

Over het incassobeleid van het CJIB

Het laatste onderzoek van Roland Eshuis (1960-2020)

Nick Huls*

R.J.J. Eshuis

Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahv Instrumenten, kosten en resultaat, Cahier 2020-5

WODC

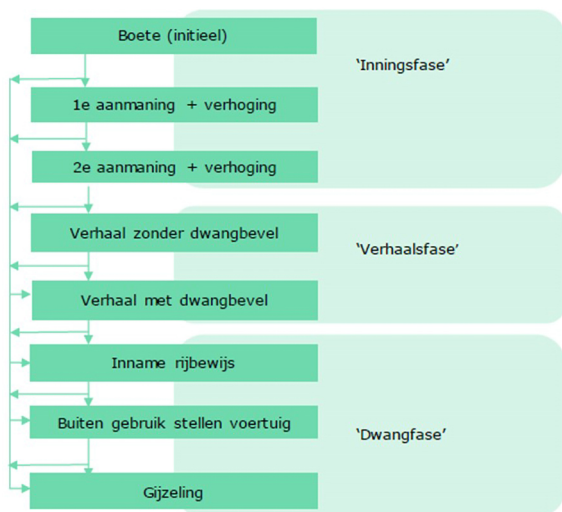
97 pagina's

www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2934-het-innen-van-verkeersboetes-kosten-effectiviteit-en-neveneffecten.aspx

'Het incassobeleid van het CJIB is streng, maar wél heel erg effectief', zei Roland met plagerige pretoogjes tegen me, omdat hij weet dat ik niet zo'n voorstander ben van harde incassopraktijken. Het was de laatste keer dat ik hem sprak, eind januari. Ik ken Roland al vele jaren en was - samen met Bert Niemeijer - zijn promotor bij zijn proefschrift *Het recht in betere tijden* dat hij in 2007 aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam verdedigde. Hij onderzocht daarin de werking van de interventies om de lange duur van civiele rechtszaken te bekorten. Het is met een verdrietig gevoel dat ik Rolands laatste onderzoek hier kort bespreek. Vanwege zijn overlijden op 20 april heeft hij het toegezegde artikel voor dit themanummer niet kunnen voltooien. Hierna ga ik in op de beantwoording van de vier gestelde onderzoeksvragen en plaats ik kanttekeningen bij enkele saillante resultaten uit dit onderzoek naar het inningsbeleid van verkeersboetes door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het gaat hier om de zogenoemde Mulderzaken, gebaseerd op de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Voordat ik daartoe overga, is het nuttig om de verschillende inninginstrumenten weer te geven, zie figuur 1.

* Prof. mr. N.J.H. Huls is emeritus hoogleraar rechtssociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Leiden.

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



Bron: Eshuis 2020, p. 18

De onderzoeksvragen beantwoord

1a) In welke mate dragen afzonderlijke elementen (aanmaningen met verhoging van het bedrag, het aanbieden van een betalingsregeling, het bankbeslag, het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder, inname van het rijbewijs, het buiten gebruik stellen van het voertuig en 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?

Het inningspercentage van 94 op een totaal van 9 miljoen boetes in het jaar 2018 is inderdaad indrukwekkend. De kosten van niet betalen lopen voor de beboete persoon snel op en de dwangmiddelen worden steeds strenger. Van de opgelegde boetes wordt 84% binnen de oorspronkelijke termijn van acht weken geïnd. In de fase van aanmanin-

gen 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.

De ‘schaduwwerking’ van de dwangmiddelen, dit is de mate van anticiperend gedrag van de beboete personen, is moeilijk vast te stellen. De kosten van de inning bij het CJIB, de politie en deurwaarders zijn grotendeels ‘rendabel’ in relatie tot de opbrengsten.

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?

Of de inning van verkeersboetes bijdraagt aan de maatschappelijke schuldenproblematiek, is een vraag die sterk leeft in de Tweede Kamer, maar moeilijk te beantwoorden is. Dit komt onder andere omdat het CJIB recentelijk minder ‘als een geautomatiseerde inningsmachine’ is gaan werken. Dit als reactie op de maatschappelijke kritiek van o.a. de Ombudsman, dat er onvoldoende maatwerk werd geleverd door het CJIB. Sinds kort is het mogelijk om een betalingsregeling te treffen.

3) Welke mogelijkheden heeft het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) om mensen met schuldenproblematiek vroegtijdig te kunnen identificeren, zodat daarmee bij de inzet van instrumenten rekening kan worden gehouden?

