37 046 **Initiatiefnota van de leden Abdi en Straatman over verkeersboetes**

Nr. 2 **INITIATIEFNOTA**

1. Inleiding

Het is inmiddels een open deur: “verkeersboetes zijn de financiële melkkoe van de overheid”. Het zijn geen veelgehoorde, gefrustreerde uitspraken van verkeershufters die klagen dat roekeloos gedrag in het verkeer tot een te hoge prent heeft geleid. Integendeel. Het is het officiële oordeel van gerenommeerde instanties, van de Raad voor de Rechtspraak, Raad van State,het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie tot het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB) zelf, die allen aangeven dat het huidige verkeersboetebeleid hardvochtig, disproportioneel en uit balans is. Het roept de vraag op waar het verkeersboetesysteem vandaag de dag op is gericht: het vergroten van de verkeersveiligheid of het maximaliseren van de inkomsten uit verkeersboetes?

Bij de invoering van de Wet adminstratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wahv[1]) in 1990 was het idee om een efficiënte afhandeling van lichte verkeersovetredingen langs adminstratieve weg in te voeren. Het uitgangspunt van de Wahv was onder meer dat de boetes via dit stelsel zo laag zouden zijn dat niet is voor te stellen dat die niet betaald konden worden. Dit uitgangspunt is al een tijdje verlaten. Tussen 2005 en 2023 stegen de boetes met 116%, waarvan 41% slechts door indexatie.[2] De rest diende vooral om de begroting van Justitie en Veiligheid sluitend te krijgen. Wie niet op tijd betaalt, of kan betalen, krijgt daar nog een verhoging van 50% en daarna van 100% van het initiële boetebedrag bovenop.

Deze verhogingen treffen niet de verkeershufters, maar vooral personen die relatief onschuldige verkeersovertredingen begaan. Zij raken door het stelsel (verder) in de schulden en verliezen hun vertrouwen in de overheid. Dat werkt ook door in de handhaving op straat. Politieagenten en boa’s worden in de dagelijkse praktijk geconfronteerd met de uitwassen van het disfunctionerend verkeersboetestelsel.

[1] De Wet Mulder, genoemd naar Albert Mulder, secretaris generaal van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en initiator van de bestuursrechtelijke afdoening van strafbare feiten

[2] Kabinetsreactie rapport ‘Boetestelsels in balans’, 6 juni 2025 pag. 2.

Het verkeersboetebeleid moet niet zijn gericht op het treffen van generiek grote groepen kwetsbare mensen met relatief kleine overtredingen, maar moet streng zijn voor hen die het daadwerkelijk verdienen. Want laat duidelijk zijn: een boete mag pijn doen. Maar initiatiefnemers zien nu een onevenwichtige balans. Hoe zwaarder de overtreding, hoe gunstiger het beleid. En hoe kwetsbaarder de overtreder, hoe hardvochtiger het systeem uitpakt. Dat is niet alleen oneerlijk en ingrijpend voor de portemonnee van de burgers. Het is ook zeer onverstandig voor de portemonnee van de overheid.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) heeft eerder doorgerekend dat verkeerboetes een factor zijn bij 1 op de 10 mensen die in armoede leven en waarbij sprake is van schuldenproblematiek. Ongeveer 18,5% van de huishoudens met problematische schulden heeft ook onbetaalde verkeersboetes.[3] Het gaat om ongeveer 134.000 huishoudens. De maatschappelijke schade wordt geschat op zo'n 750 miljoen euro per jaar.[4] En ondanks de inzet van het CJIB om meer persoonsgerichte schulden te innen binnen de huidige kaders van de wet, is de harde realiteit dat het geld dat door individuele betaling van een verkeersboete de staatskas instroomt slechts een fractie is van het geld dat de staatskas uitstroomt in het kader van schuldhulpverlening en armoedebestrijding. Ook in dat opzicht is het stelsel dus *penny wise, pound foolish*.

Gelukkig is er brede consensus dat het huidige verkeersboetestelsel hervormd moet worden. Ook in de Tweede Kamer, blijkt onder meer uit meerdere aangenomen moties. Breed wordt gedeeld dat de hardvochtigheid uit het stelsel moet, de balans met het strafrecht moet worden hersteld en financiële motieven de boetetarieven niet meer mogen opstuwen. En vooral dat de prijs van onveilig gedrag op de weg bij de verkeershufter terecht moet komen en niet bij de mindervermogenden met kleine verkeersovertredingen.

De recente ontwikkelingen zullen die gedeelde wens tot hervorming ongetwijfeld verder versterken. Aan het rijtje onderzoeken, aanbevelingen en hartenkreten om het verkeersboetebeleid te hervormen kunnen namelijk de recente WODC-evaluatie van de Wahv[5] en het gezamenlijk onderzoek van de Hogeschool Utrecht en Panteia[6] worden toegevoegd.

Ook de rechtspraak lijkt ‘om’ te gaan. Waar het Hof Arnhem-Leeuwarden in 2025 nog oordeelde dat de wetgever beleidsruimte heeft om politiek-

---

[3] Bijna 1 op 3 arme mensen heeft problematische schulden | CBS
[4] Van Rooy (2024) “De boetefabriek: hoe verkeersboetes steeds meer gingen opleveren (en wei ze moesten betalen)
[5] DSP (2025) Evaluatie Wet adminstratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
[6] Hogeschool Utrecht en Panteia (2025) Validiteit, proportionaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van ophogingen: een onderzoek naar de invordering van schulden door CRI-partijen

bestuurlijke afwegingen te maken en concludeerde dat budgettaire overwegingen die aan het verkeersboetebeleid ten grondslag liggen niet maken dat in strijd is gehandeld met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, hebben verschillende kantonrechters inmiddels anders geoordeeld. In recente uitspraken van juni[7] en juli[8] 2026 hebben verschillende kantonrechters geconcludeerd dat de boeteverhogingen in 2024 en 2025 in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel en hebben zij de algemene maatregel van bestuur op grond waarvan die verhogingen zijn vastgesteld, onverbindend verklaard. Daarnaast heeft Advocaat-Generaal Snijders in zijn conclusie van 3 juli 2026[9] geoordeeld dat de verhogingen bij niet-betalingen onder omstandigheden strijd kunnen opleveren met hoger recht.[10]

Al deze eensgezindheid ten spijt, heeft het tot op heden niet tot doorbraken in het verkeersboetebeleid geleid. Keer op keer wijzen verschillende ministers op het ontbreken van financiële mogelijkheden. Oneigenlijke financiële motieven hebben grotendeels de huidige situatie gecreëerd. Het is cynische politiek als diezelfde financiële motieven een noodzakelijke doorbraak tegenhouden. Of als daarvoor eerst rechterlijke uitspraken nodig zijn.

Die stap in de goede richting kan dus niet langer op zich laten wachten. Tegen die achtergrond hebben initiatiefnemers in deze initiatiefnota daarom gekozen om de focus te leggen op deelaspecten van het verkeersboetebeleid, meer specifiek op de verhogingen bij niet-betalen. De maatregelen in deze initiatiefnota draaien de verhogingen bij niet-betalen terug naar hoe het oorspronkelijk bij invoering van de Wahv bedoeld was. Toen het uitgangspunt nog was dat “nauwelijks voor te stellen was dat verkeersboetes niet betaald konden worden” en financiële motieven het beleid nog niet vertroebeld hadden. Daarbij willen initiatiefnemers de boeterekening doorschuiven: van de kwetsbare verkeersdeelnemer naar de verkeershufter.

Laat duidelijk zijn: de voorstellen van initiatiefnemers in deze nota zijn geen eindstation, maar een belangrijk tussenstation om noodzakelijke hervorming na jaren van discussie dichterbij te brengen.

2. Geschiedenis van de Wahv

Voor 1990 werden lichte verkeersovertredingen volledig strafrechtelijk afgedaan. Om de druk op de strafrechtketen te verlichten, bracht de Wahv deze verkeersovertredingen onder het bestuursrecht. Het idee hierachter was om een snelle, uniforme en grotendeels geautomatiseerde

[7] Rechtbank Midden-Nederland 30 juni 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:3707; Rechtbank Midden-Nederland 30 juni 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:3708.
[8] Rechtbank Midden-Nederland 1 juli 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:3889.
[9] Conclusie A-G Snijders 3 juli 2026, ECLI:NL:PHR:2026:673.
[10] Op uitkomsten van de Hoge Raad kan niet worden vooruitgelopen, maar het spreekt voor zich dat het nog te wijzen arrest vergaande (uitvoerings)consequenties kan heben.

handhaving te introduceren. Zware overtredingen bleven in het strafrecht. Dat het nieuwe stelsel minder rechtsbescherming bood en geen rekening hield met persoonlijke omstandigheden, vond de wetgever gerechtvaardigd. Het ging immers om ethisch neutrale overtredingen zonder kwade wil. Dat de oorspronkelijke bedoeling was om de Wahv alleen betrekking te laten hebben op “lichte verkeersovertredingen” kwam ook tot uitdrukking in de hoogte van de boetes. Daarover werd bij invoering van de Wahv het volgende bepaald:

- De wettelijke bovengrens werd bepaald op 500 gulden;
- de hoogste boete bij invoering van de Wahv werd bepaald op 150 gulden;
- de eerste verhoging bij niet-betaling werd bepaald op 25%;
- de tweede verhoging bij niet-betaling werd bepaald op 50%.

Het ethisch-neutrale karakter van de Mulder-gedragingen legitimeerde het afwijkende bestuursrechtelijke regime. Dit vereiste echter wel dat boetes ook in de toekomst laag zouden blijven. In de Memorie van Toelichting ging de wetgever ervan uit “dat het bij dit wetsontwerp om betrekkelijk lage bedragen gaat, waarvan nauwelijks valt voor te stellen dat de betaling daarvan te zwaar zou zijn”.[11] Van die oorspronkelijke gedachte van een efficiënt bestuursrechtelijk handhavingsregime voor “lichte overtredingen” is mettertijd steeds verder afgestapt. Debet hieraan zijn de hierna genoemde, niet-limitatieve, maar belangrijkste wijzigingen van de Wahv, in chronologische volgorde:

- In 1997 wordt de wettelijke bovengrens opgehoogd naar 750 gulden; 50% hoger dan de wettelijke bovengrens bij invoering van de Wahv. Daarnaast wordt de rechtsbescherming bij inzet van dwangmiddelen ingeperkt.[12]
- In 2008 worden de boetebedragen generiek met 16,9% verhoogd en worden administratiekosten van €6 per boete ingevoerd.
- In 2010 worden de boetebedragen generiek met 15% verhoogd en voor specifieke “hufterovertredingen” zelfs met 55%.
- In 2011 worden de boetebedragen nogmaals generiek met 15% verhoogd. De maximale boetehoogte wordt verhoogd en gelijkgesteld met een geldboete in het strafrecht van de eerste categorie (in 2026: €550). Daarnaast worden de verhogingspercentages bij niet-betalen aangepast, van de oorspronkelijke 25%/50% naar 50% bij een eerste aanmaning en 100% bij een tweede aanmaning.[13]

---

[11] *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, 3 (MvT), p. 17.

[12] Voortaan is er geen rechterlijke betrokkenheid meer bij het innemen van het rijbewijs en het opdracht geven tot buitengebruikstelling van een voertuig. Alleen bij een gijzeling is toestemming van de rechter nodig.

[13] De werkingssfeer van de “lichte verkeersovertredingen” wordt uitgebreid en verzekeringsovertredingen onder de WAM “vermulderd”. Opnieuw wordt de verhoging van de verkeersboetes summier onderbouwd en door Woo-verzoeken weten we ook hier dat budgettaire redenen doorslaggevend waren. Vanaf 2013 worden de tarieven

- In 2024 worden de boetebedragen generiek met 4,3% verhoogd, boven op de inflatie.

De verkeersboetes zijn sinds de invoering ervan dus fors gestegen, deels als gevolg van indexering, maar voor een groot deel ook door politieke keuzes om boven op de indexering de verkeersboetes verder te verhogen. Dat blijkt ook uit een vergelijking in de tijd. Wordt de stijging van de tarieven vergeleken met de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex (hierna: CPI) (1994=0), dan valt op dat de verkeersboetes drie keer harder zijn gestegen dan de gemiddelde geldontwaarding in deze periode. En dan betreft het slechts het generieke basisbedrag. De forse verhogingen bij niet-betalen zijn daarbij niet meegerekend.

Ontwikkeling boetehoogte en CPI over de periode 1995-2025:[14]

Jaar	Indexering	Extra verhoging	Cumulatief totaal	Cumulatief index CPI
1995	10,0%		10%	2,7%
1997	10,0%		21%	6,9%
2000	1,8%		23%	13,7%
2001	3,5%		27%	18,6%
2003	10,0%		40%	24,1%
2005	0,0%		40%	27%
2008	3,1%	16,9%	68%	32,2%
2009	3,0%		73%	33,4%
2010	4,9%	15,0%	99%	34,7%
2011	4,7%	15,0%	138%	37%
2012	2,0%		143%	39,5%
2013	2,8%		150%	42%
2014	0,8%		152%	43%
2015	1,1%		155%	43,6%
2016	0,0%		155%	43,9%
2017	1,1%		158%	45,3%
2018	1,7%		162%	47%
2019	2,7%		169%	49,6%
2020	1,6%		173%	50,9%
2022	2,0%		179%	63,7%
2023	8,6%		203%	67,5%
2024	5,7%	4,30%	223%	71,1%

Bron: Boete in balans (OM 2023) aangevuld met cijfers voor 2024 (OM 2025)

De reden dat de tarieven harder zijn gestegen dan de CPI, zijn overwegend budgettair van aard, al wil de wetgever in eerste instantie nog doen geloven dat het louter is ingegeven om betalingsdiscipline te vergroten en de verkeersveiligheid te verbeteren. Dat geldt zowel voor de verhogingen van het initiële basisbedrag[15] als voor de verhogingen bij

jaarlijks geïndexeerd. Dat gebeurde daarvoor ook al periodiek, en in 2008, 2010 en 2011 was sprake van een extra verhoging boven op de standaardindexering.

[14] Openbaar Ministerie (2023) Rapport Boetestelsels in balans

[15] DSP (2025) Evaluatie Wet adminstratiefrechtelijk handhaving verkeersvoorschriften

niet-betalen[16] én voor het uitbreiden van de werkingssfeer van de Wahv.[17] In het WODC-evaluatierapport wordt geconcludeerd dat meerdere bewindspersonen in het verleden extra verhogingen hebben doorgevoerd om de Rijksbegroting sluitend te krijgen.[18]

Die conclusie is overigens niet nieuw en zelfs door verantwoordelijke bewindspersonen in eerdere stadia al toegegeven. Zo erkent de Minister van Justitie bij de laatste beleidsmatige verhoging in 2024 de financiële reden van de verhoging:

"Ik ben me ervan bewust dat de voorgenomen verhoging van de Wahv-boetes met 10% niet volledig in lijn is met het advies van het Openbaar Ministerie in het bijgevoegde rapport. De beleidsmatige verhoging is dit jaar nodig om de Rijksbegroting en de taakstelling van mijn ministerie op orde te krijgen. Als we dat niet zouden doen, zouden er in plaats daarvan bijvoorbeeld bezuinigingen moeten worden doorgevoerd bij uitvoerende diensten. Dat laatste wil het kabinet vermijden. Met deze stap komen de lasten voor verkeersovertreders, die deze kosten kunnen voorkomen door zich aan de verkeersregels te houden."[19]

En zelfs als budgettaire redenen geen rol speelden, staat vast dat de prijsontwikkelingen in het verkeersboetebeleid er anno 2026 voor zorgen dat gewone mensen met forse verkeersboetes worden geconfronteerd. Met verkeersboetes die zo hoog zijn dat niet meer gezegd kan worden dat "nauwelijks is voor te stellen dat betaling ervan te zwaar zou zijn". Een cijfervoorbeeld spreekt boekdelen. Daar waar een kleine verkeersovertreding in 1990 tot een verkeersboete leidde van (omgerekend) €68,06, moet diezelfde persoon daarvoor in 2026 €490 aftikken. Als die boete niet betaald kan worden, zijn de financiële verschillen in de tijd nog groter: diezelfde boete uit 1990 was na een eerste aanmaning €85,08 en na een tweede aanmaning €127,61. In 2026 loopt diezelfde boete na een eerste aanmaning op naar €735 en na een tweede aanmaning tot een bedrag van €1470.

In afwijking van de oorspronkelijke bedoeling van de Wahv, noopt de hoogte van de verkeersboetes het CJIB om meer financieel maatwerk toe te passen, zoals betalingsregelingen en uitstel. Maar de wet laat weinig ruimte: verhogingen kunnen alleen worden teruggedraaid als ze onterecht zijn opgelegd (artikel 23 Wahv) en het kwijtscheldingsbeleid is aan strikte voorwaarden verbonden. Het is paradoxaal dat het CJIB, met de hoogste verhogingen van alle uitvoeringsorganisaties, de minste mogelijkheden tot kwijtsschelding heeft. Bovendien moeten burgers zelf om maatwerk vragen, en juist mensen met weinig draagkracht of

---

[16] Door Woo-verzoeken weten we ook hier dat budgettaire redenen doorslaggevend waren. Zie noot 14, pag. 61.
[17] Door Woo-verzoeken weten we ook hier dat budgettaire redenen doorslaggevend waren.Zie noot 14, pag. 61.
[18] DSP (2025) Evaluatie Wet adminstratiefrechtelijk handhaving verkeersvoorschriften
[19] Kamerstukken II 2022/23, 29 398, nr. 1076

doenvermogen doen dat vaak niet. Zo betaalt de meest kwetsbare groep de hoogste rekening.

3. Waarom is de Wahv uit balans?

In de kern kan het probleem met het huidige stelsel in drie pijlers worden onververdeeld. Iedere pijler draagt bij aan het hardvochtige karakter van het stelsel en iedere pijler *an sich* ondermijnt daarmee ook het vertrouwen in de overheid.

Pijler 1: Financiële prikkel is beslissend voor de hoogte van de verkeersboete, niet de impact op verkeersveiligheid

Met de Wahv-boetes wordt beoogd om degene die de boete krijgt, ervan te weerhouden opnieuw een verkeersovertreding te begaan (specifieke preventie) en om verkeersdeelnemers in het algemeen daarvan te weerhouden (algemene preventie). De sancties hebben daarnaast tot doel verkeersovertreders te straffen (vergelding).

Inmiddels is duidelijk dat preventieve en/of vergeldingsdoelen niet uitsluitend ten grondslag liggen aan het verkeersboetebeleid. Uit eerdere uitspraken van bewindspersonen en uit conclusies van verschillende rapporten komt het beeld naar voren dat verkeersboetes toch ook (vooral) zijn opgehoogd om budgettaire redenen. In het WODC-evaluatierapport wordt zelfs geconcludeerd dat sprake is van oneigenlijk gebruik door de overheid.[20] Ministers hebben meermaals de bevoegdheid om verkeersboetes te verhogen (ge)(mis)bruikt om gaten in de begroting te dichten. De evaluatie concludeert dat dit ‘oneigenlijke’ gebruik door de politiek het vertrouwen in de overheid en de ervaren rechtvaardigheid van het systeem schaadt.

Het oneigenlijk gebruik van verkeersboetes als budgettair instrument heeft verschillende kantonrechters er recent toe bewogen de besluiten die aan de verhogingen in 2024[21] en 2025[22] ten grondslag liggen, onverbindend te verklaren:

“*De kantonrechter overweegt hierover dat de financiële taakstelling van de overheid geen doelstelling is van de Wahv. Door de Wahv-boetes te gebruiken om de begroting rond te krijgen, is in feite sprake van een verkapte belastingheffing bij verkeersovertreders. Een boete voor een verkeersovertreding is echter geen belastingheffing. Het belang van de begroting van de rijksoverheid kan met het oog op rechtmatige, evenredige besluitvorming daarom geen argument zijn om te onderbouwen dat het verhogen van de Wahv-boetes noodzakelijk is.”* (r.o. 4.7).

---

[20] DSP (2025) Evaluatie Wet administratiefrechtelijk handhaving verkeersvoorschriften
[21] ECLI:NL:RBMNE:2026:3707
[22] ECLI:NL:RBMNE:2026:3708

Ook als specifiek wordt gekeken naar de redenen voor de verzwaarde verhogingssystematiek sinds 2011, volgt de conclusie dat budgettaire redenen hebben meegespeeld in de beslissing om wettelijke verhogingen bij niet-betalen door te voeren.

Pijler 2: De hoogte van verkeersboetes is uit balans ten opzichte van geldboetes in het strafrecht

Verkeersovertredingen die in het strafrecht worden gehandhaafd, kunnen worden afgedaan bij strafbeschikking of aan de strafrechter worden voorgelegd. Zaken die bij strafbeschikking worden afgedaan vallen uiteen in twee categorieën: voor de lichtere zaken zijn er, net als in de Wahv-zaken, vaste boetes (gezamenlijk met Wahv-boetes: “feitgecodeerde stelsel”) en voor de zwaardere zaken werkt het OM niet met vaste boetes, maar met strafvorderingsrichtlijnen.

De periodieke verhogingen van de vaste boetes uit het feitgecodeerde stelsel lopen in beginsel gelijk op. Uit het rapport Boetestelsels in balans[23] volgt echter dat in de praktijk de Wahv-boetes hoger zijn dan de geldboetes die bij strafbeschikking worden opgelegd voor vergelijkbare feiten. De boetes voor Wahv-gedragingen zijn aanzienlijk sterker gestegen dan de geldboetes bij strafbeschikkingen. Dit verschil is in de loop der jaren toegenomen, met name door uiteenlopende verhogingen in 2023. De Wahv-boetes werden door de ministers van J&V en I&W met 8,6% verhoogd als gevolg van inflatie, terwijl het OM besloot om de andere boetes slechts met 3% te indexeren vanwege het uitzonderlijk hoge inflatiecijfer.

Dit leverde een interne en externe disbalans op. Intern gold dat een “lichtere” Mulderovertreding zwaarder werd bestraft dan een “zwaardere” afdoening via een strafbeschikking. De situatie kon zich voordoen dat een paar kilometer per uur harder rijden niet meer zwaarder zou worden bestraft, maar zelfs zou kunnen gaan lonen. De externe disbalans gaf aan dat de feitgecodeerde boetes, zowel van Mulderfeiten als bij de OM-strafbeschikking, niet meer in verhouding stonden tot zwaardere overtredingen en opzettelijk gepleegde misdrijven die door de strafrechter werden bestraft en waarbij een slachtoffer betrokken is. Zo is de eenvoudige mishandeling “goedkoper” dan bijvoorbeeld het rijden met een aanhanger naar de vuilstort zonder de lading af te dekken.

De interne en externe disbalans is nog groter als wordt ingezoomd op de verhogingssystematiek bij niet-betalen. Zoals gezegd worden verkeersboetes bij niet-betaling de eerste keer met 50% verhoogd en na de tweede keer met 100%. Het gaat dus uiteindelijk om een verdrievoudiging van het initiële boetebedrag. Zowel bij de eerste als bij

[23] Openbaar Ministerie (2023) Rapport Boetestelsel uit Balans

de tweede verhoging geldt dat deze in haar geheel verschuldigd worden, ook als een deel van de boete en administratiekosten wel binnen de termijn is voldaan.

De verhogingen van strafrechtelijke boetes zijn echter aanzienlijk lager: de eerste verhoging bij niet-tijdige betaling bedraag €20 en een tweede verhoging 20%. Het effect daarvan is dat zwaardere overtredingen of misdrijven naar verhouding minder zwaar worden gestraft, en deze discrepantie alleen maar toeneemt als boetes niet betaald kunnen worden. Dat betekent dat de rekening van gevaarlijk gedrag niet bij de verkeershufters komt te liggen of anderszins bij daders van zwaardere criminaliteit, maar bij verkeersovertreders die onvoldoende draagkrachtig zijn om boetes te betalen.

Pijler 3: De handhaving van verkeersboetes raakt meer dan gemiddeld kwetsbaren

Het staat buiten kijf dat de overheid in het belang van de verkeersveiligheid gevolgen moet verbinden aan overtredingen en een plicht heeft om openstaande vorderingen te innen. De verhogingen van +50% en +100% bij verkeersboetes staan echter in een onevenredige verhouding tot de oorspronkelijke boete en zijn daarmee niet proportioneel.

Daarbij geldt bovendien dat deze verhogingspercentages ook uitzonderlijk hoog zijn voor een bestuursorgaan. Het CJIB kent de hoogste verhogingspercentages en wijkt daarbij af van andere uitvoeringsorganisaties. Sterker nog: het beleid is ook hardvochtiger dan is toegestaan voor private schuldeisers. De wetgever heeft particuliere schuldeisers verboden om consumenten bij een betalingsachterstand meer dan 15% van de hoofdsom aan incassokosten in rekening te brengen, met een minimum van €40. Bovendien moet een bedrijf eerst een kosteloze aanmaning versturen met een betaaltermijn van 14 dagen. Met andere woorden: wat de overheid bedrijven verbiedt, staat zij zichzelf in veelvoud toe.

Dit leidt tot problemen voor mensen die wel willen betalen, maar daar financieel niet toe in staat zijn. In 2023 bedroeg het gemiddelde bedrag van een Wahv-verkeersboete €93,35. Bij een zeer beperkte afloscapaciteit kan een verhoging van een gemiddeld boetebedrag met +50% al snel problematisch worden. Burgers die wel willen, maar het simpelweg niet kunnen, komen voor de onmogelijke keuze te staan of zij hun boodschappen of de boete moeten betalen.[24]Van de huishoudens met problematische schulden in Nederland had 18,5% (mede) een problematische schuld bij het CJIB, wat neerkomt op 134.290 huishoudens. Van die groep had 2,7% van de huishoudens (19.790) alleen

[24] Van Rooy, M. Instituut voor Publieke Economie, “Minder schulden, meer verkeersveiligheid”, p. 13

een problematische schuld bij het CJIB en niet bij andere instanties waar schulden worden geregistreerd.[25]

De hoge boetes hebben in het verleden al tot schrijnende situaties geleid. In het rapport van de Nationale Ombudsman uit 2015[26] werd [27]Uit het jaarverslag van het CJIB van 2005 ging het nog om ruim 42.000 zaken die werden aangeleverd voor gijzeling waarbij er in 16,4% van de gevallen daadwerkelijk tot gijzeling is overgegaan. In reactie op een Kamermotie[28] stelde de staatsecretaris van Rechtsbescherming in 2025 vast dat deze praktijk is stopgezet, maar dit is gebeurd zonder extra waarborgen in de wet.

Het WODC schat in dat enkele honderdduizenden boetes per jaar de schuldenlast van mensen verergeren.[29] Het is een goede ontwikkeling dat het CJIB de laatste jaren steeds meer toewerkt naar een persoonsgerichte inning van boetes, maar daarmee is niet gezegd dat schrijnende situaties worden voorkomen. Zoals eerder gesteld, heeft het CJIB de bijzondere positie dat het beperkt is in haar mogelijkheden om tot een echt persoonsgerichte aanpak te komen omdat hiervoor beperkt ruimte is in de wet. In het WODC-rapport wordt daarover gesteld: "*deze komen vermoedelijk vooral voor in gevallen waarbij het CJIB niet in contact kan komen met een gesanctioneerde omdat deze niet reageert op post, geen telefoonnummer bekend is waarop deze kan worden gebeld en de deurwaarder geen informatie kan verstrekken over de situatie van betrokkene*". [30]

Zowel in het WODC-rapport als het rapport van Panteia wordt een bijdrage van het huidige verkeersboetebeleid aan de schuldenproblematiek "aannemelijk" geacht. Die aannemelijkheid ziet het CJIB ook in de praktijk. In de position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek schrijft het CJIB dat de combinatie van hoge boetes en verhogingen kan leiden tot oplopende betalingsproblemen. Uit cijfers en ervaringen van het CJIB volgt (onder meer) dat:

- voor mensen die contact opnemen met het CJIB er veel mogelijk is om de boete te betalen, maar dat voor mensen die niet reageren op brieven van het CJIB, bijvoorbeeld door verminderd doenvermogen, de opstaande schuld snel kan oplopen;

---

[25] 'Schuldenproblematiek in beeld', https://dashboards.cbs.nl/schuldenproblematiekInBeeld, zie ook Conclusie A-G Snijders 3 juli 2026, ECLI:NL:PHR:2026:673, rechtsoverweging 4.31

[26] Nationale Ombudsman (2015) 'Gegijzeld door het systeem'

[28] Kamerstukken 2024/2025, 24587 nr. 1061

[29] Voetnoot 118 boek Merel van Rooy.

[30] DSP (2025) Evaluatie van de Wet adminstratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

- hoe meer boetes iemand heeft, hoe minder vaak deze meteen worden betaald, terwijl ook dan iemand weer verhogingen krijgt boven op de boete;
- de kans groot is dat iemand die de boete in eerste instantie niet betaalt, de aanmaningen vervolgens ook niet voldoet; en
- uit casuïstiek blijkt dat personen die financieel kwetsbaar zijn, door de wettelijke verhogingen een hoger risico lopen op verdere (schulden)problematiek.

De maatschappelijke schade wordt geschat op zo'n 750 miljoen euro per jaar.[31] Sprekend is de problematiek van onverzekerde voertuigen. Door de automatische koppeling van de kentekenregisters van de RDW met de verzekeringsregisters worden onverzekerden automatisch gevonden en beboet. De boetes bedragen in veel gevallen echter een veelvoud van de niet-betaalde premies. In geval van betalingsonmacht werkt zo'n systeem dus averechts. Het stimuleert geen verzekerd voertuig op de weg, maar maakt dat juist onbereikbaar.

Het stelsel werkt problematische schulden in de hand en werkt dus niet alleen niet voor de portemonnee van Nederlanders, maar óók niet voor die van de overheid. Het huidige stelsel staat daarnaast op gespannen voet met de ambitie van de overheid om juist onnodige en ongewenste oploop van schulden te voorkomen. Hierbij is expliciet de wens geformuleerd om te streven naar een persoonsgerichte aanpak, het waarborgen van het bestaansminimum en dwangmaatregelen alleen als uiterste middel inzetten. Het huidige stelsel rondom verkeersboetes staat lijnrecht tegenover deze ambitie.

4. Leg de rekening bij de verkeershufter

Het verkeersboetebeleid heeft als doel de verkeersveiligheid te vergroten. Dan hoort de zwaarste last te liggen bij wie het meest bijdraagt aan de onveiligheid op de weg, en niet bij wie de kleinste portemonnee heeft. Uit paragraaf 3 volgt dat het huidige stelsel precies het omgekeerde doet. Dat is des te zorgerlijker, omdat verkeersveiligheid in Nederland onder druk staat. Het aantal verkeersgewonden blijft namelijk zorgwekkend stijgen, terwijl de trend in het aantal verkeersdoden niet daalde de afgelopen tien jaar. De 675 verkeersdoden in 2024 representeerden bij elkaar 20.000 verloren levensjaren. De 7.800 ernstig verkeersgewonden in 2024 staan gelijk aan 21.000 levensjaren die met beperkingen worden doorgebracht.[32]

Het Openbaar Ministerie heeft de aanpak van rijden onder invloed, smartphonegebruik tijdens verkeersdeelname, te hard rijden en veelplegers (de zogenoemde VARAS-feiten) tot landelijke prioriteit

[31] Van Rooy (2024) "De boetefabriek: hoe verkeersboetes steeds meer gingen opleveren (en wei ze moesten betalen)
[32] SWOV (2025) De Staat van Verkeersveiligheid

gemaakt. Het zijn deze verkeersovertredingen waarbij de meeste ongelukken plaatsvinden. Wie bewust onder invloed rijdt, met de telefoon in de hand rijdt of keer op keer de regels overtreedt, brengt zichzelf en anderen willens en wetens in gevaar. Een zwaardere sanctie is daar op zijn plaats. Initiatiefnemers richten zich hierbij op vier categorieën, in lijn met het Landelijke Actieplan verkeersveiligheid (hierna: LAPP). [33]

a. Toename van rijden onder invloed in het verkeer

Het rijden onder invloed van alcohol en/of drugs vergroot de kans op ernstige ongevallen. Jaarlijks sterven er zo'n 75 tot 140 verkeersdoden als gevolg van alcohol. De politie betrapt ook mensen vaker op het rijden onder invloed van drugs. In de eerste vijf maanden van 2025 heeft de politie meer overtreders aangehouden dan in dezelfde periode in 2024, waarbij vooral cannabis veelvuldig wordt aangetroffen. Een combinatie hiervan met alcohol maakt de kans op een ongeval tot wel tweehonderd keer groter dan bij nuchter rijden. [34]

Niet voor niks wordt rijden onder invloed (art. 8 Wegenverkeerswet) strafrechtelijk gehandhaafd. Echter, door de druk op de politiecapaciteit staat het handhaven op rijden onder invloed onder toenemende druk. Dit is een slecht signaal naar de samenleving omdat het het beeld versterkt wordt dat men ermee kan wegkomen. Uit eerder onderzoek blijkt ook dat Nederlanders de kans om door de politie te worden gecontroleerd op alcohol, drugs of medicatie erg klein achten (resp. 78%, 81% en 85%).[35] Het is daarom goed dat het wetsvoorstel voor een effectievere aanpak van rijden onder invloed wordt behandeld. Met dit wetsvoorstel worden maatregelen geïntroduceerd om de strafrechtelijke aanpak van rijden onder invloed effectiever te maken. Denk aan het sneller opleggen van een ontzegging van de rijbevoegdheid.[36] Tegen de achtergrond van een uitgebreid strafrechtelijk arsenaal, vinden initiatiefnemers het passend de boetebedragen bij strafbeschikking ook te verhogen.

b. Afleiding door mobiele telefoons in het verkeer

Smartphonegebruik is een van de meest voorkomende vormen van afleiding in het verkeer: 65% van de Nederlanders geeft aan zijn of haar telefoon wel eens te gebruiken tijdens de verkeersdeelname. Volgens de SWOV wordt het risico op een ongeval hierdoor 2,5 keer hoger. Ondanks dat 75% van de Nederlanders ook aangeeft zijn eigen gedrag gevaarlijk te vinden en de overheid voorlichtingscampagnes uitvoert, neemt het

---

[33] Landelijke actieplan verkeersveiligheid (2026 – 2029)
[34] Idem
[35] I&O Research (2022) Rijden Onder Invloed in Nederland in 2006-2022
[36] Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van rijden onder invloed (Wet verbetering aanpak rijden onder invloed) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

gebruik niet af. Alleen bewustwording van de risico's lijkt dus niet voldoende om het gedrag te veranderen.[37]

Daarbij is er in recente jaren sprake van een daling in het aantal boetes voor het gebruik van mobiele telefoons achter het stuur. Ook hiermee gaat volgens initiatiefnemers een verkeerd signaal uit richting de samenleving gelet op hoe levensgevaarlijk het is als de ogen van het verkeer wordt afgehouden tijdens het rijden. Met het uitbreiden van het aantal focusfilters, waarbij de eerste in gebruik zijn genomen in 2025, is de pakkans vergroot. Maar als bijna 135.000 mensen in vier maanden tijd toch met hun telefoon in de hand achter het stuur zitten, moet ook gekeken worden naar de sanctie.

c. Snelheid

Te hard rijden binnen de bebouwde kom is zeer gevaarlijk, met name voor kwetsbare verkeersdeelnemers zoals voetgangers en fietsers. Volgens de SWOV vielen in de periode van 2014 tot 2023 de meest ernstige verkeersgewonden voor 35% op 50km/uur-wegen en voor 19% op 30 km/uur-wegen.[38] Dat behelst in totaal dus ruim de helft van alle ernstige verkeersgewonden.
Daarom stellen initiatiefnemers voor om de boetes gericht te verhogen bij ernstige snelheidsovertredingen binnen de bebouwde kom, vanaf 25 km/u boven de geldende maximumsnelheid. Zo wordt de aanpak gericht op excessief snelheidsgedrag, in plaats van op alle snelheidsovertredingen. Om deze verhoging mogelijk te maken, moet ook de wettelijke maximumgrens voor boetes op grond van de Wahv worden verhoogd. Initiatiefnemers hebben dit nader toegelicht in de paragraaf over de financiële verantwoording.

d. Veelplegers

Er is een hardnekkig groep die al jaren de verkeersregels keer op keer overtreedt. In 2023 hadden ruim 30.000 kentekenhouders tien of meer overtredingen op hun naam staan, en ongeveer 300 zelfs vijftig of meer overtredingen.[39] Uit eerder onderzoek blijkt dat veelplegers naar verhouding vaker betrokken zijn bij verkeersongevallen.[40] Hierbij is het volgens initiatiefnemers belangrijk om de pakkans te vergroten.

Met de aanpak "Op de radar" krijgen veelplegers per brief te horen dat zij onder verscherpt toezicht staan, en ook het meest recent Landelijke Actieplan Verkeersveiligheid besteedt aandacht aan deze groep. Daarnaast is de politie gestart met het ontwikkelen van een landelijke standaard om verkeersveelplegers effectiever aan te pakken. Deze

[37] Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030: een gezamenlijke visie op aanpak verkeersveiligheidsbeleid
[38] https://swov.nl/nl/factsheet/ernstig-verkeersgewonden-nederland
[39] CJIB (2024) Kleine groep begaat groot aantal verkeersovertredingen
[40] SWOV (2021) 'Riskant verkeersgedrag, verkeersagressie en veelplegers'

persoonsgerichte aanpak kent een preventieve, een repressieve en een digitale component. Een landelijke herkenbare definitie van de verkeersveelpleger is noodzakelijk om willekeur te voorkomen. Binnen de Wahv geldt echter geen recidiveregeling. Veelplegers krijgen daardoor ook na de zoveelste herhaling van het strafbare gedrag dezelfde boetes opgelegd.

Initiatiefnemers willen dat het kabinet verkent of het opportuun is om een wettelijk verzwaringsgrond in de Wahv te introduceren als een veelpleger bekend is bij het CJIB. Eerder onderzoek liet zien dat zo'n verzwaringsgrond kan bijdragen aan minder verkeersslachtoffers. Initiatiefnemers willen daarbij wel de kanttekening plaatsen dat ook binnen de recidiveregeling plaats moet zijn voor maatwerk en differentiatie. Ook hier geldt dat primair de focus moet liggen op het recidiveren in huftergedrag.[41]

e. Van kwetsbare overtreder naar verkeershufter

Rijden onder invloed, handheld bellen en herhaaldelijk gevaarlijk rijgedrag. Ze hebben allemaal 1 ding gemeen: wie dit doet, brengt bewust anderen in gevaar. Initiatiefnemers kiezen daarom voor een strengere aanpak van deze vier categorieën. Het is belangrijk om de extra middelen die hierdoor vrijkomen deels in te zetten om de onevenredige verhogingen bij niet-betalen terug te draaien. Zo verschuift de rekening van de mensen die een kleine overtreding begaan en niet kunnen betalen naar degenen die met hun gedrag levens in gevaar brengen. In de volgende hoofdstukken wordt dit verder uitgewerkt.

5. Beslispunten voor een toekomstbestendig verkeersboetebeleid

Het disfunctioneren van het verkeersboetestelsel is jarenlang genegeerd. Dat maakt het met de dag lastiger omdt het steeds duurder wordt om het stelsel te herstellen. Initiatiefnemers erkennen deze uitdaging en hebben gegeven deze complexe realiteit gezocht naar realistische voorstellen voor de korte en lange termijn. Daarbij is de focus tweeërlei: enerzijds op voorstellen om de hardvochtigheid en disproportionaliteit op korte termijn uit het stelsel te halen voor kwetsbare verkeersdeelnemers en het zwaartepunt te verschuiven naar échte verkeershufters, en anderzijds op voorstellen om op de lange termijn te voorkomen dat een dergelijke hardvochtigheid en disproportionaliteit nogmaals in het stelsel kan sluipen.

Korte termijn: breng het boetestelsel weer in balans

41 Initiatiefnemers merken op dat het vermulderen van verzekeringsovertredingen binnen de WAM juist een grote, negatieve, bijdrage heeft geleverd aan schuldenproblematiek. Dit is een voorbeeld van een overtreding, ook in geval van recidive, die om maatwerk vraagt.

A. Halveer de verhogingen op verkeersboeten bij niet-betalen en breng dit terug naar de oorspronkelijke verhogingspercentages.

Met de verdubbeling van de wettelijke verhogingen bij niet-betalen beoogde de wetgever in 2011 het initiële betalingspercentage te verhogen.[42] De gedachte was dat een forse verhoging van het verschuldigde bedrag bij niet-tijdige betaling een prikkel zou vormen voor de overtreder om zijn boete tijdig te voldoen. Uit onderzoek blijkt dat dit doel niet is behaald en dat de hogere percentages niet hebben geleid tot beter betaalgedrag.[43] Dat bevreemdt niet. Als verhogingspercentages al hoog zijn, is de belangrijkste indicator of iemand zijn boete op tijd betaalt, niet de hoogte van de dreigende nog hogere verhogingspercentages, maar of iemand genoeg geld heeft om een boete te betalen.

Initiatiefnemers stellen daarom voor om de verhogingen bij niet-betalen te halveren naar de oorspronkelijke verhogingspercentages: van 25% bij de eerste aanmaning en 50% bij de tweede aanmaning. Om de disbalans met het strafrecht te verkleinen, wordt een deel van de dekking gevonden door de verhogingssystematiek in het strafrecht hiermee gelijk te stellen. Voor de overige dekking wordt verwezen naar paragraaf 6 van deze initiatiefnota.

B. Vereenvoudig de opbouw van boetes.

Als er bij de verkeersovertreder een boete op de mat valt, ziet hij of zij een complex samenspel van verschillende componentent waaruit de boete is opgebouwd. In de eenvoudigste variant gaat het om het initiële basisbedrag *plus* de administratiekosten. In de meest complexe gevallen komen daar nog verhogingsbedragen en incassokosten bij. Die verschillende componenten werken door in de zogenaamde wettelijke bestendige volgorde. Dit houdt in dat bij betaling in termijnen, dit bedrag niet direct van de hoofdsom afgaat, maar eerst in mindering komt op de

---

[42] DSP (2025) Evaluatie Wet adminstratiefrechtelijke handhaving verkeersboetes

[43] In 2009 was het initieel inningspercentage 85,9 + 6 +2 = 93,9%. In 2024 betaalde 6% van de betrokkenen na de eerste verhoging en 1% na de tweede verhoging, tot een totaal van 90%. Uit deze cijfers rijst als geheel het beeld op dat, hoewel de inningspercentages enigszins fluctueren, zij op de wat langere termijn redelijk stabiel zijn binnen een bepaalde marge. Daarbij springt in het oog dat sinds de verhoging van de percentages naar hun huidige niveau van 50% en 100% in 2011, de inningspercentages in alle drie de fasen niet meer zo hoog zijn geweest als in 2009, het jaar dat de minister op het oog had toen hij door middel van de verhoging van de percentages naar hun huidige niveau een (nog) betere betalingsdiscipline wilde bevorderen. Verder valt aan de cijfers op dat telkens meer dan de helft van de betrokkenen die de boete niet binnen de gestelde termijn heeft betaald, dat ook niet doet na beide aanmaningen. De hogere percentages hebben dus niet geleid tot beter betaalgedrag.

kosten, dan de verschenen rente en ten slotte pas op de hoofdsom en de lopende rente.[44]

Initiatiefnemers vinden de huidige complexe opbouw van boetes een doorn in het oog. Voor burgers is het onoverzichtelijk. Bovendien werkt het ook door in de organistie van het CJIB. Door de opsplitsing tussen administratiekosten en initiatieel boetebedrag moeten beleidskeuzes, zoals over indexatie, ook afzonderlijk gemaakt worden. Daardoor is ook de situatie ontstaan dat de initiatiële boetebedragen sinds 2013 jaarlijks met inflatie zijn gestegen, maar de administratiekosten niet zijn geïndexeerd. Het is bovendien bij andere uitvoeringsorganisaties ook niet (meer) gebruikelijk deze uitsplitsing te maken. Vereenvoudiging biedt daarom voordelen vanuit burgerperspectief maar ook vanuit organisatorisch perspectief. Initiatiefnemers stellen daarom voor om in de toekomst geen uitsplitsing tussen de verschillende componenten meer te maken, maar de verschillende componenten, administratiekosten en/of ophogingen, mee te nemen in één bedrag. Het is dan aan de organisatie zelf, in dit geval het CJIB, binnen dit totaalbedrag de verschillende deelbedragen te alloceren aan de verschillende beleidsdoelen.

C. Rechtsbescherming voor burgers met problematische schulden: leg het kader wettelijk vast bij het CJIB.

Gratis betalingsherinnering

Sinds 1 juli 2026 verstuurt het CJIB als pilot een (gratis) betalingsherinnering voordat verhogingen worden opgelegd. Dit is een goede ontwikkeling, omdat mensen niet direct worden geconfronteerd met een verhoging. Uit de Monitor Vroegsignalering Schulden van Divosa volgt dat het belangrijk is om gebruik te maken van telefonisch contact en/of sms om mensen die niet kunnen betalen tijdig te bereiken. Telefonisch contact in 62% van de gevallen leidt tot een reactie van burgers. Bij brieven en e-mails is dat slechts 7%.

Uit onderzoek blijkt dat de betaaldiscipline omhooggaat als er een kosteloze betalingsherinnering zou wordt ingevoerd.[45] Door de besluitvorming in de Voorjaarsnota 2025 is de structurele financiering voor (o.a.) de kosteloze betalingsherinering vanaf 2029 weggevallen. Initiatiefnemers willen dit graag herstellen en structureel van aard maken.

Kwijtschelden bij bijzondere omstandigheden en problematische schulden

Sinds juni 2025 heeft het CJIB een nieuwe kwijtscheldingsmogelijkheid. Deze mogelijkheid wordt op dit moment gebaseerd op een

[44] Artikel 6:44 BW.
[45] Voetnoot 114 boek Merel van Rooy.

beoordelingskader bij het CJIB in afstemming met het Openbaar Ministerie. Dat betekent dat het CJIB in de huidige praktijk alsnog het OM om een beslissing moet vragen terwijl zij niet betrokken zijn in deze fase van de inningsprocedure.

Deze kwijtscheldingsmogelijkheid ziet op situaties waarin sprake is van overmacht, waarbij betrokkene aantoonbaar niet verwijtbaar in verzuim is geweest, of wanneer sprake is van onevenredige hardvochtige effecten door een samenloop van problematische omstandigheden. Denk bijvoorbeeld aan ernstige lichamelijke en/of psychische problematiek, het ontbreken van hulp, dakloosheid en gezinsproblematiek. Het CJIB verwacht dat dit voor ongeveer 500 tot 1000 casussen per jaar zal gelden.[46]

De vraag is of deze categorie niet te strikt is gelet op het feit dat de groep burgers die kampt met problematische schulden veel groter is. Initiatiefnemers vinden het belangrijk dat mensen die kampen met problematische schulden daadwerkelijk geholpen worden en dat zij de kans krijgen hun leven opnieuw op te bouwen ongeacht wie de schuldeiser is.

Initiatiefnemers willen daarom de volgende wijzigingen voorstellen op het huidige beleid:

- Leg wettelijk vast dat sancties van verhogingen kwijtgescholden kunnen worden wegens bijzondere omstandigheden en/of wanneer sprake is van onevenredige hardvochtige effecten.
- Neem in deze bepaling op dat van bovenstaande kader afgeweken kan worden op basis van een daartoe onderbouwd verzoek vanuit de schuldhulpverlening, ook met het oog op het op dit moment geldende verbod om CJIB-schulden in schuldsanering te betrekken.
- Ken de bevoegdheid tot kwijtschelding van sancties toe aan het CJIB, zonder betrokkenheid van het Openbaar Ministerie.

Een betalingsregeling die rekening houdt met het bestaansminimum

Het CJIB[47][48]is momenteel de enige partij van alle 8 uitvoeringsorganisaties die nog een voorwaarde stelt voor het treffen van een betalingsregeling. Een burger komt voor een betalingsregeling pas in aanmerking wanneer het totaalbedrag minimaal €75 bedraagt (inclusief eventuele verhogingen, exclusief adminstratiekosten). Een ander belangrijk vereiste is dat eventuele eerdere betalingsregelingen in de afgelopen zes maanden correct zijn nageleefd.

---

[46] Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 931.

[47]Sinds 1 januari 2019 heeft het CJIB de mogelijkheid van een betalingsregeling vanaf €75 en bij 16-minners de helft daarvan. Dit is vastgelegd in een ministeriële regeling. Hiermee wijkt het CJIB af van artikel 23 Wahv, terwijl dat een wet in formele zin is.

Bij uitblijvende actie en niet-nakoming van een betalingsregeling wordt de betalingsregeling bindend, waarna een termijn van 30 dagen geldt om het volledige bedrag alsnog te voldoen. Het CJIB biedt voor personen met complexere financiële problematiek een aanvullend overleg. Ook is er sprake van een noodstopprocedure bij het CJIB.

Deze regels werken niet voor mensen die zich in een kwetsbare financiele situatie bevinden. Zij beschikken namelijk niet altijd over genoeg ‘doenvermogen’, zijn het overzicht kwijt over hun financiën en worden vaak opgeslokt door acute problemen. Pijnlijker nog: ze zijn vaak ook niet mondig genoeg om hun zaak te bepleiten als ze toch onverhoopt hulp zoeken. Niet voor niks constateerde de Algemene Rekenkamer[49] al eerder dat men “vasthoudend” moet zijn tijdens telefoongesprekken met het CJIB en duidelijk moet kunnen uitleggen waarom een standaardregeling niet past.

Daarom is het loslaten van de €75-grens belangrijk als daadwerkelijk mensen bereikt moeten worden die hulp nodig hebben. Het is lastig om cijfers te vinden over hoe groot de groep is, omdat veel personen niet eens proberen om voor een regeling in aanmerking te komen als de boete lager is dan de gecommuniceerde grens. Maar uit eerder onderzoek volgt dat de behoefte wel degelijk bestaat. In 2023 werd de website van het CJIB 32.400 keer bezocht om een betalingsregeling aan te vragen en kregen bezoekers de melding dat het bedrag van de boete daarvoor te laag was.[50]

Verder valt het op dat het CJIB ook geen regels heeft om bij het treffen van een betalingsregeling rekening te houden met een bestaansminimum. Hierdoor bestaat het risico dat iemand een betalingsregeling treft, maar hiermee ook onder het bestaansminimum komt te vallen. Daarmee raken mensen verder verstrikt in armoede met alle gevolgen van dien voor hun (mentale) gezondheid.

Tot slot is het schrijnend dat het CJIB herhaaldelijk een betalingsregeling weigert als er sprake is van meerdere schulden. Vaak wordt iemand doorverwezen naar een schuldhulpverlener. Hierdoor heeft het CJIB geen zicht meer op de vraag of iemand daadwerkelijk hulp ontvangt en gaan de nieuwe verhogingen onverlet door met alle consequenties van dien. Gelet op de fragmentatie in het hulpaanbod per gemeente kan een burger die diep in de problematische schulden zit, simpelweg de pech hebben dat er niet tijdig genoeg een regeling wordt getroffen en het bedrag maar blijft toenemen waarbij dwangmaatregelen snel in beeld komen.

