



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
28 juni 2023

Ons kenmerk
4746936

nota

Verhoging boetetarieven, agendering CBJ en
Ministerraad, adviesaanvraag Raad van State

1. Aanleiding

- In de besluitvorming over de Voorjaarsnota 2023 (Kamerstukken II, 2022-2023, 36 350, nr. 1, p. 75) is besloten de tarieven voor onder andere de verkeersboetes met 10% te verhogen. JenV levert hiermee een aandeel in de rijksbrede dekkingsopgave.
- Deze verhoging wordt doorgevoerd in het jaarlijkse wijzigingsbesluit (indexeringsbesluit) voor de verkeersboetes. Elk jaar wordt dit besluit geïndexeerd op basis van de inflatieontwikkeling van het afgelopen jaar. Dat indexeringspercentage (naar verwachting circa 6%, in augustus definitief bekend) zit in de verhoging van 10% uit de Voorjaarsnota 2023. De beleidsmatige, aanvullende verhoging is hiermee circa 4%.
- Voor dit indexeringsbesluit geldt ieder jaar een strakke planning om inwerkingtreding per 1/1 voor elkaar te krijgen, met vaste procedurele stappen zoals een voorhangprocedure en de advisering door de Raad van State (proces uitgeschreven onder B). Door de beleidsmatige verhoging houden wij er rekening mee dat dit proces extra tijd kan kosten. Daarom wordt u nu al gevraagd in te stemmen met het doorlopen van een aantal formele stappen in dit traject. De kans op de beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2024 wordt daardoor groter.
- Omdat u vorig jaar de voorkeur heeft uitgesproken om informatie over verschillende indexeringen zoveel mogelijk gebundeld voorgelegd te krijgen, wordt u in deze nota tevens gevraagd in te stemmen met een aan dit indexeringstraject verwant wijzigingsbesluit dat de bestuurlijke boetes voor overlast in de publieke ruimte indexeert. Daarnaast wordt u geïnformeerd over de indexering van de strafrechtelijke geldboetecategorieën per 1 januari 2024.
- U wordt verzocht deze nota voor uw afwezigheid tijdens het zomerreces af te doen, zodat de stukken aan de eerste CBJ na het zomerreces kunnen worden aangeboden (aanleverdatum 14 augustus 2023).

2. Geadviseerd besluit

U wordt verzocht in te stemmen met:

- a. het ter uitvoering van de Voorjaarsnota 2023 verhogen van de verkeersboetes met 10% (waarvan circa 6% inflatiecorrectie en 4% beleidsmatig);

- b. het voorleggen aan de CBJ en MR van het hiervoor benodigde wijzigingsbesluit bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wahv); en
- c. het in procedure brengen van het jaarlijkse wijzigingsbesluit waarmee de boetebedragen in het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte worden aangepast aan de verhoging, die het openbaar ministerie in de strafrechtelijke boetebedragen voor diezelfde overtredingen doorvoert (percentage nu nog niet bekend) en het achtereenvolgens aanbieden van dit conceptbesluit aan de CBJ en voor alle vervolgstappen (RBJ (evt.), MR, Koning, Afdeling advisering van de Raad van State, MR (evt.), Koning (geen voorhangprocedure)). Dit eventueel met ambtelijk doorvoeren van wijzigingen van ondergeschikte aard tot de MR.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
28 juni 2023

Ons kenmerk
4746936

3. Toelichting

A. Voorjaarsnota 2023

In de besluitvorming over de Voorjaarsnota 2023 is besloten om de bedragen van verschillende boetes met 10% te verhogen. Door deze extra inkomsten kunnen bezuinigingen op andere JenV-beleidsterreinen worden voorkomen. Deze verhoging dient te worden toegepast op de boetecategorieën die binnenkomen op de Boetes en Transacties-ontvangsten. Dit zijn:

- (i) Verkeersboetes die op grond van de Wahv (Mulder) worden opgelegd;
- (ii) Zwaardere verkeersboetes die met een strafbeschikking worden opgelegd;
- (iii) Strafrechtelijke boetes voor kleine overlast (bijvoorbeeld wildplassen en openbare dronkenschap) en kleine milieuovertredingen.

