



significant.

Significant

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Verzekeringsplicht motorvoertuigen

Evaluatie vermuldering WAM art 30 lid 2

Ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC

Barneveld, 29 november 2016

Referentie: MG/bv/15.273

Auteurs: Matthijs Goedvolk, Wouter Jongebreur en Jan Reitsma

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
1. Inleiding	11
1.1 Achtergrond en aanleiding	11
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	12
1.3 Onderzoeksaanpak	14
1.4 Reikwijdte	15
1.5 Leeswijzer	15
2. Achtergrond van de vermuldering	17
2.1 De vermuldering van de WAM	17
2.2 Doelstelling van de vermuldering	17
2.3 Uitgangspunten	19
2.4 Verwachte neveneffecten	20
2.5 Relevante ontwikkelingen	21
3. Praktijk van de vermuldering	27
3.1 Schets van het proces van Mulder	27
3.2 Constateren overtreding artikel 30 WAM	30
3.3 Inningstraject bij het CJIB	36
3.4 Beroep	42
3.5 Verhaalfase (zonder en met dwangbevel)	44
3.6 Dwangmiddelen fase	46
3.7 Samenvatting fases Mulder proces voor WAM	55
3.8 Kosten en werklast van het proces	55
3.9 Claims bij Waarborgfonds Motorverkeer	58
3.10 Deelconclusie praktijk van de vermuldering	59
4. WAM in vergelijking met Wahv algemeen	61
4.1 Inning van boetes is relatief laag	61
4.2 Instroom in verhaal- en dwangfases is relatief hoog	62
4.3 Betalingsgedrag in verhaal- en dwangfases verschilt sterk	63
4.4 Deelconclusie	64
5. Kenmerken van onverzekerden	65
5.1 Kenmerken van het voertuig	65
5.2 Kenmerken van de kentekenhouders	69
5.3 Vervolgcontroles	72
5.4 Kenmerken onverzekerden op basis van CJIB informatie	73
5.5 WAM-boeteDeelconclusie	76
6. Segmentatiestudie van onverzekerden	77
6.1 Toelichting op de methode	77
6.2 Inning boete binnen een jaar	78
6.3 Vervolgconstatering	81
6.4 Deelconclusie	83

7.	Toekomstverkenning	84
7.1	Heroverwegen van de strafrechtelijke afdoening	84
7.2	Realiseren meer differentiatie in de afdoening van feiten	85
7.3	Voorkomen van onverzekerde voertuigen	86
7.4	Onderzoek naar/vanuit het perspectief van de betrokkene is raadzaam	86
7.5	Onderzoek de mogelijkheden voor het oplossen van schuldenproblematiek	87
7.6	Verbeteren of vereenvoudigen van het proces	87
8.	Conclusie	89
8.1	De doelstelling van de vermuldering is bereikt	89
8.2	Resterende onverzekerden vormen opvallende groep die inspanning vraagt	90
8.3	Er is geen strafrechtelijke afdoening bij herhaalde constatering, maar er zijn wel ontwikkelingen in de handhaving en tenuitvoerlegging	90
8.4	Risicogroepen zijn identificeerbaar voor constatering en betalingsgedrag	91
8.5	Het onderzoek biedt suggesties voor de toekomst	92
A.	Onderzoeksverantwoording	94

Voorwoord

Motorvoertuigen dienen adequaat verzekerd te zijn wanneer zij deelnemen aan het verkeer. Deze plicht is vastgelegd in de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen (WAM). In lid 2 van artikel 30 WAM staat bovendien dat een kentekenhouder een verzekering afgesloten moet hebben voor het motorrijtuig dat in het kentekenregister is ingeschreven en te naam is gesteld. Sinds medio 2011 wordt de verzekeringsplicht gehandhaafd conform de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (beter bekend als de wet Mulder). Dit wordt ook wel de 'vermuldering van de WAM' genoemd. Het onderhavige onderzoek is gericht op de evaluatie van deze vermuldering. In opdracht van het WODC heeft Significant deze vermuldering geëvalueerd. Wij hebben met veel plezier gewerkt aan dit interessante onderzoek naar dit complexe en maatschappelijk relevante onderwerp. In de voorliggende rapportage doen wij verslag van het onderzoek.

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van vele personen en organisaties. In dit voorwoord willen we een ieder die ons heeft geholpen hartelijk bedanken. Vanuit de ketenpartners (met name RDW, CJIB, CVOM, Politie, DJI en rechtspraak) en de beleidsdirecties van het ministerie is royale medewerking verleend aan het onderzoek. Bijzondere dank zijn wij verschuldigd aan het CJIB en het RDW die een substantiële inspanning hebben gepleegd om ons voor de evaluatie te voorzien van de vele benodigde cijfermatige informatie over onverzekerde voertuigen en de afhandeling daarvan in de handhaving en tenuitvoerlegging. De positief-kritische invulling die alle partijen hebben gegeven aan hun bijdrage was zeer waardevol.

De begeleidingscommissie danken wij voor haar constructieve rol bij de opzet, uitvoering en rapportage van het onderzoek. Wij danken de leden hartelijk voor hun bijdrage en de prettige samenwerking. De begeleidingscommissie bestond uit:

- a. De heer prof. dr. H. Elffers (NSCR, voorzitter);
- b. De heer drs. F. Willemsen (Ministerie van Veiligheid en Justitie - WODC, projectbegeleider);
- c. De heer mr. W.E. Zandbergen, mevrouw mr. C.E. van Dijk en de heer mr. M.M. van den Brink (CJIB)
- d. Mevrouw drs. S.A. Graaf (Ministerie van Veiligheid en Justitie - Directie Sanctietoepassing en Jeugd;
- e. Mevrouw drs. C.J. Maas, (Ministerie van Veiligheid en Justitie - Directie Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding)
- f. Mevrouw C.J. van Vliet en mevrouw M.J.H. Derks. (Ministerie van Veiligheid en Justitie – Directoraat Generaal Politie);
- g. Mevrouw drs. M. Blom (Ministerie van Veiligheid en Justitie - WODC).

Wij hopen van harte dat de resultaten van het onderzoek goede aanknopingspunten bieden voor de invulling van de handhaving van de verzekeringsplicht voor motorvoertuigen in de toekomst.

Namens het onderzoeksteam,

Jan Reitsma, projectleider

Samenvatting

01 Onverzekerd rijden kan bij een ongeval leiden tot niet-vergoede schade van slachtoffers. Daarom is het onverzekerd rijden met een motorrijtuig strafbaar op basis van artikel 30 van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen (WAM). In lid 2 van artikel 30 WAM staat bovendien dat een kentekenhouder een verzekering afgesloten moet hebben voor het motorrijtuig dat in het kentekenregister is ingeschreven en te naam is gesteld; dat staat dus los van of er daadwerkelijk in het voertuig is gereden. In het onderhavige onderzoek staat de handhaving van deze verzekeringsplicht centraal. Voor 1 juli 2011 werd de verzekeringsplicht met een strafrechtelijke aanpak gehandhaafd, sinds die datum wordt de verzekeringsplicht gehandhaafd conform de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wahv). Dit wordt ook wel de 'verMuldering van de WAM' genoemd. Het onderzoek is gericht op de evaluatie van deze verMuldering.

Achtergrond

02 Tot medio 2011 controleerde de Dienst voor Wegverkeer (RDW) steekproefsgewijs of er sprake was van een overtreding, door middel van bestandsvergelijking tussen het Centraal Register WAM en het kentekenregister. Als de RDW constateerde dat er sprake was van het ontbreken van een verzekering en de kentekenhouder vervolgens niet kon aantonen toch verzekerd te zijn geweest op de controledatum, dan werd de boete via het strafrecht afgehandeld. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) stuurde namens het OM een transactievoorstel (met een acceptgiro). Als in reactie op dit transactievoorstel niet werd betaald, bracht het OM de zaak aan bij de Kantonrechter. Door het grote aantal overtreders (243.000 onverzekerde voertuigen¹) en de beperkte zittingscapaciteit bij de kantonrechter was handhaving van het wetsartikel slechts gedeeltelijk mogelijk (jaarlijks 63.500 gehandhaafde overtredingen²).

03 Op 1 juli 2011 is de in de vorige paragraaf genoemde wet in werking getreden en is de WAM daarmee VerMulderd. Iedereen die gedurende enige tijd een motorrijtuig (auto, motor, bromfiets) met een Nederlands kenteken in bezit heeft maar niet (WAM) verzekerd is, krijgt een vorderingsbrief van de RDW met het verzoek aan te tonen dat de auto verzekerd is (en niet zoals in het verleden maar een kwart van de onverzekerden). Als de kentekenhouder dat niet doet, krijgt deze automatisch een boete die door het CJIB wordt geïnd. Het CJIB kan, als de boete ook na eerste en tweede aanmaning niet wordt betaald, diverse (dwang-)middelen inzetten zoals een deurwaarder, invordering van het rijbewijs, buitengebruikstelling van het voertuig en/of gijzeling. De betrokkene kan in beroep gaan, maar moet daar dan zelf het initiatief toe nemen (en zal niet, zoals in het verleden, bij niet betalen automatisch voor de rechter komen).

Doel en aanpak van de evaluatie

04 Het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft, evenals de ketenorganisaties, behoefte aan inzicht in de huidige stand van zaken met betrekking tot de verMuldering van de WAM en heeft daarom besloten een

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 438 nr. 2 en 3.

² Het gaat hier om de overtredingen waarbij wordt opgetreden met het oog op de handhaving van de wet. Met de term 'gehandhaafde overtredingen' sluiten wij aan bij de terminologie zoals die door betrokken ketenpartners wordt gehanteerd.

evaluatie uit te laten voeren onder verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Onderzoeks- en adviesbureau Significant heeft van het WODC de opdracht gekregen om een onderzoek uit te voeren dat dit inzicht kan verschaffen.

- 05 Het doel van de evaluatie is te onderzoeken:
- a. In hoeverre het onderbrengen van artikel 30 van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorvoertuigen (WAM) onder de Wahv heeft geleid tot het bereiken van de gestelde doelen;
 - b. In hoeverre en in welke mate zich (schadelijke) neveneffecten voordoen voor diverse betrokkenen;
 - c. Met welke verbeteringen eventueel op efficiënte wijze het aantal onverzekerde motorvoertuigen verder teruggebracht kan worden en schade door neveneffecten (indien deze zich voordoen) kan worden beperkt.
- 06 Met het oog op deze doelstelling zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:
- a. Kwalitatieve onderzoeksmethoden:
 - i. Deskresearch: het bestuderen van relevante wetgeving en andere artikelen over dit onderwerp;
 - ii. Interviews: het voeren van een aantal semigestructureerde interviews met betrokken ketenpartners;
 - iii. Groepsbijeenkomst: in een groepsbijeenkomst zijn de verbetermogelijkheden besproken met de verschillende ketenpartners;
 - b. Kwantitatieve onderzoeksmethoden:
 - i. Gegevensanalyse: gegevens van het CJIB en de RDW zijn gekoppeld en geanalyseerd om inzicht te krijgen in de kenmerken van de onverzekerden en hun betaalgedrag. Deze worden ook vergeleken met geregistreerde kentekens in het algemeen (op basis van het kentekenregister) en de overige Mulderboetes (op basis van het statistisch jaarboek van het CJIB);
 - ii. Segmentatiestudie om vast te stellen of er relevante groepen van onverzekerden te identificeren zijn binnen de doelpopulatie in relatie tot het betalingsgedrag en de kans op een vervolgonconstatering.

Bevindingen

07 De doelstelling van de vermuldering van artikel 30 lid 2 van de WAM is bereikt met een sterke daling van het aantal onverzekerde voertuigen. Daarbij hebben zich echter wel enkele opvallende neveneffecten voorgedaan, waarop deels reeds maatregelen zijn genomen. De resterende onverzekerde voertuigen blijven in handhaving en tenuitvoerlegging aandacht vragen voor de toekomst.

De doelstelling van de vermuldering is bereikt

08 Het aantal onverzekerde motorrijtuigen dat onder de registercontrole valt is sterk verminderd van ruim 200.000 op peilmomenten vlak voor vermuldering naar minder dan 100.000 voertuigen op peilmomenten vanaf 2013. Reeds vóór vermuldering is door het versturen van een aankondigingsbrief ongeveer de helft van deze daling gerealiseerd. Voor onverzekerde voertuigen wordt een gedoogperiode gehanteerd, voordat over wordt gegaan tot daadwerkelijke handhaving. Rekening houdend met deze gedoogperiode, schommelt het

aantal te handhaven onverzekerde voertuigen op peilmomenten in 2015 tussen de 40.000 en 50.000 voertuigen.

09 De beoogde volledige handhaving is gerealiseerd zonder dat de strafrechtsketen - het OM en de ZM - hiermee evenredig zwaarder is belast. Door de toepassing van het bestuursrecht wordt een groot deel van de in de handhaving geconstateerde overtredingen nu zonder directe inzet van OM en ZM afgehandeld. Wel is door de intensivering van de handhaving het aantal zaken dat behandeling vanuit OM en ZM vergt, sterk toegenomen: de aantallen zijn in absolute zin verdubbeld door beroep en vordering gijzeling. De aard van de met de WAM samenhangende werkzaamheden is echter verschillend van die welke voorheen door OM of rechter moesten worden verricht. Hierdoor is het moeilijk een directe vergelijking te maken van de werklast van OM en ZM voor en na de vermuldering.

