

Vergaderjaar 2019–2020

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 593

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2020

De inning van verkeersboetes gebeurt zeer effectief. Dit is een van de hoofdconclusies in het WODC-rapport *Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahv*, dat ik met deze brief aan uw Kamer aanbied¹. Het onderzoek volgde na verschillende debatten met uw Kamer over schulden en kondigde ik aan in mijn brief van 25 juni 2018 (Kamerstuk 29 279, nr. 445). De auteur van het rapport is op 20 april jl. onverwacht overleden. Mijn gedachten gaan uit naar zijn nabestaanden.

In deze brief ga ik eerst in op het belang van rechtsbescherming in tijden van crisis en geef ik de kern van mijn beleidsreactie weer. De samenvatting van het onderzoek en mijn volledige beleidsreactie volgen daarna.

Rechtsbescherming in tijden van crisis

Het onderzoeksrapport en deze brief komen in een tijd van ongekende crisis, waarin veel mensen te maken hebben met ziekte of leed door het verlies van dierbaren. We hebben minder bewegingsruimte en kunnen kampen met onzekerheid of financiële problemen. Het is een prioriteit van dit kabinet om mensen zo goed mogelijk te helpen en samen deze crisis weer te boven te komen.

Juist ook nu is rechtsbescherming essentieel. Dat betekent enerzijds dat de overheid ervoor moet zorgen dat mensen zich aan regels houden, indien nodig door handhaving en het opleggen van boetes. Anderzijds dient de overheid over hen te waken en ervoor te zorgen dat zij aanspraak kunnen maken op hun rechten. Voor het behoud van het vertrouwen in onze rechtsstaat is het van belang dat de overheid die balans bewaart en daarbij laat zien oog te hebben voor degenen die zich in een kwetsbare positie bevinden.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Mijn beleid met betrekking tot de inning van de verkeersboetes – en de andere geldelijke sancties – is op die balans gestoeld. Ik sta voor een zekere en snelle doch maatschappelijk verantwoorde inning. Hiermee kan recht worden gedaan aan de behoeften van kwetsbare mensen, juist ook in tijden van crisis. De noodstopprocedure is hiervan een voorbeeld. Mensen die hun boetes door schulden niet kunnen betalen kunnen een adempauze krijgen zonder dat nieuwe verhogingen worden opgelegd. Zo geef ik invulling aan de ambitie in het regeerakkoord om de stapeling van boetes te maximeren.

Dat betekent niet dat we er al zijn. We moeten blijven nadenken over het verder moderniseren en flexibiliseren van het inningsproces van verkeersboetes, zodat kan worden geanticipeerd op ontwikkelingen in de samenleving. Dat draagt bij aan het behoud van een goede rechtsbescherming.

Het onderzoek biedt hiervoor de bouwstenen. Het laat zien dat het inningsproces zeer effectief is en dat maatregelen om mensen met schulden te helpen vruchten afwerpen. De kans dat verkeersboetes tegenwoordig nog de oorzaak van schulden zijn wordt gering geacht. Dit sterkt mij in de overtuiging dat op dit moment geen fundamentele wijziging van het inningsproces nodig is. Wel zie ik ruimte voor verbetering op onderdelen van het proces (o.a. door het breder inzetten van verhaal zonder dwangbevel), en tref ik extra maatregelen ter bevordering van een maatschappelijk verantwoorde inning en incasso (o.a. een draagkrachtregeling en telefonisch innen) indachtig de derde actielijn van de *Brede schuldenaanpak*.

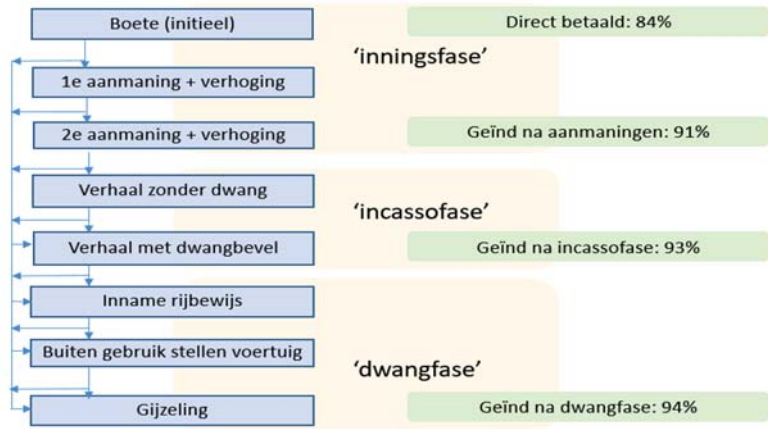
Het onderzoek

In het onderzoek is de inning van verkeersboetes op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) vanuit drie perspectieven bekeken: de effectiviteit van de inning, de kosten van de inning en de relatie tussen de inning en schuldenproblematiek. De resultaten vat ik hieronder samen.

