



Cahier 2020-5

Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahv

Instrumenten, kosten en resultaat

R.J.J. Eshuis

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Voorwoord

Het voorliggende rapport verschijnt postuum. Tot groot verdriet van mij en de WODC-collega's overleed Roland Eshuis op 20 april, volkomen onverwacht, op slechts 59-jarig leeftijd. Hij laat op het WODC een grote leegte na. Maar daarnaast is er ook een rijke erfenis van een reeks aan rapporten op zijn expertisegebied: het rechtsbestel en de rechtspraak, waarvan dit rapport het laatste van zijn hand is.

Dit rapport behandelt de inning van verkeersboetes op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). In justitieel jargon worden ze meestal aangeduid als 'Mulderzaken'. Het onderzoek is toegezegd door de Minister voor Rechtsbescherming, in reactie op debatten in de Tweede Kamer. De belangstelling voor de inning van verkeersboetes maakt deel uit van een meer algemene discussie over het incassobeleid van overheidsinstanties, in het bijzonder ten opzichte van mensen met problematische schulden. Daarnaast heeft de inning van verkeersboetes specifieke aandacht gekregen naar aanleiding van rapporten van de Nationale ombudsman, die onder meer wezen op de frequente toepassing van het dwangmiddel gijzeling.

Het rapport beziet de inning van verkeersboetes vanuit drie perspectieven: de effectiviteit van de inning, de overheidsuitgaven die gepaard gaan met die inning, en de neveneffecten, in het bijzonder met betrekking tot mensen met problematische schulden.

Bij de start van het onderzoek is, met oog op een korte rapportagermijn, gekozen voor een pragmatische aanpak. Het onderzoek maakt primair gebruik van data uit de informatiesystemen van het Centraal Justitiële Incassobureau (CJIB), literatuur en open bronnen. Op basis daarvan wordt een totaalbeeld gegeven van het inningsproces, met verbijzondering naar afzonderlijke instrumenten die voor het innen van boetes worden toegepast. Het rapport agendeert een aantal aspecten, die in het huidige onderzoek niet nader konden worden uitgediept, voor vervolgonderzoek.

Het onderzoek schetst het inningsproces voor Wahv-boetes als zeer effectief; van de rond de negen miljoen boetes die jaarlijks worden verstuurd wordt 94% uiteindelijk geïnd. De resterende zaken worden meest op inhoudelijke gronden, zoals een gehonoreerd appèl, beëindigd. In minder dan 2% van de zaken wordt het inningsproces gestaakt zonder resultaat. Het merendeel van die gevallen betreft buitenlandse verkeersdeelnemers die in Nederland een overtreding begaan.

De uitvoeringskosten verbonden aan het innen van Wahv-boetes bedragen ruim 70 miljoen euro. De helft van dat bedrag is gemoeid met de normale inning, waarvoor een betaaltermijn van acht weken geldt. De andere helft is gemoeid met de inzet van instrumenten om hen die niet binnen acht weken te betalen, tot betaling te bewegen.

Indien de verkeersboetes niet op tijd worden betaald, loopt het te betalen bedrag snel op. Na twee aanmaningen is het bedrag verdrievoudigd en loopt in verdere fases van de inning nog verder op omdat verschillende voor de inning in rekening gebrachte kosten op de overtreder worden verhaald. In het verleden konden zulke situaties ontsporen en (mede) oorzaak zijn van het escaleren van betalingsproblemen. Het huidige inningbeleid houdt beter rekening met de financiële situatie van betrokkenen. Een meer fundamentele oplossing voor de ongelukkige combinatie van schuldenproblematiek en financiële sancties kan echter niet binnen de inrichting van

het inningsproces worden gevonden. Van de Nederlandse bevolking kampt 3% met ernstige financiële problemen. De introductie van een ander type sanctie – anders dan een financiële – is wenselijk. Het zou betekenen dat de sanctie dan daadwerkelijk tot uitvoering kan worden gebracht, de kans op het escaleren van schuldensituaties verder wordt ingeperkt, en kan worden bespaard op de capaciteit en kosten die gemoeid zijn met trachten af te dwingen van betalingen door personen met problematische schulden.

Het rapport identificeert een aantal aandachtspunten voor verdere ontwikkeling van het (innings)beleid, en voor nader onderzoek.

Graag dank ik de bij dit onderzoek ingestelde begeleidingscommissie onder voorzitterschap van mr. dr. I. van den Berg, Lector Toegankelijkheid van het recht aan de Hogeschool InHolland en de interne leescommissie, bestaande uit dr. M. Blom en mr. C. van Ginkel (zie ook bijlage 1).

Prof. dr. G.J.L.M. Lensvelt-Mulders
Directeur WODC

Inhoud

Begrippen- en afkortingenlijst — 6

Samenvatting — 8

1 Doel en aanleiding van dit onderzoek — 15

- 1.1 Aanleiding van het onderzoek — 15
- 1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen — 17
- 1.3 De opzet van het onderzoek — 19
- 1.4 Leeswijzer — 22

2 Verkeersboetes en schuldenproblematiek — 23

- 2.1 De overheidsincasso in de periode 2010-2018 — 23
- 2.2 Verkeersboetes opgelegd aan mensen die niet kunnen betalen — 25
- 2.3 Motieven om (niet) te betalen — 27
- 2.4 Verkeersboetes als oorzaak van problematische schulden — 30
- 2.5 Het vroegtijdig identificeren van mensen met schulden — 31

3 Het innen van boetes, instrumenten en inningsresultaat — 34

- 3.1 Aanpak — 34
- 3.2 De inning van verkeersboetes, integraal beeld — 37
- 3.3 De effectiviteit van de instrumenten — 41

4 De schaduwwerking van de verhoging van boetes — 54

- 4.1 Veronderstelde gedragseffecten van het verhogen van boetebedragen bij niet tijdig betalen — 54
- 4.2 Wijzigingen in stelsel en inningsbeleid, tijdlijn 2010-2018 — 55
- 4.3 Veranderingen in de inningspercentages vóór en na 1 juli 2011 — 56

5 Uitgaven — 59

- 5.1 De kosten die het CJIB maakt bij de inning van Wahv-boetes — 59
- 5.2 De integrale kosten van toepassing BGS en gijzeling — 62
- 5.3 Het rendement van beslag en dwangmiddelen — 63

6 Aandachtspunten voor beleid en onderzoek — 65

- 6.1 Het rendement van de inning van Wahv-boetes — 65
- 6.2 Vervolgonderzoek — 68
- 6.3 Aanknopingspunten voor het verder optimaliseren van de inning — 70

Summary — 73

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidings- en leescommissie — 82
- 2 Methodologische bijlage — 83
- 3 De effectiviteit ingezette dwangmiddelen, 2016-2018 — 85
- 4 Processtromen afgedane zaken, september t/m december 2018 — 88
- 5 Moeilijk traceerbare burgers — 93
- 6 Inningspercentages 2010-2015, naar instroomjaar — 95

Begrippen- en afkortingenlijst

Afdoening

Deze term wordt in dit rapport gebruikt voor het beëindigen van de inningsactiviteit. Meestal is dat omdat er is betaald. Maar onder afdoeningen worden ook de gevallen gevat waarin de inningsactiviteit om een andere reden wordt beëindigd, zoals een geslaagde schuldsanering, het intrekken van een boete of het beëindigen van de inning zonder resultaat.

Betalen in termijnen (BIT)

Sinds 2015 bestaat er de mogelijkheid een betalingsregeling te treffen voor een verkeersboete. De regeling is sindsdien al enkele keren uitgebreid. De oorspronkelijke, in 2015 geïntroduceerde regeling wordt aangeduid als 'betalen in termijnen'.

Buitengebruikstelling (BGS)

Het buiten gebruik stellen van een voertuig is één van de wettelijke dwangmiddelen die kan worden ingezet om een niet-betaler tot betaling van een Wahv-verkeersboete te bewegen. Een buitengebruikstelling kan uitmonden in de verkoop of vernietiging van het voertuig. Zie de beschrijving in paragraaf 3.3.

CJIB

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is de instantie die is belast met het innen van verschillende soorten betalingen aan de overheid, waaronder strafrechtelijke boetes en verkeersboetes.

(Dwang)middel, dwangmiddel

De term '(dwang)middel' wordt in dit rapport gebruikt als verzamelnaam voor alle instrumenten die ten behoeve van de inning Wahv-verkeersboetes kunnen worden ingezet. Concreet gaat dat om aanmaningen, betalingsregelingen, verhaal met en zonder dwangbevel, inname rijbewijs, het buiten gebruik stellen van een voertuig, en gijzeling.

Wanneer het woord 'dwangmiddel' (zonder haakjes) wordt gebruikt betreft het een meer selecte groep van instrumenten, die in de wet als 'dwangmiddel' zijn vastgelegd; inname rijbewijs, het buiten gebruik stellen van een voertuig, en gijzeling.

Initiële beschikking

Deze term doelt op de brief waarmee een beboete persoon op de hoogte wordt gebracht dat hij is beboet, het te betalen bedrag en de betaaltermijn.

Inzetten van een dwangmiddel

Voor het gebruik van dwangmiddelen worden in het rapport verschillende termen gebruikt, omdat het dwangmiddel niet altijd volledig kan of hoeft te worden ingezet. Neem bijvoorbeeld het buiten gebruik stellen van een voertuig: als iemand betaalt na ontvangst van een brief met de mededeling dat zijn voertuig buiten gebruik zal worden gesteld, hoeft dat buiten gebruik stellen niet meer te worden uitgevoerd. We spreken van het 'inzetten' van een dwangmiddel als de eerste stap in de toepassing is gezet, waarbij de niet-betaler op de hoogte is gesteld dat het dwangmiddel zal worden toegepast indien de boete niet wordt betaald.

Opsporingsregister (OPS)

Opsporingsregister is de oude term voor het huidige systeem 'executie en signalering' (E&S, ingevoerd op 1 oktober 2018), waarin personen zijn geregistreerd die worden gezocht wegens een openstaande boete of sanctie. Zo'n signalering wordt bij verkeersboetes gebruikt indien van iemand geen adres bekend is, of niet wordt aangetroffen op het formele adres. In dit rapport wordt nog gesproken van 'OPS' omdat de meeste data dateren van vóór invoering van E&S). Vanwege de nieuwe wijze van registreren, zijn de cijfers uit OPS en E&S niet goed te vergelijken.

Systeemfase

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van gegevens uit het zaakvolgsysteem waarmee het CJIB de voortgang van de inning bewaakt. Zaken doorlopen in dat systeem verschillende fases: eerste aanmaning, tweede aanmaning, verhaal zonder dwangbevel, verhaal met dwangbevel, enz. Het is echter niet noodzakelijk zo dat als een zaak in bepaalde fase in het systeem heeft gestaan, het bij die fase behorende middel ook werkelijk is toegepast. Als in de rapportage wordt gesproken van zaken in een bepaalde systeemfase, dan betreft dat alle zaken die in die fase hebben gestaan, inclusief de zaken waarin het bij die fase horende middel niet is toegepast.

Verhaal met/zonder dwangbevel (deurwaarder)

Verhaal met/zonder dwangbevel zijn de door het CJIB gebruikte termen voor het innen van een boete door beslag te leggen op eigendommen van de beboete persoon. Verhaal zonder dwangbevel gebeurt door het CJIB zelf, en betekent in de praktijk dat beslag wordt gelegd op een tegoed op een bankrekening. Bij verhaal met dwangbevel wordt een opdracht aan een gerechtsdeurwaarder gegeven, die ook andere vormen van beslag kan toepassen. De deurwaarder kan ook activiteiten buiten de sfeer van 'dwang' ontplooiën, en bijvoorbeeld een afbetalingsregeling afspreken.

Vertrokken onbekend waarheen (VOW)

Indien van iemand geen adres bekend in de Basisadministratie Personen (tot 2014: Gemeentelijke Basisadministratie), wordt zo'n persoon geregistreerd als 'vertrokken onbekend waarheen'.

WAM, 30-WAM-zaken

De Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) verplicht de eigenaar van een motorvoertuig zich te verzekeren voor schade die hij – met het motorvoertuig – toebrengt aan anderen. Artikel 30 van de wet, dat wordt aangeduid als '30-WAM' heeft betrekking op onverzekerd rijden. Dit artikel kwam in 2011 onder de Wahnv te vallen.

Samenvatting

Het voorliggende rapport heeft de inning van verkeersboetes op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) als onderwerp. Het onderzoek is door de Minister voor Rechtsbescherming toegezegd aan de Tweede Kamer. Het onderzoek is gericht op de effectiviteit van de inning van verkeersboetes en de kosten die daarmee zijn gemoeid. De agendering van het onderzoek volgde uit debatten over schuldenproblematiek en de mogelijke invloed van de wijze van incasseren van boetes op het ontstaan of verergeren van probleemschulden.

De onderzoeksvragen

De vraagstelling in het onderzoek is geënt op de tekst van de toezegging aan de Kamer. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

- 1a In welke mate dragen afzonderlijke elementen (aanmaningen met verhoging van het bedrag, aanbieden betalingsregeling, bankbeslag, inschakelen gerechtsdeurwaarder, inname rijbewijs, buiten gebruik stellen voertuig, gijzeling) uit het arsenaal van instrumenten dat ter beschikking staat, bij aan de inning van verkeersboetes? Waarom zijn de verschillende instrumenten (niet of beperkt) effectief?
- 1b Hoe verhouden zich de kosten tot de opbrengst van de inzet van deze instrumenten? Idem, voor betalingsregelingen?
- 2 Wat is bekend over de relatie tussen het niet betalen van verkeersboetes, en schuldenproblematiek? Draagt het verhogen van boetes bij niet-tijdige betaling bij aan het ontstaan van schuldenproblematiek?
- 3 Welke mogelijkheden heeft het Centraal Justitiële Incassobureau (CJIB) om mensen met schuldenproblematiek vroegtijdig te kunnen identificeren, zodat daar bij de inzet van instrumenten rekening mee kan worden gehouden?
- 4a Welke aanknopingspunten levert het onderzoek om de afwikkeling van boetes te optimaliseren?
- 4b Op welke (sub)groepen van beboete verkeersovertreders zou eventueel vervolgonderzoek zich moeten richten?

De aanpak van het onderzoek

Het gevraagde onderzoek beslaat het volledige instrumentarium dat voor de inning van Wahv-boetes ter beschikking staat, met per instrument een vaststelling van de kosten en de effectiviteit. Daarbij moet specifiek aandacht worden geschonken aan de invloed op (of interferentie met) schuldenproblematiek. Gezien die brede vraagstelling, in combinatie met de behoefte aan een snel resultaat, is ervoor gekozen het onderzoek pragmatisch op te zetten. Het onderzoek is overwegend verricht door het bevragen van bij de inning gebruikte geautomatiseerde systemen. Daarbij vertalen de beperkingen die zulke systemen kennen zich één-op-één terug als beperkingen in het verrichtte onderzoek. Het nu verrichtte onderzoek brengt de grote lijnen, en samenhangen daartussen, in kaart. In eventueel vervolgonderzoek kunnen delen van het landschap verder worden ontgonnen. Met de beantwoording van onderzoeksvragen 3 en 4 wordt reeds enige richting gegeven voor een mogelijk vervolg.

De kosten die worden gemaakt bij het innen van verkeersboetes zijn geschat door (financieel) experts van de bij de inning betrokken organisaties. Het alloceren van kosten van de afzonderlijke instrumenten die bij de inning worden ingezet is geen alledaagse routine. Deze gegevens dienen als indicatief te worden opgevat. In de analyse is vooral gewerkt met zaakvolumes uit 2018. Er zijn echter ook gegevens uit andere jaren verzameld, waaruit blijkt dat de inzet van de verschillende instrumenten in het inningsproces flink varieert. En ook binnen één jaar zijn zulke fluctuaties gevonden. De implicatie is dat de aantallen waarmee in het rapport wordt gerekend als een momentopname (uit het jaar 2018) moeten worden gezien, en niet noodzakelijk een goede voorspeller zijn voor de mate waarin de verschillende instrumenten in volgende jaren (zullen) worden ingezet.

Onderzoeksvraag 1a: De effectiviteit van de inning

Het inningsresultaat

Jaarlijks worden zo'n negen miljoen verkeersboetes op basis van Wahv verstuurd. De effectiviteit van inning is hoog: 94% van de verkeersboetes wordt uiteindelijk geïnd. Van de resterende zaken wordt het merendeel om een inhoudelijke reden gesloten; vanwege een gehonoreerd bezwaar of beroep, een schuldsanering, het overlijden van de betrokkene, enz. Het percentage zaken waar de inning niet om een inhoudelijke reden stopt, maar omdat het eenvoudig niet lukt te innen, bedraagt minder dan 2% van de opgelegde boetes. Het merendeel van die gevallen betreft niet-ingezetenen (verkeersdeelnemers uit andere landen die in Nederland een verkeersovertreding begaan).

Het traject van de inning van Wahv-boetes omvat, in grote lijnen, drie fasen. Het proces begint met de 'normale' inning, waarvoor een betaaltermijn van acht weken geldt. Indien niet wordt betaald, kunnen twee aanmaningen volgen, waarbij het te betalen bedrag wordt verhoogd. Na de aanmaningen volgt de fase van 'verhaal'. In deze fase wordt getracht het openstaande bedrag te innen door beslag te leggen op financiële middelen of bezittingen. De eerste stap in deze fase is het leggen van beslag op een banktegoed, door het CJIB. Heeft die stap geen resultaat, dan kan de zaak worden overgedragen aan een gerechtsdeurwaarder, die over ruimere (beslag)mogelijkheden beschikt. De gerechtsdeurwaarder brengt vaak een huisbezoek, kan de betaalcapaciteit vaststellen en eventueel een afbetalingsregeling afspreken. Na de fase van 'verhaal' kan nog de inzet van dwangmiddelen volgen. De Wahv specificeert drie dwangmiddelen om de betaling van een Wahv-boete af te dwingen: de inname van een rijbewijs, het buiten gebruik stellen van een voertuig (BGS), en gijzeling.

Van de opgelegde boetes wordt 84% binnen de oorspronkelijke termijn van acht weken geïnd. In de fase van aanmaningen en het verhogen van de boete stijgt dat percentage met 7 procentpunt, tot 91%. De fase van verhaal voegt daar nog 2 procentpunt aan toe, de fase van dwang 1 procentpunt.

Inningspercentages van afzonderlijke instrumenten

In het onderzoek is de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten vastgesteld door vast te stellen in welk percentage van de gevallen waarin het betreffende instrument werd ingezet, de boete werd betaald. De aldus berekende inningspercentages (over het jaar 2018) zijn als volgt:

- initiële boete: 84%;
- eerste aanmaning (met verhoging van de boete): 42%;
- tweede aanmaning (met verhoging van de boete): 19%;
- verhaal zonder dwangbevel: 55%;
- verhaal met dwangbevel: 59%;

- inname rijbewijs: 23%;
- buiten gebruik stellen voertuig: 33%;
- gijzeling: 26%.

Over het algemeen vindt de inzet van de verschillende instrumenten plaats in de volgorde van de bovenstaande opsomming. Hierbij moet worden bedacht dat naar mate men verdere in het proces is, de resterende gevallen (nog niet betaalde boetes) steeds lastiger te innen worden.

De berekening van de effectiviteit kent beperkingen. Een belangrijk punt is dat uit de systeemdata niet kan blijken in hoeverre mensen anticiperen op de inzet van een instrument (en om die reden tot betaling overgaan). Stel dat iemand vreest voor het buiten gebruik stellen van zijn voertuig, en (daarom) tot betaling overgaat in de fase van inname rijbewijs. In de systeemdata zal dan zichtbaar zijn dat de betaling is ontvangen in de fase van inname rijbewijs en het resultaat zal aan dat dwangmiddel worden toegerekend.

Betalingsregelingen

Betalingsregelingen, geïntroduceerd in 2015, konden in dit onderzoek nog niet grondig worden geëvalueerd. Het rapport vermeldt wel gunstige, tussentijdse resultaten. De gegevens over betalingsregelingen zijn, omdat ze worden geregistreerd in een geautomatiseerd systeem dat los staat van voor verdere inning gebruikte systeem, niet goed te linken aan de eerder genoemde instrumenten die voor de inning ter beschikking staan.

Het verhogen van boetes bij aanmaningen

In 2011 vond een wetswijziging plaats, waarbij het te betalen bedrag, indien een verkeersboete niet direct werd betaald, fors werd verhoogd. Dat zou de betalingsdiscipline moeten vergroten. Om vast te stellen of dat effect optreedt zijn inningsgegevens van vóór en na de invoering van deze wetswijziging vergeleken. Daaruit blijkt dat in de jaren na die wetswijziging, het percentage boetes dat binnen de oorspronkelijke termijn werd betaald, inderdaad steeg, met bijna 2 procentpunt. Het vooruitzicht dat zo'n boete bij het niet tijdig betalen fors wordt verhoogd, lijkt dus inderdaad tot een beter betaalgedrag te leiden.

Tweede aanmaning en inname rijbewijs

Omdat elk van de instrumenten, als het wordt ingezet, tot inning van tot dat moment nog niet betaalde boetes leidt, kan elk van de instrumenten als 'effectief' worden beschouwd. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de overweging dat naar mate men verder komt in het inningsproces, de nog te innen zaken steeds lastiger worden. De inningspercentages bij de tweede aanmaning (19%) en de inname van het rijbewijs (23%) blijven beduidend achter ten opzichte van de andere instrumenten. Dat in reactie op het versturen van de tweede aanmaning relatief weinig boetes worden betaald laat zich gemakkelijk verklaren. Het verdubbelen van het te betalen bedrag bij de tweede aanmaning is vooral een prikkel om het niet op de tweede aanmaning aan te laten komen. Komt het toch tot een tweede aanmaning, dan bereikt het boetebedrag zijn hoogste punt (een verdrievoudiging van het oorspronkelijke bedrag). Vanaf dat moment is de prikkel tot snel betalen minder sterk. De gemeten effectiviteit van dit instrument blijkt nog gunstig te worden beïnvloed door de inning van boetes in het buitenland. Boetes die voor inning worden overgedragen aan zusterorganisaties in het buitenland blijven in de Nederlandse registratie in de fase van de tweede aanmaning staan. Worden de buitenlandse inningen in deze fase buiten beschouwing gelaten, dan resulteert een inningspercentage van 18%.

Van het middel 'inname rijbewijs' lijkt geen sterke prikkel tot betalen uit te gaan. Het instrument bestaat er uit dat betrokkene een brief krijgt waarin een periode van vier weken is gespecificeerd gedurende welke de persoon in kwestie niet mag rijden. Hoewel er ook in de brief staat het rijbewijs moet worden opgestuurd, gebeurt dat in de praktijk weinig, en mits men niet achter het stuur wordt betrapt heeft dat geen gevolgen. Ook als er geen rijbewijs is opgestuurd wordt het dwangmiddel, na het verloop van de termijn van vier weken, geacht te zijn toegepast. De inname is dan beëindigd, en het rijbewijs weer geldig.

Verschuiving van gijzeling naar BGS

Het gebruik van het dwangmiddel gijzeling is, ten opzichte van vijf jaar geleden, drastisch teruggebracht. Daarbij heeft een verschuiving plaatsgevonden naar het toepassen dwangmiddel buiten gebruik stellen (van een voertuig). In veel gevallen is dit het laatste dwangmiddel dat voor het innen van een openstaande boete kan worden ingezet. Het wordt dan ook veelvuldig ingezet. In een derde van de gevallen leidt de inzet van dit dwangmiddel ertoe dat de boete alsnog wordt betaald.

Onderzoeksvraag 1b: Kosten en rendement van de inning

De totale kosten die gemoeid zijn met innen van Wahv-boetes bedragen zo'n 70 miljoen euro. De helft van dat bedrag is gemoeid met het versturen en innen van de initiële boetes. De andere helft wordt besteed aan het innen van de circa 1,2 miljoen boetes die niet op tijd worden betaald. Het grootste deel van die kosten vallen bij het CJIB (51 miljoen) en politie (18 miljoen). De instrumenten die bij de inning worden ingezet zijn over het algemeen 'rendabel' te noemen, vanuit het perspectief dat de opbrengst (aan geïnde boetes) groter is dan de kosten die zijn verbonden aan het gebruik van de instrumenten. Er zijn twee uitzonderingen: de dwangmiddelen buiten gebruik stellen en gijzeling. Bij die instrumenten overschrijden de kosten van het toepassen ervan de opbrengst aan geïnde boetes. Vooral BGS springt eruit; ruim 21 miljoen euro aan kosten, die vooral voortkomen uit het capaciteitsbeslag dat dit dwangmiddel legt op de politie. Het totale boetebedrag bij de inzet van dit middel wordt geïnd wordt geraamd op 12 miljoen euro. Daarnaast berokkent het middel schade aan de eigenaren van de voertuigen; indien ze niet (kunnen) betalen, wordt hun voertuig verkocht of vernietigd. Gezien de geringe waarde van veel van de buiten gebruik gestelde voertuigen geldt vaak dat laatste. Over heel 2018 werd voor 9.500 openstaande boetes een voertuig verkocht of vernietigd. In geval vernietiging wordt het openstaande boetebedrag verhoogd met de kosten van afvoeren, opslag en vernietiging van het voertuig. Bij verkoop worden zo mogelijk het boetebedrag en de extra kosten die gemoeid zijn met het afvoeren, opslaan en verkopen geïnd uit de opbrengst van het voertuig.

Voor het dwangmiddel gijzeling bedroegen de uitvoeringskosten in 2018 1,7 miljoen euro, met een opbrengst aan geïnde boetes van rond de € 800.000.

Bij deze berekeningen van het rendement speelt een belangrijke rol dat de boetebedragen in de inningsfase zijn verdrievoudigd. Zou dat niet zijn gebeurd, dan zou de opbrengst van de geïnde boetes slechts een derde bedragen van de hier genoemde bedragen.

Onderzoeksvraag 2: De relatie tussen verkeersboetes en schuldenproblematiek

Er zijn zo'n 1,35 miljoen Nederlanders met betalingsproblemen. Voor hen is een geldboete een type sanctie waar niet, of moeilijk aan kan worden voldaan. Op basis van de beschikbare gegevens valt niet goed vast te stellen hoeveel verkeersboetes

er jaarlijks terechtkomen bij mensen met betalingsproblemen. Het valt aan te nemen dat de groep mensen met ernstige betalingsproblemen is ondervertegenwoordigd in de groep van ontvangers van verkeersboetes. Van de 545.000 verkeersboetes die niet (volledig) worden geïnd, kan worden vastgesteld dat 3% (16.000 zaken, 2018) verband hielden met schuldsaneringen; van 219.000 niet geïnde boetes (40,2%) valt met zekerheid vast te stellen dat schuldenproblematiek niet de reden is van niet (volledig) kunnen innen van boete. Als aan het onderzoek enige indicatie moet worden ontleend voor de mate waarin Wahv-boetes worden opgelegd aan mensen met ernstige betalingsproblemen, dan is dat dat het jaarlijks om enkele honderdduizenden boetes zal gaan. Een meer precieze uitspraak kan op basis van dit onderzoek niet worden gedaan.

In het recente verleden zijn de verkeersboetes op basis van de Wahv regelmatig genoemd als potentiële oorzaak van het ontstaan van schulden. Voorbeelden die destijds werden gegeven in rapporten van de Nationale ombudsman maken het aannemelijk dat dit in de jaren 2011-2015 inderdaad het geval is geweest. Dit heeft tot aanpassingen geleid in de inning van de boetes en de communicatie met beboete personen. Het aantal klachten dat de ombudsman ontvangt over de inning van Wahv-boetes is sindsdien sterk gedaald. De kans dat verkeersboetes anno 2020 de oorzaak zijn van het ontstaan van probleemschulden moet zeer gering worden geacht. Veelvoorkomende oorzaken van het ontstaan van probleemschulden zijn zogenoemde 'life events': echtscheiding, ziekte, ontslag. Wel is het zo dat waar al betalingsproblemen zijn, een verkeersboete – en het verhogen van boetebedragen indien niet binnen de termijn wordt betaald – de situatie kan verergeren. Betalingsregelingen en andere voorzieningen die sinds 2015 zijn getroffen verkleinen de kans dat een boete tot escalatie van een schuldensituatie leidt. Deze voorzieningen veronderstellen wel een actieve opstelling van de beboete persoon.

Onderzoeksvraag 3: Het vroegtijdig signaleren van schuldenproblematiek

Het huidige incassobeleid van overheden tracht rekening te houden met schuldenproblematiek, en waar mogelijk maatwerk te leveren opdat schuldensituaties niet verder escaleren. Mensen met schulden komen al snel in het vizier van overheidsinstanties; bijvoorbeeld door belastingschulden of het niet betalen van zorgverzekeringspremies. In het geval van Wahv-boetes kan ook de betaalgeschiedenis van (eerdere) verkeersboetes indicaties leveren voor betaalproblemen. Het CJIB heeft toegang tot verschillende schuldenregistraties. Vanuit een 'technische' invalshoek zijn er goede mogelijkheden om snel te signaleren of een boete terechtkomt bij iemand met betalingsproblemen. Het optimaal benutten van de her en der aanwezige kennis stuit echter op privacyregels. Informatie die binnen verschillende inningstrajecten beschikbaar is kan niet zonder meer worden uitgewisseld. In de fase verhaal met dwangbevel kan een gerechtsdeurwaarder onderzoek verrichten naar de financiële situatie van een boete-ontvanger. Dit onderzoek wordt dan verricht voordat tot de inzet van dwangmiddelen wordt overgaan, en de informatie kan worden aangewend om de inzet van dwangmiddelen af te wegen. De praktijk is echter dat van gerechtsdeurwaarders slechts een summier rapport wordt gevraagd. Pas als de eventuele toepassing van het dwangmiddel gijzeling in beeld komt – dat door de rechter moet worden getoetst – wordt de gerechtsdeurwaarder eventueel alsnog benaderd voor meer gedetailleerde informatie.

Onderzoeksvraag 4a: Het optimaliseren van de afwikkeling van boetes

Ten aanzien van de effectiviteit van inning is de conclusie dat deze reeds zo hoog is dat de ruimte voor verdere verbetering gering is. Eerder dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat de ontwikkeling naar meer maatwerk, en rekening houden met schuldensituaties, de effectiviteit van de inning in enige mate zullen verminderen.

In het onderzoek is geconstateerd dat er – zowel voor als na de introductie van het beleid van verhogingen van boetes in 2011 – een aanzienlijke groep mensen is die de oorspronkelijke termijn laat verlopen en bij de eerste aanmaning (en verhoging) betaalt. Dat zou op onachtzaamheid kunnen duiden. De initiële betaaltermijn bedraagt acht weken, en biedt daarmee voldoende ruimte om een tussentijdse herinnering (zonder verhoging van boete) te sturen. Dat is iets dat overheid van private schuldeisers ook verlangt. Het inningsrendement van zo'n aanpak kan in een eenvoudige proef worden onderzocht.

Voor de dwangmiddelen BGS en gijzeling geldt dat de kosten van de inzet van die middelen relatief hoog zijn, en het directe rendement – het bedrag aan geïnde boetebedragen afgezet tegen de voor de inning gemaakte kosten – negatief. Daarbij werd aangetekend dat de werking van deze instrumenten zich op basis van het huidige onderzoek niet volledig laat kwantificeren. Het is mogelijk dat mensen tot betaling van een boete overgaan vanuit de wetenschap op enig moment zulke dwangmiddelen worden ingezet. Indien de 'dreiging' van inzet van deze dwangmiddelen er niet zou zijn, zou dat (ook) ten koste kunnen gaan van het in eerdere fasen van de inning behaalde rendement.

Ten aanzien van BGS geldt dat dit middel momenteel veelvuldig wordt ingezet, zonder toets op het betaalvermogen van de betrokkene. Uit een eerder onderzoek (Wilms & Mein, 2017) bleek dat de politie regelmatig naar onjuiste adressen wordt gestuurd of een voertuig niet in bezit blijkt van een betrokkene. Gezien de kosten – grotendeels bij politie, en buiten het blikveld van het CJIB – lijkt een nauwkeuriger toets op het toepassen van BGS geboden.

BGS kan aanzienlijke schade berokkenen aan mensen die niet kunnen betalen. In het kader van BGS afgevoerde voertuigen worden verkocht of vernietigd als niet wordt betaald. Ook derden, die zelf geen boete hebben openstaan, kunnen daar schade van ondervinden (elke auto kan in beslag worden genomen als iemand met een openstaande boete er in rijdt).

De fundamentele oplossing voor de ongelukkige combinatie van schuldenproblematiek en financiële sancties kan niet worden gevonden in de inrichting van het inningsproces. Voor verkeersovertredingen onder de Wahv is een boete de enige beschikbare sanctie. Volgens het Nibud hebben 1,35 miljoen huishoudens betalingsproblemen, waarvan de helft ernstig. Wil men ook deze groep Nederlanders bij het begaan van een verkeersovertreding een sanctie laten ondergaan, dan moet er een sanctie zijn die zij kunnen ondergaan. Een financiële sanctie is dat niet. In strafrechtelijke trajecten bestaan, voor wie niet kan betalen, mogelijkheden als vervangende hechtenis en alternatieve straffen. Maar de afhandeling van verkeersboetes valt onder het administratief recht, waar geen vervangende of alternatieve sancties mogelijk zijn. De enige optie is dus om te trachten personen zonder betaalcapaciteit tot betaling te dwingen. Dat leidt tot onnodige kosten voor de overheid en onnodige schade voor de verkeersovertreder. De échte oplossing moet worden gezocht in het beschikbaar maken van een ander type sanctie(s) dan het betalen van geldbedrag. Vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid is het wenselijk dat een sanctie naar aanleiding van een verkeersovertreding ook bij personen met schulden gewoon ten uitvoer kan worden gelegd. Daarbij kan het nodeloos inzetten van dwangmiddelen

achterwege blijven, evenals het capaciteitsbeslag en de kosten die daaraan zijn verbonden.

Onderzoeksvraag 4b: Populaties voor eventueel vervolgonderzoek

De onderzoeksvraag naar vervolgonderzoek richt zich op het identificeren van (sub-) groepen ontvangers van verkeersboetes op wie zulk onderzoek zich zou moeten richten. De achterliggende gedachte is dat via de overtreders een dieper inzicht kan worden verkregen in de motieven of omstandigheden achter hun (niet-)betaalgedrag, en zulke inzichten in nieuw te ontwikkelen beleid kunnen worden benut.

In de analyse zijn twee groepen aangestipt voor een dergelijk onderzoek:

- personen die niet op oorspronkelijke boete en aanmaningen reageren, maar wel kunnen betalen (en bij wie, via een bankbeslag, uiteindelijk het verdrievoudigde bedrag wordt geïnd);
- personen die in gijzeling worden genomen.

De eerste groep is er een die kan betalen, maar dat (uit zichzelf) niet doet. Hun gedrag oogt irrationeel omdat het ze veel geld kost. De tweede groep is er een die het zwaarste dwangmiddel ondergaat, terwijl ze (zoals getoetst door de rechter) verondersteld worden wel te kunnen betalen. Deze groep kan een controle vormen op de juistheid van de toets, en nader inzicht bieden in de 'zin' (of noodzaak) van gijzelen als dwangmiddel. Tot slot is hier van belang vast te stellen waarom, indien er inderdaad bezit is, het niet lukt daar via 'verhaal'-stappen in het inningsproces beslag op te leggen.

In de rapportage is gewezen op een aantal 'open eïndes' in het huidige onderzoek. Ook riepen sommige bevindingen vervolgvragen op. Het betreft de volgende punten.

- In welk aantal en percentage zaken in de dwangfase komt het nooit tot inzet van een dwangmiddel? In hoeveel zaken worden meerdere dwangmiddelen toegepast, en in welke combinaties?
- Onderzoek naar betalingsregelingen; het was bij de uitvoering van het voorliggende onderzoek nog te vroeg voor echte evaluatie. Aandachtspunt is de integratie van gegevens over betalingsregelingen met de gegevens over de rest van het inningsproces; in de huidige rapportage is die relatie niet zichtbaar.
- Het onderzoek naar de problematiek van adreskwaliteit, en in het bijzonder het doorlopen van inningstrajecten terwijl de adressant niet wordt bereikt. De over dit onderwerp verzamelde gegevens zijn opgenomen als bijlage 5. Op basis van de beschikbare registraties wordt niet duidelijk hoe vaak het inningsproces strandt op het niet kunnen traceren van een juist adres.

In bredere zin maken de ontwikkelingen rond de inning van Wahv-boetes het wenselijk het analytisch kader van het onderzoek te verruimen. Analyses met uitsluitend aantallen zaken als primaire eenheid kunnen een misleidend en/of overtrokken beeld van de problematiek geven. Achter grote aantallen zaken kan een veel kleiner aantal personen schuilgaan; en waar het gaat om het 'afdwingen' van betaling zijn die personen de logische eenheid van analyse. Wat in het huidige onderzoek ogenschijnlijk vijf 'buitengebruikstellingen' zijn, kan in werkelijkheid één buitengebruikstelling zijn, als dwangmiddel voor het innen van vijf openstaande boetes op naam van dezelfde persoon.

Op basis van de recente ontwikkelingen in het inningsbeleid (betalingsregelingen en de noodstopprocedure die op 1 april 2020 ingaat) kan worden voorspeld dat het proces van innen meer tijd zal gaan beslaan. Vertraging van bepaalde (deel)processen kan ook van invloed zijn op de gemeten inningresultaten. Het verdient aanbeveling ook de doorlooptijd van de inningsprocessen in toekomstig onderzoek mee te nemen.

1 Doel en aanleiding van dit onderzoek

Dit onderzoeksrapport gaat over het innen van verkeersboetes op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). De Wahv geldt voor bijna alle verkeersovertredingen die niet onder het strafrecht vallen. Denk aan snelheidsovertredingen, mankementen aan het voertuig, ('handheld') bellen achter het stuur, of zonder verzekering of rijbewijs rijden. Het onderzoek is door de Minister voor Rechtsbescherming toegezegd aan de Tweede Kamer (brief aan de Tweede Kamer dd. 25 juni 2018).

Het onderwerp van studie raakt aan de beleidsterreinen van drie ministeries. Het innen van verkeersboetes behoort tot het domein van Justitie en Veiligheid. De verrekening van 'inkomsten' uit geïnde boetes (mee- of tegenvallers ten opzichte van de geraamde inkomsten) valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën. De schuldenproblematiek (zie 'Aanleiding', paragraaf 1.1) is beleidsmatig een onderwerp van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Er is, gezien de (aanvankelijk) gewenste rapportagertermijn,¹ gekozen voor een pragmatische aanpak van het onderzoek, op basis van gegevens die relatief eenvoudig (en snel) aan de geautomatiseerde systemen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) kunnen worden ontleend. Die aanpak leidde niet meteen tot een bevredigend resultaat. Met instemming van de begeleidingscommissie is uiteindelijk meer tijd voor het onderzoek uitgetrokken.

In dit eerste hoofdstuk komen doel en achtergrond van het onderzoek aan de orde, en de vertaling naar de probleemstelling en onderzoeksvragen.

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Met de Wahv is het sanctioneren van verkeersovertredingen een bestuursrechtelijke (en niet een strafrechtelijke) aangelegenheid. De Wahv kent maar één type sanctie: een financiële (een boete²). Het innen van de boetes is, namens de Minister van Justitie en Veiligheid, belegd bij het CJIB. Indien een boete niet wordt betaald, staan verschillende instrumenten ter beschikking om de beboete partij tot betaling te bewegen. Dat begint met het sturen van aanmaningen, waarbij tegelijk het te betalen bedrag wordt verhoogd. Als dat geen effect sorteert kan beslag worden gelegd op geld of goederen. Werkt ook dat niet, dan kunnen verschillende dwangmiddelen worden toegepast.

Tot vijf jaar geleden stond de werkwijze bij het innen van verkeersboetes te boek als tamelijk rigide.³ Er werd weinig rekening gehouden met mensen met betalingsproblemen en de wet verschafte ook geen concrete mogelijkheden om dat te doen. Na kritiek van de Nationale ombudsman en vanuit de rechterlijke macht⁴ ging de politiek zich actief met de inning van verkeersboetes bemoeien. Dat leidde niet alleen tot meer restricties bij het gijzelen van schuldenaren, maar ook tot de introductie van betalingsregelingen (in 2015).⁵ Meer recent ontwikkeld beleid is gericht op het leveren van maatwerk aan personen met betalingsproblemen.