10 Het absolute aantal zaken voor OM en ZM is toegenomen. De volledige, geïntensiveerde handhaving is echter wel gerealiseerd met een per constatering verhoudingsgewijs lagere belasting van OM en ZM. De strafrechtsketen is ontlast in de zin dat er geen strafrechtelijke afdoening meer plaatsvindt (voorheen ongeveer 50.000 zaken per jaar) en dat het grootste deel van de zaken door de vermuldering buiten OM en ZM om kunnen worden afgehandeld. Daar staat echter tegenover dat er andere werkzaamheden voor terug zijn gekomen in de vorm van een stroom aan procedures voor beroep en gijzelingen, wat aanvankelijk om grotere aantallen zaken ging dan voor vermuldering. Het aantal beroepen is in de loop van de jaren echter gedaald tot ongeveer 30.000 zaken per jaar. Het aantal aangevraagde gijzelingen nam aanvankelijk sterk toe, maar sinds medio 2015 is het aantal aangevraagde gijzelingen aanzienlijk lager. Deze daling houdt verband met de meer kritische beoordeling vanuit de rechtspraak en de zich ontwikkelende maatschappelijke discussie. De werkwijze voor gijzelingen wordt inmiddels echter aangepast, het OM streeft er daarbij naar alleen vorderingen gijzeling in te dienen voor personen die wel kunnen betalen, maar dat niet willen. Met de uitrol van de nieuwe werkwijze neemt het aantal gijzelingsverzoeken inmiddels weer toe.

11 Elders is echter juist meer werk ontstaan in de vorm van:

- a. Een verviervoudiging van de volledige registercontrole door RDW (ongeveer 250.000 in 2014).
- b. Afhandeling van uit de registercontrole voortkomende boetes door CJIB (ongeveer 192.000 in 2014).
- c. Toepassing van dwangmiddelen buitengebruikstelling en gijzeling:
 - i. Deze dwangmiddelen vergen aanzienlijk meer inzet van de politie (in 2014 ongeveer 66.000 gevallen) terwijl de inzet van de politie voor de WAM voorheen beperkt was.
 - ii. Bij buitengebruikstellingen is tevens de Dienst Domeinen betrokken.
 - iii. Voor DJI heeft de vermulderingen geleid tot een stroom aan gijzelingen (ongeveer 5.500 in 2014), wat een veelvoud is van de mate waarin voor vermuldering vrijheidsstraffen en vervangende hechtenis werden toegepast.

Resterende onverzekerden vormen opvallende groep die inspanning vraagt

12 De resterende onverzekerden (in 2015 tussen variërend tussen de 40.000 en 50.000 te handhaven voertuigen) vormen een opvallende groep, zoals blijkt uit een aantal kenmerken:

- a. Het betalingsgedrag op de WAM-boetes blijft sterk achter bij de Wahv-boetes in het algemeen. Nog niet de helft betaalt de WAM-boete binnen een jaar, terwijl dit bij de Wahv-boetes in het algemeen rond de

95% ligt. Dit uit zich ook in het relatief grote aandeel van WAM-boetes in de verhaal-en dwangfases. De WAM-boetes (ongeveer 192.000 tot 331.000 per jaar) vormden door de jaren heen enkele procenten (1,9% tot 3,4%) van de totale instroom aan Wahv-boetes. In het piekjaar 2013 betrof de instroom in verhaal met dwangbevel en opdracht buitengebruikstelling echter voor bijna een derde WAM-boetes, terwijl de instroom voor invorderen rijbewijs, opdracht gijzeling en opdracht dwang pro forma ongeveer voor een kwart uit WAM-boetes bestond. Hiermee samenhangend vormde de stroom aan WAM-boetes ook een belangrijke component in de problematiek rond gijzelingen. De effectiviteit van de toegepaste verhaal- en dwangmaatregelen voor de inning van de boetes blijft in de WAM-stroom achter bij de Wahv in het algemeen, met uitzondering van opdrachten voor gijzeling. De ketenpartners hebben derhalve voor de WAM-boetes in de dwangfases een grote inspanning gepleegd, die bij deze debiteuren relatief minder vaak tot betaling heeft geleid;

- b. Er is sprake van een hoge mate van herhaalde constateringen en deze kentekenhouders hebben veelal ook nog een of meer openstaande boetes. Het aandeel herhaalde constateringen blijkt uit het feit dat sinds 2012 ruim de helft van de WAM-boetes is opgelegd aan kentekenhouders die reeds eerder een WAM-boete ontvingen. Bij deze herhaalde constateringen staat in 85% van de gevallen een van de voorgaande boetes nog open. De wijze van handhaving speelt hierin ook een rol. De registercontrole zorgt voor een volledige pakkans waarop een hoge initiële boete volgt. Indien betrokkene niet adequaat reageert, volgen verhogingen waardoor de boete verder oploopt en door de periodieke registercontrole ontstaat een automatische stapeling van boetes.

Er is geen strafrechtelijke afdoening bij herhaalde constatering, maar er zijn wel ontwikkelingen in de handhaving en tenuitvoerlegging

13 Er is geen invulling gegeven aan de toezegging aan de Tweede Kamer voor een strafrechtelijke afhandeling van herhaalde constateringen. Over de mogelijkheden voor en wenselijkheid van strafrechtelijke handhaving bestaan verschillende inzichten vanuit de ketenpartners. Er zijn mogelijkheden gesignaleerd dat bij constatering door de RDW voor een incidentele constatering binnen Mulder wordt afgehandeld terwijl bij herhaalde constatering strafrechtelijk kan worden gehandhaafd. Tegelijk zijn twijfels geuit bij de wenselijkheid van een dergelijk hybride systeem. Binnen de Mulder-systematiek worden beperkingen gezien voor een recidiveregeling in de onherroepelijkheid van het eerdere feit, stapeling van feiten en overdracht van lopende zaken naar het strafrecht. Eventuele strafrechtelijke handhaving van herhaalde constatering vergt daarom een zorgvuldige invulling en kent zowel voor- als nadelen. Enerzijds biedt de strafrechtelijke route de mogelijkheden voor een meer gedifferentieerde aanpak met weging van persoonlijke omstandigheden en andere straffen, zoals een taakstraf of hechtenis. Anderzijds kan strafrechtelijke afdoening op dit moment nog niet zo efficiënt worden ingericht als het Mulder-proces, waarmee de belasting voor OM (en ZM) kan toenemen.

14 De afgelopen jaren is het beleidsterrein echter wel in beweging en is er meer oog voor maatschappelijk verantwoord innen. Dit uit zich in verschillende initiatieven (en pilots), met name gericht op de tenuitvoerlegging:

- a. Pilot schrijnende gevallen die is uitgemond in een multidisciplinair team bij het CJIB dat maatwerk levert voor mensen die niet kunnen betalen;
- b. De mogelijkheid van betalen in termijnen is geïntroduceerd;

- c. Proportionele toepassing van gijzeling. Gijzeling is geen standaard dwangmiddel meer, maar wordt enkel nog aangevraagd bij de rechtbank wanneer aannemelijk gemaakt kan worden dat betrokkene niet wil betalen. De toepassing van gijzelingen is sindsdien sterk afgenomen;
- d. Uitbreiding van de mogelijkheden voor beëindiging van de inning van de boete met een minnelijke regeling;
- e. Meer coulance bij kleine afwijkingen of verschrijvingen;
- f. De RDW is een pilot gestart om contact te leggen met de kentekenhouder bij de derde constatering;
- g. Voor buitengebruikstelling van het voertuig is een pilot gestart voor de toepassing van wielklemmen (in plaats van wegslepen).

Risicogroepen zijn identificeerbaar voor constatering en betalingsgedrag

15 Op basis van de analyses blijken bepaalde groepen voertuigen en kentekenhouders een verhoogde kans te hebben op een constatering van een onverzekerd voertuig in vergelijking tot de samenstelling van het kentekenregister in het algemeen. Risicogroepen zijn kentekenhouders:

- a. Van bromfietsen;
- b. Van voertuigen tussen de elf en twintig jaar;
- c. Van voertuigen na afloop van een bijzondere status, zoals schorsing of diefstal;
- d. Die natuurlijke personen zijn;
- e. Jonger dan 46 jaar in het algemeen en kentekenhouders jonger dan 26 jaar in het bijzonder.

16 Vervolgconstatering is een teken dat het voertuig na constatering niet is verzekerd of anderszins een adequate actie is ondernomen waardoor de verzekeringsplicht voor de kentekenhouder vervalt (zoals: schorsen, verkopen of slopen van het voertuig).

17 Uit de segmentatiestudie naar te identificeren risicogroepen blijkt een verhoogde kans op een vervolgonconstatering (binnen zes maanden) bij:

- a. Personen met openstaande boetes of straffen in de registers van het CJIB;
- b. Bromfietsen;
- c. Personen die reeds meerdere WAM-constateringen of boetes hebben ontvangen;

De kans op vervolgonconstatering is in het bijzonder hoog wanneer een combinatie van bovenstaande kenmerken aanwezig is.

18 Ten slotte zijn in de segmentatiestudie risicogroepen ten aanzien van betalingsgedrag na de boete geïdentificeerd. Minder goed betaalgedrag (binnen twaalf maanden) is zichtbaar bij:

- a. Personen met openstaande boetes of straffen bij het CJIB;
- b. Personen met eerdere WAM-boetes (in het bijzonder als deze nog open staan).

19 Beter betaalgedrag (binnen twaalf maanden) is zichtbaar bij de volgende groepen:

- a. Na eerste overtreding;
- b. Na afloop van schorsing;
- c. Natuurlijke personen;
- d. Bezitters van een rijbewijs.

Het onderzoek biedt suggesties voor de toekomst

20 Uit de bespreking van de resultaten van het onderzoek en de visie op de toekomst met vertegenwoordigers van de ketenpartners en externe deskundigen komt een aantal aspecten en suggesties naar voren voor de toekomst:

- a. Heroverweging van de strafrechtelijke afdoening voor de afdoening van artikel 30 lid 2 van de WAM. Een dergelijke heroverweging is ook in lijn is met uitspraken van de minister in de Tweede Kamer voorafgaand aan de vermuldering³. Het aantal onverzekerde voertuigen is sterk gedaald en tegelijk resteert een groep waarin in hoge mate sprake is van herhaalde constatering en een problematisch inningstraject van de opgelegde boete. In het strafrecht is weging van de persoonlijke omstandigheden mogelijk en kan als alternatief voor een boete bijvoorbeeld een taakstraf of een vrijheidsstraf worden opgelegd. Invulling hiervan vergt nader onderzoek naar de mogelijkheden, beperkingen en consequenties van strafrechtelijke afdoening voor alle constateringen, enkel de herhaalde constateringen of specifieke risicogroepen. Hierbij is het van belang het bredere perspectief van ontwikkelingen rond de OM strafbeschikking, en een progressief boetestelsel in ogenschouw te nemen;
- b. Verkennen en verder vormgeven van een gedifferentieerde aanpak in de constatering en afdoening van overtredingen. Persoonlijk contact bij risicogroepen (met herhaalde constatering en/of nog openstaande sancties) kan helpen om problemen op te sporen en op te lossen. Van belang is dat bij het persoonlijk contact ook daadwerkelijk een gedifferentieerde aanpak geleverd kan worden;
- c. Voorkomen van nieuwe instroom van onverzekerde voertuigen. Bij tenaamstelling en (verlopen van) schorsing kan mogelijk een directe koppeling worden gemaakt met de verzekeraars, zodat dit door de kentekenhouders niet vergeten kan worden. De informatie positie van de RDW kan worden verbeterd met betrekking tot de status en uitkomst van eerdere boetes en een verplichtingssignaal op basis van openstaande zaken bij het CJIB. Meer informatie kan een differentiatie in aanpak richting geven en onnodige stapeling van boetes voorkomen;
- d. Onderzoek uitvoeren naar het perspectief van de burger. Beter inzicht in de doelgroep is van belang om de handhaving te optimaliseren en een gedifferentieerde aanpak verder vorm te geven. Voor een deel van de doelgroep lijkt de huidige wijze van handhaving in beperkte mate effectief en kan individuele problematiek juist verergeren;
- e. Voor een deel van de doelgroep wordt achterliggende schuldenproblematiek gesignaleerd waarvan zowel de oorzaak als de oplossing grotendeels buiten de handhavingsketen ligt. Het is van belang schuldenproblematiek als maatschappelijk probleem te adresseren en de ontwikkelingen daarin mee te nemen in de optimalisatie van de handhaving van de verzekeringsplicht en het vormgeven van differentiatie daarbinnen. Dit kan bijvoorbeeld door betrokkenen actief te wijzen op schuldhelpverlening of in voorkomende gevallen kan de Officier van Justitie onderbewindstelling vorderen;

Het standaardproces kan op onderdelen opnieuw worden gezien. Het onderzoek naar de WAM brengt naar voren dat deze zaken een substantieel deel vormen van de Wahv-zaken die in verhaal- en dwangfases komen (in 2013 oplopend tot bijna een derde van deze zaken). Genoemde aandachtspunten zijn: de hoogte van de boete, de zekerheidsstelling voor beroep bij de kantonrechter, explicieter communiceren van verhaal- en dwangmaatregelen, mogelijkheden van schuldhelpverlening, en herhaalde beschikkingen.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 nr. 3.