Effectiviteit van de inning

De tenuitvoerlegging van verkeersboetes kent drie fasen: de inningfase, de incassofase en de dwangfase. In deze fasen kunnen verschillende middelen worden ingezet om degene aan wie de boete is opgelegd (de betrokkene) tot betaling van de boete te bewegen. In onderstaande figuur zijn de in te zetten middelen en inningspercentages per fase van het proces weergegeven.²

² Bron: WODC-rapport *Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahv*, p. 45.



De figuur laat zien dat het overgrote deel van de mensen (84%) hun verkeersboete op tijd betaalt. Uiteindelijk wordt 94% van de boetes geïnd. Bij ongeveer 4% van de boetes wordt de inning op inhoudelijke gronden voortijdig beëindigd, bijvoorbeeld in verband met het overlijden van de betrokkene, een schuldsaneringsregeling of de vernietiging van de beschikking na bezwaar of beroep. Slechts 1,7% van de boetes kan ondanks de inzet van de beschikbare (dwang)middelen niet worden geïnd.

Gelet op deze hoge effectiviteit (dus: of de boete uiteindelijk wordt geïnd) zien de onderzoekers weinig ruimte deze verder te verhogen. Het ligt eerder in de rede dat op effectiviteit wordt ingeleverd naarmate meer nadruk wordt gelegd op maatschappelijk verantwoorde inning en incasso.

In het onderzoek is ook de effectiviteit van de inzet van de afzonderlijke middelen beoordeeld. De inningspercentages over 2018 kwamen uit op: initiële boete: 84%, eerste aanmaning: 42%, tweede aanmaning: 19%, verhaal zonder dwangbevel (VZD): 55%, verhaal met dwangbevel (VMD): 59%, inname van rijbewijs (IvR) 23%, buitengebruikstelling voertuig (BGS): 33%, gijzeling: 26%.

Deze inningspercentages zeggen niet alles over de effectiviteit van de middelen. Met name het effect van de dreiging (de zgn. schaduwwerking) die uitgaat van deze middelen blijft in het onderzoek buiten beeld. Die dreiging kan er ook voor zorgen dat iemand alsnog betaalt. Bij het eventueel aanpassen (of afschaffen) van ogenschijnlijk minder effectieve (dwang)middelen zou volgens de onderzoekers dus wel eens meer effectiviteit verloren kunnen gaan.

In het onderzoek is – los van externe factoren, zoals conjunctuur – specifiek gekeken naar het effect van de verhoging van de verhogingenpercentages van de eerste en tweede aanmaning in 2011. De percentages zijn toen verhoogd van respectievelijk 25% en 50% naar 50% en 100%. De onderzoekers concluderen dat de betaaldiscipline sindsdien is verbeterd; meer mensen betalen de boete vóór het verlopen van de oorspronkelijke betaaltermijn van acht weken (plus 2 procentpunt). Wel valt op dat sinds 2011 nog steeds veel mensen overgaan tot betaling na de eerste aanmaning. Dit kan erop duiden dat mensen vergeten hun boete te betalen. Een herinneringsbericht zou volgens de onderzoekers mogelijk kunnen helpen dat deze mensen hun boete toch op tijd betalen.

Verhaal zonder dwangbevel (VZD) en het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder (VMD) zijn effectieve middelen. De inningspercentages van

VZD laten de laatste jaren een stijgende lijn zien. Het CJIB kan VZD toepassen als mensen hun boete na de tweede aanmaning niet hebben betaald. Het CJIB doet dat momenteel alleen op bankrekeningen.

De inningspercentages van de middelen in de dwangfase (lvR, BGS en gijzeling) zijn lager. Dit kan worden verklaard doordat de zaken die overblijven steeds lastiger te innen zijn. BGS is het meest toegepaste en effectieve dwangmiddel om de boete te innen. De kosten van BGS zijn echter hoog en vallen grotendeels bij de politie. Verder wordt gewezen op «collateral damage». Het is in de wet geregeld dat BGS ook kan worden toegepast op voertuigen waarvan de betrokkene op dat moment gebruik maakt, maar die niet zijn eigendom zijn en waarmee de overtreding ook niet is begaan.

De inzet van gijzeling is in vijf jaar tijd drastisch afgenomen en lijkt ook aan effectiviteit in te boeten. Belangrijkste reden voor de afname van de inzet is dat nu rekening wordt gehouden met iemands draagkracht en dat gijzeling niet wordt toegepast wanneer sprake lijkt te zijn van betalingsonmacht.

