

Vergaderjaar 2023–2024

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 835

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2024

Op 13 december 2023 verzocht de vaste commissie van Justitie en Veiligheid mij schriftelijk (Handelingen II 2023/24, nr. 23, Regeling van Werkzaamheden) om een reactie op het artikel in de Volkskrant van 12 december 2023 met de titel «Forse aanmaningen van verkeersboetes brengen tienduizenden huishoudens in geldnood».

Kern van het artikel

In het artikel wordt aangegeven dat de overheid fors zou verdienen aan de aanmaningen op verkeersboetes. De aanmaningen zouden de staatskas vullen, maar tegelijkertijd bij tienduizenden huishoudens problematische schulden (mede) veroorzaken. Burgers zouden vooral in de problemen komen door boetes voor onverzekerde auto's, motoren of bromfietsen. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), dat verantwoordelijk is voor de inning van de verkeersboetes, zou zich rigide opstellen tijdens het inningsproces en mensen met problematische schulden daardoor (verder) in de problemen brengen. Het artikel benoemt daarnaast dat de verhogingenpercentages in 2012 zijn verdubbeld om de begroting rond te krijgen en het Ministerie van Justitie en Veiligheid een belang zou hebben bij hogere opbrengsten, omdat de inkomsten bij het ministerie terecht zouden komen.

Reactie op het artikel

Dagelijks begeven miljoenen mensen zich in het verkeer. Voor ieders veiligheid is het van belang dat zij zich aan de verkeersregels houden. Effectieve handhaving van die regels, indien nodig door het opleggen en innen van verkeersboetes, is hiervoor essentieel. Het CJIB is namens mij

belast met de inning van deze boetes en doet dit effectief, blijkt ook uit onderzoek.¹

Ik ben mij ervan bewust dat grote publieke schuldeisers, waaronder het CJIB, een belangrijke rol hebben in het voorkomen van de toename van geldzorgen en armoede. Dit is ook een van de ambities van dit kabinet. De proactieve opstelling van het CJIB op het gebied van de persoonsgerichte inning van verkeersboetes en het zo mogelijk voorkomen van (meer) schulden laat de betrokkenheid zien met betrekking tot de ambitie om de toename van geldzorgen en armoede te voorkomen. Ik herken mij dan ook niet in de in het artikel geschetste rigide opstelling van het CJIB.

In deze brief licht ik allereerst de systematiek van verkeersboetes en verhogingen toe en sta ik stil bij de stappen die het CJIB de afgelopen tijd heeft gezet richting een meer persoonsgerichte inning. Daarnaast besteed ik aandacht aan de hoogte van de verkeersboete voor onverzekerde (motor)voertuigen en de in het artikel benoemde disbalans tussen het strafrecht en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv).

Systematiek verkeersboetes en verhogingen

De verkeersregels zijn vastgelegd in de wet. Bij overtreding hiervan kan op grond van de Wahv een verkeersboete worden opgelegd.² Het is van belang de kans zo groot mogelijk te maken dat bij overtreding van een verkeersregel een boete wordt opgelegd en ook wordt geïnd. Dit vormt immers een belangrijke stimulans voor burgers om zich aan de verkeersregels te houden. Op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan het vergroten van de verkeersveiligheid in Nederland.

Jaarlijks worden ongeveer acht miljoen verkeersboetes op grond van de Wahv opgelegd. Indien een verkeersboete na ommekomst van de betaaltermijn van acht weken niet is betaald en geen betalingsregeling is getroffen, wordt het boetebedrag van rechtswege verhoogd.³ De eerste verhoging bedraagt 50% van het initiële boetebedrag. De tweede verhoging vloeit eveneens voort uit de wet als betaling binnen de betaaltermijn uitblijft en bedraagt 100% van het verhoogde boetebedrag. De gemiddelde verkeersboete bedroeg in 2022 circa 84 euro en kwam na twee verhogingen uit op ongeveer 252 euro.⁴