1. Inleiding

21 Dit hoofdstuk bevat de achtergrond en aanleiding van het onderzoek. Verder gaan we in dit hoofdstuk in op de onderzoeksvragen en -methodologie.

1.1 Achtergrond en aanleiding

22 Onverzekerd rijden kan bij een ongeval leiden tot niet-vergoede schade van slachtoffers. Daarom is het onverzekerd rijden met een motorrijtuig strafbaar op basis van artikel 30 van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen (WAM). In lid 2 van artikel 30 WAM staat bovendien dat een kentekenhouder een verzekering afgesloten moet hebben voor het motorrijtuig dat in het kentekenregister is ingeschreven en te naam is gesteld; dat staat dus los van of er daadwerkelijk met het voertuig wordt gereden.

23 Tot medio 2011 controleerde de Dienst voor Wegverkeer (RDW) steekproefsgewijs of er sprake was van een overtreding, door middel van bestandsvergelijking tussen het Centraal Register WAM en het kentekenregister. Als de RDW constateerde dat er sprake was van het ontbreken van een verzekering en de kentekenhouder vervolgens niet kon aantonen toch verzekerd te zijn geweest op de controledatum, dan werd de boete via het strafrecht afgehandeld. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) stuurde namens het OM een transactievoorstel (met een acceptgiro). Als in reactie op dit transactievoorstel niet werd betaald, bracht het OM de zaak aan bij de Kantonrechter. Door het grote aantal overtreders (243.000 onverzekerde voertuigen⁴) en de beperkte zittingscapaciteit bij de kantonrechter was handhaving van het wetsartikel slechts gedeeltelijk mogelijk (jaarlijks 63.500 gehandhaafde overtredingen⁵).

24 Het grote aantal overtreders en de beperkte handhaving werden gezien als een onwenselijke situatie. Daarom is in 2010 een wetsvoorstel ingediend om de handhaving van artikel 30 lid 2 van de WAM onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wahv) te brengen⁶. De doelstelling van de wet is om de handhaving te intensiveren en de belasting van de strafrechtssketen te verminderen. De handhaving moet worden geïntensiveerd zodat het aantal onverzekerde motorrijtuigen daalt van 243.000 tot minder dan de helft daarvan.⁷ Volledige handhaving zou de strafrechtssketen sterk belasten. Door de WAM⁸ onder de Wahv te laten vallen - dit wordt ook wel de 'vermuldering van de WAM' genoemd -, wordt de belasting voor de strafrechtssketen beperkt, aldus de memorie van toelichting. Daarbij wordt opgemerkt dat 'deze overtreding zich leent voor administratiefrechtelijke afdoening aangezien het gaat om een eenvoudig, op basis van een landelijk register te constateren feit, dat altijd - ook in geval van recidive - met enkel een geldboete kan worden afgedaan'. In de behandeling in de Kamer is toegezegd dat er beleid zal worden opgesteld om bij herhaalde constatering strafrechtelijke vervolging toe te passen.⁹ Daarnaast is toegezegd dat

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 438 nr. 2 en 3.

⁵ Het gaat hier om de overtredingen waarbij wordt opgetreden met het oog op de handhaving van de wet. Met de term 'gehandhaafde overtredingen' sluiten wij aan bij de terminologie zoals die door betrokken ketenpartners wordt gehanteerd.

⁶ Zie voetnoot 1.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 nr. 6.

⁸ Waar dit rapport korthedshalve spreekt van de WAM, wordt bedoeld op de WAM artikel 30 lid 2, tenzij anders is vermeld.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438, nr. 6.

wanneer het aantal overtredingen van de verzekeringsplicht zodanig is afgenomen dat deze ook effectief binnen het strafrecht kunnen worden afgehandeld, de overtreding weer primair strafrechtelijk zal worden afgedaan.¹⁰

25 Op 1 juli 2011 is de in de vorige paragraaf genoemde wet in werking getreden en is de WAM daarmee VerMulderd. Iedereen die gedurende enige tijd een motorrijtuig (auto, motor, bromfiets) met een Nederlands kenteken in bezit heeft maar niet (WAM) verzekerd is, krijgt een vorderingsbrief van de RDW met het verzoek aan te tonen dat de auto verzekerd is (en niet zoals in het verleden maar een kwart van de onverzekerden). Als de kentekenhouder dat niet doet, krijgt deze automatisch een boete die door het CJIB wordt geïnd. Het CJIB kan, als de boete ook na eerste en tweede aanmaning niet wordt betaald, diverse (dwang-)middelen inzetten zoals een deurwaarder, invordering van het rijbewijs, buitengebruikstelling van het voertuig en/of gijzeling. De betrokkene kan in beroep gaan, maar moet daar dan zelf het initiatief toe nemen (en zal niet, zoals in het verleden, bij niet betalen automatisch voor de rechter komen).

26 Diverse partijen maken zich zorgen over de manier waarop wordt omgegaan met personen die boetes niet betalen. Dit heeft betrekking op de Wahv in zijn algemeenheid, maar raakt daarmee ook aan de WAM. De Raad voor de rechtspraak maakt zich zorgen om een toename van het aantal gijzelingsverzoeken¹¹; al relateert de Raad dat niet specifiek aan de vermuldering van de WAM. De Nationale Ombudsman benoemt in de jaarbrief aan het CJIB over 2013¹² dezelfde problematiek en maakt wel de koppeling met de vermuldering van de WAM. Inmiddels zijn verschillende maatregelen genomen. Dit komt later in deze rapportage, gegeven de relatie met de WAM, uitgebreider aan de orde.

27 Het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft behoefte aan inzicht in de huidige stand van zaken met betrekking tot de vermuldering van de WAM en heeft daarom besloten een evaluatie uit te laten voeren onder verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Onderzoeks- en adviesbureau Significant heeft van het WODC de opdracht gekregen om een onderzoek uit te voeren dat dit inzicht kan verschaffen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

- 28 Het doel van de evaluatie is te onderzoeken:
- In hoeverre het onderbrengen van artikel 30 van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorvoertuigen (WAM) onder de Wahv heeft geleid tot het bereiken van de gestelde doelen;
 - In hoeverre en in welke mate zich (schadelijke) neveneffecten voordoen;
 - Met welke verbeteringen eventueel op efficiënte wijze het aantal onverzekerde motorvoertuigen verder teruggebracht kan worden en schade door neveneffecten (indien deze zich voordoen) kan worden beperkt.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438, nr. 6.

¹¹ Zie: <https://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Rechtters-bezorgd-over-toename-van-verzoeken-tot-gijzeling.aspx> en <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Nieuws/Pages/Nog-steeds-zorgen-bij-rechtters-om-vastzetten-mensen-vanwege-boetes-.aspx>.

¹² Jaarbrief, 25 maart 2014, Kenmerk: No 2014/095 U.

29 Met het oog op deze doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Deel I: Doelstelling, realisatie en neveneffecten

1. Wat waren de beoogde doelen (zowel directe doelen als beoogde maatschappelijke gevolgen) van de vermuldering van artikel 30 WAM en in hoeverre zijn deze doelen gerealiseerd?
2. Welke (mogelijke) neveneffecten zijn te onderscheiden en in hoeverre zijn deze ook manifest geworden?
3. Welke relevante ontwikkelingen, die verband houden met de vermuldering van de WAM, hebben zich in de periode van medio 2011 tot medio 2015 voorgedaan?

Deel II: Analyse van de keten

4. Hoeveel WAM zaken worden in totaal per jaar door de keten verwerkt? Hoe ziet het verloop van het aantal WAM zaken er per procesfase uit? Hoeveel stromen door naar een nieuwe fase?
5. Hoeveel WAM zaken staan per procesfase gemiddeld open?
6. Wat zijn de kosten per WAM zaak, uitgesplitst naar procesfase?
7. Op welke plekken in de keten doen zich de grootste problemen voor in termen van doorlooptijd, belasting voor de keten, en kosten? Waardoor treden deze problemen op?
8. Hoe groot is het aantal herhaalde constatering en wat gebeurt daarmee?
9. Zijn er duidelijke afspraken tussen ketenpartners over de wijze van handhaving?

Deel III: Analyse onverzekerden en segmentatiestudie

10. Hoe ziet de groep onverzekerden eruit (harde kern, wisselende groep, et cetera)?
11. Zijn er, op basis van andere kenmerken, groepen te onderscheiden binnen de populatie WAM-boetes, bijvoorbeeld naar type voertuig (auto of bromfiets), naar aantal 30 WAM overtredingen (herhaalde constatering) of naar het totaal aantal Wahv overtredingen?
12. Kwamen de onverzekerden enkel in contact met justitie vanwege 30 WAM of begingen zij in de betreffende periode meerdere en ook andere overtredingen of delicten?
13. Is het inningspercentage van de 30 WAM zaken lager dan het inningspercentage bij andere Wahv-zaken? Zo ja, zijn er kenmerken die (deels) verklaren waarom de boetes moeilijk inbaar zijn (denk bijvoorbeeld aan persoonskenmerken zoals geslacht of leeftijd)?
14. Indien er sprake is van een bepaalde groep die 30 WAM-boetes minder goed betaalt, wat betekent dit voor andere financiële sancties? Betalen zij die ook minder goed? Zo ja, om welke financiële sancties gaat het? Welke nadelige effecten treden hierdoor op?
15. Zijn de geconstrueerde segmenten/groepen bruikbaar voor de verbetering van de handhaving WAM (denk bijvoorbeeld aan een maatwerk aanpak voor bepaalde groepen)?

Deel IV: Uitkomsten en verbeteringen

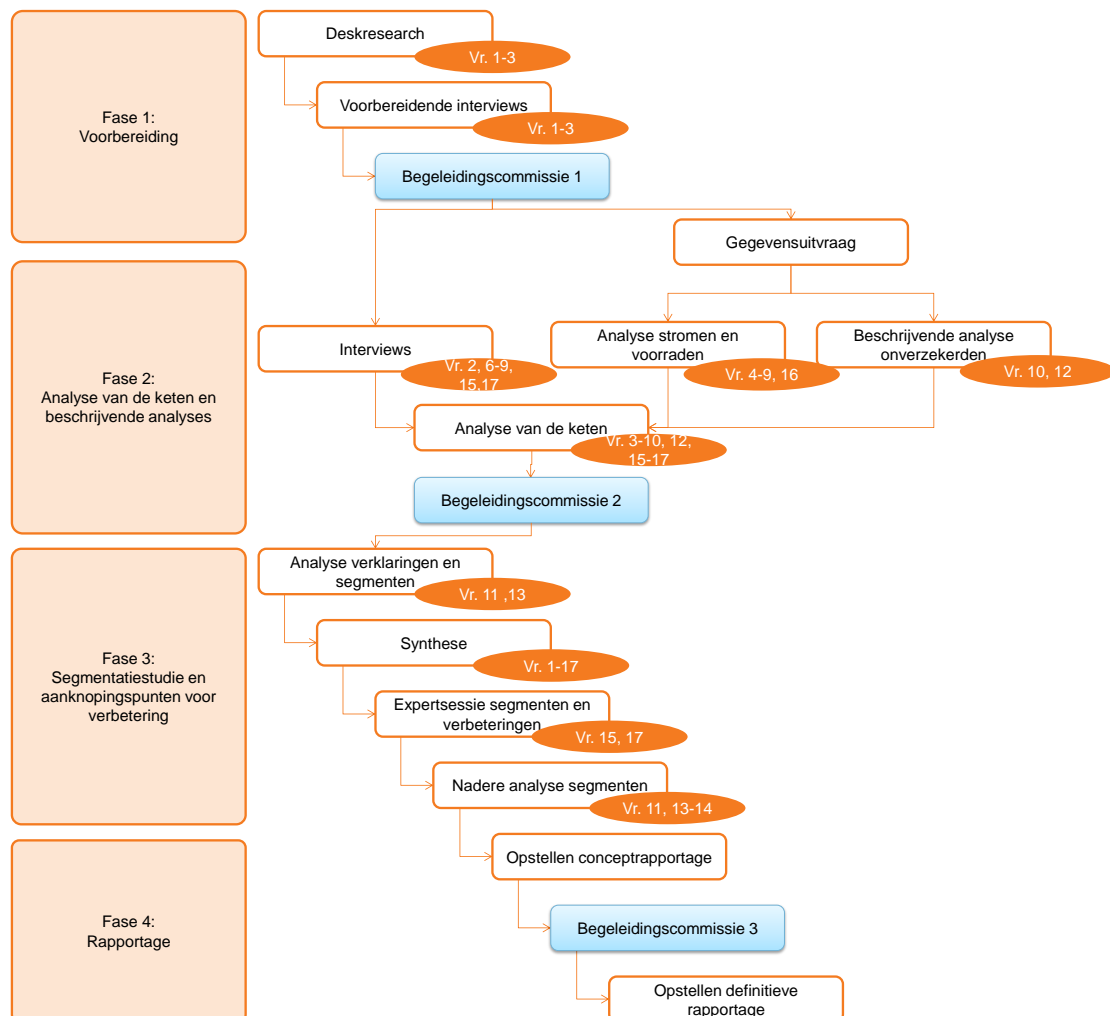
16. Zijn de beoogde doelen gerealiseerd?
17. Op welke manier kunnen eventuele ketenproblemen en problematische neveneffecten - gegeven de uitkomsten van deel II en III - opgelost worden?

