
Betalingsregelingenbeleid CJIB

*Frequentie en aard toepassing bevoegdheden
betalingsregelingenbeleid door het CJIB*



22814

Rapport

2 maart 2023

Auteurs:

drs. L.A. van Dantzig

F.R. Korn MSc

drs. J.P. Kuipers

dr. J.C. van Rij

© 2023; Cebeon Centrum Beleidsadviseerend Onderzoek. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Cebeon.

I Inhoudsopgave

S Samenvatting	5
S.1 Betaling in termijnen.....	5
S.2 Beëindiging inning boetes.....	7
S.3 Noodstopregeling.....	7
S.4 Effect op schuldenproblematiek.....	8
1 Inleiding	9
2 Betaling in termijnen.....	12
2.1 Aanvragen en resultaat.....	13
2.2 Redenen voor afwijzing	17
2.3 Typen regelingen en afloop ervan.....	19
2.4 Samenstelling betalingsregelingen voor Wahv-boetes.....	23
3 Beëindiging inning boetes	25
4 Noodstopregeling.....	27
5 Effect op schuldenproblematiek.....	31
Bijlagen	35
A Deelnemers expertmeeting schuldenproblematiek	36
B Begeleidingscommissie onderzoek.....	37

S Samenvatting

In opdracht van het WODC is onderzoek gedaan naar de toepassing van drie bevoegdheden van het CJIB, die zijn gecreëerd in het kader van het maatschappelijk verantwoord innemen van boetes. Het betreft:

- de bevoegdheid om voor Wahv-boetes betaling in termijnen toe te staan;
- de bevoegdheid om de tenuitvoerlegging van geldboetes, die geen ander doel dienen en waarvoor geen gratie kan worden verleend, te beëindigen;
- de bevoegdheid om bij de inning van Wahv-boetes en strafrechtelijke geldelijke sancties een noodstop in te lassen, met een koppeling naar schuldhulpverlening.

Daarnaast dienden indicaties te worden verzameld voor de mate waarin de toepassing van de bevoegdheden in de praktijk bijdraagt aan het verlichten van de schuldenproblematiek van de schuldenaren.

S.1 Betaling in termijnen

Het CJIB heeft sinds 2015 (in 2018 wettelijk verankerd in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften - Wahv) de mogelijkheid om betaling in termijnen toe te staan voor Wahv-boetes, aanvankelijk van een bedrag van ten minste 225 euro en sinds 1-1-2019 van ten minste 75 euro (de helft voor personen jonger dan 16 jaar). De betalingsregeling in termijnen is daarnaast ook mogelijk voor strafrechtelijke geldboetes, schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen.

aanvragen en afwijzingen

In de periode 2018-2021 is het totaal aantal *boetes* gedaald (van 9,2 miljoen naar 8,0 miljoen), terwijl het aantal boetes waarvoor een betalingsregeling is getroffen, is toegenomen (van circa 318.000 naar 406.000). De mate waarin betalingsregelingen voor Wahv-boetes zijn getroffen, is toegenomen van 3,6% in 2018 tot 5,4% in 2020.

In een betalingsregeling kunnen verschillende Wahv-boetes en ook andere geldelijke sancties zijn opgenomen. Het totaal aantal *aangevraagde betalingsregelingen* (waarvan circa 85% Wahv-boetes bevat) is tussen 2018 en 2021 gestegen met 56% (van circa 191.000 naar 298.000), met een sterke toename in 2019. Dit valt samen met verlaging van de drempel voor betaling in termijnen naar 75 euro, die mede verklarend is voor de toename.

Het aantal *toegekende betalingsregelingen* is gestegen van ruim 170.000 in 2018 naar bijna 274.000 in 2021. Per jaar is gemiddeld 8% van de aanvragen *afgewezen* (circa 19.000 per jaar). Het afwijzingspercentage is teruggelopen van 9% in 2018 naar 6% in 2021.

inningsfase bij instroom in betalingsregeling

Betalingsregelingen kunnen in verschillende fasen van de inning worden gestart. Onderscheiden zijn: initiële fase (brief met mededeling van de boete), inningsfase (1 of 2 aanmaningen), incassofase en dwangfase. Betalingsregelingen zijn voornamelijk in de initiële fase aangegaan (42% in 2018; 48% à 50% vanaf 2019). Het aandeel aandeel betalingsregelingen dat is gestart in de dwangfase, is afgenomen van 25% naar 15%. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van start in dwangfase naar start in initiële fase en naar start in de incassofase (stijging 8% naar 11%). Het aandeel betalingsregelingen dat start in de inningsfase laat weinig verandering zien door de jaren heen (23% à 26%).

redenen voor afwijzing

Er zijn verschillende redenen voor afwijzing van een aanvraag voor een betalingsregeling. De meestvoorkomende is het niet nakomen van eerdere regelingen. Deze reden is in belang afgenomen, van 64% in 2018 naar 55% in 2021. Mogelijk speelt hier de verruimde uitvoeringspraktijk een rol, waarin sinds april 2021 soepeler omgegaan met niet-nakoming die 6-12 maanden geleden is, dat wil zeggen dat niet-nakoming in die periode niet meer als afwijzingsreden wordt gehanteerd.

De tweede afwijzingsreden is dat voegen van zaken niet mogelijk is. Dit betreft situaties waarin een betalingsregeling wordt aangevraagd voor een nieuwe geldelijke sanctie, terwijl er al een betalingsregeling loopt. Het belang van deze reden is toegenomen van 10% (2018) naar 25% (2021). Dit is opmerkelijk, omdat de mogelijkheden bij het CJIB voor voeging zijn verruimd in de loop van de tijd.

De derde reden is, dat de aanvraag niet voldoet aan de richtlijnen van het CJIB.

De overige afwijzingsredenen komen relatief weinig voor en betreffen onder andere: te laag openstaand bedrag voor het treffen van een betalingsregeling, minnelijke schuldhulpverlening (MSNP) is van toepassing (in welk kader individuele afspraken worden gemaakt die buiten de CJIB-bevoegdheid voor betalingsregelingen vallen), overgedragen naar een deurwaarder of naar het Openbaar Ministerie (OM).

typen regelingen en wijze van afloop

De regeling voor betaling in termijnen kent twee vormen: de standaardregeling, met vastgestelde termijnen en termijnbedragen, en de maatwerkregeling, die kan worden getroffen indien er sprake is van bijzondere omstandigheden en de standaardregeling niet mogelijk is of geen uitkomst biedt.

In de periode 2015-2021 is in verreweg de meeste gevallen (gemiddeld 85%) de standaardregeling toegepast. Een minderheid van gemiddeld 15% betreft maatwerkregelingen. In 2018, het jaar waarin de regeling voor betaling in termijnen formeel in de wet is opgenomen, zijn het aantal en het aandeel maatwerkregelingen duidelijk toegenomen (van 11% in 2017 naar 17% in 2018).

De meeste regelingen zijn *positief* geëindigd, dat wil zeggen in volledige betaling. Het aandeel positief geëindigde regelingen ligt in de periode 2018-2021 elk jaar boven de 50% (52%-59%). Het aandeel *negatief* geëindigde regelingen (onvoldoende of geen betaling) is gedaald van 33% naar 26%.

Daarnaast is 15% à 20% van de regelingen overgegaan naar een *vervolgtraject*. De regeling wordt aangepast (en krijgt dan een nieuwe registratie) of krijgt een andersoortig vervolg. Voor een deel komen deze administratief beëindigde regelingen als nieuwe aanvraag in de registratie, voor een ander deel gaan ze over naar trajecten buiten deze CJIB-bevoegdheid (zoals MSNP) of worden ze gepauzeerd (als beroep is ingesteld).

Er is een duidelijk verschil in beëindigingswijze tussen *standaardregelingen* en *maatwerkregelingen*. Maatwerkregelingen eindigen minder vaak positief (19% à 27%; versus 57%-64% bij standaardregelingen) en vaker negatief (34% à 46%; versus 20%-31% bij standaardregelingen). Maatwerkregelingen krijgen ook vaker een *vervolgtraject*, met name in de recentere jaren: 27%-41% (versus 13%-17% bij standaardregelingen). Hierbij moet worden bedacht dat een maatwerkregeling wordt getroffen indien er sprake is van bijzondere omstandigheden en de standaardregeling niet mogelijk is of geen uitkomst biedt. Deze regeling is bedoeld voor mensen in (financieel) nijpender situaties. Het is daarom op voorhand ook te verwachten dat het voor de betreffende betalingsplichtigen moeilijker is om de regeling na te komen of dat de afgesproken regeling bijstelling behoeft dan wel instroom in een schuldhulpverleningstraject plaatsvindt (vervolgtraject).

samenstelling betalingsregelingen Wahv-boetes

Voor reeds beëindigde betalingsregelingen (waarin een Wahv-boete is opgenomen) is in beeld gebracht in hoeverre een regeling was getroffen voor slechts 1 Wahv-boete, voor verscheidene Wahv-boetes of voor een combinatie van Wahv-boete met andere geldelijke sancties.

In de periode 2016-2017 blijkt het grotendeels te gaan om regelingen voor 1 Wahv-boete (54%-64%) en minder om een optelsom van Wahv-boetes (20-31%). In de periode 2018-2021 is er een *verschuiving* naar regelingen voor meer dan 1 Wahv-boete (38%-41%).

Betalingsregelingen voor een combinatie van Wahv-boete en andere geldelijke sanctie(s) hebben sinds 2016 een vrij constant aandeel van 14% à 17%.

S.2 Beëindiging inning boetes

Per 1 januari 2020 is de bevoegdheid voor de minister voor Rechtsbescherming gecreëerd om de tenuitvoerlegging van ‘geldboeten waarvoor geen gratie kan worden verleend’ (onherroepelijke geldboetevonnissen onder de 340 euro) te beëindigen indien hij van oordeel is dat met de voortzetting daarvan geen redelijk doel wordt gediend’. De toepassing hiervan is beoogd voor zeer uitzonderlijke gevallen. Deze bevoegdheid is wettelijk geregeld door de introductie van artikel 6:1:11 lid 1 Sv.

Uit de gegevens van het CJIB blijkt, dat de bevoegdheid uitsluitend is toegepast in het kader van een ISD-maatregel. Er zijn geen andere situaties waarin de bevoegdheid is toegepast. Tevens is gebleken dat de bevoegdheid, bestaand sinds 1 januari 2020, vanaf april 2021 is toegepast. Deze bevoegdheid is niet vóór april 2021 toegepast. De reden voor het niet eerder toepassen ervan, is niet bekend.

De bevoegdheid tot beëindiging van de inning van geldboeten is tot en met 2021 in totaal 96 keer toegepast. Het gemiddelde openstaande bedrag was 161 euro. In de meeste gevallen (60%) lag het bedrag tussen de 100 euro en 200 euro.

S.3 Noodstopregeling

Per 1 april 2020 is de noodstopregeling voor Wahv-boetes en strafrechtelijke boetes geïntroduceerd en vanaf 1 september 2021 formeel vastgelegd in de ‘Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021’ van de Minister voor Rechtsbescherming 2021. De noodstopregeling is een uitstel van betaling die op aanvraag van de betrokkene kan worden verleend, met als doel hem/haar in de gelegenheid te stellen om bij de gemeente hulp te zoeken bij het oplossen van schulden. Het uitstel wordt voor maximaal vier maanden gegeven. Indien de gemeente besluit om schuldhulp te verlenen dan kan het CJIB het uitstel met maximaal acht maanden verlengen.

In de periode 2020-2021 is de noodstopprocedure ongeveer 5.000 keer toegepast.

De meeste noodstopregelingen worden na 4 maanden gevolgd door een regeling voor *betaling in termijnen* (gemiddeld 72%). Bij een klein deel (gemiddeld 6%) volgt *volledige betaling* na de noodstopprocedure. Voor beide categorieën is niet bekend welk deel schuldhulp heeft gezocht (en gekregen) en welk deel niet.

In elk geval is het in gemiddeld 11% van de gevallen gelukt om mensen formele hulp te laten zoeken voor hun schuldproblemen: bij 6% is een schuldtraject gestart (stabilisatiefase, MSNP of WSNP) en bij 5% is de regeling verlengd met 8 maanden.

De rest (gemiddeld 11%) is op een andere manier uitgestroomd uit de noodstopregeling, zoals zaakinhoudelijke wijzigingen, beroep, verzet, intrekking, faillissement of overdracht naar OM. Een deel van deze ‘overige uitstroom’ resulteerde alsnog in een verlenging met 8 maanden.

Uiteindelijk bleken 390 noodstopregelingen met 8 maanden te zijn verlengd (circa 8%). Van deze groep is het grootste deel (58%) na die verlengingsperiode overgegaan naar een regeling voor betaling in termijnen. Voorts is 17% terechtgekomen in een traject voor schuldhulpverlening (stabilisatiefase, MSNP of WSNP). Ook heeft een deel extra uitstel gekregen (13%), bijvoorbeeld vanwege lange wachttijden bij loketten. Voor hen is dus niet bekend hoe de noodstopregeling uiteindelijk afloopt.

S.4 Effect op schuldenproblematiek

Er is verkend onder schuldhulpverleners en andere experts in hoeverre er indicaties zijn dat de bevoegdheden van het CJIB om betalingsregelingen te treffen in de praktijk bijdragen aan het verlichten van de schuldenproblematiek van de schuldenaren. Hiertoe is een expertmeeting gehouden.