In 2015 is het betalingsregelingenbeleid op beperkte basis geïntroduceerd voor verkeersboetes. Per 1 januari 2018 is de mogelijkheid om boetes in termijnen te betalen bij wet geregeld en is daarbij bepaald om deze voor 1 januari 2021 te evalueren. Het onderzoek laat eerste gunstige resultaten zien met betrekking tot het gebruik van betalingsregelingen. Omdat de (wettelijke) mogelijkheid om betalingsregelingen te treffen pas vrij recent is ingevoerd en betalingsregelingen zich doorgaans uitstrekken over een langere periode, is het evenwel nog te vroeg om definitieve conclusies over het effect te kunnen trekken.

Kosten van de inning

De inning van verkeersboetes wordt vanuit het perspectief van kosten overwegend gunstig beoordeeld. De kosten van de inzet van de beschikbare instrumenten in het inningsproces bedragen jaarlijks ongeveer 70 miljoen euro. De instrumenten die kunnen worden ingezet om tot inning te komen zijn over het algemeen rendabel. Voor de dwangmiddelen BGS en gijzeling geldt dat de kosten van de inzet van die middelen relatief hoog zijn en het directe rendement negatief.

Relatie met schuldenproblematiek

Tot slot is de relatie tussen verkeersboetes en schuldenproblematiek onderzocht. In het verleden werden verkeersboetes met enige regelmaat genoemd als mogelijke oorzaak van schulden. Het proces van inning en incasso leidde vaak tot klachten bij de Nationale ombudsman. Dit heeft tot aanpassingen in beleid en communicatie geleid. Het aantal klachten is hierna aanzienlijk gedaald. De kans dat verkeersboetes tegenwoordig de oorzaak zijn van het ontstaan van problematische schulden moet volgens de onderzoekers zeer gering worden geacht. Als iemand al betalingsproblemen heeft (en onvoldoende gebruik maakt van de beschikbare oplossingsmogelijkheden), kan een verkeersboete de situatie wel verergeren. Aangenomen wordt dat mensen met ernstige betalingsproblemen zijn ondervertegenwoordigd in de groep van ontvangers van verkeersboetes.

In het rapport wordt verder stilgestaan bij het feit dat voorafgaand aan de beslissing om gijzeling in te zetten een toets plaatsvindt of de betrokkene kan betalen. Volgens de onderzoekers zou deze toets eerder in het proces moeten plaatsvinden. Bij voorkeur wordt de door de gerechtsdeurwaarder

vergaarde informatie over (de draagkracht van) betrokkene gebruikt om richting te geven voor de vervolgstappen in de dwangfase.

Tot slot wordt geconstateerd dat de Wahv geen alternatieve sanctiemodaliteit biedt voor mensen die hun verkeersboete door schulden niet kunnen betalen. Het enige dat dan rest is om toch te proberen betaling af te dwingen. Dat leidt echter tot onnodige kosten voor de overheid en voor de verkeersovertreder. De onderzoekers geven aan dat een meer fundamentele oplossing moet worden gezocht in het beschikbaar maken van een ander type sanctie(s) dan het betalen van een geldbedrag.

Beleidsreactie

Dagelijks begeven miljoenen mensen zich in het Nederlandse verkeer. Als voetganger, fietser, in een voertuig of anderszins. Het is in ons aller belang dat deelname aan het verkeer veilig kan plaatsvinden, omdat de gevolgen groot kunnen zijn als er iets fout gaat.

Op grond van de Wahv kunnen verkeersboetes worden opgelegd voor verkeersovertredingen. Een effectieve inning van die boetes is essentieel. Dat wil zeggen dat ze zeker en snel worden geïnd. Zodoende voelen mensen de consequenties van hun gedrag en zullen zij de volgende keer misschien niet weer in de fout gaan. Daarnaast is het – gelet op het grote aantal verkeersboetes dat jaarlijks wordt opgelegd – van belang dat de inning efficiënt gebeurt. Anders loopt het systeem vast. De Wahv biedt die effectiviteit en efficiëntie, toont ook het onderzoek aan.

Tegelijkertijd is de laatste jaren het besef gegroeid, dat het niet werkt om stug door te gaan met innen als mensen hun boetes niet kunnen betalen door een beperkte draagkracht of schulden. Dat verslechtert de situatie, zowel voor de betrokkene, die steeds dieper in de schulden raakt, als voor de overheid, die de kans op een succesvolle inning alleen maar verder ziet afnemen. Daarom heb ik nadruk gelegd op een maatschappelijk verantwoord inning en incasso, waarbij een persoonsgerichte aanpak centraal staat.