1.3 Onderzoeksaanpak

30 Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van de onderzoeksaanpak. Te zien is dat we diverse onderzoeksmethoden gebruiken:

- a. Kwalitatieve onderzoeksmethoden:
 - i. Deskresearch: het bestuderen van relevante wetgeving en andere artikelen over dit onderwerp;
 - ii. Interviews: het voeren van een aantal semigestructureerde interviews met betrokken ketenpartners. Zie bijlage A voor een lijst van gesprekspartners;
 - iii. Groepsbijeenkomst: in een groepsbijeenkomst zijn de verbetermogelijkheden met de verschillende ketenpartners. Zie bijlage A.2 voor een lijst met aanwezigen;
- b. Kwantitatieve onderzoeksmethoden:
 - iii. Gegevensanalyse: gegevens van het CJIB en de RDW zijn gekoppeld en geanalyseerd om inzicht te krijgen in de kenmerken van de onverzekerden en hun betaalgedrag. Deze worden ook vergeleken met geregistreerde kentekens in het algemeen (op basis van het kentekenregister) en de overige Mulderboetes (op basis van het statistisch jaarboek van het CJIB);
 - iv. Segmentatiestudie om vast te stellen of er relevante groepen van onverzekerden te identificeren zijn binnen de doelpopulatie in relatie tot het betalingsgedrag. Als methode voor de segmentatiestudie gebruiken wij 'regression tree' analyse¹³. Deze methode identificeert groepen van cases op basis van combinaties van kenmerken (bekend vanuit CJIB en RDW) die samenhangen met inning van boetes.

¹³ Zie bijvoorbeeld: Hothorn T, Hornik K, Zeileis A (2006). Unbiased Recursive Partitioning: A Conditional Inference Framework. *Journal of Computational and Graphical Statistics*, 15(3), 651-674.



Figuur 1. Schematische weergave van de onderzoeksaanpak

1.4 Reikwijdte

31 Een belangrijke beperking van dit onderzoek is dat, in overleg met de opdrachtgever, vanwege de aard van de onderzoeksvragen is gekozen om burgers niet direct bij dit onderzoek te betrekken. Dat heeft tot gevolg dat het perspectief van de burger niet uit de eerste hand is meegenomen in dit onderzoek. In de gesprekken met de verschillende ketenpartners is wel specifiek aandacht besteed aan de burger; ook geeft het rapport van de Nationale ombudsman een beeld van hoe de burger een 30 WAM-boete kan ervaren.

1.5 Leeswijzer

32 Het vervolg van deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de achtergrond van de vermuldering geschetst in de aanloop naar het wetsvoorstel en komen de verwachte neveneffecten en relevante ontwikkelingen in de periode na vermuldering aan de orde. Hoofdstuk 3 gaat in op de handhavingspraktijk van de vermuldering waarbij per stap in de handhaving het proces, de ontwikkeling in de tijd en de kwalitatieve bevindingen worden beschreven. Hoofdstuk 4 maakt een vergelijking van de handhavingsfases in de WAM met die van de Wahv in het algemeen. Hoofdstuk 5 geeft een beschrijving van

constateringen van en boetes voor onverzekerde voertuigen aan de hand van kenmerken van het voertuig, de kentekhouder, herhaalde constatering en overige bekende openstaande sancties van betreffende kentekhouders. Hoofdstuk 6 presenteert de resultaten van de segmentatiestudie naar risicoprofielen voor de inning van boetes en de kans op vervolconstatering. Hoofdstuk 7 bespreekt de aanknopingspunten voor de toekomst die uit het onderzoek naar voren komen. Tenslotte geeft hoofdstuk 8 een overzicht van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek. De beantwoording van de onderzoeksvragen is als volgt verdeeld over de hoofdstukken.

Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
<i>Deel I: Doelstelling, realisatie en neveneffecten</i>	
1. Wat waren de beoogde doelen (zowel directe doelen als beoogde maatschappelijke gevolgen) van de verMuldering van artikel 30 WAM en in hoeverre zijn deze doelen gerealiseerd?	H2, H3
2. Welke (mogelijke) neveneffecten zijn te onderscheiden en in hoeverre zijn deze ook manifest geworden?	H2, H3
3. Welke relevante ontwikkelingen, die verband houden met de verMuldering van de WAM, hebben zich in de periode van medio 2011 tot medio 2015 voorgedaan?	H2, H3
<i>Deel II: Analyse van de keten</i>	
4. Hoeveel WAM-zaken worden in totaal per jaar door de keten verwerkt? Hoe ziet het verloop van het aantal WAM-zaken er per procesfase uit? Hoeveel stromen door naar een nieuwe fase?	H3
5. Hoeveel WAM-zaken staan per procesfase gemiddeld open?	H3
6. Wat zijn de kosten per WAM-zaak, uitgesplitst naar procesfase?	H3
7. Op welke plekken in de keten doen zich de grootste problemen voor in termen van doorlooptijd, belasting voor de keten, en kosten? Waardoor treden deze problemen op?	H3
8. Hoe groot is het aantal herhaalde constatering en wat gebeurt daarmee?	H3, H5
9. Zijn er duidelijke afspraken tussen ketenpartners over de wijze van handhaving?	H3
<i>Deel III: Analyse onverzekerden en segmentatiestudie</i>	
10. Hoe ziet de groep onverzekerden eruit (harde kern, wisselende groep, et cetera)?	H5
11. Zijn er, op basis van andere kenmerken, groepen te onderscheiden binnen de populatie WAM-boetes, bijvoorbeeld naar type voertuig (auto of bromfiets), naar aantal WAM-overtredingen (herhaalde constatering) of naar het totaal aantal WAHV-overtredingen?	H5, H6
12. Kwamen de onverzekerden enkel in contact met justitie vanwege 30 WAM of begingen zij in de betreffende periode meerdere en ook andere overtredingen of delicten?	H5
13. Is het inningspercentage van de WAM-zaken lager dan het inningspercentage bij andere WAHV-zaken? Zo ja, zijn er kenmerken die (deels) verklaren waarom de boetes moeilijk inbaar zijn (denk bijvoorbeeld aan persoonskenmerken zoals geslacht of leeftijd)?	H4, H6
14. Indien er sprake is van een bepaalde groep die 30 WAM-boetes minder goed betaalt, wat betekent dit voor andere financiële sancties? Betalen zij die ook minder goed? Zo ja, om welke financiële sancties gaat het? Welke nadelige effecten treden hierdoor op?	H5
15. Zijn de geconstrueerde segmenten/groepen bruikbaar voor de verbetering van de handhaving WAM (denk bijvoorbeeld aan een maatwerk aanpak voor bepaalde groepen)?	H6, H7
<i>Deel IV: Uitkomsten en verbeteringen</i>	
16. Zijn de beoogde doelen gerealiseerd?	H3
17. Op welke manier kunnen eventuele ketenproblemen en problematische neveneffecten - gegeven de uitkomsten van deel II en III - opgelost worden?	H7

2. Achtergrond van de vermuldering

33 Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond en doelstellingen van de vermuldering. Vervolgens komen enkele uitgangspunten van en toezeggingen uit de parlementaire behandeling en de verwachte neveneffecten van de vermuldering aan de orde. Tot slot gaan we in op enkele relevante ontwikkelingen die van belang zijn om dit onderzoek in de juiste context te plaatsen.

2.1 De vermuldering van de WAM

34 Per 1 juli 2011 is het wetsvoorstel '*Wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de Gemeentewet in verband met het onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften brengen van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en enkele technische verbeteringen*¹⁴ (verder: het wetsvoorstel) in werking getreden. Met dit wetsvoorstel kan overtreding van artikel 30 lid 2 van de WAM (het vaststellen dat een kentekenhouder geen verzekering heeft afgesloten) afgedaan worden via de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) worden afgedaan en hoeft dat niet meer via het strafrecht. We noemen dit de vermuldering van artikel 30 lid 2 van de WAM.

35 De vermuldering heeft tot gevolg dat een kentekenhouder waarvan de RDW vaststelt dat deze niet verzekerd is een zogenaamde Mulderboete krijgt. De wijze van afhandeling wijkt af van het reguliere strafrecht in de zin dat er voor een Mulderboete, als daar geen beroep tegen wordt aangetekend, deze na zes weken onherroepelijk wordt en er meer (dwang-)middelen openstaan om deze boete te innen. Voorbeelden van dwangmiddelen zijn de inzet van een deurwaarder, het buitengebruik stellen van een voertuig of de gijzeling. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de verschillende mogelijkheden.

36 De vermuldering van de WAM heeft specifiek betrekking op het 2^e lid van artikel 30. De andere leden van artikel 30 (waarbij een onverzekerde voertuig door een opsporingsinstantie wordt aangetroffen) worden nog wel in het strafrecht afgehandeld. Al geeft de minister in de memorie van toelichting aan dat hier niet apart op zal worden gehandhaafd, dat zal alleen worden gehandhaafd in combinatie met andere feiten¹⁵. Opgemerkt moet worden dat ook voor het 2^e lid strafrechtelijk handhaving mogelijk blijft; de wet bevat geen verplichting om de zaak altijd via de Wahv af te doen.

2.2 Doelstelling van de vermuldering

37 Het in bezit hebben van een onverzekerde voertuig werd voor de vermuldering van de WAM afgedaan via het strafrecht. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, leidde dit enerzijds tot een fors capaciteitsbeslag binnen de strafrechtsketen, terwijl anderzijds de effectiviteit van de handhaving beperkt was. De vermuldering heeft twee hoofddoelen: de strafrechtsketen ontlasten en tegelijkertijd strenger handhaven. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze doelstellingen eigenlijk niet los van elkaar kunnen worden gezien: een strengere

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438, nr. 2.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438, nr. 3 (herdruk).

handhaving zou, gezien de beperkte capaciteit, niet mogelijk zijn zonder dat tegelijkertijd ook de belasting van de strafrechtsketen zou worden teruggebracht.

2.2.1 Ontlasten strafrechtsketen

38 Het afhandelen van een overtreding of een misdrijf in het strafrecht kost over het algemeen meer tijd (bewerkingstijd en doorlooptijd) dan het afhandelen van een zaak via de Wahv. Dat is ook de reden waarom in 1989 de Wahv is ingevoerd voor eenvoudige verkeersovertredingen. Bij een strafrechtelijk transactievoorstel leidt het niet betalen van de transactie ertoe dat deze zaken door het OM worden aangebracht bij de kantonrechter, met de gevolgen voor de doorlooptijd en werklast binnen de strafrechtsketen. Het grootste verschil is dat een sanctie die via de Wahv wordt opgelegd onherroepelijk wordt als de betrokkene niet binnen zes weken na verzending in beroep gaat bij de officier van justitie, ook hoeft de betrokkene binnen de Wahv niet te worden gehoord.

39 Verder kent de Wahv de mogelijkheid om dwangmiddelen¹⁶ in te zetten bij niet betalen en moet er een zekerheidsstelling betaald worden als er hoger beroep wordt aangetekend bij de kantonrechter. Hierin worden voordelen gesignaleerd voor de inning van de sancties. De Wahv kent, ten opzichte van de transacties en boetes in het strafrecht, ook een aanzienlijk hoger inningspercentage (in de nota naar aanleiding van het verslag¹⁷ wordt vermeld dat meer dan 95% binnen een jaar een Wahv-boete betaalt ten opzichte van rond 45% voor transacties en 65 % bij geldboetevonnissen). In diezelfde nota wordt eraan toegevoegd dat ook '*Het gegeven dat overtreders minder makkelijk hun boete kunnen ontwijken,, een aanleiding geweest [is] voor dit wetsvoorstel*'.

40 De gedachte achter de vermuldering van de WAM was dat het afhandelen van de zaak via de Wahv aanzienlijk minder werklast met zich mee zou brengen voor de strafrechtsketen en bovendien de doorlooptijd zou verkorten. Door de lagere werklast per zaak zouden verhoudingsgewijs bij veel meer zaken de 'standaard'-route van het Muldertraject kunnen worden gevolgd en zijn OM en ZM bij veel minder zaken betrokken. Hierdoor wordt de strafrechtsketen, bij een gelijk aantal geconstateerde overtredingen, minder belast.

