



t.a.v. De Minister van Justitie en Veiligheid

Directoraat-Generaal

**Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Fraude en bijz. strafrecht

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

Datum

1 april 2025

Onze referentie

6300040

Afstemming met

IenW, FEZ, DJWZ en OM

Bijlage(n)

2

nota

Beleidsreactie rapport 'Boetestelsels in balans'

Bijlage(n)

1. Kabinetsreactie rapport 'Boetestelsels in balans'
2. Rapport 'Boetestelsels in balans'
3. Bijlage bij nota opvolging rapport 'Boetestelsels in balans'

1. Aanleiding

- Het openbaar ministerie (hierna: OM) heeft in het kader van de indexering van de verkeersboetes voor het jaar 2023 in een brief van 23 juni 2022 aangegeven dat er een disbalans tussen de verschillende sanctiestelsels is ontstaan. Het OM heeft vervolgens op verzoek van uw ambtsvoorganger onderzoek uitgevoerd naar de omvang van deze disbalans, de oorzaken hiervan en de scenario's voor mogelijke oplossingen.
- Eind mei 2023 is het rapport 'Boetestelsels in balans' door het OM opgeleverd. In het rapport wordt geconcludeerd dat er op verschillende punten een problematische disbalans tussen de boetestelsels is ontstaan, met name door de in het verleden doorgevoerde beleidsmatige verhogingen van de verkeersboetes bovenop de reguliere indexering. In de afgelopen periode zijn verschillende opties voor opvolging van de adviezen verkend en besproken met het ministerie van IenW en het OM. Dit heeft geleid tot bijgevoegde concept-kabinetsreactie op het rapport.
- Tijdens het commissiedebat strafrechtelijke onderwerpen op 4 september jl. heeft u toegezegd in de kabinetsreactie op dit rapport ook nader in te gaan op de vraag waarom de verkeersboetes jaarlijks aan de hand van het inflatiecijfer worden geïndexeerd.

2. Geadviseerd besluit

- Met deze nota wordt u geïnformeerd over de scenario's die doorlopen zijn voor de opvolging van het rapport 'Boetestelsels in balans'.
- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met bijgevoegde kabinetsreactie, waarin wordt toegelicht welke beperkte opvolging er gegeven kan worden aan de adviezen uit het rapport.
- Indien u instemt wordt de kabinetsreactie conform afspraken vorig jaar met IenW in de CBJ en MR ter besluitvorming geagendeerd. Om de kabinetsreactie nog voor het volgende Commissiedebat verkeersveiligheid (11 juni) en voor de geplande start van de voorhang voor het indexeringsbesluit 2026 naar de Kamer te kunnen sturen, dient deze uiterlijk 14 april om 12.00 uur bij de CBJ aangeleverd te worden.

3. Kernpunten

- Gezien de hoge kosten (oplopend tot 300 miljoen per jaar) die gepaard gaan met het conform het advies uit het rapport 'Boetestelsels in balans' volledig oplossen van de disbalans en het feit dat deze kosten op de begroting van JenV moeten worden gedekt, maar daarvoor geen dekking kan worden gevonden zonder vergaande bezuinigingen op de uitvoerende JenV onderdelen, is er de afgelopen periode bekeken op welke wijze er op een budgetneutrale manier (deels) opvolging gegeven zou kunnen worden aan het rapport.
- Gekeken is daarbij naar de volgende mogelijkheden:
 1. Intensivering van de geautomatiseerde handhaving en met de meeropbrengsten daarvan een boeteverlaging compenseren.
 2. Het verlagen van de hoogste verkeersboetes en de kosten hiervan compenseren met het verhogen van de boetes voor de lichtste overtredingen.
- Het OM heeft op beide opties negatief geadviseerd.
- De minister van IenW heeft aangegeven ook geen voorstander te zijn van de tweede optie.
- U wordt daarom geadviseerd beide opties niet door te voeren. Dit heeft echter als gevolg dat de bestaande disbalans in stand wordt gehouden.
- In reactie op de overige aanbevelingen uit het rapport worden in de kabinetsreactie wel de volgende acties aangekondigd:
 - De start van het indexeringsproces wordt vervroegd zodat er gedurende de wijzigingsprocedure ten behoeve van het beoogde indexeringsbesluit meer ruimte ontstaat voor overleg met het OM en de minister van IenW en voor debat met de Kamer.
 - Er wordt – in overleg met het OM – geïnventariseerd welke wettelijke grensbedragen (denk aan een wettelijk bepaald bedrag vanaf wanneer hoger beroep mogelijk is), die niet automatisch mee geïndexeerd worden, nu een probleem opleveren. Vervolgens zal bekeken worden of er een wetgevingstraject kan worden opgestart om deze bedragen aan te passen.
 - Er zal nader onderzoek worden gedaan naar de verhouding tussen de hoogte van de verkeersboetes en de hoogte van de boetes die door rechters worden opgelegd voor andere commune delicten.
- Tot slot wordt naar aanleiding van een toezegging die u heeft gedaan tijdens het commissiedebat strafrechtelijke onderwerpen op 4 september 2024, toegelicht waarom het indexeren van de verkeersboetes als gevolg van inflatie nodig en logisch is.