¹ Een doorlooptijd van 4,5 maand (tijdsinvestering 360 uur).

² In dit rapport zal het woord 'boete' worden gebruikt. Formeel heet dit een 'administratieve sanctie'.

³ Zie voor details de bespreking van de rapporten van de Nationale ombudsman, in paragraaf 2.1.

⁴ Zie: *Kamerstukken II 2014/15*, nr. 2133.

⁵ Zie: *Kamerstukken II 2014/15*, nr. 2486.

Niet alleen de inning van verkeersboetes is onderwerp geweest van kritische beschouwingen. Ook het incassobeleid van andere overheidsorganisaties was onderwerp van debat. De kritiek gaat niet alleen over de bejegening van mensen die niet (kunnen) betalen. Het betreft ook de tweeslachtige attitude waarmee van private schuldeisers – in verband met kwetsbare schuldenaren – een humane benadering werd geëist, terwijl overheden zelf daar geen blijk van gaven. Denk aan het meewerken aan schuldsaneringen, het binnen de perken houden van extra kosten bij niet-tijdig betalen en het respecteren van de beslagvrije voet. Dit inningsbeleid had tot gevolg dat private schuldeisers vooral de lasten droegen van schuldsaneringen en faillissementen, terwijl overheden – vaak preferente schuldeisers⁶ – de eventuele baten/tegoeden incasseerden.⁷ De 'extra' boetes die overheden opleggen bij te late betaling hebben tot gevolg dat er voor private schuldeisers nog minder resteert.

Inmiddels is het inningsbeleid van overheden onderwerp van een rijksbrede herijking (zie: de Rijksincassovisie (2016) en het Actieplan Brede Schuldenaanpak (2018)). Er wordt gestreefd naar een meer gecoördineerd optreden van verschillende overheden (één overheid) en betere uitwisseling van informatie. Ook die initiatieven hebben consequenties voor het innen van verkeersboetes. Het voorliggende onderzoek is verricht om de Tweede Kamer van relevante informatie te voorzien, naar aanleiding van in verschillende debatten geformuleerde vragen. In een brief aan de Tweede Kamer van 25 juni 2018 schrijft de Minister voor Rechtsbescherming onderzoek te zullen laten verrichten naar de effectiviteit van verhogingen van boetes en betalingsregelingen, en het kostenaspect van de systematiek van verhogingen en dwangmiddelen (*Kamerstukken II 2017/18*, 29 279, nr. 445). De vraagstelling staat in het licht van de schuldenproblematiek; het risico dat het inningsbeleid mensen in ernstige problemen brengt, en de wijze waarop met mensen die niet kunnen betalen wordt omgegaan.

Het 'omdenken' van het inningsbeleid van de overheden vraagt om inzicht in de resultaten en kosten die zijn verbonden aan bestaande werkwijzen. Niet alleen om die bestaande werkwijze(n) kritisch tegen het licht te houden, maar ook om de goed werkende elementen te behouden.

Het voorliggende onderzoek moet meer duidelijkheid verschaffen over de resultaten die met het huidige inningstraject voor verkeersboetes worden behaald en de (geldelijke) kosten die daarmee zijn gemoeid. Hoe vaak worden de verschillende dwangmiddelen toegepast, wat kost het, en wat is het resultaat? Hoeveel boetes blijven uiteindelijk ongeïnd? Specifieke aandacht is toegezegd voor de verhoging van de te betalen bedragen, bij de eerste en tweede aanmaning. Die kunnen er mogelijk toe leiden dat een bestaande schuldensituatie wordt verergerd; ook is denkbaar dat de verhoogde boetebedragen nieuwe problematische schuldensituaties zouden kunnen doen ontstaan.⁸

De behoefte om het inningsproject meer toe te snijden op de situatie van de overtreder leidt ook tot nieuwe kennisbehoeften; (hoe) kun je bijvoorbeeld vroegtijdig onderkennen dat iemand niet in staat is een boete te betalen? En hoe onderscheidt je gevallen van betalingsonmacht van de gevallen waarin om een andere oorzaak of motief niet wordt betaald?

Voor de bij de inning van verkeersboetes betrokken organisaties heeft de veranderde werkwijze een aanzienlijke impact. Tot circa 2015 was de werkwijze niet afgestemd op de uiteenlopende behoeften of mogelijkheden van afzonderlijke 'klanten' ('one size fits all'). Inmiddels houdt men bij de inning van verkeersboetes

⁶ Voor verkeersboetes op basis van de Wahv geldt overigens geen preferentie.

⁷ Zie Jungmann c.s. (2012) voor een diepgravende behandeling van dit onderwerp.

⁸ Zie ook Van Gaal (2019).

meer rekening met de financiële situatie van de betrokkene, en zijn er ook anderszins meer mogelijkheden om maatwerk te leveren. Dat betekent dat men bij de inning oog moet hebben voor personen, en voor de verbanden tussen de afzonderlijke boetes. Dat heeft consequenties voor de inrichting van processen, systemen, en de vereiste kennis en vaardigheden.

Het onderzoek richt zich op de 'effectiviteit' van de instrumenten die (kunnen) worden ingezet in het traject van het innen van verkeersboetes. Het is onderzoek is geen doorlichting of beoordeling van de organisaties en actoren die in dat traject actief zijn.

1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

Het hoofddoel van het onderzoek is vast te stellen hoe effectief de instrumenten zijn die worden ingezet voor het innen van verkeersboetes (Wahv), mede in het licht van de schuldenproblematiek. Daarbij wordt ook onderzoek verricht naar de kosten die aan de inzet van de verschillende instrumenten zijn verbonden. Bij de aanvang van het onderzoek zijn de volgende probleemstelling en onderzoeksvragen geformuleerd.

Probleemstelling

In welke mate dragen afzonderlijke instrumenten uit het huidige arsenaal van instrumenten bij aan de inning van verkeersboetes? Wat weten we over (de motieven van) de personen die de boete niet, of pas na inzet van verhogingen of dwangmiddelen, betalen? Welke aanknopingspunten zijn er om de afwikkeling van verkeersboetes te optimaliseren, rekening houdend met zowel de problematiek van schulden als het perspectief dat sancties ten uitvoer moeten worden gebracht?

Onderzoeksvragen

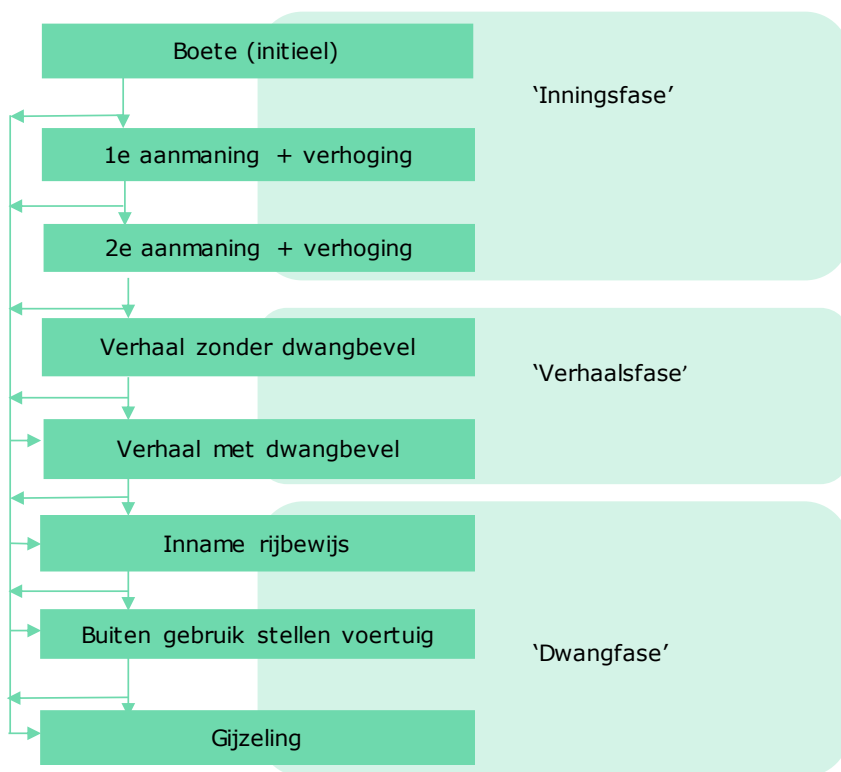
- 1a In welke mate dragen afzonderlijke elementen (aanmaningen met verhoging van het bedrag, aanbieden betalingsregeling, bankbeslag, inschakelen gerechtsdeurwaarder, inname rijbewijs, buiten gebruik stellen voertuig, gijzeling) uit het arsenaal van instrumenten dat ter beschikking staat, bij aan de inning van verkeersboetes? Waarom zijn de verschillende instrumenten (niet of beperkt) effectief?
- 1b Hoe verhouden zich de kosten tot de opbrengst van de inzet van deze instrumenten? Idem, voor betalingsregelingen?
- 2 Wat is bekend over de relatie tussen het niet betalen van verkeersboetes, en schuldenproblematiek? Draagt het verhogen van boetes bij niet-tijdige betaling bij aan het ontstaan van schuldenproblematiek?
- 3 Welke mogelijkheden heeft het CJIB om mensen met schuldenproblematiek vroegtijdig te kunnen identificeren, zodat daar bij de inzet van instrumenten rekening mee kan worden gehouden?
- 4a Welke aanknopingspunten levert het onderzoek om de afwikkeling van boetes te optimaliseren?
- 4b Op welke (sub)groepen van beboete verkeersovertreders zou eventueel vervolgonderzoek zich moeten richten?

De voor het innen van Wahv-boetes beschikbare instrumenten

Figuur 1 toont de instrumenten die worden ingezet voor het innen van Wahv-boetes, onderverdeeld in drie fasen in het inningsproces: inning, verhaal en dwang. De in het schema aangegeven volgorde is de meest gangbare, maar in de praktijk kan

van die sequentie worden afgeweken. In deze alinea volgt ter introductie een globale beschrijving van de verschillende instrumenten.

Figuur 1 De beschikbare instrumenten voor de inning van Wahv-boetes



Het inningsproces begint met het versturen van de boete (de melding van de geconstateerde verkeersovertreding, bedrag, betaaltermijn enz.). De betrokkene moet binnen acht weken betaald hebben. Is er niet binnen de termijn van acht weken betaald dan volgen twee aanmaningen met een betaaltermijn van vier weken. Bij de eerste aanmaning wordt het verschuldigde bedrag met 50% verhoogd, bij de tweede met 100%. Als betaling uitblijft kunnen de instrumenten 'verhaal zonder dwangbevel' (VZD) en 'verhaal met dwangbevel' (VMD) worden ingezet. Bij verhaal zonder dwangbevel tracht het CJIB het openstaande bedrag te innen via het leggen van beslag op een bankrekening van de betrokkene. Bij verhaal met dwangbevel wordt de zaak overgedragen aan een deurwaarder. Deze kan beslag leggen op loon of fysieke goederen, maar ook een betalingsregeling afspreken met de betrokkene. Na de verhaalsfase kunnen drie dwangmiddelen worden toegepast: de inname van het rijbewijs (RBW), het buiten gebruik stellen van een voertuig (BGS), en gijzeling. De inname van het rijbewijs gebeurt voor een periode van vier weken. Daarna wordt de inzet van dit dwangmiddel beëindigd, ongeacht of het tot betaling heeft geleid. Het buiten gebruik stellen van een voertuig treft een voertuig dat op naam staat van de betrokkene, of waarvan hij/zij gebruikmaakt. De politie voert het voertuig af naar de dienst Domeinen, waar het binnen vier weken kan worden opgehaald, tegen betaling van het openstaande boetebedrag en de kosten voor het wegslepen en stallen van het voertuig. Indien het voertuig niet wordt opgehaald wordt het verkocht of vernietigd. Van de eventuele opbrengst

wordt eerst de openstaande boete en gemaakte kosten betaald, de eventuele meer-opbrengst gaat naar de (voormalig) eigenaar van het voertuig. Het dwangmiddel gijzeling behelst het toepassen van 'lijfswang'; de persoon wordt in detentie genomen om hem/haar tot betaling te bewegen. Dit kan voor maximaal een week per openstaande boete.

De precieze regels en randvoorwaarden voor de toepassing van de instrumenten zijn opgenomen in de Wahv.

1.3 De opzet van het onderzoek

Bij de opzet van dit onderzoek is gekozen voor een onderzoek dat de effectiviteit en kosten van het volledige proces van de inning van Wahv-boetes op hoofdlijnen in kaart brengt. Dat is gebeurd via een pragmatische aanpak, op basis van gegevens die relatief eenvoudig (en snel) aan de geautomatiseerde systemen van het CJIB kunnen worden ontleend. Die gegevens geven slechts beperkte indicaties voor de mate waarin, en de wijze waarop schuldenproblematiek een rol speelt bij het innen van boetes. Om die reden is onderzoeksvraag 4 opgenomen, die ziet op vervolgonderzoek gericht op (sub)groepen van verkeersovertreeders.

De gebruikte data voor het inningsresultaat: instroom, doorstroom, uitstroom

De gegevens die in dit onderzoek worden gebruikt over het inningsresultaat dat wordt behaald met de verschillende instrumenten die bij het innen worden ingezet, zijn afkomstig uit het zaakvolgsysteem dat het CJIB gebruikt bij die inning. Met zo'n negen miljoen boetes per jaar bevat dat systeem een grote hoeveelheid data. De eerste keuze in het onderzoek was dan ook hoe die diende te worden benaderd:

(1) via een bevraging van de systemen, met geaggregeerde gegevens als resultaat, of (2) via een steekproef van zaken, met records van individuele zaken? Gezien de beoogde rapportagetermijn was alleen de eerste benadering een reële optie.

Er zijn voor het onderzoek gegevens verzameld met drie typen bevragingen: op instroomjaar (hoe verliep de inning van de boetes die in het jaar X werden opgelegd?), op basis van doorstroom (welk inningsresultaat werd behaald in jaar X met alle keren dat in dat jaar instrument Y werd toegepast?), en op basis van uitstroom (hoe verliep de inning van de boetes waarvan in jaar X de inning werd beëindigd?). Indien de aantallen boetes en de toepassing van de verschillende inningsinstrumenten over lange termijn redelijk constant zouden zijn, zouden de drie typen bevragingen tot vrijwel identieke resultaten moeten leiden. De praktijk is echter dat het gebruik van de verschillende instrumenten fluctueert (en sterker dan op voorhand werd verwacht). Dit heeft tot gevolg dat het resultaat van de drie typen bevragingen niet volledig overeenstemt. In de rapportage zal consequent worden aangegeven welk type bevraging aan een gerapporteerd resultaat ten grondslag ligt.

Hoe is 'effectiviteit' gemeten?

Wanneer kunnen we een (dwang)middel als 'effectief' beschouwen? Het korte antwoord luidt: als de toepassing van het middel leidt tot het beoogde resultaat. Het beoogde resultaat is in dit geval de betaling van een openstaande boete (inclusief eventuele opslagen of bijkomende kosten). Voor een meer genuanceerd antwoord op de effectiviteitsvraag kunnen nog verschillende andere invalshoeken in de beschouwing worden betrokken.

- Van een (dwang)middel gaat een zekere 'dreiging' uit. Iemand die weet dat als er niet direct wordt betaald, er een aanmaning zal volgen met een verhoging van het boetebedrag, zal wellicht om die reden zorgen dat de betaling inderdaad op

tijd wordt verricht. Dit verschijnsel wordt wel aangeduid als 'schaduwwerking'. Omdat het resultaat is dat er op tijd wordt betaald en er geen aanmaning hoeft te worden gestuurd, kan dit resultaat niet aan de aanmaning/verhoging worden toegeschreven. Om zo'n schaduwwerking aan te tonen zou het aantal gevallen waarin direct wordt betaald voor- en ná invoering van de aanmaning met verhoging moeten worden onderzocht. Het zou ook kunnen blijken wanneer boetebetalers worden bevraagd over hun betaalgedrag.

- Een (dwang)middel kan resultaat hebben zonder dat het middel in volle omvang hoeft te worden toegepast. Zo kan iemand, na bericht dat zijn rijbewijs zal worden ingenomen, betalen om die inname te voorkomen. Het rijbewijs hoeft dus niet daadwerkelijk te worden ingenomen om het beoogde effect te sorteren. In dit onderzoek worden alle gevallen waarin de eerste stap in de toepassing van een (dwang)middel is gezet meegeteld voor de berekening van de effectiviteit.
- Het is denkbaar dat iemand, na inzet van een bepaald (dwang)middel een deel van het openstaande bedrag betaalt (maar niet alles). In zo'n geval is het middel niet effectief (omdat het beoogde resultaat niet wordt bereikt), maar ook niet volledig ineffectief.
- Indien in de fase waarin een bepaald dwangmiddel wordt ingezet, de boete wordt betaald, zal dit op het conto van dat dwangmiddel worden geschreven. We weten echter niet zeker of, indien het dwangmiddel níet was ingezet, die betaling niet ook zou zijn verricht.
- Om uitspraken over de effectiviteit te doen zou je willen kunnen onderscheiden in welke gevallen de geadresseerde werkelijk is bereikt.⁹
- Ook de toepasbaarheid van een instrument kan in de afweging worden meegenomen. Indien een instrument maar in weinig gevallen kan/mag worden ingezet, dan is de meerwaarde – ook al is het middel in de gevallen waarin het wordt ingezet effectief – beperkt.

Het onderzoek wordt verricht op basis van bestaande databestanden, uit de zaakvolgsystemen van het CJIB. Met de meeste nuances in de bovenstaande opsomming kan het onderzoek geen rekening houden. Ze moeten worden opgevat als kanttekeningen bij de gemeten van de effectiviteit van de inning.

De effectiviteit van elk instrument is vastgesteld door de gevallen te isoleren waarin dat instrument in het inningsproces is ingezet, en vervolgens na te gaan in hoeveel van die gevallen op de inzet van dat instrument volledige inning van het openstaande bedrag volgt. Van het 'inzetten' van een instrument is sprake indien de eerste stap in de toepassing ervan is gezet. Meestal is die eerste stap een brief aan de betreffende persoon, waarin deze van de inzet van het instrument op de hoogte wordt gebracht. Alle (volledige) betalingen die vervolgens binnen de aan het betreffende instrument verbonden termijn¹⁰ worden gedaan, zullen worden toegeschreven aan de inzet van dat instrument.

Voor de aanmaningen met verhoging van het te betalen bedrag is een extra analyse verricht, op basis van instroomdata, om de mogelijke schaduwwerking van dit instrument te onderzoeken.

Onderzoek naar kosten

In het onderzoek worden de met de verschillende ingezette instrumenten behaalde resultaten ook in relatie gebracht tot de daarvoor gemaakte kosten. De allocatie van

⁹ De hier gepresenteerde analyses missen die verfijning. We weten slechts of er na inzet van een (dwang)middel is betaald, niet of de geadresseerde de post daadwerkelijk heeft ontvangen (laat staan gelezen).

¹⁰ Voorzover geen sprake is van vaste termijn, geldt het moment dat de zaak in het registratiesysteem overgaat naar een volgende stap in het inningsproces, als einddatum. Dit geldt ook voor gevallen waarin een van een vaste termijn wordt afwijken in verband met het treffen van een betalingsregeling of het instellen van beroep.

kosten aan specifieke instrumenten die in het inningsproces worden ingezet is gedaan door een financieel expert of de financiële afdeling van de bij de toepassing van die instrumenten betrokken organisaties. De allocaties zijn gebaseerd op schattingen van het tijdsbeslag van de handelingen die moeten worden verricht en/of de hoeveelheid personeel (fte) die met die handelingen is belast. Per organisatie is, in overleg met de financieel expert, de meest geschikte geachte benadering gekozen. De kosten van sommige instrumenten (bijvoorbeeld het buiten gebruik stellen van een voertuig, gijzeling) zijn laag indien alleen de melding dat het instrument zal worden toegepast tot betaling leidt, maar veel hoger indien het middel volledig tot uitvoering moet worden gebracht.

De factor tijd

Voor het inzetten van dwangmiddelen ten behoeve van het incasseren van verkeersboetes gelden maximumtermijnen. In de regel konden dwangmiddelen, tot 2018, tot maximaal vijf jaar na het onherroepelijk worden van de boete worden toegepast. Voor het onderzoek worden overwegend data tot en met het jaar 2018 gebruikt. Daarin komt overwegend beleid tot uitdrukking dat vóór 2018 is ingezet. Van de impact van wets- of beleidswijzigingen van na 2013 zal het beeld incompleet zijn, omdat in 2018 nog niet de maximumtermijn van vijf jaar is bereikt (de meest lastig te innen zaken lopen nog, er kan geen eindbalans van de inning worden opgemaakt). Voor de eerste fase van de inning – tot en met het beslag zonder dwangbevel – gelden die restricties in mindere mate. Dit deel van het inningsproces is aan vaste termijnen gebonden die binnen een half jaar worden doorlopen.¹¹

Schuldenproblematiek in het onderzoek

Het onderzoek wordt primair verricht op basis van gegevens(bestanden) over de inning van Wahv-boetes. Zulke gegevens geven een beeld van het betaalgedrag van grote groepen mensen, maar leveren geen inzicht in hun motieven, overwegingen en/of financiële situatie van individuen. De onderzoeksvragen zijn erop gericht mogelijkheden te identificeren om de inning zo in te richten dat de risico's op het verergeren (of zelfs: veroorzaken) van schuldenproblematiek worden geminimaliseerd. Daarnaast beoogt het onderzoek kennisleemtes te identificeren en te agenderen voor nader onderzoek.

Literatuur, open bronnen en gesprekken

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de schuldenproblematiek is gebruikgemaakt van literatuur en open bronnen. De bronnen worden in de tekst vermeld en zijn opgenomen in de literatuurlijst. Een deel van de informatie over praktische werkwijzen en beleidsveranderingen met betrekking tot het innen van Wahv-boetes is ingewonnen in gesprekken met medewerkers van de bij de inning betrokken organisaties. Deze gesprekken hadden over het algemeen meerdere doelen (o.a. het verkrijgen van data, interpretatie van data, verkennen van onderzoeksmogelijkheden, discussie); het zijn geen gecontroleerde interviewsituaties. Bij gebruik van uit zulke gesprekken afkomstige informatie wordt in de tekst van het rapport verwezen door het vermelden van 'Bron: (naam van de organisatie)'.

¹¹ Met uitzondering van verkeersboetes die in het buitenland moeten worden geïnd. Die worden na de tweede herinnering – indien mogelijk – voor de inning aan buitenlandse instanties overgedragen, en kunnen langdurig in de fase van de tweede aanmaning geregistreerd blijven staan. Daarnaast kunnen de betalingsregelingen (mogelijk sinds 2015) de duur van de eerste fasen van de inning verlengen.

De begeleidingscommissie en de leescommissie

Bij dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld onder voorzitterschap van mr. dr. Ineke van den Berg, Lector Toegankelijkheid van het recht aan de Hogeschool InHolland te Rotterdam. De begeleidingscommissie is gedurende de loop van het onderzoek vier keer bijeengekomen.

De leden van de commissie zijn:

- mr. Mark (M.M.) van den Brink, CJIB, afdeling Strategie & Beleid;
- mr. Veronique (V.C.) Jorna, ministerie van Justitie en Veiligheid, directie SenJ, afdeling Boetes en Detentie (tot september 2019);
- dr. Debora (D.E.G.) Moolenaar, WODC, afdeling Siba, senior wetenschappelijk medewerker;
- mr. Emiel (E.B) Reck, ministerie van Justitie en Veiligheid, directie SenJ, afdeling Boetes en Detentie (vanaf september 2019).

Vóór oplevering is het rapport meegelezen door een interne leescommissie, bestaande uit:

- mr. Corine van Ginkel, WODC, projectleider EWB;
- dr. Martine Blom, WODC, afdeling CRS, onderzoeker recidivemonitor.

1.4 Leeswijzer

De behandeling van de onderzoeksvragen geschiedt, om praktische redenen, in een andere volgorde dan die waarin de vragen in paragraaf 1.2 werden gepresenteerd. In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen 2 en 3 behandeld. Dit gebeurt op basis van open bronnen, literatuur en gesprekken met medewerkers van het CJIB. In hoofdstuk 3 staat de effectiviteit van de inning van boetes centraal (onderzoeksvraag 1a). Met gebruik van registerdata van het CJIB wordt in beeld gebracht hoe vaak de verschillende ter beschikking staande instrumenten worden toegepast, en in welk percentage van de gevallen dit tot betaling leidt. Hoofdstuk 4 behandelt de vraag of het beleid van verhogen van boetes bij aanmaningen tot een verbeterde betaaldiscipline heeft geleid (een verbijzondering binnen onderzoeksvraag 1a). In hoofdstuk 5 komen de kosten van de verschillende stappen in het inningsproces aan de orde (onderzoeksvraag 1b). In het slothoofdstuk 6 worden de bevindingen ten aanzien van de onderzoeksvragen 1 t/m 3 samengevat, en wordt vervolgens onderzoeksvraag 4 beantwoord: welke aanknopingspunten levert het onderzoek voor het optimaliseren van de afwikkeling van verkeersboetes, en waar dient nader onderzoek naar te worden verricht?

Het rapport bevat een begrippenlijst waarin een aantal bijzondere begrippen is opgenomen. Het betreft zowel termen uit de Wahv als methodologische termen.

2 Verkeersboetes en schuldenproblematiek

Dit hoofdstuk biedt een selectief overzicht van recente onderzoeksliteratuur met betrekking tot het incassobeleid van overheden, in relatie tot schuldenproblematiek. In dit hoofdstuk worden ook de onderzoeksvragen 2 en 3 beantwoord. Die vragen luiden:

Onderzoeksvraag 2: Wat is bekend over de relatie tussen het niet betalen van verkeersboetes, en schuldenproblematiek? Draagt het verhogen van boetes bij niet-tijdige betaling bij aan het ontstaan van schuldenproblematiek?

Onderzoeksvraag 3: Welke mogelijkheden heeft het CJIB om mensen met schuldenproblematiek vroegtijdig te kunnen identificeren, zodat daar bij de inzet van instrumenten rekening mee kan worden gehouden?

De beantwoording van deze onderzoeksvragen gebeurt primair op basis van literatuur en open bronnen. Daarnaast is informatie ingewonnen in gesprekken met medewerkers van de bij het innen betrokken organisaties.

Leeswijzer

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.1 wordt een beeld gegeven van het incassobeleid van overheden, en de kritiek die daarop was van de Nationale ombudsman. De rapporten van de ombudsman hebben een belangrijke rol gespeeld in de herziening van het incassobeleid bij Wahv-boetes. In paragraaf 2.2 worden gegevens gepresenteerd over het volume verkeersboetes, de (ontwikkeling van) de hoeveelheid huishoudens met problematische schulden, en (mogelijke) verbanden daartussen. Paragraaf 2.3 geeft een samenvatting van onderzoeken naar motieven om verkeersboetes (niet) te betalen, en (persoons)kenmerken van mensen met betalingsproblemen. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 onderzoeksvraag 2 behandeld, en in paragraaf 2.5 onderzoeksvraag 3.

2.1 De overheidsincasso in de periode 2010-2018

Er is sinds 2010 veel gedebatteerd over de problematiek van schulden en het incassobeleid van overheden. Er is ook veel nieuw beleid geïnitieerd. De empirische gegevens die (elders) in dit rapport aan de orde komen, zullen – voor wat betreft de meer langdurige inningstrajecten – nog deels het ‘oude’ beleid reflecteren, terwijl korter lopende inningstrajecten onder meer recent beleid van start zijn gegaan. In deze paragraaf wordt een korte schets gegeven van het veranderende beleidsveld, aan de hand van rapporten van de Nationale ombudsman. Die betreffen zowel (specifiek) de inning van Wahv-boetes, als (breder) het incassobeleid van overheidsinstanties in het algemeen. Ze geven een duidelijk beeld van de problemen die in het recente verleden werden ervaren met betrekking tot het incassobeleid van overheden.

De Nationale ombudsman over overheidsincasso en Wahv-verkeersboetes

In het rapport ‘In het krijt bij de overheid’ uit 2013 geeft de Nationale ombudsman een kritische beschouwing van het incassobeleid van overheden. De incassoprocessen zijn in hoge mate geautomatiseerd, waarbij persoonlijk contact niet mogelijk is. Men heeft geen oog voor de situatie van de mensen bij wie moet worden geïncasseerd, en wil of kan daar ook geen rekening mee houden. Instanties leggen beslag zonder rekening te houden met de beslagvrije voet. In relatie tot het CJIB spreekt het rapport van *rigide procedures* (Van der Vlugt, Van den Berg & Van Steenberghe,

2013, p. 10). Het CJIB biedt als enige van de grote inningsinstanties geen mogelijkheid om het verschuldigde bedrag in termijnen te betalen. Persoonlijk contact met debiteuren acht men onmogelijk gezien het grote aantal zaken (Van der Vlucht, Van den Berg & Van Steenberghe, 2013, paragraaf 5.4), er wordt beslag gelegd zonder rekening te houden met de beslagvrije voet, en jaarlijks zet men 25.000 mensen in de cel¹² om ze tot betaling te dwingen. Het rapport 'Gegijzeld door het systeem' uit 2015 (Van der Vlucht, Marseille & Van Dijk, 2015) gaat specifiek over de inning van Wahv-verkeersboetes. Dat rapport versterkt het beeld van een 'geautomatiseerde inningmachine' die geen ruimte biedt voor maatwerk. 'Bij de vormgeving van het invorderingsproces van de Wahv en de strafbeschikkingen heeft efficiëntie voorop gestaan en vooral voor de Wahv heeft dat geleid tot een zeer efficiënt systeem. Dit onderzoek heeft laten zien dat de belangen van de burger daarbij uit het oog zijn verloren.' Meer specifiek: 'De minister heeft aangegeven dat de beschikkingen en aanmaningen in het kader van de Wahv zo veel mogelijk geautomatiseerd verwerkt en aangemaakt worden. Dit betekent dat in de inningsfase bij het CJIB geen overzicht bestaat van de openstaande vorderingen per burger, zijn betalingsgedrag en zijn financiële situatie, aldus de minister. Verschillende kantonrechters stelden al eerder in hun uitspraken dat zij zagen dat het CJIB en het OM door het proces waarbinnen zij werken (met alleen een beschikkingsnummer) niet in staat zijn om aan te geven hoeveel vorderingen een betrokkene open heeft staan. De Raad voor de rechtspraak liet weten dat kantonrechters de informatie van de gerechtsdeurwaarder veelal missen in het dossier. Volgens de Raad blijkt in die zaken niet wat de deurwaarder ertoe bracht om af te zien van het treffen van nadere incassomaatregelen, terwijl de officier van justitie en het CJIB daarna kennelijk nog wel van mening zijn dat er sprake is van betalingsonwil en niet van betalingsonmacht. Eén van de redenen voor de rechtbank Amsterdam om begin 2015 de vorderingen af te wijzen wanneer betrokkene niet naar de zitting kwam, vloeide voort uit eigen onderzoek dat liet zien dat eerder in het inningstraject al was gebleken dat mensen niets hadden. Er was bijvoorbeeld al tevergeefs een gerechtsdeurwaarder langs gestuurd. Desondanks werden die zaken wel door het OM/CJIB aan de kantonrechter voorgelegd' (Van der Vlucht, Marseille & Van Dijk, 2015; paragraaf 4.3). De motivering van de verzoeken tot gijzeling achtten de kantonrechters 'onvolledig, en soms feitelijk onjuist' (Van der Vlucht, Marseille & Van Dijk, 2015; paragraaf 4.4). De ombudsman wijst op de memorie van toelichting bij de Wahv (uit 1989) waarin staat dat 'slechts in uiterste noodzaak tot gijzeling dient te worden overgegaan'. Over de situatie begin 2015: 'Het vorderen van gijzelen was een automatisme geworden. Van een weloverwogen beslissing was geen sprake. Burgers werden in feite door het systeem gegijzeld. De burger had van het OM mogen verwachten dat er een verfijnd filter werd toegepast, zodat gijzeling alleen werd ingezet tegen niet-willers en dat alleen mensen werden vastgezet die persisteerden in het niet willen betalen van hun boetes.'

Een ander voorbeeld van de rigide procedures zijn de zogenoemde '30-WAM-zaken'¹³ met betrekking tot personen die een niet meer bestaand voertuig (oude brommer of auto) op hun naam hadden staan. Die leidden tot een eindeloze stroom boetes die bij gebrek aan een bewijs van vernietiging van het voertuig niet kon worden beëindigd.¹⁴

De aangehaalde teksten hebben betrekking op de situatie tot begin 2015. Het rapport 'Gegijzeld door het systeem' bevat ook een beoordeling van de situatie eind

¹² Vermoedelijk is dit een telling van het aantal boetes waarbij het dwangmiddel gijzeling wordt ingezet. Het aantal personen dat werd gegijzeld lag aanmerkelijk lager.

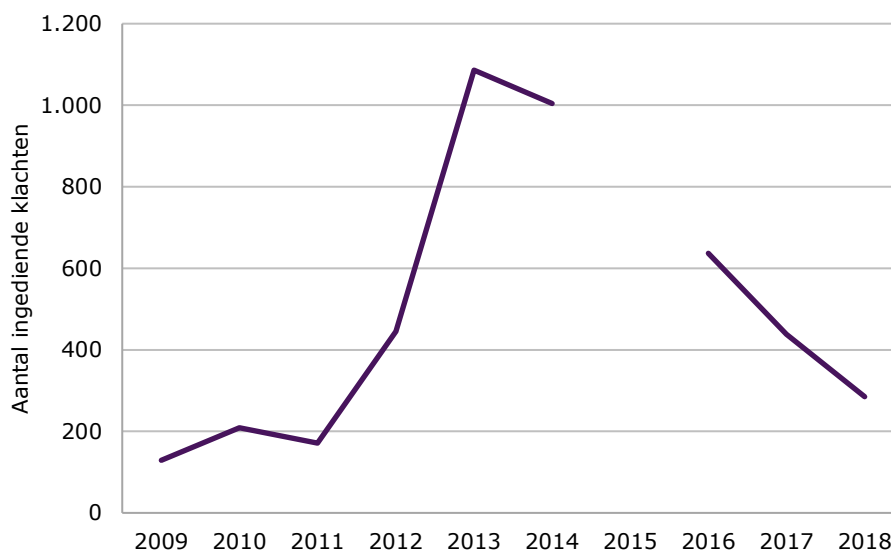
¹³ Het betreft de verplichte aansprakelijkheidsverzekering, geregeld in artikel 30 van Wet aansprakelijkheidsverzekering motorvoertuigen (WAM).

¹⁴ Deze problematiek werd manifest toen de 30-WAM-zaken onder de Wahv werden gebracht, in 2011, en gelijktijdig (voor het eerst) een 100% controle werd uitgevoerd.

2015, als men met de bevindingen aan de slag is gegaan. Daaruit blijkt dat sprake is van een duidelijke verandering: het dwangmiddel gijzeling wordt restrictiever toegepast, en bij de 30-WAM-zaken wordt voor oplegging door de RDW contact gezocht met de kentekenhouder om na te gaan wat er aan de hand is.

Na 2015 is die lijn gecontinueerd. Voor de Wahv zijn er inmiddels ruime en laagdrempelige mogelijkheden om in termijnen te betalen, en men kan ook telefonisch contact opnemen om een zaak (de inning van een specifieke boete) mondeling te bespreken. Het dwangmiddel gijzeling wordt alleen nog in uitzonderlijke gevallen toegepast. Figuur 2 toont de ontwikkeling van het aantal klachten dat de Nationale ombudsman ontvangt over de inning van Wahv-boetes door het CJIB. Het aantal klachten steeg sterk tussen 2011 en 2013, en nam daarna gestaag af.

Figuur 2 Klachten ingediend bij de Nationale ombudsman over inning Wahv-boetes door het CJIB, 2009-2018



Bron: Jaarverslagen Nationale ombudsman. Het aantal klachten over 2015 is niet gerapporteerd.

Ook andere publieke instanties hebben hun incassobeleid in de afgelopen jaren aangepast. Daarbij wordt geïnvesteerd in samenwerking en informatie-uitwisseling, om te voorkomen dat verschillende overheden ongecoördineerd optreden naar dezelfde schuldenaren.¹⁵ Na een succesvolle schuldsanering (via een minnelijk traject of onder de Wet schuldsanering natuurlijke personen) wordt de inning van oude boetes gestaakt.

2.2 Verkeersboetes opgelegd aan mensen die niet kunnen betalen

(Hoe vaak) worden Wahv-boetes opgelegd aan mensen met (ernstige) betalingsproblemen?

Deze paragraaf gaat in op de relatie tussen schuldenproblematiek en de inning van verkeersboetes. Bij het leeuwendeel van de verkeersboetes is er geen indicatie dat sprake zou zijn van betalingsonmacht.¹⁶ Maar hoe groot is de groep waarbij dat wél

¹⁵ De privacywetgeving stelt echter restricties aan het delen van dergelijke informatie. In 2013 werd de bouw van een landelijk informatiesysteem stopgezet na bezwaren van het College Bescherming Persoonsgegevens.

¹⁶ Immers, 83% wordt voor het vervallen van de eerste termijn (acht weken) betaald.

aan de orde is? Kan worden voorspeld hoeveel procent van de verstuurde verkeersboetes bij iemand met schuldenproblematiek op de mat zal vallen? De grootte van deze groep bepaalt mede het type oplossingen dat valt toe te passen en de systeemkosten die daarmee zijn gemoeid.

Het aantal verkeersboetes Wahv

In 2018 werden zo'n negen miljoen Wahv-verkeersboetes verstuurd. De meeste naar aanleiding van snelheidsovertredingen. Rond de 84% van de boetes wordt direct – binnen de termijn van acht weken – betaald. Na twee aanmaningen (met verhoging) ligt het percentage geïnde boetes boven de 90%.¹⁷

Huishoudens met ernstige betalingsproblemen

Volgens het Nibud hebben 1,35 miljoen huishoudens¹⁸ betalingsproblemen, waarvan 8% ernstig (Schonewille & Crijnen, 2019). Nibud spreekt van 'ernstige' betaalproblemen wanneer in de afgelopen twaalf maanden loonbeslag is gelegd, de energie is afgesloten wegens te laat betalen of wanneer huishoudens zijn aangemeld bij Centraal Administratiekantoor (CAK) vanwege achterstanden van de zorgpremie. Ook mensen die regelmatig de hypotheek of huur meer dan tien dagen te laat betalen of vaak een voorschot op hun salaris vragen, hebben ernstige betaalproblemen. Kerckhaert en de Ruig (2013) spreken van 'problematische schulden' wanneer het bedrag dat in 36 maanden kan worden afgelost op de schulden lager is dan de totale schuldenlast.

De meeste verkeersboetes worden uitgeschreven aan automobilisten, meest voor snelheidsovertredingen (85% van alle Wahv-boetes). Wat is de kans dat iemand die zo'n boete krijgt probleemschulden heeft? Er is geen informatie gevonden over autobezit onder mensen met probleemschulden, of het percentage automobilisten met probleemschulden, maar indirect kan daarvan wel enige indicatie worden verkregen.

Autobezit is 38% bij de 20% laagste inkomens, 93% bij de 20% hoogste inkomens (in 2015, bron: CBS). Er bestaat geen één-op-éénrelatie tussen de hoogte van het inkomen en het hebben van schulden,¹⁹ maar wél is het zo dat probleemschulden relatief vaak voorkomen in de groep laagste inkomens (Kerckhaert & De Ruig, 2013). De combinatie van voorgenoemde gegevens maakt het aannemelijk dat de mensen met probleemschulden zullen zijn ondervertegenwoordigd in de populatie van mensen die een verkeersboete ontvangen.²⁰ De beschikbare gegevens zijn echter onvoldoende specifiek om goede voorspelling te doen van het aantal of percentage verkeersboetes dat wordt geadresseerd aan personen met probleemschulden.

Ontwikkeling van de schuldenproblematiek

Er bestaat geen algemene statistiek van de ontwikkeling van het aantal personen met probleemschulden. De economische dynamiek in de meest recente jaren is positief. De werkeloosheid is na 2013 duidelijk afgenomen. Dat maakt het waarschijnlijk dat ook de schuldenproblematiek zal afnemen. Daarvan zijn (anno 2019) ook tekenen, maar een hard bewijs is er vooralsnog niet. Het aantal wanbetalers

¹⁷ In dit traject kunnen ook betalingsregelingen zijn getroffen.