Het onderzoek laat zien dat deze balans tussen een effectieve en maatschappelijk verantwoorde inning werkt. Het CJIB, dat met deze inning is belast, innoveert, zoekt (proactief) naar verbeteringen en doet daartoe voorstellen. Maatregelen in deze brief vloeien hier ook uit voort.

Hieronder ga ik in op de stappen die ik zet om het beleid op deze twee vlakken te verbeteren. In het rapport gedane suggesties voor (vervolg)onderzoek neem ik in overweging.

Effectiviteit

De effectiviteit van de inning van verkeersboetes is hoog. Alhoewel in het onderzoek wordt aangegeven dat met een toenemende nadruk op maatschappelijk verantwoorde inning een kans bestaat dat de effectiviteit van het systeem zou kunnen afnemen, zie ik ook aanknopingspunten dat de nadruk hierop het systeem beter kan laten functioneren, en dat verbetering op onderdelen eraan kan bijdragen dat mensen sneller zullen overgaan tot betaling. Ook dat is effectiviteit, en niet alleen wat onderaan de streep wordt geïnd.

Met name in de incasso- en de dwangfase verwacht ik dat sommige middelen beter kunnen worden ingezet, zodat boetes sneller worden geïnd. In de incassofase zie ik daartoe mogelijkheden met VZD. Het onderzoek laat niet alleen zien dat de inningspercentages hiervan de

afgelopen jaren zijn gestegen. Hiermee kan ook worden voorkomen dat een zaak ter incasso moet worden overgedragen aan de gerechtsdeurwaarder en kosten verder oplopen. Zo kan de kans op betaling uiteindelijk toenemen. Het CJIB zal naar verwachting per 1 januari 2021 – met inachtneming van de nieuwe vereenvoudigde beslagvrije voet – VZD naast bankrekeningen ook op periodieke inkomsten zoals loon en uitkeringen gaan toepassen.

Met betrekking tot de dwangfase zal ik de middelen IvR en BGS nader tegen het licht houden en bezien hoe deze effectiever en efficiënter kunnen worden ingezet. Daarbij kijk ik ook naar het toepassen van BGS op voertuigen van derden. Ik verwacht uw kamer voor de zomer van 2021 te kunnen berichten over de uitkomsten.

Ik zie op basis van het onderzoek geen aanleiding wijzigingen aan te brengen in de verhogingenpercentages. Het onderzoek laat zien dat de betaaldiscipline is verbeterd nadat de verhogingenpercentages van de eerste en tweede aanmaning in 2011 zijn verhoogd. Het verlagen van deze verhogingenpercentages zou het risico met zich meebrengen dat de dreiging die ervan uitgaat afneemt en de betaaldiscipline verslapt.

Het onderzoek laat zien dat bij gijzeling nu voldoende rekening wordt gehouden met de draagkracht van betrokkene en dat dit middel daardoor alleen nog in uitzonderlijke gevallen wordt toegepast. Ondanks dat moet de dreiging die ervan uitgaat niet worden onderschat. Ik hecht er daarom aan dit middel te behouden voor mensen die hun boetes wel kunnen maar niet willen betalen.

Verder heb ik – na deze mogelijkheid te hebben verkend – besloten geen betalingsherinnering te zullen versturen voor de eerste aanmaning. Verkeersboetes worden opgelegd voor het overtreden van verkeersregels. Dat is vermijdbaar en kan bovendien de verkeersveiligheid in gevaar brengen, met alle gevolgen van dien. Van degenen die een verkeersboete ontvangen mag dan ook een hoge mate van betaaldiscipline worden verwacht. Vergeten vind ik geen gerechtvaardigd excuus en zeker geen reden voor extra dienstverlening vanuit de overheid in de vorm van een betalingsherinnering. In plaats van flink te investeren in het versturen van een betalingsherinnering aan mensen die vergeten hun boete te betalen, wil ik de schaarse middelen inzetten voor mensen die hun boetes door schulden niet kunnen betalen, en voor innovatieve mogelijkheden om het betaalgemak te vergroten voor mensen die hun boete op tijd willen betalen. Het CJIB komt binnenkort met een mogelijkheid om via een qr-code te betalen en zal een pilot starten met uitgesteld betalen via iDeal. Wellicht ten overvloede merk ik nog op dat betalingsherinneringen geen effect zullen hebben voor mensen die hun boetes door schulden niet kunnen betalen. Voor deze mensen – waarop mijn beleid zich veelal richt – zijn andere instrumenten nodig.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid

De afgelopen jaren is op het vlak van maatschappelijk verantwoorde inning en incasso veel gerealiseerd. Het CJIB is meer persoonsgericht gaan werken, de communicatie is begrijpelijker gemaakt, de (digitale) bereikbaarheid is vergroot, het betalingsregelingenbeleid is geïntroduceerd en stapsgewijs verruimd, en de noodstopprocedure is ingevoerd. Dit zijn stuk voor stuk maatregelen, die het verschil maken voor veel mensen, voor wie het door schulden niet eenvoudig of mogelijk is hun boete te betalen. Mensen hebben nu te maken met een ander CJIB, een CJIB dat veel meer oog heeft voor de persoon achter de boete.