2.2.2 Verminderen onverzekerden

41 Doordat de strafrechtsketen minder belast wordt en de doorlooptijden worden verkort, zou de handhaving kunnen worden geïntensiveerd. Doelstelling van de wetwijziging was namelijk ook om het aantal van circa 243.000 onverzekerde motorrijtuigen in Nederland tot minder dan de helft terug te brengen (in de nota naar aanleiding van het verslag wordt het aantal van 100.000 genoemd)¹⁸. Elders wordt als doel genoemd het aantal overtredingen van de verzekeringsplicht zodanig terug te brengen dat deze ook weer effectief binnen het strafrecht kunnen worden afgehandeld.¹⁹ De gedachte was dat het reduceren van het aantal

¹⁶ Ook binnen het strafrecht kunnen dwangmiddelen worden ingezet.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438, nr. 6.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 nr. 6.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 nr. 6.

onverzekerden alleen mogelijk was bij een veel intensievere vorm van handhaving waarbij jaarlijks niet een kwart van alle overtreeders wordt beboet, maar waar overtreeders, indien noodzakelijk, zelfs meerdere malen per jaar een boete zouden ontvangen. In de uitvoeringstoets die in het kader van de implementatie van de wetswijziging is opgesteld worden diverse scenario's uitgewerkt van één tot wel zes controles per jaar. Gekozen is voor een variant waarin voertuigen tot drie keer per jaar gecontroleerd worden.

2.3 Uitgangspunten

42 In het wetsvoorstel worden ook enkele onderwerpen beschreven die op de korte of lange termijn nog zouden moeten worden ingevuld. Het betreft de invulling van beleid ten aanzien van recidivisten en de overweging om, op een daarvoor geschikt moment, de handhaving van 30 WAM weer onder te brengen onder het strafrecht.

2.3.1 *Beleid ten aanzien van recidivisten*

43 In de eerder genoemde nota naar aanleiding van het verslag²⁰ wordt door de minister ook specifiek beleid ten aanzien van recidivisten toegezegd naar aanleiding van vragen van Kamerleden daarover. In de nota staat: *'Zoals hierboven is aangegeven, zal het Openbaar Ministerie bovendien - indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt - beleid opstellen voor die gevallen waarin herhaaldelijk overtreding van artikel 30 Wam wordt geconstateerd.'* Er volgt een beknopte beschrijving van de contouren van de regeling waarin bij meer dan 3 overtredingen in 2 jaar over wordt gegaan tot strafrechtelijke vervolging. Er wordt afgesloten met: *"Ik ben namelijk van oordeel dat als binnen twee jaar tijd bij dezelfde kentekenhouder meer dan driemaal een onverzekerd motorrijtuig wordt geconstateerd, het tijd wordt dat hierover voor de rechter verantwoording wordt afgelegd en dat niet kan worden volstaan met een standaard geldsanctie'.*

2.3.2 *Vermuldering van de WAM als tijdelijke invulling*

44 In het verlengde van de discussie over beleid ten aanzien van recidivisten is tijdens de parlementaire behandeling ook de nodige aandacht besteed aan de keuze om de WAM onder de Wahv te laten vallen en niet onder de strafbeschikking. De strafbeschikking (die ten tijde van dit wetsvoorstel nog werd geïmplementeerd) had namelijk net als de Wahv het voordeel dat als de betrokkene geen verzet of beroep aantekent, de zaak niet voor de rechter hoeft te komen. De minister geeft aan (toch) te kiezen voor de vermuldering omdat *"het naar mijn mening thans echter wenselijk [is] om prioriteit te geven aan de invoering van onder meer de strafbeschikking betreffende lichte gevallen van rijden onder invloed (artikel 8 Wegenverkeerswet 1994), de strafbeschikking voor gemeentelijke overlastfeiten en de politiestrafbeschikking.* Verder geeft de minister aan dat op termijn kan worden overwogen om de gehele Wahv in te passen in het systeem van de strafbeschikking. Hiervoor dienen wel de uitkomsten van de evaluatie van de Wet OMAfdoening te worden afgewacht.²¹

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 nr. 6.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 nr. 3.

45 In de nota naar aanleiding van het verslag komt de mogelijkheid om de 30 WAM feiten af te doen via de strafbeschikking wederom aan de orde. De minister zegt toe: *“Zodra het aantal overtredingen van deze verzekeringsplicht dusdanig is afgenomen dat ook binnen het strafrecht op elke geconstateerde overtreding van artikel 30, tweede lid, WAM een effectieve sanctie kan volgen, deze overtreding weer primair strafrechtelijk, met een strafbeschikking, zal worden afgedaan”*. De minister noemt geen concrete aantallen, maar geeft wel aan dat *“strafrechtelijke handhaving pas op z'n vroegst in 2015 aan de orde zal zijn”*.²²

2.4 Verwachte neveneffecten

46 Naast de in de vorige paragraaf benoemde doelstellingen zijn vooraf ook enkele neveneffecten verwacht. Deze zijn deels benoemd bij de behandeling in de kamer, maar ook in de interviews die we in het kader van onderhavig onderzoek hebben gehad, kwamen enkele neveneffecten aan de orde.

2.4.1 Afschrikwekkende werking in algemene zin

47 De Raad voor de Rechtspraak heeft destijds aangegeven dat een onvoldoende afschrikwekkende werking uitgaat van een geldbedrag²³. De verwachting van de minister is dat de handhaving via de Wahv een adequate afschrikwekkende werking heeft doordat het totaal van het boetebedrag de kosten van het afsluiten van een verzekering ver overstijgt²⁴. Bij een controle van driemaal per jaar en een administratieve boete van € 400,-, kan het boetebedrag dus oplopen tot € 1.200,- in één jaar (en bij niet betalen zelfs tot € 3.600,-, omdat de boete wordt verhoogd indien betrokkene niet betaalt). Dat is aanzienlijk meer dan de wettelijk verplichte verzekering van een auto jaarlijks kost, te weten circa € 400,-²⁵. De minister stelt dan ook: *“Daarom alleen al is handhaving via de Wahv bepaald niet gunstig voor de recidivist”*²⁶.

2.4.2 Behandeling van recidivisten

48 Voorafgaande aan de vermuldering van artikel 30 WAM heeft de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak (NVvR) zijn zorgen geuit over de behandeling van recidivisten. Door afdoening van het in bezit zijn van een onverzekerd motorvoertuig via de Wahv gaat de strafmaat voor recidive fors omlaag omdat bij herhaling slechts dezelfde boete kan worden opgelegd. De NVvR vreesde daarom voor onvoldoende afschrikwekkende werking (in principe steeds dezelfde boete voor een recidive). Alleen de pakkans wordt via de voorgenomen registervergelijkingen groter²⁷. In de voorgaande paragraaf is al benoemd dat de hoogte van de boete naar de verwachting van de minister voldoende afschrikwekkend is. Voor een recidivist zal dat (door stapeling van boetes) nog meer gelden omdat sprake is van een bedrag dat hoger is dan het bedrag voor

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 nr. 6.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 nr. bijlage bij nr. 3.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 bij nr. 3.

²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2011/02/02/bij-onverzekerde-voertuig-altijd-een-boete>.

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2011/02/02/nota-naar-aanleiding-van-het-verslag-wet-administratiefrechtelijke-handhaving-verkeersvoorschriften>.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 bijlage bij nr. 3.

verzekeren.²⁸ Naast de afschrikwekkende werking van de hoogte van de boete geldt dat, zoals in paragraaf 2.3.1 al is aangegeven, een regeling aangekondigd werd om bij recidive de betreffende overtreder via het strafrecht te bestraffen.

2.4.3 Brom- en snorfietsproblematiek

⁴⁹ Door een enkele respondent is aangegeven dat vooraf zorgen waren over de zogenaamde 'brommerproblematiek'.²⁹ Waar er voor de meeste motorvoertuigen al jaren een kentekenregister was, was dit voor brom- en snorfietsen pas sinds 1 januari 2007 verplicht (registratie was vanaf 2005 al wel mogelijk). Mogelijk is er voor deze groep minder ervaring met de werking van het kentekenregister, bijvoorbeeld het schorsen van een voertuig als deze niet meer wordt bereden. Daarbij komt dat, in tegenstelling tot de meeste andere motorvoertuigen, er geen motorrijtuigenbelasting betaald hoeft te worden voor brom- en snorfietsen waardoor ook dat geen aanleiding zal zijn voor het schorsen. Ook geldt voor brom- en snorfietsen geen APK plicht, waardoor kentekenhouders zich mogelijk minder bewust zijn van voertuiggebonden verplichtingen. De combinatie van genoemde aspecten zorgt ervoor dat deze groep naar verwachting veel vaker beboet zal worden voor 30 WAM.

2.4.4 Register RDW nog actueler

⁵⁰ Een laatste neveneffect is dat de registers van de RDW door de periodieke controle nog actueler zijn. Waar het in het verleden wel drie jaar kon duren voordat geconstateerd werd dat iemand onverzekerd was, gaat dat nu veel sneller. Daardoor ontvangen betrokkenen ook sneller een melding van de RDW waarin ze verzocht worden aan te geven als de constatering van het onverzekerd rijden onterecht is. Op die manier wordt ook het register van de RDW actueler.

2.5 Relevante ontwikkelingen

⁵¹ Er zijn de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen geweest die relevant zijn voor deze evaluatie van de vermuldering van artikel 30 lid 2 WAM. Om de uitkomsten van dit onderzoek in het juiste perspectief te zetten, beschrijven we in deze paragraaf de belangrijkste. Daarbij moet worden opgemerkt dat enkele ontwikkelingen (beleids-)reacties zijn op problemen waarvan de WAM zaken een substantieel onderdeel zijn (zie ook hoofdstuk 4); we zullen beperkt ingaan op deze problematiek, omdat we deze in de volgende hoofdstukken uitgebreider beschrijven. We beperken ons in dit hoofdstuk dus tot het summier benoemen van de maatregelen. Voor een belangrijk deel betreft het relatief recente veranderingen, waarvan de invloed binnen dit onderzoek nog niet is vast te stellen.

²⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2011/02/02/nota-naar-aanleiding-van-het-verslag-wet-administratiefrechtelijke-handhaving-verkeersvoorschriften>.

²⁹ Waar in deze rapportage korthedshalve wordt gesproken van brommers of bromfietsen worden brom- en snorfietsen bedoeld.

2.5.1 Maatregelen ten aanzien van schrijnende gevallen

52 Een van de rode draden die de afgelopen jaren te zien is, betreft de problematiek rondom de zogenaamde schrijnende gevallen. In deze rapportage bedoelen we daar mensen mee die, doordat ze een boete krijgen, (verder) in de financiële problemen komen waardoor het (tijdelijk) niet mogelijk is om een boete te betalen. Bij niet betalen worden boetes verhoogd en wanneer daarna nog niet is betaald, worden verhaal- en dwangmiddelen ingezet. Als laatste dwangmiddel kan uiteindelijk gijzeling worden ingezet. Met de schrijnende gevallen wordt een groep bedoeld die wel wil betalen, maar dat helaas (door persoonlijke omstandigheden) niet (in een keer) kan. Voor deze groep zijn diverse relevante ontwikkelingen te onderkennen om (verergering van) problematiek door inzet van verhaal- en dwangmiddelen in deze groep te voorkomen.

a) Instellen voertuigketenoverleg

53 In 2010, nog voor de vermuldering van de WAM, werd het zogenaamde voertuigketenoverleg ingesteld door onder andere de RDW, het CJIB en de CVOM. In dit overleg komen schrijnende zaken aan de orde en wordt besproken of uit coulance kan worden afgezien van verdere invorderingsmaatregelen ten aanzien van nog openstaande boetes. Achtergrond van dit overleg was dat er voertuigen geregistreerd staan die in werkelijkheid niet meer rondrijden of niet meer bestaan. Deze gevallen kunnen voor de burger tot hardnekkige (financiële) problemen leiden en voor betrokken instanties tot problemen bij de invordering van boetes³⁰. Het voertuigoverleg is er op gericht deze problemen te voorkomen.

b) Verdere maatwerk aanpak door pilot schrijnende gevallen

54 Eind 2013 is een toezegging gedaan om een pilot voor schrijnende gevallen te starten. Onder andere het CJIB en het OM hebben, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VenJ, in een pilot 'Schrijnende gevallen' de (wettelijke) mogelijkheden verkend van betaling in termijnen in het kader van de Wahv en tevens bestudeerd welke ruimte er in de uitvoeringspraktijk is om voor schrijnende gevallen een passende oplossing te bieden. In een brief aan de Kamer van 1 juli 2014³¹ wordt gesproken over een maatschappelijk verantwoorde wijze van tenuitvoerlegging van opgelegde sancties; we noemen dit verder maatschappelijk verantwoord innen. De staatssecretaris geeft aan in te willen zetten op maatregelen 'aan de voorkant'. Zo wordt de pilot 'Schrijnende gevallen' zelf uitgebreid en voortgezet. De minister geeft aan dat: *"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"*.