¹⁸ Nederland telt in totaal 7,8 miljoen huishoudens (CBS, 2018), dus bijna 20% van de huishoudens heeft betalingsproblemen.

¹⁹ Probleemschulden ontstaan vaak na 'life events', zoals echtscheiding, arbeidsongeschiktheid. Die treffen ook hogere inkomensgroepen. Ook de gezinssamenstelling speelt een rol. Gezinnen met kinderen die afhankelijk zijn van een laag inkomen komen vaak structureel geld tekort.

²⁰ Mogelijk leiden probleemschulden bij autobezitters wel tot een verhoogde kans op onverzekerd rijden, rijden zonder APK en/of met gebreken.

van de zorgpremie, die onder de regeling van het CAK²¹ valt, is in de afgelopen jaren snel afgenomen. Vielen eind 2016 nog 312.000 gevallen onder de regeling, eind 2017 waren dat er 249.044 en eind 2018 nog 223.714.²² De afname kan te maken hebben met betere economische omstandigheden, maar kan ook zijn veroorzaakt door beleidswijzigingen. Er is een aantal maatregelen genomen om het aantal personen met achterstallige verzekeringspremies te doen afnemen (zie Brief Voortgang concretisering Rijksincassovisie en verbreding Beslagregister, van de Staatssecretaris van SZW d.d. 2 december 2016).

Het aantal mensen dat in 2018 een beroep heeft gedaan op schuldhulpverlening, ligt 10% lager dan het jaar daarvoor, zo blijkt uit cijfers van schuldhulpverleners van de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren Nvvk. In 2018 meldden zich 86.200 nieuwe hulpzoekers, in 2017 waren dat er nog 94.200. Volgens het Nibud is het aantal huishoudens met problematische schulden al jaren vrij constant. Toch neemt het aantal Nederlanders dat moeite heeft met rondkomen af; 38% in 2018 tegen 45% in 2012 en 2015 (Schonewille & Crijnen, 2019).

Economische ontwikkeling, boetes en betaalgedrag

Het is aannemelijk dat bij een groeiende economie en afnemende werkeloosheid de kans dat een boete wordt opgelegd aan iemand die niet kan betalen, afneemt. Dat zou tot de voorspelling leiden dat het percentage geïnde boetes vanaf 2017 gaat toenemen. Een driejaarlijks uitgevoerde onderzoek van het Nibud toont dat in 2018 4% van de respondenten een verkeersboete te laat had betaald, tegen 5% in 2015 (het verschil is niet statistisch significant). Aan economische redeneringen kunnen ook andere mogelijke implicaties worden ontleend. Zo leidt een gunstige economische ontwikkeling ook tot meer verkeer op de weg en – mogelijk – tot meer risicogedrag. Het totale volume van verkeersboetes zou dan toenemen. Het prognosemodel justitiële ketens relateert sociaaleconomische indicatoren aan (o.a.) verkeersovertredingen. In de vele jaren dat dat model al wordt gebruikt zijn nog geen bestendige relaties aangetoond tussen economische variabelen en het aantal boetes voor verkeersovertredingen.²³

2.3 Motieven om (niet) te betalen

Waarom wordt een boete niet altijd (op tijd) betaald? Inzicht in oorzaken en motieven kan behulpzaam zijn om die weg te nemen of te bestrijden en zo de inning van boetes effectiever te maken. Er is in het nabije verleden al een onderzoek verricht naar de motieven van ontvangers van verkeersboetes om wel of niet te betalen (Hertogh, Winter & Schudde, 2012). Verder kan naar parallellen worden gezocht met onderzoek naar de naleving van (andere) sancties en beslissingen.

Hertogh cs. (2012) maken in hun studie onderscheid tussen naleving en betaalgedrag. Het begrip naleving gebruiken zij in relatie tot het (niet) overtreden van (verkeers)regels. Betaalgedrag heeft betrekking op het voldoen van een opgelegde verkeersboete. Het niet *willen* betalen van boetes kan te maken hebben met de (vermeende) grond voor de opgelegde boete, met de vorm van die boete, maar ook met het proces van innen dat daar op volgt.²⁴ De basisverklaringen voor het (niet) willen betalen zijn 'deterrence' en de ervaren legitimiteit/rechtvaardigheid. De

²¹ Zorgverzekeraars kunnen verzekerden die niet betalen overdragen aan het CAK. Het CAK betaalt dan aan de verzekering (zodat de wanbetaler wel verzekerd blijft) en tracht de achterstallige premie te incasseren. Het incassowerk gebeurt door het CJIB, zonder tussenkomst van een rechter.

²² www.hetcak.nl/over/nieuws/2019/forse-daling-wanbetalers-zorgpremie-zet-door

²³ De beste voorspeller voor het aantal overtredingen is de intensiteit van verkeerscontroles.

²⁴ Dit is geen volledige opsomming van mogelijke oorzaken.

deterrence verklaring gaat uit van een kosten/baten afweging; de beboete persoon zal betalen indien hij meer profijt meent te zullen ondervinden van betalen dan van niet-betalen. De ervaren rechtvaardigheid en legitimiteit kan van verschillende deelaspecten afhangen, zoals de legitimiteit van de regels, het handelen van de organisatie die de regels toepast en of de betrokkene zich gehoord voelt bij tussentijdse beslissingen. Naarmate de betrokkene meer rechtvaardigheid ervaart, neemt de geneigdheid tot betalen toe.

Er werd langs twee lijnen onderzoek verricht; op basis van registerdata van het CJIB, en via een enquête onder ontvangers van een Wahv-boete. Het onderzoek naar het nalevingsgedrag op basis van CJIB-data levert het inkomen van CJIB-debiteuren als belangrijkste indicator. Een hoog inkomen vergroot de kans op het hebben van meer boetes. Over het betalingsgedrag concludeert de studie:

‘Hoe meer boetes iemand heeft ontvangen; hoe groter de kans op problematisch betalingsgedrag. De andere twee factoren die het betalingsgedrag bepalen zijn: problemen om rond te komen en problemen met de administratie. Beide factoren vergroten de kans dat de respondent in de categorie valt waarin sprake is van de inzet van herinneringen of in de categorie waarin sprake is van de inzet van verhaal- of dwangmiddelen.’ (Hertogh, Winter & Schudde, 2012)

De procedurele rechtvaardigheid bij de inning van verkeersboetes laat, volgens Hertoghs onderzoek, te wensen over. Ruim een kwart van de respondenten voelt zich door het CJIB niet eerlijk behandeld en ruim een derde vindt dat zij niet de kans kregen om hun kant van hun verhaal te vertellen. Hierbij moet worden aangetekend dat dit onderzoek werd verricht in een periode waarin nog geen rekening werd gehouden met de financiële positie van de boetebetaler. Dat is inmiddels veranderd, en het aantal klachten over de inning van verkeersboetes neemt snel af (zie figuur 2). Verkeersovertreders lijken dus een verandering ten goede te ervaren.²⁵

Eshuis (2009) onderzocht de naleving in civiele rechtszaken. ‘Naleving’ is in dat onderzoek gedefinieerd als het voldoen aan het vonnis van de rechter (of een gemaakte schikkingsafpraak). Ook in civiele rechtszaken (handelszaken) is de uitkomst in de regel dat één partij de andere partij een geldbedrag moet betalen, en dat na een uitspraak van de rechter zo nodig overheidsdwang kan worden toegepast om naleving af te dwingen. In de praktijk betekent dat meestal dat een gerechtsdeurwaarder beslag zal trachten te leggen op een bankrekening, inkomen of fysieke goederen.²⁶ Het uitgevoerde onderzoek toont aan dat er weliswaar een verband is tussen de ervaren rechtvaardigheid en de geneigdheid om te betalen, maar dat die relatie uiteindelijk niet bepalend is voor de naleving. Uiteindelijk is het de financiële draagkracht die bepaalt of men – al dan niet via een beslag gedwongen – betaalt, en niet de vraag of men de procedure rechtvaardig vond. Het statistische verband tussen ervaren rechtvaardigheid en betaalgedrag is uiteindelijk zwak, omdat er mensen zijn die het vonnis niet rechtvaardig vonden maar uiteindelijk toch betalen (door toepassing van dwangmiddelen) en er mensen zijn die het vonnis wél rechtvaardig vonden, maar niet kunnen betalen. Het banksaldo blijkt de beste voorspeller voor het al dan niet naleven van een (civiel) rechterlijk vonnis. Het onderzoek naar naleving in civiele zaken wijst erop dat onderscheid tussen het niet willen of niet kunnen betalen moeilijk is te maken. Het gedrag van mensen met

²⁵ Denkend vanuit de theorie over ervaren legitimiteit en rechtvaardigheid, zou dus een verbetering in het betaalgedrag mogen worden verwacht.

²⁶ Het verhaal met dwangbevel bij verkeersboetes gebeurt ook op deze civielrechtelijke basis.

probleemschulden laat zich niet gemakkelijk onderscheiden van hen die wel kunnen, maar niet willen betalen. In het onderzoek meent de benadeelde partij in een kwart van de gevallen doelbewust door de wederpartij te zijn misleid. Sommige van die niet-betalers zouden bezittingen op naam van een familielid of stroman hebben staan, zodat er geen beslag op kan worden gelegd (Eshuis, 2009, p. 31). Dat suggereert dat er mensen zijn die, omdat ze niet willen betalen, doelbewust de indruk wekken niet te kunnen betalen.

Een ander probleem bij de inning van schulden is de groep van ten minste 200.000 burgers die langdurig onvindbaar is.²⁷ Hoewel het mogelijk is dat die zich welbewust verscholen houden voor schuldeisers, kunnen ze – althans wanneer het gaat om verkeersboetes – niet zonder meer in het 'frame' van niet kunnen of niet willen betalen worden geplaatst; men kan ze er eenvoudig niet op attenderen dat er een betaling van ze wordt verlangd. Waar men bij de aankoop van een product of het inschakelen van een dienstverlener redelijkerwijs kan aannemen dat de afnemer weet dat hij/zij een betaling verschuldigd is, is dat bij verkeersboetes anders. Dat een verkeersovertreding is geconstateerd leert men in de regel pas wanneer men per post van de boete op de hoogte wordt gebracht.

Beide aangehaalde onderzoeken tonen dat de bestaande middelen om bij niet-betalen een gedwongen incasso te verrichten bijzonder effectief zijn, mits men de persoon die moet betalen weet te traceren, en deze over de middelen beschikt om die betaling te voldoen. Die twee voorwaarden zijn tegelijk de verklaring waarom het in een deel van de gevallen niet lukt te incasseren. Het eerste probleem is de adressering. Een boete wordt verstuurd naar een adres. Mocht dat adres onjuist zijn, of de post niet aankomen, dan is de beboete persoon niet op de hoogte dat hij/zij is beboet en er een betaling wordt verwacht. Anderzijds is een brief die 'onbestelbaar retour' komt geen harde garantie dat de adresgegevens onjuist waren; er zijn personen die zich onvindbaar trachten te houden en post retourneren om de afzender de indruk te geven dat de adressering niet klopt. Bij Wahv-boetes vindt standaard een controle plaats in de Basisregistratie Personen, maar geen fysieke controle 'aan de deur'.²⁸ Het tweede kritische punt in het inningsproces is het traceren van bezit – liefst: een voldoende gevulde bankrekening – waarvan het verschuldigde bedrag kan worden geïnd. Zo'n bankrekening, of een andere mogelijkheid om te incasseren, wordt niet altijd gevonden. En ook daar kan twijfel bestaan: is er geen bezit, of wordt er bezit bewust verborgen gehouden?

Persoonskenmerken

De in deze paragraaf behandelde vraag naar motieven om niet te betalen, stoelt op de impliciete aanname dat niet-betalen een bewuste keuze is (gestoeld op een 'motief'). Maar is dat wel zo? De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft de problematiek van niet-betalers vanuit een andere invalshoek benaderd, redenerend vanuit persoonlijke disposities of omstandigheden van de debiteur, die tot betalingsproblemen zouden kunnen leiden. Tiemeijer (2016) wijst op een aantal persoonlijkheidskenmerken: 'mensen met een vermijdend karakter en mensen met weinig zelfcontrole groter kans lopen op financiële problemen. Ze zijn eerder geneigd problemen te ontkennen, teveel uit te geven en niet op tijd maatregelen te nemen. Deze persoonlijkheidskenmerken zijn voor een deel erfelijk bepaald. Sommige mensen hebben dus 'van nature' meer kans op financiële problemen dan anderen. Ook blijkt uit onderzoek dat stress en armoede een negatieve

²⁷ Bijlage 5 bij dit rapport behandelt de adresproblematiek in relatie tot Wahv-boetes.

²⁸ Die kan plaatsvinden als een gerechtsdeurwaarder wordt ingezet, of wanneer de dwangmiddelen BGS of gijzeling worden toegepast. In het project 'kwaliteit adresgegevens' controleren de deelnemende gemeenten zelf in gevallen van twijfel of iemand daadwerkelijk op een in de basisadministratie bekend adres woont.

invloed hebben. Als gevolg van stress en armoede denken mensen minder lang over beslissingen na, laten zij zich sterker leiden door de acute problemen van het moment, en neemt hun zelfcontrole af.'

In het rapport 'Weten is nog geen doen' (2017) pleit de WRR voor een incassobeleid dat minder is gebaseerd op hoe burgers in de ogen van beleidsmakers zouden moeten handelen, en meer op hoe mensen in werkelijkheid handelen: een realistisch perspectief. Het huidige beleid gaat er te gemakkelijk van uit dat (alle) burgers rationeel handelende actoren zijn. 'De overheid heeft soms te hoge verwachtingen van het doenvermogen van burgers. De impliciete veronderstelling achter veel beleid lijkt te zijn dat weten automatisch leidt tot handelen en dat informeren en sanctioneren volstaat.' De beide perspectieven zijn schematisch weergegeven in schema 1.

Schema 1 Rationalistisch versus Realistisch perspectief op incassobeleid

Rationalistisch perspectief	Realistisch perspectief
<p>Assumpties over mentale vermogens</p> <ul style="list-style-type: none"> - iedereen beschikt over voldoende mentale vermogens voor redzaamheid - uitzondering: kleine groep kwetsbaren - aandacht voor denkvermogen 	<p>Assumpties over mentale vermogen</p> <ul style="list-style-type: none"> - normaalverdeling: sommigen scoren hoog, sommigen laag, grote middengroep - staart van (zeer) kwetsbaren - ook aandacht voor doenvermogen
<p>Assumpties over gedrag</p> <ul style="list-style-type: none"> - weten leidt tot doen - zelfcontrole is onbeperkt 	<p>Assumpties over gedrag</p> <ul style="list-style-type: none"> - weten is nog geen doen - zelfcontrole is begrensd
<p>Inrichting beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> - meer keuze is altijd beter - sturen via informatie en financiële prikkels - burger moet de wet kennen 	<p>Inrichting beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> - verleiding en stress verminderen - sturing via keuzearchitectuur - burger moet de wet ook 'kunnen'
<p>Uitvoering beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> - afstandelijk, zakelijk - geen contact voorafgaand aan sancties - alleen hulp bij evidente overmacht 	<p>Uitvoering beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> - persoonlijk, proportioneel - wel contact voorafgaand aan sancties - meer differentiëren: niet willen/niet kunnen

Bron: WRR (2017)

2.4 Verkeersboetes als oorzaak van problematische schulden

Eén van de vragen die aan de orde kwam in debatten in de Tweede Kamer betreft in hoeverre verkeersboetes (incl. het incassobeleid) oorzaak zijn van het ontstaan van problematische schulden. Om niet in een kip-ei-discussie te geraken vatten we de vraag op als een naar een causaal verband: de verkeersboete moet bewijsbaar de oorzaak zijn die maakt dat iemand zonder een problematische schuld transformeert tot iemand mét een problematische schuld. Om dit goed te kunnen beoordelen zou een gedetailleerd inzicht nodig zijn in de financiële situatie van de beboete persoon (om alternatieve oorzaken te kunnen opsporen en/of elimineren). De ervaring in eerdere onderzoeken is dat de groepen 'wanbetalers' en mensen met problematische schulden moeilijk tot medewerking aan onderzoek zijn te bewegen. De vraag laat zich niet beantwoorden op basis van empirisch onderzoek dat op en in korte termijn kan worden uitgevoerd.

Er zijn scenario's denkbaar waarbij verkeersboetes eenduidig als dé oorzaak van een problematische schuldensituatie zouden kunnen worden geïdentificeerd. Dat

zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren bij een aanhoudende boetes voor een niet meer bestaand voertuig, zoals beschreven door de Nationale ombudsman (zie paragraaf 2.1). Maar in de regel zal de attributie (wat is oorzaak, wat is gevolg?) discutabel zijn. Als een eerste boete niet *kan* worden betaald, zijn er kennelijk al financiële problemen.

Indien de initiële boete – om welke reden dan ook – niet wordt betaald, en er is sprake van geringe financiële draagkracht, dan zal het beleid van het verhogen van de te betalen bijdragen bij niet tijdig betalen het uiteindelijk betalen van de boete alleen maar lastiger maken. Na twee aanmaningen is het te betalen bedrag verdrievoudigd.²⁹

Er is in de afgelopen jaren onderzoek verricht naar de oorzaken van probleemschulden. Kerckhaert en de Ruig (2013): 'Schulden ontstaan niet van de een op de andere dag. Risicohuishoudens bevinden zich vaak geruime tijd in een lastige financiële positie (..) Een 'kleine' tegenvaller, zoals een hogere rekening voor verbouwkosten kan de financiële situatie dan snel problematisch maken.' Een verkeersboete zou ook als zo'n 'kleine tegenvaller' kunnen worden opgevat. Maar de redenering van Kerckhaert en De Ruig volgend, zou zo'n boete daarmee nog niet als 'de' oorzaak van de schuldensituatie moeten worden benoemd. Divosa (2019) somt een aantal veelvoorkomende oorzaken van probleemschulden op. Verkeersboetes zitten daar niet bij.

Uit de onderzoeken van de Nationale ombudsman blijkt dat het tot 2015 voorkwam dat mensen met een eindeloze stroom verkeersboetes werden geconfronteerd, en de met de inning belaste organisaties geen gehoor boden. In die gevallen kunnen verkeersboetes als oorzaak worden aangemerkt van financiële problemen. Inmiddels zijn de met de inning belaste instanties in zulke gevallen beter benaderbaar en ook in staat en bereid om eventuele misstanden te beëindigen.

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag luidt dat verkeersboetes, en de verhoging ervan, kunnen bijdragen aan problematische schulden. Niet zozeer als enige en eenduidige 'oorzaak', maar als één van de factoren die daar – samen met andere factoren – een bijdrage aan levert.

2.5 Het vroegtijdig identificeren van mensen met schulden

De derde onderzoeksvraag in het voorliggende onderzoek luidt: Welke mogelijkheden heeft het CJIB om mensen met schuldenproblematiek vroegtijdig te kunnen identificeren, zodat daar bij de inzet van voor de inning ingezette instrumenten rekening mee kan worden gehouden?

Identificatie vooraf

Het CJIB kan uit verschillende bronnen indicaties verkrijgen voor het bestaan van probleemschulden. In de eerste plaats is dat de betaalgeschiedenis bij eerdere/recente boetes. Als er al langere tijd openstaande boetes zijn, of boetes die als 'niet-inbaar' zijn afgeboekt, is de kans groot dat sprake is van een financiële probleemsituatie en ook een nieuw binnengekomen boete niet inbaar zal blijken. Het CJIB heeft ook toegang tot het insolventieregister en kan checken of de persoon die de boete moet betalen daarin is opgenomen. Er zijn initiatieven gaande om meer informatie-uitwisseling tussen overheidsorganisaties mogelijk te maken.³⁰ Zo is het

²⁹ Ook het dwangmiddel buiten gebruik stellen van een voertuig kan tot toename van kosten leiden, omdat de beboete persoon de kosten van wegslepen en opslag van het voertuig moet betalen.

³⁰ Het CJIB heeft de inning van verschillende typen betalingen aan overheden onder haar hoede. Privacyregels stellen echter grenzen aan de mogelijkheden om informatie uit die verschillende trajecten te koppelen.

bestand van personen met een betalingsachterstand met betrekking tot de zorgverzekeringspremie (betalingsachterstanden van ten minste zes maanden) een potentieel interessante indicator voor betalingsachterstanden.³¹ Een wijzigingsvoorstel van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening moet het mogelijk gaan maken dat woningcorporaties, zorgverzekeraars, energie- en waterbedrijven aan gemeenten een seintje geven wanneer mensen betalingsachterstanden hebben. Binnen het CJIB loopt een project 'debt alert' dat gericht is op het vroegtijdig identificeren van schuldenproblematiek.³² Deze initiatieven blijven controversieel met oog op de privacyaspecten. Minister Dekker mocht in 2019 de publieksprijs van Bits-of-Freedom's *Big Brother Award* in ontvangst nemen, in verband met een plan om het CJIB de bevoegdheid te geven om door het koppelen van dergelijke datasets betaalprofielen van burgers op te bouwen.

Signalering tijdens het innen

Naast de initieel beschikbare informatie doet het CJIB kennis op tijdens het proces van innen. Het eerste moment van signalering is het niet tijdig betalen van een boete. Beboete personen kunnen direct contact opnemen met het CJIB om melding te doen van betalingsproblemen. De mogelijkheden om een betalingsregeling te treffen zijn in recente jaren verruimd en zouden een stimulans kunnen vormen om melding te maken van betalingsproblemen. Een tweede moment waarop financieel onvermogen kan blijken is als – na twee aanmaningen – wordt overgegaan tot het leggen van beslag. In die fase kan blijken of er tegoeden zijn bij financiële instellingen, en/of dat er reeds lopende beslagen zijn op loon of uitkering.

In beginsel bestaan er dus goede, en reeds in de initiële fase beschikbare, indicatoren voor het bestaan van een problematische financiële situatie. Er zijn echter praktische belemmeringen (privacy) die het gebruik ervan in de weg staan. Ook zijn ze niet volledig sluitend; enerzijds kunnen er nieuwe boetes binnenkomen van personen zonder 'geschiedenis', anderzijds kan het zijn dat de historische betaalgegevens niet meer representatief zijn voor de huidige situatie. Het betekent dat niet alle situaties van problematische schulden direct zullen worden herkend, en anderzijds bestaat er een risico dat sommige gevallen ten onrechte als 'probleem' worden gelabeld. Indien er gebruik wordt gemaakt van deze indicaties om daar de aanpak op af te stemmen, dient dan ook vinger aan de pols te worden gehouden, dienen de aannames regelmatig te worden gecheckt, en is alertheid geboden op eventuele contra-indicaties tijdens het inningsproces.

Opties voor het verbijzonderen van de inning bij probleemschulden

Uit het voorgaande blijkt de veranderde attitude van de overheid met betrekking tot het incasseren van openstaande rekeningen, en dat er mogelijkheden zijn om mogelijke betalingsproblemen vroeg in het incassoproces te signaleren. Een volgende vraag is hoe er tijdens het inningsproces rekening moet worden gehouden met schuldensituaties. De uiterste consequentie die er, in theorie, aan het signaleren van een probleemsituatie zou kunnen worden verbonden is het afzien van iedere poging de boete te innen. Dat zou het risico om een schuldenprobleem erger te maken minimaliseren. Maar het zou ook het imago en de geloofwaardigheid van de inningsinstantie – en breder: het vertrouwen in de rechtsstaat – schaden indien geen enkele poging wordt gedaan om bij niet-betaling alsnog te innen. Bovendien zou het beoogde effect van sancties op de verkeersveiligheid worden ondergraven.

³¹ Omdat iedere Nederlander verplicht is zo'n verzekering te hebben, is de kans gering dat probleemschulden in dit bestand onopgemerkt blijven.

³² Zie: 'Innoveren binnen het CJIB' (2019) op www.digitaleoverheid.nl/

In de huidige praktijk kan een betalingsregeling kan worden getroffen. Ook kan de inning van een Wahv-boete worden gestaakt indien een schuldsaneringstraject met goed gevolg wordt afgesloten. Het 'beleid' is (meer dan voorheen) rekening te houden met de situatie van de schuldenaar en waar nodig een oplossing 'op maat' te zoeken.

Belandt een procedure in de fase VMD, dan kan nieuwe en actuele informatie worden verzameld over de financiële situatie en het betaalvermogen van de beboete persoon. Die informatie kan worden benut met oog op de afweging van het wel of niet inzetten van dwangmiddelen (en: welk dwangmiddel?). In de huidige praktijk wordt die mogelijkheid maar beperkt benut.³³

³³ Van deurwaarders wordt standaard slechts een tamelijk summiere terugkoppeling in de fase VMD gevraagd. Wanneer een zaak in de (systeem)fase 'gijzeling' belandt, wordt soms alsnog navraag gedaan bij de deurwaarder (bron: CJIB).

3 Het innen van boetes, instrumenten en inningsresultaat

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van het eerste deel van de eerste onderzoeksvraag centraal.

Onderzoeksvraag 1a: In welke mate dragen afzonderlijke elementen (aanmaningen met verhoging van het bedrag, aanbieden betalingsregeling, bankbeslag, inschakelen deurwaarder, inname rijbewijs, buiten gebruik stellen voertuig, gijzeling) uit het arsenaal van instrumenten dat ter beschikking staat, bij aan de inning van verkeersboetes? Waarom zijn de verschillende instrumenten (niet of beperkt) effectief? De beantwoording van de onderzoeksvraag vindt plaats op basis van (vooral) kwantitatieve gegevens.

Leeswijzer

In paragraaf 3.1 wordt uitgelegd hoe de effectiviteit van de verschillende voor het innen van verkeersboetes beschikbare instrumenten is vastgesteld. In de paragrafen 3.2 en 3.3 worden de resultaten behandeld. Paragraaf 3.2 geeft een overzicht van het totale proces van innen; hoeveel boetes worden er jaarlijks uitgestuurd, hoe vaak worden dwangmiddelen toegepast, en wat is het eindresultaat? Paragraaf 3.3 zoomt vervolgens in op de verschillende afzonderlijke instrumenten die voor de inning worden ingezet, en behandelt de effectiviteit van elk van die instrumenten in meer detail. In paragraaf 3.3 komen ook de – tamelijk summiere – gegevens aan de orde over de effectiviteit van betalingsregelingen.

3.1 Aanpak

De beantwoording van de eerste onderzoeksvraag gebeurt op basis van registerdata. Daartoe zijn er verschillende typen bevestigingen gedaan op de voor de inning van Wahv-boetes gebruikte zaakvolgsystemen. De verzamelde data geven een (kwantitatief) beeld van de hoofdstromen in het inningsproces én een beeld van het inningsresultaat en de bijdrage van afzonderlijke instrumenten daaraan. De methodenbijlage (bijlage 2) geeft een schets van (de inrichting van) het informatiesysteem waaraan de meeste data zijn ontleend. Het primaire eenheid van analyse zijn afzonderlijke verkeersboetes ('zaken').³⁴ De data die zijn gebruikt om de effectiviteit van afzonderlijke instrumenten in het inningsproces vast te stellen hebben betrekking op het jaar 2018. Daarnaast worden data gebruikt over de periode 2010-2015. Daaruit blijkt in hoeverre het gebruik van de verschillende instrumenten, en het daarmee behaalde inningsresultaat, aan verandering onderhevig is.

Gegevens: instroom, doorstroom, uitstroom

Voor dit onderzoek zijn verschillende methoden van dataselectie gecombineerd. Schema 2 vat de sterktes en zwaktes van de verschillende methodes samen, toont voor welk onderdeel van het onderzoek ze zijn gebruikt en in welke paragraaf in dit rapport de betreffende onderdelen worden behandeld.

³⁴ Deze zijn niet gelijk aan het aantal personen bij wie achterstallige boetes moeten worden geïnd. Eén persoon kan meerdere niet-betaalde boetes hebben.

Schema 2 Overzicht van de in het onderzoek gebruikte gegevensselecties, en waar deze worden gebruikt

Meting	Beperkingen	Pluspunten	Gebruikt voor (+ paragraafnummer)
Instroom			
Jaren 2010-2015	<ul style="list-style-type: none"> - Instroom systeemfase* - Incompleet (langlopende zaken zijn nog niet afgedaan) 	<ul style="list-style-type: none"> - Overzichtelijk beeld van sequentie stappen in de inning - Weinig actueel 	<ul style="list-style-type: none"> - Historisch beeld inningsresultaat (3.3) - Schaduwwerking verhogingen (H 4)
Uitstroom			
2018, 3e tertiaal	<ul style="list-style-type: none"> - Uitstroom systeemfase* - Geen compleet jaar (maanden september - december 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> - Meest gedetailleerde beeld van sequentie stappen in de inning (inclusief afwijkende stromen); omvat alle afdoeningen 	<ul style="list-style-type: none"> - Overzicht processtromen (uitstroomschema) (3.2) - effectiviteit inningsproces (integraal en per fase) (3.2)
Doorstroom			
Jaren 2016-2018	<ul style="list-style-type: none"> - Behandelt instrumenten in isolatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Selectie van gevallen waarin instrument daadwerkelijk is ingezet 	<ul style="list-style-type: none"> - Meten effectiviteit afzonderlijke instrumenten (3.3) - Aantal keren dat de instrumenten worden ingezet (3.2)

* Gegevens op basis van de systeemfase bevatten alle zaken die in de geautomatiseerde die fase hebben bereikt. In niet alle gevallen wordt het bij die fase behorende inningsinstrument ook daadwerkelijk toegepast.

Instroomgegevens 2010-2015

Er is een overzicht gemaakt van de inning over de periode 2010-2015, dat is gebaseerd op de in die jaren ingestroomde zaken (nieuw opgelegde boetes). Analyses op basis van instroom zijn handig en inzichtelijk, omdat de normale sequentie van stappen in het proces van afhandelen van zaken in de tijd wordt gevolgd. Ze hebben echter als nadeel dat ze, bij processen die lang (kunnen) duren, pas compleet kunnen worden gemaakt als alle ingestroomde zaken zijn afgehandeld. Bij de inning van boetes kan een traject waarin verschillende dwangmiddelen worden ingezet, en/of de beboete persoon geen bekende woon- of verblijfplaats heeft, jaren duren. Analyses op basis van instroom hobbelen dus achter de feiten aan. Voor het voorliggende onderzoek werden, anno 2019, alleen analyses over de instroom van de jaren vóór 2016 voldoende compleet geacht om over te rapporteren.³⁵ De instroom over het jaar 2016 bevat nog te veel lopende zaken (2,5%) om een adequate beschrijving te kunnen doen van de laatste fasen van het inningsproces.

Uitstroomgegevens 2018, september-december

Een analyse op basis van uitstroom geeft, in vergelijking met die op instroom, een meer actueel en compleet beeld. Oorspronkelijk was de uitstroomanalyse als uitgangspunt voor het te verrichten onderzoek genomen. Helaas bleken de benodigde gegevens voor zo'n analyse niet voor een heel jaar leverbaar. Daarom wordt een analyse gebruikt op basis van de zaken die in de laatste vier maanden van 2018 uitstroonden (die omvat dus alle zaken waarin de inning werd gestaakt, omdat er is betaald of om een andere reden). Die is, door fluctuaties gedurende dat jaar, echter niet volledig representatief voor het hele jaar 2018. Geeft een uitstroomanalyse, doordat die alle afdoeningen omvat, een compleet beeld, daar staat de beperking

³⁵ Er staan in 2019 nog 164.162 zaken die in 2015 instroomden, open. Dat is 2% van de ingestroomde zaken, en 15% van de zaken waarin de boete niet binnen de eerste termijn is betaald.

tegenover dat deze minder goed zijn te relateren aan (veranderingen in) beleid. De uitstroom van eind 2018 bestaat uit zaken die in 2018 instroomden, waarin snel werd betaald, en zaken die er langer over deden (bijvoorbeeld zaken uit 2014, waarin meerdere dwangmiddelen zijn ingezet). Dat betekent dat de 'snelle' en 'tragere' zaken onder verschillend beleid zijn ingestroomd; die verschillen in beleid kunnen van invloed zijn op het inningspercentage. Bij de analyse van de uitstroom is de sequentie van verschillende stappen in het inningsproces in beeld gebracht.³⁶ Dit is gebeurd met gebruik van process mining software. De output van de process mining is opgenomen als bijlage 4. Ondanks de beperkingen is de uitstroomanalyse van de drie benaderingen het meest geschikt om de processtromen binnen het inningsproces integraal in kaart te brengen; het is de enige gegevensverzameling die alle typen afdoeningen (inclusief zaken waarin de inning bij gebrek aan resultaat wordt gestaakt) omvat.

Doorstroom 2016-2018

De derde benadering is een analyse op basis van zaken die in de jaren 2016, 2017 en 2018 een bepaalde stap in het inningsproces doorliepen. Anders dan bij analyses op basis van in- of uitstroom blijft daarbij het totale zaaksverloop (sequentie van stappen) buiten beeld, maar wordt wel een actueel beeld verkregen van de resultaten die met elk van de voor de inning van Wahv-boetes ingezette instrumenten worden behaald. Afwijkend van de in- en uitstroomanalyses is dat bij deze analyses is gefilterd; het betreft een selectie van zaken waarin de maatregel daadwerkelijk aan de adressant is aangezegd.³⁷ Op basis van die selectie kan de meting van de effectiviteit van de instrument worden gedaan op basis van die gevallen waarin het instrument daadwerkelijk is ingezet. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat daadwerkelijk tot toepassing van 'dwang' is overgegaan; zo kan de adressant onder dreiging van (bijvoorbeeld) een gijzeling betalen (zonder dat de gijzeling daadwerkelijk hoeft plaats te vinden). Bijlage 3 specificeert de cijfers die aan deze analyse ten grondslag liggen.

Beperkingen

Het geautomatiseerde systeem dat wordt gebruikt om de inning van verkeersboetes te volgen onderscheidt verschillende fases in het proces van innen. Die fases komen goeddeels overeen met de inzet van de instrumenten waarvan we de effectiviteit onderzoeken: de fases 'eerste aanmaning', 'tweede aanmaning', 'verhaal zonder dwangbevel', 'verhaal met dwangbevel', 'inname rijbewijs', 'buiten gebruik stellen voertuig' en 'gijzeling'. Maar de overlap is niet volledig. Zo is plaatsing in het opsporingsregister als aparte fase in het systeem opgenomen, en zijn boetes die worden geïnd als iemand die gesignaleerd wordt aangehouden, geregistreerd als inning in de fase BGS. Ook 'afschrijven' (inning gestaakt omdat er geen inningsmogelijkheden meer resten) is een aparte fase in het registratiesysteem. Voorts zijn betalingsregelingen niet geïntegreerd in het systeem. Het effect van die regelingen valt niet in relatie met andere instrumenten te onderzoeken. Het is goed mogelijk dat betalingsregelingen het succes van (bijvoorbeeld) de eerste fase van de inning vergroten, maar de bijdrage die betalingsregelingen leveren aan dat succes blijft buiten beeld. Tot slot verschaft het systeem geen informatie over dwangmiddelen die in het buitenland worden ingezet, nadat een overtreding door een niet-ingezetene voor inning aan een buitenlandse instantie is overgedragen. Wordt zo'n

³⁶ Het gaat om geaggregeerde gegevens. Dat betekent dat we niet over het verloop van elke afzonderlijke zaak beschikken, maar over de aantallen zaken die een bepaalde stap in het inningsproces hebben doorlopen.

³⁷ Bij de in- en uitstroomanalyse zijn alle zaken meegeteld die in een bepaalde systeemfase (in het geautomatiseerde zaaksvolgsysteem) belanden. In die systeemfase kan evenwel blijken dat het bewuste (dwang-)middel niet kan worden toegepast. In de analyse van in 2016-2018 toegepaste dwangmiddelen (doorstroom) wordt zo'n zaak niet meegeteld. Opgemerkt zij dat zaken waarin de post van het CJIB onbestelbaar retour komt, wél als toegepast (dwang)middel worden geteld.

boete geïnd, dan wordt de zaak met een inning in de fase van de tweede aanmaning beëindigd (en lijkt dus een resultaat van die tweede aanmaning).

3.2 De inning van verkeersboetes, integraal beeld

Deze paragraaf geeft, op basis van empirische gegevens, een integraal beeld van het proces van innen van Wahv-boetes. Dat 'beeld' bevat de volgende ingrediënten:

- het aantal keren dat de voor de inning beschikbare instrumenten jaarlijks worden toegepast;
- het cumulatieve inningsresultaat dat wordt bereikt in innings-, verhaals-, en dwangfase;
- een uitstroomschema met het percentage boetes dat wordt geïnd of om andere reden wordt beëindigd gedurende elke afzonderlijke stap (systeemfase) die tijdens het inningsproces wordt doorlopen.

Een overzicht van geregistreerde redenen om de inning zonder (volledig) resultaat te staken.

Er wordt in deze paragraaf gebruikgemaakt van uitstroom- en doorstroomgegevens (zie paragraaf 3.1, schema 2, voor een toelichting bij de verschillen tussen die gegevens).

Hoe vaak worden de instrumenten ingezet?

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal keren dat de voor de inning van Wahv-boetes beschikbare instrumenten daadwerkelijk zijn ingezet, in de jaren 2016-2018. De tellingen zijn gebaseerd op doorstroomgegevens, dat wil zeggen dat het een telling betreft van het aantal gevallen dat in het betreffende jaar de fase 'eerste aanmaning' of 'inname rijbewijs' verliet. De zaken kunnen, ten tijde van het opstellen van dit rapport, nog steeds lopend zijn.

Tabel 1 De frequentie van gebruik van instrumenten voor de inning Wahv-boetes, 2016-2018, per jaar

Instrument	2016	2017	2018	Welke zaken zijn geteld?
Initiële boete	9.157.184	9.348.538	9.109.748	Beschikking verstuurd aan betrokkene
1e aanmaning	1.202.654	1.218.601	1.211.362	Aanmaning verstuurd aan betrokkene
2e aanmaning	622.546	630.572	662.794	Aanmaning verstuurd aan betrokkene
Verhaal zonder dwangbevel	87.458	133.722	139.602	Rekeningnummer bekend, ten minste één poging beslag te leggen
Verhaal met dwangbevel	225.814	189.786	130.643	Overgedragen aan een gerechtsdeurwaarder
Inname rijbewijs	134.876	110.898	81.866	Brief inname verstuurd aan betrokkene
Buiten gebruik stellen voertuig	105.307	110.406	118.084	Overgedragen aan politie voor uitvoeren BGS
Gijzeling	18.331	13.443	4.047	Overgedragen aan politie voor uitvoeren gijzeling

Bron: doorstroomgegevens. Zie bijlage 3 voor onderliggende data.

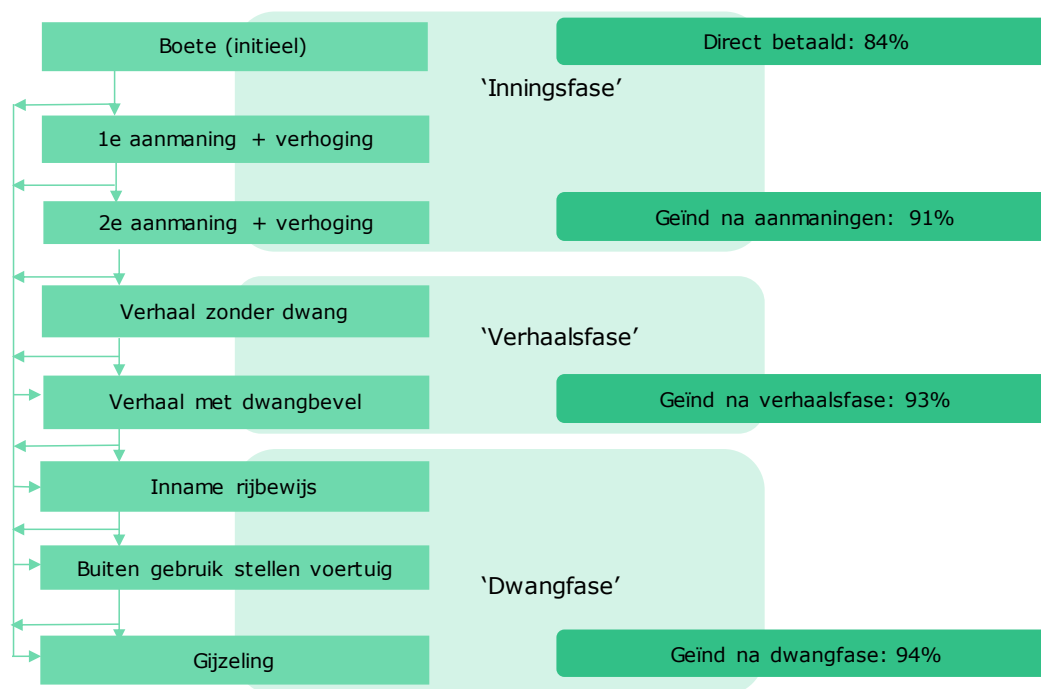
Uit de tabel blijkt dat het aantal initiële boetes en aanmaningen over de periode 2016-2018 vrij constant was. Bij de overige instrumenten fluctueert het gebruik aanzienlijk. Voor de instrumenten 'verhaal zonder dwangbevel' en 'buiten gebruik stellen voertuig' vertoont de inzet in de periode 2016-2018 een stijgende trend, voor alle andere instrumenten een dalende trend. In dit onderzoek wordt vooral gebruikgemaakt van cijfers over het jaar 2018. De tabel maakt duidelijk dat cijfers over één specifiek jaar niet noodzakelijk een goede voorspeller zijn voor de cijfers

van een jaar later. Dat geldt dus ook in algemene zin voor het voorliggende onderzoek.

Het Inningsresultaat per fase, cumulatief

Figuur 3 toont het percentage geïnde boetes, gedurende de hoofdfases in het inningsproces (zie paragraaf 1.4 voor een toelichting op die fases). De meeste boetes (84%) worden binnen de oorspronkelijke termijn van acht weken betaald. Wie niet op tijd betaalt ontvangt (maximaal twee) aanmaningen. In die fase stijgt het cumulatieve inningsresultaat met 7 procentpunt, tot 91%. De fase van 'verhaal' levert een verdere stijging van 2 procentpunt op, onder de inzet van dwangmiddelen 1 procentpunt. Daarmee wordt uiteindelijk een inningspercentage van 94% bereikt.

Figuur 3 De inning van Wahv-boetes, cumulatief inningsresultaat per fase, 2018



Bron: uitstroom- en doorstroomgegevens 2018

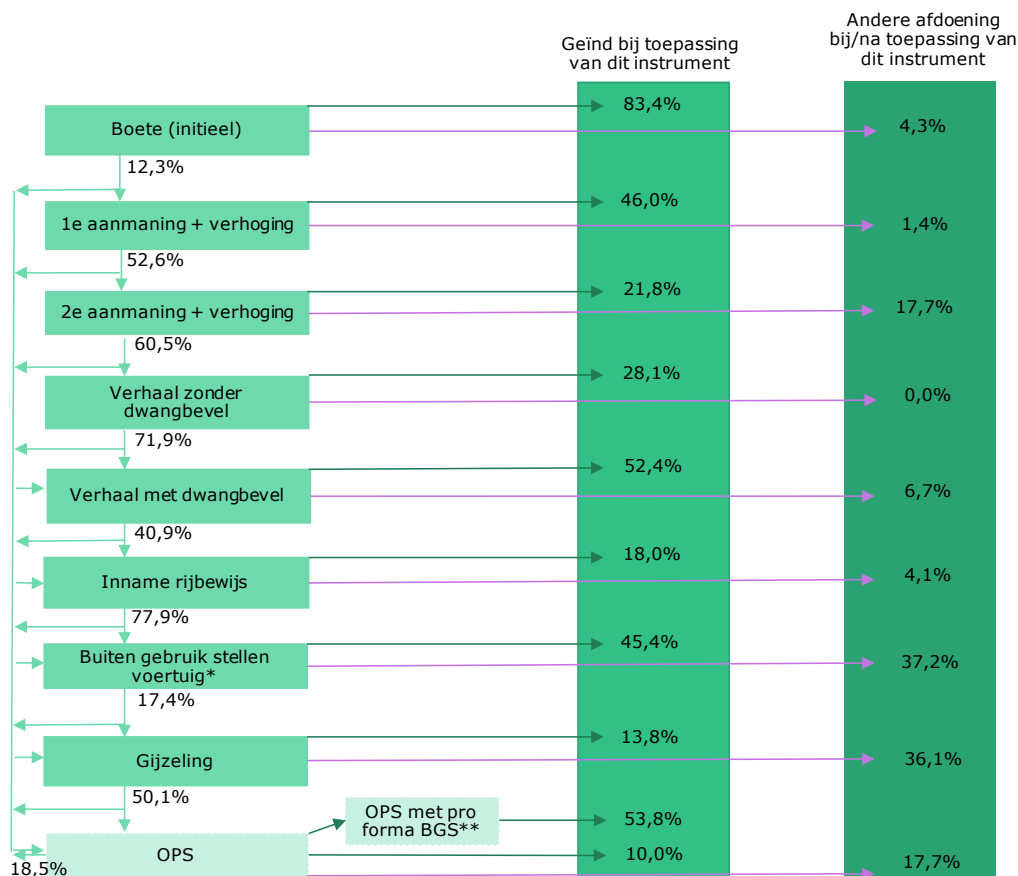
Aan figuur 3 liggen uitstroom en doorstroomgegevens ten grondslag. Die gegevensselecties leiden tot gelijke resultaten bij het berekenen van het cumulatieve inningsresultaat, met uitzondering van het percentage zaken dat binnen de oorspronkelijke 8-wekentermijn wordt geïnd. Dat bedraagt op basis van uitstroomgegevens 83,4% en op basis van doorstroomgegevens 84,2%. Omdat de uitstroomgegevens alleen de laatste vier maanden van 2018 omvatten, en de doorstroomgegevens alleen de laatste vier maanden van 2018 omvatten, en de doorstroomgegevens alle toepassingen gedurende 2018, is hier gekozen het resultaat van de doorstroomgegevens te laten prevaleren.

Aangetekend zij dat het cumulatieve beeld een constructie is; niet alle zaken doorlopen alle stappen die in het schema zijn weergegeven, en ook de volgorde waarin die plaatsvinden kan afwijken.

Inningspercentages per doorlopen systeemfase

Figuur 4 toont het volledige proces van innen van Wahv-boetes. De basis voor dit stroomschema zijn de 2,9 miljoen zaken die in de maanden september t/m december 2018 werden afgedaan (zie bijlage 4 voor de brongegevens). Het schema toont de gang die zaken maken door de verschillende fase in het zaakvolgsysteem van het CJIB. Dat een zaak een bepaalde fase in het zaakvolgsysteem heeft doorlopen betekent niet noodzakelijk dat de bij die fase horende instrumenten voor het innen van boetes daadwerkelijk zijn ingezet.³⁸ Het schema toont slechts de meest voorkomende zaakstromen en geeft daarmee een globaal beeld van het inningsproces.

Figuur 4 Uitstroomschema inning verkeersboetes, zaken afgedaan in september-december 2018, inningspercentages per doorlopen systeemfase*



* In verschillende systeemfases in het zaakvolgsysteem vindt een toets plaats of het bij die fase horende inningsinstrument kan worden ingezet. Het verblijf in zo'n fase betekent dus niet noodzakelijk dat het instrument wordt ingezet.

** De gegevens met betrekking tot BGS en OPS zijn gecorrigeerd, omdat de meeste afdoeningen tijdens OPS als afdoening onder BGS worden geregistreerd (zie bijlage 3 voor een nadere toelichting).

Bron: uitstroomgegevens

³⁸ Later in dit hoofdstuk (in paragraaf 3.3) wordt ingezoomd op de afzonderlijke instrumenten, waarbij ook nader wordt geselecteerd op het daadwerkelijk inzetten van de instrumenten.

Wat toont het uitstroomschema?

Het schema volgt de meest voorkomende chronologie van het inningsproces, beginnend bij de initiële boete (linksboven) en eindigend bij de gijzeling (bijna onderaan in het schema). Elk blokje toont een fase in het inningsproces, met vermelding van het instrument dat in die fase kan worden ingezet. Vanuit elk blokje vertrekken twee pijlen naar rechts. Dit zijn de zaken die tijdens de inzet van het betreffende instrument worden beëindigd. Bij de initiële boete werd dus 83,4% binnen de termijn geïnd, en werd 4,3% om een andere reden (en zonder volledig te zijn geïnd) beëindigd. De overige zaken (12,3%) stromen door naar een volgende fase in de inning. Die stroom is weergegeven met de pijl die het blokje in neerwaartse richting verlaat. Die pijl heeft ook een aftakking naar links; dat is omdat zaken niet altijd de chronologie van de blokjes in het schema volgen.

Het stroomschema is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Retourstromen (van een latere fase terug naar een vroegere fase in het inningsproces) zijn beperkt, en loops (herhalingen van dezelfde fase) zijn niet in het schema weergegeven, maar komen in de praktijk wel voor. Het schema bevat, naast het instrumentarium voor de inning van boetes, ook een blokje 'OPS'³⁹. Dat houdt verband met de inrichting van het zaaksvolgsysteem, waarin OPS een aparte systeemfase is, en niet kan worden verbonden aan één van de (dwang)middelen die in dit onderzoek centraal staan. De processtromen kunnen niet volledig in beeld worden gebracht als de in OPS geregistreerde zaken buiten het schema worden gelaten. Figuur 4 geeft een eerste impressie van de effectiviteit van de verschillende fasen in het inningsproces. Maar dat een zaak in een bepaalde systeemfase heeft gestaan, betekent niet noodzakelijk dat het betreffende dwangmiddel werkelijk is ingezet. Zo kan in de systeemfase 'inname rijbewijs' worden vastgesteld dat de beboete persoon geen rijbewijs heeft, of in de systeemfase BGS dat de beboete persoon geen voertuig op naam heeft staan. Het betreffende dwangmiddel kan dan dus niet worden ingezet, en zo'n zaak dient niet te worden meegeteld als de effectiviteit van het dwangmiddel wordt berekend. Een meer precieze berekening van de effectiviteit wordt in paragraaf 3.3 gedaan.

Redenen om de inning te staken

De rechterkolom in figuur 4 geeft de percentages zaken die zonder (volledig) te zijn geïnd worden afgeschreven. In totaal betreft dit 6% van alle Wahv-boetes (berekend over in 2018 afgedane zaken). In een aantal gevallen wordt de inning van een boete gestaakt omdat er geen mogelijkheden tot inning meer worden gezien. De inning stopt dan meestal vijf jaar nadat het inningstraject startte; dat is de termijn waarbinnen nog dwangmiddelen mogen worden ingezet. Er zijn echter ook inhoudelijke gronden om de inning (eerder) te staken, zoals het overlijden van de betrokkene, of een succesvol afgesloten schuldsanering. Tabel 2 geeft een overzicht van de geregistreerde redenen om de inning te beëindigen. Van de boetes blijft 6% ongeïnd, waarvan in de meeste gevallen de inning op inhoudelijke gronden is beëindigd. Het percentage boetes dat ongeïnd blijft bij gebrek aan succes bedraagt 1,7%. Van die 1,7% heeft 0,7 procentpunt betrekking op de inning van boetes opgelegd aan Nederlandse verkeersdeelnemers/kentekens en 1 procentpunt op boetes opgelegd aan niet-ingezetenen (voertuigen met buitenlandse kentekens) die in Nederland een verkeersovertreding begaan. Op die laatste groep is beperkt zicht. Nederlandse dwangmiddelen kunnen in het buitenland niet worden toegepast en welke middelen er in het buitenland in concrete zaken zijn ingezet is in de Nederlandse

³⁹ Vermelding in het Opsporingsregister (OPS). Zie de begrippenlijst voorin het rapport. Personen van wie geen adres bekend is, konden (tot 2018) in dit register worden opgenomen. Bij politie- en douanecontroles werd in dit register gecontroleerd of iemand nog openstaande boetes had.

registratie niet terug te vinden. Veel van deze zaken stromen in het zaakvolgsysteem van het CJIB uit als beëindigd in de fase van de tweede aanmaning. Dat is de fase waarin de zaken – indien mogelijk – aan een buitenlandse zusterorganisatie van het CJIB worden overgedragen. Zowel zaken waarin zo'n zusterorganisatie de boete weet te innen als zaken waarin dat niet lukt,⁴⁰ stromen in zaakvolgsysteem uit als afdoening in de fase van de tweede aanmaning.

Tabel 2 Redenen voor beëindiging zonder volledige inning (in 2018)

Beëindiging om inhoudelijke reden		386.062 (4,2% van alle boetes)
Waarvan	Vernietiging na beroep/bezwaar	210.833
	Intrekking door opsporingsinstantie	63.900
	Herziening i.v.m. huur/lease	3.139
	Schuldsanering	16.026
	Overlijden/terminaal ziek	4.983
	Verdere inning onredelijk	55.158
	Andere reden	32.023
Beëindiging wegens inningsmogelijkheden uitgeput		158.793 (1,7% van alle boetes)
Waarvan	Ingezetenen	67.326
	Niet ingezetenen	91.467
Totaal beëindigd zonder volledig innen		544.855 (6,0% van alle boetes)

Peildatum: augustus 2019

3.3 De effectiviteit van de instrumenten

In deze paragraaf wordt dieper ingezoomd op de afzonderlijke stappen in het inningsproces. Hoe vaak worden de verschillende (dwang)middelen toegepast, en met welk resultaat? Hoe vaak wordt resultaat geboekt zonder dat het dwangmiddel (volledig) hoeft te worden toegepast? Hoeveel zaken worden aan het eind van de fase afgeschreven?

Bij die analyse is er naar gestreefd de effectiviteit van de voor de inning ter beschikking staande instrumenten zo zuiver mogelijk te meten, door de gevallen te isoleren waarin de instrumenten daadwerkelijk zijn ingezet⁴¹ en de invloed van registratie-effecten te minimaliseren. Hiervoor worden primair gegevens uit de doorstroomanalyse voor 2018 gebruikt. In deze analyse zijn de resultaten alle toepassingen van de verschillende instrumenten voor de inning Wahv in recente jaren vastgesteld, met een verbijzondering binnen de toepassing van het instrument: betaalt men bijvoorbeeld na ontvangst van een brief dat een voertuig buiten gebruik zal worden gesteld, of pas nadat het voertuig daadwerkelijk is afgevoerd? De bij deze analyse behorende data zijn opgenomen als bijlage 3 bij dit rapport. Naast deze recente gegevens worden ook historische inningsgegevens gebruikt (opgelegde boetes in de jaren 2010-2015, instroom). Die historische gegevens zijn minder specifiek. Ze geven, zoals eerder gebeurde in figuur 2, weer welk percentage boetes werd geïnd tijdens een bepaalde systeemfase, maar zonder toets of het bij die fase behorende instrument daadwerkelijk werd ingezet. De instrumenten worden behandeld in de volgorde van het uitstoomschema (figuur 2) in paragraaf 3.2.

⁴⁰ Als het vermoeden bestaat dat de ontvanger van de boete regelmatig in Nederland verblijft, is signalering in OPS de logische vervolgstap.

⁴¹ Zie de begrippenlijst voorin het rapport. Met het 'inzetten' van een dwangmiddel wordt bedoeld dat de eerste stap in de toepassing van het instrument is gezet; meestal betekent dat een brief aan de betrokkene, waarin de inzet van het instrument wordt aangekondigd.

De initiële boete

Jaarlijks worden ruim negen miljoen boetes op basis van de Wahv verstuurd. Dat betekent dat er op een gemiddelde werkdag 36.000 nieuwe verkeersboetes op de post gaan. De initiële boete moet binnen acht weken zijn betaald. Boetes aan personen van wie van meet af aan geen adres bekend is blijven buiten de administratie van het CJIB en daarmee ook buiten beeld in het voorliggende onderzoek.

Percentage geïnd binnen acht weken

De meeste Wahv-boetes worden direct betaald. Het percentage direct betaalde boetes varieert nauwelijks door de jaren heen; van de in de jaren 2010-2015 uitgeschreven boetes werd tussen de 82,6% en 84,0% van de boetes direct binnen de geldende termijn betaald (zie bijlage 6, instroomgegevens). In de jaren 2016-2018 wordt een percentage direct geïnde boetes gevonden van 84%-85% (zie bijlage 3, doorstroomgegevens). In 2018 is dit percentage 84%.

Beëindigd zonder betaling

In 4% van de gevallen wordt het inningsproces in de initiële fase gestaakt zonder dat de boete (volledig) is geïnd (zie figuur 4). Dat gebeurt bijvoorbeeld als de beboete persoon is overleden, een schuldsanering op basis van de WSNP heeft plaatsgevonden of de adressant met succes in beroep is gegaan.⁴² Ook worden er boetes na de initiële beschikking als 'niet inbaar' afgeschreven, zonder dat verdere stappen hebben plaatsgevonden.⁴³

Aanmaning en verhoging

Beschrijving maatregel

Als een boete niet binnen de geldende termijn wordt betaald worden aanmaningen verstuurd. Dit gebeurt per gewone post, door de Minister voor Rechtsbescherming.⁴⁴ Bij de eerste aanmaning wordt het te betalen bedrag met 50% verhoogd. Daarna volgt zo nodig nog een aanmaning, waarbij het te betalen bedrag wordt verdubbeld. Zo wordt een initiële boete van € 100 bij de eerste aanmaning € 150 en bij de tweede aanmaning € 300 (Wahv, artikel 23 en 25). Voor een aanmaning geldt een betaaltermijn van vier weken.

Frequentie

In de periode 2014-2018 werden jaarlijks zo'n 1,2 miljoen eerste aanmaningen verstuurd. Het aantal tweede aanmaningen ligt de helft lager (660.000 in 2018).

Percentage geïnd

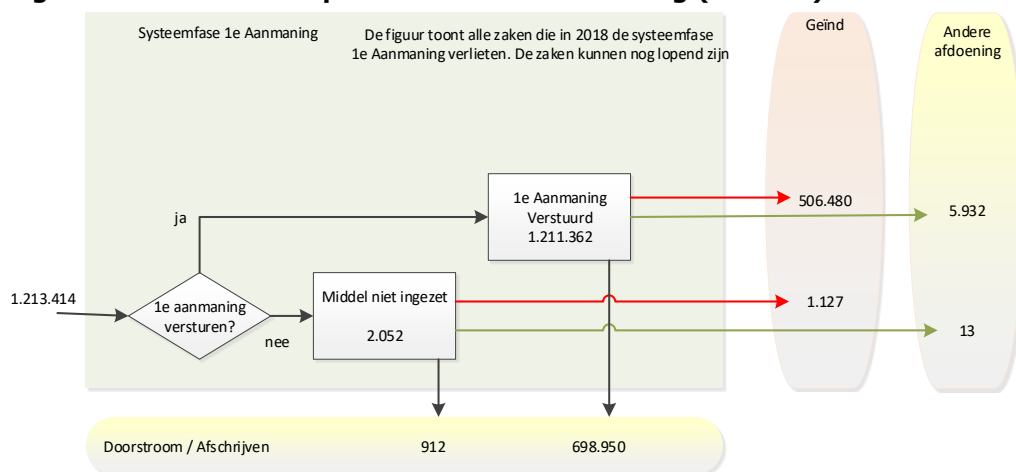
In zaken die in de jaren 2010-2015 niet binnen de eerste termijn betaald werden, leidde de eerste aanmaning in 43% van de gevallen alsnog tot betaling (zie bijlage 4, instroomgegevens). Van de eerste aanmaningen die in de jaren 2016-2018 werden verstuurd werd 42%-43% binnen de termijn van vier weken betaald (zie bijlage 3, doorstroomgegevens). Figuur 5 toont alle zaken die in 2018 de fase van de eerste aanmaning verlieten.

⁴² Bij het in beroep gaan wordt het inningsproces in tijdelijk opgeschort. Wordt het beroep gewonnen, dan verlaat de zaak als 'overige afdoening' het systeem. Als het beroep wordt verloren, gaat de inning verder in de fases waarin de zaak zich bevond.

⁴³ Dat afschrijven gebeurt soms snel, bijvoorbeeld omdat een fout is gemaakt, maar soms ook pas nadat een aantal jaar geen voortgang is geboekt in de zaak. In deze fase kan dat bijvoorbeeld gaan om gevallen waarin de oorspronkelijke boete onbestelbaar retour is gekomen en nooit een correct adres wordt gevonden. In 2018 werden bijna 50.000 in het buitenland te innen boetes afgeschreven die niet verder dan de initiële fase zijn gekomen.

⁴⁴ Tot 1 januari 2018 lag de verantwoordelijkheid bij het OM. Per 1 januari is die verantwoordelijkheid (in Wahv-zaken) bij de minister gelegd, vooruitlopend op de wet Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB). Laatstgenoemde wet legt de verantwoordelijkheid voor het ten uitvoer leggen van strafrechtelijke beslissingen bij de minister.

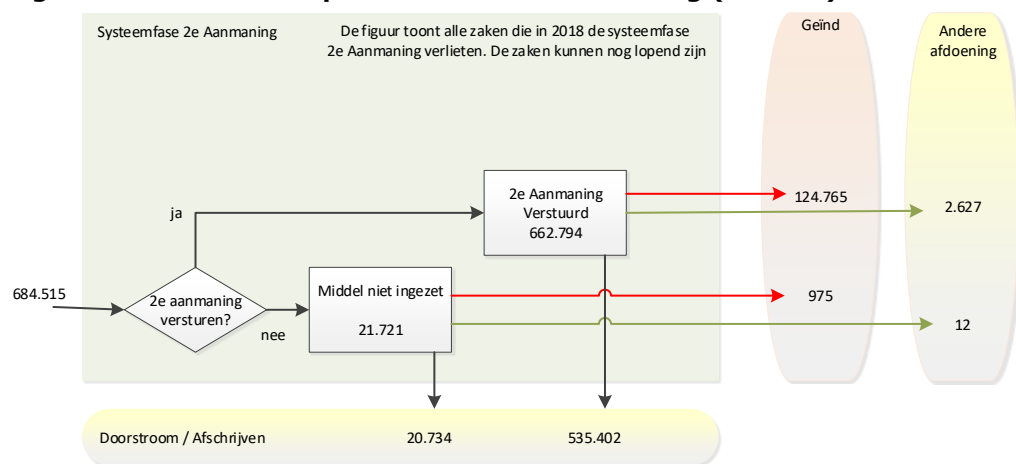
Figuur 5 Zaaksverloop in fase eerste aanmaning (in 2018)



Brongegevens: zie bijlage 3, tabel b2

Figuur 6 toont alle gevallen waarin in 2018 de fase van de tweede aanmaning werd doorlopen. De tweede aanmaning leidde in zaken die in de jaren 2012-2015 instroomden in 17%-19% van de gevallen tot betaling (zie bijlage 6, instroomgegevens). De cijfers over 2016-2018 liggen, met 18%-20%, net iets hoger (zie bijlage 3, doorstroomgegevens).

Figuur 6 Zaaksverloop in fase tweede aanmaning (in 2018)



Brongegevens: zie bijlage 3, tabel b3

De inningspercentages van de tweede aanmaning suggereren een iets hogere effectiviteit van dit instrument dan werkelijk het geval is. Dat komt omdat zaken met buitenlandse overtredders, die na de tweede aanmaning niet zijn betaald, voor verdere inning worden overgedragen aan een buitenlandse zusterorganisatie van het CJIB. Die kan vervolgens de lokaal beschikbare dwangmiddelen of andere instrumenten inzetten om het openstaande bedrag te innen. De in het buitenland ingezette instrumenten zijn niet zichtbaar in de systemen van het CJIB, waar de zaak in de fase van de tweede aanmaning blijft staan, en een betaling in deze fase een resultaat lijkt van de tweede aanmaning.

Van de zaken waarin in 2018 de termijn van de tweede aanmaning werd afgesloten, werd 18,8% geïnd (figuur 6). Om een eerlijk beeld van de effectiviteit van dit instrument te krijgen is een aparte analyse gedaan waar de zaken die ter inning aan buitenlandse inningsinstanties zijn overgedragen buiten de analyse worden gelaten. Laat men die zaken buiten beschouwing, dat daalt het inningspercentage naar 17,9%. Bijna een derde (31%) van de aan buitenlandse instanties overgedragen zaken wordt volledig geïnd.

Beëindigd zonder betaling

Het uitstroomschema (figuur 4) toont dat in/na de fase van de eerste aanmaning 1,4% van de zaken zonder (volledige) inning wordt beëindigd. Opvallend hoog is het percentage zaken dat in de fase van de tweede aanmaning zonder (volledige) inning wordt afgeschreven (17,7%). Ook in dit geval zijn in het buitenland wonende overtreeders van invloed op de cijfers. Wanneer deze zaken voor inning worden overgedragen aan een buitenlandse zusterorganisatie van het CJIB, en die ziet geen kans de boete te innen, dan wordt de zaak uiteindelijk afgeschreven in de fase van de tweede aanmaning.⁴⁵ Hetzelfde geldt voor zaken met overtreeders uit landen waarmee (nog) geen samenwerkingsrelatie bestaat voor het innen van verkeersboetes.

Routing

Alle zaken waarin de initiële boete niet binnen de termijn van acht weken is betaald, gaan het traject van aanmaning en verhoging in.⁴⁶ Van de zaken die in de fase van aanmaningen onbetaald blijven (en niet om andere redenen worden afgedaan), stroomt het grootste deel door naar 'verhaal zonder dwangbevel'. In 8% van de gevallen is opname in het opsporingsregister de volgende stap, 5% stroomt door naar 'verhaal met dwangbevel'.

Verhaal zonder dwangbevel

Beschrijving maatregel

Indien na twee aanmaningen een boete niet is betaald, kan het CJIB het openstaande bedrag (tot een maximum van € 500) innen door beslag te leggen op een bankrekening van de betrokkene.⁴⁷ Deze fase wordt meestal aangeduid als 'verhaal zonder dwangbevel'. Die term geeft weer dat dit beslag geschiedt zonder een gerechtsdeurwaarder in te schakelen.⁴⁸ De maatregel kan alleen worden toegepast indien een juist bankrekeningnummer bekend is. Het toepassen van verhaal, met of zonder dwangbevel, dient binnen twee jaar nadat de boete definitief werd, te gebeuren (artikel 25 Whav). Indien een betalingsregeling is getroffen kan die termijn langer zijn.

⁴⁵ Deze zaken staan mogelijk nog een periode gesignaleerd in OPS.

⁴⁶ Behoudens zaken waarin een betalingsregeling is getroffen, zaken die zijn afgeschreven en 'overige afdoeningen'.

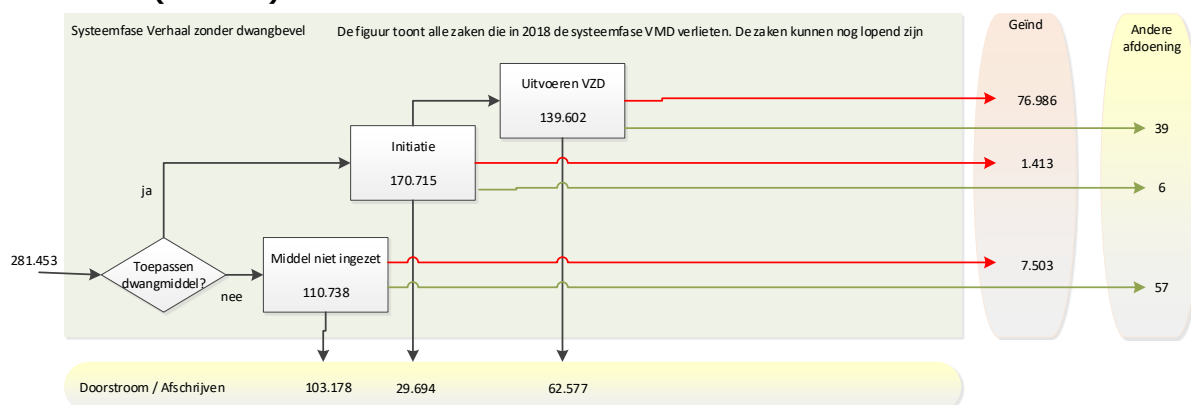
⁴⁷ Wettelijk kan ook loonbeslag of beslag op een uitkering worden gelegd. In de praktijk gebeurde dat in 2018 alleen bij beslag met dwangbevel. Op de loon- en uitkeringsbeslagen was in het verleden veel kritiek, omdat bij het innen van verkeersboetes onvoldoende rekening werd gehouden met de beslagvrije voet. Bij verhaal mét dwangbevel wordt (door de deurwaarder) wel rekening gehouden met de beslagvrije voet.

⁴⁸ Tot 2018 moest de kennisgeving van verhaal zonder dwangbevel wel worden betekend (door een deurwaarder). Met ingang van 1 januari 2018 wordt de kennisgeving gewoon per post verzonden.

Frequentie

Van zaken die in de jaren 2010-2013 instroomden bereikten er per instroomjaar zo'n 500.000 de fase van verhaal zonder dwangbevel (zie bijlage 6, instroomgegevens). Vanaf 2014 ligt dat aantal aanzienlijk lager, op ruim 300.000 zaken.⁴⁹ In 2018 lag het aantal gevallen nog lager, op 281.000 (zie bijlage 3, doorstroomgegevens). Deze tellingen betreffen de zaken die in deze fase instromen, niet het aantal gevallen waarin daadwerkelijk een poging wordt gedaan om beslag te leggen. In veel gevallen is geen bankrekeningnummer bekend, en stroomt de zaak weer door naar een volgende fase in het inningsproces. Figuur 7 toont dat het in 2018 in bijna 140.000 zaken daadwerkelijk werd getracht beslag te leggen. Er is recent geïnvesteerd in informatie-uitwisseling tussen verschillende systemen om meer informatie beschikbaar te krijgen over bekende bankrekeningnummers. In 2016 was in slechts 29% van de zaken die in deze fase uitstroonden een bankrekeningnummer bekend. Dat is tevens het percentage waarin daadwerkelijk werd getracht de openstaande boete via een bankbeslag (zonder dwangbevel) te innen. De verbeterde informatie-uitwisseling heeft ertoe geleid dat het bankbeslag inmiddels vaker kan worden toegepast; in 2018 kon in 50% van de zaken in deze fase tot een bankbeslag worden overgegaan.

Figuur 7 Zaaksverloop in de systeemfase Verhaal zonder dwangbevel (in 2018)



Brongegevens: zie bijlage 3, tabel b4 en b5

Percentage geïnd

Het succespercentage van het verhaal zonder dwangbevel fluctueert sterk door de jaren heen. In zaken ingestroomd in 2010 en 2011 lukte het in 23% van de gevallen langs deze weg het boetebedrag te innen. Vervolgens daalde het percentage gestaag, met als dieptepunt 10%, in 2014 (zie bijlage 6, instroomgegevens). In die oudere inningspercentages zijn ook de zaken meegeteld waarin niet daadwerkelijk tot een bankbeslag kan worden overgegaan, bij gebrek aan een bekend rekeningnummer. Voor recente jaren is het succespercentage van het verhaal zonder dwangbevel ook berekend over uitsluitend de gevallen waarin een rekeningnummer bekend is. In 2016-2018 werd in 53%-59% van de gevallen met een bekend rekeningnummer met succes geïnd. Voor 2018 ligt dat percentage op 55% (zie bijlage 3, doorstroomgegevens).

⁴⁹ Mogelijk speelt hierbij een rol dat in die periode is gestopt met het leggen van beslag op belastingtoeslagen.

Beëindigd zonder betaling

Het aantal zaken dat na de systeemfase van verhaal zonder dwangbevel wordt afgeschreven of op 'overige' wijze wordt afgedaan, is te verwaarlozen (zie figuur 4).

Routing

Vrijwel alle zaken die in deze fase instromen hebben daarvoor de fase 'tweede aanmaning' doorlopen. Van de zaken die niet in de fase VZD worden beëindigd stromen meest door naar de fase VMD. Een substantieel deel (ca 25%) slaat de systeemfase VMD over en stroomt door naar de systeemfase inname rijbewijs (zie bijlage 4, uitstroomgegevens).

Verhaal met dwangbevel

Beschrijving maatregel

Bij verhaal met dwangbevel wordt een gerechtsdeurwaarder ingeschakeld om het openstaande bedrag te innen. Bij deze stap kan de eerste fysieke check plaatsvinden op de woon- of verblijfplaats (de deurwaarder komt aan de deur). De inning in deze fase is, qua handelingsmogelijkheden, vergelijkbaar met de tenuitvoerlegging van een civielrechtelijk vonnis. Er kan zo nodig beslag worden gelegd op inkomsten of op fysieke goederen. Het dwangbevel wordt in naam van de Koning uitgevaardigd door de Minister voor Rechtsbescherming (vóór 2018: door de officier van justitie in het arrondissement Noord-Nederland).

De beschikbare gegevens tonen niet welke activiteiten een gerechtsdeurwaarder daadwerkelijk in een zaak heeft ontplooid. Dat kan variëren van (alleen) een beslag op bankrekeningen tot een volledig traject met beslag op goederen of het overeenkomen van een afbetalingsregeling.

Per 2018 is de termijn die de gerechtsdeurwaarder krijgt voor het nemen van verhaal verlengd van twee naar drie jaar. In het geval er een betalingsregeling tot stand wordt gebracht is de maximale termijn zelfs vier jaar. Deurwaarders hebben hierdoor langer de tijd om tot (volledige) inning te komen.

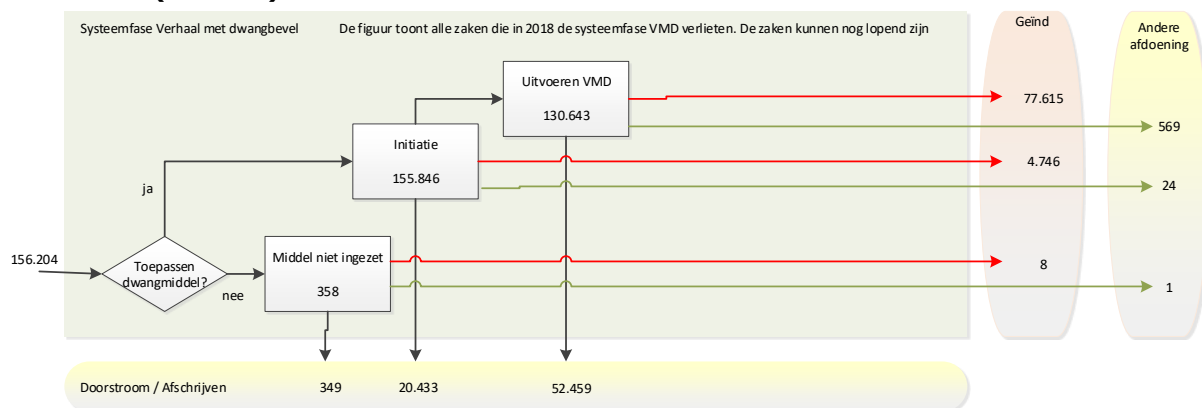
Frequentie

Van de zaken ingestroomd in de periode 2010 t/m 2013 bereikten per instroomjaar ruim 300.000 zaken de fase van verhaal met dwangbevel (zie bijlage 6, instroomgegevens). Vanaf 2014 ligt het aantal onder de 300.000, in 2018 zelfs ruim onder de 200.000 zaken (156.000). Zaken die deze fase bereiken worden eerst nader beoordeeld of ze aan de criteria voldoen om aan een gerechtsdeurwaarder te worden overgedragen. Uit de analyse over de jaren 2016-2018 blijkt dat bij die beoordeling 8%-16% van de zaken afvalt (zie bijlage 3, doorstroomgegevens). Het aantal gevallen waarin daadwerkelijk een gerechtsdeurwaarder wordt ingeschakeld daalde in die jaren van 226.000 (in 2016) naar 189.000 (in 2017) en 130.000 (in 2018). Die daling lijkt verband te houden met de toename, in diezelfde jaren, van het aantal gevallen waarin zonder tussenkomst van een deurwaarder bankbeslag kon worden gelegd (bij toepassing van VZD).

Percentage geïnd

Uit de gegevens over zaken die in de jaren 2010-2015 instroomden blijkt dat tijdens het verblijf in de systeemfase verhaal met dwangbevel gemiddeld iets meer dan de helft van de boetes werd geïnd (minimum: 47%, maximum 61%; zie bijlage 6, instroomgegevens).

Figuur 8 Zaaksverloop in de systeemfase Verhaal met dwangbevel (in 2018)



* Geteld is het aantal zaken (openstaande boetes) waarin het dwangmiddel is toegepast. Het is mogelijk dat er bij een verhaalsactie meerdere boetes in het spel zijn.

Brongegevens: zie bijlage 3, tabel b6 en b7

Voor de jaren 2016-2018 is de effectiviteit berekend over de zaken die daadwerkelijk bij de gerechtsdeurwaarder terechtkomen; het percentage boetes dat de deurwaarder weet te innen, varieert in de genoemde jaren tussen 49% en 60%.

Beëindigd zonder betaling

Na het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder wordt 7% van de zaken zonder (volledige) inning beëindigd (zie figuur 4).⁵⁰

Routing

Zaken die de fase VMD bereiken hebben in de regel daarvoor de fase VZD doorlopen; een klein deel slaat VZD over, en stroomt direct naar VMD door. Zaken die niet in VMD worden beëindigd kunnen uiteenlopende vervolgroutes krijgen. Het meest frequente vervolg is de fase inname rijbewijs. Er is echter ook een substantieel aantal gevallen dat direct naar BGS doorstroomt, of in het OPS wordt geplaatst (zie bijlage 4, uitstroomgegevens).

Inname rijbewijs

Beschrijving maatregel

Het dwangmiddel 'inname rijbewijs' wordt aangezegd door de Minister voor Rechtsbescherming; de houder van het rijbewijs dient dit vervolgens in te leveren 'op een door de minister te bepalen' plaats en tijdstip.⁵¹ Indien de eigenaar het rijbewijs niet inlevert, is dat een strafbaar feit. De inname duurt maximaal vier weken, waarna het rijbewijs wordt geretourneerd aan de houder. De termijn van vier weken vangt volgens de wet aan op het tijdstip waarop de inlevering van het rijbewijs heeft plaatsgevonden (Wahv, artikel 30 lid 2).⁵²

⁵⁰ In 2018 waren de meest geregistreerde gronden voor afschrijven in deze fase 'voortzetting inning niet redelijk' (4.600), een geslaagde schuldsanering (3.800) en 'rechtspersoon opgeheven' (1.800).

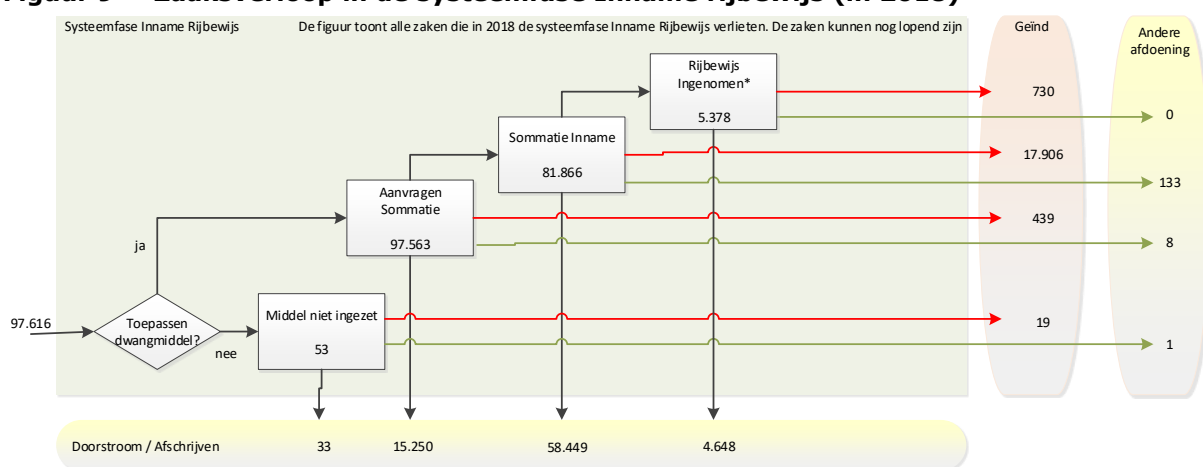
⁵¹ In de praktijk is de plaats waar het rijbewijs dient te worden ingeleverd het CJIB. Het kan per post worden ingestuurd.

⁵² Dit roept de vraag op of, indien een rijbewijs niet wordt ingeleverd, het dwangmiddel is toegepast. De praktijk is dat in de brief waarin de intrekking wordt aangezegd, ook de exacte periode van intrekking is vermeld. Men beschouwt het dwangmiddel vervolgens als toegepast, ook wanneer het rijbewijs niet is ingestuurd (bron: informele communicatie CJIB).

Frequentie

De toepassing van het dwangmiddel inname rijbewijs fluctueert over de jaren. Van de instroom van 2012 bereikten 284.000 zaken deze fase in het inningstraject (zie bijlage 6, instroomgegevens). In 2016 doorliepen 157.000 zaken deze fase, in 2018 waren het er 98.000. Instroom in deze fase betekent dat wordt gekeken of een rijbewijs kan worden ingenomen; een deel van de gevallen valt af omdat degene die de boete moet betalen niet over een (geldig) rijbewijs beschikt. In recente jaren werd gemiddeld in zo'n 80% van de gevallen die deze fase bereikten daadwerkelijk een sommatie verstuurd. Slechts in een klein aantal gevallen (<10%) leidt de sommatie ertoe dat iemand zijn rijbewijs daadwerkelijk naar het CJIB verstuurt.

Figuur 9 Zaaksverloop in de systeemfase Inname rijbewijs (in 2018)



* Geteld is het aantal zaken (openstaande boetes) waarin het dwangmiddel is toegepast. Het is mogelijk dat er bij een inname meerdere boetes in het spel zijn.

Brongegevens: zie bijlage 3, tabel b8 en b9

Percentage geïnd

Uit de gegevens over zaken ingestroomd in de jaren 2010-2015 blijkt dat in 13%-21% van de zaken die deze systeemfase bereikt, in deze fase wordt betaald (zie bijlage 6, instroomgegevens). Het hoogste percentage werd in 2010 gevonden, daarna kwam het niet meer boven de 17%. Aangetekend zij dat het niet noodzakelijk tot daadwerkelijk inname van het rijbewijs hoeft te zijn gekomen; ook de aankondiging dat dit gaat gebeuren kan reden zijn om te betalen. Voor de jaren 2016-2018 is een nadere selectie gemaakt van zaken waarin de sommatie inname rijbewijs werkelijk werd verstuurd.⁵³ Dan worden inningspercentages van 19%-23% gevonden.

Beëindigd zonder betaling

De uitstroomgegevens over 2018 tonen dat 4% van de zaken die in deze fase belanden, in deze fase wordt beëindigd, zonder dat de boete (volledig) is geïnd (zie figuur 4).

Routing

Vrijwel alle zaken die in de systeemfase RBW niet worden beëindigd stromen vervolgens door naar de fase BGS (zie bijlage 4, uitstroomgegevens).

⁵³ Bijna 20% van de zaken die deze fase bereikt, valt af voordat de sommatie wordt gedaan. Vaak is dat omdat de betrokkene niet over een (geldig) rijbewijs blijkt te beschikken.

Buiten gebruik stellen voertuig

Beschrijving maatregel

Het dwangmiddel 'buiten gebruik stellen voertuig' kan worden toegepast indien iemand die een Wahv-boete niet betaalt een voertuig op naam heeft staan. In een deel van de zaken die deze fase bereikt moet eerst worden onderzocht of er een voertuig op naam staat (wat tot beëindiging van deze fase kan leiden). Voor de buitengebruikstelling wordt de zaak overgedragen aan de politie. De politie schrijft de betrokkene eerst aan, met aanbieding van een betaalmogelijkheid, alvorens de buitengebruikstelling uit te voeren.

Dit dwangmiddel kan tot maximaal zes jaar na het definitief worden van de boete worden toegepast. Het buiten gebruik stellen kan door middel van een wielklem of door fysieke beslaglegging.⁵⁴ Kosten die worden gemaakt bij het buiten gebruik stellen en eventueel afvoeren van het voertuig, zijn voor rekening van degenen tegen wie het dwangmiddel wordt ingezet. Indien twaalf weken na de aanvang van de buitengebruikstelling de rechthebbende zijn voertuig niet heeft afgehaald, wordt hij geacht zijn recht op de zaak te hebben opgegeven en is de minister bevoegd het voertuig om niet aan een derde in eigendom te doen overdragen, te doen verkopen⁵⁵ of te doen vernietigen. Gelijke bevoegdheid bestaat ook binnen de bedoelde termijn, zodra het gezamenlijke bedrag van de opgelegde administratieve sanctie, de daarop gevallen verhoging, de kosten van het aanbrengen en het verwijderen, alsmede de kosten van overbrenging en bewaring, vermeerderd met de voor de verkoop, de eigendomsoverdracht om niet of de vernietiging geraamde kosten, in verhouding tot de waarde van het voertuig naar zijn oordeel onevenredig hoog zou worden (artikel 29 Wahv).

Frequentie

In recente jaren (2016-2018) werd jaarlijks zo'n 100.000 keer het dwangmiddel buitengebruikstelling ingezet. Dat wil zeggen dat een zaak aan de politie werd overgedragen om het dwangmiddel toe te passen.⁵⁶ Onbekend is in hoeveel gevallen zo'n actie strandt omdat het voertuig niet wordt gevonden.⁵⁷ Wel bekend is het aantal gevallen (boetes) waarvoor een voertuig daadwerkelijk buiten gebruik werd gesteld: dat waren er tussen de 5.000 en 14.000 per jaar.

De recente toepassing van dit dwangmiddel is aanzienlijk minder dan in de periode 2010-2014. In zaken die in die jaren instroomden, werd het dwangmiddel meer dan 150.000 keer (per instroomjaar) toegepast, in 2012 en 2013 zelfs meer dan 200.000 keer (zie bijlage 6, instroomgegevens). Die piek heeft te maken met 'de vermuldering van de WAM' in 2011: er vond toen voor het eerst systematische controle plaats op het in bezit hebben van een onverzekerd voertuig. Vóór 2011 werd er slechts opgetreden als iemand bij deelname aan het verkeer werd betrapt op het rijden met een onverzekerd voertuig, of in een administratieve steekproef zat.⁵⁸

⁵⁴ In de praktijk wordt de wielklem niet toegepast, maar worden voertuigen direct naar domeinen afgevoerd.

⁵⁵ De eventuele opbrengst van de verkoop wordt gebruikt om de openstaande boete (en verhogingen) te innen, een eventuele meeropbrengst wordt terugbetaald aan de (voormalig) eigenaar van het voertuig.

⁵⁶ Dit is een gecorrigeerde telling. In de geautomatiseerde systemen worden ook de betalingen door personen die in OPS gesignaleerd staan, als BGS-afdoeningen geteld. Dat gaat om ruim 20.000 zaken per jaar.

⁵⁷ Het merendeel van de BGS-opdrachten (circa 60%) blijkt niet uitvoerbaar omdat betrokkene niet in het bezit van het voertuig is, dan wel behoort tot de categorie "wel ingeschreven, niet woonachtig" (Wilms & Mein, 2017). Anno 2018 zijn de meest geregistreerde redenen om de inning in de BGS-fase zonder resultaat te beëindigen 'verdere inning niet redelijk' en 'zaak verjaard' of 'langdurig inactief'. Ten tijde van het onderzoek van Wilms en Mein volgde na BGS nog vaak gijzeling, tegenwoordig is BGS meestal het eindpunt. Dat betekent dat zaken die voorheen na de fase gijzeling zouden zijn afgeschreven, nu na de fase BGS worden afgeschreven.

⁵⁸ Het aantal onverzekerde voertuigen daalde dankzij de systematische controle van 240.000 naar minder dan 50.000. Omdat BGS een 'logisch' dwangmiddel is om toe te passen bij onverzekerde voertuigen, werd dat dwangmiddel in de periode 2011-2014 relatief vaak toegepast. De zogenoemde '30 WAM' boetes zijn relatief lastig te innen, hetgeen weer van invloed op de gemeten effectiviteit van BGS. Op het totaal van verkeersboetes

Percentage geïnd

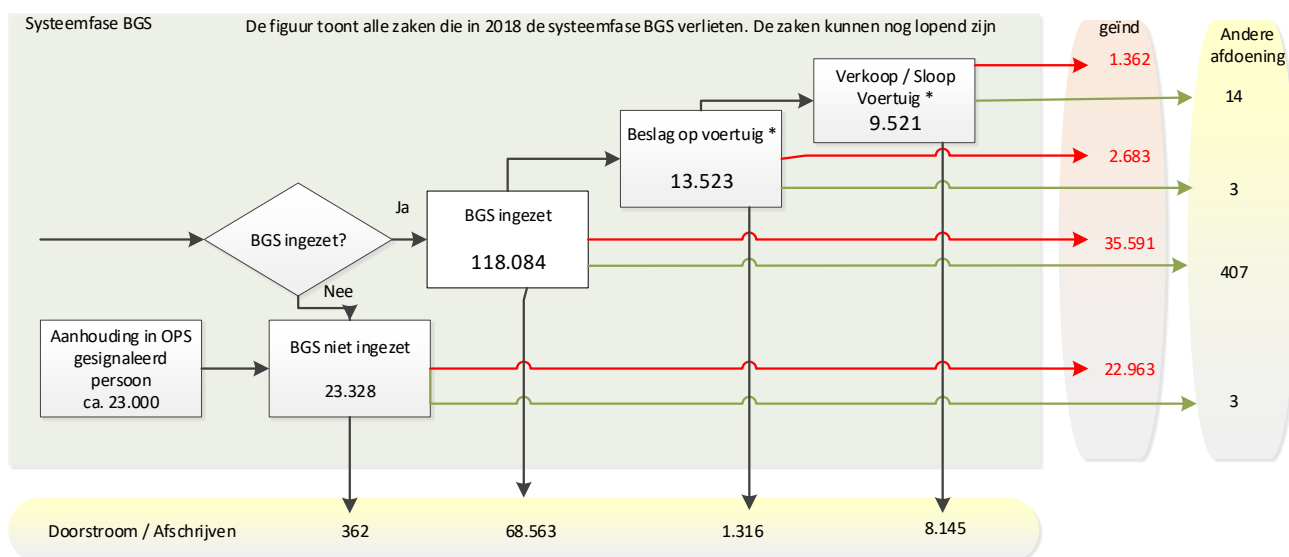
In zaken ingestroomd in 2010 en 2011 leidde het buiten gebruik stellen van een voertuig in meer dan 40% van de gevallen tot betaling. In de jaren daarna ligt het percentage tussen de 31% en 37% (zie bijlage 6, instroomgegevens). Analyse van alle toepassingen in 2016-2018, tonen inningspercentages – voor gevallen waarin BGS daadwerkelijk is toegepast – die variëren van 23% tot 42% (per tertiaal). Tabel 3 toont de inningscijfers per tertiaal over de periode 2017 (eerste tertiaal) tot het eerste tertiaal van 2019. Gezien die sterk fluctuerende cijfers houden we een over een periode van twee jaar (2017 en 2018) berekend percentage aan: 33%. Ook het aantal gevallen waarin een voertuig wordt verkocht of vernietigd fluctueert sterk: in 2016 ging het om 3.400 zaken, in 2018 waren het er 9.500. Opgemerkt zij dat dit een telling is van het aantal boetes, niet van het aantal voertuigen. Eén buitengebruikstelling kan betrekking hebben op meerdere openstaande boetes.

Tabel 3 Uitstroom systeemfase BGS, aantallen en inningspercentages per tertiaal, 2017/1-2019/1 uitgesplitst naar wel/niet daadwerkelijk toepassen van BGS

Jaar Tertiaal	2017			2018			2019
	T1	T2	T3	T1	T2	T3	T1
Uitstroom systeemfase BGS	40.617	38.997	44.651	61.644	42.264	35.705	38.260
Geïnd in systeemfase BGS	21.038	18.856	21.672	21.704	20.081	20.799	19.159
Geïnd met toepassing BGS	17.211	14.888	15.449	14.199	12.808	12.615	12.732
Geïnd zonder toepassing BGS	3.827	3.968	6.223	7.505	7.273	8.184	6.427
% Geïnd	52%	48%	49%	35%	48%	58%	50%
% Geïnd met toepassing BGS	42%	38%	35%	23%	30%	35%	33%
% Geïnd zonder toepassing BGS	9%	10%	14%	12%	17%	23%	17%

heeft 30-WAM een aandeel van 2%, in de fases RBW en BGS bedroeg dat in het onderzoek van Wilms en Mein 25% (Wilms & Mein, 2017).

Figuur 10 Zaaksverloop in de systeemfase buiten gebruik stellen voertuig (in 2018)



* Beslag/verkoop/sloop: dit betreft het aantal zaken (onbetaalde boetes) waarbij dit dwangmiddel is ingezet, niet het aantal voertuigen.

Brongegevens: zie bijlage 3, tabel b10 en b11

Figuur 10 toont de toepassing van BGS in 2018. Het middel werd in dat jaar 118.000 maal ingezet, met bijna 40.000 geïnde boetes als resultaat. Daarbij is de onderste stroom in het schema niet meegeteld. Dit zijn zaken die werden geïnd tijdens signalering in OPS. Als consequentie van technisch-administratieve keuzes verschijnen deze als afdoening in de fase BGS in het zaakvolgsysteem.

Beëindigd zonder betaling

Er wordt een fors percentage van de zaken, 37%, na deze fase zonder volledige inning beëindigd. Door de afname van het gebruik van gijzeling zal BGS vaker het 'eindstation' vormen van de inningsacties. Het is aannemelijk dat dat leidt tot een toename van het aantal afschrijvingen na de fase BGS (zie figuur 4).

Routing

De toepassing van BGS volgt meestal op de systeemfase inname van het rijbewijs. Daarnaast zijn er kleinere stromen vanaf VZD en VMD. Indien de fase BGS zonder resultaat blijft, kunnen zaken nog doorstromen naar gijzeling. Dat betreft tegenwoordig nog maar klein deel van de gevallen (ca. 10%). De overige blijven in BGS staan tot er is betaald,⁵⁹ of de termijn van vijf jaar wordt bereikt (waarna de zaak wordt afgeschreven) (zie bijlage 4, uitstroomgegevens).

Gijzeling

Beschrijving maatregel

Het laatste dwangmiddel dat kan worden ingezet om iemand tot betaling te dwingen is gijzeling: iemand wordt vastgezet (in de cel) totdat er is betaald. Omdat het (juridisch gezien) een dwangmiddel is, en geen straf, is het opsluiten ook geen vervanging voor het betalen van de boete.⁶⁰ Het gijzelen is tot 2014 vrij frequent

⁵⁹ In deze zaken kan ook sprake zijn van een betalingsregeling.

⁶⁰ Een strafrechtelijke boete kent wél het alternatief van vervangende hechtenis.

ingezet als dwangmiddel voor het betalen van verkeersboetes. Dat leidde tot veel ophef, waarna het gebruik van dit dwangmiddel weer sterk is afgenomen. Het dwangmiddel gijzeling kan tot maximaal zes jaar na het definitief worden van de boete worden toegepast, voor maximaal één week per openstaande boete. Voor het toepassen van gijzeling moet de kantonrechter toestemming verlenen. De betreffende persoon wordt daarvoor door de kantonrechter gehoord, of althans opgeroepen om te worden gehoord (artikel 28 Wahv).

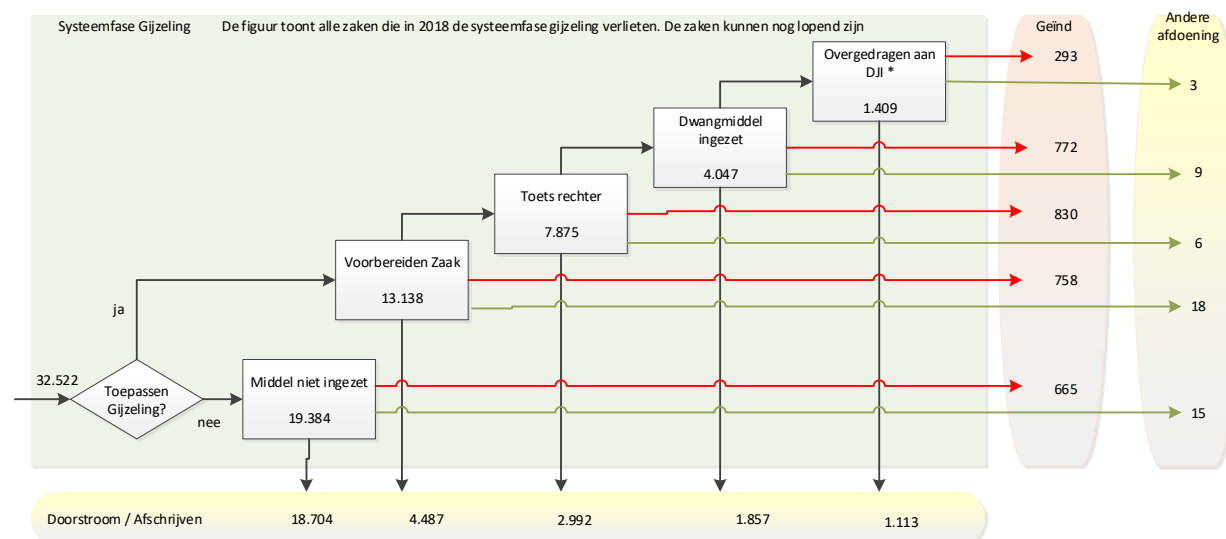
Frequentie

Op het hoogtepunt van het gebruik van het dwangmiddel gijzeling, in 2012, stroomden 200.000 zaken in deze systeemfase in (zie bijlage 6, instroomgegevens). Het aantal personen dat in gijzeling werd genomen ligt echter veel lager. De beschikbare cijfers uit die periode geven geen eenduidig beeld; ze variëren tussen (maximaal) 12.000 en 25.000 gevallen per jaar.⁶¹ In 2018 werden 7.900 zaken aan de rechter voorgelegd. In de helft daarvan werd toestemming verleend om tot gijzeling over te gaan.

Percentage geïnd

Bij het afnemend gebruik is ook de effectiviteit van de gijzeling gestaag afgenomen. In 2010 leidde gijzeling in 46% van de gevallen tot betaling, in 2012 in 30%, in 2013 in 26% (zie bijlage 6, instroomgegevens). De analyse over de periode 2016-2018, die zich beperkt tot de zaken waarin de rechter toestemming voor gijzeling verleent, toont betalingspercentages van 56% (in 2016) tot 26% (in 2018; zie bijlage 3, tabel b13).

Figuur 11 Zaaksverloop in de systeemfase gijzeling (in 2018)



* Geteld is het aantal zaken (openstaande boetes) waarvoor iemand voor gijzeling is overgedragen aan DJI. Het aantal personen op wie dwangmiddel is toegepast, is kleiner.

Brongegevens: zie bijlage 3, tabel b12 en b13

⁶¹ Wat de telling lastig maakt, is dat de statistische gegevens van het CJIB zijn gebaseerd op afzonderlijke boetes, en die van DJI op personen. Vaak hebben personen op wie gijzeling wordt toegepast, meerdere boetes openstaan. Daarnaast wordt in de detentiestatistieken niet in alle gevallen op verblijfstitel geregistreerd. Zo rapporteerde de Minister van Veiligheid en Justitie in 2014 een aantal van 22.000 gijzelingen, waarbij het ging om 7.000 unieke personen (zie: *Kamerstukken II 2014/15, nr. 2133*).

Beëindigd zonder betaling

Van de zaken die in de fase van gijzeling instroomt, wordt 36% na deze fase afgeschreven zonder resultaat. Indien gijzeling geen resultaat heeft of niet wordt toegepast, zullen zaken vaak in deze systeemfase blijven staan tot ze worden beëindigd (zie figuur 4).

Routing

Van de zaken die in de fase van gijzeling instroomt, wordt 43% na deze fase in OPS gezet. Dat betekent vrijwel zeker dat de gijzeling niet kon worden uitgevoerd omdat de persoon in kwestie niet werd aangetroffen (zie bijlage 4, uitstroomgegevens).

Betalingsregelingen

Betalingsregelingen konden nog niet worden geïntegreerd in de uitstroomschema's. De regelingen staan, gedurende de afbetaalfase, in een apart systeem, los van het primaire zaakvolgsysteem. Voor de in 2015 geïntroduceerde regeling 'betalen in termijnen'(BIT) zijn de resultaten bekend. Van de ruim 80.000 zaken waarin de regeling in de periode juli 2016 t/m juni 2017 werd afgesloten is 50% met een volledige betaling afgedaan. Acht procent werd met een 'overige afdoening' afgedaan (bijvoorbeeld i.v.m. schuldsanering of overlijden) en in 42% van de gevallen werd de betalingsregeling afgesloten omdat de regeling niet werd nagekomen.

Medio 2017 werden de betalingsregelingen verruimd. Van de mate van succes van de verruimde regeling kan nog geen compleet beeld worden gegeven; er zijn veel zaken uit het eerste jaar waarin de regeling nog loopt. In het overzicht van de (voorlopige) resultaten (tabel 4) wordt onderscheid gemaakt tussen enkelvoudige regelingen en regelingen voor meerdere Wahv-boetes. Niet getoond worden zaken waarin sprake is van een combinatie van Wahv- en andersoortige boetes (betreft ca. 22.000 zaken).

Tabel 4 Betalingsregelingen Wahv-boetes, gestart in de periode september 2017 - augustus 2018

	Enkelvoudig (1 boete)	Meervoudig (>1 boete)
Afgesloten na volledige betaling	50%	19%
Overige afdoening	6%	3%
Afgesloten na mislukken afbetaling	25%	35%
Nog lopend	20%	43%
Aantal instroom	77.400	55.600

Peilmoment: maart 2019

Het is aannemelijk dat het percentage geslaagde afbetalingsregelingen dat wordt getoond in tabel 4, nog zal toenemen. De nog lopende regelingen zijn gedurende minimaal zes maanden nageleefd, zodat redelijkerwijs kan worden verwacht dat het merendeel de eindstreep zal halen. De gegevens in de tabel, alsmede die over betalingsregelingen betreffende Wahv-boetes in combinatie met strafrechtelijke boetes,⁶² leren dat in afbetalingsregelingen met meerdere boetes, de kans op volledige betaling kleiner is dan in gevallen waar de betalingsregeling betrekking heeft op één boete.

⁶² Van die betalingsregelingen (Wahv + strafrechtelijke boete(s)), ingegaan in dezelfde periode als die in de tabel, is 45% nog lopend, 13% volledig betaald en 39% mislukt. Bij de innig krijgt de strafrechtelijke boete voorrang boven een Wahv-boete.

4 De schaduwwerking van de verhoging van boetes

In het vorige hoofdstuk werd de effectiviteit van de verschillende stappen in het proces van innen van verkeersboetes bekeken aan de hand van recente gegevens over de toepassing van die stappen. In dit hoofdstuk wordt een andere invalshoek verkend. Men kan wijzigingen in het stelsel of het inningsbeleid ook bezien door te kijken of de effectiviteit van de inning verandert na een wijziging in het stelsel of het beleid. Op die manier kan blijken of sprake is van 'schaduwwerking'.⁶³ Zo'n effect werd verwacht van het in 2011 geïntroduceerde beleid van verhoging van de boetebedragen bij niet-tijdige betaling. De Minister voor Rechtsbescherming heeft expliciet aandacht gevraagd voor het gedagseffect van dat beleid van verhoging van boetes.

Leeswijzer

In paragraaf 4.1 worden hypothesen geformuleerd met betrekking tot de mogelijke gedragseffecten van het verhogen van boetes bij aanmaningen. Paragraaf 4.2 behandelt de belangrijkste wets- en beleidswijzigingen in de periode 2010-2018. Van belang is vooral de (mogelijke) interferentie van de 'vermuldering' van de WAM met het beleid van verhogen van verkeersboetes bij aanmaningen. Beide maatregelen werden tegelijk van kracht. In paragraaf 4.3 worden de geformuleerde hypothesen getoetst.

4.1 Veronderstelde gedragseffecten van het verhogen van boetebedragen bij niet tijdig betalen

Sinds 1 juli 2011 wordt het niet binnen de oorspronkelijke termijn van acht weken betalen van een Wahv-boete 'bestraft' met een forse verhoging van de te betalen boete. Bij de eerste aanmaning een verhoging met 50%, bij de tweede aanmaning wordt dat reeds verhoogde bedrag nog eens verdubbeld. Men betaalt dan het drievoudige van het oorspronkelijke bedrag.

We formuleren de volgende hypothesen over hoe beboete personen hier op zullen reageren.

- Wie een boete ontvangt, zal meer geneigd zijn die binnen de oorspronkelijke termijn (acht weken) te betalen.
- Wie de oorspronkelijke termijn laat verlopen en met een verhoging van 50% wordt geconfronteerd, zal zeer gemotiveerd zijn te vermijden dat er nog een termijn verloopt en de boete nog verder omhoog gaat.
- Wie de termijn van de eerste aanmaning laat verlopen, zit met een verdrievoudigd boetebedrag. Dat zal niet verder worden verhoogd. Wie niet gevoelig was voor de prikkel van een aanstaande verdubbeling van het te betalen bedrag, zal weinig reden zien om juist nadat die verdubbeling heeft plaatsgevonden haast te maken met betalen.
- Als het boetebedrag is verdrievoudigd, zal het voor wie krap bij kas zit lastiger worden te betalen.
- Het is aannemelijk dat er sprake zal zijn van een 'leereffect' dat tot enkele jaren na de invoering van de maatregel aanhoudt. Niet iedereen zal direct op de hoogte

⁶³ Zie voor toelichting paragraaf 1.3. Van het verhogen van boetebedragen wordt verondersteld dat het ervoor zorgt dat mensen op tijd betalen. Indien ze dat doen, wordt geen aanmaning verstuurd en vindt geen verhoging plaats. In de databestanden zoals gebruikt in hoofdstuk 3, blijft zo'n effect onzichtbaar; daar blijkt alleen dat op tijd is betaald, maar geen relatie met de verhoging van de boete indien niet op tijd zou zijn betaald. De maatregel werpt zijn schaduw vooruit.

zijn van de doorgevoerde verandering. Een deel van de populatie zal lering trekken na een keer te zijn geconfronteerd met een forse verhoging van de boete.

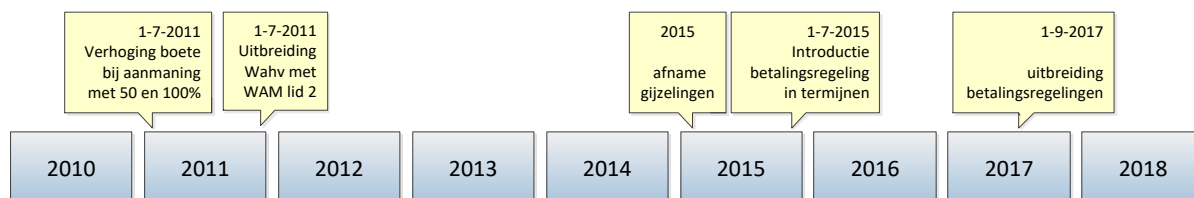
Men zou dus een toename verwachten van het aantal boetes dat binnen de oorspronkelijke termijn of vóór een tweede verhoging wordt betaald. Het aantal betalingen in de fase van de tweede verhoging zal afnemen. Ook zal, als gevolg van het hogere schuldbedrag, het percentage boetes dat niet (volledig) kan worden geïnd, toenemen.

In dit hoofdstuk worden inningspercentages van vóór en na de invoering van de huidige verhoging vergeleken, om te zien of de in de hypothesen geformuleerde gedragseffecten in de inningspercentages tot uitdrukking komen. Dit gebeurt aan de hand van inningspercentages van Wahv-boetes die in de periode 2010-2015 werden opgelegd. De onderliggende data zijn opgenomen in bijlage 6.

4.2 Wijzigingen in stelsel en inningsbeleid, tijdlijn 2010-2018

Sinds 2010 is een aantal veranderingen doorgevoerd in de inning van Wahv-boetes; sommige volgen uit een verandering in de wet, andere moeten als wijziging in het (uitvoerings)beleid worden geduid. Figuur 12 toont de belangrijke wijzigingen in regels en beleid met betrekking tot het innen van verkeersboetes, voor de periode 2010 t/m 2018.

Figuur 12 Tijdlijn wijzigingen inzake inning verkeersboetes, 2010-2018



Zowel in 2011 als in 2015⁶⁴ vonden meerdere wijzigingen gelijktijdig plaats. Dat betekent dat indien er rond die wijzigingen veranderingen optreden in het inningspercentage, er onmiddellijk de vervolgvraag ligt welk van de ingrepen tot die verandering leidt; ook is denkbaar dat gelijktijdig genomen maatregelen een tegengesteld effect sorteren (zodat die effecten geheel of gedeeltelijk aan het zicht wordt onttrokken).

De vermuldering van de WAM

Met ingang van 1 juli 2011 is de werkings sfeer van de Wahv verbreed. Op die datum is artikel 30 lid 2 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) onder de Wahv gebracht, waardoor het overtreden van de verzekeringsplicht bestuursrechtelijk wordt afgedaan. Daarbij zijn de controles geïntensiveerd. In plaats van een steekproefsgewijze controle van het bestand koppelde de Dienst Wegverkeer (RDW) vanaf 2011 meerdere keren per jaar alle kentekens in Nederland aan

⁶⁴ De hier gebruikte methode om een mogelijke 'schaduwwerking' te onderzoeken, kan (nog) niet worden toegepast om de in figuur 12 weergegeven veranderingen in 2015 en 2017 te onderzoeken. Uit die periode zijn, bij het schrijven van dit rapport, nog te veel zaken lopend om uitspraken te kunnen doen over veranderingen in de inningspercentages (zie bijlage 6).

de verzekeringsregisters. Die systematische controle leidde ertoe dat vele onverzekerde voertuigen werden geïdentificeerd. Die waren lang niet altijd meer in gebruik (of te gebruiken); ze waren nooit formeel afgemeld bij de RDW. In de initiële inningsfase vormen de 30-WAM-zaken slechts een zeer gering aandeel (2%) van de totale Wahv-instream. Omdat het inningspercentage van 30-WAM-zaken beduidend lager is in vergelijking met andere Wahv-zaken, nam het aandeel 30-WAM-zaken in de BGS-fase in de jaren na de maatregel fors toe (tot gemiddeld 25%). De evaluatie laat zien dat het aantal onverzekerde voertuigen aanzienlijk is gedaald, van 240.000 in 2011 naar een niveau van 40.000-50.000 voertuigen in 2015 (Wilms & Mein, 2017). Bij afname van het aantal onverzekerde voertuigen kan worden verwacht dat ook het aandeel 30-WAM-zaken weer zal gaan dalen (waardoor het percentage geïnde boetes zal stijgen).

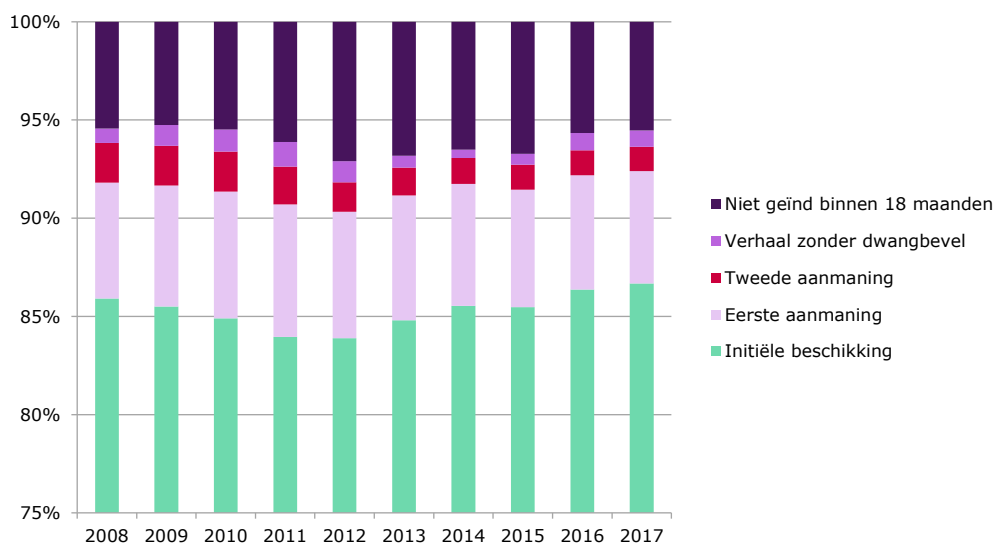
De aanmaning met verhoging van de boete

Eveneens op 1 juli 2011 werd het beleid met betrekking tot aanmaningen verscherpt. Tot dat moment werd bij een eerste overschrijding van de betaaltermijn de boete verhoogd met 25%, en bij een tweede met 50%. Dat betekent dat een boete van € 100 na twee verhogingen een boete van € 187,5 werd. Per 1 juli 2011 werden de verhogingspercentages 50% en 100%. Een boete van € 100 wordt na twee verhogingen een boete van € 300.

4.3 Veranderingen in de inningspercentages vóór en na 1 juli 2011

De veronderstelde gedragseffecten van het verhogen van boetes bij aanmaningen concentreren zich in de eerste fasen van het inningsproces. Het eerste deel van inningsproces is aan strakke termijnen gebonden, waarbij de periode tussen het opleggen van de boete en het aflopen van de termijn van de tweede aanmaning zestien weken beslaat.

Figuur 13 Percentage binnen achttien maanden geïnde Wahv-boetes, periode 2008-2017

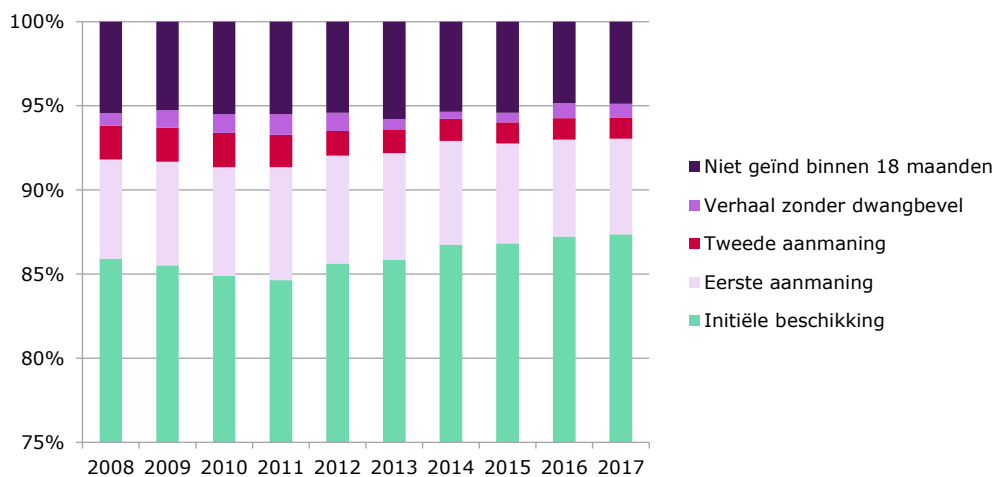


Figuur 13 toont, per jaar, de inningspercentages gedurende de eerste stappen in het inningsproces. Weergegeven zijn de inningspercentages gepeild op achttien maanden

na het opleggen van de boete. Die 18-maandentermijn zorgt ervoor dat vergelijking niet wordt vertroebeld doordat er van recente jaren meer zaken nog 'lopend' zijn dan uit de jaren van vóór de maatregel. De figuur toont in 2011 en 2012 een duidelijke afname van het percentage zaken dat in de initiële fase en de fase van aanmaningen wordt geïnd. Sorteert de maatregel een effect dat tegengesteld is aan het verwachte effect?

Mogelijk wordt dit onverwachte effect veroorzaakt door interactie met de gelijktijdig genomen 30-WAM maatregel. Uit de evaluatie van die maatregel blijkt dat deze boetes lastiger waren te innen dan andere verkeersboetes.⁶⁵ Eventuele separate gevolgen op kortere termijn van het in 2011 geïntroduceerde beleid ten aanzien van aanmaningen en verhogingen worden hierdoor aan het zicht onttrokken. Om de ontwikkeling van de inningspercentages rond en na de introductie van het in 2011 geïntroduceerde beleid van aanmaningen en verhogingen zichtbaar te maken, is een aparte analyse gedaan waarin de 30-WAM zaken buiten beschouwing zijn gelaten.

Figuur 14 Percentage binnen achttien maanden geïnde Wahv-boetes, excl. 30-WAM-zaken, periode 2008-2017



Figuur 14 toont de ontwikkeling van het percentage geïnde boetes, anderhalf jaar na het versturen van de oorspronkelijke boete. De figuur toont een dalende lijn voor de inning van de initiële boete in de periode van 2008 t/m 2011. In 2011, het jaar van introductie van de nieuwe verhogingen, slaat die trend om in een stijgende trend (die zich voortzet tot 2016). Dat suggereert dat de dreiging van een flinke verhoging inderdaad resulteert in een betere betalingsdiscipline. De toename van het inningspercentage voor de initiële boete in de periode 2011 t/m 2014 bedraagt 2 procentpunt. Het percentage zaken waarin in de fase van de tweede aanmaning wordt betaald, neemt in diezelfde periode duidelijk af. Het inningspercentage in de fase van de eerste aanmaning is nauwelijks veranderd. Dat laatste zou als indicatie kunnen worden opgevat dat er een redelijk stabiel percentage zaken is waarin mensen, wellicht door onvoldoende alertheid, pas na een eerste aanmaning tot betaling overgaan.

⁶⁵ Wilms en Mein (2017): 'Na twaalf maanden is bij de 30-WAM-zaken 43% van de sancties geïnd, terwijl bij de overige Wahv-zaken het inningspercentage 95% bedraagt. Weliswaar neemt het inningspercentage bij de 30-WAM-zaken na 36 maanden toe tot 70%, maar er blijft sprake van een betekenisvol verschil met de overige Wahv-zaken.' 'Het aantal onverzekerde voertuigen daalde tussen 2011 en 2015 van ruim 240.000 naar een niveau van onder de 50.000. Er is sprake geweest van een tijdelijke hoge instroom van relatief lastig te innen boetes, hetgeen consequenties heeft voor de inningspercentages.'

Een ander mogelijk effect van het beleid van de aanmaningen met verhoging van boete zou kunnen zijn dat het aantal mensen dat – na niet onmiddellijk te hebben betaald – uiteindelijk helemaal niet kan betalen toeneemt. Het boetebedrag is immers verdrievoudigd. De beschikbare gegevens maken dat onaannemelijk: de finale inningspercentages over de jaren 2015 en 2016 liggen boven de percentages in 2010 en 2011, waarbij de percentages van 2015 en 2016 – gezien het aantal nog lopende zaken uit die meer recente jaren – nog iets zouden kunnen toenemen.

Eindconclusie van deze analyse luidt dat de verhogingen van de boetes bij aanmaningen tot een betere betaaldiscipline hebben geleid; meer mensen betalen de boete vóór het verlopen van de oorspronkelijke betaaltermijn van acht weken. De hoge bedragen die zij die niet tijdig betalen verschuldigd zijn hebben niet tot gevolg dat uiteindelijk minder boetes worden geïnd.

Bij de analyse moet worden aangetekend dat externe factoren – zoals conjunctuur – die mogelijk op het inningspercentage van invloed zijn niet in de hier uitgevoerde analyse zijn betrokken.

5 Uitgaven

Dit hoofdstuk behandelt de uitgaven die gedaan worden voor het innen van Wahv-verkeersboetes. Bij de meeste stappen in het inningsproces zijn dat overwegend door het CJIB gemaakte kosten. Bij de dwangmiddelen BGS en gijzeling worden de meeste kosten door andere instanties gemaakt, zoals politie, OM en gevangeniswezen. Inkomsten – ook niet uit geïnde administratiekosten – zijn niet verdisconteerd in de in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers.⁶⁶ In dit hoofdstuk komen eerst de kosten die het CJIB maakt aan de orde (paragraaf 5.1). Vervolgens komen de integrale kosten van BGS en gijzeling aan bod (paragraaf 5.2). Tot slot wordt ingegaan op de verhouding tussen de gemaakte kosten en het geïnde boetebedrag (paragraaf 5.3).

De lezer zij erop gewezen dat bij het alloceren van kosten in complexe organisaties en ketens allerlei impliciete en expliciete aannames worden gedaan. Kosten gemaakt door CJIB, OM en rechtspraak zijn door medewerkers van die organisaties, op basis van eigen modellen berekend. Het resultaat moet ook in dat licht worden gezien. De berekeningen zullen een redelijke indicatie van de werkelijke kosten geven, maar ook niet meer dan dat.

De aantallen keren dat een instrument voor de inning van boetes jaarlijks wordt toegepast, wordt gebaseerd op het gebruik in 2018, waarbij met het aantal gevallen wordt gerekend waarin een instrument daadwerkelijk is ingezet. Dat zijn dezelfde aantallen die zijn gebruikt voor het berekenen van de effectiviteit van de instrumenten in hoofdstuk 3.