Er zijn indicaties dat de betaling in termijnen en noodstopregeling bijdragen aan het verlichten van schuldenproblematiek. In vergelijking met een situatie zonder mogelijkheid tot gespreid betalen bieden de standaard- en maatwerkregeling schuldenaren de mogelijkheid een betalingspiek in één maand te vermijden. Hierdoor ervaren mensen minder acute betalingsproblemen (ook van andere betalingsverplichtingen, zoals de vaste lasten) en minder bijkomende schuldenproblematiek (met name minder stress). De verlaging van de drempel voor het kunnen treffen van een betalingsregeling draagt bij aan de verlichting van de schuldenproblematiek. Voor mensen met een laag inkomen of schuldproblemen kan de drempel van 75 euro alsnog te hoog zijn en niet passen binnen hun aflossingscapaciteit. In deze gevallen kan de noodstopregeling mensen een adempauze geven.

Hoewel onder de geraadpleegde experts de ervaring (en bekendheid) met de noodstop beperkt is, zien de deskundigen de noodstop als een welkome maatregel die het effect van een boete of geldelijke sanctie op schuldenproblematiek kan verlichten. Ook de stimulans om schuldhulp te zoeken wordt gezien als een belangrijk onderdeel om mensen toe te leiden naar hulp.

Er zijn suggesties aangedragen voor vergroting het beoogde effect van de regelingen met betrekking tot verlichting van schuldproblematiek. Er is een outreachender aanpak voorgesteld (warme overdracht van CJIB naar gemeenten), met als kanttekening dat dan vooraf duidelijk moet zijn dat het voor gemeenten mogelijk is (qua capaciteit) om de extra signalering die dit oplevert daadwerkelijk op te pakken. Vooral nog lijkt hier niet voldoende capaciteit voor te zijn en valt (in dit bestek) ook geen voorspelling te doen over de te verwachten resultaten in relatie tot de extra inspanningen.

In de expertmeeting is duidelijk geworden dat er over bepaalde doelgroepen geen uitspraak kan worden gedaan omdat zij niet bekend zijn bij de schuldhulpverleners en bewindvoerders. Het is bijvoorbeeld niet bekend in hoeverre succesvol gebruik van de regelingen heeft bijgedragen aan het voorkómen van problematische schulden. Deze gebruikers zijn buiten beeld bij schuldhulpverleners. Vanuit de geraadpleegde experts is het voor deze groepen niet mogelijk om een indicatie te geven of de regelingen een verlichting van de schuldenproblematiek geven. Om hier beter zicht op te krijgen zouden deze ‘onzichtbare’ doelgroepen moeten worden betrokken in een vervolgonderzoek.

1 Inleiding

aanleiding en beleidscontext

Uit het rapport van de Ombudsman ‘In het krijt bij de overheid’ (2013)¹ bleek dat incassoprocessen bij het CJIB in hoge mate geautomatiseerd waren en persoonlijk contact niet mogelijk was. In 2015 werd vervolgens een tweede rapport gepubliceerd over de inning van Wahv-boetes (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften), waarin het beeld werd neergezet van een geautomatiseerde ‘inningsmachine’ die geen ruimte kon bieden voor maatwerk. Deze rapporten zijn aanleiding geweest om meer aandacht te schenken aan de maatschappelijk verantwoorde inning van boetes en voor een omslag in het inningsbeleid van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) die sinds 2015 in gang is gezet.

In het actieplan Brede Schuldenaanpak (2018) staan in totaal 40 maatregelen voor de periode 2018-2021. Het kabinet werkt hiervoor samen met gemeenten en verschillende organisaties, zoals Bureau Kredietregistratie (BKR) en het CJIB. Het huidige betalingsregelingenbeleid van het CJIB past binnen dit kader. Onder de term ‘betalingsregeling’ worden zowel de betaling in termijnen als uitstel van betaling geschaard.

Nu er een betalingsregelingenbeleid is, met bevoegdheden en richtlijnen die in de loop van de jaren verder zijn ontwikkeld, is er behoefte aan inzicht in de inzet van bepaalde nieuwe bevoegdheden. Onderzoek hier naar is door de minister toegezegd aan de Staten-Generaal.

doelstelling onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de frequentie waarmee drie bevoegdheden van het CJIB worden ingezet en in de aard van deze inzet. Het betreft twee bevoegdheden met betrekking tot treffen van betalingsregelingen en één bevoegdheid met betrekking tot beëindiging van de tenuitvoerlegging van geldboetes.

Daarnaast is het wenselijk om indicaties te verzamelen van de mate waarin de toepassing van de bevoegdheden in de praktijk bijdraagt aan het verlichten van de schuldenproblematiek van de schuldenaren.

Het onderzoek richt zich op drie specifieke bevoegdheden van het CJIB, die zijn gecreëerd in het kader van het maatschappelijk verantwoord innemen van boetes voor het CJIB:

- de bevoegdheid om voor Wahv-boetes betaling in termijnen toe te staan;
- de bevoegdheid om de tenuitvoerlegging van geldboetes, die geen ander doel dienen en waarvoor geen gratie kan worden verleend, te beëindigen;
- de bevoegdheid om bij de inning van Wahv-boetes en strafrechtelijke geldelijke sancties een noodstop in te lassen, met een koppeling naar schuldhulpverlening.

onderzoeksvragen

Door de opdrachtgever zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Wat zijn de frequentie en aard van de inzet van de bevoegdheid om Wahv-boetes in termijnen te betalen in de periode 2015-2021?
 - a. Hoe vaak wordt een verzoek ingediend om een Wahv-boete in termijnen te betalen en in welke fase(n) van de tenuitvoerlegging gebeurt dit?
 - b. Hoe vaak wordt dit verzoek ingewilligd en hoe vaak wordt dit afgewezen?

¹ Vlucht, dr. Mr. Y.M. van der, e.a., In het krijt bij de overheid. verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten. De Nationale ombudsman, 17 januari 2013.

- c. Wat zijn de redenen om verzoeken af te wijzen?
 - d. Hoe vaak betreft het een standaardregeling en hoe vaak betreft het een maatwerkregeling?
 - e. Hoe vaak omvat de regeling die wordt getroffen om te betalen in termijnen één Wahv-boete, meerdere Wahv-boetes, of ook andere geldelijke sancties (geldboete, schadevergoedingsmaatregel, ontnemingsmaatregel)?
 - f. Hoe verhouden de inningsresultaten en de inzet van dwangmiddelen voor Wahv-boetes waarvoor een regeling is getroffen om te betalen in termijnen zich tot de inningsresultaten van Wahv-boetes waarvoor geen regeling wordt getroffen? Hoe vaak is een regeling voor betaling in termijnen voortijdig beëindigd en met welke redenen?
 - g. Hebben zich met betrekking tot de bovenstaande deelvragen veranderingen voorgedaan sinds de verlaging van het grensbedrag van 225 naar 75 euro?
2. Wat zijn de frequentie en aard van de inzet van de bevoegdheid om de inning van geldboetes waarvoor geen gratie kan worden verleend en die geen redelijk doel dienen, te beëindigen in de periode 2020-2021?
- a. Hoe vaak is deze bevoegdheid toegepast in de periode 2020-2021?
 - b. Wat was de hoogte van het openstaande boetebedrag (in categorieën)?
 - c. Wat zijn de motivaties die gehanteerd worden om deze bevoegdheid toe te passen?
3. Wat zijn de frequentie en aard van de inzet van de noodstopregeling in de periode 2020-2021?
- a. Hoe vaak is verzocht om een noodstopprocedure en hoe vaak is deze toegekend?
 - b. In hoeveel gevallen is de inning binnen vier maanden weer opgestart?
 - i. Wat was hiervan de reden?
 - ii. In hoeveel gevallen is hierna een regeling getroffen om in termijnen te betalen?
 - iii. In hoeveel gevallen is het openstaande bedrag hierna geïnd?
 - c. In hoeveel gevallen is de noodstopprocedure verlengd met acht maanden?
 - i. In hoeveel gevallen is deze verlenging voortijdig afgebroken?
 - ii. Wat was hiervan de reden?
 - iii. In hoeveel gevallen is hierna een regeling getroffen om in termijnen te betalen?
 - iv. In hoeveel gevallen is het openstaande bedrag hierna geïnd?
 - d. In hoeveel gevallen is de volledige noodstopprocedure (vier maanden + acht maanden) doorlopen?
 - i. In hoeveel gevallen is hierna een regeling getroffen om in termijnen te betalen?
 - ii. In hoeveel gevallen is het openstaande bedrag hierna geïnd?
 - e. Hoe verhoudt de inzet van dwangmiddelen zich in zaken waarin de noodstopprocedure is toegepast zich tot zaken waarin de noodstopprocedure niet is toegepast? Indien mogelijk dient hierbij onderscheid te worden gemaakt tussen zaken waarin de inning binnen vier maanden weer is opgestart, zaken waarbij een verlenging van acht maanden is toegekend maar tussentijds is afgebroken en zaken waarbij de volledige noodstopprocedure is doorlopen (vier + acht maanden).
4. In hoeverre zijn er indicaties dat de bevoegdheden in de praktijk bijdragen aan het verlichten van de schuldenproblematiek van de schuldenaren? Hierbij gaat het om een verkenning onder schuldhulpverleners en andere experts die veel kennis hebben over de situatie van mensen met schulden.

onderzoeksrapport

Het onderzoek betreft hoofdzakelijk een analyse van gegevens die door het CJIB zijn geregistreerd. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen naar aantallen zijn gegevens van het CJIB opgevraagd, na onderlinge afstemming over definities en tabellen. Intensieve afstemming was noodzakelijk omdat de gegevens uit verschillende bij het CJIB gebruikte systemen moesten worden gegenereerd, die vanwege verschillen in toepassingsdoelen verschillende opbouwen en definities kennen. Door het CJIB zijn specifieke uitdraaien gemaakt uit omvangrijke bestanden ten behoeve van het onderzoek. De meeste gevraagde

gegevens bleken beschikbaar te kunnen worden gemaakt en zijn, in opeenvolgende leveringen, door het CJIB aangeleverd voor het onderzoek.

Voor enkele gevraagde gegevens bleek het niet mogelijk deze uit de registraties van het CJIB te genereren. Het betreft cijfers over 2015-2017 (slechts beperkte gegevens), cijfers over *verzoeken om* een betalingsregeling en cijfers over de inzet van dwangmiddelen bij *alle* inningen van boetes.

Dat betekent dat:

- de meeste gepresenteerde cijfers betrekking hebben op de periode vanaf 2018;
- cijfers over *verzoeken om* een betalingsregeling alleen met betrekking tot *alle* betalingsregelingen kunnen worden gepresenteerd, niet apart voor de verzoeken waarin minimaal één Wahv-boete is opgenomen. Het overgrote deel (circa 85%) van alle *daadwerkelijk getroffen* betalingsregelingen (waarover meer informatie is geregistreerd dan over de verzoeken) heeft echter wel betrekking op (minstens een) Wahv-boete. Dit betekent dat de onderzoeksvragen 1a-1d (met betrekking tot aangevraagde betalingsregelingen voor Wahv-boetes) bij benadering worden beantwoord, namelijk door middel van cijfers over alle verzoeken;
- er geen vergelijking kan worden gemaakt tussen gevallen mét en zónder inzet van de onderzochte instrumenten. De onderzoeksvragen 1f en 3e kunnen daarom niet worden beantwoord.

Voorts heeft het CJIB nadere toelichtingen gegeven op de interpretatie van de gegevens.

In aanvulling op de kwantitatieve gegevens van het CJIB is ook kwalitatieve informatie opgehaald bij de organisatie van het CJIB. Dit is gebeurd in een groepsgesprek met 12 medewerkers van het CJIB, die de regelingen toepassen in de praktijk. In dit groepsgesprek is kwalitatieve informatie vanuit de beroepspraktijk verkregen, met behulp waarvan de cijfers nader konden worden geduid.

Ter beantwoording van de vierde onderzoeksvraag naar indicaties voor een mogelijke bijdrage van de nieuwe CJIB-bevoegdheden aan verlichting van schuldenproblematiek zijn experts op het gebied van schuldenproblematiek geraadpleegd. Er heeft een expertmeeting plaatsgevonden waaraan 11 experts vanuit schuldhulpverlening, bewindvoering en armoede-interventies hebben deelgenomen.

leeswijzer

Aan elk van de drie onderzochte bevoegdheden is een hoofdstuk gewijd:

- betaling in termijnen (hoofdstuk 2);
- beëindiging inning boetes (hoofdstuk 3);
- noodstopregeling (hoofdstuk 4).

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de mogelijke effecten van betaling in termijnen en de noodstopregeling op verlichting van schuldenproblematiek.