55 Sinds december 2014 zoekt dit team oplossingen voor een beperkt aantal zaken waarin sprake is van (ernstige) schuldenproblematiek met evident onredelijke situaties tot gevolg. Het betreft situaties waarbij:

- a. Er sprake is van (ernstige) schuldenproblematiek;

³⁰ Gegijzeld door het systeem: Onderzoek Nationale ombudsman over het gijzelen van mensen die boetes wel willen, maar niet kunnen betalen.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29 279 nr. 202.

- b. De problematiek bij voorkeur gemeld of bekend is bij een gemeente, bewindvoerder beschermingsbewind of andere (professionele) instelling of actor die in het kader van de schuldenproblematiek activiteiten ontplooit;
- c. Betrokkene een aantoonbaar (zeer) laag besteedbaar inkomen heeft;
- d. Het een openstaand bedrag van minimaal € 900,- betreft³².

56 In zijn brief van 5 juni 2015 geeft de staatssecretaris aan dat deze aanpak lijkt te werken: *“Dit maatwerk wordt geleverd door een hierin gespecialiseerd team bij het CJIB, dat aan de hand van binnengekomen verzoeken beoordeelt of personen die aan bepaalde criteria en voorwaarden voldoen hiervoor in aanmerking komen¹. De eerste ervaring is dat dit een positief effect heeft op de inning.”*

c) Betaling in termijnen

57 Uit de pilot schrijnende gevallen bleek nadrukkelijk de behoefte om de mogelijkheden tot gespreide betaling uit te breiden. De staatssecretaris kondigde daarom een onderzoek aan naar of en hoe gespreide betalingen in een (meer generieke) vorm van termijnbetaling kunnen bijdragen aan het voorkomen van de betalingsproblemen³³.

58 In juni 2015 stuurde de staatssecretaris wederom een brief aan de Kamer³⁴. Daarin stond dat: *‘Vanaf 1 juli 2015 standaard de mogelijkheid wordt geboden om Wahv-beschikkingen die initieel € 225 of meer bedragen, in termijnen te betalen. Het betreft een interim-maatregel, vooruitlopend op de voorgestelde wijziging van de Wahv die termijnbetalingen met een ruimer bereik mogelijk maakt’*. Inmiddels kunnen (vanaf 1 juli 2016) ook Wahv-sancties die na verhoging € 225,- of meer bedragen in termijnen worden betaald.

d) Proportionele toepassing van het dwangmiddel gijzeling

59 De Raad voor de Rechtspraak heeft in februari 2014 aangegeven zich zorgen te maken over (het gestegen aantal) gijzelingen en de onderbouwing door het Openbaar Ministerie (OM) en het CJIB van deze dossiers. Er is vanaf dat moment ook kritisch gekeken naar de toepassing van het dwangmiddel gijzeling. De rechtbank van Amsterdam heeft aangegeven dat het CJIB en OM bij gijzelingsverzoeken aannemelijk moeten maken dat het gaat om mensen die niet willen betalen; anders zal de vordering worden afgewezen.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, Aanhangsel, nr. 1066.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29 279 nr. 202.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29 279 nr. 244.

Vervolgens is landelijk het aantal gijzelingsverzoeken gedaald van rond de 130.000 in voorgaande jaren³⁵ naar rond de 40.000 in 2015.³⁶

60 Het OM en het CJIB hebben een nieuw proces ontwikkeld om te komen tot een nieuwe werkwijze en een aangepaste vorderingstekst voor de afhandeling van de huidige voorraad Wahv-zaken waarin nog gijzeling gevorderd moet worden door middel van een persoonsgerichte aanpak. De vordering 'nieuwe stijl', die gefaseerd is uitgerold, bestaat uit een afzonderlijke vordering waarin de wettelijke grondslag wordt weergegeven en een verslag. In het verslag wordt de historie van de zaak uiteengezet. Daarnaast wordt inzicht gegeven in het verloop van het innings-, incasso- en dwangtraject. In de vordering wordt tevens vermeld of betrokkene richting CJIB blijkt heeft gegeven van betalingsonmacht en of ten aanzien van hem een registratie is opgenomen in een curatele-, bewindstelling- en/of insolventieregister. Met deze gegevens ontstaat een meer gedegen gemotiveerde vordering, waarmee wordt beoogd om slechts die zaken aan de kantonrechter voor te leggen waarin sprake lijkt van betalingsonwil³⁷.

61 Het proces rondom gijzeling wordt door het CJIB en het OM verder verbeterd. De betrokkene wordt sinds 2015 middels een brief nadrukkelijk gevraagd een signaal af te geven indien er sprake is van betalingsonmacht. Wanneer er inderdaad sprake blijkt te zijn van betalingsonmacht wordt bekeken of een betalingsregeling kan worden getroffen. Dit komt tegemoet aan de behoeften van betrokkenen die hun sanctie niet in een keer kunnen betalen, maar dat wel willen, en verbetert de informatiepositie van het CJIB.

e) Enkele meer recente ontwikkelingen

62 Ook recent zijn er nog enkele ontwikkelingen te benoemen. Het betreft maatregelen die zo recent zijn ingevoerd (of zich nog in een pilotfase bevinden) dat de effecten nog niet waarneembaar zijn in deze evaluatie. Wel is het van belang om er kennis van te nemen omdat het, met het oog op de toekomst, van belang is om zicht te hebben op de meest actuele situatie. Een ontwikkeling betreft een initiatief van de ketenpartners RDW, OM en CJIB. De RDW is zeer recent begonnen met het (telefonisch) benaderen van kentekenhouders bij de derde opeenvolgende constatering van het in bezit hebben van een onverzekerd voertuig of ontbreken van de APK. Door persoonlijk contact hoopt de RDW de oorzaak van het probleem te vinden en waar mogelijk te helpen met een oplossing zodat nieuwe boetes kunnen worden voorkomen.

63 Tot slot heeft de staatssecretaris van SZW recent nog enkele maatregelen aangekondigd zodat mensen met schulden beter beschermd worden. Het betreft een wetsvoorstel dat de mogelijkheid biedt voor een

³⁵ Het aanhangsel 2486 van de handelingen 2014/2015 (ah-tk-20142015-2486) vermeldt enkele gedetailleerde aantallen, met een uitsplitsing naar reguliere en dwang pro forma vorderingen gijzeling: 'In 2013 zijn er 117.244 reguliere vorderingen gijzeling in het kader van de Wahv bij de rechter ingediend. Daarnaast zijn er nog 77.667 Dwang Pro Forma vorderingen gijzeling ingediend, oftewel een vordering gijzeling voor betrokkenen zonder geldige woon- en/of verblijfplaats. [...] In 2014 zijn er 88.521 reguliere vorderingen gijzeling in het kader van de Wahv bij de rechter ingediend. Daarnaast zijn er nog 64.137 Dwang Pro Forma vorderingen gijzeling ingediend.'

³⁶ Raad voor de Rechtspraak. Jaarverslag 2015.

³⁷ Gegijzeld door het systeem: Onderzoek Nationale ombudsman over het gijzelen van mensen die boetes wel willen, maar niet kunnen betalen.

‘adempauze om uit de schulden te komen’³⁸. Met dit wetsvoorstel kunnen gemeenten naar de rechter stappen om een adempauze van zes maanden af te dwingen als zij er niet op een minnelijke manier uitkomen met de schuldeisers. Ook wordt in een brief aan de Kamer over de Rijksincassovisie aangegeven dat er een beslagregister wordt opgezet waardoor deurwaarders zicht hebben op welke beslagen er reeds bij schuldenaren liggen en dat de berekeningen voor de beslagvrije voet worden vereenvoudigd.³⁹

2.5.2 Veranderingen in de hoogte van de boetes en verhogingen

⁶⁴ In 2011 is de verhogingssystematiek van Wahv-boetes aangepast, in hetzelfde wetsvoorstel als waarin de vermuldering van artikel 30 WAM is geregeld. De eerste verhoging wordt in het voorstel aangepast van 25% naar 50% en de tweede van 50% naar 100%, waarbij de verhoging van toepassing is op het initiële bedrag inclusief een eventuele verhoging. In een nota van wijzigingen staat daarover: *“Met de thans voorgestelde verdubbeling van de aanmaningen wordt beoogd het initiële betalingspercentage te verhogen. Een forse verhoging van het verschuldigde bedrag bij niet-tijdige betaling vormt immers een prikkel voor de overtreder om zijn boete tijdig te voldoen. Daarmee draagt deze wijziging bij aan het zo min mogelijk belasten van de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie en de politie met zaken van niet-betalende overtreiders”*^{40 41}.

⁶⁵ Een initiële beschikking voor het overtreden van 30 WAM van € 400,- wordt dus verhoogd tot € 600,- bij de eerste aanmaning en tot € 1.200,- bij de tweede aanmaning. Voor brom- en snorfietsen zijn deze bedragen achtereenvolgens € 330,-, € 495,- en € 990,- (conform de tarieven in 2015)⁴².

2.5.3 Stilleggen WAM-boetes

⁶⁶ Het proces van registervergelijking en inning van eerder geconstateerde overtredingen heeft in de eerste helft van 2014 ruim drie maanden stilgelegen. Dit stilleggen van het proces is gedaan in verband met een uitspraak van het Gerechtshof in Leeuwarden naar aanleiding van vragen over of er sprake was van een correct verbalisantnummer. Door de geautomatiseerde registercontroles staat er bij de bekeuring geen nummer van een bestaande verbalisant, maar het verbalisantnummer 404040. Code 404040 betekent dat de controle gedaan is door middel van registervergelijking. In een tussenarrest van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 20 februari 2014 blijkt dat het altijd mogelijk moet zijn om te achterhalen welke individuele opsporingsambtenaar de sanctie heeft opgelegd, de beschikking met verbalisantnummer 404040 was naar de mening van het Hof niet te herleiden tot een opsporingsambtenaar⁴³. De registercontrole heeft daarop een tijd stilgelegen. Op 5 juni 2014 heeft het hof haar uiteindelijke uitspraak gedaan: “Op grond van deze nadere informatie heeft het Hof vastgesteld, dat het verwerkingsproces bij de op geautomatiseerde wijze vastgestelde gedraging “niet de vereiste verzekering afsluiten en in stand houden” zodanig is ingericht dat het opleggen

³⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/05/24/adempauze-om-uit-de-schulden-te-komen>.

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 24 515, nr. 336.

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 bij nr. 3.

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 bij nr. 6.

⁴² Hierbij is uitgegaan van de tarieven 2015 aangezien dit aansluit bij de meest recente cijfers die gepresenteerd worden, zie: Openbaar Ministerie. Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen.

⁴³ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHARL:2014:1236>.

van de boetes aan een bevoegde ambtenaar kan worden toegerekend. Op basis van deze informatie komt het hof thans tot het oordeel dat de opgelegde sanctie door een bevoegde ambtenaar in de zin van artikel 3, tweede lid, Wavh is opgelegd.⁴⁴ Na deze uitspraak van het Hof is de registercontrole hervat.

67 Er is een afspraak gemaakt dat voor overdracht naar CJIB een proces-verbaal wordt opgemaakt met een boa-controle. Het nummer van de boa staat daarbij ook vermeld. Zodoende is de beschikking nu wel te herleiden tot een opsporingsambtenaar. De RDW constateerde dat de voorraad onverzekerden tijdens het stilleggen van de registercontroles was opgelopen. Na hervatten van de handhaving is er op verzoek van het OM een inhaalactie geweest met betrekking tot de constatering. Dit heeft geleid tot piekbelasting bij RDW voor de constatering en bij CJIB voor de instroom aan boetes.