5.1 De kosten die het CJIB maakt bij de inning van Wahv-boetes

De berekening van de kosten die het CJIB maakt bij de inning van Wahv-boetes is verricht in drie stappen. Eerst is bepaald welk deel van de totale kosten van het CJIB worden toegeschreven aan de inning van Wahv-boetes. Vervolgens zijn die kosten toegerekend (direct of indirect op basis van verdeelsleutels) aan de innings-, verhaals- en dwangfase (zie tabel 5). Vervolgens zijn van daar uit weer verbijzonderingen gedaan naar de afzonderlijke instrumenten (zie tabel 6). Tabel 6 toont een gemiddeld kostenplaatje van zaken die tijdens of direct na toepassing van dat instrument worden beëindigd (op basis van de aantallen zaken in 2018).⁶⁷ De kosten per zaak voor gevallen die uitstromen na het toepassen van een dwangmiddel, omvatten de direct toewijsbare kosten aan het betreffende dwangmiddel en de indirecte kosten op basis van verdeelsleutels en zijn exclusief de kosten (direct en indirect) die zijn gemaakt in de innings- en verhaalsfase. Aangetekend dient te worden dat de mix van zaken zowel zaken bevat waarin meerdere dwangmiddelen zijn toegepast, als zaken waarin alleen de mogelijkheid om een dwangmiddel toe te passen is onderzocht, maar het middel niet is ingezet. De gepresenteerde gegevens geven geen specifiek beeld van de kosten in zaken waarin meerdere dwangmiddelen

⁶⁶ In principe worden de kosten van het CJIB gedekt door de in rekening gebrachte administratiekosten. De administratiekosten worden echter over een breder takenpakket berekend dan de inning van Wahv-boetes. De geïnde administratiekosten sporen over algemeen goed met de feitelijke kosten van het CJIB (bron: CJIB).

⁶⁷ De interne kostentoerekening vindt plaats op basis van afgedane zaken; de financiële administratie (dus) ook. De koppeling van uitgaven aan specifieke dwangmiddelen kon slechts worden gemaakt wanneer de zaak na toepassing van het dwangmiddel wordt beëindigd. De gevallen waarin de inzet van een instrument geen resultaat oplevert en de zaak doorstroomt naar een volgende fase blijven buiten beeld. De consequentie is dat in de vroegere fases van het inningsproces (aanmaningen, verhaal) met aanzienlijk lagere aantallen is gerekend dan de betreffende instrumenten werkelijk worden toegepast. Zaken waarin het niet lukt te innen staan vaak geruime tijd in de fase BGS (en in het verleden in de fase gijzeling) alvorens te worden afgeschreven. De consequentie is dat hier met relatief hoge aantallen zaken is gerekend.

worden ingezet, of van zaken die de dwangfase doorlopen zonder dat daadwerkelijk een dwangmiddel wordt toegepast.

Tabel 5 Inning Wahv-boetes, kosten op balans van het CJIB, gespecificeerd per fase*

Kosten inning Wahv	Totaal kosten	Aantal boetes (uitstroom 2018)	Kostenallocatie per boete (gemiddeld)
Inningsfase (t/m 2e aanmaning)	€ 42,2 mln	8,7 mln zaken	€ 4,80
Verhaalsfase (t/m VMD)	€ 3,6 mln	185.000 zaken	€ 19,80
Verhaalsfase (t/m VMD)	€ 3,6 mln	185.000 zaken	€ 19,80
Totaal	€ 51 mln	9,1 mln zaken	€ 5,60

* Dit betreft de fase waarin een zaak verkeert alvorens te worden afgedaan. De kosten inningsfase (€ 4,80) betreft dus zaken die vóór het verstrijken van de termijn van de tweede aanmaning zijn beëindigd. Een afbetalingsregeling die in de inningsfase is gestart, wordt bij beëindiging na volledige afbetaling ook als afdoening in de inningsfase beschouwd (al vergt zo'n afbetaling in de regel meer tijd dan de duur van de betaaltermijnen in de inningsfase).

Peildatum: 26 augustus 2019

De totale met de inning van Wahv-boetes gemoeide kosten bedroegen in 2018 afgerond 51 miljoen euro. Daarin is alles meegerekend; overhead, gebouwen, energieverbruik enz. Het CJIB betaalt ook een deel van de kosten die andere overheidsdiensten in het inningstraject maken, en ook die zijn meegerekend in de 51 miljoen euro. Deze kosten van andere diensten zijn samengevat in box 1.⁶⁸ De berekening is gedaan op basis van de uitgaven in 2018.

Box 1 Kosten deurwaarder, politie en Domeinen op de balans van het CJIB

Kosten gerechtsdeurwaarder

In 2018 is een bedrag van € 577.000 aan kosten opgenomen in de agentschap-administratie van het CJIB. Dit betreft het totaal aan vergoedingen aan de gerechtsdeurwaarders voor de behandeling van Wahv-zaken.

Kosten politie

In 2018 is een bedrag van € 565.000 aan kosten opgenomen in de agentschap-administratie van het CJIB. Dit is het saldo van de kostenvergoeding (sleep- en stallingskosten) aan de politie van € 829.000 en de opbrengst van de verkoop van het buiten gebruik gestelde voertuig van € 230.000. Daarnaast is er voor een bedrag van € 34.000 gecorrigeerd in verband met openstaande posten uit voorgaande jaren.

Kosten dienst Domeinen

In 2018 is een bedrag van € 795.000 aan kosten opgenomen in de agentschap-administratie van het CJIB. Dit is het saldo van de kostenvergoeding per aangeleverd voertuig aan Domeinen Roerende Zaken van € 1.040.000 en de opbrengst van de verkoop en sloop van het buiten gebruik gestelde voertuig van € 430.000. Daarnaast is de afrekening van 2017 voor een bedrag van € 185.000 verantwoord in 2018.

De kosten van het innen van Wahv-boetes zijn niet gelijk aan de bij die boetes in rekening gebrachte administratiekosten. De administratiekosten die het CJIB in

⁶⁸ Zoals uit de box blijkt, zijn 'kosten' hier ruim uitgelegd: de bedragen zijn verminderd met inkomsten (die worden verrekend met openstaande boetes) en bevatten enkele correcties ten opzichte van een voorgaand boekjaar.

rekening brengt, zijn omgeslagen vanuit het bredere takenpakket, en financieren (bijvoorbeeld) ook de inning van strafrechtelijke boetes. In tabel 6 wordt de verdere uitsplitsing geven van de gemiddelde kosten per zaak, uitgesplitst naar het laatste dwangmiddel dat voor het beëindigen van de zaak werd ingezet. In de systemen van het CJIB is een plaatsing in het opsporingsregister (OPS) als apart middel opgenomen. Zaken die in OPS worden geplaatst hebben in principe de fase van 'gewone' inning doorlopen, maar hoeven niet noodzakelijk de fase van dwangmiddelen te hebben bereikt.⁶⁹

Tabel 6 Kosten CJIB, inzake inning Wahv-boetes, gespecificeerd naar laatst ingezette (dwang)middel

	Totaal kosten CJIB	Kostenallocatie per boete (gemiddeld), naar laatst ingezet instrument	Kostenallocatie per boete (gemiddeld), naar fase waarin zaak is afgedaan
Initiële beschikking	€ 36.204.000	€ 4,50	Inningsfase € 4,80 per zaak
1e aanmaning	€ 3.635.000	€ 6,90	
2e aanmaning	€ 2.088.000	€ 9,50	
VZD	€ 819.000	€ 9,10	Verhaalsfase € 19,80 per zaak
VMD	€ 2.833.000	€ 29,90	
Inname rijbewijs	€ 702.000	€ 25,70	Dwangfase € 28,90 per zaak
BGS	€ 3.755.000	€ 30,60	
Gijzelen	€ 499.000	€ 35,10	
OPS	€ 285.000	€ 17,10	
Totaal	€ 51 mln.	€ 5,60	€ 5,60

Toelichting: bedragen zijn gerelateerd aan uitstroom zaken (geïnd en niet-geïnd) in 2018. Bedragen en aantallen zijn (veelal) afgerond. De kostenallocatie is gedaan op basis van daadwerkelijk uitgestroomde (= gesloten) zaken.

Peildatum: 26 augustus -2019

Voor de innings- en verhaalsfase, alsmede het dwangmiddel inname rijbewijs zijn de bij het CJIB gemaakte kosten nagenoeg gelijk aan de integrale kosten van de instrumenten; er worden geen noemenswaardige kosten gemaakt door andere ketenpartners, of deze kosten zijn reeds verdisconteerd in de kosten van het CJIB (zoals vergoedingen aan deurwaarders voor het toepassen van 'verhaal met dwangbevel').

Dat de allocatie van kosten aan de inningsinstrumenten moest plaatsvinden op basis van alleen de aantallen zaken die werden afgedaan tijdens of direct na inzet van een bepaald instrument, levert een serieuze beperking op. Die consequentie is het grootst bij de eerste aanmaning: daarvan verstuurt het CJIB er jaarlijks meer dan een miljoen, maar de kosten daarvan worden toegerekend aan een half miljoen zaken, die in de betreffende fase worden geïnd, of (in die fase) om een andere reden worden beëindigd. Weliswaar zit er in de afgedane zaken meer werk (het verwerken van de betaling en het administratief beëindigen van de zaak), maar ook in de zaken zonder resultaat zijn enige kosten gemaakt. Wel zijn alle kosten van de Wahv (51 miljoen euro) uiteindelijk toegerekend aan instrumenten. De gebruikte benadering leidt dus niet tot afwijkingen in de totale kosten, maar de wijze waarop kosten aan specifieke instrumenten zijn toegerekend, is weinig verfijnd.

⁶⁹ In tabel 5 is OPS in de fase 'dwang' geplaatst. De schema's in bijlage 4 tonen dat ongeveer de helft van de zaken die in OPS worden geregistreerd, daar na de tweede aanmaning terechtkomt. Daarnaast worden veel inningen die via OPS plaatsvinden als afdoening tijdens BGS geboekt. Die zaken zijn bij de kostenallocatie als afdoeningen in BGS-fase gerekend.

5.2 De integrale kosten van toepassing BGS en gijzeling

Voor de inningsfase en verhaalsfase levert de kostenberekening van het CJIB in de vorige paragraaf tevens het integrale kostenplaatje op: de kosten gerelateerd aan activiteiten van andere ketenpartners zijn zeer gering, of reeds opgenomen in de kosten op de balans van het CJIB (inschakelen gerechtsdeurwaarders). Bij het dwangmiddel Inname rijbewijs omvatten de kosten voor externe partners slechts het registreren (en later weer verwijderen) van de zaak in de politiesignalering. Voor BGS en gijzeling is sprake van noemenswaardige kosten bij ketenpartners. Die worden in deze paragraaf behandeld.

Kosten buiten gebruik stellen

Naar de kosten van BGS is in 2016 een uitgebreide studie gedaan (Wilms & Mein, 2017). De integrale analyse begroot de inzet van politie op gemiddeld 2,5 uur per BGS opdracht, à € 59 per uur. De kosten die door domeinen worden gemaakt, worden in die berekening geschat op basis van de door het CJIB betaalde vergoeding per voertuig, van € 301,42. Omdat het CJIB deze kosten vergoed, zijn ze reeds inbegrepen in de kostenberekening van het CJIB.

We baseren de berekening van de kosten van BGS op de 118.000 zaken die in 2018 aan de politie werden overgedragen voor BGS. Dat aantal is ontleend aan bijlage 3, schema's b10 en b11. Voor 13.500 verkeersboetes werd een voertuig daadwerkelijk buiten gebruik gesteld en/of verkocht door domeinen. Rekenend met bedragen uit het onderzoek van Wilms en Mein (2017) zouden de kosten die de politie maakt 17,4 miljoen euro bedragen.⁷⁰

Uit de kostenspecificatie van het CJIB (zie box 1) blijkt een nettovergoeding aan het Domeinen ter grootte van € 800.000. Dat is echter een eindbalans waarin ook opbrengsten zijn verwerkt. De werkelijke door Domeinen in rekening gebrachte kosten van 1,2 miljoen euro worden meegenomen in het integrale kostenplaatje (waarbij de vergoeding van 800.000 aan Domeinen op het kostentotaal CJIB in mindering is gebracht).⁷¹

Tabel 7 Schatting kosten buitengebruikstelling (BGS), 2018

	Totaal (€)	Per geval
CJIB	2.810.800	30,6
Politie	17.400.000	147,5
Domeinen	1.200.000	10,2*
Totaal	21.410.800	181,4

* Het totaalbedrag 'Domeinen' is hier gemiddeld over alle 118.000 gevallen waarin een BGS actie is gestart. Het aantal gevallen waarin Domeinen daadwerkelijk een rol speelt, is veel kleiner (zie bijlage 3, schema b10). Indien de kosten over alleen die gevallen worden berekend bedragen ze ruim € 100 per geval.

Kosten gijzelen, 2018

De gegevens over de kosten van gijzeling zijn verstrekt door de betreffende instanties. Voor de gijzeling zelf is het gangbare dagtarief voor detentie (incl. overhead) gebruikt, van € 250 per dag en een gemiddelde duur van vier dagen. Bij de politie variëren de kosten per geval afhankelijk van het moment van betaling, en of de te

⁷⁰ In de berekening geldt – bij gebrek aan nadere gegevens – de aanname dat er geen clustering van BGS-opdrachten is. Het is desalniettemin aannemelijk dat sommige van de opdrachten betrekking zullen hebben op openstaande boetes van één persoon.

⁷¹ Daarbij wordt ook een deel van de kosten van 2017 meegenomen. Het ligt in de rede dat ook de kosten van 2018 deels achteraf (in 2019) worden verrekend, en dat het de achteraf gedane betaling voor 2017 een redelijke indicatie vormt voor de omvang van dat bedrag.

gijzelen persoon wordt gevonden. De aannames daarbij zijn in lijn met de berekening van de politie-inzet bij buitengebruikstelling.⁷²

Tabel 8 Kosten gijzelen, 2018

	Kosten per geval (€)	Aantal	Totaal (€)
CJIB	35,10	14.000	499.000
OM	64	7.800	499.200
Rechtspraak	50	7.800	390.000
Politie	82	4.000	328.000
DJI	1.008	123	124.000
Totaal	131*	14.000	1.840.200

De zaaksaantallen in tabel 7 zijn afgerond. Het CJIB rekende voor de kostenallocatie met aantallen die enigszins afwijken van die in de stroomschema's.

* Het totaalbedrag (kosten) is gemiddeld over alle 14.000 zaken waarbij het CJIB bekijkt of gijzeling mogelijk kan worden toegepast (dus inclusief zaken die afvallen vóór overdracht aan het OM). In een zaak waarin iemand daadwerkelijk zeven dagen wordt vastgezet, bedragen de kosten € 1.995.

Bij gijzelen verschilt het aantal zaken per ketenpartner. Het CJIB heeft met een aantal zaken (14.000 zaken in figuur 8) te maken dat (eerst intern) moet worden beoordeeld of ze voor toepassing van gijzeling in aanmerking komen. Die zaken moeten vervolgens worden getoetst door de rechter. In deze gevallen zijn het OM en de Rechtspraak⁷³ betrokken (7.800 zaken, bijlage 3, tabel b12). In 4.000 zaken geeft de rechter toestemming. Voor 1.400 gevallen (boetes) wordt daadwerkelijk iemand door de politie overgedragen aan DJI. Dit betreft het aantal boetes, niet het aantal personen. In 2018 werd 250 keer een nieuwe 'opdracht gijzeling' gegeven. Dat betekent dat, na goedkeuring door de rechter, daadwerkelijk wordt getracht de gijzeling uit te voeren. Het aantal van 250 heeft betrekking op unieke personen, niet op het aantal boetes. Het aantal personen dat voor een gijzeling in het kader van de Wahv in de detentiestatistiek staat is de helft van dat aantal. De berekende kosten voor DJI zijn gebaseerd op de geregistreerde 123 gijzelingen met een gemiddelde duur van vier dagen.⁷⁴

Voor het voortraject (t/m) toetsen door rechter is het integrale prijskaartje € 178 per zaak (7.800 zaken). Voor het ten uitvoer brengen – ongeacht of het daadwerkelijk tot een verblijf in de gevangenis komt – is het integrale prijskaartje € 120 (4.000 zaken). Berekend over alle 14.000 zaken die potentieel voor gijzeling in aanmerking komen zijn de gemiddelde kosten € 133.

5.3 Het rendement van beslag en dwangmiddelen

Wegen de kosten van verhaal en de inzet van verschillende dwangmiddelen op tegen het bedrag dat daarmee aan boetes wordt geïnd? Dat valt op basis van de verzamelde gegevens gemakkelijk uit te rekenen (tabel 9). We nemen daarvoor aan

⁷² Werkzaamheden van de politie bij gijzelen omvatten de voorbereiding (20 minuten per zaak), het aanhouden van de persoon, (gemiddeld 3 pogingen, met 2 personen; 50 minuten per zaak), transport naar bureau, fouilleren en insluiten (tot overdracht aan DJI) en administratieve afhandeling (50 minuten per zaak). Van de ruim 4.000 zaken (aantal uit 2018) doorlopen er 400 alleen de voorbereidingsfase en blijven er 2.100 beperkt tot de fase van zoeken/aanhouden (en het eventueel op locatie voldoen van het boetebedrag). In 1.500 gevallen wordt er iemand afgevoerd naar het politiebureau (en in de meeste van die gevallen overgedragen aan DJI). De gemiddelde kosten per zaak bedragen € 82,35 (op basis van een uurtarief van € 59).

⁷³ Vanuit de rechtspraak is de kanttekening geplaatst dat bij het meer selectief toepassen van het middel gijzeling, de resterende dossiers meer bewerkelijk worden. Er is een stijgende tendens in de kosten per zaak.

⁷⁴ Criminaliteit en Rechtshandhaving 2018, tabel 7.1 (Choenni, Van den Braak & Platenburg (2019)). Volgens die statistiek waren er in 2018 123 personen die – na arrestatie – in gijzeling zijn genomen om de betaling van een openstaande Wahv-boete af te dwingen. Het is mogelijk dat het aantal in werkelijkheid iets hoger ligt, daar de registratie niet volledig sluitend is. De gemiddelde duur van de gijzeling was in 2018 duidelijk langer dan in de jaren daarvoor.

dat de gemiddelde openstaande boete (inclusief verhoging na twee aanmaningen) € 300 bedraagt.⁷⁵ Het 'aantal keren toegepast' en 'aantal geïnd' is gebaseerd op het aantal keren dat de verschillende instrumenten werden toegepast in 2018 (de daadwerkelijke inzet, en het inningspercentage). De 'totale kosten' is het product van 'aantal keren ingezet' en de 'kosten per zaak', zoals berekend in de voorgaande paragrafen. Bij die laatste stap ontstaat ruis, omdat voor het berekenen van de 'kosten per zaak' (in paragraaf 5.2) soms met een sterk afwijkend aantal gevallen is gerekend.⁷⁶ De berekening dient als een tamelijk grove indicatie te worden beschouwd; aan de berekening liggen aannames van ketenorganisaties ten grondslag, en de cijfers van verschillende ketenorganisaties sluiten niet naadloos op elkaar aan.

Tabel 9 Indicatie van de kosten en opbrengsten van beslag en dwangmiddelen

Instrument	Kosten per boete	Aantal keren		Aantal geïnd (2018)	Geïnd bedrag* (gem. € 300)
		ingezet (2018)	Totale kosten		
VZD	9,1	170.715	1.553.507	78.399	23.519.700
VMD	29,9	155.846	4.659.795	82.361	24.708.300
RBW	25,7	81.866	2.103.956	18.636	5.590.800
BGS	181,45	118.084	21.426.342	39.636	11.890.800
Gijzeling	131,0	13.138	1.726.881	2.653	795.900

* Het geïnde bedrag in deze tabel is niet het feitelijk geïnde bedrag, maar een schatting.

Uit de cijfers blijkt dat naarmate men verder in het inningsproces komt, het rendement van de ingezette middelen afneemt. Op zich is dat niet verrassend, als men bedenkt dat de groep zaken die in een bepaalde fase instroomt ook steeds 'lastiger' wordt. Het omslagpunt waar de opbrengsten (geïncasseerd bedrag) niet meer opwegen tegen de integrale kosten van de inzet van het instrument, ligt bij buitengebruikstelling.⁷⁷ Voor het dwangmiddel 'gijzeling' bevat de berekening een grotere groep zaken dan die waarin gijzeling werkelijk is ingezet; het betreft alle gevallen die de interne toets (door het CJIB) hebben ondergaan om vast te stellen of het middel kan worden toegepast.

Bij de berekening moet worden aangetekend dat in dit hoofdstuk is gekeken naar gemaakte kosten, en niet naar inkomsten. De totale uitgaven die het CJIB doet bij de inning van Wahv boetes wordt in principe gedekt door de bij de boete in rekening gebrachte administratiekosten.⁷⁸ De kosten van BGS en gijzeling liggen overwegend bij ketenpartners, en vallen buiten het blikveld van het CJIB. Deze kosten niet verdisconteerd in de bij de inning van de Wahv-boetes in rekening gebrachte administratiekosten.⁷⁹

⁷⁵ In 2018 bedroeg de gemiddelde initiële boete op basis van de Wahv € 75. Omdat hogere boetes een grotere kans hebben niet op tijd betaald te worden, zal het gemiddelde bedrag van de boetes die na twee aanmaningen nog niet zijn betaald, hoger zijn dan € 75. Bij gebrek aan precieze gegevens wordt hier gerekend met een 'rond' bedrag van € 100.

⁷⁶ Dat geldt vooral bij 'verhaal' en 'inname rijbewijs'. Het CJIB alloceerde bedragen van respectievelijk, € 819.000, € 2.831.000 en € 702.000 als uitvoeringskosten voor 'verhaal zonder dwangbevel', 'verhaal met dwangbevel' en 'inname rijbewijs'.

⁷⁷ Het verhogen van boetes bij aanmaningen speelt een belangrijke rol bij het hier berekende rendement. Er wordt in de verhaal- en dwangfase gerekend met gemiddelde boetebedragen van € 300 (verdrievoudigd na twee aanmaningen). Als boetes niet zouden worden verhoogd en met een gemiddelde boete van € 100 zou worden gerekend, zou het rendement van dwangmiddelen sterk dalen.

⁷⁸ Opgemerkt zij dat de in rekening gebrachte administratiekosten een bredere groep taken dekken dan alleen de inning van Wahv-boetes. De in rekening gebrachte administratiekosten zijn daardoor hoger dan gemiddelde (gemaakte) kosten voor het innen van een Wahv-boete.

⁷⁹ Met uitzondering van de in box 1 opgenomen vergoedingen die het CJIB betaalt aan ketenpartners.

6 Aandachtspunten voor beleid en onderzoek

Het incasseren van achterstallige betalingen door de overheid, en ook de inning van Wahv-verkeersboetes is de laatste jaren aan veranderingen onderhevig. Die worden mede ingegeven door de problematiek van schulden. Het voorliggende onderzoek naar de verkeersboetes is ook uitgevoerd in het licht van die veranderingen. Het beoogt een integraal beeld te geven van het inningsresultaat dat met het huidige instrumentarium wordt behaald, de eventuele tekortkomingen, en wat het allemaal kost. Tezamen leveren die gegevens het referentiemateriaal op om eventuele veranderingen in het huidige instrumentarium te overwegen en af te wegen. Daarbij is extra aandacht geschonken aan de toepassing van het instrumentarium in gevallen van betalingsonmacht en/of schuldenproblematiek.

De wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd is mede ingegeven door de behoefte aan snel resultaat. De methode is afgestemd op hetgeen er relatief gemakkelijk uit bestaande informatiesystemen was te halen. Hoewel het aanvankelijke ambitieuze tijdspad is losgelaten om een aantal kwesties nader te kunnen uitdiepen, blijft sprake van een pragmatische aanpak. Het onderzoek schetst de grote lijnen, vanuit een overwegend kwantitatief, beschrijvende benadering.

In dit slothoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen samengevat, en wordt tevens de laatste onderzoeksvraag beantwoord. Die luidt:

- a Welke aanknopingspunten levert het onderzoek om de afwikkeling van boetes te optimaliseren?
- b Op welke (sub)groepen van beboete verkeersovertreders zou eventueel vervolgonderzoek zich moeten richten?

Leeswijzer

Paragraaf 6.1 geeft een samenvatting van de bevindingen met betrekking tot de effectiviteit van de voor de inning van Wahv-boetes ter beschikking staande instrumenten, en de kosten van het gebruik van die instrumenten (onderzoeksvraag 1). In paragraaf 6.2 wordt gereflecteerd op het uitgevoerde onderzoek en de vraag naar vervolgonderzoek (onderzoeksvraag 4b) beantwoord. Paragraaf 6.3 inventariseert de aanknopingspunten die het onderzoek levert voor het verder optimaliseren van de afwikkeling van verkeersboetes (onderzoeksvraag 4a).

6.1 Het rendement van de inning van Wahv-boetes

Dit onderzoek heeft in kaart gebracht in welke mate de verschillende stappen in het inningsproces bijdragen aan de inning van verkeersboetes. Het totale inningsproces mag, met een uiteindelijk behaald inningspercentage van 94%, 'zeer effectief' worden genoemd. Bij de 6% van de zaken die uiteindelijk niet wordt geïnd, gaat het onder meer de gevallen waarin met succes beroep is aangetekend, overledenen en personen wier schuld wordt kwijtgescholden na een geslaagde schuldsanering. Het percentage zaken dat ongeïnd blijft, maar in principe wel had moeten worden geïnd, bedraagt 1,7%. Ruim de helft van die gevallen betreft boetes die in het buitenland moeten worden geïnd (met niet-ingezetenen als overtreder), en daarmee buiten het bereik vallen van de voor de inning van Wahv-boetes beschikbare dwangmiddelen.

De inning van verkeersboetes op grond van de Wahv is zeer effectief in vergelijking met wat bekend is over private incasso op basis van een gerechtelijke titel en de

inning van strafrechtelijke boetes. Daarbij kan worden gewezen op enkele gunstige omstandigheden voor het innen van boetes op grond van de Wahnv. In de eerste plaats gaat het voor het overgrote deel over boetes voor overtredingen die worden begaan met een geregistreerd (motor)voertuig. Dat is gekoppeld aan een naam en adres van de eigenaar, en een rekeningnummer waarlangs betalingen (motorrijtuigenbelasting) worden verricht. Dat maakt het aannemelijk dat problemen met het traceren van personen en bankgegevens hier minder frequent voorkomen dan bij veel andere incassotrajecten. Daarnaast is het beschikking hebben over een geregistreerd (motor)voertuig ook een positieve indicatie voor het hebben van 'bezit', en daarmee van betaalcapaciteit.

De gemeten inningspercentages zeggen evenwel niet alles over de effectiviteit van de ter beschikking staande instrumenten. Met name de zogenoemde 'schaduwwerking' van die instrumenten blijft in het huidige onderzoek buiten beeld. Met die term wordt geduid op de mogelijkheid dat instrumenten die worden ingezet bij het innen van boetes een zodanig 'afschrikwekkende' werking hebben dat ze hun schaduw vooruit werpen; mensen doen iets (of zien ergens van af) omdat ze weten dat anders het betreffende instrument tegen ze wordt ingezet. Dat betekent dat ook enige slag om de arm moet worden gehouden wanneer op basis van het onderzoek wijzigingen in beleid (en/of wetgeving) zouden worden voorgesteld of doorgevoerd. In de huidige situatie wordt 93% van de zaken geïnd in de innings- en verhaalsfase. De fase waarin dwangmiddelen worden ingezet, gaat gepaard met hoge kosten en leidt uiteindelijk tot 1 procentpunt stijging in de gemeten effectiviteit (inningspercentage). Het is echter goed mogelijk dat de 'dreiging' die van de dwangmiddelen uitgaat ook gunstige invloed heeft op het inningspercentage in de eerdere fases, en bij afschaffen van de dwangmiddelen meer verloren zou gaan dan alleen dat ene extra procentpunt geïnde boetes dat het onderzoek kan toeschrijven aan de inzet van dwangmiddelen.

De onderzochte instrumenten

Aanmaning met verhoging van de boete

Op de wettelijke verhogingen van boetes bij een eerste en tweede aanmaning bestaat kritiek (die mede aanleiding was voor het voorliggende onderzoek). Ze zijn dusdanig hoog dat ze tot betalingsproblemen zouden leiden en/of die zouden kunnen verergeren. Maar leidt de dreiging van een forse verhoging van de te betalen boete niet tevens tot een betere betaaldiscipline? Uit een vergelijking van cijfers over een langere termijn (hoofdstuk 4) blijkt dat de betaaldiscipline na introductie van de huidige verhogingen is verbeterd. Tegelijkertijd is het aannemelijk dat die verhogingen, wanneer een beboete persoon al betalingsproblemen heeft, bijdragen aan het verder uit-de-hand lopen van schuldensituaties. Waar de overheid ten opzichte van private schuldeisers maatregelen heeft genomen om het sterk oplopen van schuldbedragen te bestrijden, staat de praktijk van het verhogen van de boetebedragen daarmee in schril contrast. Ook na de introductie van de huidige verhogingen bij niet betalen is het percentage betalingen dat pas ná de eerste aanmaning wordt gedaan, opvallend hoog. Dat suggereert dat de primaire oorzaak dat de oorspronkelijke termijn wordt gemist wellicht niet ligt bij onwil of onmacht, maar eerder aan onachtzaamheid moet worden geweten. Een extra attentie vóór het verlopen van de oorspronkelijke betaaltermijn zou wellicht een vergelijkbaar effect kunnen bewerkstelligen als nu met de eerste aanmaning wordt bereikt.⁸⁰

⁸⁰ Bij private incassotrajecten vereist de wet dat ten minste één herinnering zonder verhoging van de kosten wordt verstuurd. Het mogelijke effect van zo'n herinnering bij de inning van Wahnv-verkeersboetes kan met een eenvoudig en laagdrempelig experiment worden onderzocht.

Betalingsregelingen

De in 2015 geïntroduceerde betalingsregelingen zijn nog te kort in werking om al een volledig beeld te kunnen geven van de effectiviteit. Op basis van de reeds beschikbare gegevens is aannemelijk dat de regelingen een nuttige aanvulling zijn op het destijds bestaande arsenaal van inningsmogelijkheden. Wie een boete wil betalen, maar daar niet onmiddellijk toe in staat is, kwam tot 2015 onvermijdelijk in de situatie dat de het te betalen bedrag werd verhoogd, en daardoor nog lastiger te voldoen. De betalingsregeling kan een goede remedie bieden tegen het uit-de-hand lopen van betalingsproblemen bij aanmaningen. Hierbij is wel van belang dat de boete persoon zelf actie onderneemt. Uit de onderzoeken van de WRR naar eigenschappen van mensen met schulden kan worden opgemaakt dat juist dit 'doen-vermogen' bij deze groep beperkt is. Vanuit organisatorisch oogpunt betekenen afbetalingsregelingen een verlenging van de duur van het proces van innen. Ook gaat het afspreken van regelingen en het monitoren van de naleving ervan gepaard met een extra tijdsinvestering.

Beslag op de bankrekening

Er is recent een duidelijke toename in de inningspercentages bij verhaal zonder dwang. Dit wordt toegeschreven aan een verbeterde informatiepositie met betrekking tot (bank)rekeningnummers. In 2018 konden zo'n 70.000 openstaande boetes – na twee aanmaningen en verhogingen – worden geïnd via zo'n beslag op de bankrekening. Kennelijk is het zo dat een aanzienlijk deel van de personen die niet reageren op de oorspronkelijke boete en de twee aanmaningen die daar op volgen, over voldoende middelen beschikt om het – inmiddels verdrievoudigde – boetebedrag te betalen. Dat roept vragen op over de motieven van deze groep; men kan betalen, maar blijft passief en betaalt uiteindelijk (passief) het drievoudige. Dat lijkt verre van calculerend gedrag.

Verhaal met dwang

De volgende stap in de inning is het 'verhaal met dwang', oftewel het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder. Een deurwaarder kan onder meer onderzoek verrichten naar de betaalcapaciteit van de beboete persoon, een fysieke controle uitvoeren op het woon- of verblijfadres, en verschillende vormen van beslag toepassen (beslag op loon of uitkering, op fysieke goederen). Mocht de inning van de boete niet slagen, dan kunnen de activiteiten van de deurwaarder waardevolle informatie opleveren over de verdere mogelijkheden in het inningsproces. Het verrichte onderzoek levert geen informatie over wat de deurwaarder feitelijk doet. Duidelijk is echter dat de mogelijkheid om zinvolle informatie voor vervolgstappen nauwelijks wordt benut. Er wordt teruggedraaid via een standaardformulier waarop met een aantal veelvoorkomende omstandigheden, waarvan er minimaal één moet worden aangevinkt.⁸¹ Desalniettemin is het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder, met een inningspercentage van 60%, een goed renderende stap in het inningsproces.

Inname van het rijbewijs

De inname rijbewijs is een relatief 'licht' dwangmiddel, met een beperkt rendement. De duur van inname is voor vier weken, en wordt per brief bekend gemaakt. De aangeschrevene dient het rijbewijs in te sturen, maar dat gebeurt in de praktijk maar weinig: 7% van de personen die niet betaalt in reactie op de sommatie, stuurt het rijbewijs in. Indien de aangeschrevene niet reageert wordt het dwangmiddel na het aflopen van de termijn van vier weken als toegepast beschouwd, en beëindigd.

⁸¹ Bij het bereiken van de fase gijzeling zoekt het CJIB vaak opnieuw contact met de deurwaarder, om alsnog nadere informatie te verkrijgen.

In 23% van de gevallen wordt de boete voor of tijdens de inname van het rijbewijs betaald. Mocht men gedurende de periode dat het rijbewijs is ingenomen toch rijden dan is dat een strafbaar feit.

Het buitengebruikstellen van een voertuig

Het buiten gebruik stellen van een voertuig was in 2018 het meest toegepaste dwangmiddel. In 33% van de gevallen wordt na het inzetten van dit dwangmiddel de boete betaald. Het is een zwaar en duur middel. Het merendeel van de kosten valt bij de politie (naar schatting 17 miljoen euro in 2018). Omdat slechts een klein deel van de kosten bij het CJIB valt (en zichtbaar is), is er weinig prikkel om dit dwangmiddel meer selectief toe te passen. Een ander punt van aandacht is de 'collateral damage' die dit dwangmiddel kan veroorzaken. In 2018 werd voor 9.500 openstaande boetes een in beslag genomen voertuig verkocht of vernietigd.⁸² Het buiten gebruik stellen kan ook worden toegepast op voertuigen waarvan de beboete persoon gebruikmaakt, maar die niet zijn eigendom zijn. Zo kan een auto van een verhuurbedrijf of van een kennis in beslag worden genomen (niet zijnde het voertuig/kenteken waarmee de overtreding is begaan); waarna verkoop of vernietiging volgt indien de openstaande boete niet wordt betaald. Dat kan er dus toe leiden dat een onschuldige derde, die geen boete heeft veroorzaakt, de openstaande vordering voldoet onder de dreiging zijn voertuig kwijt te raken. Vanuit handhavingsperspectief zou de sanctie degene moeten treffen die de overtreding heeft begaan.⁸³

Gijzeling

Het dwangmiddel gijzeling wordt anno 2018 nog maar spaarzaam gebruikt. In dat jaar werd nog zo'n 250 keer een 'opdracht gijzeling' gegeven, dat wil zeggen dat na toestemming van de rechter een zaak daadwerkelijk aan de politie wordt overgedragen om de gijzeling in gang te zetten. Verrassend is dat bij het meer spaarzame gebruik⁸⁴ van de gijzeling het resultaat (in termen van onder druk van gijzeling geïnde boetes) is afgenomen. Mogelijk leidt de strengere toets op het inzetten van dit middel ertoe dat het nog vooral wordt toegepast op personen die 'principieel' weigeren hun boete te betalen. Een nader onderzoek naar motieven en achtergronden van personen die in gijzeling worden genomen zou inzicht kunnen geven of de aanname (dat met wel kan, maar niet wil betalen) klopt, en waarom ze een gijzeling (lijken te) prefereren boven het betalen van de boete.

6.2 Vervolgonderzoek

Omdat het voorliggende onderzoek op voorhand maar beperkt inzicht zou kunnen geven in het 'waarom' achter de cijfers, werd direct bij de opzet van het onderzoek een vraag naar (eventueel) vervolgonderzoek opgenomen. Dat betreft deels leerpunten met betrekking tot de uitvoering van onderzoek naar kosten en effectiviteit van de inning zoals dat nu heeft plaatsgevonden. Ook zijn er aspecten aan de orde gekomen die in het huidige onderzoek niet nader konden worden uitgediept, en een vervolg verdienen. Tot slot zijn er verschillende onderwerpen die geheel buiten de afbakening van het huidige onderzoek vallen, maar wel aandacht verdienen. We

⁸² Hierbij loopt het schuldbedrag verder op, omdat de kosten voor het afvoeren en de opslag van het voertuig voor rekening komen van degene die de boete heeft openstaan. Opgemerkt zij dat het aantal gevallen in 2018 ruim twee maal zo hoog was als in de jaren ervoor (zie bijlage 3, tabel b10). Mogelijk gaat het om een eenmalige uitschieter.

⁸³ Vanuit de begeleidingscommissie is hierbij de kanttekening geplaatst dat de 'derde' van wie het voertuig in beslag is genomen, zijn voertuig ook terugkrijgt indien deze alleen de kosten van afvoeren en opslag voldoet, maar niet de openstaande boete(s).

⁸⁴ Het middel wordt nog slechts toegepast indien iemand niet wil, maar wel kan betalen. Rechters verlenen geen toestemming indien dat onvoldoende is onderbouwd.

zetten in deze paragraaf een aantal mogelijkheden voor vervolgonderzoek op een rij.

In de rapportage is gewezen op een aantal 'open eindjes' in het huidige onderzoek. Ook riepen sommige bevindingen vervolgvragen op. Het betreft de volgende punten.

- In welk aantal en percentage zaken in de dwangfase komt het nooit tot inzet van een dwangmiddel? In hoeveel zaken worden meerdere dwangmiddelen toegepast, en in welke combinaties?
- Onderzoek naar betalingsregelingen; het was bij de uitvoering van het voorliggende onderzoek nog te vroeg voor echte evaluatie. Aandachtspunt is de integratie van gegevens over betalingsregelingen met de gegevens over de rest van het inningsproces; in de huidige rapportage is die relatie niet zichtbaar.
- Het onderzoek naar de problematiek van adreskwaliteit, en in het bijzonder het doorlopen van inningstrajecten terwijl de adressant niet wordt bereikt. Op basis van de beschikbare registraties wordt niet duidelijk hoe vaak het inningsproces strandt op het niet kunnen traceren van een juist adres. De verzamelde gegevens over dit onderwerp zijn opgenomen als bijlage 5.

Het huidige onderzoek geeft inzicht in het met de beschikbare instrumenten geboekte inningssucces. Het onderzoek kan echter niet of slechts zeer beperkt inzicht bieden in het 'waarom' de resultaten zijn zoals ze zijn. Daarvoor zou onderzoek moeten worden verricht naar de afwegingen die subjecten van het inningsproces maken. Die vraag was expliciet geformuleerd als deel van onderzoeksvraag 4: 'Op welke (sub)groepen van beboete verkeersovertreders zou eventueel vervolgonderzoek zich moeten richten?' In de analyse zijn twee groepen aangestipt voor een dergelijk onderzoek:

- personen die niet op de oorspronkelijke boete en aanmaningen reageren, maar wel kunnen betalen (en uiteindelijk, passief, via een bankbeslag het drievoudige bedrag betalen);
- personen die in gijzeling worden genomen.

De eerste groep is er één die kan betalen, maar dat niet doet. Hun gedrag oogt irrationeel omdat het ze veel geld kost. De tweede groep is er een die het zwaarste dwangmiddel ondergaat, terwijl ze (zoals getoetst door de rechter) verondersteld worden wel te kunnen betalen. Deze groep kan een controle vormen op de juistheid van de toets, nader inzicht bieden in de 'zin' (of noodzaak) van gijzelen als dwangmiddel. Tot slot is hier van belang vast te stellen waarom, indien er inderdaad bezit is, het niet lukt daar via 'verhaal'-stappen in het inningsproces beslag op te leggen.