2 Betaling in termijnen

Per 1 januari 2018 is in de Wahv met de introductie van artikel 23 lid 2 de mogelijkheid gecreëerd om betaling in termijnen toe te staan voor Wahv-boetes van ten minste 225 euro (112,50 euro voor personen jonger dan 16 jaar). Deze mogelijkheid bestond al sinds 2015 op basis van een interimmaatregel. Dit minimumbedrag is door het CJIB per 1 januari 2019 verlaagd naar 75 euro (en 37,50 euro voor personen jonger dan 16 jaar)². Een jaar later is de interne richtlijn van het CJIB (Betalingsregelingenbeleid 3.0) vervallen en vervangen door een ministeriële regeling waarin het grensbedrag van 75 euro is opgenomen.³ In de wet (Wahv) is het grensbedrag van 225 euro blijven staan (art. 23 lid 2, Wahv).

In de bepaling of het openstaande bedrag boven de drempel uitkomt, is het totaal van de openstaande boetes (inclusief eventuele verhogingen) meegenomen, maar de administratieve kosten van het CJIB niet.

Debiteuren die niet in staat zijn in één keer te betalen krijgen hierdoor meer mogelijkheden om de vordering(en) te voldoen. Zij stromen dan niet door naar de duurdere en meer ingrijpende incasso- en dwangfase. Zodra een betalingsregeling is getroffen, ontvangt de betalingsplichtige geen aanmaningen meer voor de betaling van de boete. Daarmee wordt voorkomen dat het openstaande bedrag wordt verhoogd. Voor Wahv-boetes geldt een wettelijke verhoging van 50% van het boetebedrag bij de eerste aanmaning en van 100% bij de tweede aanmaning.⁴ Hoe eerder een betalingsregeling wordt getroffen, des te minder zal er sprake zijn van deze verhogingen.

Behalve voor Wahv-boetes is de betalingsregeling in termijnen ook mogelijk voor strafrechtelijke geldboetes, schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen. In dit hoofdstuk wordt gerapporteerd over al deze betalingsregelingen in termijnen tezamen, omdat er in de CJIB-registraties geen onderscheid is tussen verzoeken om een betalingsregeling met en zonder Wahv-boete erin.

Voorts wijzen we erop dat er ook andere betalingsregelingen met het CJIB worden getroffen dan die op basis van deze CJIB-bevoegdheden. Het betreft betalingsregelingen die door en met derden worden bepaald, te weten: een door een rechter of officier van justitie toegestane regeling, een door een deurwaarder zelf afgesproken regeling, een met een schuldhulpverlenende instantie afgesproken regeling⁵ of regels in het kader van insolventieprocedures en breed moratorium.

Al deze vormen van betalingsregelingen vallen niet onder de te onderzoeken bevoegdheden van het CJIB en vallen daarmee dus buiten het kader van dit onderzoek.

Nagegaan is in welke mate deze regeling is gebruikt, waarin dat heeft geresulteerd en ook om welke redenen aanvragen voor deze regeling zijn afgewezen. De volgende onderwerpen komen aan de orde:

- het aantal aanvragen en afwijzingen (paragraaf 2.1);
- redenen voor afwijzing (paragraaf 2.2);
- typen regelingen en de wijze van afloop daarvan (paragraaf 2.3);
- samenstelling betalingsregelingen voor Wahv-boetes (paragraaf 2.4).

² CJIB, Betalingsregelingenbeleid, versie 2.0, d.d. 1 januari 2019.

Per 1 mei 2019 is dit ook toegepast voor strafrechtelijke sancties, vastgelegd in de uitvoeringsrichtlijn Betalingsregelingenbeleid, versie 3.0.

³ Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2019, d.d. 13-12-2019, ingaand per 1 januari 2020. Deze zijn vervangen door 'Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021', d.d. 28-6-2021, ingaand per 1-9-2021.

⁴ Artikel 23 lid 3 respectievelijk artikel 25 lid 1 Wahv.

⁵ Binnen de afspraken in het convenant tussen het CJIB en de NVVK.

2.1 Aanvragen en resultaat

Het CJIB stimuleert aanvragers van betalingsregelingen aanvragen zoveel mogelijk via de selfservice-mogelijkheden op de portalen van het CJIB in te dienen. Een verzoek kan echter ook telefonisch of per post worden ingediend bij het CJIB. Een verzoek kan door de debiteur zelf worden ingediend, maar ook door een aantoonbaar (door de debiteur) gemachtigde persoon of instantie zoals een bewindvoerder of schuldhulpverlener.⁶

Voor het al dan niet toekennen van een aanvraag wordt getoetst aan voorwaarden die zijn opgenomen in het beleidskader (werkstructuur) van het CJIB.⁷ Deze voorwaarden hebben betrekking op de medewerking door de debiteur en op de verwachting dat de betalingsregeling uitkomst zal bieden, dat wil zeggen leidt tot volledige betaling binnen de termijn.

Verzoeken dienen *in ieder geval* te worden afgewezen als (artikel 4:25 lid 1 Beleidsregels)⁸:

- de medewerking van de verzoeker naar het oordeel van het CJIB onvoldoende is;
- verwijtbaar onjuiste gegevens worden verstrekt;
- de gevraagde gegevens niet binnen de gestelde termijn worden verstrekt;
- de betalingsregeling zich over een voor het CJIB niet redelijke termijn uitstrekt.

Verzoeken *kunnen* worden afgewezen als (artikel 4:25 lid 2 Beleidsregels):

- de debiteur in de afgelopen 12 maanden een betalingsregeling met het CJIB verwijtbaar niet is nagekomen;
- de betalings- of vermogenscapaciteit zodanig is dat de schulden direct geheel of gedeeltelijk kunnen worden voldaan;
- de betalingsproblemen structureel zijn en een betalingsregeling volgens het CJIB geen uitkomst zal bieden.⁹

Er *kunnen* ook bijzondere voorwaarden (artikel 4:24 Beleidsregels) worden gesteld aan toekenning, zoals automatische incasso, verzekeren of keuren van het voertuig of verplichte melding van wijziging in de financiële situatie.

De CJIB-medewerkers die de aanvragen behandelen, *moeten* zich houden aan de algemene voorwaarden en redenen om in ieder geval af te wijzen. Zij hebben meer *vrijheid* om (aanvullende) voorwaarden te stellen of verzoeken af te wijzen op grond van de ‘kan-bepalingen’ in artikel 4:25 lid 2.

aantal Wahv-boetes en opname in betalingsregelingen

In tabel 1 is aangegeven hoeveel Wahv-boetes er zijn opgelegd. Vervolgens is aangegeven hoeveel boetes werkelijk inbaar blijken en welk deel hiervan in een betalingsregeling is opgenomen.

Eventueel onterechte boetes (bijvoorbeeld omdat iemand aangeeft dat het kenteken verkeerd is gelezen, persoon is niet op de plek geweest waar de boete is gemaakt) en zaken waartegen het beroep gegrond is verklaard, zijn hierin niet meegenomen, omdat het CJIB deze boetes niet kan innen. Of een boete om dit soort redenen niet inbaar is, wordt na afloop van minimaal een jaar vastgesteld. Op het moment van rapportage waren cijfers over 2021 nog niet beschikbaar.

⁶ CJIB, Betalingsregelingenbeleid 3.0, paragraaf 3 ‘Verzoek’.

⁷ CJIB, Betalingsregelingenbeleid versie 3.0, d.d. 1 mei 2019. Zie hoofdstuk 5. Voorwaarden.

⁸ Beleidsregels van de Minister voor Rechtsbescherming van 28 juni 2021, kenmerk 2772918, betreffende de tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021). Staatscourant Nr. 33851, 1 juli 2021

⁹ Het CJIB heeft aangegeven in de praktijk deze afwijzingsgrond nauwelijks toe te passen, omdat men gericht is op het komen tot een oplossing.

Tabel 1: Aantal Wahv-boetes, waarvan te innen boetes, met het daarbinnen het aantal boetes waarvoor een regeling betaling in termijnen is getroffen(2018-2021)

<i>Jaar</i>	<i>Totaal boetes</i>	<i>Waarvan te innen boetes</i>	<i>Waarvoor in betalingsregeling</i>	<i>% in betalingsregeling t.o.v. te innen boetes</i>
2018	9.182.573	8.905.698	318.123	3,6%
2019	8.369.480	8.101.371	371.996	4,6%
2020	7.779.461	7.570.856	405.756	5,4%
2021	8.024.118	NB	NB	

conclusies uit tabel 1

Uit tabel 1 valt af te lezen dat het totaal aantal boetes is gedaald¹⁰ van 9,2 miljoen naar 8,0 miljoen en dat het aantal te innen boetes hetzelfde beeld laat zien (afname van 8,9 miljoen naar 7,6 miljoen). Het aantal boetes waarvoor een betalingsregeling is getroffen, is echter toegenomen (van circa 318.000 naar 406.000). De mate waarin betalingsregelingen voor Wahv-boetes zijn getroffen, is toegenomen van 3,6% in 2018 tot 5,4% in 2020.

aanvragen en toekenningen van betalingsregelingen

In een betalingsregeling kunnen verschillende Wahv-boetes zijn opgenomen. Ook kunnen er andere geldelijke sancties (strafrechtelijke boete, schadevergoedingsmaatregel, ontnemingsmaatregel) in zijn opgenomen.

Tabel 2 geeft weer in welke mate aangevraagde betalingsregelingen daadwerkelijk zijn toegekend. Deze tabel heeft betrekking op niet alleen voor Wahv-boetes, maar op *alle geldelijke sancties* waarvoor betalingsregelingen zijn afgesproken. Voor *aangevraagde* betalingsregelingen is bij het CJIB namelijk niet specifiek bijgehouden voor welke typen geldelijke sancties de aanvraag is gedaan. Dat is alleen geregistreerd voor betalingsregelingen die zijn toegekend. Om de mate van toekenning te meten moet zowel het aantal aanvragen als het aantal toekenningen bekend zijn. We presenteren daarom cijfers over de mate van toekenning van alle aanvragen.

Bij het CJIB is van de *toegekende* betalingsregelingen bekend dat circa 85% betrekking heeft op ten minste een Wahv-boete en 15% uitsluitend op andere geldelijke sancties. Naar inschatting van het CJIB zal deze verhouding voor de *aangevraagde* betalingsregelingen niet veel anders liggen. Het is daarom aannemelijk dat de percentages in tabel 2 in grote lijnen ook zullen gelden voor betalingsregelingen waarin minstens een Wahv-boete is opgenomen.

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de verhouding tussen het aantal aangevraagde en het aantal toegekende betalingsregelingen voor Wahv-boetes, worden hierna in tabel 2 daarom cijfers over *alle* betalingsregelingen gepresenteerd. Het overgrote deel hiervan (circa 85%) heeft wel betrekking op tenminste een Wahv-boete, waardoor toch een indicatief beeld kan worden verkregen.

In tabel 2 wordt per jaar het aantal betalingsregelingen gepresenteerd, met daarbij de mate waarin deze zijn toegekend of afgewezen. Daarnaast is er een categorie ‘overig’, waaronder aanvragen vallen die ten onrechte blijken te zijn gedaan (geen openstaande zaken) of waarvoor meer informatie of nader contact nodig is voor beoordeling (stukken opvragen, machtiging opvragen, contact bewindvoerder nodig).

¹⁰ De ontwikkeling van het aantal boetes is als contextinformatie opgenomen, maar vormt geen voorwerp van dit onderzoek. In elk geval kan worden bedacht dat de coronamaatregelen in 2020 en ook 2021 invloed hebben gehad op het verkeer en daarmee op de kans op boetes.

Tabel 2: Regelingen betaling in termijnen: aanvragen en afhandeling (2018-2021)
(alle regelingen, waarvan circa 85% een Wahv-boete betreft)¹¹

Jaar	Totaal aanvragen	wv. toekenningen	wv. afwijzingen	wv. overig*	% afwijzingen
2018	191.040	170.495	18.431	2.114	10%
2019	259.129	234.548	22.338	2.243	9%
2020	285.424	262.829	19.166	3.429	7%
2021	297.972	273.706	17.722	6.544	6%
Totaal 4 jaar	1.033.565	941.578	76.348	15.639	8%

*) Overig: aanvragen die ten onrechte zijn gedaan (geen openstaande zaken), waarvoor meer informatie/contact nodig is voor beoordeling (stukken opvragen, machtiging opvragen, contact bewindvoerder nodig).

conclusies uit tabel 2

Uit tabel 2 kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Sinds 2018 stijgt het aantal aanvragen voor betalingsregelingen elk jaar, in totaal met 56% in de periode 2018-2021 (van circa 191.000 naar 298.000).
- In 2019 is de jaarlijkse stijging sterk, een toename met 36% (stijging met circa 68.000 aanvragen). Per 1-1-2019 is het drempelbedrag voor gespreide betaling verlaagd van 225 euro naar 75 euro.
- Het aantal toegekende betalingsregelingen is elk jaar gestegen, van ruim 170.000 in 2018 naar bijna 274.000 in 2021.
- In de periode 2018-2021 is gemiddeld 8% van de aanvragen afgewezen. Het afwijzingspercentage is teruggelopen van 9% in 2018 naar 6% in 2021. Het feitelijk aantal afwijzingen was gemiddeld circa 19.000 per jaar.

nadere duiding

Door geïnterviewde CJIB-medewerkers is aangegeven dat de voorwaarden voor de betalingsregeling in de loop van de meetjaren en daarna (in 2022) zijn gewijzigd. Jaarlijks wordt namelijk het betalingsregelingen-beleid geëvalueerd, waarin uitdrukkelijk signalen (met betrekking tot knelpunten) van de CJIB-medewerkers worden betrokken, en vindt vervolgens ook aanpassing van de uitvoeringspraktijk plaats. Voorbeelden zijn:

- de verlaging van de drempel voor een betalingsregeling voor Wahv-boetes van 225 euro naar 75 euro per 1-1-2019¹², waardoor meer boetes in aanmerking komen voor het treffen van een betalingsregeling. De stijging van het aantal aanvragen in 2019 (zie tabel 2: van ruim 191.000 in 2018 naar ruim 259.000 in 2019) kan mede worden verklaard uit deze beleidsverandering. Daardoor komen er meer gevallen in aanmerking voor de betalingsregeling. In hoeverre de stijging inderdaad aan deze drempelverlaging kan worden toegeschreven, valt niet aan te geven omdat onbekend is of er andere factoren van invloed zijn (bijvoorbeeld communicatie). Door de bevroegde medewerkers van het CJIB is wel aangegeven dat zij hebben ervaren dat de verlaging van het drempelbedrag een belangrijk effect heeft gehad op het beroep op betalingsregelingen;
- de wijziging van de uitvoeringspraktijk met betrekking tot de mogelijke afwijzingsgrond van het verwijtbaar niet zijn nagekomen van een eerdere betalingsregeling in de voorgaande 12 maanden (een 'kan-bepaling' in de beleidsregels). In het uitvoeringsbeleid van het CJIB werd deze 12 maandenperiode gehanteerd. Dat is per 1 februari 2021 gewijzigd naar 6 maanden;
- voorheen konden zaken alleen worden gevoegd (dat wil zeggen: verschillende openstaande boetes of andere geldelijke sancties samennemen in 1 betalingsregeling) op verzoek van de betalingsplichtige.