In de bijlage is een uitgebreide toelichting opgenomen met daarin de conclusies en aanbevelingen uit het OM rapport, de scenario's die zijn verkend om die op te volgen en waarom deze wel en niet opgevolgd kunnen worden.

4. Toelichting

4.1 Uitkomsten van het rapport

Het belangrijkste onderdeel van het rapport ziet op de geconstateerde disbalans tussen de boetestelsels. Er is een interne disbalans in het feitgecodeerde stelsel ontstaan tussen de (verkeers)boetes op grond van Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wahv) en de strafrechtelijke (verkeers)boetes voor zwaardere (verkeers)overtredingen waarvoor een strafbeschikking wordt opgelegd. Daarnaast is er een externe disbalans tussen het feitgecodeerde stelsel (Wahv en strafbeschikkingen voor zwaardere (verkeers)overtredingen) en andere strafrechtelijke boetes ontstaan.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Fraude en bijz. strafrecht

Datum
1 april 2025

Onze referentie
6300040

Om de interne disbalans op te lossen heeft het OM geadviseerd om de Wahv-boetes in 2024 en 2025 niet te indexeren zodat deze weer gelijkgetrokken konden worden met de straftarieven doordat het OM die in 2024 en 2025 wel zou indexeren. Inmiddels zijn de Wahv-boetes vorig jaar echter opnieuw verhoogd (in totaal met 10% inclusief de indexering) terwijl de straftarieven vorig jaar alleen geïndexeerd zijn (5,7%). De interne disbalans is hiermee verder vergroot. Dit jaar zijn zowel de Wahv-boetes als de strafrechtelijke (verkeers)boetes binnen het feitgecodeerde stelsel met 3,2% geïndexeerd, waarmee het probleem dus in stand is gehouden. Om de disbalans onder punt 2 op te lossen wordt door het OM geadviseerd alle boetes in het feitgecodeerde stelsel te verlagen met 25 tot 30%.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Fraude en bijz. strafrecht

Datum
1 april 2025

Onze referentie
6300040

Overige aanbevelingen die in het rapport worden gedaan zijn:

- Voorkom verschillen in indexering door een heldere overlegstructuur, met vaste advisering door de Commissie Feiten en Tarieven en de Landelijke Commissie Strafvorderingsrichtlijnen.
- Indexeer met ingang van 2024 tweejaarlijks in de even jaren, om aan te sluiten bij de indexering van de wettelijke boetecategorieën.
- Indexeer de wettelijke grensbedragen en/of maak aanpassing middels een algemene maatregel van bestuur mogelijk.
- Onderzoek de proportionaliteit van de straffen van het feitgecodeerde stelsel, de verhouding tussen de verschillende sanctiestelsels en in het bijzonder de verhouding met de rechterlijke straftoemeting.

4.2 Financiële overwegingen

- De adviezen in het rapport van het OM hebben grote financiële consequenties, gelet op de totale jaarlijkse boeteopbrengsten. Het gaat naar verwachting om een bedrag van rond de € 300 miljoen per jaar voor het oplossen van de reeds ontstane disbalans. Dit geldt zowel voor het verlagen van de verkeersboetes, als uiteindelijk ook voor de optie waarbij de boetes een aantal jaar niet geïndexeerd worden om zo uiteindelijk hetzelfde effect te bereiken.
- Ook het advies om tweejaarlijks te indexeren heeft financiële gevolgen. Doordat er hiermee steeds een jaar niet wordt geïndexeerd en er steeds een verhoging over een verhoging mist, zijn hier ook kosten mee gemoeid. Uitgaande van een jaarlijkse indexering met 2% gaat het om een bedrag van gemiddeld zo'n € 10 miljoen per jaar. MinFin heeft aangegeven dat de kosten die voortvloeien uit het geheel of gedeeltelijk opvolgen van de adviezen van het OM binnen de begroting van JenV moeten worden gedekt omdat het bij de opvolging van deze adviezen om een beleidskeuze van JenV gaat en niet om een autonome ontwikkeling met invloed op de boeteopbrengsten (deze kosten worden wel generaal gedekt).
- De maatregelen die in de kabinetsreactie worden aangekondigd hebben geen financiële consequenties.