In bredere zin maken de ontwikkelingen rond in de inning van Wahv-boetes het wenselijk het analytisch kader van het onderzoek te verruimen. Analyses met uitsluitend aantallen zaken als primaire eenheid kunnen een misleidend en/of overtrokken beeld van de problematiek geven. Achter grote aantallen zaken kan een veel kleiner aantal personen schuilgaan; en waar het gaat om het 'afdwingen' van betaling zijn die personen de logische eenheid van analyse. Wat in het huidige onderzoek ogenschijnlijk vijf 'buitengebruikstellingen' zijn, kan in werkelijkheid één buitengebruikstelling zijn, als dwangmiddel voor het innen van vijf openstaande boetes op naam van dezelfde persoon.

Op basis van de recente ontwikkelingen in het inningsbeleid (afbetalingsregelingen, noodstopprocedure) kan worden voorspeld dat het proces van innen meer tijd zal gaan beslaan. Vertraging van bepaalde (deel-)processen kan ook van invloed zijn op de gemeten resultaten. Het verdient aanbeveling ook de doorlooptijden van de inningsprocessen te monitoren en te onderzoeken.

In hoofdstuk 2 kwam, in relatie tot de tweede onderzoeksvraag, de literatuur over motieven van (niet)nalevers en (niet)betalers aan de orde. Uit die literatuur komen legitimiteit en ervaren rechtvaardigheid naar boven als factoren die van invloed zouden zijn op de geneigdheid een opgelegde boete te accepteren en te betalen. Redenerend vanuit die theorie zou de meer persoonsgerichte benadering bij de inning – minder rigide dan in het verleden – de geneigdheid om boetes te betalen, gunstig moeten beïnvloeden. Tegelijk wijzen die onderzoeken erop dat uiteindelijk het banksaldo het meest bepalend is voor het daadwerkelijk innen van de boete.

Een evaluatie van die wetgeving viel niet binnen de kaders van het voorliggende onderzoek, maar er kwamen wel enkele – vanuit het oogpunt van legitimiteit en rechtvaardigheid – opmerkelijke elementen van de wet aan de orde. Wahv artikel 4, lid 2 (aangehaald bijlage 5) kan men lezen als een aanmoediging aan de innende instantie om duidelijke signalen dat een beboete persoon wel eens niet op de hoogte zou kunnen zijn van de opgelegde boete te negeren, en geen actie te ondernemen om daar verandering in te brengen. Ook de mogelijkheid om als dwangmiddel een voertuig van een derde – die geen verkeersovertreding heeft begaan – buiten gebruik te stellen en zelfs verkopen of te vernietigen, verbaast (zie paragraaf 6.1). De centrale gedachte achter het opleggen van sancties bij overtredingen is dat deze de overtreder treffen en de kans op herhaling verkleinen. Indien een derde – die geen overtreding heeft begaan – onder druk de verkeersboete van een ander betaalt, blijft het veronderstelde mechanisme buiten werking, en wordt overheidsmacht aangewend om van een willekeurig persoon een betaling te vorderen. Het lijkt nuttig om onderdelen van de Wahv nog eens tegen het licht te houden vanuit burgerperspectief, procedurele rechtvaardigheid en het perspectief van een responsieve overheid.

6.3 Aanknopingspunten voor het verder optimaliseren van de inning

In deze paragraaf wordt het eerste deel van onderzoeksvraag 4 beantwoord. Die luidt 'Welke aanknopingspunten levert het onderzoek om de afwikkeling van boetes te optimaliseren?'

In de probleemstelling en onderzoeksvragen van het voorliggende onderzoek liggen drie criteria besloten om de inning van verkeersboetes op te beoordelen: de effectiviteit (wordt de boete geïnd?), kosten en rendement van de inning, en de mogelijke neveneffecten (in het bijzonder schadelijke consequenties voor mensen die niet kunnen betalen). Uit het verrichte onderzoek laat zich een aantal aanknopingspunten destilleren voor aanpassingen die op één of meer van de voornoemde criteria verbetering zouden kunnen brengen.⁸⁵

Ten aanzien van het eerste criterium, effectiviteit, toont het onderzoek aan dat de huidige inning van verkeersboetes zeer effectief geschiedt. De ruimte voor verdere verbetering is beperkt. Eerder moet er rekening mee worden gehouden dat naar mate er meer nadruk wordt gelegd op de belangen van individuele schuldenaren en indirect betrokkenen, dit ten koste zal gaan van de effectiviteit van de inning.

Ook vanuit het criterium van kosten en rendement moet het inningsbeleid overwegend gunstig worden beoordeeld. De kosten van de inzet van de beschikbare

⁸⁵ Optimaliseren van slechts één van de voornoemde criteria kan ten koste gaan van de andere criteria. Innings-effectiviteit, kosten/rendement en neveneffecten moeten in onderlinge samenhang in de afweging worden betrokken.

instrumenten in het inningsproces zijn aanmerkelijk lager dan het bedrag aan boetes dat er mee wordt geïnd. Daarin speelt het verhogen van boetes bij de eerste en tweede aanmaning een belangrijke rol. Doordat de boetebedragen verdrievoudigen overtreffen de inkomsten de gemaakte kosten. Indien die verhogingen niet zouden geschieden zou het financiële rendement van de fases van verhaal en de inzet van dwangmiddelen aanzienlijk dalen.⁸⁶

Voor de dwangmiddelen BGS en gijzeling geldt dat de kosten van de inzet van die middelen relatief hoog zijn, en het directe rendement – in termen van geïnde boetebedragen – negatief. Daarbij werd aangetekend dat de mogelijke schaduwwerking van die instrumenten zich op basis van het huidige onderzoek niet laat kwantificeren. Indien de 'dreiging' van inzet van deze dwangmiddelen er niet zou zijn, zou dat (ook) ten koste kunnen gaan van het in eerdere fasen van de inning behaalde rendement.

Het derde criterium betreft de mogelijke schadelijke neveneffecten van de inning. Voor wat betreft de schadelijke neveneffecten voor mensen met betalingsproblemen wijst het onderzoek op de sterke verhoging van de boetebedragen bij de eerste en tweede aanmaning, en de forse consequenties van BGS voor mensen die de boete(s) niet kunnen betalen. De ruimere mogelijkheden die recent zijn geïntroduceerd voor het treffen van betalingsregelingen perken de consequenties van de verhoogde boetebedragen voor wie niet binnen de eerste termijn kan betalen enigszins in. Daarbij is een actieve opstelling van de beboete persoon vereist, waar onderzoek naar mensen in schuldensituaties erop wijst dat een beperkt 'doenvermogen' één van de factoren is die hen in de problemen brengt. Met andere woorden: ook een flexibele, laagdrempelige en persoonsgerichte aanpak kan geen volledige garantie bieden tegen negatieve consequenties van het beleid van verhogen van boetes.

In het onderzoek is geconstateerd dat er – zowel voor als na de introductie van het beleid van verhogingen van boetes in 2011 – een aanzienlijke groep mensen is die de oorspronkelijke termijn laat verlopen en bij de eerste aanmaning (en verhoging) betaalt. Dat zou op onachtzaamheid kunnen duiden. De initiële betaaltermijn bedraagt acht weken, en biedt daarmee voldoende ruimte om een tussentijdse herinnering (zonder verhoging van boete) te sturen. Dat is iets dat overheid van private schuldeisers ook verlangt. Het inningsrendement van zo'n aanpak kan in een eenvoudige proef worden onderzocht.

Voor het dwangmiddel gijzeling geldt inmiddels dat dit – in vergelijking met vijf jaar geleden – zeer terughoudend wordt ingezet. Er gaat een toets aan vooraf om vast te stellen of iemand in staat is te betalen. Die toets zou, met oog op de kosten van het inzetten van dwangmiddelen, capaciteitsbeslag bij ketenpartners, en de nevenschade die dwangmiddelen – in het bijzonder BGS – kunnen veroorzaken, vroeger in het proces moeten plaatsvinden. Het gepaste moment daarvoor is de inzet van de gerechtsdeurwaarder in de fase VMD. De deurwaarder kan een fysieke controle op het huisadres uitvoeren (woont de betrokkene daar echt?), de financiële situatie onderzoeken en afbetalingsmogelijkheden verkennen. Het rapport van de gerechtsdeurwaarder kan vervolgens richting geven aan verder te ondernemen stappen. Daar komt bij dat de deurwaarder ook over de middelen beschikt om ofwel in

⁸⁶ De voor de inning van Wahv in rekening gebrachte administratie zijn in deze berekening niet verwerkt. De geïnde administratiekosten dekken niet alleen de volledige kosten die het CJIB maakt voor de inning van Wahv-boetes, maar ook kosten die het CJIB maakt in andere inningstrajecten.

het executieve pad (fysiek beslag op goederen) ofwel op het pad van probleemoplossing (betalingsregeling tot stand brengen, verwijzen naar schuldhulp) stappen te zetten.⁸⁷

De fundamentele oplossing voor de ongelukkige combinatie van schuldenproblematiek en financiële sancties kan niet worden gevonden binnen het inningsproces. Voor verkeersovertredingen onder de Wahv is een boete de enige beschikbare sanctie. Volgens het Nibud hebben 1,35 miljoen huishoudens betalingsproblemen, waarvan de helft ernstig. Wil men ook deze groep Nederlanders bij het begaan van een verkeersovertreding een sanctie laten ondergaan, dan moet er een sanctie zijn die zij kunnen ondergaan. Een financiële sanctie is dat niet. In strafrechtelijke trajecten bestaan, voor wie niet kan betalen, mogelijkheden als vervangende hechtenis en alternatieve straffen. Maar de afhandeling van verkeersboetes valt onder het administratief recht, waar geen vervangende sancties mogelijk zijn. Met als gevolg dat de overheid achter personen zonder betaalcapaciteit aanjaagt om ze tot betaling te dwingen. Dat leidt tot onnodige kosten voor de overheid en onnodige schade voor de verkeersovertreder. Een meer fundamentele oplossing moet worden gezocht in het beschikbaar maken van een ander type sanctie(s) dan het betalen van geldbedrag.

Het onderzoek plaatst ook enkele kanttekeningen bij de populaire framing, waarbij niet betalende worden getypeerd als 'niet willers' en 'niet kunners'. Dat is in de eerste plaats omdat het onderscheid niet altijd goed valt te maken – zeker niet op basis van waarneembaar gedrag –, maar ook omdat in een deel van de gevallen iets heel anders dan de keuze tussen 'willen' en 'kunnen' aan de orde is. Een (onbekend) deel van inningstrajecten stuit op onjuiste adresgegevens. Wie er niet van op de hoogte is dat er een boete openstaat maakt geen afwegingen met betrekking tot het willen of kunnen betalen. Wanneer zulke gevallen in de 'frame' van (niet) willen / (niet) kunnen worden geperst, wordt het werkelijke probleem niet onderkend.

⁸⁷ Zie Van den Berg et. al (2019) over de gerechtsdeurwaarder als schuldenregisseur en bruggenbouwer.

Summary

The collection of traffic fines

Tools, costs and results

This report addresses the collection of traffic fines for breaking traffic rules in the Netherlands. In recent years, the annual number of fines was around 9 million. Most of these fines, 7 million, relate to speeding limits.

Context of the research

The research presented in this report was issued by the Minister for Legal Protection, responding to debates in the Dutch Parliament. There has been an ongoing debate in the Dutch Parliament on debt collection by public agencies in relation to people with problematic debts. This broad debate includes tax collection and the collection of premiums for health insurance. Along with this broad debate on debt collection, there is a more specific debate on the collection of traffic fines, which was the subject of several reports from the National Ombudsman. These reports revealed the large-scale use of court orders for coercive detention against people with problematic debts in order to force them to pay their traffic fines. As the system of collecting traffic fines was highly automated, communication with the offices involved in the collection was hardly possible. The Dutch Parliament took a number of measures to make the collection of fines more 'humane', providing the agencies with the discretion and the means to take the personal situation of debtors into account.

Research questions

- 1a How effective are the various instruments that are applied to collect traffic fines?
- 1b How do the amounts collected relate to the costs of deploying these instruments?
- 2 What knowledge is available on the relationship between problematic debts and a failure to pay traffic fines? Does the increasing of fines, when not paid within the first term, contribute to the emergence of problematic debts?
- 3 Which means are available to the collecting agencies in order to identify people with problematic debts at an early stage in the collection of the fine?
- 4a What can be learned from the research to optimise the collection of traffic fines?
- 4b Which subgroups of traffic offenders would be interesting for follow-up research?

Collecting traffic fines: the law

The collection of common traffic fines is regulated in Dutch law by the Traffic Regulations (Administrative Enforcement) Act (*Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften*, *Wahv*), which is an administrative act. There

is only one type of sanction for traffic offences under this Act: a financial sanction (a fine).

The collection of traffic fines is done by the Central Judicial Collection Agency (Centraal Justitiele Incassobureau, CJIB). A traffic fine is sent by regular post to the offender, who has to pay within eight weeks. If the fine is not paid, the Act identifies a series of measures to be taken. The first steps are two warnings, with a four-week term to make the payment. With the first warning, the amount to be paid is increased by 50%. For the second warning, the amount is raised again by 100%. A fine of € 100 therefore becomes a fine of € 150 after the first warning and a fine of € 300 after the second warning. If the fines remains unpaid, the next step is seizure. First, the CJIB will try to seize the money from a bank account. It has the authority to do so without a court order. If unsuccessful, the case can be transferred to a bailiff. A bailiff has a wider array of possibilities for seizure (including income, benefits and goods). In addition, a bailiff has the means to investigate the financial situation of the debtor and can negotiate a payment arrangement. If the fine remains unpaid after this step, the Act specifies three means of coercion that can be used in order to force the debtor to pay. The first is to deprive the offender of their driving licence (for a period of four weeks); the second is to seize a vehicle (by the police). If this step does not lead to payment, the vehicle will be sold or destroyed. The third is imprisonment (for a maximum of seven days per fine). The imprisonment is coercive; if the debtor does not pay, their debt continues to exist. The coercive measures have to be taken within five years after the original fine. Agencies will no longer actively try to collect the fine if it is still unpaid after this five-year period.

Citizens with serious debts

Over half a million Dutch citizens are in a situation of problematic debts. Criteria used for the definition of 'problematic debt' include a seizure on income within the last 12 months, energy having been cut off because bills remained unpaid and a six-month backlog on health insurance premiums.

Methodology

Research focusing on the effectivity and costs of all separate instruments used in the collection of traffic fines, and relating them to the financial situation of the people involved, would call for a huge research project. Constrained by a projected term of six months to provide the outcomes to Parliament, a practical choice was made for the way that the project was executed. This choice is to focus the research on the issues of the costs and effectivity of the various steps in the process of collecting fines, using data from the case management system of the CJIB. It means that the current research effort is constrained by the possibilities which this automated system provides. More detailed research would be done in a follow-up investigation. No new research is conducted on the personal or financial situation of traffic offenders. The current research makes use of the knowledge gathered in previous research projects and relates this information, where possible, to the system data.

The primary data source used for the project is the automated process system used by the CJIB. This system covers the whole process of collecting fines, so all instruments to be assessed in the research can be found as separate phases in the system. The data were collected by running queries on the data in the

system. Researchers worked with the aggregated data that are the output of these queries.

The assessments of the workload arising from the use of the various instruments were collected by financial and organisational experts who are working at the various agencies involved in the collection of traffic fines.

1a The effectivity of the collection of traffic fines

The effectivity of the collection process and of the various instruments which are used in order to collect the fines is established primarily by measuring the percentage of fines that are paid after an instrument is deployed (and before the next instrument is deployed).

The overall effectivity of the collection process is high. At the end of the process, 94% of the fines have been collected. The remaining 6% include cases that have been terminated for good reasons, such as a successful appeal against the fine or because the offender is deceased. Less than 2% of all fines are terminated because of a failure to collect. Most of those cases involve offenders from abroad who received a traffic fine in the Netherlands.

Of all traffic fines under the *Wahv*, 84% are paid within the original term of eight weeks. Another 7% are collected in the warning stage. While the seizure stage adds another 2% to the percentage of collected fines, the stage of coercive measures adds a final 1%.

The percentages of collected fines after the separate instruments are deployed are as follows:

- first warning: 42%;
- second warning: 19%;
- seizure from bank account: 55%;
- collection by bailiff: 59%;
- deprivation of driving licence: 23%;
- seizure of vehicle: 33%;
- coercive imprisonment: 26%.

Several comments can be made about this measurement of effectivity. A main concern is that several instruments are supposed to have a preventive effect, which will not show in the system data. For example, someone may really fear the seizure of their car. Knowing that this measure will be deployed soon, they pay the fine in the stage of depriving the driving licence. In our measurement, it will appear as if the payment was triggered by the deprivation of the driving licence. System data will not provide any clue that it was in fact the threat of seizing a vehicle which triggered the payment. A different approach is needed in order to provide proof for this preventive effect that the instruments may have.

This type of approach has been used to explore the possible effect of increasing the fine in the warning stage: does this instrument lead to better payment discipline (more people paying their fines during the first term of eight weeks)? The current increases of fines were introduced in 2011. The possible effect on payment discipline has been explored by using system data on the way that cases were handled in the period from 2009 to 2014. From these data, the collection effectivity for each of the early stages in the collection process was established for the separate years; results from before and after the measure were compared. These data show that the fines paid in the first term went up by 2 percentage points after the measure was taken. This outcome suggests that the prospect of the amount to be paid becoming much higher if not paid on time indeed leads to more payments on time. Still, the number of fines that are paid only after the first warning remains high. It suggests that many people simply need a reminder. One might also expect that with tripled

amounts after the second warning, more people might not be able to pay the fine at all. Such an effect does not show in the data.

1b The cost of collecting fines

The total annual cost of collecting the traffic fines under the Wahv is 70 million euros. One half of this amount is associated with the first step of the collection: sending the 9 million fines to the offenders and arranging the administration of the received payments. The other half is spent on the collection of the fines that are not paid on time. Most of the costs involve the work of the CJIB (51 million euros) and the police (18 million euros).

The separate instruments used in the collection can be viewed as 'price-effective', in the sense that the amount of money that is collected using the instrument is higher than the amount of money spent using the instrument. There are two exceptions: the seizure of vehicles and coercive imprisonment; the current use of the latter is quite selective. The instrument of seizing a vehicle was deployed in 118,000 cases during 2018, with a total cost of 21 million euros. These costs mainly involve covering the work of police officers, searching for the vehicle and its owner, and arranging transport to a containment facility. Often, and despite several time-consuming attempts, the vehicle will not be found. In 2018, a vehicle was confiscated for a total of 9,500 unpaid fines. Many of these vehicles have little value and will be destroyed. All costs of transport, containment and destruction will be added to the unpaid fine.

It should be noted that the increase of fines in the warning stage affects this calculation of 'price effectivity'. All fines collected after the second warning are tripled. Otherwise, the price effectivity would be much lower.

The process of collecting fines is not financed by the money collected in the process. With every fine, the offender has to pay an extra € 9 for administrative costs.

Through these payments, the CJIB is financed; not only for the work that they do collecting Wahv fines but also for other tasks, including the collection of fines issued under criminal law. The work of the police on the seizure of vehicles and on coercive imprisonment is not covered by the administrative costs that the offender pays.

2 The relationship between problematic debts and a failure to pay traffic fines

System data on the collection of traffic fines do not reveal how many fines involve people who are in problematic debt. While about 3% of the Dutch population have problematic debts, it is assumed that this group is underrepresented in the group of people that receive traffic fines. Ownership of cars is relatively limited in low-income groups.

In 2018, the collection of 3% of the terminated unpaid fines was ended because the offender had successfully concluded a process of debt restructuring. For another 40% of the terminated unpaid fines, the reason for termination is not related to debts. Hence, the number of fines that involve a person with problematic debts is believed to be in the order of several hundred thousand. The research does not allow for a more precise estimate of this number.

In the recent past, it was established how traffic fines could lead to problematic debts. The reports by the National Ombudsman provide examples such as series of fines for uninsured old vehicles that could not be stopped. Some of these vehicles no longer existed, yet the fines could not be stopped without formal proof of the destruction of the vehicle.

After 2014, policies on the collection of traffic fines changed in many ways. For instance, arrangements were introduced which allow debtors to pay fines in small steps over a longer period of time. The collection of fines can be paused to make

arrangements for debt restructuring. Coercive imprisonment is only used if there is proof that the person is able but unwilling to pay.

Under the current policies, it is unlikely that traffic fines will be the origin of new problematic debts. Problematic debts most often originate from 'life events' such as divorce, unemployment or medical emergencies. When people are already in a situation where it has become difficult to pay their bills, every financial setback counts. Traffic fines can be placed in that perspective. Not being able to pay the original fine on time indicates that there are already financial problems. Increasing fines if they are not paid on time makes the situation worse. The option to arrange a payment scheme over a longer period of time means that the increase of the fine can be avoided. It does call for an active attitude from the offender. Research on the behaviour of people in debt shows, however, that some develop an inability to act and lose control over their problems.

3 The identification of offenders with problematic debts

Today's policies on the collection of traffic fines are directed towards made-to-measure solutions for offenders who are in a situation of serious debts. To do so, it is necessary to identify these cases early in the process of collection. What means do the agencies have to do so?

The research points to four major sources of information:

- payment history (of traffic fines);
- payment history of other public collection procedures (tax, health insurance);
- debt registrations;
- information gathered during the process of collecting the fine.

It is clear that there are many sources of information available to identify offenders with problematic debts. However, it should be noted that the information available may not be up to date, so the information should be used with caution. The use of information available from other collection procedures in the public domain is limited by privacy regulations. In the past, initiatives to link data from various public agencies had to be cancelled because they violated privacy rules.

The availability of payment schemes (since 2015) makes it worthwhile for offenders with financial problems to inform the collection agencies of their situation. In practice, this opportunity is not used by all. When the collection process reaches the stage in which the case is handed to a bailiff, new and current information on the financial situation of the debtor can be gathered. Currently, this opportunity is not used to its full potential. Bailiffs are not asked for a full report on their activity; nor are they asked to make a house call, for instance. If unable to collect, the bailiff is asked to report by ticking at least one box on a multiple reply form. In practice, the bailiff may be asked for more detailed information when the case reaches the stage of possible coercive imprisonment. The use of coercive imprisonment has to be approved by a judge, who will want proof that the offender is able to pay (but refuses to do so).

4a The optimisation of the collection of traffic fines

Regarding the effectivity of the collection of Wahv traffic fines, the research shows that the room for further improvement is limited. With current policies that take the personal circumstances of the debtor into account, it is likely that the effectivity of the collection will slightly decrease. The research shows that even after the introduction of increasing fines in 2011, there is a vast group of offenders who do not pay the fine within the first term (eight week) but who do pay after the first warning (and the increase of the amount by 50%). This behavior seems to stem from negligence rather than rational choice. With an eight-week term for the original payment, there is enough room to send a reminder without increasing the fine. That

policy is prescribed for private creditors. It would only take a simple experiment to establish what the effect of such a policy would be on the timely payment of traffic fines.

The coercive measures of seizing a vehicle and coercive imprisonment are associated with relatively high costs. It should be noted, however, that the research does not show us to what extent these instruments cast a long shadow. Some offenders may pay the fine before these instruments are deployed, because they know that they will be. Skipping the instruments might result in lower measured effectivity at earlier stages of the collection process.

The coercive measure of seizing a vehicle is currently being deployed on a large scale without a critical check of whether the offender is able to pay the fine. Earlier research (Wilms & Mein, 2017) found that the police were often sent to incorrect addresses or spent time tracing vehicles that no longer belonged to the debtor. Given the impact that this measure has on police capacity, a more selective approach to the use of this measure would be appropriate.

The research also points to some unwanted side effects of this coercive measure. It can have serious consequences for those who are unable to pay the fine (their vehicle may be destroyed) and even vehicles of third persons (without unpaid fines) can be seized, sold and/or destroyed.

A more basic solution to the unhappy pairing of debts and financial sanctions cannot be found in the way that the process of collection is arranged. For traffic offences under the *Wahv*, a fine is the only sanction available. The number of Dutch households that have problems paying their bills is estimated to be 1.35 million; almost half of them have serious debts. A sanction for traffic offences should be applicable to this group. Under criminal law, there are alternatives to financial sanctions. However, the *Wahv* is an administrative act, under which no alternative sanctions are available. As a result, the collection agencies have to make people pay who cannot pay. This situation leads to unnecessary public costs and unnecessary damages for those in debt. The more basic solution would be to introduce an alternative sanction that those who cannot pay can endure.

4b Future research

Two groups are singled out for future research:

- offenders from whom the fine is collected by seizure from their bank account;
- offenders that undergo coercive imprisonment.

The first group is one which can pay (there is money on their bank account) but which does not do so. Their behavior seems irrational: the amount to be paid has tripled when the money is seized from their account. The second group is one that undergoes the whole process of collection, apparently being able to pay (a judge has to approve the use of coercive imprisonment) but refusing to do so. What motivates their behavior? Research on this group may also provide insight into whether the check of the ability to pay is solid and why seizure (applied earlier in the collection process) does not work for this group.

The report points to various limitations of the current research, which should be addressed in future research:

- Overlap in measures. The current research does not provide insight into the extent to which the combined use of the various instruments for collection occurs. How many cases are there in which none of the coercive measures that are available are or can be applied?
- Evaluation of payment schemes. The current research only shows some temporary results of these schemes. As the administration of the payment schemes

- uses a separate automated system, their interaction with the instruments reviewed in this report could not be established;
- address quality. The collection process may fail because a correct address of the offender is lacking. To which extent the collection fails for this reason could not be established from the available system data.

More generally, the analytical framework of the current research is limited by the way that the automated case management system is designed. The analysis is performed on cases (separate fines), which can be misleading and which may make problems appear more severe. Behind the huge number of cases (separate traffic fines) is a lower number of individuals. When it comes to seizure or coercive measures, one would like to know the number of individuals involved. What looks like five cases in which a car is seized may in fact be one seizure for one person with five unpaid fines.

The statistics on collected fines may also be affected by recently introduced payment schemes and a newly introduced option to 'freeze' the collection process in order to solve debts. Cases will take more time, which may affect the results measured.

Literatuur

- Aantal spookburgers loopt op tot ruim een half miljoen (2019). Geraadpleegd op 1 september 2019: <https://demonitor.kro-ncrv.nl/artikelen/aantal-spookburgers-loopt-op-tot-ruim-een-half-miljoen>.
- Actieplan Brede Schuldenaanpak (2018). Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, T. van Ark. Den Haag, 22 mei 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 24 515, nr. 431.
- Beleidsregel Inning Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (2018). Geldend van 01-01-2018 tot 31-12-2019. Geraadpleegd op 1 september 2019: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040481/2018-01-01>
- Berg, I. van den, Rie, E. de, Dekkers-Helmink, M., Groenewegen, H., & Graaff, M. de (2019). *De toekomstbestendige gerechtsdeurwaarder*. Rotterdam: Hogeschool In Holland.
- Berkhout, E., Heyma, A., & Leeuwen M. van (2005). *Waarom dalen de inningspercentages van transacties en geldboetevonnissen?* Amsterdam: SEO. SEO-rapport nr. 801.
- Blom, M., Weijters, G., & Blokdijk, D. (2018). *Achtergronden en recidive van Mulderovertreders*. Den Haag: WODC. Cahier 2018-13.
- Brief Maatschappelijk Verantwoorde Incasso, van de Minister voor Rechtsbescherming, dd. 7 oktober 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 24 515, nr. 496.
- Brief Voortgang concretisering Rijksincassovisie en verbreding Beslagregister, van Staatssecretaris SZW dd. 2 december 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 24 515, nr. 382.
- Choenni, R. (red.), Braak, S.W. van den (red.), Platenburg, P.F.M. (red.) (2019). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2018: Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: WODC. Cahier 2019-16.
- Cjib pakt schuldenproblematiek aan (2018) *LAA Magazine* (17). Geraadpleegd op 1 september 2019: www.laamagazine.nl/aanpak-adreskwaliteit/2018/17/cjib-pakt-schuldenproblematiek-aan.
- Eshuis, R.J.J. (2009). *De daad bij het woord: Het naleven van rechterlijke uitspraken en schikkingsafspraken*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak. Research memorandum 2009, nr. 1.
- Forse daling wanbetalers zorgpremie zet door (2019). Geraadpleegd op 1 september 2019: www.hetcak.nl/over/nieuws/2019/forse-daling-wanbetalers-zorgpremie-zet-door.
- Gaal, A. van (2019). Ellende vaak met kleine boete begonnen. *De Telegraaf*, Opinie, 3 juni 2019.
- Hertogh, M.L.M., Winter, H.B., & Schudde, L.T. (2012). *Een factuurtje uit Leeuwarden: De invloed van legitimiteit op het nalevings- en betalingsgedrag van CJIB-debiteuren*. Groningen: RUG.
- Hulst, J.W. van der (2012). *De bijkomende kosten van een verkeersboete*. Jurisprudentie Wegenverkeersrecht 2012/43.
- Innoveren binnen het Cjib. Denk groot, begin klein (2019). Geraadpleegd op 1 september 2019: www.digitaleoverheid.nl/achtergrondartikelen/innoveren-binnen-het-cjib-denk-groot-begin-klein/.
- Jungmann, N., Moerman, A.J., Schruer, H.D.L.M., & Berg, I. van den (2012). *Paritas Passé: Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

- Kerckhaert, A.C., & de Ruig, L.G. (2013). *Huishoudens in de rode cijfers 2012: Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens*. Zoetermeer: Panteia.
- Kroeze, H., Linden, F. van der, Oostrom, L., & Sluiter, N. (2011). *Vertrokken onbekend waarheen: Demografische en sociaaleconomische kenmerken van personen die bij de gemeente geen aangifte doen van vertrek*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Meulder, A. de, & Yildirim, M. (2018). *Onderzoek invordering schulden door rijksoverheidsorganisaties*. Z.pl.: Atos Consulting.
- Meulder, A. de, & Montfort, S. van (2016). *Eindrapportage concretisering rijks-incassovisie en verbreding beslagregister*. Z.pl.: Atos Consulting.
- Miljoenenfraude door 'spookburgers' (2011, aangepast 2014). Geraadpleegd op 1 september 2019: www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/3129231/miljoenenfraude-door-spookburgers.
- Moolenaar, D.E.G., Zuidema, T., & de Boer, J. *De afname van het aantal boetes en transacties voor verkeersovertredingen nader verklaard*. Den Haag: WODC. Cahier 2011-9.
- Motie Noodstopprocedure (2019). Motie van de leden Raemakers en Peters, voorgesteld 6 maart 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 24 515, nr 469.
- Nibud (2018). *Factsheet Rondkomen en geldproblemen*. Geraadpleegd op 1 september 2019: www.nibud.nl/wp-content/uploads/Factsheet-rondkomen-en-geldproblemen-2018-pdf.pdf.
- Schonewille, G. & Crijnen, C. (2019). *Financiële problemen 2018: Geldzaken in de praktijk 2018-2019 deel 1*. Utrecht: Nibud.
- Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Reeks Verkenningen WRR.
- Vlugt, Y.M. van der, Berg, W.C.P. van den, & Steenbergen, M.M. van (2013). *In het krijt bij de overheid verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*. Den Haag: Nationale ombudsman. Cahier 2013/3.
- Vlugt, Y.M. van der, Marseille, S.E., & Dijk M.T. van (2015). *Gegijzeld door het systeem: Onderzoek Nationale ombudsman over het gijzelen van mensen die boetes wel willen, maar niet kunnen betalen*. Den Haag: Nationale ombudsman. Rapportnummer: 2015/160.
- Divosa (2019). *Wanneer rondkomen niet vanzelfsprekend is*. Geraadpleegd op 1 september 2019: www.divosa.nl/wanneer-rondkomen-niet-vanzelfsprekend
- Werkgroep schulden en rechtspraak (2019). *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR. Rapport nr. 97.
- Wilms, P.J.M., & Mein, A.G. (2017). *Effectiviteit inzet dwangmiddelen, in het bijzonder buiten gebruik stellen van voertuigen*. Z.pl: Ape. Rapportnummer 1406.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidings- en leescommissie

Begeleidingscommissie

Voorzitter

Mr.dr. Ineke van den Berg

Lector Toegankelijkheid van het recht aan de Hogeschool InHolland te Rotterdam

Leden

Mr. Mark (M.M.) van den Brink
Mr. Veronique (V.C.) Jorna

CJIB, afdeling Strategie & Beleid
ministerie van Justitie en Veiligheid, directie SenJ, afdeling Boetes en Detentie (tot september 2019)

Dr. Debora (D.E.G.) Moolenaar

WODC, afdeling Siba, senior wetenschappelijk medewerker

Mr. Emiel (E.B) Reck

ministerie van Justitie en Veiligheid, directie SenJ, afdeling Boetes en Detentie (vanaf september 2019)

Interne leescommissie

Mr. Corine van Ginkel
Dr. Martine Blom

WODC, projectleider EWB
WODC, afdeling CRS, onderzoeker
recidivemonitor

Bijlage 2 Methodologische bijlage

Voor het beantwoorden van de vraag naar de effectiviteit van de stappen in het inningsproces wordt gebruikgemaakt van registerdata uit de geautomatiseerde systemen van het CJIB. Het onderzoek is afhankelijk van de kwaliteit en de vulling van de databestanden en is deels 'ontwikkelwerk' (d.w.z. dat er geen kant-en-klare methodes beschikbaar waren om de benodigde informatie aan de systemen te ontleunen). Voor het meten van 'effectiviteit' zijn verschillende benaderingen toegepast. Daarbij hebben we ons mede laten leiden door de inrichting van de datasystemen; het had weinig zin 'theoretische' definities van effectiviteit te formuleren, die vervolgens niet zou kunnen worden toegepast (althans: zonder herinrichting van de geautomatiseerde systemen). Er zijn in het onderzoek drie benaderingen toegepast om de effectiviteit van de inning te meten; de resultaten van die benaderingen zijn niet volledig identiek. In de rapportage worden de inzichten die uit de drie benaderingen volgen, gecombineerd.

Het verrichte onderzoek kan mede worden beschouwd als een stap om tot scherpere definities en meer gebalanceerde metingen te komen. Er is, gezien de behoefte aan een snelle rapportage, voor gekozen om op basis van wat op korte termijn realiseerbaar was te rapporteren. Dat betekent dat rekening moet worden gehouden met enige imperfectie en ambiguïteit.

Drie benaderingen

In het onderzoek zijn drie benaderingen gecombineerd om de relevante data te ontsluiten: een selectie op basis van instroomjaar, een selectie op basis van uitstroomjaar en een selectie van de per jaar de toegepaste (dwang)middelen. De uitstroomgegevens van eind 2018 geven een actueel beeld van de frequentie waarin de verschillende (dwang)middelen worden gebruikt en tonen alle afdoeningsmodaliteiten per fase in het proces van innen. Die gegevens zijn gebaseerd op fase-overgangen in de geautomatiseerde systemen; in de ruwe data (zie bijlage 4) worden ook gevallen meegeteld die in een bepaalde fase instroomden, maar waarin het aan die fase verbonden (dwang)middel niet kon worden ingezet. Het CJIB heeft aparte analyses per fase gemaakt, voor de jaren 2016-2018, om na te gaan hoe vaak dit, per fase, voorkwam (zie bijlage 3). Op basis van die gegevens zijn vervolgens correcties gedaan op de uitstroomgegevens van eind 2018. In de analyses wordt alle gevallen meegenomen waarin een bepaald (dwang)middel 'is ingezet'. Dat laatste betekent dat er op zijn minst een brief naar de betrokkene is verstuurd. Een verdere filtering heeft niet plaatsgevonden; ook als de brief onbestelbaar retour is gekomen (en de betrokkene zich er dus niet bewust van zal zijn dat een dwangmiddel is ingezet) is de zaak meegeteld.

Systemen

Niet alle geconstateerde verkeersovertredingen komen in de systemen van het CJIB. Alleen indien er een adres bekend is – en de boete kan worden verzonden – wordt de zaak in het systeem ingevoerd. In de praktijk zijn het vooral buitenlandse overtreeders die wegens ontbrekende adresgegevens niet kunnen worden aangeschreven. Het CJIB maakt gebruik van een zaakvolgsysteem, waarin de status van alle zaken wordt bijgehouden. Het systeem onderscheidt verschillende fases in het inningsproces; te beginnen bij de initiële boete, vervolgens de eerste aanmaning, enzovoort. Ieder dwangmiddel is als fase herkenbaar binnen het systeem. Ook een plaatsing in de opsporingssignalering (geen dwangmiddel) is een aparte fase in het systeem. De betalingsregelingen, geïntroduceerd in 2015, zijn niet in het zaakvolg-

systeem geïntegreerd en niet als aparte 'fase' herkenbaar in het zaakvolgsysteem. Indien een betalingsregeling wordt getroffen wordt de zaak in de wacht gezet, tot volledige betaling, of het voortijdig beëindigen van de betalingsregeling (omdat de betalingstermijnen worden overschreden). De lopende betalingsregelingen worden gevolgd met een apart systeem.

De fase-overgangen in het systeem zijn vrij globaal. Instroom in een bepaalde fase betekent dat wordt gekeken of het middel dat bij die fase hoort kan worden toegepast. Het hoeft dan nog niet daadwerkelijk tot toepassing van het middel te komen. Zo kan een verkeersovertreder zonder rijbewijs instromen in de systeemfase 'in-name rijbewijs'. In die fase wordt dan geconstateerd dat de persoon in kwestie geen rijbewijs op naam heeft staan, en het dwangmiddel zal niet worden toegepast.

Een aantal fases kent een harde tijdslimiet, waarna de zaak automatisch doorstroomt naar een volgende fase. Dat geldt met name bij de eerste stappen in het inningsproces. Voor de laatste (mogelijke) stappen alleen de limiet dat dwangmiddelen tot maximaal vijf jaar na de oorspronkelijk boete kunnen worden toegepast. De fase van het buiten gebruik stellen van een voertuig kan sterk variëren in tijdsbeslag. Het uitvoeren van zo'n buitengebruikstelling gebeurt door de politie, die voor de uitvoering ook de regie voert. Ook een signalering in het opsporingsregister kan langdurig van kracht zijn. Als het gehele (toepasbare) arsenaal van dwangmiddelen is toegepast, blijft de zaak in de fase staan waarin het als laatste instroomde. Dat is vaak buitengebruikstelling voertuig, signalering in het opsporingsregister, of gijzeling.

Zaken kunnen tijdelijk inactief worden gemaakt. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer iemand na ontvangst van een boete in beroep gaat bij de OvJ, of de zaak laat voorkomen bij de kantonrechter. Indien het beroep slaagt wordt de zaak beëindigd. Indien het beroep wordt afgewezen wordt de inning hervat.

Zaken kunnen worden beëindigd zonder dat het tot betaling is gekomen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in gevallen waarin de persoon is overleden, waarin een schuldsanering op basis van de WSNP heeft plaatsgevonden, of de rechter de boete heeft vernietigd. Een boete kan ook als 'niet-inbaar' worden 'afgeschreven'.⁸⁸ Dat gebeurt pas nadat er in een zaak meerdere jaren geen nieuwe actie meer is ondernomen en/of geen perspectief meer is op het innen van de boete. De wet verbindt een termijn van vijf jaar na het definitief worden van de boete aan het inzetten van de gangbare dwangmiddelen; dit betekent dat wanneer de boete na vijf jaar niet is geïnd, er ook praktisch nauwelijks nog mogelijkheden zijn om 'actief' te innen.

Analyse: persoons- en zaaksniveau

In deze rapportage bepalen opgelegde boetes het primaire niveau van analyse. Elke 'zaak' in de in- en uitstroomschema's heeft betrekking op een overtreding die tot een boete heeft geleid. Indien er meerdere boetes tegelijk zijn opgelegd, wordt elk van die boetes apart geteld. Er kunnen dus meerdere boetes uitstaan die betrekking hebben op dezelfde persoon (bijvoorbeeld een notoire te-hard-rijder). Dit kan ertoe leiden dat de normale routing van maatregelen om tot betaling te dwingen wordt doorbroken. Als er bijvoorbeeld recent een (mislukte) poging is gedaan om beslag te leggen, gaat men voor een nieuwe boete niet opnieuw dat traject in. Als er reeds een dwangmiddel tegen de betreffende persoon is ingezet, ligt het in de rede de nieuwe boete aan de vordering toe te voegen. Zo kan het gebeuren dat een zaak, nadat de fase van de tweede aanmaning is verstreken, direct doorstroomt naar de fase van gijzeling.