¹¹ In het aantal regelingen zijn ook regelingen opgenomen waarin geen Wahv-boete is opgenomen. Het bleek bij het CJIB technisch niet mogelijk te selecteren op aanvragen met tenminste 1 Wahv-boete. Circa 85% van alle regelingen heeft betrekking op tenminste een Wahv-boete.

¹² Per 1 mei 2019 is ook voor strafrechtelijke sancties het minimale bedrag voor een betalingsregeling verlaagd van 225 euro naar 75 euro. Het beleidskader van het CJIB is hiertoe aangepast. Zie: CJIB, Betalingsregelingenbeleid 3.0 d.d. 1 mei 2019, artikel 4.6.

In de recentste beleidsregel (september 2021) is een wijziging opgenomen (artikel 4:23) die erin voorziet dat voeging ook op initiatief van het CJIB kan.

fase waarin een betalingsregeling wordt getroffen

In het proces van het innen van geldelijke sancties worden de volgende fasen onderscheiden¹³.

- *Initiële fase:*
fase, waarin alleen de brief met mededeling van de boete en verzoek tot betaling (aanschrijving, beschikking of strafbeschikking) is gestuurd, maar nog geen aanmaning. De initiële fase is formeel onderdeel van de de inningsfase.
- *Inningsfase:*
de fase die intreedt als een aanmaning (+ verhoging) is gestuurd, zo nodig gevolgd door een tweede aanmaning (+ extra verhoging). Deze fase eindigt op het moment dat de toegestane termijn voor betaling is verstreken.
- *Incassofase:*
de fase die intreedt indien in de initiële of inningsfase geen volledige betaling is verricht en waarin met of zonder dwangbevel verhaal kan worden genomen op onder meer inkomsten, tegoeden en (onroerende) goederen van de betalingsplichtige. Er zijn dus twee vormen:
 - verhaal zonder dwangbevel: verhaal als bedoeld in artikel 6:4:6, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering of artikel 27 Wahv;
 - verhaal met dwangbevel: verhaal als bedoeld in artikel 6:4:5, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering of artikel 26 Wahv.
- *Dwangfase:*
indien de volledige betaling in de incassofase uitblijft, kunnen er in de dwangfase drie dwangmiddelen worden toegepast:
 - de inname van het rijbewijs
 - het buiten gebruik stellen van een voertuig
 - gijzeling.¹⁴

Instream in een betalingsregeling is alleen mogelijk zolang er geen dwangmaatregel daadwerkelijk is ingezet. Dat betekent voor een boete in de *incassofase*, dat er alleen een betalingsregeling wordt toegekend als er nog geen deurwaarder is geschakeld. Op het moment dat een deurwaarder is ingeschakeld, kan geen betalingsregeling met het CJIB worden afgesproken.¹⁵

Als de inzet van de deurwaarder niet tot resultaat heeft geleid, komt de boete in de *dwangfase*. Zolang een dwangmaatregel niet daadwerkelijk is toegepast (dus: het rijbewijs is niet ingenomen, de auto is niet buiten gebruik gesteld, betrokkene is niet in gijzeling genomen), kan een betalingsregeling worden toegekend.

In de loop van de onderzochte jaren zijn de normen voor toekenning van een betalingsregeling in het geval van een enkele Wahv-boete verruimd. Tot 1-1-2020 was toekenning alleen mogelijk tot en met de inningsfase, en dus niet in de incasso- of dwangfase. Met het van kracht worden van de Beleidsregels 2019 (1-1-2020) is geregeld, dat ook bij een enkele Wahv-boete een betalingsregeling kan worden getroffen als de boete in de incasso- of dwangfase terecht is gekomen.¹⁶

Naarmate een betalingsregeling vroeger in het proces wordt getroffen, kunnen ingrijpender gevolgen (verhoging van het bedrag, deurwaarder en vervolgens dwangmaatregelen) beter worden voorkomen. Het is

¹³ Beleidsregels USB 2021; artikel 1:1; hoofdstuk 4.

¹⁴ Eshuis, R.J.J. (2020) *Cahier 2020-5 Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahv Instrumenten, kosten en resultaat*, rapport WODC

¹⁵ Dat laat onverlet dat er wel een betalingsregeling tussen betrokkene en de deurwaarder kan worden afgesproken; dit valt echter niet onder de CJIB-betalingsregelingen..

¹⁶ Tot 1-1-2020: Betalingsregelingenbeleid 3.0, artikel 4.6. Vanaf 1-1-2020: Beleidsregels 2019, art 4:18.

daarom van belang om na te gaan in hoeverre het lukt zo vroeg mogelijk in te stromen in betalingsregelingen.

In tabel 3 wordt voor de Wahv-boetes die in een regeling voor betaling in termijnen zijn opgenomen, aangegeven hoe deze zijn verdeeld over inningsfasen bij de start van de betalingsregeling.

Tabel 3: Inningsfase bij start betalingsregeling in termijnen van Wahv-boetes (procentuele verdeling, naar jaar van start regeling)

<i>Inningsfase bij start regeling</i>	2018	2019	2020	2021
<i>Initiële fase (alleen brief)</i>	42%	48%	50%	49%
<i>Inningsfase (1^e of 2^e aanmaning)</i>	24%	23%	24%	26%
<i>Incassofase (zonder of met dwangbevel)</i>	8%	7%	9%	11%
<i>Dwangfase</i>	25%	21%	17%	15%

Uit tabel 3 blijkt dat een betalingsregeling het vaakst wordt aangegaan in de initiële fase (42% à 50%) en dat dit aandeel in 2019 is gestegen.

Voorts blijkt dat een zeer late start (dwangfase) van betalingsregelingen behoorlijk is afgenomen tussen 2018 en 2021, van 25% naar 15%. Deze is gepaard gegaan met de genoemde relatieve toename in de initiële fase en met een toename van het aandeel in de incassofase (met name in 2021), namelijk van 8% naar 11%. Er heeft dus per saldo een verschuiving plaatsgevonden van zeer late start in dwangfase naar vroege start in initiële fase (vooral in 2019/2020) en naar start in de iets minder late fase van incasso (vooral in 2020/2021).

Het aandeel dat start in de inningsfase laat weinig verandering zien door de jaren heen (23% à 26%).

2.2 Redenen voor afwijzing

Uit tabel 2 bleek dat het afwijzingspercentage van aangevraagde betalingsregelingen in termijnen is teruggelopen van 9% in 2018 naar 6% in 2021 en dat het om gemiddeld circa 19.000 afwijzingen per jaar ging. In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de redenen voor afwijzing.

In tabel 4 zijn de redenen aangegeven voor afwijzing van verzoeken om een betalingsregeling. Deze cijfers hebben betrekking op alle verzoeken om een betalingsregeling in termijnen, waarvan circa 85% betrekking heeft op minimaal een Wahv-boete.

Tabel 4: Redenen voor afwijzing verzoek betaling in termijnen (procentuele verdeling) (alle verzoeken, waarvan circa 85% betrekking heeft op minstens een Wahv-boete)

<i>Redenen voor afwijzing</i>	2018	2019	2020	2021
Eerdere regeling niet nagekomen	64%	68%	63%	55%
Zaken voegen niet mogelijk	10%	17%	22%	25%
Zaken voldoen niet aan richtlijnen CJIB	6%	7%	7%	9%
Openstaand bedrag te laag	15%	4%	3%	6%
Overgedragen aan deurwaarder	3%	3%	4%	4%
Overgedragen aan OM	1%	1%	0%	1%
MSNP is van toepassing	0%	0%	1%	1%
Totaal %	100%	100%	100%	100%
Totaal absoluut	18.431	22.338	19.166	17.722

conclusies uit tabel 4

Het *niet nakomen* van eerdere regelingen is de belangrijkste reden voor afwijzing van aanvragen. In 2021 daalt dit percentage naar 55%. Mogelijk speelt hier de verruimde uitvoeringspraktijk een rol: sinds april 2021 wordt soepeler omgegaan met niet-nakoming die 6-12 maanden geleden is, dat wil zeggen dat niet-nakoming in die periode niet meer als afwijzingsredenen wordt gehanteerd..

De tweede afwijzingsreden is, dat *voegen van zaken niet mogelijk* is. Dit betreft situaties waarin een betalingsregeling wordt aangevraagd voor een nieuwe geldelijke sanctie, terwijl er al een betalingsregeling loopt.

Een nieuwe geldelijke sanctie (waarvan de invordering aan het CJIB is opgedragen) dient in principe tijdig te worden voldaan. Hierop geldt als uitzondering dat het per verzoeker mogelijk is om één keer een nieuwe vordering, die is ontstaan na het treffen van een regeling, te voegen in een lopende betalingsregeling. Een verzoek om nieuwe geldelijke sancties op te nemen in een bestaande betalingsregeling ('voegen') wordt dus niet altijd toegestaan.

De mogelijkheid tot het voegen van een nieuwe zaak is in de loop van de onderzoeksperiode gewijzigd. In de Beleidsregels 2019 (ingaaend 1-1-2020) was opgenomen dat dit slechts één keer per twaalf maanden was toegestaan. In de Beleidsregels 2021 (ingaaend 1-9-2021) is dit losgelaten. Het CJIB houdt sindsdien een periode van 6 maanden aan. Bovendien kan een zaak ook worden gevoegd op initiatief van het CJIB.

Hoewel de mogelijkheden voor voeging zijn verruimd in de loop van de tijd, blijkt de onmogelijkheid tot voeging als afwijzingsredenen in belang toe te nemen. In 2021 betreft het een kwart van de afwijzingen. Uit de voor dit onderzoek gegenereerde statistische gegevens valt niet af te leiden wat achterliggende oorzaken zijn voor toename van deze afwijzingsredenen. Daartoe is diepergaand onderzoek nodig, bijvoorbeeld dossieronderzoek.

De derde reden is het *niet voldoen aan de richtlijnen van het CJIB*. Hier gaat het dus om de verplichte en mogelijke voorwaarden, waaraan zou moeten worden voldaan voor het treffen van een regeling.

De overige afwijzingsredenen komen relatief weinig voor en betreffen onder andere: te laag openstaand bedrag voor het treffen van een betalingsregeling, minnelijke schuldhelpverlening (MSNP) is van toepassing (in welk kader individuele afspraken worden gemaakt die buiten de CJIB-bevoegdheid voor betalingsregelingen vallen), overgedragen naar een deurwaarder of naar het Openbaar Ministerie (OM).

nadere duiding

De afwijzingsredenen 'eerdere regeling niet nagekomen', 'zaken voegen niet mogelijk' en 'zaken voldoen niet aan richtlijnen CJIB' zijn in de onderzoeksperiode niet consistent te interpreteren, omdat de beleidsregels en de uitvoeringspraktijk in de loop van de jaren is gewijzigd.

De verlaging van het drempelbedrag in 2019 betekent dat 'openstaand bedrag te laag' in 2018 is: 'lager dan 225 euro', en in de jaren daarna 'lager dan 75 euro' (37,50 euro voor jongeren onder de 16 jaar).

Voorts is in de uitvoeringspraktijk de periode na het niet nakomen een eerdere regeling verkort van 12 naar 6 maanden en zijn mogelijkheden voor voeging verruimd. In sommige gevallen zouden afwijzingsredenen in voorgaande jaren inmiddels dus geen afwijzingsredenen meer zijn.