En we zitten niet stil. Zo worden de contracten voor gerechtsdeurwaarders momenteel aanbesteed. Ook de verkeersboetes worden daarin meegenomen. De nadruk in de aanbesteding ligt op maatschappelijk verantwoorde incasso. Verder wordt al gekeken naar de wijze waarop door gerechtsdeurwaarders vergaarde informatie (over schulden) van betrokkenen beter kan worden gebruikt bij de eventuele inzet van dwangmiddelen. In aanvulling hierop kondig ik de volgende nieuwe maatregelen aan.

- *Draagkrachtregeling*

Vanaf dit voorjaar kunnen mensen, die gelet op hun financiële situatie hun verkeersboete niet in één keer of in termijnen volledig kunnen betalen, in bijzondere omstandigheden een betalingsregeling treffen op basis van een draagkrachttoets. Zij betalen dan het voor hun maandelijks maximaal haalbare bedrag. Eerder werden in die gevallen betalingsregelingen op grond hiervan afgewezen, waardoor helemaal geen betaling plaatsvond. Een draagkrachtregeling is ook mogelijk voor strafrechtelijke geldelijke sancties.

- *Verruiming mogelijkheden minnelijke schuldhulpverlening (msnp)*

Het CJIB heeft vanaf deze zomer meer ruimte om bij mensen die hun strafrechtelijke geldelijke sancties door schulden niet kunnen betalen toestemming te verlenen voor msnp. Mensen met schulden die voor msnp in aanmerking willen komen hebben daarvoor toestemming nodig van al hun schuldeisers. Nu is het zo dat het CJIB deze toestemming regelmatig moet weigeren bij strafrechtelijke geldelijke sancties. Schulden worden hierdoor niet afgelost en kunnen zo verergeren.

- *Telefonisch innen*

Telefonisch innen wordt als nieuwe voorziening door het CJIB ingezet. Hierbij zal het CJIB mensen kunnen bellen voordat hun verkeersboete ter incasso aan een gerechtsdeurwaarder wordt overgedragen. Het doel van deze voorziening is om alsnog tot betaling te komen, zodat extra kosten en spanningen voor betrokkene kunnen worden voorkomen. Gelet op de grote aantallen kan het CJIB specifieke doelgroepen bellen. De (voorgenomen) verwerking van gegevens bij die selectie is onderzocht en voldoet aan de privacyregels. De uitkomsten van een thans lopend WODC-onderzoek naar het gebruik van algoritmen betrek ik bij het verder ontwikkelen van deze voorziening.

Een en ander brengt mij tot de volgende plaat met verschillende maatregelen, die de afgelopen jaren zijn getroffen en die nog worden getroffen, om het inning- en incassoproces effectiever en meer maatschappelijk verantwoord te maken.



Tot slot pleiten de onderzoekers voor een ander type sanctie voor mensen die hun verkeersboetes door schulden niet kunnen betalen. Andere sancties zijn voorhanden in het strafrecht. Er is echter bewust en om goede redenen voor gekozen verkeersovertredingen uit het strafrecht te halen en met de Wahv bestuursrechtelijk af te doen. Het introduceren van een ander type sancties zou om een fundamentele wijziging van het systeem vragen. Omdat de Wahv juist zeer effectief is en het grote aantal verkeersboetes efficiënt wordt geïnd, acht ik dat onwenselijk. Bij de tenuitvoerlegging is bovendien veel ruimte om rekening te houden met de financiële draagkracht van mensen. Mensen die moeite hebben hun boete te betalen, kunnen een betalingsregeling treffen. Mensen die door schulden hun boetes niet kunnen betalen, kunnen in aanmerking komen voor een noodstop. Daarnaast wordt de draagkrachtregeling ingevoerd. En als mensen een msnp-traject succesvol doorlopen, worden restanten van eventuele verkeersboetes na afloop niet meer geïnd. Dit systeem is in balans door streng te zijn waar dat kan en ruimte te bieden waar dat nodig is.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker