de veronderstelling dat met de gedane betalingen aan de verplichtingen was voldaan. Juist in het geval van dergelijke relatief kleine vorderingen, op iemand die op zichzelf de bereidheid heeft getoond tot betaling, mag van de officier van justitie en het CJIB worden verwacht dat zij meer inspanningen verrichten om, met gebruikmaking van alle mogelijkheden van artikel 27 WAHV, verhaal zonder dwangbevel toe te passen dan in die gevallen waarin betrokkene op geen enkele wijze heeft gereageerd op de verstuurde WAHV-beschikking en aanmaning(en). Wanneer ook in de gevallen waar er nog slechts een relatief klein restbedrag openstaat wordt gekozen voor het verhaal met dwangbevel kan dat leiden tot een uitkomst die zich niet verdraagt met het onder 1. genoemde vereiste van belangenafweging en evenredigheid. In dat soort gevallen dienen financiële en efficiency-overwegingen van de zijde van het CJIB niet op voorhand het gebruik van de bevoegdheid van de leden a. en b. van artikel 27 WAHV uit te sluiten.

4.4. De Nationale ombudsman is van oordeel dat die laatstbedoelde situatie zich ook voordeed in het geval van verzoekster.

In zoverre is de onderzochte gedraging dan ook niet behoorlijk.

5. Hetgeen hiervoor onder 4.1. tot en met 4.4. is geoordeeld, geeft de Nationale ombudsman aanleiding om in dit rapport een aanbeveling op te nemen.

II. Ten overvloede: de lange incassoduur

1. Ten overvloede wordt nog het volgende opgemerkt.

De officier van justitie te Leeuwarden heeft het dwangbevel op 21 juni 1994 uitgevaardigd en dit vervolgens overgedragen aan de deurwaarder. Deze heeft het dwangbevel op 25 augustus 1994 aan verzoekster betekend. Bijna een jaar later, op 24 augustus 1995, heeft de deurwaarder beslag gelegd op de uitkering van verzoekster. Verzoekster werd hiervan op 28 augustus 1995 op de hoogte gebracht door de betekening van een exploit. Op 26 oktober 1995 heeft de deurwaarder de stukken teruggestuurd naar het CJIB omdat er geen verhaal mogelijk was. De deurwaarder heeft het dwangbevel voor verzoekster derhalve ongeveer zestien maanden onder zich gehad.

Uit de door het CJIB verstrekte inlichtingen blijkt dat het tot veertien maanden na de uitvaardiging van het dwangbevel heeft geduurd voordat het CJIB enige actie heeft ondernomen in de richting van de deurwaarder: pas op 22 augustus 1995 en 25 augustus 1995 heeft het CJIB door middel van een signaleringslijst de deurwaarder gerappelleerd.

Deze termijn is te lang en ook langer dan de termijn van negen maanden die het CJIB vanaf 1995 hanteert om de deurwaarder te rappelleren.

2. Voor de betrokken burgers is het van belang dat de verschillende stappen in een incassoprocedure niet te lang op zich laten wachten, zodat men niet te lang in onzekerheid hoeft te verkeren over een eventuele beslaglegging. Het CJIB

had zich dan ook actiever moeten opstellen ten opzichte van de deurwaarder en eerder bij de deurwaarder moeten informeren naar de voortgang in het incassotraject en eerder de zaak terug moeten halen bij de deurwaarder.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van het arrondissementsparket te Leeuwarden, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is niet gegrond wat betreft het niet-nemen van verhaal op de bankrekening van verzoekster, en gegrond voor zover geen nadere inspanningen zijn gedaan voor het anderszins nemen van verhaal zonder dwangbevel.

AANBEVELING

De Minister van Justitie wordt in overweging gegeven om, gelet op hetgeen in BEOORDELING onder I.4.1. tot en met 4.4. is overwogen, te bevorderen dat het CJIB:

- zodanige inspanningen verricht dat thans op korte termijn alle modaliteiten van art. 27 WAHV kunnen worden toegepast, en - voor de tussentijd de incassoprocedure zodanig inricht dat burgers die nog slechts een relatief kleine restsom zijn verschuldigd minder vaak dan tot dusver worden geconfronteerd met verhaal via een dwangbevel.

De Minister van Justitie wordt in overweging gegeven om te bevorderen dat het CJIB: - zodanige inspanningen verricht dat thans op korte termijn alle modaliteiten van art. 27 WAHV worden toegepast, en - voor de tussentijd de

incassoprocedure zodanig inricht dat burgers die nog slechts een relatief kleine restsom zijn verschuldigd minder vaak dan tot dusver worden geconfronteerd met verhaal via een dwangbevel.