Voor een optimaal effect van verkeersboetes is het van belang dat ze snel en zeker worden geïnd. Uit het onderzoek dat het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) heeft gedaan naar de effectiviteit van de inning van verkeersboetes blijkt dat de inning zeer effectief gebeurt. Het overgrote deel van de mensen (84%) betaalde hun verkeersboetes op tijd. Dit beeld is sinds het onderzoek niet gewijzigd. De oplegging van de wettelijke verhogingen heeft daarbij effect: na oplegging van de eerste verhoging wordt 42% van de onbetaalde boetes alsnog betaald en na de tweede verhoging wordt 19% alsnog betaald. Na oplegging van de twee verhogingen is in totaal 91% van de boetes geïnd.⁵

¹ Tweede Kamer 2020–2021, 29 279, nr. 593.

² Zware verkeersovertredingen worden door middel van inzet van het stafrecht gesanctioneerd.

³ Indien degene die is beboet tijdig administratief beroep bij de officier van justitie heeft ingesteld tegen de verkeersboete, hoeft de boete (nog) niet te worden betaald.

⁴ Voor snelheidsovertredingen was het gemiddelde initiële boetebedrag in 2022 lager, namelijk circa 62 euro.

⁵ Tweede Kamer 2020–2021, 29 279, nr. 593.

Verhogingen hebben een belangrijke functie. Zij zijn mede bedoeld om de betaaldiscipline van burgers te verbeteren en daarmee de effectiviteit van de inning van verkeersboetes te vergroten. Dit laatste is van belang gelet op het grote aantal verkeersboetes dat jaarlijks wordt opgelegd. Het verbeteren van betaaldiscipline is ook een van de redenen geweest de verhogingenpercentages in 2011 te verhogen naar 50% en 100%. In het hiervoor genoemde onderzoek wordt geconcludeerd dat de betaaldiscipline sindsdien is verbeterd. Het aandeel mensen dat hun boete niet binnen de betaaltermijn voldoet of geen betalingsregeling treft, is gedaald van 16% naar 14%.⁶

De verhogingenpercentages zijn fors. De daadwerkelijke hoogte van het bedrag hangt echter af van het initiële boetebedrag. Bij een lagere verkeersboete zal het bedrag van de verhoging bijvoorbeeld geringer zijn dan bij een hogere verkeersboete. Verhogingen kunnen worden voorkomen door de verkeersboete op tijd te betalen. Uit onderzoek blijkt dat burgers hun verkeersboetes en eventuele verhogingen in de regel kunnen betalen. Een van de verklaringen is dat het gaat om burgers die de beschikking hebben over een geregistreerd (motor)voertuig. Dit is een positieve indicatie voor het hebben van «bezit» en daarmee van betaalcapaciteit.⁷

Persoonsgerichte inning door het CJIB

Bijna een op de tien huishoudens in Nederland kampt met problematische schulden.⁸ Voldoende goede mogelijkheden voor betalingsregelingen, het laagdrempelig aanbieden van deze regelingen en het daadwerkelijk benutten ervan is van groot belang om te voorkomen dat mensen in de schulden terecht komen of bestaande schulden toenemen. Uitgangspunt bij de inning is wel dat de opgelegde verkeersboete moet worden betaald.

Het CJIB heeft de afgelopen jaren grote stappen gezet richting een meer persoonsgerichte inning. De inning van boetes raakt immers mensen. Het CJIB werkt al een tijd aan kwalitatieve en passende dienstverlening zodat mensen aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen. In de communicatie met mensen schrijft het CJIB brieven en andere teksten in begrijpelijke taal. Het CJIB vraagt mensen proactief via onder meer de website contact te zoeken als zij moeilijkheden hebben met het betalen van hun verkeersboete(s). Het betalingsregelingenbeleid is de afgelopen jaren stapsgewijs verruimd en er zijn extra mogelijkheden geïntroduceerd om maatwerk te kunnen leveren. In 2022 heeft het CJIB bijna 300.000 betalingsregelingen getroffen. Deze regelingen worden in de meeste gevallen positief beëindigd.⁹ Door het treffen van een betalingsregeling kunnen verhogingen ook worden voorkomen.