Het CJIB heeft toegang tot verschillende schuldenregistraties, maar vanwege privacyregels kunnen de gegevens niet zonder meer worden uitgewisseld. Van deurwaarders, die in de fase van verhaal met dwangbevel worden ingezet, vraagt het CJIB slechts een summier rapport. Als de fase van gijzeling in beeld komt, vraagt het CJIB wel om meer informatie, met het oog op de toetsing door de rechter.

4a) Welke aanknopingspunten levert het onderzoek om de afwikkeling van boetes te optimaliseren?

Omdat 94% van de boetes wordt geïnd is, zijn de mogelijkheden van verbetering gering. Eshuis suggereert wel dat er tijdens de initiële betaaltermijn van acht weken een tussentijdse herinnering gestuurd zou kunnen worden. De dwangmiddelen GBS (dit is buitengebruikstelling, ontneming van het voertuig) en gijzeling zijn niet kosteneffectief, maar misschien wel effectief als dreigmiddel. GBS is te grof,

omdat er geen rekening wordt gehouden met het betaalvermogen van de debiteur en de schade die het middel met zich mee brengt. Eshuis constateert dat dit tot onnodige kosten leidt voor de overheid en onnodige schade voor de verkeersovertreder.

Omdat de 'Wet Mulder' administratief recht betreft, is een financiële boete de enige beschikbare sanctie. Eshuis ziet dit als een tekortkoming, maar hij geeft geen suggestie voor een alternatief.

4b) Op welke (sub)groepen van beboete verkeersovertreders zou eventueel vervolgonderzoek zich moeten richten?

Eshuis ziet twee groepen waar zinvol vervolgonderzoek kan worden gedaan. In de eerste plaats personen die niet reageren op aanmaningen, en daardoor uiteindelijk het driedubbele betalen, omdat er beslag wordt gelegd. Ze kunnen wel betalen, maar doen het niet. Hier lijkt dus geen sprake te zijn van strategisch gedrag. Ook de groep die de gijzeling als dwangmiddel ondergaat, zou nader kunnen worden onderzocht.

Ten slotte ziet hij nog drie mogelijke onderwerpen voor vervolgonderzoek: de inzet van dwangmiddelen in de dwangfase, de recent door het CJIB geboden betalingsregelingen en de adreskwaliteit. Heel vaak kan geen inning plaatsvinden omdat de beboete persoon niet op het opgegeven adres blijkt te wonen. Dat is onbevredigend en leidt tot onnodige kosten.

Discussie

Roland stelt op p. 28 van het onderzoek dat het onderscheid tussen niet willen en niet kunnen betalen, dat in de beleidsdiscussies een rol speelt, in de praktijk vaak moeilijk te maken is. In dit verband wijst hij onder meer op de 200.000 burgers die langdurig onvindbaar zijn. Verder pleit hij voor vervolgonderzoek naar de mensen achter de cijfers van de geregistreerde zaken. Zo zou het kunnen zijn dat 5 geregistreerde BGS-zaken te herleiden zijn tot een en dezelfde persoon. Dan volstaat dus om 1 BGS in te zetten als dwangmiddel om 5 openstaande boetes te innen.

Voorts voorspelt hij dat door het nieuwe 'zachtere' beleid (betalingsregelingen, noodstop) de doorlooptijden van de inningsprocessen langer zullen worden.

Ik besluit met een citaat (p. 70):

‘Uit die literatuur over de motieven van (niet)nalevers en (niet)betalers 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.’

Deze nuchtere, ietwat cynische constatering is typerend voor Rolands argumentatiestijl. Al zijn onderzoeken waren minutieus en degelijk, *tongue in cheek* als hij kritiek uitoefende en in een zeer heldere taal geschreven. Zijn laatste Cahier is wederom WODC-onderzoek op zijn best.

Roland stond steeds zeer kritisch tegenover de pretenties van beleidsmakers. Hij wilde uitsluitend degelijk, controleerbaar onderzoek doen. Toen ik hem eens vroeg waar deze afstandelijke overtuiging vandaan kwam, was zijn antwoord: ‘Sinds ze me vertelden dat Sinterklaas niet bestond, hecht ik alleen nog maar geloof aan falsifieerbare beweringen’.

Wij, de gemeenschap van sociaal wetenschappelijke onderzoekers van het recht, verliezen met Roland een gedreven, zeer bekwame en beminlijke collega.