4.3. Oplossen van de reeds ontstane disbalans

Omdat de kosten die gepaard gaan met het oplossen van de disbalans niet zomaar op de begroting van JenV gedekt kunnen worden, is gekeken naar manieren om op een budgetneutrale wijze opvolging te kunnen geven aan de adviezen.

4.3.1 Intensivering van de geautomatiseerde handhaving

Met het OM is bekeken of de kosten die gepaard gaan met het niet indexeren of verlagen van de verkeersboetes, gecompenseerd kunnen worden met een intensivering van de geautomatiseerde verkeershandhaving. Door extra vaste flitspalen, flexflitsers en focusflitsers aan te schaffen zou de pakkans en daarmee

de verkeersveiligheid vergroot kunnen worden en zouden de boeteopbrengsten tegelijkertijd, ondanks de lagere boetebedragen, gelijk kunnen blijven. Deze suggestie is door het lid Grinwis (CU) ook gedaan tijdens het laatste commissiedebat Verkeersveiligheid op 19 februari jl. U heeft toen toegezegd deze optie mee te nemen bij de opvolging van het rapport.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Fraude en bijz. strafrecht

Het OM heeft echter aangegeven om meerdere redenen geen mogelijkheden voor deze intensivering zien. De belangrijkste bezwaren zien op het gebrek aan capaciteit om een dergelijke uitbreiding te realiseren en de extra druk die dit oplevert voor de strafrechtketen. De uitgebreide argumentatie en ambtelijke reactie hierop vindt u in de bijlage.

Datum
1 april 2025

Onze referentie
6300040

In de kabinetsreactie wordt wel aangegeven dat er de komende jaren gemonitord zal blijven worden of er ruimte ontstaat om het aantal geautomatiseerde handhavingsmiddelen toch uit te breiden. Daarbij hoeft het niet perse direct te gaan om een verlaging van 30%. De boetes zouden dan ook met een kleiner percentage verlaagd kunnen worden.

4.3.2 Verhogen van de boetes voor de lichte verkeersovertredingen

Een andere mogelijkheid is het verhogen van de boetes voor de lichtste overtredingen binnen de Wahv zodat er financiële ruimte beschikbaar komt om de hogere boetes binnen de Wahv te verlagen. Hiermee zou de interne disbalans tussen de Wahv-boetes en straftarieven kunnen worden verbeterd. Met name bij de hoogste boetes onder de Wahv is nu sprake van een grote disbalans ten opzicht van de straftarieven.

Het OM heeft echter ook op deze optie negatief geadviseerd omdat hiermee de systematiek van het Tarievenhuis binnen de Wahv volgens het OM wordt verstoord. Ook de minister van IenW heeft in het overleg dat u hierover met hem heeft gehad op 24 januari jl. aangegeven geen voorstander te zijn van het verhogen van de laagste verkeersboetes. Het is ook de vraag of het verhogen van de boetes voor de lichtste overtredingen, hoewel met een gering bedrag, op steun van de Kamer kan rekenen. In dit scenario zou bovendien de externe disbalans niet worden verbeterd. Alles overwegende wordt u daarom geadviseerd dit scenario niet door te voeren.

4.4. Voorkomen van verergering van de disbalans

De overige aanbevelingen uit het rapport zien vooral op maatregelen om een verdere verergering van de disbalans te voorkomen.

4.4.1 Creëren overlegstructuur

Voor het bewaken van de interne balans van het verkeersboetestelsel is het volgens het OM van belang dat er een duidelijke overlegstructuur is tussen de Minister (het ministerie) en het OM.

