

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1825

Vragen van de leden **Van Nispen** (SP), **Lahlah** (GroenLinks-PvdA), **El Abassi** (DENK) en **Palmen** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over *mankementen in het huidige boetesysteem in Nederland* (ingezonden 27 maart 2024).

Antwoord van Minister Yeşilgöz-Zegerius (Justitie en Veiligheid), mede namens de Minister voor Rechtsbescherming (ontvangen 24 mei 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 1535.

Vraag 1

Bent u bekend met het boek «de Boetefabriek» van Merel van Rooy waarin is omschreven hoe verkeersboetes de Staat steeds meer zijn gaan opleveren?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Als u terugkijkt op de verkeersboetesystematiek van Nederland in het licht van de analyse van Merel van Rooy, vindt u dan ook dat de overheid hiermee is doorgeslagen, met onnodig leed en schulden als gevolg?

Antwoord 2

Het is voor ieders veiligheid van belang dat verkeersdeelnemers zich aan de verkeersregels houden. Effectieve handhaving van die regels is hiervoor essentieel. Voor een optimaal effect van de verkeersboetes is het van belang dat ze snel en zeker worden geïnd. Vorig jaar zijn ongeveer 8,4 miljoen verkeersboetes op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften opgelegd. Het overgrote deel van de mensen (84%) betaalt hun boetes ook op tijd. Voor mensen die (meer) moeite hebben met het betalen van hun verkeersboete, is het van belang dat er voldoende goede mogelijkheden zijn voor betalingsregelingen, deze regelingen laagdrempelig worden aangeboden en daadwerkelijk worden benut. Dit is van groot belang om te voorkomen dat mensen in de schulden terechtkomen of bestaande schulden toenemen.

¹ Merel van Rooy: De Boetefabriek: Hoe verkeersboetes steeds meer gingen opleveren (en wie ze moesten betalen)

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) heeft hierin een belangrijke rol. Het CJIB int verkeersboetes zo persoonsgericht mogelijk en probeert zo mogelijk (meer) schulden te voorkomen. Hierin zijn de afgelopen jaren grote stappen gezet en het CJIB werkt continu aan kwalitatieve en passende dienstverlening zodat mensen aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen.

Vraag 3

Hoeveel mensen zijn er nu «gegijzeld» geweest door de wet Mulder in de periode 1993–2018 door het systeem en kunt u uitsluiten dat kinderen uit huis zijn geplaatst doordat hun ouder werd gegijzeld?

Antwoord 3

In de periode 1998–2018 is in 93.835 zaken gijzeling is toegepast. Aangezien voor één persoon in meerdere zaken gijzeling kan zijn toegepast, kan het aantal personen lager uitvallen. Op persoonsniveau is niet het aantal personen aan te geven dat gegijzeld is geweest in de periode 1998–2018, omdat persoonsgegevens zijn geschoond in deze zaken. De cijfers van voor 1998 zijn niet meer beschikbaar.

Wij hechten er verder aan te benadrukken dat gijzeling alleen kan worden toegepast nadat hiervoor door de rechter, na vordering van de officier van justitie, een machtiging is afgegeven. Voordat een machtiging wordt afgegeven, vindt een zitting plaats waarvoor betrokkene wordt opgeroepen. Tijdens deze zitting kan betrokkene zijn of haar persoonlijke omstandigheden toelichten.

Wij kunnen niet geheel uitsluiten dat kinderen destijds uit huis zijn geplaatst doordat hun ouder werd gegijzeld. Er zijn ons echter geen zaken bekend waarbij gijzeling tot een eventuele uithuisplaatsing heeft geleid.

Vraag 4

Kunt u uitsluiten dat er vandaag de dag nog mensen betalen voor boetes waarvoor ze gegijzeld hebben gezeten en erkent u dat er sprake was van het grootschalig niet respecteren van de mensenrechten in deze gijzelingspraktijk zoals de Nationale ombudsman in 2015 concludeerde?

Antwoord 4

Ons is niet bekend dat er op dit moment mensen zijn die eerder gegijzeld zijn geweest en nu nog betalen voor de betreffende boete(s). Met de Nationale ombudsman zijn wij ervan doordrongen dat gijzeling een ultimatum remedium is. Daarom is dit proces ook zorgvuldig ingericht met een rechterlijke toets van het gijzelingsverzoek van het Openbaar Ministerie.

