
Betalingsregelingenbeleid CJIB

*Frequentie en aard toepassing bevoegdheden
betalingsregelingenbeleid door het CJIB*



22814

Samenvatting eindrapport

3 april 2023

Auteurs:

drs. L.A. van Dantzig

F.R. Korn MSc

drs. J.P. Kuipers

dr. J.C. van Rij

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

I Inhoudsopgave

| | |
|---|----------|
| S Samenvatting | 5 |
| S.1 Betaling in termijnen..... | 5 |
| S.2 Beëindiging inning boetes..... | 7 |
| S.3 Noodstopregeling..... | 7 |
| S.4 Effect op schuldenproblematiek..... | 8 |

S Samenvatting

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

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

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

S.1 Betaling in termijnen

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

aanvragen en afwijzingen

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

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

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

inningsfase bij instroom in betalingsregeling

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

redenen voor afwijzing

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

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

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

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

typen regelingen en wijze van afloop

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

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

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

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

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

samenstelling betalingsregelingen Wahv-boetes

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

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

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

S.2 Beëindiging inning boetes

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

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

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

S.3 Noodstopregeling

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

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

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

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

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

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

S.4 Effect op schuldenproblematiek

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

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

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

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

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