

Vergaderjaar 2024–2025

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 1173

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2025

Onlangs heeft het Instituut voor Publieke Economie (hierna: IPE) het rapport «Minder schulden, meer verkeersveiligheid: Vijf aanbevelingen voor een beter verkeersboetebeleid» gepubliceerd. De Vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid heeft op 13 maart jl. verzocht om een reactie op dit rapport. Met deze brief geef ik, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris Rechtsbescherming, gehoor aan dit verzoek.

Het rapport gaat in op twee verschillende aspecten van het verkeersboetebeleid. Er wordt ten eerste aandacht gevraagd voor de manier waarop de hoogte van de verkeersboetes wordt bepaald en de proportionaliteit van deze boetes. Het verkeersboetebeleid is volgens IPE te veel gericht op de schatkist en te weinig op verkeersveiligheid. Vervolgens gaat het rapport in op de inning van de boetes en de gevolgen van het niet tijdig betalen van de boetes. Het eerste deel overlapt deels met de aanbevelingen die al eerder door het Openbaar Ministerie zijn gedaan in het rapport «Boeteselsels in balans». Ik streef ernaar de beleidsreactie op dit rapport voor het volgende commissiedebat Verkeersveiligheid naar uw Kamer te sturen. Ik kan hier daarom nu nog niet op vooruitlopen.

In het tweede deel van het rapport wordt ingegaan op de gevolgen die de ophogingen bij boetes op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wahv) kunnen hebben. Er wordt benoemd dat verkeersboetes een belangrijke bron van schulden zijn. De cijfers waarnaar in het rapport wordt verwezen geven echter geen uitsluitsel over de oorzaak of de bron van de problematische schulden waar huishoudens mee kampen. De cijfers laten zien hoeveel procent van de huishoudens die kampen met problematische schulden (onder meer) een of meerdere openstaande verkeersboetes heeft. Verkeersboetes kunnen – zoals IPE ook aangeeft – onderdeel uitmaken van diverse betalingsverplichtingen en daarmee ook van schulden die mensen

hebben. Dat maakt dat het van belang is dat verkeersboetes maatschappelijk verantwoord worden geïnd, met oog voor het individu. Het CJIB heeft hier volop aandacht voor.¹ Dat zal ik in deze brief toelichten in reactie op de aanbevelingen.

In het rapport worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Heroverweeg fundamenteel of het huidige boetesysteem het juiste is.
2. Verlaag de hoogte van de verkeersboetes met 30–40%.
3. Stel boetehoogte vast op basis van een onafhankelijk en onderbouwd advies.
4. Verminder oploop van verkeersboetes bij niet-betalen.
5. Schaf de dwangmiddelen buitengebruikstelling voertuig en gijzeling af.

1. Heroverweeg het huidige boetesysteem

In het rapport wordt aanbevolen om fundamenteel te heroverwegen of het huidige boetesysteem in termen van effectiviteit, rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid het juiste is voor de toekomst. Er worden verschillende mogelijke alternatieven aangedragen om het boetesysteem opnieuw in te richten: een strafrechtelijke boetestelsel, progressieve boetes, inkomensafhankelijke boetes en een puntenrijbewijs. In het rapport wordt ook benoemd dat aan alle opties voor- en nadelen kleven.

Op dit moment wordt de Wahv door het WODC geëvalueerd. Deze wetsevaluatie ziet op de bredere vraag of de afdoening van verkeersvoorschriften conform de doelen van de wet gebeurt en of zowel de inrichting van de wet zelf als de uitvoering daarvan efficiënt en effectief zijn. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zullen vervolgstappen in kaart worden gebracht. De mogelijke wijzigingen in de Wahv die kunnen voortvloeien uit deze evaluatie, kunnen ook aanleiding geven om te bezien of er een nieuwe boetesysteem wenselijk of nodig is.

Ik maak wel de kanttekening dat het wijzigen van het boetesysteem veel voeten in de aarde heeft en geen sinecure is in verband met de ingrijpende gevolgen op zowel het gebied van investeringen, wetgeving, uitvoering, handhaving en bestrafing. Dit wordt deels ook al in het rapport van IPE benoemd. Zo gaan veel van de voorgestelde alternatieven niet (goed) samen met de huidige kentekenaansprakelijkheid die nu zorgt voor een zeer effectieve en efficiënte afhandeling van verkeersovertredingen. Ik verwijs verder naar eerdere Kamerbrieven waarin uitgebreider is ingegaan op de drempels die gelden voor de invoering van inkomensafhankelijke boetes² en een progressief boetesysteem.³

2. Verlaag de hoogte van de verkeersboetes met 30–40%

Door de boetes substantieel te verlagen, wordt de verhouding met de ernst van de overtredingen volgens IPE hersteld. Dit advies is in lijn met het advies van het Openbaar Ministerie in het rapport «Boetestelsels in balans» waarin ook wordt geadviseerd de verkeersboetes met 30% te verlagen. Zoals ik eerder heb aangegeven, kleven hier grote financiële gevolgen aan waardoor de opvolging van dit advies zeer complex is; een verlaging van boeteopbrengsten moet gedekt worden. In de beleidsreactie op het rapport van het Openbaar Ministerie zal ik nader ingaan op de

¹ Zie in dit verband ook de kabinetsreactie op het IBO-rapport «Problematische schulden», Kamerstuk 24 515, nr. 770.

² Kamerstuk 29 398, nr. 823.

³ Kamerstuk 29 398, nr. 897.

verschillende mogelijkheden die zijn onderzocht om opvolging te geven aan de adviezen en welke keuzes daarin uiteindelijk worden gemaakt.

3. Stel de boetehoogte vast op basis van een onafhankelijk en onderbouwd advies

Om de budgettaire prikkel voor het verhogen van verkeersboetes weg te nemen, moet het vaststellen van de boetehoogte volgens het IPE bij een onafhankelijke instantie belegd worden. Ook deze aanbeveling raakt aan de beleidsreactie op het rapport van het Openbaar Ministerie. De afgelopen periode zijn verschillende opties onderzocht om het in de toekomst verergeren van de reeds ontstane disbalans te voorkomen. Een van de onderzochte opties is het overhevelen van de verantwoordelijkheid voor de tariefstelling van de Wahv-boetes naar het Openbaar Ministerie. In de beleidsreactie zal toegelicht worden of dit mogelijk is. Overigens wordt de boetehoogte voor nieuwe overtredingen nu ook al bepaald op basis van het advies van de Commissie Feiten en Tarieven (CFT). De CFT is een adviescommissie onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie. In de CFT zijn het parket CVOM, het Functioneel Parket, het CJIB, de politie en JenV vertegenwoordigd. Hierbij hanteert de CFT het huidige tarievenhuis. Dit tarievenhuis houdt in dat de hoogte van de boetes voor verschillende categorieën verkeersovertredingen binnen de Wahv en de onderlinge verhouding daarvan is bepaald aan de hand van de mate van gevaarzetting. Ook kan de CFT adviseren over aanpassing van bestaande boetes als er sprake is van een herwaardering van de ernst van de overtreding.

4. Verminder oploop van verkeersboetes bij niet-betalen

De vierde aanbeveling ziet op het verlagen van de ophogingspercentages bij Wahv-boetes indien niet tijdig is betaald of geen betalingsregeling is getroffen. Uw Kamer heeft vorig jaar een motie aangenomen van het lid Palmen (NSC) waarin de regering werd verzocht scenario's voor een eventuele verlaging van de percentages en de daarmee gemoeide kosten in kaart te brengen. In de brief van 4 april jl. hebben de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris Rechtsbescherming de diverse doorgerekende scenario's uiteengezet en toegelicht.⁴ Bij het regeerprogramma zijn geen middelen gereserveerd voor een verlaging van de ophogingspercentages.

5. Schaf de dwangmiddelen buitengebruikstelling voertuig en gijzeling af

De vijfde en laatste aanbeveling ziet op het afschaffen van de dwangmiddelen buitengebruikstelling voertuig en gijzeling. Daarvoor zie ik geen aanleiding. In sommige gevallen zijn deze dwangmiddelen nodig om tot een succesvolle inning van de boete(s) te komen.

De inzet van dwangmiddelen, waaronder de buitengebruikstelling en gijzeling, is het sluitstuk van de inning van Wahv-boetes. Veruit de meeste mensen betalen op tijd. Er zijn echter ook mensen die niet (op tijd) betalen. De inzet van dwangmiddelen of de dreiging daarvan kan dan soms nodig zijn om mensen te bewegen toch te betalen. Dat is – nadat is geprobeerd het openstaande bedrag te verhalen – immers de enige resterende mogelijkheid om tot betaling te komen.

⁴ Kamerstuk 29 279, nr. 931

Het succesvol innen van boetes draagt bij aan vertrouwen in ons boetesysteem en daarmee het belang van een snelle, zekere en persoonsgerichte tenuitvoerlegging. Daarbij komt dat er een omvangrijk inningsproces voorafgaat aan de eventuele inzet van dwangmiddelen. Mensen die een Wahv-boete opgelegd hebben gekregen ontvangen eerst meerdere aanschrijvingen tot betaling. In deze brieven wordt ook de mogelijkheid voor het betalen in termijnen aangegeven. Bij de toepassing van het verhalen van het openstaande bedrag – bijvoorbeeld door een deurwaarder – worden mensen eveneens geïnformeerd. Ook voorafgaand aan de toepassing van buitengebruikstelling en gijzeling wordt de betrokkene gewaarschuwd met een speciale waarschuwingsbrief. Deze dwangmiddelen worden dus niet zomaar ingezet. Bovendien is de afgelopen tijd gewerkt aan diverse veranderingen om de inzet van buitengebruikstelling en gijzeling nog effectiever te maken. Ik licht dit hieronder toe.

Naar aanleiding van een WODC-rapport over de inning van Wahv-boetes is onder andere de *buitengebruikstelling van voertuigen* tegen het licht gehouden.⁵ Een van de verbetermaatregelen die naar aanleiding hiervan in 2021 is genomen, is dat het CJIB sindsdien altijd toetst of sprake is van aantoonbare betalingsonmacht voordat een opdracht tot buitengebruikstelling wordt gegeven. Een andere verbetermaatregel ziet op het veranderen van het ketenwerkproces van buitengebruikstelling dat ervoor zorgt dat de politie minder wordt belast en het CJIB meer dan voorheen als centraal aanspreekpunt voor mensen fungeert. Zo verstrekt het CJIB informatie over hoe, waar en tegen welke kosten mensen hun voertuig kunnen terugkrijgen. Voorheen was dit verdeeld over verschillende overheidsorganisaties, waardoor mensen soms niet goed wisten bij wie ze terechtkonden met vragen. Het nieuwe ketenwerkproces is aan het einde van dit jaar geïmplementeerd.

IPE betoogt verder dat het onwenselijk zou zijn om buitengebruikstelling toe te passen op voertuigen van derden. Het komt met enige regelmaat voor dat een persoon die een of meer boetes heeft openstaan op het eigen kenteken met toestemming van een derde in zijn of haar auto rijdt. Deze derde kan dus het risico lopen dat zijn of haar voertuig buiten gebruik wordt gesteld vanwege een of meer openstaande boetes van de bestuurder. Dat is ingrijpend, maar behoort tot een van de risico's van kentekenaansprakelijkheid bij het ter beschikking stellen van een voertuig. Overigens is sinds 2022 de werkwijze dat een buitengebruikstelling kan worden gestopt als dit onevenredig nadelig uitpakt voor de kentekenhouders die zijn auto ter beschikking heeft gesteld aan een derde. Dat kan zoals IPE aangeeft in het geval van mantelzorg, maar bijvoorbeeld ook als de eigenaar het voertuig nodig heeft voor zijn of haar werk.

IPE betoogt daarnaast dat ook het dwangmiddel *gijzeling* uit de wet zou moeten worden gehaald. Daarvoor zie ik geen aanleiding. Gijzeling is het allerlaatste middel dat kan worden ingezet om iemand tot betaling te bewegen en wordt alleen ingezet indien sprake is van aantoonbare betalingsonwil. Bij betalingsonmacht wordt dus geen gijzeling ingezet. Voordat gijzeling wordt toegepast, vindt een persoonsgerichte beoordeling door het CJIB plaats, waarna het Openbaar Ministerie wordt verzocht om bij de rechter om een machtiging voor gijzeling te verzoeken. Voordat de machtiging wordt afgegeven, wordt de betrokkene altijd opgeroepen om op zitting te verschijnen. Ook daar krijgt de betrokkene gelegenheid om zijn of haar persoonlijke situatie toe te lichten. Zowel het CJIB, het Openbaar Ministerie als de rechter beoordelen dus of gijzeling het aangewezen middel is om tot inning van de boete(s) te komen.