⁸⁸ Dit betekent dat de inningsactiviteit wordt stilgelegd. De boete is echter niet geschrapt of kwijtgescholden en de inning kan in principe worden hervat. Soms wordt zo'n boete ook daadwerkelijk nog betaald (zie bijlage 4, schema b2, midden onder: tien zaken stromen terug uit het vak 'afgeschreven', die zijn alsnog geïnd).

Bijlage 3 De effectiviteit ingezette dwangmiddelen, 2016-2018

Deze bijlage toont, per fase van het inningsproces, het resultaat dat werd bereikt over alle gevallen die in de jaren 2016-2018 de betreffende fase verlieten. De zaken kunnen op het moment van rapportage nog altijd lopend zijn. Voorts kan een zaak in meerdere tabellen voorkomen, omdat de zaak in het betreffende jaar meerdere fases doorliep.

Anders dan de instroomgegevens in hoofdstuk 4 en de uitstroomgegevens in bijlage 4 zijn in deze bijlage niet alle zaken geteld die een bepaalde fase bereikten, maar alleen de zaken waarin het betreffende (dwang)middel werd ingezet. Dat betekent minimaal dat een brief is verstuurd aan de betrokken persoon, waarin toepassing van het (dwang)middel werd aangezegd. Het betekent niet noodzakelijk dat het (dwang)middel ook volledig is toegepast. Zo kan iemand na een brief over het buiten gebruik stellen van zijn voertuig tot betaling van de boete overgaan (het voertuig hoeft dan niet daadwerkelijk buiten gebruik te worden gesteld).

Tabel b1 Inning in fase initiële beschikking (verstuurd), 2016-2018

Initiële beschikking	2016		2017		2018	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Betaald	7.749.626	84,6	7.904.136	84,5	7.655.770	84,0
Uitstroom overig	202.225	2,2	245.637	2,6	265.838	2,9
Doorstroom	1.205.333	13,2	1.198.765	12,8	1.188.140	13,0
Totaal uitgestroomd uit de fase	9.157.184	100,0	9.348.538	100,0	9.109.748	100,0

Peildatum: maart 2019

Tabel b2 Inning fase eerste aanmaning (verstuurd), 2016-2018

1e aanmaning	2016		2017		2018	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Betaald	509.929	42,4	527.004	43,2	506.480	41,8
Uitstroom overig	1.300	0,1	5.526	0,5	5.932	0,5
Doorstroom	691.425	57,5	686.071	56,3	698.950	57,7
Totaal uitgestroomd uit de fase	1.202.654	100,0	1.218.601	100,0	1.211.362	100,0

Peildatum: maart 2019

Tabel b3 Inningspercentage fase tweede aanmaning (verstuurd), 2016-2018

2e aanmaning	2016		2017		2018	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Betaald	109.435	17,6	123.536	19,6	124.765	18,8
Uitstroom overig	681	0,1	1.316	0,2	2.627	0,4
Doorstroom	512.430	82,3	505.720	80,2	535.402	80,8
Totaal uitgestroomd uit de fase	622.546	100,0	630.572	100,0	662.794	100,0

Peildatum: maart 2019

Tabel b4 Fase VZD: zaken met een bekend rekeningnummer, 2016-2018

Aantal zaken	2016		2017		2018	
Instroom systeemfase VZD	303.019		302.085		281.453	
Zaken met bekend rekeningnummer	87.458	(28,9 %)	133.722	(44,3 %)	139.602	(49,6 %)

Peildatum: maart 2019

Tabel b5 Inningspercentage na toepassing VZD, 2016-2018

Toepassing VZD	2016		2017		2018	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Betaald	51.202	59	71.429	53	76.986	55
Uitstroom overig	19	0	16	0	39	0
Doorstroom	36.237	41	62.277	47	62.577	45
Totaal na toepassing VZD	87.458	100	133.722	100	139.602	100

Peildatum: maart 2019

Tabel b6 Inzet VMD (gerechtsdeurwaarder), 2016-2018

Aantal zaken	2016		2017		2018	
Uitstroom fase ter beoordeling voor opdracht deurwaarder	246.124		218.617		156.204	
Uitstroom fase aantal zaken bij deurwaarder	225.814	(91,7%)	189.786	(86,8%)	130.643	(83,6%)

Peildatum: maart 2019

Tabel b7 Inningspercentage na toepassing VMD, 2016-2018

	2016		2017		2018	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Betaald	127.389	56,4	93.478	49,3	77.615	59,4
Uitstroom overig	315	0,1	239	0,1	569	0,4
Doorstroom	98.110	43,4	96.069	50,6	52.459	40,2
Totaal na toepassing VMD	225.814	100,0	189.786	100,0	130.643	100,0

Peildatum: maart 2019

Tabel b8 Toepassing inname rijbewijs, 2016-2018

Aantal zaken	2016		2017		2018	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Ter beoordeling voor in bezit van rijbewijs	156.719		131.014		97.563	
Sommatie betrokkene voor inname rijbewijs	134.876	86,1	110.898	84,6	81.866	83,9
Feitelijk ingenomen rijbewijzen	6.519	4,8*	6.347	5,7*	5.378	6,6*

* Het aantal ingenomen rijbewijzen is gepercenteerd op het aantal gesommeerden.

Peildatum: maart 2019

Tabel b9 Inningspercentage na toepassing inname rijbewijs, 2016-2018

	2016		2017		2018	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Betaald	25.674	19,0	23.085	20,8	18.636	22,8
Uitstroom overig	120	0,1	93	0,1	133	0,2
Doorstroom	109.082	80,9	87.720	79,1	63.097	77,1
Totaal na toepassing inname rijbewijs	134.876	100	110.898	100	81.866	100

Peildatum: maart 2019

Tabel b10 Toepassing BGS, 2016-2018

Aantal zaken	2016		2017		2018	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Overgedragen aan politie voor BGS	105.307		110.406		118.084	
Voertuig buiten gebruik gesteld door politie	5.773	5,5	7.147	6,5	13.523	11,5
Voertuig verkocht of vernietigd	3.441	3,3	4.364	4,0	9.521	8,1

Peildatum: maart 2019

Tabel b11 Inningspercentage na toepassing BGS, 2016-2018

Na overdragen aan politie voor toepassing BGS	2016		2017		2018	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Betaald	43.737	41,5	47.548	43,1	39.636	33,6
Uitstroom overig	197	0,2	160	0,1	424	0,4
Doorstroom	61.373	58,3	62.698	56,8	78.024	66,1
Totaal na toepassing BGS	105.307	100	110.406	100	118.084	100

Peildatum: maart 2019

Tabel b12 Toepassing gijzeling, 2016-2018

Aantal zaken	2016		2017		2018	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Initiële toets op toepassen gijzeling	65.986		26.221		13.138	
Ter toetsing aan rechter voorgelegd	39.974	60,6*	20.018	76,3	7.875	59,9
Start procedure gijzeling	18.331	45,9**	13.443	67,2	4.047	51,4
Uitstroom na overdragen aan DJI (uitvoering gijzeling)	5.093	27,8***	4.140	30,8	1.409	34,8

* Gepercentreerd op het aantal zaken dat een initiële toets (door CJIB en OM) heeft ondergaan.

** Gepercentreerd op het aantal zaken dat aan de rechter is voorgelegd. We beschikken niet over het percentage zaken waarin de rechter de vordering toewijst.

*** Gepercentreerd op het aantal zaken waarin de gijzelingsprocedure is gestart (opdracht gijzeling aan politie).

Peildatum: maart 2019

Tabel b13 Inningspercentage na start procedure gijzeling, 2016-2018

Zaken waarin procedure gijzeling is gestart	2016		2017		2018	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Betaald	10.251	55,9	3.964	29,5	1.065	26,3
Uitstroom overig	77	0,4	20	0,1	12	0,3
Doorstroom	8.003	43,7	9.459	70,4	2.970	73,4
Totaal na procedure gijzeling (incl. overdragen DJI)	18.331	100,0	13.443	100,0	4.047	100,0

Peildatum: maart 2019

De tabel telt het aantal zaken (openstaande boetes) waarin het dwangmiddel wordt toegepast. Dit correspondeert niet met aantal gegijzelde personen (één persoon kan meerdere boetes hebben). In 2018 werd nog 250 keer een nieuwe 'opdracht gijzeling' gegeven. Dat betekent dat, na goedkeuring door de rechter, daadwerkelijk wordt getracht iemand in gijzeling te nemen. In 2017 gebeurde dat nog meer dan 1.000 keer.

Bijlage 4 Processtromen afgedane zaken, september t/m december 2018

De schema's in deze bijlage vormen de basis voor het uitstroomschema in hoofdstuk 2. De schema's zijn gemaakt met process mining software (Celonis). De uitstroom is in beeld gebracht op basis van alle, bijna drie miljoen, zaken die in de laatste vier maanden van 2018 werden afgedaan.⁸⁹ De schema's tonen alleen de hoofdstromen. Het eerste schema (b1), met alle afdoeningen, toont slechts stromen met meer dan 2.000 zaken. Het tweede en derde schema geven een uitsplitsing van de zaken waarin uiteindelijk is betaald (schema b2), en de zaken waarin de inning is beëindigd zonder betaling (schema b3). Deze schema's tonen meer detail, en ook zaakstromen van minder dan 1.000 zaken. In alle schema's worden geen 'loops' getoond (twee of meer keer achter elkaar dezelfde processtap). Die komen in praktijk wél voor, bijvoorbeeld als een aanschrijving aanvankelijk naar een onjuist adres is gestuurd, en vervolgens naar het gecorrigeerde adres wordt verzonden. Alle stromen in het schema beginnen bij 'Process Start' (boven in de schema's), het versturen van de initiële beschikking, oftewel het bericht over de boete aan de betrokkene, met een verzoek om binnen acht weken te betalen. Alle zaken eindigen bij 'Process End' of 'Afschrijving'. Onder 'Afschrijving' worden de zaken geteld waarin de inning wordt gestaakt omdat er geen mogelijkheden meer worden gezien om betaling van de boete af te dwingen. Onder 'Proces End' worden zowel de zaken geteld waarin uiteindelijk wordt betaald, als zaken die om een andere reden (overlijden, schone lei na schuldsanering) worden afgedaan.

Een belangrijke kanttekening moet worden gemaakt bij het aantal zaken in de systeemfase BGS. Een deel van die zaken zijn zaken waarin een beboete persoon in OPS is geplaatst. Daarbij worden die zaken 'pro forma' als BGS gelabeld (zodat wanneer de persoon wordt aangehouden, er eventueel beslag kan worden gelegd op het voertuig). Betaalt zo iemand bij aanhouding de boete, dan komt de zaak in het systeem te staan als afdoening in de systeemfase BGS (zonder dat er sprake is van een buitengebruikstelling). In het overzichtsschema b4 (en het daarvan afgeleide figuur 2 in hoofdstuk 3) zijn de aantallen BGS hierop gecorrigeerd.

Ook met die correctie is het inningspercentage voor BGS in deze analyse duidelijk hoger dan uit de analyse op basis van doorstroom (paragraaf 3.3) blijkt. Dat komt doordat de cijfers over het eerste tertiaal van 2018 sterk afwijken van de andere tertialen (de helft meer afgedane zaken en een heel laag inningspercentage).⁹⁰ Voor het derde tertiaal is het inningspercentage net wat gunstiger dan voor de aangrenzende tertialen.

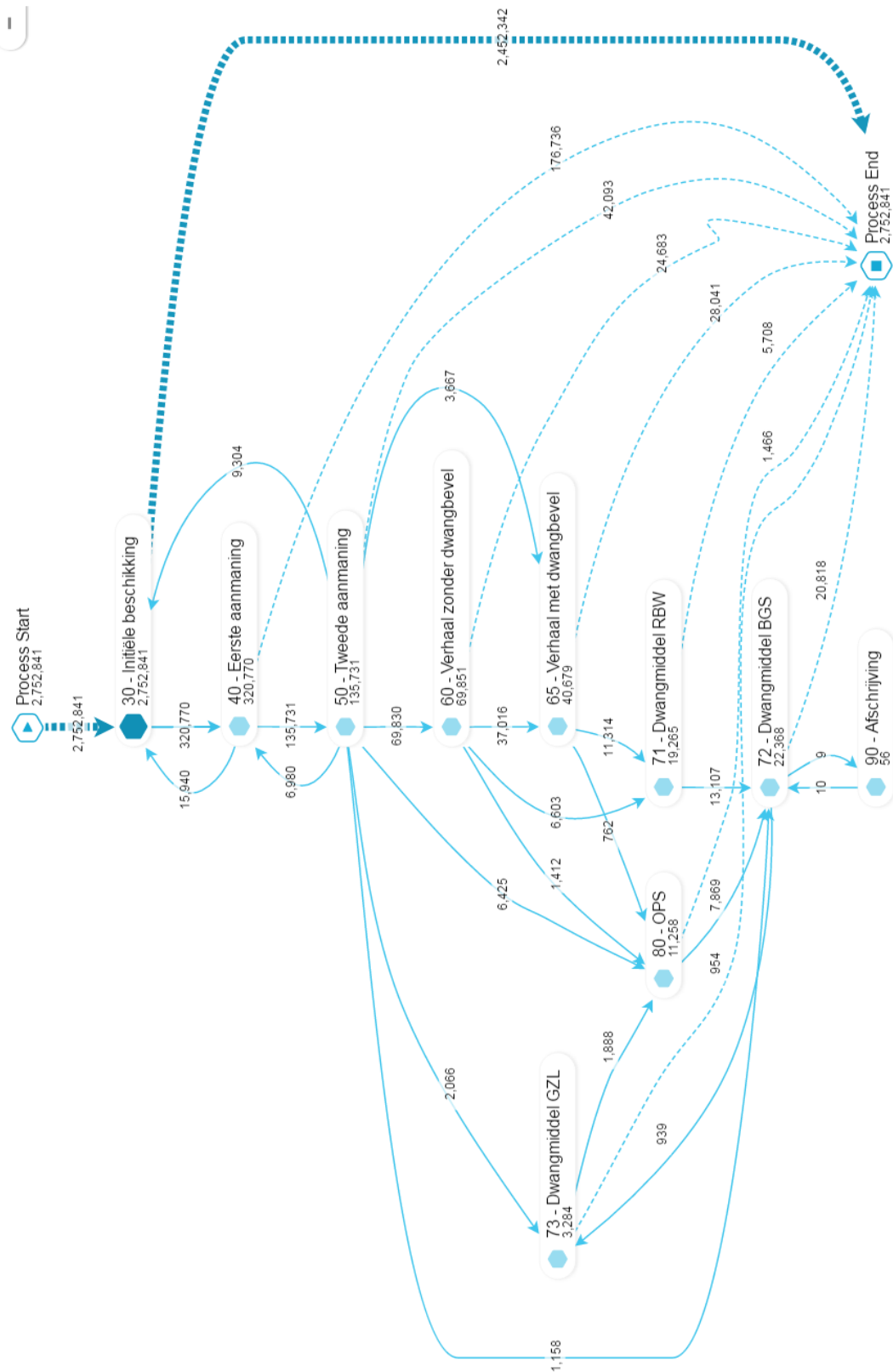
⁸⁹ Het aantal zaken in deze analyse werd begrensd door de gebruikte software (open source software met beperkte capaciteit). Vanuit statistisch oogpunt is het aantal waarnemingen meer dan voldoende om conclusies op te kunnen baseren. Het is strikt genomen geen steekproef, maar de hele populatie (d.w.z. geen selectie). Voor wat betreft de representativiteit kan worden gewezen op mogelijke seizoensinvloeden. Als er seizoensinvloeden zijn op de betaling van verkeersboetes dat zullen die overwegend van invloed zijn op de cijfers met betrekking tot de vroegste fase van het inningsproces. Het inzetten van dwangmiddelen gebeurt pas na geruime tijd waardoor de relatie met een bepaalde instroomperiode zwakker wordt

⁹⁰ Mogelijk houdt dat verband met een opschoning van systemen in verband met de invoering van het systeem 'executie en signalering' (E&S, de opvolger van OPS).

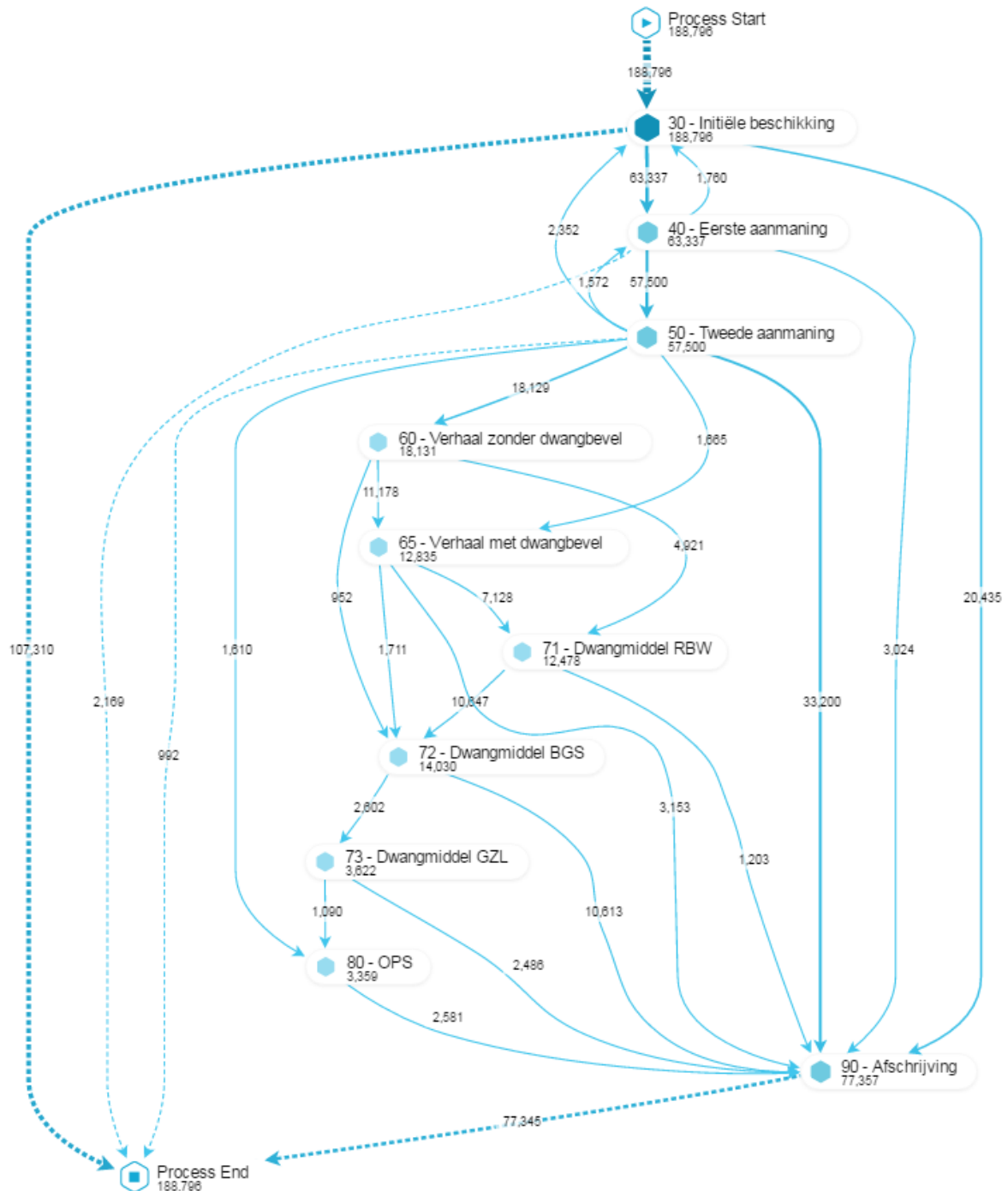
Schema b1 Processtromen, alle uitstroom september t/m december 2018 (op zaakniveau)



Schema b2 Processtromen volledig geïnde boetes, alle uitstroom na betaling in de maanden september t/m december 2018 (op zaakniveau)



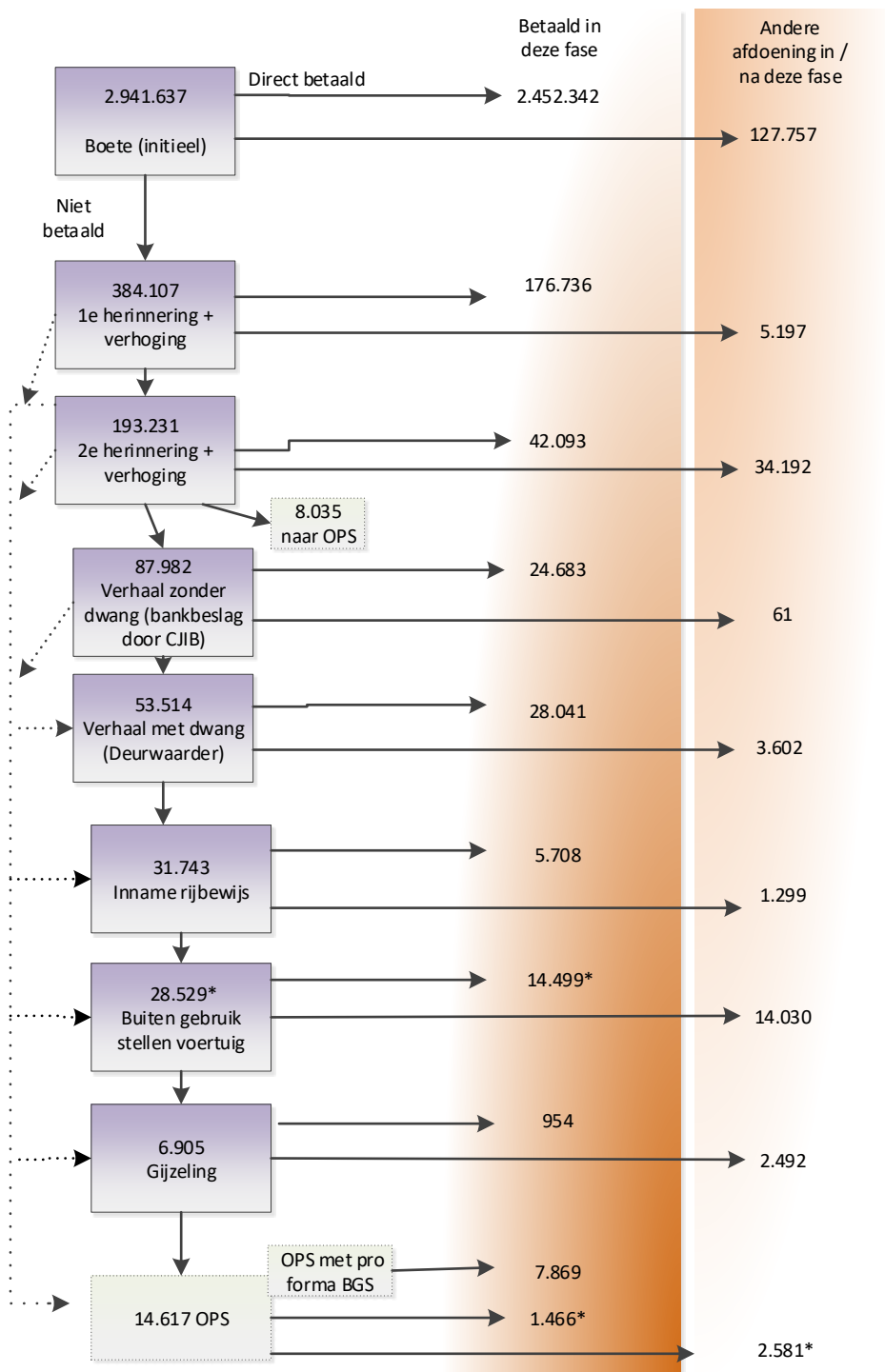
Schema b3 Processtromen, alle afdoeningen zonder betaling, uitstroom september t/m december 2018 (op zaakniveau)



Schema b4 vat de bovenstaande schema's samen. Het schema toont links de afzonderlijke stappen in het inningsproces, met het aantal zaken dat de betreffende systeemfase doorloopt. De middelste kolom toont het aantal boetes dat in de betreffende fase wordt geïnd, en de rechterkolom het aantal zaken dat in die fase zonder (volledige) inning wordt afgedaan. De gegevens ten aanzien van BGS zijn

gecorrigeerd in verband met de als BGS geregistreerde betalingen door personen die in OPS gesignaleerd staan.

Schema b4 Vereenvoudigd uitstroomschema Wahv, september t/m december 2018 (op zaakniveau)



Bijlage 5 Moeilijk traceerbare burgers

Eén van de problemen bij het incasseren van achterstallige betalingen is het traceren (en aanschrijven) van burgers van wie geen (juist) adres bekend is. Op basis van bestaande cijfers en registraties kan geen klip en klaar beeld worden gegeven van de mate waarin de problematiek van personen zonder bekend adres de inning van Wahv-boetes belemmert. Dat dit een rol speelt is niettemin duidelijk. Zo werden in 2013 77.667 'pro forma' vorderingen gijzeling ingediend, oftewel een vordering gijzeling voor betrokkenen zonder geldige woon- en/of verblijfplaats (*Kamerstukken II* 2014/15, nr. 2486).

Het CJIB beschikt echter niet over precieze cijfers over het aantal uitstaande boetes bij personen waarvan het adres onbekend is. Vermoedelijk is dat mede gevolg van wat daarover in de Wet is opgenomen. Wahv artikel 4, lid 2 stelt: 'Indien de brief ook op het in de gemeentelijke basisadministratie opgenomen adres onbestelbaar blijkt te zijn, wordt de beschikking geacht bij de betrokkene bekend te zijn.' De wet schrijft dus voor dat bij de inning betrokken instanties duidelijke indicaties dat de beboete persoon niet van de boete op de hoogte kán zijn, moeten negeren. Ze moeten de incassopogingen vervolgen alsof de beschikking bij de betrokkene bekend is (en worden niet aangespoord het juiste adres te achterhalen). Op basis van die regel blijft men dus post versturen naar onjuiste adressen, en blijkt pas wanneer een gerechtsdeurwaarder of politieagent op pad wordt gestuurd dat de gegevens niet kloppen. Dit ondergraaft het rendement van de in de latere fase van de inning ingezette dwangmiddelen.

In de wetenschappelijk onderzoek wordt verschillend met dit probleem omgegaan. Het onderzoek van Hertogh cs (2013), naar redenen waarom boetes niet worden betaald, laat het probleem onvermeld; niet als theoretische mogelijkheid, niet als empirische bevinding, noch als methodologische kanttekening. Wilms en Mein (2017) gaan er wel expliciet op in. Een belangrijke conclusie van hun onderzoek is dat het merendeel van de BGS-opdrachten (circa 60%) niet uitvoerbaar is omdat betrokkene niet in het bezit van het voertuig is dan wel behoort tot de categorie 'wel ingeschreven, niet woonachtig'. (Wilms & Mein, 2017, p.8-9) Voor de regio Rotterdam vermeldt het rapport dat in 8% van de BGS-opdrachten de betrokkene niet blijkt te wonen op het bij het CJIB bekende adres (Wilms & Mein, 2017, p.43).

CBS, BKR

Het CBS verricht regelmatig onderzoek naar burgers van wie geen adres bekend is. De belangrijkste bron is de zogenoemde VOW-code⁹¹ in de Basisregistratie Personen. In de periode 2012-2018 groeide het aantal personen met een WOV-code van 427.000 naar 514.000. De helft van die personen is slechts tijdelijk 'zoek', en keert binnen 2 jaar terug in de administratie met een bekend adres. Personen met een VOW-code kunnen geen paspoort of rijbewijs krijgen, en zijn uitgesloten van uitkeringen.

Het Bureau Krediet Registratie (BKR) meldt dat 65.000 spookburgers een negatieve registratie hebben vanwege een betalingsachterstand. Daarbij zijn zo'n 40.000 mensen met een schuld bij de Belastingdienst. Het grootste deel van de bij hen openstaande schulden, 68,4 miljoen euro, is ondernemingsgerelateerd (zoals failliete BV's waarvan de eigenaren met de noorderzon zijn vertrokken). Zie: www.rtl-nieuws.nl/nieuws/artikel/3129231/miljoenenfraude-door-spookburgers.

⁹¹ 'Vertrokken onbekend waarheen' (VOW).

Door medewerkers van het CJIB worden uiteenlopende schattingen gedaan van de mate waarin het incasseren van verkeersboetes strandt op het niet kunnen traceren van beboete personen. We zijn op zoek gegaan naar concrete indicatoren voor adresproblematiek. Voor 2019 kunnen we beschikken over de aantallen 'onbestelbaar retour' komende post in de inningsfase. De aantallen waren beschikbaar voor de periode januari tot begin augustus. Die aantallen zijn in tabel b14 omgerekend naar een jaartotaal. Een tweede gegevensbron is de registratie van zonder (volledige) betaling, wegens 'VOW', beëindigde zaken. Die cijfers hebben betrekking op zaken die 2018 werden beëindigd.⁹² Zo'n beëindiging gebeurt meestal na lange inactiviteit en/of als de inzet van dwangmiddelen niet meer mogelijk is (vijf jaar na de oorspronkelijke boete). Het gaat dus om verkeersovertredingen uit eerdere jaren. Tabel b14 vat de gegevens samen.

Tabel b14 Beschikbare cijfers over adresproblematiek

	Retourpost 2019		Inning beëindigd in 2018	
	Aantal	Als % van verstuurd	Beëindigd wegens VOW	Beëindigd buitenland
Initiële beschikking	85.530	1	1.674	47.570
1e aanmaning	37.676	3,4	575	5.018
2e aanmaning	27.453	4,6	2.560	38.777

Uit de tabel blijkt dat het CJIB dagelijks (op werkdagen) gemiddeld 600 Wahv-poststukken onbestelbaar retour ontvangt. Het gaat jaarlijks om ruim 85.000 initiële beschikkingen, krap 1% van het totale aantal opgelegde boetes. Het percentage loopt op bij volgende stappen in het inningsproces. Over de stappen na de tweede aanmaning zijn geen gegevens beschikbaar. De initiële boete wordt standaard verzonden naar het in het kentekenregister opgenomen adres. Wanneer die onbestelbaar retour komt, wordt het adres gecheckt in de gemeentelijke basisadministratie, en de boete naar dat adres verstuurd. Er worden in deze fase al inningen gestaakt omdat geen juist adres wordt gevonden. Een klein aantal (bijna 1.700 zaken) wordt beëindigd wegens VOW. Een veel grotere groep (bijna 48.000) zijn niet-ingezeten. Ook in de fase van de eerste en tweede aanmaning blijft een deel van de post retour komen, en worden zaken afgeschreven omdat geen juist adres wordt gevonden. Een aantal Nederlandse gemeenten werkt (met instanties als het CJIB) samen in een project dat tot doel heeft de kwaliteit van de gemeentelijke basisadministratie te vergroten. In deze gemeenten worden ook fysieke controles op adresgegevens uitgevoerd (bij vermoedens van onjuiste inschrijvingen). 'Bij gemiddeld de helft van de huisbezoeken is sprake van een onjuiste BRP-inschrijving. Daarnaast blijkt uit ervaring van gemeenten dat zij ook veel situaties aantreffen waarin op het betreffende adres ándere personen dan degene met de boete, verkeerd staan geregistreerd blijken te staan in de BRP. Dit geldt voor 54% van de incorrecte adressen' (LAA Magazine, 2018,(17)).

⁹² Er is een specifieke registratie 'beëindigd wegens VOW'. Die codering wordt echter alleen gebruikt in de inningsfase. Dat betekent niet dat het probleem van onbekende adressen na die fase is verdwenen; het wordt alleen niet als zodanig geregistreerd.

Bijlage 6 Inningspercentages 2010-2015, naar instroomjaar

Tabel b15 vat het inningsresultaat samen voor Wahv-boetes die in de jaren 2010-2015 werden opgelegd. Dat gebeurt per jaar van instroom. De eerste tien rijen in de tabel tonen dus voor de in 2010 ingestroomde boetes hoeveel er direct werden betaald ('initiële boete', 83,5% werd binnen de termijn betaald) en hoeveel zaken uiteindelijk als oninbaar zijn afgeschreven. Het aantal zaken dat om andere redenen is gestopt (bijvoorbeeld overlijden of een geslaagd beroep tegen de boete), kunnen worden afgeleid door de kolommen 'inning gestopt' en 'betaald' te vergelijken. De tellingen betreffen de zaken die in het geautomatiseerde zaakvolgsysteem in een bepaalde systeemfase terecht kwamen. Dat betekent niet noodzakelijk dat het daadwerkelijk tot inzet van het bij de betreffende fase behorende instrument is gekomen. De percentages betaalde boetes in tabel b15 zijn daarom lager dan die in paragraaf 3.3 (en bijlage 3), waar inningspercentages zijn berekend voor uitsluitend de gevallen waarin een instrument daadwerkelijk is ingezet.

De tabel is gebaseerd op alle zaken die in een bepaald jaar instroomden. Omdat een moeizaam proces van innen jaren kan duren, geeft de tabel geen volledig beeld: sommige zaken waren op de peildatum nog niet afgesloten, en er kon niet definitief worden vastgesteld in welke fase de zaak zou uitstromen. Naar mate het instroomjaar recenter is, neemt die uitval toe.

Tabel b15 De geïnde boetes, naar jaar van instroom en fase van inning (systeemfase)

Jaar	Inningsfase	Instroom	Inning		
			gestopt	Betaald	Betaald (%)
2010	30 - Initiële beschikking	10.973.493	9.348.512	9.161.742	83,5
	40 - Eerste aanmaning	1.598.544	699.227	697.934	43,7
	50 - Tweede aanmaning	886.937	222.177	221.741	25,0
	60 - Verhaal zonder dwangbevel	535.072	122.632	122.560	22,9
	65 - Verhaal met dwangbevel	299.534	183.950	183.851	61,4
	71 - Dwangmiddel RBW	184.815	38.847	38.779	21,0
	72 - Dwangmiddel BGS	164.309	86.518	86.415	52,6
	73 - Dwangmiddel GZL	142.197	65.494	65.284	45,9
	80 - OPS	85.387	2.190	2.143	2,5
	90 - Afschrijving	205.696	201.457	0	0,0
<i>Over heel 2010 (99,98% afgedaan)</i>		10.973.493	10.971.004	10.580.449	96,4
2011	30 - Initiële beschikking	9.728.818	8.211.181	8.048.499	82,7
	40 - Eerste aanmaning	1.504.831	651.341	647.961	43,1
	50 - Tweede aanmaning	838.266	188.957	187.703	22,4
	60 - Verhaal zonder dwangbevel	529.402	122.177	121.905	23,0
	65 - Verhaal met dwangbevel	307.235	156.336	155.933	50,8
	71 - Dwangmiddel RBW	219.290	37.450	37.292	17,0
	72 - Dwangmiddel BGS	192.351	77.944	77.777	40,4
	73 - Dwangmiddel GZL	156.553	61.346	61.086	39,0
	80 - OPS	80.090	2.529	2.472	3,1
	90 - Afschrijving	215.332	214.675	0	0,0

Jaar	Inningsfase	Instroom	Inning		
			gestopt	Betaald	Betaald (%)
<i>Over heel 2011 (99,95% afgedaan)</i>		9.728.818	9.723.936	9.340.628	96,0
2012	30 - Initiële beschikking	9.661.093	8.164.530	7.980.952	82,6
	40 - Eerste aanmaning	1.502.415	618.858	612.942	40,8
	50 - Tweede aanmaning	856.845	150.519	148.682	17,4
	60 - Verhaal zonder dwangbevel	581.288	104.065	103.698	17,8
	65 - Verhaal met dwangbevel	325.790	154.242	153.584	47,1
	71 - Dwangmiddel RBW	284.260	36.414	36.103	12,7
	72 - Dwangmiddel BGS	256.522	80.924	80.574	31,4
	73 - Dwangmiddel GZL	198.504	60.603	60.230	30,3
	80 - OPS	81.793	2.935	2.873	3,5
	90 - Afschrijving	277.139	276.772	0	0,0
<i>Over heel 2012 (99,88% afgedaan)</i>		9.661.093	9.649.862	9.179.638	95,0
2013	30 - Initiële beschikking	10.334.619	8.842.755	8.609.791	83,3
	40 - Eerste aanmaning	1.499.810	648.881	646.059	43,1
	50 - Tweede aanmaning	826.929	151.519	150.549	18,2
	60 - Verhaal zonder dwangbevel	519.266	61.903	61.813	11,9
	65 - Verhaal met dwangbevel	319.416	170.265	169.901	53,2
	71 - Dwangmiddel RBW	247.760	36.426	36.269	14,6
	72 - Dwangmiddel BGS	228.605	84.497	84.250	36,9
	73 - Dwangmiddel GZL	124.770	32.576	32.388	26,0
	80 - OPS	55.370	2.141	2.102	3,8
	90 - Afschrijving	275.400	275.104	0	0,0
<i>Over heel 2013 (99,72% afgedaan)</i>		10.334.619	10.306.067	9.793.122	94,8
2014	30 - Initiële beschikking	8.306.094	7.155.201	6.974.502	84,0
	40 - Eerste aanmaning	1.163.069	508.156	506.470	43,5
	50 - Tweede aanmaning	633.769	116.794	116.039	18,3
	60 - Verhaal zonder dwangbevel	375.659	35.598	35.532	9,5
	65 - Verhaal met dwangbevel	272.022	142.991	142.630	52,4
	71 - Dwangmiddel RBW	173.403	28.232	28.140	16,2
	72 - Dwangmiddel BGS	153.121	60.962	60.778	39,7
	73 - Dwangmiddel GZL	31.527	4.467	4.453	14,1
	80 - OPS	30.863	972	963	3,1
	90 - Afschrijving	158.276	158.044	0	0,0
<i>Over heel 2014 (98,86% afgedaan)</i>		8.306.094	8.211.417	7.869.507	94,7
2015	30 - Initiële beschikking	7.968.912	6.855.399	6.659.735	83,6
	40 - Eerste aanmaning	1.126.010	468.354	467.080	41,5
	50 - Tweede aanmaning	630.928	108.626	107.952	17,1
	60 - Verhaal zonder dwangbevel	341.490	45.747	45.688	13,4
	65 - Verhaal met dwangbevel	239.404	123.734	123.394	51,5
	71 - Dwangmiddel RBW	153.809	23.068	22.925	14,9
	72 - Dwangmiddel BGS	139.249	50.718	50.443	36,2
	73 - Dwangmiddel GZL	17.653	900	881	5,0
	80 - OPS	86.083	2.092	2.068	2,4
	90 - Afschrijving	126.325	126.112	0	0,0

Jaar	Inningsfase	Instroom	Inning		
			gestopt	Betaald	Betaald (%)
<i>Over heel 2015 (97,94% afgedaan)</i>		7.968.912	7.804.750	7.480.166	93,9
2016	30 - Initiële beschikking	9.437.717	8.193.576	7.977.302	84,5
	40 - Eerste aanmaning	1.262.124	541.552	540.041	42,8
	50 - Tweede aanmaning	681.939	128.831	128.043	18,8
	60 - Verhaal zonder dwangbevel	330.898	86.345	86.293	26,1
	65 - Verhaal met dwangbevel	208.115	94.437	94.056	45,2
	71 - Dwangmiddel RBW	95.554	14.667	14.591	15,3
	72 - Dwangmiddel BGS	95.643	35.116	34.975	36,6
	73 - Dwangmiddel GZL	16.994	405	401	2,4
	80 - OPS	104.861	2.392	2.371	2,3
	90 - Afschrijving	112.787	112.671	0	0,0
<i>Over heel 2016 (97,59% afgedaan)</i>		9.437.717	9.209.992	8.878.073	94,1

De tabel toont een geleidelijke daling van het percentage geïnde boetes van 96% in 2010 naar 94% in 2015 en 2016. Een 'echte' daling is dat niet noodzakelijk; naar mate het jaar meer recent is, is ook het aantal zaken dat nog niet is afgesloten groter. Het percentage afgedane zaken op de peildatum (april 2019) is weergegeven in de tabelregels die de gegevens van elk jaar samenvatten. Van het instroomjaar 2010 zijn er nog 2.500 zaken lopend (0,02%), van 2015 nog 164.000 (2,1%). Het totale percentage geïnde zaken van 2015 kan dus nog met 2% groeien, terwijl dat van 2010 kan nauwelijks meer toenemen.