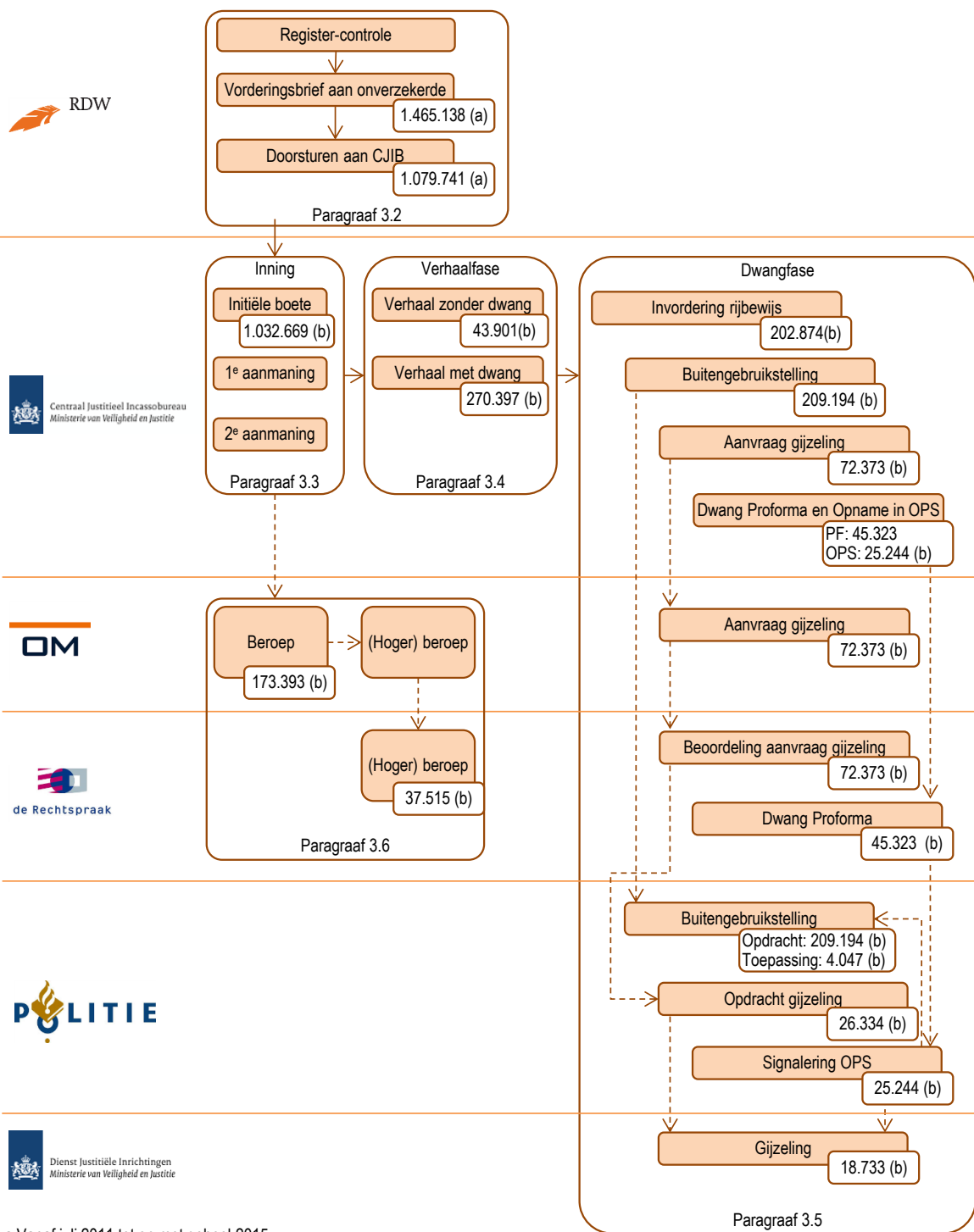
⁴⁴ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHARL:2014:4324>.

3. Praktijk van de vermuldering

⁶⁸ In dit hoofdstuk beschrijven wij de uitvoeringspraktijk ten aanzien van de verMulderde 30 WAM-boetes. In de eerste paragraaf lichten we het werkproces toe. In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we, per procesfase, de uitvoeringspraktijk in meer detail. Daarbij schetsen we eerst een cijfermatig beeld van de praktijk, om vervolgens in te gaan op de ervaringen in de praktijk. We sluiten het hoofdstuk af met enkele deelconclusies.

3.1 Schets van het proces van Mulder

⁶⁹ De (belangrijkste) ketenpartners die een rol spelen bij het opleggen en de afhandeling van een boete in het kader van de overtreding van 30 WAM zijn de RDW, het CJIB, het OM, de Rechtspraak, de Politie en DJI. Figuur 2 geeft op hoofdlijn het proces weer dat bij deze partijen kan worden doorlopen als er sprake is van een overtreding van 30 WAM. Daarbij zijn de fasen in het proces met aantallen ingestroomde zaken en de paragrafen waarin deze onderdelen worden besproken weergegeven. Niet elke stap in het proces wordt altijd doorlopen en na de meeste stappen kan een zaak ook uitstromen. In de volgende alinea's wordt het proces nader toegelicht. Het doel daarvan is niet om een complete en gedetailleerde beschrijving van het werkproces te geven, maar op hoofdlijn de verschillende stappen in het proces toe te lichten.



a Vanaf juli 2011 tot en met geheel 2015
 b Vanaf juli 2011 tot en met 6 november 2015

Figuur 2. Proces op hoofdlijn met het aantal ingestroomde zaken per fase sinds vermuldering.

70 De RDW voert dagelijks registercontroles uit om vast te stellen of een voertuig verzekerd is. Hierbij worden voertuigen in het kentekenregister vergeleken met informatie over verzekeringsgegevens die de verzekeraars aan de RDW aanleveren. Bij voertuigen die op naam staan vindt controle plaats⁴⁵. Daarnaast vindt selectie plaats voor de handhaving, waarbij elk voertuig maximaal drie keer per jaar kan worden geselecteerd. Als de RDW constateert dat er sprake is van een onverzekerd voertuig en deze overtreding selecteert voor handhaving, dan sturen zij een brief aan de kentekenhouder van de auto met daarin de constatering dat niet voldaan is aan de verzekeringsplicht. De kentekenhouder heeft de gelegenheid hierop te reageren en krijgt zes weken de gelegenheid aan te tonen dat het voertuig wel verzekerd was. Als de kentekenhouder niet reageert of wel reageert, maar niet kan aantonen dat het voertuig wel verzekerd is, bericht de RDW het CJIB daarover. Als wel kan worden aangetoond dat het voertuig verzekerd was (door middel van een artikel 34 WAM verklaring of ander geldig bewijs), wordt dit in het register van de RDW bijgewerkt en volgt geen verdere actie.

71 Na de overdracht vanuit de RDW behandelt het CJIB de 30 WAM zaken net als alle Mulderboetes. Het CJIB stuurt een initiële beschikking en, als er niet wordt betaald, nog een eerste verhoging (verhoogd met 50% van het initiële boetebedrag) en tweede verhoging (met nogmaals 100%, waarbij het in totaal wordt verhoogd tot 300% van het initiële boetebedrag). De kentekenhouder heeft de mogelijkheid om binnen zes weken bij de Officier van Justitie in beroep te gaan tegen de administratieve sanctie. Als de kentekenhouder het niet eens is met de beslissing ten aanzien van het beroep kan deze nog in hoger beroep gaan bij de kantonrechter. De boete moet dan wel betaald worden als zekerheidsstelling. Als de kentekenhouder in het gelijk wordt gesteld door de kantonrechter wordt het bedrag teruggestort.

72 Als de boete na de tweede aanmaning nog niet is voldaan, past het CJIB indien mogelijk verhaal zonder dwangbevel (VZD) toe. VZD houdt in dat de bank van de betrokkene opdracht krijgt om, indien er voldoende saldo is, het openstaande bedrag in te houden en over te maken naar het CJIB. Ook is verhaal op loon, pensioen of andere periodieke uitkeringen mogelijk. Verhaal zonder dwangbevel past het CJIB sinds april 2013 vrijwel uitsluitend toe bij te vorderen bedragen van onder de € 500,-. Gezien de hoogte van de WAM-boetes na verhoging, is dat voor die zaken dus niet meer aan de orde.⁴⁶ Als VZD niet lukt, kan het CJIB verhaal met dwangbevel (VMD) toepassen. Bij VMD wordt een deurwaarder ingeschakeld voor de betekening en executie van het dwangbevel.

⁴⁵ Bij het bij (opnieuw) op naam stellen van het voertuig controleert RDW na 28 dagen de status van de verzekering, en stuurt als nog niet is verzekerd een waarschuwingsbrief aan de kentekenhouder. De kentekenhouder heeft hierna 14 dagen om (alsnog) te verzekeren. Daarna valt het voertuig onder de registercontrole. Ook indien een voertuig geschorst is en de schorsing verloopt stuurt RDW zes weken van te voren de kentekenhouder een brief waarin gewezen wordt op de verzekeringsplicht. Er wordt niet nogmaals een waarschuwingsbrief gestuurd als een voertuig dat geschorst is geweest vervolgens niet verzekerd wordt.

⁴⁶ Binnenkort verhoogt het CJIB de grens naar € 1.000,- waardoor het voor 30 WAM-boetes voor brom- en snorfietsen weer mogelijk wordt om VMD toe te passen.

73 Na het niet succesvol inzetten van VZD en VMD kan het CJIB een aantal dwangmiddelen inzetten. Indien de betrokkene beschikt over een rijbewijs kan dat worden ingenomen.⁴⁷ De betrokkene krijgt nog een mogelijkheid om de boete te betalen of moet voor een periode van vier weken het rijbewijs bij het CJIB inleveren. Ook als de betrokkene dat niet doet, is het rijbewijs gedurende deze periode ongeldig. Rijdt de betrokkene toch met een voertuig dan kan het rijbewijs bij een eventuele politiecontrole alsnog worden ingenomen. Invordering van het rijbewijs vervangt de sanctie niet.

74 Het CJIB kan vervolgens overgaan tot een buitengebruikstelling van een voertuig van de betrokkene. De politie krijgt dan van het CJIB de opdracht om een voertuig voor vier weken buiten gebruik te stellen tenzij de boete alsnog wordt betaald. Na betaling van de kosten van het buitengebruikstellen en de boete krijgt de betrokkene het voertuig weer terug. Betaalt de betrokkene niet, dan kan het voertuig door Domeinen worden verkocht. De opbrengsten zijn ter dekking van de sleep- en stakosten en de boete. Blijft er een bedrag over, dan wordt dit verrekend met eventuele andere boetes.

75 Tot slot kan het CJIB, onder de verantwoordelijkheid van het OM, ook het dwangmiddel gijzeling inzetten. De kantonrechter beoordeelt of het dwangmiddel mag worden ingezet. Als dat het geval is, krijgt de politie de opdracht om een persoon op te sporen en bij DJI af te leveren. Deze gijzeling geldt voor het aantal afgegeven dagen (maximaal zeven), waarbij de betrokkene na aanhouding in een huis van bewaring wordt geplaatst. De gijzeling vervangt de sanctie niet.

76 De boete kan worden opgenomen in het opsporingsregister (OPS), dat kan als de inzet van dwangmiddelen niet tot succes heeft geleid of als het adres onbekend blijkt (bij onbestelbaar retour).

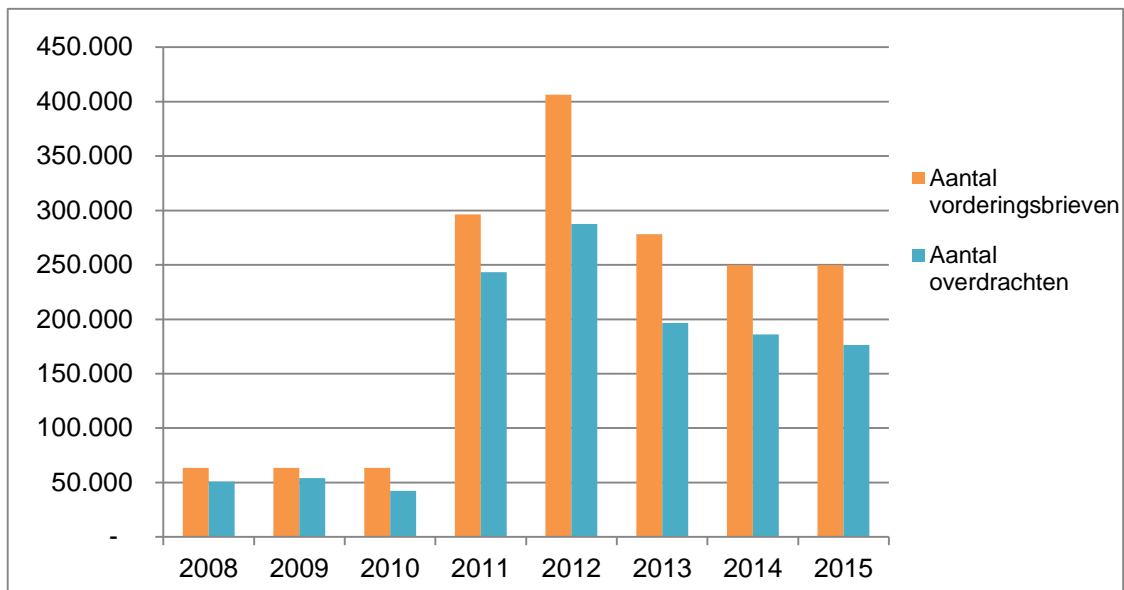
3.2 Constateren overtreding artikel 30 WAM

3.2.1 Aantallen

77 Het aantal overtredingen dat uit de registercontrole naar voren komt wordt in Figuur 3 weergegeven. In de periode voor de vermuldering werden jaarlijks zo'n 50.000 vorderingsbrieven gestuurd, waarvan een meerderheid werd overgedragen aan het OM voor strafrechtelijke vervolgen. Na de vermuldering steeg het aantal vorderingsbrieven aanvankelijk sterk: in 2012 werden ruim 400.000 vorderingsbrieven gestuurd. Vervolgens daalt dit aantal weer, in 2014/2015 werden per jaar nog 250.000 van dergelijke brieven gestuurd.⁴⁸ Deze aantallen zijn mede het resultaat van productieafspraken voor de RDW als ook het in 2014 tijdelijk stilleggen van de registercontrole in verband met het lopende arrest (zie paragraaf 2.5.3). Kentekenhouders kunnen reageren op de vorderingsbrief door een brief naar de RDW te sturen of door een zogenaamde artikel 34 verklaring op te sturen (het bewijs dat het betreffende voertuig wel was verzekerd). Het daadwerkelijk aantal overtredingen is dus lager.

