

Vergaderjaar 2014–2015

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 244

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2015

Met deze brief geef ik invulling aan de toezegging van 22 januari jl. van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie u nader te informeren over de tenuitvoerlegging van financiële sancties en de ontwikkelingen in dat kader.

Het uitgangspunt bij de tenuitvoerlegging is en blijft dat financiële sancties worden voldaan. De sanctie vloeit immers voort uit (vermijdbaar) strafbaar gedrag van de persoon. De tenuitvoerlegging van de sanctie moet zo snel, zeker, efficiënt en maatschappelijk verantwoord mogelijk verlopen. Deze doelen zijn niet altijd eenvoudig te verenigen. Met de implementatie van een samenhangend pakket aan maatregelen worden hierin belangrijke stappen gezet. Zoals in de brief van 1 juli 2014 (Kamerstuk 29 279, nr. 202) is vermeld, wordt het zogenoemde kwadrantenmodel hierbij gebruikt als denkmodel. Het geeft handvatten voor het maken van onderscheid tussen verschillende typen personen met een financiële sanctie en de bijbehorende opstelling die de overheid kiest om tot een effectieve inning te komen. De centrale variabelen zijn «willen» en «kunnen» betalen.

kwadrantenmodel	Persoon wil betalen	Persoon wil niet betalen
Persoon kan betalen	Stimuleren: Betaalgemak vergroten	Handhaven: Instrumenten inzetten
Persoon kan niet betalen	Tijd en ruimte geven: Voorzieningen inzetten	Opsporen en bewegen: Instrumenten inzetten

De opstelling van de overheid vloeit daarbij in hoge mate voort uit de opstelling van de betrokkene zelf. Uit het betaalgedrag blijkt dat verreweg het grootste deel van de personen het heft in handen neemt en (uiteindelijk) betaalt. Hetzij direct na ontvangst van de beschikking, hetzij na het aanbod om in termijnen te betalen, hetzij door de inzet van handhavingsinstrumenten. In geval van Wahv-sancties gaat het om ongeveer 98

procent van de personen. Slechts 2 procent betaalt niet. Daarvoor kunnen en worden andere maatregelen genomen. In deze brief worden al deze maatregelen toegelicht.

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.

Maatregelen

Er worden verschillende maatregelen genomen om tot een effectievere inning te komen. Het betreft een samenhangend pakket aan maatregelen. De instrumenten en bijbehorende verbetermaatregelen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zo leidt het doorvoeren van een verbetering in de inningsfase ook tot verbeteringen in de dwangfase en draagt alleen het doorvoeren van verbeteringen in de dwangfase onvoldoende bij aan het realiseren van doelen.

De maatregelen zien vooral op beschikkingen in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) en strafbeschikkingen, aangezien deze typen sancties het meest worden opgelegd (respectievelijk circa 8,3 miljoen en circa 400.000 zaken in 2014). Onderstaand worden de verschillende maatregelen per doelgroep nader toegelicht.

Wel willen, wel kunnen betalen

Over het algemeen kan worden gesteld dat de inning van financiële sancties goed verloopt. Het overgrote deel van de personen die een financiële sanctie opgelegd krijgt, wil en kan deze ook betalen. In het geval van Wahv-beschikkingen gaat het zelfs om meer dan 90% van de personen, waarmee de tenuitvoerlegging van deze sanctie succesvol is te noemen. Voor de groep personen die wil en kan betalen, zal het betaal-gemak worden vergroot, zodat de betaling snel en op efficiënte wijze kan plaatsvinden.

Zo werkt het CJIB momenteel aan de uitbreiding van het zogenoemde burgerportaal waarop burgers o.a. het totaal aan openstaande vorde-ringen bij het CJIB terug kunnen vinden, digitale flitsfoto's kunnen opvragen, digitaal bezwaar en beroep kunnen aantekenen en via iDeal hun financiële sancties kunnen betalen.

Een ander voorbeeld betreft de mogelijkheid voor betrokkenen om hun boetes op politiebureaus en een aantal locaties van de Koninklijke marechaussee (waaronder Schiphol) contant of per pin te voldoen. Deze mogelijkheid zal worden geboden vanaf de tweede helft van 2015 en geldt in eerste instantie met name voor de betaling van alle onherroepelijke geldboetevonnissen en strafbeschikkingen met een financiële component. Onderzocht wordt of ook directe betaling bij politie via «pinnen op straat» wenselijk is en mogelijk kan worden gemaakt. Naast het feit dat het betaalgemak voor betrokkenen met deze werkwijze wordt vergroot, wordt

de administratieve afhandeling versneld en tegelijkertijd minder foutgevoelig gemaakt.

Wel willen, niet kunnen betalen

Er is sprake van een kleine 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 de personen. Zij gaan over het algemeen over tot betaling indien tijd en ruimte wordt geboden. 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.