De onder (i) genoemde boetetarieven zijn door de wetgever bepaald in de wet en worden ieder jaar aangepast aan de inflatie. Dit jaar komt daar dus een percentage bovenop dat de totale verhoging 10% maakt. Het wijzigingsbesluit wordt nader toegelicht onder B.

De onder (ii) en (iii) genoemde tarieven kunnen niet via een dergelijk besluit worden aangepast, omdat deze tarieven door het openbaar ministerie in beleidsregels worden bepaald. Om de noodzakelijke extra inkomsten te realiseren, is nodig dat ook het openbaar ministerie de boetetarieven met 10% verhoogt. Het openbaar ministerie heeft echter in eerste ambtelijke gesprekken aangegeven dat zij naar verwachting de boetes gaan verhogen met de consumentenprijsindex (naar verwachting 6%) en dus niet met 10%. Een vergelijkbare situatie deed zich vorig jaar voor: het openbaar ministerie besloot destijds niet de indexering van de Wahv-boetes van 8,6% (inflatieontwikkeling) te volgen, maar de boetes met 3% te indexeren. Gelet hierop, alsook op het recente rapport dat het openbaar ministerie heeft uitgebracht over de verhouding tussen verschillende boetestelsels (zie paragraaf E), is de kans groot dat het openbaar ministerie de boetes niet met 10% zal indexeren, maar enkel met de inflatiecorrectie (naar verwachting 6%). De mogelijke financiële gevolgen hiervan worden hieronder toegelicht.

B. Indexeringsbesluit verkeersboetes

Inhoud van het besluit

Ieder jaar worden de verkeersboetes die op basis van de Wahv worden opgelegd, geïndexeerd op basis van de inflatie. Hierdoor blijft de strafmaat elk jaar relatief gelijk. Het indexeringspercentage voor het kalenderjaar 2024 is – zoals elk jaar gebruikelijk – gebaseerd op de ontwikkeling van de consumentenprijsindex in de periode juni 2022-juni 2023 (op basis van cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek). Deze cijfers worden begin augustus 2023 definitief bekend. Naar

verwachting zal het indexeringspercentage rond de 6% uitkomen.

De hiervoor omschreven indexering is reeds inbegrepen in het besluit uit de Voorjaarsnota 2023 om de (verkeers)boetes met 10% te verhogen. In de ontvangstenraming voor Boetes en Transacties (B&T) is al rekening gehouden met een inflatiecorrectie van circa 2,6%, hoewel het werkelijke inflatiecijfer waarschijnlijk hoger is (circa 6%), is de bijdrage aan de rijksbrede taakstelling vanuit de B&T-ontvangsten geraamd op een specifiek bedrag (€ 65 miljoen) bovenop de geraamde inflatiecorrectie van 2,6%. Om dit bedrag te bereiken is een verhoging van 10% nodig, ongeacht of deze verhoging het gevolg is van een inflatiecorrectie, dan wel een aanvullende verhoging is. Het percentage van 10% kan dus worden uitgesplitst in een reguliere inflatiecorrectie (van naar verwachting 6%) en een aanvullende verhoging (van naar verwachting 4%).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
28 juni 2023

Ons kenmerk
4746936

Financiële risico's

Uw aandacht wordt gevraagd voor enkele financiële risico's in dit traject:

