

Vergaderjaar 2013–2014

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 202

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN
VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2014

Met deze brief geven wij invulling aan de toezegging van de Minister van Veiligheid en Justitie van 5 maart jl. (Kamerstuk 33 750 VI, nr. 119) u nader te informeren over de tenuitvoerlegging van financiële sancties en de maatregelen die wij – in het kader van het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) – nemen ter verbetering en versnelling van de executie van financiële sancties.

Uitgangspunt bij de inning is dat opgelegde financiële sancties moeten worden voldaan. Het gaat hier immers over sancties die vermijdbaar zijn, en voortvloeien uit overtredingen en misdrijven die burgers hebben begaan. Snelle en volledige inning is van belang voor de effectiviteit en de geloofwaardigheid van het sanctiebestel.

Jaarlijks worden gemiddeld 10 miljoen verkeersboetes opgelegd in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: de Wet Mulder). Op jaarbasis wordt gemiddeld ruim 95% afgedaan, waarmee de tenuitvoerlegging van deze sancties succesvol is te noemen. Voor andere financiële sancties, zoals strafrechtelijke geldboetes die door de rechter of in een strafbeschikking worden opgelegd (respectievelijk 70.000 en 350.000 in 2013), en de rechterlijke schadevergoedingsmaatregel (12.500 in 2013) liggen de afdoeningspercentages na 2 jaar rond de 70%. Wij willen de effectiviteit en efficiëntie van deze beslissingen verhogen.

Het uitgangspunt dat boetes moeten worden betaald, neemt niet weg dat de tenuitvoerlegging van deze sancties maatschappelijk verantwoord moet plaatsvinden met, waar nodig en mogelijk, oog voor de financiële situatie van betrokkene. Uw Kamer heeft meermalen vragen gesteld over

de toepassing van het dwangmiddel gijzeling¹ en over de (on)mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen voor een verkeersboete². De Nationale Ombudsman heeft aandacht gevraagd voor overheidsdebiteuren die wel willen, maar niet kunnen betalen. Het verenigen van het belang van een zo hoog mogelijk betalingspercentage en het belang van een maatschappelijk verantwoorde wijze van tenuitvoerlegging vraagt om nieuwe maatregelen, gedifferentieerd naar type debiteuren (conform het zogenoemde kwadrantenmodel, dat hieronder nader wordt toegelicht). In verband daarmee wordt het huidige termijnbetalingsbeleid in het kader van de Mulderbeschikkingen verruimd (zie voor een toelichting hieronder). Door daarnaast in te zetten op een snelle en volledige betaling zo vroeg mogelijk in het proces, kan de inzet van (dure) dwangmiddelen beperkt blijven. Voor de verschillende typen debiteuren – wij onderscheiden er vier – stellen wij bijpassende maatregelen voor. Ten behoeve van de effectiviteit op de korte termijn werken wij aan het optimaliseren van de inzet van de bestaande instrumenten en voorzieningen per doelgroep. Voor de langere termijn kijken we naar de vraag of verdere modernisering van de inning van financiële sancties vraagt om andersoortige aanpassingen van bestaande instrumenten en voorzieningen, waarbij wij ook de ontwikkelingen binnen de tenuitvoerlegging van de financiële sancties in den brede betrekken.

Visie en kwadrantenmodel

Bij brief van 25 april jl. heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid u, mede name de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, geïnformeerd over de stand van zaken Rijksincassovisie³. De uitgangspunten die hierbij worden genoemd, gelden ook voor de inning van financiële sancties. Naast het uitgangspunt dat mensen hun financiële verplichtingen moeten nakomen en dat desnoods met (dwang)middelen mag worden geïncasseerd, betekent dit dat de overheid zoveel mogelijk de beslagvrije voet moet respecteren, dat bijzondere incassobevoegdheden vragen om een zorgvuldige uitvoering en dat invordering door de overheid efficiënt en effectief moet gebeuren. Vertaald naar de inning van financiële sancties houdt dit vooral in dat we meer onderscheid willen maken in de wijze van inning tussen «niet willers» en «niet kunners». In aanvulling op de brief van 25 april heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid u bij brief van 23 mei jl. nader geïnformeerd over de voortgang van de ontwikkeling van de Rijksincassovisie, waarbij ook het project Clustering Rijksincasso is vermeld als voorbeeld van een maatregel op dit terrein waarbinnen de activiteiten beter op elkaar worden afgestemd⁴.

Zoals gesteld, onderscheiden wij bij de inning verschillende typen debiteuren aan de hand van de centrale variabelen «willen» en «kunnen» betalen. Door deze variabelen tegen elkaar af te zetten, ontstaat een kwadrant. Binnen dit kwadrant vertoont elke type debiteur ander betaalgedrag. Het (betaal)gedrag van betrokkenen bepaalt diens plaats in het kwadrant.

¹ Kamerstuk 33 552, nr. 3, Aangangsel Handelingen II, 2012/13, nr. 3145, Aangangsel Handelingen II, 2013/14, nr. 447, Kamerstuk 33 750 VI, nr. 119, p. 27 e.v., Handelingen II, 2013/ 2014, nr. 84, item 3.

² Begrotingsbehandeling Veiligheid en Justitie d.d. 21 november 2013, Handelingen II, 2013/14, nr. 27 en Kamerstuk 33 750 VI, nr. 119, p. 27 e.v. (AO geldboetes 5 maart jl.)

³ Kamerstuk 24 515, nr. 281

⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 282. In het project Clustering Rijksincasso, waarvoor inmiddels een convenant is ondertekend, brengen op dit moment een vijftal Rijksdiensten hun deurwaarderstrajecten onder bij het CJIB om zo tot een op elkaar afgestemde persoonsgerichte incasso te komen.

Het kwadrantenmodel helpt om onderscheid te maken tussen typen debiteuren en de opstelling die de overheid kiest (welke diensten en instrumenten worden ingezet) om tot een snelle en zekere inning te komen. Het biedt handvatten om te komen tot efficiënte, effectieve en maatschappelijk verantwoorde afdoening.

	Betrokkene wil betalen	Betrokkene wil niet betalen
Betrokkene kan betalen	1. Stimuleren: betaalgemak vergroten	2. Handhaven: instrumenten (dwangmidde- len) inzetten
Betrokkene kan niet betalen	3. Tijd en ruimte geven: voorzieningen inzetten	4. Opsporen en bewegen naar een ander kwadrant: per individu bekijken

De grootste effectiviteit en efficiëntie ontstaat bij een maximale omvang van de groep in het eerste kwadrant (kan en wil betalen)⁵. Debiteuren worden door dienstverlening gestimuleerd het betaalgedrag te vertonen dat bij dit type debiteur hoort, namelijk: een snelle en volledige betaling. Indien betaling desondanks uitblijft, wordt een ander regime toegepast. Voor degenen die aangeven wel te willen, maar niet te kunnen betalen (kwadrant 3), is het van belang om tijd en ruimte te bieden. Als blijkt dat iemand niet wil betalen (kwadrant 2), wordt een regime toegepast waarmee iemand met hardere maatregelen – oplopend van verhaal zonder of met dwangbevel tot de inzet van gijzeling – wordt gedwongen tot betaling. Voor een debiteur die niet kan en niet wil betalen (kwadrant 4), moeten via maatwerk de juiste instrumenten worden ingezet waardoor betrokkene naar een ander kwadrant beweegt en tenuitvoerlegging van de sanctie alsnog gerealiseerd kan worden.

Verbetermaatregelen

Om er voor te zorgen dat financiële sancties zo snel en zeker mogelijk worden betaald, zijn verbeteringen – met inachtneming van een maatschappelijk verantwoorde wijze van tenuitvoerlegging – in het inningsproces wenselijk. In 2014 wordt prioriteit gelegd bij kwadrant 3 (mensen die wel willen, maar niet kunnen betalen) en kwadrant 2 (mensen die wel kunnen, maar niet willen betalen). Vanaf 2015 wordt de focus verbreed. Onderstaand worden de maatregelen nader toegelicht.

Kwadrant 3 – wel willen, niet kunnen betalen

Hoewel het afdoeningspercentage voor de Mulderboetes relatief hoog is, is er een groep personen die wel wil, maar niet tijdig kan betalen. Voor deze groep personen geldt dat zij hebben aangegeven een regeling te willen treffen met het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) om aan hun verplichting(en) te kunnen voldoen. Voor Mulderboetes is dit thans slechts in beperkte mate mogelijk. In 2013 zijn namens het Openbaar Ministerie (OM) ca. 16.500 regelingen getroffen, waarvan 6.800 voor situaties van (ernstige) schuldenproblematiek (vrijwel altijd) in combinatie met strafrechtelijke boetes en 9.640 in het kader van minnelijke schuldsanering. Samen met ketenorganisaties wordt op dit moment onderzocht welke maatregelen genomen moeten worden voor de groep personen die hun Mulderboete wel wil, maar niet (ineens) kan betalen. Doel is te voorkomen dat de tenuitvoerlegging, inclusief de inzet van (dure)

⁵ Ter illustratie; voor Mulderboetes gaan we ervanuit dat 90% van de betrokkenen in kwadrant 1 zit, 5% in kwadrant 2, 3% in kwadrant 3 en 2% in kwadrant 4.

dwangmiddelen, onverkort wordt doorgezet in situaties waarin dit niet kan leiden tot voldoening van het verschuldigde bedrag en waarin evident onredelijke situaties ontstaan. Op basis van de eerste uitkomsten van dit onderzoek achten wij het noodzakelijk om de mogelijkheden voor gespreide betaling te verruimen. In aanvulling op de hierboven beschreven regelingen voor gespreide betaling wordt nog dit jaar een voorziening getroffen om op beperkte schaal termijnbetalingen mogelijk te maken om evident onredelijke situaties zoveel mogelijk te voorkomen. Daartoe wordt de zogenaamde pilot Schrijvende gevallen bij het CJIB uitgebreid. Dit betekent dat zaken van personen waarbij sprake is van bijvoorbeeld (ernstige) schuldenproblematiek in een multidisciplinair team bij het CJIB worden besproken en waar nodig en mogelijk maatwerk wordt verricht. Daarnaast zijn wij een onderzoek gestart naar de vraag of en zo ja hoe een (meer generieke) vorm van termijnbetaling kan bijdragen aan het zoveel mogelijk voorkomen van betalingsproblemen als gevolg van (een opeenstapeling van) boetes. Dit onderzoek wordt in het najaar van 2014 afgerond.

Aanvullend hierop werken CJIB en OM op dit moment aan een meer gerichte en proportionele toepassing van het dwangmiddel gijzeling, zowel bij de Mulderboetes als bij de geldsomstrafbeschikking. Dit is in lijn met het streven naar optimale en passende inzet van instrumenten en diensten per kwadrant; voor mensen die wel willen, maar niet kunnen betalen, is gijzeling immers geen passend middel.

Kwadrant 2 – wel kunnen, niet willen betalen

Voor deze groep personen geldt dat zij extra prikkels nodig hebben om tot betaling over te gaan. In sommige gevallen is (dreigen met) het verhogen van het verschuldigde bedrag voldoende. In andere gevallen is de inzet van dwanginstrumenten noodzakelijk. Dit geldt voor alle financiële sancties.

Om de inzet van relatief dure dwangmiddelen als gijzeling zoveel mogelijk te voorkomen, wordt onderzocht op welke wijze bepaalde instrumenten uit de zogenoemde verhaalfase (verhaal zonder en met dwangbevel) en – in geval van Muldersancties – de dwangfase (buitengebruikstelling van voertuigen) effectiever kunnen worden ingezet. Voor het eind van het jaar is dit duidelijk. Dit moet ertoe leiden dat de prikkel om een sanctie snel en volledig te betalen, wordt vergroot.

Voor het instrument verhaal met dwangbevel (ofwel het deurwaarderstraject) worden op dit moment reeds verbeteringen doorgevoerd, zoals ook blijkt uit de eerdergenoemde brief van Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) werkt aan de inrichting van een landelijk beslagregister. In dit register leggen de gerechtsdeurwaarders de door hen gelegde beslagen vast. Dit register vergroot het zicht op de actuele situatie van de debiteur, zodat de gerechtsdeurwaarder gericht tot inning van zaken (waaronder CJIB-zaken) kan komen. Tevens kan de voor de debiteur geldende beslagvrije voet beter berekend worden. Het beslagregister is naar verwachting operationeel in de tweede helft van 2014.

Tot slot verdienen de geldsomstrafbeschikkingen bijzondere aandacht. Het gaat hier om een binnen de strafrechtketen belangrijke interventiemogelijkheid. Sinds de start van de strafbeschikking in 2008 zijn er ruim 1,2 miljoen zaken voor het proces OM-afdoening ingestroomd bij het CJIB. Vanwege de gefaseerde implementatie van de Wet OM-afdoening nam de instroom elk jaar (fors) toe. De Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) en het CJIB zijn inmiddels een project gestart om de effectiviteit

van de strafbeschikking te versterken. Doel van het project is het afdoeningspercentage te verhogen en de ketendoorlooptijden te verkorten. Dit gebeurt onder meer door het inrichten van een unit CVOM-CJIB bij het CJIB. Hierdoor moet een snelle intake, routing en afhandeling van de zaken worden bevorderd. Het project wordt in de eerste helft van 2015 afgerond.

2015 en verder

Vanaf 2015 zullen diverse verbetermaatregelen worden doorgevoerd die alle typen debiteuren raken. Zo wordt ten behoeve van de personen die wel willen, maar niet kunnen betalen (kwadrant 3) bekeken hoe de informatiëpositie van het CJIB kan worden verbeterd. Ook voor de personen die wel kunnen, maar niet willen betalen (kwadrant 2), worden maatregelen getroffen. Hierin speelt het Administratie en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) dat per 1 januari 2014 bij het CJIB is gestart een belangrijke rol. Vanwege zijn routerende, administrerende en informerende rol heeft het AICE het totaaloverzicht over de sancties die iemand open heeft staan. Het verzamelt informatie die voor de tenuitvoerlegging benodigd is, waardoor het bijvoorbeeld voor de politie op termijn mogelijk wordt om efficiënter openstaande boetes te innen. Ook wordt bekeken op welke wijze de inzet van instrumenten in de dwangfase kan worden gemoderniseerd. De te nemen maatregelen dienen ook effect te hebben op de personen die niet willen en niet kunnen betalen (kwadrant 4). Voor mensen die willen en kunnen betalen (kwadrant 1) kan gedacht worden aan het bieden van betalingsgemak door verdergaande digitalisering. Zo zal dit eind jaar nog voor een beperkte groep overtredingen de mogelijkheid worden geboden (flits)foto's op te vragen, aanvullende informatie in te zien en om Ideal-betalingen te doen via het burgerportaal. Het burgerportaal zal daarna worden uitgebreid met andere groepen overtredingen zodat de burger online het actuele beeld van de openstaande zaken kan bekijken. Daarnaast zullen er meer diensten worden toegevoegd, zoals het tonen van de beschikking, betaalstatusinformatie, reminderfunctionaliteit, etc. Voor alle maatregelen geldt dat bekeken wordt of de processen zo uniform mogelijk kunnen worden ingericht, waardoor efficiëntie gewaarborgd blijft.

Het invoeren van de bovenbeschreven verbetervoorstellen moeten ertoe leiden dat personen uit de kwadranten 2, 3 en 4 zoveel mogelijk verschuiven naar kwadrant 1.

	Betrokkene wil betalen	Betrokkene wil niet betalen
Betrokkene kan betalen	2015 e.v.: - AICE. - Betaalgemak vergroten, o.a. via een steeds verder uitgebreid Burgerportaal.	2014: - Onderzoek verhaal zonder dwangbevel, verhaal met dwangbevel en buitengebruikstelling voertuigen gereed. - Landelijk beslagregister operationeel. - Verbetering effectiviteit executie geldsomstrafbeschikkingen. 2015 e.v.: - AICE. - Instrumenten dwangfase moderniseren.
Betrokkene kan niet betalen	2014: - Een (beperkte) voorziening om termijnbetaling mogelijk te maken. - Inrichten multidisciplinair team CJIB. - Onderzoek (bredere vorm) termijnbetaling gereed. - Meer gerichte en proportionele toepassing gijzeling. 2015 e.v.: - AICE. - Informatiepositie CJIB verbeteren.	2015 e.v.: - AICE - Instrumenten dwangfase moderniseren.

Tot slot

Met deze verbetermaatregelen worden gestraften gestimuleerd hun financiële sanctie zo snel mogelijk te betalen. Dit is noodzakelijk voor de geloofwaardigheid van het rechtssysteem. Bovendien bieden ze betrokkenen meer mogelijkheden om volledig aan hun verplichtingen te kunnen voldoen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven