

Vergaderjaar 2015–2016

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 296

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2016

De Nationale ombudsman heeft op 12 november 2015 zijn onderzoek openbaar gemaakt over het gijzelen van mensen die boetes wel willen, maar niet kunnen betalen. In deze brief geef ik mijn reactie op dit onderzoek.

Het onderzoek

De Nationale ombudsman heeft een gedegen onderzoek uitgevoerd. Hij is kritisch over de wijze waarop het dwangmiddel gijzeling de afgelopen jaren is ingezet. Tegelijkertijd constateert hij ook dat de situatie is verbeterd vanaf begin 2015. De betrokken organisaties zijn op de goede weg om door middel van een persoonsgerichte aanpak de menselijke maat terug te brengen in het systeem. Het uitgangspunt is en blijft dat boetes betaald moeten worden en dat dwangmiddelen ingezet moeten kunnen worden om dat doel te bereiken. Dit moet echter geen automatische zijn.

In mijn reactie ga ik in op de voorgenomen maatregelen met verwijzing naar de afzonderlijke aanbevelingen van de Nationale ombudsman.

Reactie

Zoals bekend, hanteert de regering het uitgangspunt dat alle sancties ten uitvoer moeten worden gelegd. Iemand kan een sanctie voorkomen door zich aan de regels te houden. Wie dit niet doet, kan op een sanctie rekenen. Als de opgelegde sanctie een boete is, moet die worden betaald. Ik herken de aandachtspunten die hierbij door de Nationale ombudsman worden benoemd. Zoals ik in eerdere brieven aan uw Kamer¹ heb aangegeven, moet de tenuitvoerlegging snel, zeker en efficiënt zijn. Tegelijkertijd moet het op een maatschappelijk verantwoorde manier

¹ Zie hiervoor o.a. *Kamerstuk 29 279*, nr. 244 en *Kamerstuk 29 279*, nr. 202.

gebeuren.² Om dit te bewerkstelligen zet ik vooral in op maatregelen aan de voorkant, in het inningstraject.³ Een langdurig, moeizaam uitvoeringsproces wil ik zoveel mogelijk voorkomen. Dit is zowel voor de betrokkene zelf, als voor de uitvoeringsketen ongewenst. Onderstaand schets ik eerst een beeld van de maatregelen in de inningsfase (de voorkant) en daarna van de maatregelen in de dwangfase, incl. gijzeling (de achterkant).

Maatregelen aan «de voorkant»

In mijn brief van 5 juni 2015 (Kamerstuk 29 279, nr. 244) schets ik welk samenhangend pakket aan maatregelen reeds wordt geïmplementeerd om te komen tot een effectievere tenuitvoerlegging. Eén van de belangrijkste maatregelen (voor de personen die wel willen betalen, maar dat niet in een keer kunnen) betreft de mogelijkheid om – vooruitlopend op de voorgestelde wetwijziging – al vanaf 1 juli 2015 Wahv-sancties vanaf 225 euro in termijnen te betalen. In de maanden juli tot en met november hebben ruim 22.000 personen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De maatregelen beginnen hun vruchten af te werpen. De Nationale ombudsman bevestigt dit in zijn onderzoek. Deze maatregelen zullen onverkort worden voortgezet en zullen er toe leiden dat er uiteindelijk minder vorderingen gijzeling bij de rechter zullen worden ingediend en minder mensen worden gegijzeld.

Ik zie echter dat extra maatregelen nodig zijn. Die zal ik dan ook treffen. Bij het treffen van maatregelen aan de voorkant heb ik niet alleen oog voor de inningsfase, maar ook voor de wijze waarop de handhaving plaatsvindt. In mijn brief van 5 juni jl. heb ik al aangegeven dat ik beoog dat het Administratie- en Informatiecentrum van de Executieketen (het AICE) op termijn het OM en de rechtspraak van actuele informatie voorziet om op die manier een bijdrage te leveren aan het opleggen van een meer op maat gesneden sanctie. Dit is echter nog geen staande praktijk. De Nationale ombudsman is in zijn onderzoek vooral kritisch over de wijze waarop de handhaving van onverzekerde voertuigen plaatsvindt. Hij concludeert dat de opeenvolgende boetes voor bijvoorbeeld een verzekeringsplicht voor een voertuig bij veel burgers tot problemen leiden. Door het WODC wordt momenteel onderzoek gedaan naar het effect van het per 1 juli 2011 overhevelen van de handhaving van artikel 30, tweede lid, van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (bezit onverzekerd voertuig) van het strafrecht naar de Wahv. Dit onderzoek wordt in de eerste helft van 2016 opgeleverd. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek bekijk ik of de handhaving aanpassing verdient.

Daarnaast geeft het onderzoek van de Nationale ombudsman aanleiding om ook in de inningsfase zelf extra maatregelen te nemen. Zo streef ik ernaar dat ook Wahv-sancties die na verhoging 225 euro of meer bedragen vanaf 1 juli 2016 in termijnen kunnen worden betaald. Het betreft een verruiming ten opzichte van de situatie die vanaf 1 juli 2015 geldt, waarin alleen initiële beschikkingen vanaf 225 euro in termijnen kunnen worden betaald.

Daarnaast breid ik voor de groep personen die een Wahv-sanctie wel willen, maar echt niet kunnen betalen de mogelijkheden tot kwijtschelding van boetes uit. Burgers met problematische schulden kunnen een minnelijke schuldregeling (MSNP) starten. Het betreft een vrijwillige regeling voor zowel schuldenaar als schuldeiser. Indien het minnelijke traject niet slaagt, kan vaak een wettelijke schuldsaneringsregeling (WSNP) worden aangevraagd. De schuldenaar krijgt na het verstrijken van de looptijd van een WSNP-traject (in de regel 3 jaar) een «schone lei»

² Vergelijkbaar met aanbeveling i uit het onderzoek van de Nationale ombudsman.

³ Vergelijkbaar met aanbeveling e uit het onderzoek van de Nationale ombudsman.

indien hij of zij zich tijdens de looptijd conform de spelregels heeft ingespannen. De meeste nog openstaande vorderingen zijn dan niet meer afdwingbaar; ze worden kwijtgescholden. Dit geldt bijvoorbeeld voor Wahv-sancties. Vanaf 1 januari 2016 zullen ook na succesvolle afronding van een minnelijk schuldregeling de openstaande Wahv sancties worden kwijtgescholden. Het gaat hierbij om de minnelijke regelingen die via een schuldhulpverlenende organisaties in samenspraak met het CJIB tot stand zijn gekomen. Hiermee dienen eventuele schrijnende situaties zoveel mogelijk te worden voorkomen.

Maatregelen aan «de achterkant»

De Nationale ombudsman brengt in zijn onderzoek 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). Met de Nationale ombudsman ben ik er van doordrongen dat gijzeling een ultimatum remedium is. Het uitgangspunt is dat het dwangmiddel niet wordt toegepast als iemand wel wil betalen, maar dat niet kan. Het is in de eerste plaats aan de betrokkene om dit aan te tonen. Dat neemt niet weg dat de betrokken overheidsinstanties zich blijvend in moeten spannen om zicht te krijgen op iemands situatie.⁴ Om die reden wordt de betrokkene sinds november 2015 per brief benaderd door het CJIB met het verzoek eventuele betalingsonmacht (beargumenteerd) kenbaar te maken. Wanneer er inderdaad sprake blijkt te zijn van betalingsonmacht wordt bekeken of een betalingsregeling kan worden getroffen. Hiermee worden de voorzieningen verruimd en kan de informatiepositie in de uitvoeringsketen worden versterkt. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de Nationale ombudsman over behoorlijk contact met oog voor de burger.⁵ Het aantal momenten waarop personen eventuele betalingsonmacht kenbaar kunnen (laten) maken, is daarmee sterk vergroot. Mijn beeld is vooralsnog dat dit – samen met de maatregelen om de beschikbare informatiepositie in de uitvoeringsketen beter te bundelen – voldoende informatie biedt om tot een goed onderbouwde vordering gijzeling te komen.⁶ Wanneer door het Openbaar Ministerie een vordering gijzeling bij de rechter wordt ingediend, is het vanzelfsprekend aan de rechter om een oordeel te vellen over het al dan niet (rechtmatig) toepassen van gijzeling. Mede naar aanleiding van vragen van lid Helder tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Kamerstuk 34 086) (Handelingen II 2015/16, nr. 8, Herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen) merk ik op dat de betrokkene het recht heeft bij de gijzelingszitting aanwezig te zijn en te worden gehoord; betrokkene wordt daartoe schriftelijk opgeroepen. Bij betalingsonmacht is het in het belang van de betrokkene dat hij – indien hij dat nog niet eerder in zijn contacten met het CJIB of het Openbaar Ministerie (schriftelijk) heeft gedaan – zijn persoonlijke situatie toelicht of laat toelichten. Het is de verantwoordelijkheid van de betrokkene te zorgen dat de rechter bij de beoordeling van de vordering hiermee rekening kan houden, naast de onderbouwing van de vordering door het Openbaar Ministerie. Een verschijningsplicht heeft naar mijn oordeel geen toegevoegde waarde, terwijl een dergelijke plicht wel een aanzienlijke extra belasting zou vormen voor de rechtspraak.

Zoals de Nationale ombudsman terecht concludeert, is gijzeling een passend middel om personen tot betaling te bewegen indien zij een boete wel kunnen betalen, maar dit niet willen. Voor deze groep personen zal dit

⁴ Zie aanbeveling a t/m d uit het onderzoek van de Nationale ombudsman.

⁵ Zie aanbeveling f t/m h uit het onderzoek van de Nationale ombudsman.

⁶ Reactie op aanbeveling a en b uit het onderzoek van de Nationale ombudsman.

dwangmiddel blijvend worden ingezet. Zoals uit mijn brief van 5 juni 2015 blijkt, vergroot ik daarnaast ook de effectiviteit van andere instrumenten in de incasso- en dwangfase door deze steeds gericht in te zetten. Dit zal er toe leiden dat ook het aantal ingediende vorderingen gijzeling voor deze groep op den duur zal afnemen.

Tot slot

Samen met de organisaties in de uitvoeringsketen werk ik continu aan een effectieve tenuitvoerlegging van financiële sancties. Hiertoe wordt een samenhangend pakket aan maatregelen geïmplementeerd. Zoals ook uit het onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt zijn de organisaties op de goede weg. Door maatregelen aan de voorkant en achterkant te treffen, wordt het mogelijk om – daar waar gewenst – meer persoonsgericht te werken. Uiteraard volg ik het effect van deze maatregelen nauwlettend en pas ik – waar nodig – mijn beleid aan op nieuwe ontwikkelingen.⁷

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

⁷ Conform aanbeveling j en k uit het onderzoek van de Nationale ombudsman.