Vraag 5

Erkent u dat er 25 jaar lang gegijzeld is geweest zonder dat de overheid naging of iemand wel kón betalen en wat gaat u doen om het leed te erkennen en waar mogelijk recht te zetten?

Antwoord 5

De in de beantwoording van vraag 3 genoemde rechterlijke toets van de vordering tot gijzeling is er altijd geweest, ook in de periode 1993 tot en met 2018. Ruim tien jaar geleden is meer aandacht voor de toepassing van gijzeling ontstaan. Dit mede naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman. Het rapport en de bijbehorende aanbevelingen hebben geleid tot verbetermaatregelen om te voorkomen dat mensen die niet konden betalen in aanmerking zouden kunnen komen voor gijzeling.² Zo is het voor sancties op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften mogelijk gemaakt om in termijnen te betalen.

Het uitgangspunt is dat gijzeling niet wordt toegepast als iemand wel wil betalen, maar dat niet kan. Dit uitgangspunt is ook verankerd in het beleid van het Openbaar Ministerie en de beleidsregels van de Minister voor Rechtsbescherming. De betrokken overheidsinstanties moeten zich blijvend inspannen om zicht te krijgen op iemands situatie in de voorbereiding van de eventuele vordering tot gijzeling. Bij betalingsonmacht is het in het belang

² Tweede Kamer 2015–2016, 29 279, nr. 296.

van de betrokkene dat hij zijn persoonlijke situatie toelicht of laat toelichten bij de rechter.

Vraag 6

Herkent u, net als Merel van Rooy het probleem dat mensen door geldproblemen niet verzekerd zijn en bent u bereid om te kijken hoe deze mensen voor een meer schappelijk tarief verzekerd kunnen zijn als het gaat om boetes in plaats van ze een duurdere verzekering aan te bieden?

Antwoord 6

Het afsluiten van de benodigde verzekering is een eigen verantwoordelijkheid van de burger. De premies worden bepaald door de verzekeringsmaatschappijen. Indien de premie (tijdelijk) niet betaald kan worden, kan de kentekhouder ervoor kiezen om het voertuig te laten schorsen door de RDW. Het voertuig hoeft dan niet verzekerd te zijn. Ook hoeft voor het voertuig dan geen motorrijtuigenbelasting betaald te worden en het voertuig hoeft niet APK-goedgekeurd te zijn. Tijdens de schorsing mag het voertuig niet op de openbare weg staan of rijden.

Vraag 7

Wat vindt u ervan dat er volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) naar schatting 100.000 kinderen wonen in een gezin met een problematische schuld door een verkeersboete?

Antwoord 7

De cijfers van het CBS laten zien hoeveel procent van de huishoudens die kampen met problematische schulden – (onder meer) een of meerdere openstaande verkeersboetes heeft – en wat de gezinssamenstelling is. Dat wil echter niet zeggen dat de verhoogde verkeersboetes de oorzaak zijn van problematische schulden. De verkeersboetes kunnen ook zijn opgelegd en verhoogd nadat problematische schulden om andere redenen zijn ontstaan. Uiteraard is het van belang dat ongeacht de oorzaak van problematische schulden, burgers zorgvuldig tegemoet worden getreden, zonder uit het oog te verliezen waarom verkeersboetes zijn opgelegd en dat deze moeten worden betaald. Het CJIB heeft hiervoor volop aandacht, onder meer door verkeersboetes persoonsgericht te innen.³ Deze werkwijze toont de betrokkenheid van het CJIB met betrekking tot de ambitie van dit kabinet om de toename van geldzorgen en armoede te voorkomen. Daar komt bij dat de grootste publieke schuldeisers, waaronder het CJIB, in het samenwerkingsverband Clustering Rijksincasso samenwerken om een bijdrage te leveren aan het ontzorgen en ondersteunen van mensen met betalingsproblemen, zodat zij zo veel als mogelijk kunnen voldoen aan hun financiële verplichtingen.⁴

Vraag 8

Vindt u het feit dat het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) meer dan 300.000 betalingsregelingen per jaar afsluit, een teken dat de boetes te hoog zijn geworden?