⁵ Kamerstuk 29 279, nr. 723.

Vorig jaar was het aantal gegijzelden voor openstaande verkeersboetes nul. Dit onderstreept dat het middel alleen als ultimum remedium wordt ingezet en de druk op de schaarse gevangenis capaciteit minimaal is. Daarmee is echter niet gezegd dat het dwangmiddel overbodig zou zijn. Uit eerder onderzoek van het WODC waarin onder andere is onderzocht wat de effectiviteit is van de afzonderlijke instrumenten om tot inning te komen, blijkt namelijk dat na de inzet van gijzeling 26% van de boetes alsnog wordt betaald.⁶

IPE benoemt tot slot dat sprake zou zijn van een streng incassobeleid. Ik hecht eraan hierop in te gaan. Verkeersboetes moeten worden betaald en het CJIB heeft een tenuitvoerleggingsplicht om daarvoor te zorgen. Bij de tenuitvoerlegging gaat het om het vinden van een balans tussen enerzijds het innen van de boete en de rol van de overheid anderzijds bij het zoveel als mogelijk voorkomen van problematische schulden. In eerdere Kamerbrieven is aangegeven dat het CJIB grote stappen heeft gezet richting een meer persoonsgerichte en maatschappelijk verantwoorde inning.⁷ Zo is het betalingsregelingenbeleid de afgelopen jaren stapsgewijs verruimd en zijn er extra mogelijkheden geïntroduceerd om maatwerk te kunnen leveren. In 2024 heeft het CJIB ongeveer 385.000 betalingsregelingen getroffen. Deze regelingen worden in de meeste gevallen positief beëindigd.⁸ Voor mensen met veel schulden of weinig draagkracht wordt gekeken of een draagkrachtregeling mogelijk is. Er zijn ook situaties waarin mensen door problematische schulden in het geheel niet kunnen betalen. Voor hen is schuldhelpverlening van belang. Het CJIB wijst mensen op de mogelijkheden hiertoe en er wordt zo nodig een noodstopprocedure (betaalpaus) toegepast.

Ook de komende tijd worden stappen gezet. Zo zal het CJIB vanaf juni dit jaar de mogelijkheid hebben om de ophogingen bij Wahv-boetes kwijt te schelden indien sprake is van overmacht waardoor het onmogelijk was de Wahv-boete(s) op tijd te betalen en zo de ophogingen te voorkomen of indien er sprake is van of onevenredig hardvochtige effecten.⁹ Daarnaast zal het CJIB vanaf 1 juli 2026 een gratis betalingsherinnering voor Wahv-boetes gaan versturen. Op deze manier ontvangen mensen eerst een herinnering om hun boete(s) te betalen voordat extra kosten in rekening worden gebracht. Ik zie deze initiatieven uit het regeerprogramma als een belangrijke aanvulling op de dienstverlening van het CJIB.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

⁶ Kamerstuk 29 279, nr. 593.

⁷ Zie onder andere Kamerstuk 29 279, nr. 835 en Kamerstuk 29 279, nr. 244

⁸ Dit houdt in dat het openstaande bedrag volledig is betaald en/of schuldhelpverlening is gestart. Van de getroffen standaard betalingsregelingen eindigt gemiddeld 77% positief. Voor maatwerkregelingen (hoge bedragen/complexen zaken) ligt dit percentage lager (19%). Dat een regeling niet positief wordt beëindigd, betekent overigens niet dat de boete in het geheel niet meer wordt geïnd. Inning kan als nog door middel van inzet van andere instrumenten (gedeeltelijk) plaatsvinden. Zie ook Kamerstuk 29 279, nr. 835.

⁹ Kamerstuk 29 279, nr. 931