Naast standaardbetalingsregelingen bestaat de mogelijkheid van een maatwerkregeling. Voor mensen met veel schulden of weinig draagkracht wordt gekeken of een draagkrachtregeling mogelijk is. Er zijn ook situaties waarin mensen door problematische schulden in het geheel niet kunnen betalen. Voor hen is schuldhelpverlening van belang. Het CJIB wijst mensen tijdens contact met het CJIB op de mogelijkheden hiertoe en er

⁶ Tweede Kamer 2020–2021, 29 279, nr. 593.

⁷ Tweede Kamer 2020–2021, 29 279, nr. 593.

⁸ <https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/>

⁹ Dit houdt in dat het openstaande bedrag volledig is betaald en/of schuldhelpverlening is gestart. Van de getroffen standaard betalingsregelingen eindigt gemiddeld 77% positief. Voor maatwerkregelingen (hoge bedragen/complexere zaken) ligt dit percentage lager (19%). Dat een regeling niet positief wordt beëindigd, betekent overigens niet dat de boete in het geheel niet meer wordt geïnd. Inning kan alsnog door middel van inzet van andere instrumenten (gedeeltelijk) plaatsvinden.

wordt zo nodig een noodstopprocedure (betaalpaauze) toegepast.¹⁰ Het CJIB pauzeert de inning dan voor vier maanden onder de voorwaarde dat de betrokkene schuldhulp aanvraagt bij de gemeente. Wordt die schuldhulp gestart, dan kan het CJIB de inning acht extra maanden pauzeren. Als geen schuldhulpverleningstraject tot stand komt, kan betrokkene een betalingsregeling afspreken met het CJIB.

Verbeteringen in het betalingsregelingenbeleid vinden onder andere plaats naar aanleiding van de aanbevelingen van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar betalingsregelingen.¹¹ De Algemene Rekenkamer concludeerde dat de standaard betalingsregelingen (circa 95% van alle door het CJIB getroffen regelingen) helder, transparant en toegankelijk zijn. De Algemene Rekenkamer signaleerde daarnaast een aantal aandachtspunten met betrekking tot de toegankelijkheid van maatwerkregelingen (circa 5% van alle getroffen regelingen) en bescherming van het bestaansminimum. Het CJIB werkt eraan de door de Algemene Rekenkamer genoemde punten te verbeteren en heeft naar aanleiding van het rapport al concrete stappen gezet om de bestaande informatievoorziening over de mogelijkheden van de noodstopprocedure en de maatwerkregeling te verbeteren. Het CJIB onderzoekt momenteel gezamenlijk met de andere partijen binnen de Clustering Rijksincasso wat wenselijk en haalbaar is ten aanzien van een eenduidige norm voor het vaststellen van het bestaansminimum.¹²

In het samenwerkingsverband Clustering Rijksincasso werken de grootste schuldeisers van het Rijk samen om een bijdrage te leveren aan het ontzorgen en ondersteunen van mensen met betalingsproblemen, zodat zij zo veel als mogelijk kunnen voldoen aan hun financiële verplichtingen.¹³ Eerder zijn in dit verband de incassodiensten van diverse publieke schuldeisers, waaronder het CJIB, al geclusterd. Hierdoor hebben burgers die vorderingen van deze publieke schuldeisers niet op tijd (kunnen) betalen nog slechts te maken met één gerechtsdeurwaarder. Naast dat dit meer overzicht biedt, worden de incassokosten voor de burger (en de overheid) hiermee aanzienlijk teruggebracht.