- Als het openbaar ministerie ervoor kiest de strafbeschikkingen uit het Besluit OM-afdoening *niet* of met een *lager percentage* dan 10% te indexeren, wordt de disbalans tussen de boetestelsels die zien op 1) de boetebedragen voor de bijlage bij de Wahv en 2) de boetebedragen voor de strafbeschikkingen (bijlagen bij het Besluit OM-afdoening) vergroot. Dit kan leiden tot een discrepantie op het 'kantelpunt' tussen de Wahv en de strafbeschikking. Voorbeeld: de boete voor een snelheidsoverschrijding van 22 km/u op basis van de Wahv kan dan hoger uitvallen dan een strafrechtelijke boete voor een snelheidsoverschrijding van 23 km/u die met een strafbeschikking wordt opgelegd. Een verdere toelichting hierop is onder paragraaf E gegeven.
- In het scenario dat het openbaar ministerie de strafbeschikkingen uit het Besluit OM-afdoening *niet* of met een *lager percentage* indexeert, worden de extra opbrengsten die met het '10%-besluit' in de Voorjaarsnota 2023 zijn beoogd, niet bereikt. MinFin zal dan mogelijk van JenV vragen een alternatieve financiële invulling hiervoor aan te dragen.

De financiële schade van een dergelijk besluit van het openbaar ministerie zou in het geval dat het openbaar ministerie helemaal geen verhoging doorvoert € 3 miljoen zijn in 2024, oplopend naar ruim € 4 miljoen in 2028. Indien het openbaar ministerie zich beperkt tot indexering dan is de financiële schade beperkt tot een bedrag van minder € 0,5 miljoen (structureel). De financiële schade in beide scenario's is beperkt, omdat het grootste deel van de extra ontvangsten (circa 90%) door de Wahv wordt gegenereerd en doordat de rekenkundig noodzakelijke verhoging circa 9,7% bedroeg, hetgeen is afgerond naar 10%. Dat geeft € 1,8 miljoen speling.

Planning en proces

Om de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2024 te halen, geldt een zeer strakke planning. Dit is onder meer vanwege de voorhangprocedure die voor dit besluit geldt (artikel 2, vijfde lid, Wahv). Dit houdt in dat de voordracht van dit besluit aan de Afdeling advisering van de Raad van State niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Deze voordracht moet worden gedaan door u en de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Afgelopen jaar zijn er over het ontwerpbesluit een schriftelijk debat en een tweeminutendebat gevoerd. De kans is aanzienlijk dat het besluit om met 10% te indexeren tot vragen tijdens de voorhangprocedure zal leiden. De Afdeling advisering van de Raad van State zal zich naar verwachting

ook (kritisch) uitspreken over de (beleidsmatige) verhoging. Hierdoor kan de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2024 in gevaar komen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Sector Straf- en Sanctierecht

Om het proces zo voortvarend mogelijk te laten verlopen, wordt u bij deze nota alvast een 'kale versie' van het indexeringsbesluit voorgelegd ([bijlage 1](#)). Hierin is ruimte gereserveerd voor de nog vast te stellen bijlagen bij de Wahv (inclusief tarieven) en het Besluit OM-afdoening. Indien u akkoord geeft voor de verhoging van de tarieven uit bijlage bij de Wahv met 10%, wordt het openbaar ministerie gevraagd de bijlagen op te maken. Zodra de stukken binnen zijn, wordt het conceptbesluit aangevuld. Aan de eerste CBJ na het zomerreces (22 augustus 2023) en de Ministerraad (beoogd 1 september 2023) zal dus een volledig conceptbesluit worden voorgelegd. Ook zal het CBJ-formulier voorafgaand aan de CBJ nog worden aangevuld met de getallenreeks voor de financiën. Dit kan nadat het definitieve inflatiepercentage bekend is.

Datum
28 juni 2023

Ons kenmerk
4746936

Het indexeringsbesluit wordt medeondertekend door de minister van Infrastructuur en Waterstaat omdat die minister medeondertekenaar is van de Wahv. Indien u akkoord geeft op deze nota zal een concept van het wijzigingsbesluit ook voor akkoord aan de minister van IenW worden voorgelegd ter tijdige afdoening voor de CBJ van 22 augustus 2023.

Voorafgaand aan de CBJ en de Ministerraad zal het volledige conceptbesluit worden voorgelegd aan de sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid ten behoeve van een wetgevingstoets.

Na de CBJ en de Ministerraad wordt het conceptbesluit met nota van toelichting opnieuw aan u voorgelegd met het oog op de voorhangprocedure bij de Tweede en Eerste Kamer. Deze voorhang kan op zijn vroegst begin september 2023 starten en duurt minimaal vier weken. Een eventueel (schriftelijk) debat met het parlement n.a.v. de voorhang moet zijn afgerond voordat het conceptbesluit voor advies kan worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

C. Indexering Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte

Het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte raakt het tiental gemeenten dat bestuurlijke boetes oplegt voor kleine overlast. Die boetes voor bijvoorbeeld wildplassen en afvalzakken moeten even hoog zijn als de strafrechtelijke boetes die het openbaar ministerie oplegt voor dezelfde feiten. Anders ontstaat er rechtsongelijkheid. Deze strikte gelijkheid en dat de regering hier zonder meer het openbaar ministerie volgt, zijn uitdrukkelijk vastgelegd in de wetsgeschiedenis. Er zijn geen gevolgen voor de rijksbegroting: opbrengsten van deze bestuurlijke boetes gaan naar gemeenten, die ze overigens ook zelf moeten innen. In [bijlage 2](#) is een 'kaal besluit' bijgevoegd. De nieuwe overlastboetebedragen worden begin september bekend, tenzij er problemen ontstaan. Als feitomschrijvingen en strafrechtelijke bedragen bekend zijn, worden deze een-op-een ingevuld en dat ontwerpbesluit kan dan naar de CBJ, van hopelijk 18 september.

D. Indexering geldboetecategorieën artikel 23 Wetboek van Strafrecht

Het Wetboek van Strafrecht schrijft voor dat eens in de twee jaar de geldboetecategorieën van artikel 23 van dat wetboek worden aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Dit zal ook weer moeten gebeuren per 1 januari 2024. Deze wijziging staat los van het besluit uit de Voorjaarsnota 2023 en kan als puur technisch worden beschouwd. Dit kent wel enige

samenhang met het indexeringsbesluit van de verkeersboetes, omdat in de Wahv is bepaald dat de bovengrens van de boetes die mogen worden opgelegd maximaal het boetebedrag van de eerste categorie uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (450 Euro) mogen zijn. Na de zomer zal een concept aan u worden voorgelegd.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
28 juni 2023

Ons kenmerk
4746936

E. Samenhang met het rapport 'Boetestelsels in balans' van het openbaar ministerie

Afgelopen jaar heeft het openbaar ministerie de tarieven uit de bijlagen I en II van het Besluit OM-afdoening niet verhoogd met het indexeringspercentage van 8,6%, maar met 3%. Normaliter is de verhoging van het openbaar ministerie echter gelijk aan het indexeringspercentage, om te voorkomen dat er discrepanties ontstaan tussen de sanctiestelsels. Reden voor het openbaar ministerie om niet mee te gaan in de indexering was de hoogte van het percentage. Door het openbaar ministerie werd (onder meer) aangegeven dat het van belang is dat er tussen de hoogte van de sanctie en de ernst van het strafbare feit een correlatie bestaat. Deze verhouding zou met het indexeren van 8,6% onder druk komen te gaan.

De afgelopen maanden heeft het openbaar ministerie op uw verzoek een onderzoek uitgevoerd naar de naar aanleiding van de indexering van vorig jaar door het openbaar ministerie geconstateerde disbalans tussen de verschillende sanctiestelsels, de oorzaken hiervoor en scenario's voor mogelijke oplossingen. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van een toezegging die vorig jaar aan de Tweede Kamer is gedaan in het debat over de indexering van de verkeersboetes aan de hand van de consumentenprijsindex van juni vorig jaar (8,6%). Over de indexering was toen veel discussie vanwege de sterke stijging in tijden van hoge inflatie.

Het openbaar ministerie heeft eind mei het rapport naar aanleiding van voornoemd onderzoek opgeleverd. De uitkomsten van dit rapport raken aan de voorgenomen boeteverhoging van 2024 met 10%. In het rapport wordt geconcludeerd dat er op verschillende punten een problematische disbalans in de boetestelsel is ontstaan.