Om (deels) opvolging te geven aan dit advies wordt voorgesteld de wijzigingsprocedure voor de indexering van de verkeerboetes vanaf dit jaar eerder te starten. Tot nu toe werd voor de jaarlijkse indexering gebruik gemaakt van de CPI van juni, die begin augustus definitief bekend wordt gemaakt door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Hierdoor is de planning om de jaarlijks beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari te halen erg krap. Daarom wordt voorgesteld om vanaf nu voor de indexering telkens de CPI van maart te gaan

gebruiken. Op deze manier ontstaat er meer ruimte voor overleg tussen het ministerie en het OM, maar ook voor overleg met het ministerie van IenW. De minister van IenW is medeondertekenaar van het indexeringsbesluit en ook hij heeft de wens geuit om meer ruimte in te bouwen in de wijzigingsprocedure.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Fraude en bijz. strafrecht

4.4.2 Tweejaarlijks indexeren

Er zijn geen juridische belemmeringen om over te gaan naar tweejaarlijks indexeren, zoals geadviseerd door het OM. Door in plaats van jaarlijks tweejaarlijks te indexeren, kan worden aangesloten bij de tweejaarlijkse indexering van de wettelijke boetecategorieën, zoals opgenomen in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Datum
1 april 2025

Onze referentie
6300040

Het OM verwacht bovendien dat hierdoor grote schommelingen in de indexering aan de hand van de CPI kunnen worden gedempt. Bij tweejaarlijks indexeren zou de verhoging wellicht op een redelijker gemiddeld percentage per jaar uitkomen, maar hier staat tegenover dat de boetes dan eens per twee jaar juist met een grotere stap omhoog gaan, wat voor extra maatschappelijke en politieke onrust kan zorgen. Met het oog hierop en de eerder in deze nota reeds genoemde financiële consequenties (kosten gemiddeld 10 miljoen per jaar), wordt geadviseerd dit advies niet over te nemen.

4.4.3 Indexering van wettelijke grensbedragen

Het OM adviseert verschillende wettelijke grensbedragen standaard mee te indexeren met de boetebedragen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bedrag vanaf wanneer een boete wordt opgenomen in de justitiële documentatie of het bedrag waarboven hoger beroep tegen een Wahv-boete mogelijk is.

U wordt geadviseerd om dit advies niet op te volgen, omdat het hierbij gaat om de afgrenzing van strafvorderlijke bevoegdheden en rechten. Net boven of net onder het bedrag zitten heeft grote processuele gevolgen. Het risico is dat als dit wegens indexering jaarlijks zou veranderen, dit tot onduidelijkheden en complicaties in de praktijk kan leiden. Dit wordt in de kabinetsreactie toegelicht.

Wel is het mogelijk om deze wettelijke grensbedragen incidenteel bij te stellen door het aanpassen van de wet. Momenteel staat de vraag uit bij het OM welke grensbedragen op dit moment een probleem opleveren en naar welk bedrag deze grensbedragen aangepast zouden moeten worden. Op basis van de input van het OM zal worden besloten of hiervoor een wetgevingstraject zou kunnen en moeten worden opgestart. U wordt geadviseerd in de kabinetsreactie op te nemen dat u bekijkt of bepaalde grensbedragen opgehoogd moeten en kunnen worden.

4.4.4 Onderzoek naar de proportionaliteit van de straffen

De externe disbalans kan verbeterd worden door verlaging van de verkeersboetes, maar ook doordat de boetes die door rechters voor commune delicten worden opgelegd omhoog zouden gaan. Daar heeft u echter geen invloed op in verband met de rechterlijke straftoemingsvrijheid. Wel wordt u geadviseerd om naar aanleiding van de aanbevelingen in het rapport nader onderzoek te doen naar de verhouding tussen de verkeersboetes en de rechtelijke straftoemingspraktijk. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek kan hierover mogelijk wel het gesprek worden gevoerd met de rechtspraak, bijvoorbeeld over het op regelmatige basis aanpassen van de LOVS-oriëntatiepunten.

Naast deze aanbeveling uit het OM rapport is ook nog gekeken naar andere maatregelen die eraan zouden kunnen bijdragen dat de disbalans niet verder verergerd wordt:

4.4.5 Overhevelen tariefstelling Wahv-boetes naar het OM

Het ontstaan van verdere disbalans zou tegengegaan kunnen worden door één partij, die niet gebonden is aan het dekken van de overheidsbegroting met opbrengsten, verantwoordelijk te maken voor het bepalen van de tarieven van de verkeersboetes en de strafrechtelijke boetes. Daarom is gekeken naar de optie om de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de hoogte van de Wahv-boetes over te dragen van u naar het OM. In die situatie zou het OM zowel ten aanzien van de Wahv als de strafrechtelijke overtredingen het sanctiebedrag bepalen en beide sanctiestelsels waar nodig beter op elkaar kunnen afstemmen.

Het OM heeft hierbij echter bezwaren geuit omdat de politieke druk op verhogingen en verlagingen van de boetes dan bij het OM komt te liggen. Het OM heeft aangegeven er moeite mee te hebben dat in dit scenario de reeds ontstane disbalans tussen de stelsels niet opgelost wordt en het OM hier op deze manier verantwoordelijk voor wordt. Het ligt namelijk in de rede dat MinFin bij de benodigde wetswijziging hiervoor garanties zal eisen dat de overheveling niet door het OM wordt aangegrepen om op korte termijn de boetebedragen (aanzienlijk) te verlagen. Daarnaast vindt het OM het niet zuiver om zowel te besluiten over de hoogte van de Wahv-boetes en tegelijkertijd de administratieve beroepen tegen deze boetes te behandelen. Tegen dit laatste argument kan echter het nodige worden ingebracht; zie hiervoor de bijlage. Zonder akkoord van het OM ligt het niet in de rede om de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de hoogte van de Wahv-boetes aan het OM over te dragen.

4.4.6 De indexering formaliseren door middel van een bijstellingsregeling

Bekeken is of de indexering van de verkeersboetes meer geformaliseerd kan worden door de procedure hiervoor vast te leggen in een bijstellingsregeling. Daarmee worden de verkeersboetes dan automatisch elk jaar geïndexeerd. Dit zou ertoe moeten leiden dat het indexeringsbesluit niet meer gebruikt kan worden voor aanvullende verhogingen. Hiervoor zou dan een apart besluit in procedure gebracht moeten worden. Geconcludeerd is echter dat dit het ook lastiger maakt om in de toekomst, indien toch gewenst, af te zien van indexering. Bovendien kan hiermee ook niet gegarandeerd worden dat de verkeersboetes niet alsnog om financiële redenen worden verhoogd. Het werpt slechts een extra drempel op. U wordt daarom niet geadviseerd de indexering van de verkeersboetes in een bijstellingsregeling vast te leggen.

4.5. Toezegging CD strafrechtelijke onderwerpen 4 september 2024

Tijdens het commissiedebat strafrechtelijke onderwerpen op 4 september 2024 heeft u de Kamer toegezegd in de kabinetsreactie op dit rapport ook toe te lichten waarom het bij inflatie logisch is om de boetes te indexeren om zo de relatieve zwaarte van de sanctie gelijk te houden. Tijdens dit debat werd de vraag gesteld of de boetes dan niet juist verlaagd zouden moeten worden omdat mensen door de inflatie al minder te besteden hebben en een verkeersboete daardoor al grotere gevolgen heeft voor de betrokkene. In de kabinetsreactie wordt toegelicht waarom indexering alsnog nodig is.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Fraude en bijz. strafrecht

Datum
1 april 2025

Onze referentie
6300040

4.6 Politieke context

De Kamer heeft zich in verschillende debatten kritisch uitgelaten over de verhoging van de verkeersboetes, zeker in relatie tot het advies van het OM in het rapport. Ook is meerdere keren gevraagd naar de opvolging van het advies van het OM. Onlangs heeft de VKC van JenV ook verzocht om een reactie op het rapport van het Instituut voor Publieke Economie over het verkeersboetebeleid. Dit rapport vertoont veel overlap met het rapport van het OM. Naar aanleiding van het verschijnen van dit rapport heeft de Kamer ook ingestemd met een plenair debat over het verkeersboetebeleid.

Het rapport van het OM is inmiddels bijna twee jaar oud en in de kabinetsreactie zal nu slechts een zeer beperkte opvolging van de adviezen kunnen worden aangekondigd. Het is daarom de verwachting dat de Kamer kritisch zal reageren. In de brief wordt toegelicht dat we de afgelopen twee jaar serieus naar mogelijkheden voor opvolging hebben gekeken. Uiteindelijk maakt de financiële klem op dit dossier het echter onmogelijk om op dit moment op de belangrijkste punten opvolging te kunnen geven aan de adviezen. Daarnaast heeft de kabinetswissel voor vertraging in het opstellen van de kabinetsreactie gezorgd.

4.7 Krachtenveld

De kabinetsreactie is afgestemd met het ministerie van IenW, het OM, FEZ en DWJZ.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Directoraat-Generaal

**Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Fraude en bijz. strafrecht

Datum

1 april 2025

Onze referentie

6300040