Vanaf 1 juli a.s. wordt standaard de mogelijkheid geboden om Wahv-beschikkingen die initieel € 225 of meer bedragen, in termijnen te betalen. Het betreft een interim-maatregel, vooruitlopend op de voorgestelde wijziging van de Wahv die termijnbetalingen met een ruimer bereik mogelijk maakt (Kamerstukken II 34068). Er wordt hard gewerkt aan het zo spoedig mogelijk kunnen aanbieden van termijnbetalingen voor alle Wahv-beschikkingen waarbij € 225 of meer dient te worden voldaan, al dan niet na de wettelijke verhogingen vanwege het niet tijdig geheel voldoen van de sanctie.

Strafrechtelijke sancties vanaf € 225 kunnen reeds onder omstandigheden in termijnen worden betaald. 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. Momenteel worden in pilotvorm termijnbetalingen aangeboden in de verhaal- of dwangfase, naast de huidige mogelijkheid om dit in de inningsfase te doen. In 2016 wordt de pilot afgerond.

Naast deze (voorgestelde) algemene mogelijkheden van betaling in termijnen is voorzien dat op beleidsmatige gronden ook in uitzonderingsgevallen waarin niet wordt voldaan aan het grensbedrag van € 225, betaling in termijnen wordt toegestaan. Dit maatwerk wordt geleverd door een hierin gespecialiseerd team bij het CJIB, dat aan de hand van binnengekomen verzoeken beoordeelt of personen die aan bepaalde criteria en voorwaarden voldoen hiervoor in aanmerking komen¹. De eerste ervaring is dat dit een positief effect heeft op de inning. Het aantal betalingsregelingen dat is getroffen voor Wahv-beschikkingen is toegenomen. Vorig jaar gebeurde dit circa 20.000 keer ten opzicht van circa 16.500 keer in 2013.

Een deel van de personen met betalingsproblemen bevindt zich in het incasso- of dwangtraject en kan dus geen beroep doen op een standaard termijnbetaling. Voor deze groep kan de aanpak die het OM en het CJIB gezamenlijk hebben ontwikkeld uitkomst bieden. Het betreft een meer gedetailleerde screening van personen om te kunnen beoordelen of maatwerk (bijvoorbeeld in de vorm van een termijnbetaling) gewenst is. Daarnaast wordt ook steeds meer samenwerking gezocht met organisaties buiten het justitiedomein en gemeenten (zoals de gemeente Amsterdam) om te komen tot een betere samenwerking, een verbeterde informatie-uitwisseling en één helder aanspreekpunt voor de burger.

¹ In antwoord op vragen van lid Recourt over afbetalingsregelingen door het CJIB zijn deze criteria en voorwaarden op een rij gezet (Handelingen II 2014/15, nr. 1066).

Door voldoende maatregelen te treffen in het inningstraject voor personen die wel willen, maar niet kunnen betalen, kan worden voorkomen dat hun financiële sanctie (onnodig) wordt verhoogd, dat een deurwaarder wordt ingeschakeld of dat gijzeling wordt toegepast. Dit leidt ertoe dat op den duur vooral zaken van personen die *niet willen* betalen in de incasso- of dwangfase terecht komen.

Wel kunnen, niet willen betalen

Er is sprake van een groep personen die doelbewust de uitvoering van de straf probeert te ontlopen. Bij Wahn-beschikkingen gaat het naar eerste schatting om ongeveer 5% van de personen. Dit is ongewenst en moet worden tegengegaan. Op dit moment worden – met resultaat – de middelen die de wet biedt ingezet om de betrokkene tot betaling te dwingen. Zo betaalde meer dan 30% van de personen in 2014 alsnog een Wahn-sanctie nadat de rechter instemde met het toepassen van gijzeling. Ook hier streef ik naar verbetering om de sanctie te innen tegen zo laag mogelijke kosten voor de overheid. Dit vraagt om een zo effectief (en dus gericht) mogelijke inzet van instrumenten uit de incasso- en dwangfase op basis van beschikbare informatie. Waar *mogelijk* wordt de financiële sanctie gedwongen «verhaald». Waar *nodig* wordt de politie ingeschakeld om deze actie kracht bij te zetten.

In het afgelopen jaar zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de wijze waarop kan worden toegewerkt naar verbeterde inzet van bestaande wettelijke instrumenten. Zo is gekeken naar bredere toepassing van de mogelijkheden om verhaal te nemen. De wet biedt de mogelijkheid verhaal zonder dwangbevel te nemen op:

- Inkomsten van betrokkene;
- Pensioenen, wachtgelden en andere uitkeringen;
- Het tegoed van een bankrekening, krediet.

Het komende jaar start het CJIB met het doorvoeren van wijzigingen om binnen de bestaande processen tot verbetering te komen.

Een ander instrument dat in de incassofase kan worden ingezet, betreft verhaal met dwangbevel, oftewel het inschakelen van een deurwaarder. Een groot aantal (rijks)organisaties heeft te maken met het incasseren van (terug)vorderingen op burgers, bedrijven en instellingen. Elke organisatie kent zijn eigen proces om tot incasso te komen. De consequentie is dat het proces voor burgers onduidelijk is, en bovendien kostbaar voor overheid en burger. Om die reden is in het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst het doel opgenomen om de uitvoering van deurwaarderstrajecten te clusteren bij het CJIB. De verwachting is dat daarmee de effectiviteit van het deurwaarderstraject kan worden vergroot. Vanaf 1 juli 2015 sluiten achtereenvolgens het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het Zorginstituut Nederland (ZIN), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Centraal Administratiekantoor (CAK) aan. Bekeken wordt of het wenselijk is om ook voor de incasso van financiële sancties aan te sluiten op dit traject en zo ja, op welke termijn. Tot die tijd worden de ervaringen uit dit traject zoveel mogelijk toegepast in het reguliere incassoproces van het CJIB bij financiële sancties.

Het proces van het buitengebruikstellen van voertuigen is op dit moment complex en tijdrovend voor de betrokken ketenorganisaties. Onderzoek gaf aanleiding om te starten met een pilot waarin buiten gebruik gestelde voertuigen direct worden gestald bij Domeinen in plaats van bij de politie of een sleepbedrijf, waarmee het proces naar verwachting kan worden vereenvoudigd en de kosten kunnen worden verlaagd. 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;
 - welke organisatie welk dwanginstrument het beste kan uitvoeren.
- Dit onderzoek wordt voor het eind van het jaar afgerond.

Als laatste dwangmiddel kan gijzeling worden toegepast om tot inning van openstaande sancties te komen. Gijzeling is een passend en effectief middel voor de groep personen die wel kan, maar niet wil betalen. Het OM en het CJIB hebben een vordering gijzeling ontwikkeld waarin voor de rechter nader wordt onderbouwd waarom gijzeling bij de betreffende persoon opportuun lijkt.

Niet kunnen, niet willen betalen

Er is sprake van een zeer beperkte groep personen (naar schatting 2% bij Wahv-sancties) die een financiële sanctie niet kan betalen, maar ook niet wil betalen. Het betreft bijvoorbeeld personen die zich doelbewust onvindbaar proberen te maken en de situatie niet meer kunnen overzien. De keten wil deze groep zo klein mogelijk houden door de inzet van bovengenoemde maatregelen en tevens het zicht op deze personen vergroten. In pilots worden werkwijzen hiertoe beproefd. Idealiter wordt al bij het opleggen van de sanctie rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene. Beoogd is dat het AICE op termijn het OM en de rechtspraak van actuele executie-informatie voorziet om op die manier een bijdrage te leveren aan het opleggen van een meer op maat gesneden sanctie. Aangezien dit nog geen bestaande praktijk is, is ingrijpen in de fase van tenuitvoerlegging soms wenselijk. In het kader van een persoonsgerichte aanpak is het denkbaar dat het OM de inhoud van de beslissing die niet ten uitvoer gelegd kan worden in bepaalde (uitzonderlijke) gevallen zou willen wijzigen van een financiële sanctie naar bijvoorbeeld een taakstraf. Dit zou kunnen voor zover het strafrechtelijke beslissingen (oftewel: strafbeschikkingen) betreft die door de officier van justitie of onder het gezag en de verantwoordelijkheid van het OM zijn genomen. Hier worden nadere beleidsregels voor opgesteld.

Wil en kan betalen

Nadruk op snelle en efficiënte tenuitvoerlegging door betaling z.s.m. na ontvangst beschikking.

Hoe:

Betaalgemak vergroten via digitalisering
Passend bij de tijdgeest
Simpel en begrijpelijk
Fouten voorkomen
etc.

Wil niet, maar kan wel betalen

Nadruk op een zekere tenuitvoerlegging met een zo beperkt mogelijk inzet van verhaal- en dwanginstrumenten.

Hoe:

Slimme en passende handhavinginstrumenten inzetten
Gerichte inzet, geen standaard proces
etc.

Wil wel, maar kan niet betalen

Nadruk op een maatschappelijk verantwoordere tenuitvoerlegging, wat o.a. inhoudt dat betrokkene niet in de verhaal- of dwangfase terecht komt.

Hoe:

Voorzieningen treffen
(Ruimere) Betalingsregelingen
Alternatieve voorzieningen
etc.

Wil niet en kan niet betalen

Nadruk op een zekere tenuitvoerlegging via opsporen en bewegen van betrokkene naar een ander kwadrant.

Hoe:

Passende instrumenten inzetten
Slimme inzet van data
etc.

Tot slot

Samen met de ketenorganisaties werk ik aan een effectievere inning van financiële sancties. We zijn op de goede weg. De komende jaren zal het aantal financiële sancties dat wordt geïnd verder toenemen door het gericht inzetten van instrumenten en het leveren van maatwerk daar waar

nodig. Hetzij in de vorm van voorzieningen zoals het betalen in termijnen, hetzij in de vorm van gerichte inzet van de wettelijke inningsinstrumenten om personen tot betaling te dwingen. De standaard werkwijzen van de betrokken organisaties worden op dit moment hierop aangepast via een samenhangend pakket aan maatregelen. De keten is erbij gebaat, maar vooral ook de burger zelf.

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