1. Er is een interne disbalans ontstaan tussen de (verkeers)boetes op grond van Wahv en de strafrechtelijke (verkeers)boetes waarvoor een strafbeschikking wordt opgelegd. Deze disbalans is ontstaan door de verschillende percentages waarmee JenV en het openbaar ministerie vorig jaar geïndexeerd hebben (Wahv met 8,6% en de strafbeschikkingen met 3%). Concreet houdt dit bijvoorbeeld in dat de boete voor 30 km/u te hard rijden binnen de bebouwde kom (Wahv, wordt met 10% verhoging € 421), hoger wordt dan voor 31 km/u te hard rijden, indien het openbaar ministerie niet met 10% verhoogt (strafbeschikking, is op dit moment € 419). Elk jaar dat er met een verschillend percentage wordt verhoogd/geïndexeerd, wordt dit probleem groter.
2. Er is daarnaast een externe disbalans tussen het feitgecodeerde stelsel en andere strafrechtelijke boetes ontstaan, die met name veroorzaakt is door de incidentele verhogingen van de Wahv-boetes die in de jaren 2008 (16,9%), 2011 (15%) en 2012 (15%) hebben plaatsgevonden, bovenop de reguliere indexeringen. Hierdoor wordt bijvoorbeeld de boete voor handheld telefoongebruik achter het stuur (na verhoging met 10% wordt dit € 420) hoger dan de boete voor een eenvoudige mishandeling (droge klap à € 400 volgens de richtlijn van het openbaar ministerie). Ook zet het openbaar ministerie vraagtekens bij de proportionaliteit van de verkeersboetes (de

hoogte staat niet meer in verhouding tot de ernst van de overtreding).
Agenten leggen soms geen boete op omdat deze te hoog is.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Sector Straf- en Sanctierecht

Het vraagstuk van het herstellen van de balans heeft een beleidsmatige, financiële en politieke component. De mogelijkheden om deze disbalans op te lossen worden in het rapport van het OM genoemd. Zowel de beleidsmatige keuzes om de interne disbalans op te lossen door de boetes niet te indexeren en de externe disbalans door de incidentele verhogingen terug te draaien, hebben grote financiële consequenties. Daarnaast is er een verkenning gedaan naar alternatieve indexeringsmethodieken voor (verkeers)boetes. Over dit vraagstuk van de disbalans en mogelijk oplossingsrichtingen wordt u na de zomer apart geïnformeerd.

Datum

28 juni 2023

Ons kenmerk

4746936

Gelet op het voorgaande is het vrijwel zeker dat het openbaar ministerie ook dit jaar niet meegaat in een verhoging van de tarieven met 10%. Elk jaar dat er met een verschillend percentage wordt verhoogd dan wel geïndexeerd, zal de reeds ontstane disbalans tussen de verkeersboetes op grond van de Wahv en de strafbeschikkingen op basis van het Besluit OM-afdoening en de rechterlijke straftoemeting vergroten. Echter, aangezien in de Voorjaarsnota 2023 is besloten om met 10% te verhogen en u beslist dit door te voeren in het indexeringsbesluit is er voor het jaar 2024 geen ruimte om al rekening te houden met voornoemd rapport.

4. Afstemming

De stukken voor het indexeringsbesluit verkeersboetes zijn afgestemd met DGRR/DRC en DFEZ. Via IenW wordt akkoord gevraagd van MIenW voor agendering van het conceptbesluit voor de CBJ.

DFEZ is ter zake van het Besluit bestuurlijke boete overlast openbare ruimte alleen akkoord, indien (zoals hier geadviseerd) de straf- en bestuursrechtelijke beboeting gelijk is, aangezien er bij ongelijkheid procedures zijn te voorzien (met gevolgen voor de rechtspraak).

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Alle informatie in deze nota leent zich voor openbaarmaking. Enkel de persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