2.3 Typen regelingen en afloop ervan

De regeling voor betaling in termijnen kent twee vormen: de *standaardregeling*, met vastgestelde termijnen en termijnbedragen, en de *maatwerkregeling*, die kan worden getroffen indien er sprake is van bijzondere omstandigheden en de standaardregeling niet mogelijk is of geen uitkomst biedt.¹⁷

Een *standaardregeling* voor één of meer openstaande vorderingen (tezamen) kan worden getroffen onder de volgende voorwaarden:¹⁸

- voor een enkele Wahv-boete waarbij de vordering die zich bevindt in de inningsfase (t/m tweede aanmaning) en voor alle andere vorderingen voor zover geen verhaal met dwangbevel of een dwangmiddelen/vervangende hechtenis wordt toegepast (dus ook in het begin van de incasso- en dwangfase, zolang de zaak niet daadwerkelijk aan een deurwaarder is overgedragen respectievelijk er daadwerkelijk een dwangmiddel is toegepast) ;
- met een totaal openstaand bedrag inclusief de verhogingen, zonder de administratiekosten, van ten minste 75 euro (of 37,50 euro voor personen die op de pleegdatum nog geen 16 jaar oud waren);

Een standaardregeling voor een enkele Wahv-vordering kent een looptijd van maximaal 12 maanden.¹⁹

De termijnbedragen voor de standaardregeling en het aantal daarvoor geldende termijnen worden op de website van het CJIB gepubliceerd.. Bij het bepalen van het termijnbedrag kan een begrenzing plaatsvinden tot een maximaal openstaand bedrag en maximum aantal maanden.

Een *maatwerkregeling* kent de volgende eigenschappen:²⁰

- de regeling heeft betrekking op één of meer openstaande vorderingen met een openstaand bedrag, inclusief verhogingen, zonder de administratiekosten, van tenminste 75 euro of hoger (of 37,50 euro voor personen die op de pleegdatum nog geen 16 jaar oud waren);
- de maatwerkregeling is bedoeld voor bijzondere situaties of omstandigheden en kan worden toegepast wanneer de standaardregeling niet mogelijk is of geen oplossing biedt;
- het CJIB wijst een verzoek tot het treffen van een maatwerkregeling in het algemeen af voor zover het verzoek vorderingen betreft die al in behandeling zijn genomen door de deurwaarder of waarvoor dwangmiddelen worden toegepast;

De maatwerkregeling heeft – in beginsel - een looptijd van maximaal 72 maanden.

Na een verzoek beoordeelt het CJIB welke regeling in beginsel het meest passend is en leidt tot betaling.

In tabel 5 is aangegeven hoe het aantal betalingsregelingen voor minstens een Wahv-boete is verdeeld over standaardregelingen en maatwerkregelingen. In de tabel wordt alleen gerapporteerd over regelingen die – op enigerlei wijze (al dan niet uitmondend in volledige betaling) – zijn beëindigd. Nog lopende betalingsregelingen zitten niet in de cijfers.

¹⁷ Beleidsregels USB 2021, artikel 4:18 en 4:19.

¹⁸ Beleidsregels USB 2021, artikel 4:18 Beleidsregel

¹⁹ Voor de overige standaardregelingen (geen Wahv-boetes) geldt een looptijd van maximaal 36 maanden.

²⁰ Artikel 4:19 Beleidsregels 2019.

**Tabel 5: Verhouding standaard- versus maatwerkregelingen Wahv-boetes
(beëindigde regelingen, naar jaar van instroom)**

Jaar instroom	Aantal aangevraagde regelingen	Aantal beëindigde regelingen	wv. standaard*	wv. maatwerk	Percentage standaardregelingen	Percentage maatwerkregelingen
2015		14.252	12.966	1.286	91%	9%
2016		77.551	73.710	3.841	95%	5%
2017		146.788	131.127	15.661	89%	11%
2018	170.495	168.341	139.310	29.031	83%	17%
2019	234.548	207.271	178.11	29.152	86%	14%
2020	262.829	230.411	189.633	40.778	82%	18%
2021	273.706	242.204	197.344	44.860	81%	19%
Totaal 7 jaar		1.086.818	922.209	164.609	85%	15%

*) Inclusief 'onbekend' in de CJIB-registratie.

conclusies uit tabel 5

In verreweg de meeste gevallen (gemiddeld 85%) wordt de standaardregeling toegepast. Een minderheid van gemiddeld 15% betreft maatwerkregelingen. In 2018, het jaar waarin de betalingsregeling in termijnen voor Wahv-boetes formeel wettelijk is geregeld, zijn het aantal en het aandeel maatwerkregelingen duidelijk toegenomen (van 11% in 2017 naar 17% in 2018).

wijze beëindiging: positief of negatief

Betalingsregelingen kunnen op verschillende manieren aflopen. In hoofdlijnen zijn er de volgende mogelijkheden:

- positieve afloop, dat wil zeggen volledige betaling;
- negatieve afloop, dat wil zeggen onvoldoende of geen betaling;
- vervolgtraject: de regeling wordt aangepast (en krijgt dan een nieuwe registratie) of krijgt een ander soortig vervolg.

Er zijn 15 verschillende mogelijke vervolgtrajecten, waarvan de meest voorkomende zijn: voeg-verzoek, beroep ingesteld, MSNP gestart, nieuwe regeling toegekend, termijnbedrag aangepast en uitstel toegekend.

Daarnaast blijken er niet van toepassing zijnde registraties, afgebroken regelingen of foutieve invoer te zijn. Het gaat dan om interventies en fouten in de invoer of tijdens het proces en dergelijke. In de jaren 2018-2021 betreft het 6% à 9% van de geregistreerde betalingsregelingen; in de jaren daarvoor lag dat relatief iets hoger (10-15%).

In tabel 6 is voor de jaren vanaf 2018 aangegeven welk deel van de betalingsregelingen positief is geëindigd (volledige betaling), welk deel negatief (niet of onvoldoende betaald) is geëindigd en welk deel een vervolgtraject heeft gekregen. Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt tussen de standaardregelingen en de maatwerkregelingen.

Tabel 6: Afloop van betalingsregelingen met minimaal een Wahv-boete, per jaar van instroom, onderscheiden naar standaard- en maatwerkregeling,

Jaar instroom en type regeling	Totaal aantal*	Afloop (%)		
		Positief	Negatief	Vervolgtraject
Alle regelingen				
2018	156.326	52%	33%	15%
2019	194.661	59%	24%	17%
2020	214.132	58%	22%	20%
2021	219.934	54%	25%	20%
Totaal 4 jaar	785.053	56%	26%	18%
Verbijzonderd: standaardregelingen				
2018	131.919	57%	31%	13%
2019	170.920	63%	22%	15%
2020	180.757	64%	20%	16%
2021	185.870	61%	22%	17%
Totaal 4 jaar	669.466	61%	23%	15%
Verbijzonderd: maatwerkregelingen				
2018	24.407	27%	46%	27%
2019	23.741	27%	39%	34%
2020	33.375	25%	34%	41%
2021	34.064	19%	41%	40%
Totaal 4 jaar	115.587	24%	40%	36%

*) Totaal aantal afgelopen regelingen, exclusief: foutief, niet van toepassing en afgebroken.

conclusies uit tabel 6

- De meeste regelingen zijn *positief* geëindigd. Het aandeel positief geëindigde regelingen ligt elk jaar boven de 50% (52%-59%).
- Het aandeel *negatief* geëindigde regelingen was in 2018 33%, en is daarna gedaald naar tussen 22% en 26%.
- In 2018 waren er ruim *1,5 keer zoveel positief als negatief* beëindigde regelingen (52% versus 33%). Deze verhouding was in 2019 en 2020 veel gunstiger: circa 2,5 keer zoveel positief als negatief beëindigde regelingen. In 2021 is de verhouding weer iets teruggelopen naar een factor van circa 2,2;
- Tussen 15% en 20% van de regelingen gaat over naar een *vervolgtraject*. Administratief wordt een regeling dan wel afgesloten, maar dat betekent niet dat er geen regeling meer is. Voor een deel komen deze administratief beëindigde regelingen als nieuwe aanvraag in de registratie (na aanpassing van termijnen of termijnbedragen, na een uitstelperiode of na voeging met een andere geldelijke sanctie), voor een ander deel gaan ze over naar trajecten buiten deze CJIB-bevoegdheid (zoals MSNP) of worden gepauzeerd (als beroep is ingesteld).

Er is een duidelijk verschil in beëindigingswijze tussen standaardregelingen en maatwerkregelingen:

- maatwerkregelingen eindigen minder vaak positief: tussen 19% en 27% (versus 57%-64% bij standaardregelingen), waarbij opvalt dat het percentage positieve afloop in 2021 (19%) beduidend lager is dan in de jaren ervoor;
- maatwerkregelingen eindigen vaker negatief: tussen 34% en 46% (versus 20%-31% bij standaardregelingen);
- maatwerkregelingen krijgen vaker een vervolgtraject, met name in de latere jaren: 27%-41% (versus 13%-17% bij standaardregelingen).

Hierbij moet worden bedacht dat een maatwerkregeling wordt getroffen indien er sprake is van bijzondere omstandigheden en de standaardregeling niet mogelijk is of geen uitkomst biedt. Deze regeling is bedoeld voor mensen in (financieel) nijpender situaties. Het is daarom op voorhand ook te verwachten dat het voor de betreffende betalingsplichtigen moeilijker is om de regeling na te komen. Tegelijkertijd valt het hoge aandeel vervolgtrajecten op. Bij maatwerkregelingen (waarbij altijd persoonlijk contact is) is de drempel voor vervolgtrajecten wellicht lager dan bij standaardregelingen (die meestal via de website en zonder persoonlijk contact tot stand komen), waardoor dit meer voorkomt bij maatwerkregelingen. Een reden kan ook zijn, dat het hier gaat om mensen met grotere betalingsproblemen en dat vervolgtrajecten (deels) duiden op inspanningen om een negatieve afloop van de regeling te voorkomen. Het kan dan gaan om bijstelling van de afgesproken regeling bijstelling of bijvoorbeeld instroom in een schuldhulpverleningstraject.

nadere duiding

Op de redenen voor negatieve, voortijdige beëindiging is door geïnterviewde CJIB-medewerkers inhoudelijk ingegaan. Door hen zijn de volgende voorbeelden genoemd:

- er zijn ook andere schulden. Mensen maken telkens keuzes in welke schulden ze wel, niet of deels betalen, waarbij de betaling aan het CJIB erbij inschiet;
- onvoldoende overzicht over de eigen financiële administratie;
- men heeft een hoger termijnbedrag vastgelegd dan de aflossingscapaciteit toelaat (vooral bij de standaardregeling);
- nieuwe betalingsproblemen, bijvoorbeeld door baanverlies of verhoging van andere kosten;
- onvoldoende begrijpen hoe de regeling werkt (en wat de consequenties zijn van niet nakomen), bijvoorbeeld door taalproblemen of laag begripniveau;
- de hoogte van het openstaande bedrag: hoe hoger het bedrag des te lager de aflossingstrouw;
- de hoogte van de verhogingen na 1^e (50%) en 2^e aanmaning (100%); deze maken het openstaande bedrag fors hoger;
- de duur van de regeling: hoe langer de regeling loopt, des te lager het succes van volledige betaling. Het eerste halfjaar is de nakoming beter dan daarna;
- te laat, of in het geheel niet, contact opnemen met het CJIB als men ziet dat de regeling niet kan worden nagekomen.

Deze laatste reden met betrekking tot het geen contact opnemen met het CJIB wordt door de geraadpleegde medewerkers zeer cruciaal gevonden. In overleg kunnen regelingen namelijk worden gewijzigd. Het initiatief daartoe moet (in de huidige situatie) vooral van de schuldenaar komen. Het CJIB beschikt niet over telefoonnummers van schuldenaren.²¹ Er kan alleen schriftelijk bericht worden gestuurd, met als nadelen dat brieven in de praktijk niet worden gelezen (zelfs niet geopend), niet worden begrepen en dat het slechts eenrichtingsverkeer is, waardoor uitleg en overleg niet mogelijk zijn.

Geraadpleegde CJIB-medewerkers geven aan dat persoonlijk contact cruciaal is. Op grond van door personen toegelichte betalingsproblemen kunnen de betalingsafspraken dan worden veranderd, waardoor de regeling – gewijzigd – kan worden gecontinueerd. Naar het oordeel van de geraadpleegde uitvoerders van de regeling zou er met proactiever handelen het aantal voortijdige beëindigingen kunnen worden teruggebracht.

Het CJIB spant zich in om erachter te komen welke knelpunten er zijn, onder andere door signalen van medewerkers en de aanstelling van een klantonderzoeker. Door bijstelling van beleid probeert het CJIB gesignaleerde knelpunten op te lossen, binnen de wettelijke mogelijkheden. Als voorbeeld is genoemd het

²¹ Alleen in uitzonderingsgevallen beschikt het CJIB over telefoonnummers, namelijk ten behoeve van telefonische incasso zijn telefoonnummers ingekocht. Deze zijn uitdrukkelijk alleen bedoeld voor telefonische incasso en mogen – volgens interne richtlijn – niet voor andere doelen worden gebruikt.

sturen van een kaart in plaats van een brief, zodat de kans groter is dat de boodschap wordt gelezen. Op sommige mogelijkheden om toename van schuldenproblematiek te beperken heeft het CJIB zelf geen invloed, bijvoorbeeld de hoogte van boetes, de verhogingspercentages of het niet kunnen beschikken over telefoonnummers.