Onderdeel van de Clustering Rijksincasso is daarnaast de totstandkoming van de Betalingsregeling Rijk. Het doel van de Betalingsregeling Rijk is te komen tot één betalingsregeling voor vorderingen bij de Rijksoverheid. Eind 2022 is de eerste fase van start gegaan met een aantal vorderingen van het CJIB, het CAK en DUO.¹⁴ Op die manier kunnen mensen niet alleen grip krijgen op de betaling van verkeersboetes, maar op hun totale schuldenlast en kunnen zij bij één loket – het CJIB – terecht voor het treffen van een betalingsregeling. Ik ondersteun deze gezamenlijke aanpak van het (verder) voorkomen van schulden in het kader van de Clustering Rijksincasso en deelname van het CJIB hieraan.

¹⁰ De noodstopprocedure is in de periode 2020–2021 circa 5.000 keer toegepast. In 6% van de gevallen is de betrokkene in staat na vier maanden het openstaande bedrag volledig te betalen. In 73% van de gevallen heeft de betrokkene conform het doel van de regeling na vier maanden een betalingsregeling getroffen, vaak met schuldhulpverlening bij de gemeente. Voor het overige deel is de regeling met acht maanden verlengd of is op een andere manier formele schuldhulp gevonden.

¹¹ Tweede Kamer 2022–2023, 24 515, nr. 693 en de bestuurlijke reactie op het rapport.

¹² Tweede Kamer, 2023–2024, 24 515, nr. 724, p. 8–9.

¹³ Het betreft de Belastingdienst, het CAK, het CJIB, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Dienst Toeslagen en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

¹⁴ Per 1 januari 2024 is de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit aangesloten. In 2024 zullen naar verwachting ook RVO en UWV aansluiten.

Verder is het van belang te benoemen dat het CJIB zal deelnemen aan het door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangekondigde onderzoek naar de doelmatigheid van ophogingen.¹⁵ Samen met de verantwoordelijke departementen wordt in kaart gebracht welke ophogingen tijdens het invorderingstraject kunnen ontstaan. De verhogingen bij verkeersboetes worden meegenomen in dit onderzoek. Tevens worden in het onderzoek opties verkend om de schuldenoploop te verminderen, inclusief de budgettaire gevolgen daarvan. De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen zal uw Kamer informeren over de uitkomsten en opvolging van het onderzoek.¹⁶

Het artikel benoemt dat de verhogingen bij verkeersboetes ervoor zouden zorgen dat veel huishoudens in de knel komen. De cijfers waarnaar in het artikel wordt verwezen, geven echter geen uitsluitsel over de oorzaak van de problematische schulden waar huishoudens mee kampen. De cijfers laten zien hoeveel procent van de huishoudens die kampen met problematische schulden (onder meer) een of meerdere openstaande verkeersboetes heeft. Dat wil echter niet zeggen dat de verhoogde verkeersboetes de oorzaak zijn van problematische schulden. Deze kunnen ook zijn opgelegd en verhoogd nadat problematische schulden om andere redenen zijn ontstaan.

Ongeacht of verkeersboetes in individuele gevallen een oorzaak zijn van het ontstaan of voortduren van problematische schulden is het van belang dat burgers zorgvuldig tegemoet worden getreden, zonder uit het oog te verliezen waarom verkeersboetes zijn opgelegd en dat deze moeten worden betaald. Zoals hierboven uiteengezet, heeft het CJIB hiervoor volop aandacht.