Antwoord 8

Het feit dat er veel betalingsregelingen worden getroffen betekent niet automatisch dat de verkeersboetes te hoog zijn geworden. De financiële positie van de betrokkenen speelt hierbij vermoedelijk de grootste rol. Ook bij een lagere boete zullen mensen die vanwege hun financiële omstandigheden moeite hebben om een verkeersboete te betalen, naar verwachting een betalingsregeling treffen. Door het treffen van een betalingsregeling kan verdere ophoging van de boete worden voorkomen. Daar komt bij dat het CJIB mensen proactief, via onder meer de website, vraagt contact te zoeken als zij moeilijkheden hebben met het betalen van hun verkeersboete(s). De standaard-betalingsregelingen (circa 95% van alle getroffen regelingen) die het CJIB aanbiedt zijn helder, transparant en toegankelijk.⁵ Meer informatie

³ Tweede Kamer 2023–2024, 29 279, nr. 835.

⁴ Tweede Kamer 2023–2024, 29 279, nr. 835.

⁵ Tweede Kamer 2022–2023, 24 515, nr. 693 en de bestuurlijke reactie op het rapport met referentie: 2023-0000048811.

over de mogelijkheden om tot betaling te komen, kan ook leiden tot een toename in de aanvragen van betalingsregelingen en het treffen daarvan.

Vraag 9

Bent u bereid om de verhogingen van de bedragen bij niet betalen te koppelen aan die van het strafrecht zonder minimumbedrag in de tweede aanmaning?

Antwoord 9

Wij realiseren ons dat de verhogingenpercentages fors zijn. De daadwerkelijke hoogte van het bedrag hangt af van het initiële boetebedrag. Bij een lagere verkeersboete zal het bedrag van de verhoging bijvoorbeeld geringer zijn dan bij een hogere verkeersboete. Verhogingen kunnen als gezegd worden voorkomen door de verkeersboete op tijd te betalen of een betalingsregeling te treffen. Daarbij komt dat verhogingen een belangrijke functie hebben. Ze zijn mede bedoeld om de betaaldiscipline van burgers te verbeteren en daarmee de effectiviteit van de inning van verkeersboetes te vergroten. Uit WODC-onderzoek blijkt dat dit bijdraagt aan de betaaldiscipline.⁶

Samen met de verantwoordelijke departementen wordt in kaart gebracht welke ophogingen tijdens het invorderingstraject kunnen ontstaan. Ook het CJIB zal deelnemen aan dit door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangekondigde onderzoek naar de doelmatigheid van ophogingen. De aanmaningen bij verkeersboetes worden hierin meegenomen. Tevens worden in het onderzoek opties verkend om de schuldenoploop te verminderen, inclusief de budgettaire gevolgen daarvan. De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen zal uw Kamer informeren over de uitkomsten en opvolging van het onderzoek.

Vraag 10

Bent u bereid om, in navolging van het advies van het Openbaar Ministerie (OM), de verkeersboetes te verlagen met 30 procent om het in verhouding te brengen met het strafrecht?

Antwoord 10

De financiële gevolgen van het opvolging van dit advies zijn groot. Het gaat om een bedrag oplopend tot circa 300 miljoen euro per jaar. Het is daarom aan het nieuwe kabinet om hier een besluit over te nemen.

Vraag 11

Klopt het dat 22 Europese landen een systeem hebben van inkomensafhankelijke boetes in het strafrecht waarmee bewezen is dat dit systeem in principe uitvoerbaar is en dus ook voor Nederland, waar het draagkrachtbeginsel voor geldboetes al is vastgelegd (art. 24 Sr), maar nog niet structureel wordt uitgevoerd?

Antwoord 11

Het feit dat in andere landen een systeem van inkomensafhankelijke boetes bestaat, betekent niet automatisch dat dit ook werkt in het Nederlandse systeem. Dit komt onder meer doordat verreweg de meeste verkeersboetes in Nederland opgelegd worden op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en niet op basis van het strafrecht. De Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften is gebaseerd op kentekenaansprakelijkheid waarmee een zeer snelle en effectieve afhandeling van de overtredingen gerealiseerd wordt. Bovendien wordt de strafrechtketen hiermee ontlast. Kentekenaansprakelijkheid verhoudt zich niet goed met inkomensafhankelijke boetes. Het wordt dan van groot belang om vast te stellen wie precies de overtreding begaan heeft, omdat dit grote gevolgen voor het boetebedrag kan hebben. Dit is lastig bij een constatering op kenteken, want alleen bij een staandehouding is direct met zekerheid te zeggen wie de bestuurder was.

Overwogen zou dan moeten worden om alle geautomatiseerde handhavingsmiddelen te vervangen door middelen waarmee vanaf de voorkant wordt

⁶ WODC-onderzoek 2020.

geflitst om bij een constatering op kenteken vast te kunnen stellen wie de daadwerkelijke bestuurder was. Dit zou een kostbaar en langdurig (verander)traject zijn. Bovendien moet dan nog steeds in alle zaken nader onderzoek worden gedaan naar wie de bestuurder was, zoals dat nu ook al in het strafrecht gebeurt bij overtredingen die op kenteken zijn geconstateerd, alleen een foto van de voorzijde is daarvoor niet voldoende om dit met zekerheid vast te kunnen stellen. Dit zou een forse extra belasting van de strafrechtketen betekenen.

Overigens kan er bij boetes die worden opgelegd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, indien er in beroep wordt gegaan, in bepaalde gevallen wel rekening gehouden worden met de draagkracht van de betrokkenen

Vraag 12

Bent u bereid om de boetes onder de wet Mulder te maximeren tot 150 euro en voor hogere boetes dit onder te brengen in het strafrecht, zodat daar rekening kan worden gehouden met draagkracht of een dagboetestelsel kan worden ingevoerd?

Antwoord 12

Het overhevelen van alle boetes onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften met een bedrag boven de 150 euro naar het strafrecht, betekent een forse extra belasting van de strafrechtketen. De strafrechtketen is nu al overbelast. Dit zal er daarom naar verwachting toe leiden dat steeds meer zaken niet tijdig afgehandeld kunnen worden of uiteindelijk zelfs eindigen in een sepot. Hiermee komt de efficiënte en effectieve sanctionering die we nu met de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften kennen, in gevaar. Bekend is dat hoe sneller een straf wordt opgelegd hoe groter het effect ervan is. Ook zouden hiermee redelijk lichte verkeerszaken andere zaken, bijvoorbeeld zedenzaken of ondermijningszaken, in het strafrechtketen verdringen. Bovendien kan er, zoals ook vermeld in het antwoord op vraag 11, bij boetes die worden opgelegd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, indien er in beroep wordt gegaan, in bepaalde gevallen nu ook al rekening gehouden worden met de draagkracht van de betrokkenen.

Vraag 13

Bent u bereid om te onderzoeken hoe inkomensafhankelijke boetes op zwaardere overtredingen voor een systeem zouden kunnen zorgen waarin boetes een veel minder grote last leggen op het inkomen van lagere inkomens, gezien de scheve verhoudingen nu?

Antwoord 13

Zwaardere overtredingen worden in het strafrecht afgedaan. Door rechters wordt bij het opleggen van de sanctie veelal al rekening gehouden met de draagkracht van de verdachte. Tegen het introduceren van inkomensafhankelijke boetes voor de zwaarste overtredingen binnen de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften gelden dezelfde argumenten als in het antwoord op vraag 11 benoemd.

Vraag 14

Wilt u kijken naar het invoeren van een kosteloze betalingsherinnering voor de betaling van boetes, net als wordt geëist van private schuldeisers en zoals geadviseerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) in 2020? (Kamerstuk 29 279, nr. 593)

Antwoord 14

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de Kamerbrief over de geüpdatete Rijksincassovisie aangekondigd dat de mogelijkheid van het standaard versturen van een kosteloze betalingsherinnering onderdeel uitmaakt van het hiervoor genoemde onderzoek naar de doelmatigheid van ophogingen.⁷

⁷ Tweede Kamer 2023–2024, 24 515, nr. 724.

Vraag 15

Kunt u aangeven hoeveel er is gevorderd aan aanmaningen vorig jaar, hoeveel verzekeringsboetes er zijn uitgeschreven en hoeveel er is gevorderd aan initiële boetes en uiteindelijk is gevorderd na aanmaningen? Kunt u de verzekeringsboetes uitsplitsen naar de boetes voor langzaamrijdende landbouwvoertuigen?

Antwoord 15

Sanctie	Aantal Wahv-boetes (2023)	Totaal initieel boetebedrag (in euro's ¹)	Totaalbedrag eerste wettelijke verhoging (in euro's ²)	Totaalbedrag tweede wettelijke verhoging (in euro's ³)
Alle Wahv-boetes	8,4 miljoen	Circa 764 miljoen	Bijna 59 miljoen	Bijna 92 miljoen
Wahv-boetes voor alle categorieën onverzekerde voertuigen	116.000	Ruim 44 miljoen	Bijna 12 miljoen	Ruim 25 miljoen
Wahv-boetes voor langzaamrijdende landbouwvoertuigen	13.000	Circa 3,3 miljoen	Circa 300.000	Ruim 400.000

¹ Deze bedragen zijn exclusief de wettelijke administratiekosten en inclusief inmiddels ingetrokken verkeersboetes en vernietigde verkeersboetes na ingesteld bij het Openbaar Ministerie op de peildatum 7 april 2024.

² Dit bedrag komt bovenop het nog te betalen boetebedrag en de administratiekosten.

³ Dit bedrag komt bovenop het openstaande, verhoogde boetebedrag.

Gelet op de peildatum (7 april 2024) kan het vorderingsbedrag aan boetes nog onderhevig zijn aan wijzigingen en is op dit moment nog niet voor alle boetes uit 2023 al een eerste of tweede aanmaning gestuurd (indien de opgelegde boete en administratiekosten niet tijdig en/of volledig wordt betaald).⁸

Vraag 16

Klopt het dat de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften op dit moment voor het eerst in zijn geheel wordt geëvalueerd en wanneer kunnen wij de resultaten van dit onderzoek verwachten?

Antwoord 16

Ja, dit klopt. Het WODC start binnenkort met de evaluatie van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. De uitkomsten van het onderzoek worden in 2025 verwacht.

Vraag 17

Wordt er in de lopende evaluatie ook gekeken naar de vraag of de rechtsbescherming van mensen in de loop der jaren voldoende is gewaarborgd bij het gebruik van deze wet? Zo niet, op welke manier wordt dat dan in kaart gebracht?

Antwoord 17

Ja. Het doel van de invoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften was om vereenvoudiging aan te brengen in de wijze van afdoening van enkele veelvoorkomende verkeersovertredingen van lichte aard. Eén van de uitgangspunten bij de invoering was dat de nieuwe wijze van handhaving diende om een deugdelijke rechtsbescherming van de betrokkene te waarborgen. In de evaluatie wordt gekeken of deze doelstelling behaald is.

Vraag 18

Komt er met deze evaluatie ook een antwoord op de vraag hoeveel mensen gegijzeld zijn, of de verhoogde aanmaningen nog in de verhouding staan tot het vergrijp, hoe vaak auto's buiten gebruik zijn gesteld en vernietigd zijn, en welke alternatieven er zijn voor dwangmaatregelen of hoge (inkomsenafhankelijke) geldboetes?

⁸ Zo kan het vorderingsbedrag nog wijzigen vanwege bijvoorbeeld ingesteld beroep bij het Openbaar Ministerie.

Antwoord 18

Nee. Deze wetsevaluatie ziet op de bredere vraag of de afdoening van verkeersvoorschriften conform de doelen van de wet gebeurt en of zowel de inrichting van de wet zelf als de uitvoering daarvan efficiënt en effectief zijn. Zoals bij de beantwoording van vraag 9 is aangegeven, is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek aangekondigd naar de doelmatigheid van ophogingen. Daarbij wordt in kaart gebracht welke ophogingen tijdens het invorderingstraject kunnen ontstaan en worden opties verkend om de schuldenoploop te verminderen. De aanmaningen bij verkeersboetes worden in dit onderzoek meegenomen.