2.4 Samenstelling betalingsregelingen voor Wahv-boetes

Over de samenstelling van betalingsregelingen zijn gegevens vanaf 2015 beschikbaar, in tegenstelling tot de in voorgaande paragrafen gepresenteerde gegevens die niet voor de jaren 2015-2017 beschikbaar waren.

Voor Wahv-boetes is mede anticiperend op de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) in 2015 al mogelijk gemaakt om een sanctie in termijnen te betalen. Het CJIB treft daarom sinds 2015 betalingsregelingen op basis van een interimmaatregel. Sinds 2018 is hiervoor een wettelijke basis gekomen in de Wahv.

In tabel 7 is aangegeven hoe vaak een regeling voor slechts 1 Wahv-boete is toegekend, voor 2 of meer Wahv-boetes of voor een Wahv-boete en een andere geldelijke sanctie samen. De geldelijke sancties waarvoor voeging in een betalingsregeling voor een Wahv-boete mogelijk is, zijn geldboete, schadevergoedingsmaatregel en ontnemingsmaatregel.

In de presentatie van de cijfers wordt onderscheid gemaakt tussen de periode van de interimmaatregel (2015-2017) en de periode van de wettelijke regeling (2018-2021).

Tabel 7: Aantal boetes per beëindigde betalingsregeling waarin minimaal 1 Wahv-boete is opgenomen**

Periode	1 Wahv-boete	>1 Wahv	Wahv + andere geld. sanctie(s)	Totaal
2015	1.764	5.778	6.710	14.252
2016	49.371	15.823	12.357	77.551
2017	79.335	45.730	21.723	146.788
2018	69.749	69.627	28.965	168.341
2019	98.785	79.250	29.236	207.271
2020	105.165	91.751	33.495	230.411
2021	104.479	94.662	43.063	242.204
Totaal 7 jaar	508.648	402.621	175.549	1.086.818
2016-2017 (gem.)	64.353	30.777	17.040	112.170
2018-2021 (gem.)	94.545	83.823	33.690	212.057
2015 (%)	12%	41%	47%	100%
2016 (%)	64%	20%	16%	100%
2017 (%)	54%	31%	15%	100%
2018 (%)	41%	41%	17%	100% *
2019 (%)	48%	38%	14%	100%
2020 (%)	46%	40%	15%	100% *
2021 (%)	45%	40%	16%	100% *

*) Vanwege afrondingen tellen de percentages niet op tot precies 100%.

***) Daarnaast zijn er ook betalingsregelingen waarin alleen een andere geldelijke sanctie (geen Wahv-boete) is opgenomen. Deze zijn hier niet meegenomen, omdat de scope van het onderzoek zich richt op betalingsregelingen voor Wahv-boetes..

conclusies uit tabel 7

Er is een jaarlijkse toename van het totaal aantal beëindigde betalingsregelingen. In het startjaar 2015 betrof het nog een relatief beperkt aantal (ruim 14.000). Daarna is het aantal elk jaar fors toegenomen, met een afvlakking in de jaren 2020 en 2021 (ruim 240.000). Deze trend komt logischerwijze overeen met die bij de toegekende betalingsregelingen (zie tabel 2). De aantallen beëindigde regelingen liggen lager, omdat nog niet alle toegekende regelingen al zijn beëindigd.

2015 wijkt af van de overige jaren; in 2015 ging het voor een groot deel om Wahv-boetes in combinatie met een andere geldelijke sanctie (47%). Voor alléén een Wahv-boete is de betalingsregeling toen nauwelijks toegepast. In de jaren daarna ligt het aandeel combinaties rond de 15%.

In de periode 2016-2017 gaat het grotendeels (54%-64%) om regelingen voor 1 Wahv-boete en minder om een optelsom van Wahv-boetes (20-31%). In de periode 2018-2021 is er een verschuiving naar regelingen voor meer dan 1 Wahv-boete (38%-41%) ten opzichte van de jaren 2016-2017. Betalingsregelingen voor een combinatie van Wahv-boete en andere geldelijke sanctie hebben een vrij constant aandeel van 14% à 17%.

In absolute zin is het aantal regelingen voor 1 Wahv-boete jaarlijks toegenomen, behalve in het laatste jaar. De stijging van het aantal regelingen voor meer dan 1 Wahv-boete heeft zich wel doorgezet tot en met 2021.

Ook het aantal regelingen voor een Wahv-boete in combinatie met een andere geldelijke sanctie is jaarlijks gestegen. Met name in 2021 is er een substantiële toename van 28% (van 33.495 naar 43.063 regelingen).

3 Beëindiging inning boetes

Per 1 januari 2020 is de bevoegdheid voor de minister voor Rechtsbescherming gecreëerd om de tenuitvoerlegging van ‘geldboetes waarvoor geen gratie kan worden verleend’ (onherroepelijke geldboetevonnissen onder de 340 euro) te beëindigen indien hij van oordeel is dat met de voortzetting daarvan geen redelijk doel wordt gediend²². De toepassing hiervan is beoogd voor zeer uitzonderlijke gevallen. Deze bevoegdheid is wettelijk geregeld door de introductie van artikel 6:1:11 lid 1 Sv.

achtergrond en reden van de bevoegdheid

In het verleden werd inning van geldboetes niet rechtstreeks beëindigd, maar werd beëindiging – in specifieke gevallen – de facto gerealiseerd via een constructie. Deze constructie hield in dat de betalingsverplichting door het Openbaar Ministerie werd opgeschort tot het moment dat de termijn voor tenuitvoerlegging was verstreken. Gebleken was dat deze constructie buitenwettelijk was en daarom moest worden gestopt. Voor hoge bedragen aan openstaande geldelijke sancties (boven de 340 euro) was het mogelijk een gratieverzoek in te dienen, en dus via gratie kwijtschelding te verkrijgen. Voor bedragen onder de 340 euro was dat niet mogelijk.

Er zijn echter uitzonderlijke gevallen waarin het maatschappelijk wenselijk werd geacht, dat ook de relatief lichte geldboetevonnissen van minder dan 340 euro niet (verder) ten uitvoer worden gelegd. Het gaat dan niet om één door de rechter opgelegde geldboete van minder dan 340 euro, maar vaak om meerdere van dergelijke relatief geringe door de rechter opgelegde geldboetes, meestal voor overtredingen. Dit is met name aan de orde bij overlastveelplegers en bij veroordeelden tot de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD), bij wie de tenuitvoerlegging van dergelijke geldboetevonnissen tot 2020 in voorkomende gevallen werd opgeschort. Deze opschorting geschiedde vaak op verzoek van ketenpartners zoals grote gemeenten om ingezette zorgtrajecten of re-integratie tijdens en na de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel niet te verstoren. Met de tenuitvoerlegging van deze relatief kleine geldboetevonnissen is niet altijd meer een redelijk doel gediend, namelijk als aan de afgesproken (zorg)voorwaarden is voldaan of de maatregel is afgerond en recidive is uitgebleven.

Om deze reden is een bevoegdheid voor de minister van Justitie en Veiligheid (destijds Veiligheid en Justitie) ingesteld om voor die straffen en maatregelen waarvoor op basis van de wettelijke regeling geen gratie kan worden verleend de tenuitvoerlegging te beëindigen, indien hij van oordeel is dat met de voortzetting daarvan geen redelijk doel wordt gediend.

De aanleiding voor deze beëindiging van de inning van bedragen onder de 340 euro is dus het niet willen verstoren van ingezette zorgtrajecten of re-integratie tijdens en na de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel. De formulering van de bevoegdheid laat echter ook ruimte voor andere situaties. Als voorbeeld is destijds, bij de besluitvorming over de bevoegdheid, als voorbeeld genoemd een situatie van een openstaande boete van een terminaal zieke gedetineerde.

De Tweede Kamer (Motie Van Toorenburg)²³ heeft gevraagd om te toetsen of deze bevoegdheid in de praktijk inderdaad bij uitzonderlijke situaties is toegepast en wat die uitzonderlijke situaties dan zijn.

toepassing in de praktijk

Uit de gegevens van het CJIB blijkt, dat de bevoegdheid uitsluitend is toegepast in het kader van een ISD-maatregel. Er zijn geen andere situaties waarin de bevoegdheid is toegepast.

²² Zie o.a. 34 086 Nr., 3 Memorie van Toelichting, pp. 23, 24; Kst 34 086 Nr. 7 Nota naar aanleiding van het verslag, pp. 3, 4, 27.

²³ Kamerstukken II 2016-2017, 34 086, nr. 27.

Tevens is gebleken dat de bevoegdheid, bestaand sinds 1 januari 2020, vanaf april 2021 is toegepast. Vóór april 2021 is dat niet gebeurd. De reden voor het niet eerder toepassen ervan, is niet bekend.

In tabel 8 is aangegeven hoe vaak de bevoegdheid is toegepast en hoe hoog de boete was die nog openstond.

Tabel 8: Beëindigde inningen boetes (2020-2021)*

Bevindingen beëindiging inning boetes	
Aantal zaken	96
Hoogte openstaande boete	40 – 393 euro; gemiddeld: 161 euro
	< 100 euro
	100-200 euro
	> 200 euro
	17 %
	60 %
	23 %

*) Het aantal is gerealiseerd vanaf april 2021. Tussen 1 januari 2020 en april 2021 zijn bij het CJIB geen toepassingen bekend.

Uit tabel 8 valt af te leiden dat de bevoegdheid tot beëindiging van de inning van geldboetes 96 keer is toegepast. Het gaat dus om een zeer beperkt aantal gevallen.

Het gemiddelde openstaande bedrag is 161 euro. In de meeste gevallen (60%) ligt het bedrag tussen de 100 euro en 200 euro.

4 Noodstopregeling

Per 1 april 2020 is de noodstopregeling voor Wahv-boetes en strafrechtelijke boetes geïntroduceerd. Hiermee is aangesloten bij de daarvoor al bestaande mogelijkheid van uitstel van betaling, die kan worden verleend als de betalingsplichtige aannemelijk maakt dat volledige betaling of een significante deelbetaling binnen een redelijke termijn zal volgen. In de Beleidsregels 2021 is de noodstopregeling formeel opgenomen.²⁴

De noodstopregeling is een bijzondere vorm van uitstel van betaling, die kan worden verleend met als doel de betalingsplichtige in de gelegenheid te stellen om bij de gemeente hulp te zoeken bij het oplossen van schulden. Het uitstel wordt voor maximaal vier maanden gegeven. Indien de gemeente besluit om schuldhulp te verlenen dan kan het CJIB het uitstel met maximaal acht maanden verlengen.

De noodstopregeling is dus bedoeld voor mensen die (nog) niet in een schuldhulpregeling zitten. Door middel van de noodstopregeling wordt beoogd mensen te stimuleren hulp te zoeken voor schuldproblemen. Voor degenen die al wel in een schuldhulpverleningsregeling zitten kan door de schuldhulpverlener uitstel van betaling worden aangevraagd in welk kader afspraken worden gemaakt tussen het CJIB en de schuldhulpverlener. In deze gevallen is geen sprake van de noodstopregeling.

Als de betrokkene *zelf* uitstel van betaling aanvraagt, wordt dit door het CJIB per definitie beschouwd als beroep op de noodstopregeling.²⁵ In de brief van het CJIB waarin het toegekende uitstel van betaling wordt bevestigd, staan ook de regels van de noodstopprocedure en de aansporing om hulp te vragen bij de gemeente. Toepassing van de noodstopregeling kan zo de start van een schuldhulpverleningstraject betekenen; in die gevallen is het ‘gelukt’ de betalingsplichtige naar schuldhulpverlening te stimuleren (alhoewel de bijdrage van de noodstopregeling aan het nemen van deze stap niet als zodanig in beeld is).

wijze van toekenning en mogelijkheden voor uitstroom noodstopregeling

De beoordeling of iemand in aanmerking komt voor de noodstopregeling gebeurt na een persoonlijk contact tussen het CJIB en de betalingsplichtige. De noodstopregeling als zodanig is niet met die woorden bekendgemaakt op de website of in andere publicaties van het CJIB. Alleen in een formeel document, namelijk de Beleidsregels USB, is de noodstopregeling te vinden.²⁶

Via de website van het CJIB kan men aangeven dat men niet in één keer kan betalen, een betaalafpraak wil maken en uitstel van betaling wil. Daartoe moet de betalingsplichtige zelf contact opnemen met het CJIB. Dat kan telefonisch, via live chat of per brief. De beoordeling van de situatie gebeurt door het CJIB. Het CJIB leidt de debiteur naar de naar het oordeel van de CJIB-medewerker meest passende regeling tot volledige betaling.

De noodstopregeling betreft in eerste instantie een uitstel van betaling van 4 maanden. Daarna zijn er de volgende opvolgmogelijkheden:

- volledige betaling: na afloop van de noodstop is het gehele openstaande bedrag betaald;
- regeling betaling in termijnen: na afloop van de noodstop wordt een regeling voor betaling in termijnen afgesproken. Het CJIB biedt deze regeling actief aan degenen die voor afloop van de noodstopperiode zelf geen bericht aan het CJIB hebben gestuurd. Betrokkene kan zelf aansluitend een betalingsregeling aanvragen, maar ook zonder expliciete aanvraag kan de regeling worden toegekend door het CJIB;

²⁴ Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021, art. 4:20, lid 2 en lid 3 (toelichting).

²⁵ Het CJIB hanteert de volgende lijn: aanvraag door een schuldhulpverlener is geen noodstopprocedure (maar ‘gewone’ uitstelregeling); aanvraag door betrokkene is wel noodstopregeling.

²⁶ Daarnaast is op de CJIB-website een nieuwsbericht van 2020 gepubliceerd over de invoering van de noodstopprocedure.

- verlenging met 8 maanden: verlenging wordt toegekend als wordt aangetoond dat de gemeente heeft besloten schuldhulp te verlenen;
- stabilisatiefase gestart: dit is een voorfase van een schuldhulpverleningstraject, waarin de schulden in kaart worden gebracht en de financiële situatie wordt gestabiliseerd door pauzes voor betalingsverplichtingen in te lassen. De stabilisatiefase kan worden aangevraagd om na te gaan of een minnelijke schuldregeling de oplossing is voor het afbetalen van de schulden;
- MSNP gestart: dit is de minnelijke schuldregeling. Dit is een buitenrechtelijke schuldhulpverlening. Dit houdt in dat de schuldenaar vrijwillig deelneemt aan dit traject, maar ook de schuldeiser gaat vrijwillig akkoord met het traject. Tijdens de MSNP stopt het CJIB met het innen van de zaken die onder de schuldregeling vallen. Nieuwe boetes vallen daar niet onder;
- WSNP gestart: dit is de wettelijke schuldsanering natuurlijke personen. Voordat iemand wordt toegelaten tot de Wsnp levert het CJIB een overzicht aan met zaken die wel en niet kunnen worden ingediend. Tijdens de Wsnp stopt het CJIB met het innen van de zaken die voor de Wsnp zijn ingediend. Nieuwe boetes vallen daar niet onder;
- overige manieren van uitstroom uit de noodstopregeling zijn onder andere:
 - Beroep ingesteld
 - Persoon overleden
 - Faillissement gestart
 - Zaakinhoudelijke wijziging
 - Verzet ingesteld
 - Zaak ingetrokken
 - Overdracht zaak naar OM.

toepassing noodstopregeling

Het totaal aantal aanvragen voor de noodstopregeling is niet precies bekend bij het CJIB. Dat komt doordat in het bestand met aanvragen geen onderscheidend kenmerk is opgenomen tussen ‘uitstel van betaling’ (aangevraagd door een hulpverlener) en ‘noodstopregeling (aangevraagd door betrokkene). Bovendien worden telefonische aanvragen niet altijd geregistreerd, waardoor er onderrapportage van het aantal aanvragen is. Het CJIB geeft in dit licht aan dat bij de invoering van de noodstopprocedure het genereren van managementinformatie hierover niet centraal heeft gestaan.

Het aantal toekenningen van de noodstopregeling is wel bekend. Hierover rapporteren we.

In tabel 9 is aangegeven hoe vaak de noodstopprocedure is toegekend en via welke weg mensen na 4 maanden zijn uitgestroomd uit de initiële noodstopregeling.

Tabel 9: Noodstopregelingen en afloop na 4 maanden (2020-2021)

<i>Hoofdbevindingen noodstopprocedure</i>	<i>Aantal 2020</i>	<i>% 2020</i>	<i>Aantal 2021</i>	<i>% 2021</i>	<i>Aantal 2 jaar</i>	<i>% 2 jaar</i>
Aantal toegekende noodstopregelingen	2.598	100%	2.389	100%	4.987	100%
Uitstroom na 4 maanden:						
Volledige betaling	173	7%	128	5%	301	6%
Regeling betaling in termijnen	1.947	75%	1.668	70%	3.615	72%
Verlenging met 8 maanden	144	6%	93	4%	237	5%
Start stabilisatiefase / MSNP / WSNP	94	4%	187	8%	281	6%
Overig*	240	9%	313	13%	553	11%

*) Een deel van ‘overig’ is alsnog verlengd met 8 maanden; zie tabel 10.

conclusies uit tabel 9

In 2 jaar is de noodstopprocedure ongeveer 5.000 keer toegepast.

De meeste noodstopprocedures worden gevolgd door een regeling voor betaling in termijnen (gemiddeld 72% in 2 jaar). Bij een klein deel (gemiddeld 6%) volgt volledige betaling na de noodstopprocedure. Voor beide categorieën is niet bekend welk deel (lichte) schuldhulp heeft gezocht (en gekregen) en welk deel niet.

In elk geval voor gemiddeld 11% van de gevallen is het gelukt (conform het doel van de regeling) om mensen formele hulp te laten zoeken voor hun schuldproblemen. Dat vertaalt zich in verlenging van de regeling met 8 maanden (5%) of het terecht komen in een formeel traject om schulden te gaan oplossen (stabilisatiefase, MSNP of WSNP; 6%).

Uit de onderlinge vergelijking van de jaren 2020 en 2021 komt naar voren, dat:

- de regeling in 2020 iets vaker (circa 2.600 keer) is toegepast dan in 2021 (circa 2.400 keer);
- er in 2021 (absoluut en relatief) meer uitstroom is naar een schuldhulpverleningstraject (8%, versus 4% in 2020);
- er in 2021 minder uitstroom is naar volledige betaling (5%) en naar een betalingsregeling (70%) dan in 2020 (respectievelijk 7% en 75%);
- een verlenging met 8 maanden in 2021 minder vaak gebeurde (4%) dan in 2020 (6%).

Als we verlenging met 8 maanden en start van schuldhulpverleningstrajecten samennemen, dan lijkt de toeleiding naar schuldhulpverlening (zonder overigens te weten of de noodstopregeling de katalysator was voor die toeleiding) in 2021 iets beter te zijn uitpakket met 12% (4% + 8%) dan in 2020 (10%, namelijk 6% + 4%).

nadere duiding

Doordat het totaal aantal verzoeken om een noodstopregeling niet bekend is, kan het toekenningspercentage niet worden berekend. Uit mondelinge informatie komt naar voren dat verreweg de meeste aanvragen (meer dan 95%) worden toegekend. Het is niet bekend om welke redenen een aanvraag wordt afgewezen.

Bij de uitstroom naar een betalingsregeling speelt het CJIB, volgens informatie van geraadpleegde medewerkers, een actieve rol. Na afloop van de noodstopperiode zonder ingeschakelde hulp en zonder volledige betaling, wordt een betalingsregeling aangeboden door het CJIB.

De noodstopregeling kan worden beschouwd als een bijzondere vorm van een regeling voor uitstel van betaling, namelijk gericht op het inschakelen van hulp door betrokkene als sprake is van schuldenproblematiek.²⁷ Bij toepassing van de noodstopregeling (anders dan bij een 'gewone' uitstelregeling) ontvangt de persoon een brief, waarin wordt gewezen op het inschakelen van hulp voor de schuldproblemen. Verlenging van de noodstop is ook uitsluitend mogelijk als er daadwerkelijk iemand is ingeschakeld.

verlenging met 8 maanden

Gedurende de periode van nog eens 8 maanden wordt de inning gepauzeerd. De regeling geeft weliswaar aan dat de noodstop met maximaal 8 maanden mag worden verlengd, maar in de uitvoeringspraktijk van het CJIB wordt altijd de volledige verlengingsperiode van 8 maanden aangehouden en wordt inning niet binnen die 8 maanden weer opgestart.

In tabel 10 is aangegeven hoe vaak de noodstopprocedure is verlengd met 8 maanden en via welke weg mensen na – in totaal – 12 maanden (al dan niet) zijn uitgestroomd uit de verlengde noodstopregeling.

²⁷ Beleidsregels USB 2021, artikel 4:20 Uitstel van betaling.

Tabel 10: Verlengde noodstopprocedures (met 8 maanden) en afloop na 12 maanden (2020 en 2021)

<i>Bevindingen na verlenging met 8 maanden</i>	<i>Aantal (%)</i>
Aantal verlengde noodstopprocedures*	390
Na 12 maanden:	
Volledige betaling	10 2%
Regeling betaling in termijnen	220 58%
Verlenging uitstel	50 13%
Start stabilisatiefase / MSNP / WSNP	70 17%
Overig	40 10%

*) Dit aantal is hoger dan het aantal dat uitstroomde naar verlenging met 8 maanden (tabel 5: 237 regelingen). Uiteindelijk bleek een aantal gevallen uit de categorie 'overig' en/of 'betalingsregeling' toch verlenging met 8 maanden te hebben gekregen.

conclusies uit tabel 10

Van de – relatief beperkte – groep mensen die een verlenging van de noodstopprocedure met 8 maanden hebben gekregen, komt het grootste deel (58%) na die periode in een betalingsregeling.

17% is terecht gekomen in een traject voor schuldhulpverlening, dat wil zeggen stabilisatiefase, MSNP of WSNP. De stimulans richting schuldhulpverlening is bij hen alsnog, na verlenging van de noodstop, gelukt.

Ook heeft een deel extra uitstel gekregen (13%). Voor hen is dus niet bekend hoe de noodstopregeling uiteindelijk afloopt.

nadere duiding

Hoewel de verlenging volgens de regels 8 maanden bedraagt, blijkt toch nog extra uitstel verleend na die periode (13%). Door bevraagde medewerkers is aangegeven dat tot deze ruimere toepassing van de verlenging wordt besloten als er wel stappen zijn gezet richting hulpverlening, maar dat men op een wachtlijst terecht is gekomen, waardoor de hulpverlening nog niet daadwerkelijk kon worden gestart.

5 Effect op schuldenproblematiek

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag: *in hoeverre zijn er indicaties dat de bevoegdheden in de praktijk bijdragen aan het verlichten van de schuldenproblematiek van de schuldenaren?* De vraag heeft betrekking op bevoegdheden van het CJIB tot het treffen van betalingsregelingen. Hieronder vallen de regeling voor betaling in termijnen en de noodstopregeling. Beide betalingsregelingen hebben tot doel op maatschappelijk verantwoorde manier geldelijke sancties te innen.

Voor de noodstopprocedure is expliciet aangegeven dat deze de betalingsplichtige de mogelijkheid biedt om uitstel van betaling te vragen ten behoeve van het verkrijgen van schuldhulp door de gemeente.²⁸

Van de regeling voor betaling in termijnen is verondersteld dat deze ook de problematiek kan verlichten voor mensen met schulden.

De onderzoeksvraag is een vraag naar indicaties. Het ging om een verkenning onder schuldhulpverleners en andere experts die veel kennis hebben over de situatie van mensen met schulden.²⁹

expertmeeting

Om een indicatie te verkrijgen van het effect van de betalingsregeling en de noodstopregeling op het verlichten van de schuldenproblematiek is er een expertmeeting georganiseerd. Voor deze verkenning zijn experts vanuit verschillende achtergronden gevraagd deel te nemen. Vanuit de begeleidingscommissie zijn in eerste instantie contactpersonen aangereikt, deze contactpersonen zijn aangevuld om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de effecten van de regelingen op de schuldenproblematiek. Aan de expertmeeting hebben bewindvoerders, schuldhulpverleners, budgetcoaches, een lector en vertegenwoordigers van overkoepelende organisaties zoals de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, de VNG en Divosa deelgenomen (voor de volledige lijst met experts zie bijlage A). De deelnemers aan de expertmeeting vertegenwoordigen hiermee een brede achtergrond aan schuldenaren. In het gesprek kwam naar voren dat de experts vooral ervaring hebben met mensen die al binnen de schuldhulp bekend zijn. De experts hebben daarom minder zicht op mensen die (nog) geen problematische schulden hebben.

Aan de hand van een vooraf verzonden onderwerpenlijst (bijlage PM) zijn de experts met elkaar in gesprek gegaan. Vanuit hun ervaring met – en kennis van – de effecten hebben wij de twee regelingen besproken. Hierin hebben wij gevraagd naar praktijkvoorbeelden maar ook algemene beelden van de regelingen.

algemene ervaringen met het CJIB

Doordat experts met name ervaring hebben met die cliënten in een verder gevorderde schuldenproblematiek (onder bewind, of in schulphulpverlening) verkeren, hebben zij vanuit die achtergrond hun ervaring met het CJIB gedeeld. Vanuit die ervaring zien zij dat de verandering in het beleid in de laatste jaren tot een betere samenwerking tussen het CJIB, als schuldeiser, en schuldenaar heeft geleid. Ook noemen zij dat de welwillendheid om betaalafspraken te maken en het herzien van (mislukte) betaalafspraken is verbeterd.

Experts merken op dat het CJIB, naast de twee besproken betalingsregelingen, andere instrumenten heeft om de schuldenproblematiek te verlichten (of te voorkomen). Doordat het CJIB boetes uithanden geeft aan deurwaarders kunnen initieel relatief lage boetes, na verhogingen, onbetaalbaar worden.

²⁸ Beleidsregels 2021, toelichting bij art. 4:20.

²⁹ In het kader van dit onderzoek is niet beoogd de relatie tussen de betalingsregelingen van het CJIB en schuldenproblematiek daadwerkelijk te onderzoeken. Dat vergt uitgebreider en diepgaander onderzoek naar bijvoorbeeld het bereik van de regelingen, kenmerken van wel en niet bereikten, feitelijke en ervaren effecten. Dit zou zinvol vervolgonderzoek kunnen zijn.

betaling in termijnen

Zowel de standaardregeling, als de maatwerkregeling zijn bekend bij de experts. Ook zijn zij op de hoogte van de verlaging van het drempelbedrag naar 75 euro. Met verdergaande details zijn de deskundigen minder bekend. Daarnaast is voor de experts onbekend in hoeverre de mogelijkheid tot gespreid betalen bekend is bij de beboete personen zelf. Om de bekendheid te achterhalen stellen de deskundigen voor om onderzoek te doen bij de mensen die een boete hebben ontvangen. Wel geven de experts aan dat de standaardregeling makkelijk te vinden is op de website en dat deze, mede door de geautomatiseerde werkwijze en standaard termijnbedragen, toegankelijk zijn voor mensen met openstaande boetes.

De experts geven aan dat de mogelijkheid tot betalen in termijnen voor schuldenaren vaak een uitkomst is. Door gebruik te maken van de standaard- en maatwerkregeling wordt de aflossingspiek in één maand verkleint, wat de schuldenproblematiek verlicht. Daarentegen is het voor de experts niet evident dat de termijnbetalingen schuldenproblematiek voorkomen. Mede omdat zij vooral ervaring hebben met cliënten die in een verder stadium van schuldenproblematiek zitten. Experts geven aan dat cliënten zelfstandig vaak onvoldoende overzicht hebben op hun afloscapaciteit en daardoor een te hoog (te optimistisch) termijnbedrag afspraken. Hierdoor komt de acute schuldenproblematiek mogelijk op een later moment tot uiting. Mede hierdoor maken de cliënten van de schuldhulpverlening (of bewindvoering) weinig gebruik van de standaardregeling, ook geven de experts aan dat de termijnbedragen binnen de standaardregeling vaak te hoog zijn. De maatwerkregeling, waarbij lagere termijnbedragen mogelijk zijn, biedt de cliënten vaker uitkomst.

De verlaging van de boetedrempel voor de betaling in termijnen, tot 75 euro, ervaren experts als een positieve ontwikkeling. Experts geven aan dat de verlaging heeft bijgedragen aan het verkleinen van een schuldenpiek en daarmee een verlichting van de acute schuldenproblematiek. Doordat boetes minder vaak geheel moeten worden voldaan wordt een te grote impact op een maanbudget voorkomen. Daarnaast draagt de verlaging van de boetedrempel bij aan het verkleinen van de bijkomende negatieve effecten die problematische schulden met zich meebrengen (met name stress). De schuldhulpverleners geven aan dat de termijnbedragen van de maatwerkregeling, door de verlaging, vaker binnen de maandelijkse aflossingscapaciteit past. Daarentegen geven schuldhulpverleners aan dat zij regelmatig cliënten hebben waarvoor de boetedrempel (75 euro) alsnog te hoog kan zijn. Een boete die net onder de drempelwaarde uitvalt kan al een veelvoud zijn van de beschikbare maandelijkse aflossingscapaciteit.

Schuldhulpverleners geven aan dat grotere problemen kunnen worden voorkomen wanneer schuldenaren in een eerder stadium in beeld komen, of zelfstandig een betalingsregeling treffen binnen hun aflossingscapaciteit. In welke mate schuldenaren zelfstandig betalingsregelingen treffen en of hiermee verdere schuldenproblematiek wordt voorkomen, is voor de experts onbekend. Om dit verder te onderzoeken is contact met beboete personen nodig.

Experts geven aan dat de schuldenproblemen vaak ontstaan door het ontwijkgedrag van schuldenaren. Zo noemen de deskundigen verschillende voorbeelden waarbij hun cliënten in het verleden de post van het CJIB niet meer hebben opengemaakt. Wanneer de enveloppen niet worden geopend, is het voor het CJIB moeilijker om de mensen te bereiken en om hen te informeren over mogelijk aanstaande verhogingen. Deze – forse – verhogingen vergroten de schuldproblematiek en verhogen de noodzaak om deze mensen alsnog te bereiken. Zij vinden het versturen van kaarten door het CJIB een goede ontwikkeling.

Om mensen beter te bereiken en de kans te vergroten dat zij daadwerkelijk schuldhulp zoeken, stellen de experts een meer *outreachinge* aanpak voor. Voorgesteld is, dat het CJIB eerder persoonlijk contact zou kunnen zoeken. In dit persoonlijke contact kunnen mensen direct worden geïnformeerd over de betalingsmogelijkheden en worden gewaarschuwd voor de aanstaande escalatie van schulden. Ook zou aanmelding bij de gemeente in overweging kunnen worden genomen. Rechtstreekse aanmelding bij schuldhulpverlening of bij vroegsignalering is volgens experts een manier om via een meer *outreachinge* aanpak de

stimulans richting schuldhulpverlening te vergroten. Daar staat tegenover dat, aangegeven door experts van gemeentelijke kant, de capaciteit van gemeenten voor het oppakken van deze signalen beperkt is en dat vooraf de effectiviteit zou moeten worden verkend. Het CJIB heeft in dit kader aangegeven, dat er bij de voorbereiding van de noodstopregeling, die gezamenlijk met gemeentelijke vertegenwoordigers heeft plaatsgevonden, expliciet niet is gekozen voor ‘warme overdracht’, onder andere vanwege de hiervoor benodigde capaciteit.

noodstopregeling

Experts geven aan dat zij beperkte ervaring hebben met de noodstopregeling. Dat schrijven ze toe aan de recente datum van de regeling en het tot nog toe lagere gebruik in vergelijking met het betalen in termijnen en de eigen manier als hulpverleners voor het aanvragen van uitstel van betaling voor cliënten). In de voorbereiding op de expertmeeting hebben de deskundigen zich verdiept in de noodstopregeling. Zij geven aan dat zij via de website van het CJIB niet de juiste informatie kunnen vinden. Hierdoor is het voor hen onduidelijk welke voorwaarden het CJIB hanteert om aanspraak te kunnen maken op de noodstopregeling.

Deskundigen die vanuit beschermingsbewind ervaring hebben met de noodstopregeling, geven aan dat de noodstopregeling door het CJIB, na telefonisch contact, zelf wordt gesuggereerd. Een deskundige benoemt dat de communicatie over de noodstopregeling ontbreekt. Pas nadat iemand uitgebreid inzicht in zijn – moeilijke – situatie heeft gegeven, krijgt hij de noodstopregeling aangeboden.

De experts zijn het erover eens dat de noodstopregeling schuldenaren een nodige adempauze geeft. De noodstop geeft directe verlichting van een schuldenpiek en biedt schuldenaren de tijd om hun schuldsituatie te stabiliseren. Experts zijn positief over de voorwaarden om deel te nemen aan de noodstop, met name de aanmelding bij de schuldhulp. De deskundigen geven aan dat schuldenaren een bepaalde druk nodig hebben om hun schulden onder ogen te zien. De voorwaarde voor aanmelding bij schuldhulpverlening zorgt ervoor dat mensen deze druk, verplichte voorwaarden, voelen waardoor zij in een eerder stadium geholpen worden en de schulden niet onnodig oplopen.

Doordat mensen zelf het contact moeten zoeken met de schuldhulp weet het CJIB bij toekenning van de noodstop niet of iemand binnen vier maanden daadwerkelijk contact zoekt met de schuldhulp. De deskundigen zien in deze fase van de regeling een kans voor het CJIB. Deskundigen verwachten dat een *warme* overdracht tussen het CJIB en de schuldhulpverleners de doorstroming naar schuldhulpverlening kan vergroten, waarmee verergering van schuldenproblematiek kan worden voorkomen. Door deelnemers aan de noodstopregeling automatisch aan te melden bij de schuldhulpverlening, zijn zij direct in beeld bij de juiste instantie. Hierbij wordt aangegeven dat de vroegsignalering van de gemeente een belangrijke schakel is, die momenteel nog niet optimaal wordt benut.

Conclusie

Er zijn indicaties dat de betaling in termijnen en noodstopregeling bijdragen aan het verlichten van schuldenproblematiek. In vergelijking met een situatie zonder mogelijkheid tot gespreid betalen bieden de standaard- en maatwerkregeling schuldenaren de mogelijkheid een betalingspiek in één maand te vermijden. Hierdoor ervaren mensen minder acute betalingsproblemen (ook van andere betalingsverplichtingen, zoals de vaste lasten) en minder bijkomende schuldenproblematiek (met name minder stress). De verlaging van de drempel voor het kunnen treffen van een betalingsregeling draagt bij aan de verlichting van de schuldenproblematiek. Voor mensen met een laag inkomen of schuldproblemen kan de drempel van 75 euro alsnog te hoog zijn en niet passen binnen hun aflossingscapaciteit. In deze gevallen kan de noodstopregeling mensen een adempauze geven.

Hoewel onder de geraadpleegde experts de ervaring (en bekendheid) met de noodstop beperkt is, zien de deskundigen de noodstop als een welkome maatregel die het effect van een boete of geldelijke sanctie op schuldenproblematiek kan verlichten. Ook de stimulans om schuldhulp te zoeken wordt gezien als een belangrijk onderdeel om mensen toe te leiden naar hulp.

Om het beoogde effect van de regelingen met betrekking tot verlichting van schuldproblematiek te vergroten is het van belang om mensen in een eerder stadium van de schuldopbouw te bereiken. Bij schuldenaren is er namelijk een hoge drempel om hulp te vragen wanneer zij minder zelfredzaam zijn, ontwikkelingsgedrag vertonen (brieven niet meer openen), de taal niet begrijpen of de gevolgen niet kunnen overzien van aankomende verhogingen. Hierdoor stapelen de problemen zich op en kan de schuld onnodig oplopen. Om tot eerdere aanpak van schuldenproblematiek te komen zou het CJIB minder kunnen uitgaan van de zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid van de schuldenaren door hen actief eerder te dirigeren naar de juiste schuldhulp. Een meer outreachende aanpak (warme overdracht van CJIB naar gemeenten) kan worden overwogen. Daarbij is wel de kanttekening geplaatst, dat dan vooraf duidelijk moet zijn dat het voor gemeenten mogelijk is (qua capaciteit) om de extra signalering die dit oplevert daadwerkelijk op te pakken en dat er inzicht in de te verwachten effectiviteit hiervan. Vooralsnog lijkt hier niet voldoende capaciteit voor te zijn. Bovendien was men zeer aarzelend over de te verwachten resultaten in relatie tot de extra inspanningen. In het kader van dit onderzoek kan daarover ook geen voorspelling worden gedaan. Daartoe zou inzicht moeten zijn in de samenstelling van de groep die de noodstopregeling aanvraagt.

In de expertmeeting is duidelijk geworden dat er over bepaalde doelgroepen geen uitspraak kan worden gedaan omdat zij niet bekend zijn bij de schuldhulpverleners en bewindvoerders. Het is bijvoorbeeld niet bekend in hoeverre succesvol gebruik van de regelingen heeft bijgedragen aan het voorkómen van problematische schulden. Deze gebruikers zijn buiten beeld bij schuldhulpverleners. Vanuit de geraadpleegde experts is het voor deze groepen niet mogelijk om een indicatie te geven of de regelingen een verlichting van de schuldenproblematiek geven. Om hier beter zicht op te krijgen zouden deze ‘onzichtbare’ doelgroepen moeten worden betrokken in een vervolgonderzoek.

Bijlagen

A Deelnemers expertmeeting schuldenproblematiek

De volgende personen hebben deelgenomen aan de expertmeeting over schuldenproblematiek:

Naam	Functie	Organisatie
Kees Baan	Beschermingsbewindvoerder en Vestigingsmanager	Aktiva
Annemieke Bosma	Directeur, Schuldhulpverlener en Bewindvoerder	Bureau Benedictus
Erika Dekens	Procesmanager bestaanszekerheid en schulden	Divosa
Mariëlle Fleuren	Procesbegeleider Verbinden Schulddomein	VNG Realisatie
Roeland van Geuns	Emeritus lector Armoede Interventies	Hogeschool van Amsterdam
Lonneke Jaspers	Budgetcoach en bestuurslid	Jaspers Budgetcoaching en NVVBS
Monique van Kessel	Senior team Schuldregelaars	Gemeente Zwolle
Helma Koedijk - Boegheim	Consulent Schulddienstverlening	Gemeente Zwolle
Colette Kooijman	Schuldhulpverlener & Coördinator	Buurtteam Amsterdam
Albert Stolker	Schuldhulpverlener ondernemers en budgetcoach	Buurtteam Amsterdam
Linda van Vliet	Programmamanager	NVVK branchevereniging

B Begeleidingscommissie onderzoek

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit de volgende leden:

Voorzitter:

prof. dr. mr. S. Meijer, Radboud Universiteit Nijmegen, Vaksectie Strafrecht en Criminologie

Overige leden:

dr. R. Oomkens, Hogeschool Utrecht, lectoraat Schulden en Incasso

dr. A.A.T. Ramakers, Universiteit Leiden, Instituut voor Strafrecht & Criminologie

drs. R.P. Goudsmit, Ministerie van Justitie en Veiligheid, BD/DGSB/DSenS/SE

dr. ing. S. Zebregs, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC/EWB).