De verkeersboete voor onverzekerd rijden

In het artikel wordt daarnaast aangegeven dat veel van de aanmaningskosten hun oorsprong vinden in een overtreding van de verzekeringsplicht. Het klopt dat aan de hand van het kentekenregister gecontroleerd wordt of is voldaan aan de verzekeringsplicht voor motorvoertuigen. Iemand die zijn voertuig niet verzekert en niet schorst kan daar een boete van – in geval van een onverzekerde auto – 420 euro voor krijgen. De hoogte van de boete voor het niet verzekeren van je motorvoertuig is mede gebaseerd op de kosten voor het verzekeren van een voertuig. Het mag niet lonend zijn om een voertuig niet te verzekeren, omdat een boete lager is dan de kosten voor het verzekeren van je voertuig. De registercontrole en de boetehoogte hebben er dan ook voor gezorgd dat het aantal onverzekerde voertuigen sterk is gedaald.¹⁷ Ook heeft de RDW, in samenspraak met Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, de afgelopen jaren flink heeft geïnvesteerd in het voorkomen van boetes voor onverzekerd rijden. Hiervoor is Maatschappelijk Verantwoord Handhaven opgestart waarbij onder andere door voorlichting en proactief klantcontact kentekenhouders worden gestimuleerd te voldoen aan de verzekeringsplicht. Hierdoor kunnen eventuele boetes worden voorkomen. Uiteindelijk is degene op wiens naam het voertuig staat verantwoordelijk om aan de verzekeringsplicht te voldoen.

Disbalans tussen strafrecht en Wahn

In het artikel wordt verder gerefereerd aan het advies van de Raad van State op het besluit om de verkeersboetes dit jaar met 10% te verhogen.

¹⁵ Tweede Kamer, 2023–2024, 24 515, nr. 724.

¹⁶ Tweede Kamer, 2023–2024, 24 515, nr. 724.

¹⁷ Tweede Kamer 2016–2017, 29 398, nr. 555.

In het advies wordt onder andere aangegeven dat de hoogte van de boetes in verhouding moet staan tot de aard en de ernst van de verkeersovertreding.

Op 11 september 2023 heeft de Minister van Justitie en Veiligheid uw Kamer het rapport «Boetestelsels in balans» van het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie aangeboden, waarin ook aandacht wordt gevraagd voor de proportionaliteit van de verkeersboetes en de balans met de andere sanctiestelsels.¹⁸ In dit rapport wordt geconcludeerd dat een disbalans tussen de verschillende sanctiestelsels is ontstaan. Het gaat hierbij om de verhouding tussen de verkeersboetes die worden opgelegd op grond van de Wahv en de verkeersboetes waarvoor een OM-strafbeschikking wordt opgelegd. Ook gaat het om de verhouding tussen het feitgecodeerde stelsel als geheel en andere strafrechtelijke boetes buiten het verkeersdomein.

De door het Openbaar Ministerie gedane voorstellen om de balans te herstellen hebben grote financiële, beleidsmatige en politieke consequenties. De kosten voor opvolging van de adviezen bedragen naar verwachting structureel 250 tot 300 euro miljoen per jaar. Naar de opvolging van het advies moet daarom zorgvuldig worden gekeken. Er vindt momenteel ambtelijk overleg plaats met het Ministerie van Financiën en het Openbaar Ministerie om te bezien op welke manier opvolging gegeven kan worden aan dit rapport. Uw Kamer wordt hierover dit voorjaar door de Minister van Justitie en Veiligheid nader geïnformeerd.

Tot slot

Het uitgangspunt is dat mensen betalen wat ze aan de overheid verschuldigd zijn en dus hun verkeersboetes betalen. Dit is de inningstaak van de overheid. Naast deze inningstaak heeft de overheid een rol bij het voorkomen en oplossen van problematische schulden door oog te blijven houden voor de mensen achter de boetes. Het vinden van een juiste balans tussen deze twee taken van de overheid is essentieel. Het CJIB heeft de afgelopen jaren al een aantal grote stappen gezet richting een meer persoonsgerichte inning. Doordat meer ruimte is gecreëerd om maatwerk te leveren, kunnen steeds meer mensen een regeling treffen. Van deze ruimte wordt ook daadwerkelijk gebruik gemaakt.

Het voorgaande neemt echter niet weg dat er altijd mensen zullen zijn die moeite hebben om hun verkeersboetes te betalen, of die dat niet kunnen in verband met (problematische) schulden. Het CJIB blijft daarom ook de komende tijd inzetten op een persoonsgerichte tenuitvoerlegging van verkeersboetes.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹⁸ Tweede Kamer, 2023–2024, 29 398, nr. 1076.