---

[49] https://www.rekenkamer.nl/dyocumenten/2023/03/23/betalingsregelingen-bij-uitvoeringsorganisaties-van-het-rijk

[50] DSP (2025) Evaluatie Wet adminstratiefrechtelijk handhaving verkeersvoorschriften.

Initiatiefnemers willen daarom drie wijzigingen voorstellen op het huidige beleid die helpen om burgers met problematische schulden beter te beschermen:

- Het schrappen van de voorwaarde voor het treffen van een betalingsregeling en het bedrag te zetten op €0.
- Het introduceren van een bepaling dat bij het treffen van een betalingsregeling expliciet rekening wordt gehouden met het bestaansminimum.
- Het wijzigen van de huidige noodsstopprocedure zodat het CJIB de bevoegdheid krijgt om pro-actief een pauzeknop te activeren als er sprake is van betalingsonmacht.

D. Vroegsignalsering: CJIB als structurele partner van gemeenten

In verschillende Nederlandse gemeenten zijn succesvolle programma's voor schuldhulpverlening opgezet. Vroegsignalering en een persoonlijke benadering staan in dit beleid centraal. Uit onderzoek[51] blijkt dat burgers met (dreigende) problematische schulden via vroegsignalering door gemeenten kunnen worden bereikt én geholpen. Zelfs als burgers een hulpaanbod vanuit vroegsignalering niet (direct) accepteren, zijn zij wel te weten gekomen dat de gemeente zowel financiële als niet-financiële hulp kan bieden.

Gemeenten hebben echter moeite om op basis van een ontvangen signaal uit de eigen organisatie in te schatten hoe groot de financiële problemen van een burger zijn en op welke manier zij die burger het beste kunnen benaderen. Kortom: zij moeten dus flink hun best doen om op basis van de beschikbare informatie de juiste keuzes te maken. Gemeenten zijn er dus bij gebaat om signalen te ontvangen van nieuwe partners zodat nieuwe groepen burgers tijdig in beeld komen die kampen met (problematische) schulden.

Uit onderzoek van het CBS blijkt dat bijna 2 miljoen mensen een betalingsachterstand hebben bij ten minste 1 van de 8 uitvoeringsorganisaties binnen het samenwerkingsverband Clustering Rijksincasso, waarvan bijna 500.000 mensen overlappende achterstanden hebben bij twee of meer organisaties. Momenteel bestaan er verschillende regels per vordering, verschillende contactpersonen en afspraken over betaalwijzen of hoe ophogingen kunnen worden voorkomen. Mensen moeten voortdurend dezelfde gegevens aanleveren, terwijl deze informatie al beschikbaar is bij andere uitvoeringsorganisaties.

[51] Nationale Ombudsman (2024) 'Hoe eerder, hoe beter: vroegsignalering van schulden door gemeenten.

Het CJIB int als Rijksincasso-organisatie een veelheid aan vorderingen voor andere overheidsorganisaties. Het gaat onder meer om het niet-betalen van zorgpremies voor het Centraal Adminstratie Kantoor (hierna: het CAK). Het niet-betalen van een zorgpremie, in combinatie met veel verkeersboetes en/of het niet voldoen aan voertuigverplichtingen, kan al een sterk signaal zijn. Een positieve ontwikkeling is het experiment dat van start is gegaan in 2025 waarbij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen samen met tien gemeentes een gezamenlijk aanpak van vroegsignalering hanteren. Tijdens dit experiment delen Belastingdienst en Dienst Toeslagen gegevens van burgers met een betalingsachterstand met gemeenten. Zo komen dreigende problematische schulden eerder in beeld en kan de gemeente tijdig hulp aanbieden.[52]

Initiatiefnemers stellen daarom voor dat het CJIB structureel partner wordt in het stelsel van vroegsignalering. In het bijzonder rondom verkeersboetes is een signaalfunctie van toegevoegde waarde in de volgende situaties: mensen met veel openstaande verkeersboetes, mensen die herhaald niet voldoen aan voertuigverplichtingen zoals APK en aansprakelijkheidsverzekering.

Lange termijn: voorkom dat het boetestelsel weer uit balans raakt

E. Haal de verdienprikkel uit het verkeersboetestelsel en introduceer een zware voorhangprocedure

In reactie op het WODC-onderzoek is in de Tweede Kamer op 15 april 2026 een motie aangenomen om verkeersboetes primair in te zetten als instrument voor verkeersveiligheid en niet als begrotingsmiddel. Hoewel het een goed signaal is dat deze motie is aangenomen, heeft het verleden geleerd dat toezeggingen van deze aard onvoldoende zekerheid bieden dat financiële prikkels daadwerkelijk uit het systeem verdwijnen. Daarom willen initiatiefnemers het stelsel robuuster maken tegen financiële begrotingsprikkels en in de wet een bepaling opnemen dat aan de totstandkoming van een eerstvolgend voornemen om de tarieven te verhogen, een zware voorhangprocedure daaraan vooraf moet gaan, in plaats van de huidige ‘normale’ voorhangprocedure zoals opgenomen in artikel 2, vijfde lid Wahv. Dan wordt het ontwerpbesluit eerst voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer voordat het naar de Raad van State gaat. In de beide Kamers kunnen dan een bij wet bepaald aantal Leden aangeven dat het voorstel bij wet moet worden geregeld.

F. Intensiveer de handhaving en vergroot de (subjectieve) pakkans

Uit onderzoek blijkt dat niet alleen de hoogte van de boete, maar vooral ook de (subjectieve) pakkans beslissend is of verkeersdeelnemers zich

[52] Verkregen via: https://over-ons.belastingdienst.nl/experiment-vroegsignalering-hulp-bij-problematische-schulden/

aan verkeersregels houden. Om de verkeersveiligheid te vergroten, moeten de verkeershufters ook daadwerkelijk in beeld gebrachten worden en worden aangepakt.

Het belang van het vergroten van de (subjectieve) pakkans wordt juist in deze digitale tijd groter. De politie zet minder in op grootschalige fuikcontroles omdat deze in het huidige social media tijdperk minder effectief zijn. In plaats daarvan kiest de politie steeds meer voor gerichte mobiele controles. Voordeel is dat deze minder voorspelbaar zijn en dus ook minder goed te omzeilen zijn voor verkeersdeelnemers. Nadeel is dat het minder zichtbaar is en op minder grootte schaal gebeurt, hetgeen doorwerkt in de pakkansbeleving van verkeersdeelnemers.

Sinds 2025 zijn er door de politie en het OM nieuwe focusfilters in gebruik genomen en zijn op kruispunten nieuwe camera's geplaatst. Daardoor worden veel meer bestuurders betrapt die met de telefoon in de hand rijden of te snel rijden. In de eerst vier maanden van 2026 legden de focusflitsers ruim 79.000 boetes op, en het aantal boetes voor door rood rijden steeg met 35% ten opzichte van een jaar eerder.[53] De focusflitsers werken naar behoren en leiden tot effectieve handhaving. Initiatiefnemers spreken daarom de wens uit dat er in de toekomst meer focusflitsers bijkomen, het liefst binnen de bebouwde kom aangezien daar het risico op verkeersincidenten met ernstige afloop het grootst is. Daarnaast onderschrijven initiatiefnemers het belang om ook op andere manieren de objectieve en subjectieve pakkans te vergroten. Zij denken daarbij (onder meer) aan het volgende:

- Het uitbreiden van de bevoegdheden van boa's om op verkeersovertredingen te handhaven.
- Betere gegevensdeling tussen het CJIB en de politie ten aanzien van de veelplegersaanpak.
- Bredere inzetbaarheid van de ANPR-camera's aan de hand van gegevens van veelplegers.

Initiatiefnemers zien dat met name nog veel winst te behalen valt in het gezamenlijk vormgeven van een veelplegersaanpak tussen het CJIB en de politie. Op dit moment heeft het CJIB data van tienduizenden veelplegers die veelvuldig boetes niet betalen. Daartegenover staat een groep financieel draagkrachtige veelplegers die welbewust keer op keer roekeloos rijgedrag vertonen en zonder omhaal de opgelegde verkeersboetes 'gewoon' betalen. Deze gegevens worden niet met de politie gedeeld. In het kader van een effectieve persoonsgerichte handhavingsaanpak is het de moeite waard te verkennen hoe binnen de huidige privacyregels betere gegevensdeling kan plaatsvinden.

[53] https://www.cjib.nl/nieuws/meer-verkeersovertredingen-geconstateerd-voor-gevaarlijk-rijgedrag

G. Schrap de gijzelingsmogelijkheid als dwangmiddel uit de Wahv

Op grond van art. 28 Wahv kan een burger in gijzeling worden genomen wanneer niet of niet volledig verhaal heeft plaatsgevonden. Gijzeling is een dwangmiddel om mensen onder druk te zetten om alsnog te betalen. Na afloop van de gijzeling is, anders dan bij vervangende hechtenis, de boete nog niet van de baan. Wanneer de gijzeling ten uitvoer is gelegd, maar niet tot betaling heeft geleid, staat de Wahv bovendien niet in de weg om iemand opnieuw nogmaals te gijzelen.
Uit eerdere beslissingen blijkt dat officieren van justitie ook een machtiging tot gijzeling verzochten in gevallen waarin sprake was van flinke schuldenproblematiek en vooral sprake was van betalingsonmacht in plaats van onwil.[54] Gelukkig is de praktijk van gijzeling mede naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman '*Gegijzeld door het systeem'* (2015) flink veranderd. Uit dit rapport[55] bleek dat burgers werden gegijzeld of dreigden gegijzeld te worden omdat zij hun verkeersboetes niet konden betalen. Hieruit bleek vooral dat het onmogelijk was om met het CJIB een regeling te treffen of anderszins tot een oplossing te komen. Gelukkig zijn alle betrokken instanties, waaronder het CJIB, ervan doordrongen dat gijzeling alleen aan de orde moet komen wanneer iemand bewust weigert zijn boetes te betalen.

Toch is het belangrijk om dit ook bij wet te regelen om zo ook toekomstig persoonlijk leed te voorkomen. Daarom willen intiatiefnemers in de wet vastleggen dat gijzeling alleen nog is toegestaan bij betalingsonwil.

De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen de verantwoordelijk(e) bewindsperso(o)n(en) te verzoeken de hierboven uiteengezette voorstellen ter hand te nemen.

6. Financiële verantwoording

Initiatiefnemers maken een duidelijke keuze: alle extra middelen die volgen uit dit voorstel kunnen enkel en alleen ingezet wordt om het stelsel duurzamer te hervormen. De prioriteit ligt bij het terugdraaien van de disproportionele verhogingen bij niet-betalen en het verstevigen van de persoonsgerichte benadering van het CJIB. Het terugbrengen van de verhogingssystematiek naar de periode van vóór 2011 kost de staatskas structureel €46 miljoen.[56]

Initiatiefnemers merken op dat sinds de berekening van de benodigde dekking van 46 miljoen euro twee belangrijke beleidswijzigingen zijn doorgevoerd die contrair doorwerken in de dekkingsopgave. Allereerst

[54] DSP (2025) ‘Evaluatie Wet adminstratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften’
[55] Nationale Ombudsman (2015) ‘Gegijzeld door het systeem’
[56] Brief minister van Justitie en Veiligheid, 4 april 2025, Voortgang beleidsinitiatieven regeerprogramma CJIB (https://open.overheid.nl/documenten/6c037283-cf1c-4d5e-bdc8-35311833f9cb)

zijn de boetes (weer) geïndexeerd. Dit maakt dat (beperkte) extra dekking nodig is om de verhogingen bij niet-betalen naar beneden bij te stellen. Aan de andere kant is de pilot met de gratis betalingsherinnering op 1 juli 2026 gestart. De verwachting is dat vanwege de betalingsherinnering het initiële inningspercentage omhooggaat. Dit zou een (beperkt) dempend effect hebben op de inkomsten bij niet-betalen en zou erin kunnen resulteren dat de dekkingsopgave juist licht daalt.

Initiatiefnemers gaan uit van een benodigde dekking van €46 miljoen en stellen voor om de kosten hiervan als volgt binnen de J&V-begroting te dekken:

1. **Boetes voor verkeershufters aanscherpen**

Initiatiefnemers willen de boetes gericht verhogen voor verkeersovertredingen die het verkeer evident onveiliger maken. Zij kiezen ervoor om de boetes van die verkeersovertredingen te verhogen die passen binnen de prioriteiten van het Landelijk Actieplan Verkeerveiligheid. Het gaat om snelheidsovertredingen[57], rijden onder invloed[58], afleiding in het verkeer door handheld bellen[59] en de introductie van een recidiveregeling in de Wahv voor veelplegers.

Initiatiefnemers stellen voor om de boetes met 10% te verhogen. Dit levert naar verwachting extra inkomsten op van ongeveer €5-6 miljoen bij snelheidsovertredingen van meer dan 25 km/u binnen de bebouwde kom, rond 15 miljoen euro bij *hand* held bellen. Extra inkomsten uit snelheidsovertredingen boven 30 km/u en rijden onder invloed worden niet-feitgecodeerd afgedaan, dus kunnen op dit moment niet eenvoudig berekend worden. Initiatiefnemers stellen daarnaast voor om de wettelijke eerste boetecategorie van artikel 23 Wetboek van Strafrecht te verhogen van € 550 naar € 600.

2. **Verhogingen bij niet-betalen in het strafrecht omhoog**

Initiatiefnemers willen de verhogingssystematiek binnen de Wahv gelijktrekken met het strafrecht. Dit betekent concreet dat de huidige systematiek van verhogingen bij Boetevonnissen, OM-Afdoening en Europees Geldelijke Sancties (1e verhoging €20 en 2e verhoging 20%) wordt vervangen door de oorspronkelijke systematiek van Wahv (1e verhoging 25% en 2e verhoging 50%). Dit vergt een wetswijziging. De verwachte opbrengst is ca. €4,5 miljoen.

3. **Administratiekosten worden geactualiseerd**

[57] Feitcodes VA004 t/m VP101.
[58] Feitcodes GA300A, GA300B, GA300C, GA300D, GA305B, GA305A, GA315B, GA302G, GA302E.
[59] Feitcode R545

De huidige administratiekosten bedragen €9,- en belanden in de Algemene Middelen. Dit is niet in lijn met de huidige uitvoeringskosten van het CJIB: dat bedraagt rond €13-14. Dat betekent dat het Rijk op dit moment de extra kosten van het CJIB dekt. Initiatiefnemers willen dat de administratiekosten kostendekkend zijn, zeker ook gezien de extra inspanningen die met deze initiatiefnota worden gevraagd van het CJIB om meer aan een persoonsgerichte benadering te doen, én worden bestemd voor de hervorming van het verkeersboetestelsel. Initiatiefnemers stellen daarom voor de administratiekosten per boete te verhogen naar €14. De besparingen die dit het Rijk oplevert, willen initiatiefnemers alloceren voor het verlagen van de verhogingen. De verwachte opbrengst is ca. €35 miljoen.[60]

7. Eindnoot initiatiefnemers

Met deze initiatiefnota ligt een plan voor tot het verlagen van de verhogingen bij niet-betalen. Initiatiefnemers onderschrijven echter de noodzaak om ook perspectief te bieden op algehele verlaging van de basisbedragen van verkeersboetes om de interne en externe disbalans verder te verkleinen. Want zoals meermaals genoemd, de stappen in deze initiatiefnota zijn nadrukkelijk een tussenstation op weg naar een eerlijk en evenwichtig boetestelsel.

Initiatiefnemers moeten echter eerlijk zijn. Zij zijn tot de conclusie gekomen dat het binnen de begroting van J&V niet lukt om een volledige financiële dekking te vinden.
Initiatiefnemers constateren dat de afgelopen jaren, en hopelijk ook de komende jaren, ingezet wordt op uitbreiding van het handhavingsarsenaal, zoals focusflitsers. Dit zorgt voor meeropbrengsten. Initiatiefnemers zijn zich ervan bewust dat deze meeropbrengsten op basis van de huidige begrotingsregels in de algemene middelen terechtkomen. De ratio van deze begrotingsafspraak is juist ook om de financiële prikkel van het boetebeleid uit de begroting van Justitie en Veiligheid te halen. Die ratio onderschrijven initiatiefnemers ook met deze nota. Tegelijkertijd geldt dat daarmee de middelen om boetes generiek te verlagen daarmee zijn afgenomen. Zoals gezegd, zien initiatiefnemers binnen de begroting van J&V geen ruimte om die financiële dekking volledig te vinden. Het vraagt keuzes in financiële priortiteiten om die dekking elders te vinden.

Abdi
Straatman

[60] Brief minister van Justitie en Veiligheid, 4 april 2025, Voortgang beleidsinitiatieven regeerprogramma CJIB (https://open.overheid.nl/documenten/6c037283-cf1c-4d5e-bdc8-35311833f9cb)