⁴⁷ Niet alle kentekenhouders beschikken over een rijbewijs. Kentekenhouders zonder rijbewijs betreffen voor een belangrijk deel rechtspersonen, maar ook niet alle natuurlijke personen die een voertuig op naam hebben bezitten zelf een rijbewijs.

⁴⁸ In de analyse van het handhavingproces kijken we naar het zaakniveau. Er kunnen na verloop van tijd meerdere constatering of boetes voorkomen voor hetzelfde kenteken of voor verschillende voertuigen van dezelfde kentekenhouders. Zie daarvoor hoofdstuk 5 paragraaf 3 en 4.



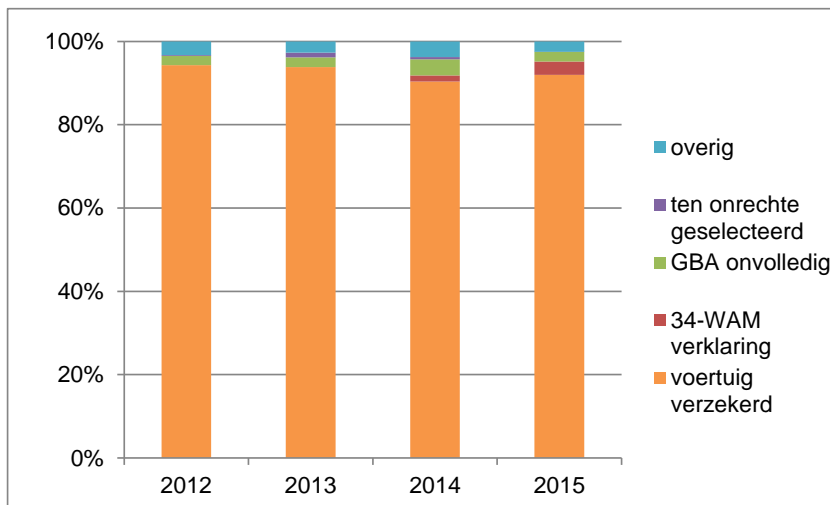
Figuur 3. Aantal vorderingsbrieven en overdrachten per jaar

78 Zoals in de vorige alinea staat beschreven, blijken niet alle geconstateerde overtredingen uiteindelijk daadwerkelijk om een onverzekerd voertuig te gaan. In deze gevallen correspondeert de administratie volgens de RDW niet met de werkelijkheid. Als er toch geen sprake blijkt van een overtreding, wordt de zaak niet overgedragen aan het CJIB (dit betreft jaarlijks tussen de 25% tot 30% van de constateringen). In Figuur 4 is de reden van niet overgedragen aan het CJIB weergegeven. Er zijn twee categorieën redenen mogelijk waardoor een constatering onterecht blijkt:

- a. Er is geen sprake van een overtreding als het voertuig wel verzekerd was maar dit niet in de RDW-registers (voor verzekeringen) bekend is. Dit kan voorkomen wanneer de verzekeraar de RDW niet tijdig informeert (binnen 28 dagen);
- b. Ook kan het voertuig ten onrechte zijn geselecteerd omdat het niet onder de verzekeringsplicht viel (bijvoorbeeld bij sloop of diefstal die nog niet in het RDW-register staat).

79 Bijna alle constateringen (rond de 95%) die niet worden overgedragen blijken alsnog verzekerd te zijn (door registratie van de verzekering of indienen van een 34-WAM verklaring), zoals weergegeven in figuur 4. Nog eens 3% blijkt ten onrechte te zijn geselecteerd of is het voertuig van gestolen.

80 Constateringen waarbij door de kentekenhouder niet binnen de gestelde termijn is aangetoond dat het voertuig op de datum van constatering wel verzekerd was of niet verzekeringsplichtig was, worden overgedragen aan het CJIB. Dit aantal daalt aanvankelijk sterk, en vanaf 2013 meer geleidelijk tot 176.000 aan het CJIB overgedragen zaken (zie figuur 3). Na overdracht aan het CJIB kunnen nog correcties plaatsvinden (bijvoorbeeld vernietiging in een beroepsprocedure, zie ook paragraaf 3.3 en 3.4) en wordt daardoor een deel van de beschikkingen ingetrokken (gemiddeld 1,5%) of vernietigd (gemiddeld 3,1%). Deze correcties en de reden daarvan zijn voor de RDW van belang voor het actueel houden van het kentekenregister, maar zijn niet in alle gevallen als zodanig bij RDW bekend.



Figuur 4. Reden niet overdragen constatering naar CJIB

81 De daling in het aantal constateringen vanaf 2013 is enerzijds het gevolg van een daling in het aantal onverzekerde voertuigen, maar ook van beleidswijzigingen. In de afgelopen jaren zijn er verschillende gedoogperiodes toegevoegd aan de registervergelijking met het oog op de menselijke maat in de handhaving, zodat pas na vier tot zes weken onverzekerd zijn van een voertuig wordt gehandhaafd. Hierdoor worden overtredingen van kentekenhouders die binnen de gedoogperiode hun verzekering regelen niet langer gehandhaafd. Daarnaast is een deel van het kentekenregister uitgesloten van de registervergelijking op basis van het beleid van het OM.⁴⁹ Door deze beleidswijzigingen resteren minder te handhaven onverzekerde voertuigen dan voorheen.

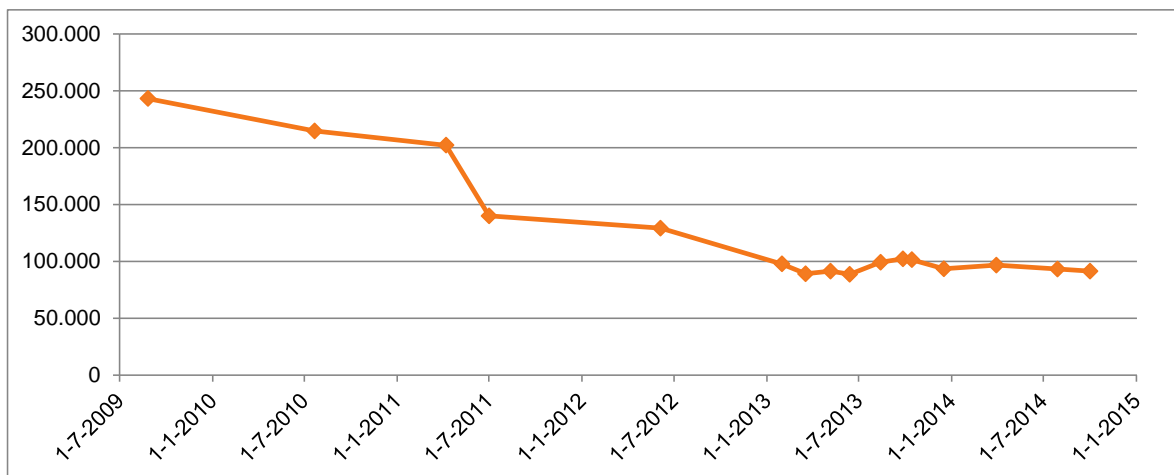
82 Om de doelstelling van het terugbrengen van het aantal onverzekerde voertuigen te onderzoeken is inzicht nodig in het aantal onverzekerde voertuigen door de tijd heen. De RDW monitort met enige regelmaat het aantal onverzekerde voertuigen op peildata. Figuur 5 geeft een overzicht van het aantal onverzekerde voertuigen door de jaren heen, conform opgave van de RDW. Deze aantallen zijn inclusief de onverzekerde voertuigen die nog in een gedoogperiode vallen, maar exclusief de voertuigen die zijn uitgesloten van registervergelijking. Daarin zijn de volgende perioden te onderscheiden:

- a. In de periode voor verMuldering werd een aantal van 243.000 onverzekerde voertuigen op peildatum in 2009 genoemd⁵⁰, dat ook gehanteerd is in de uitvoeringstoets.⁵¹ Er is voorafgaand aan de verMuldering een geleidelijke daling te zien tot ongeveer 202.000 onverzekerde voertuigen op peildatum begin 2011;

⁴⁹ In totaal gaat het begin februari 2016 om 171.894 onverzekerde voertuigen die buiten de handhaving vallen. Voertuigen die buiten de registervergelijking worden gehouden betreffen voor een belangrijk deel (47%) bedrijfsvoorraden van erkende bedrijven (bijvoorbeeld een occasion in een showroom), handhaving hiervan is op kentekenniveau niet wenselijk (de voertuigen mogen enkel de weg op met een groene handelaarsplaat) en op bedrijfsniveau niet mogelijk zonder wetwijziging. Daarnaast worden voertuigen uitgesloten op basis van tenaamstelling voor 1-1-1995 in verband met onzuiverheden in de registratie van oudere voertuigen (19%), status in Basis Registratie Personen (iemand heeft geen geldig BRP-adres) (18%), persoonsstatus (verplichtings signaal Belastingdienst of katvanger) (13%), rechtspersoon failliet of beëindigd (2%) en bussen, taxi's of ambulances (1%).

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 nr. 6.

- b. Vlak voor de vermuldering daalt het aantal onverzekerde voertuigen scherp tot ongeveer 140.000 op de ingangsdatum van de vermuldering. De daling tot aan het moment van daadwerkelijke invoering van de vermuldering is volgens de RDW veroorzaakt doordat een aankondigingsbrief is verstuurd in april 2011. Deze brief is naar alle kentekenhouders gegaan van voertuigen die begin april 2011 niet als verzekerd geregistreerd stonden. In deze brief is aangegeven wat de kentekenhouder moest doen om een boete bij een volgende controle te voorkomen;
- c. Sinds de vermuldering is het aantal onverzekerde voertuigen verder gedaald naar ongeveer 91.000 in het najaar van 2014;
- d. Vanaf 2015 werkt de RDW met een andere definitie die alleen de te handhaven onverzekerde voertuigen bevat en voertuigen in de gedoogperiode buiten beschouwing laat, wat resulteert in lagere aantallen dan volgens de voorheen gehanteerde definitie. Het aantal te handhaven onverzekerde voertuigen bewoog in 2015 tussen de 40.000 en 50.000 voertuigen.



Figuur 5. Aantal onverzekerde voertuigen op peilmomenten (met interpolatie)

3.2.2 Kwalitatieve bevindingen

- 83 In hoofdlijn is het beeld van betrokken partijen van de vermuldering op het punt van de constatering van onverzekerde voertuigen positief:
- a. De constatering en de verwerking daarvan verlopen naar de mening van geïnterviewden efficiënt, objectief en effectief. Hierdoor is een volledige handhaving van de verzekeringsplicht mogelijk geworden. Zowel de volledige handhaving alsook het reduceren van het aantal onverzekerde voertuigen is ruimschoots gerealiseerd.;
 - b. Positief neveneffect van deze werkwijze is dat, zoals gehoopt, ook de zuiverheid van het RDW-register volgens de respondenten is verbeterd. De constatering van een onverzekerde voertuig leidt deels tot meldingen met betrekking tot tenaamstelling, sloop, diefstal en dergelijke. Deze meldingen worden door de RDW verwerkt in het register, waardoor de actualiteit van het register verbeterd.

⁵¹ CJIB (2010). Uitvoeringstoets VerMulderen artikel 30 WAM. Versie 2.0.

- 84 Naast deze positieve aspecten zijn ook enkele aandachtspunten en verbetermogelijkheden gesignaleerd door geïnterviewden:
- a. De indruk bestaat dat een deel van de onverzekerden de brieven van de RDW niet leest of onvoldoende begrijpt. Ondanks verzonden brieven blijft het voertuig onverzekerd. Het verder verbeteren van de communicatie heeft de aandacht van de RDW;
 - b. Communicatie tussen verzekeraars en RDW kan nog beter. Verzekeraars hebben 28 dagen de tijd een verzekering aan te melden. Deze periode is in de ogen van de RDW zeer ruim gegeven de mogelijkheden voor digitale afhandeling. Artikel 34 WAM-verklaringen duiden erop dat de verzekeraar (desondanks) niet tijdig aan de RDW doorgeeft dat een voertuig is verzekerd. Idealiter komt het niet voor dat er verschil zit tussen de administratie van de verzekeraar en de informatie waarover de RDW beschikt. Het is daarnaast bijzonder dat een verzekeraar een verzekering kan aanmelden met een ingangsdatum in het verleden. Antidatering van verzekeringen kan hierdoor niet worden uitgesloten;
 - c. Terugkoppeling aan de RDW over de uitkomst van beroepsprocedures ontbreekt, wat relevant is om onterechte nieuwe constatering te voorkomen. Daardoor kan RDW informatie daaruit ook niet verwerken (bijvoorbeeld als blijkt dat het voertuig is gesloopt of in beslag is genomen). Wel is een ontwikkeling gaande om deze terugkoppeling in de keten te verbeteren. Dit is zowel van belang voor een juiste voertuigregistratie, maar ook voor de behandeling van openstaande of nieuwe constatering. RDW kan dan lopende constatering of nieuwe constatering zo nodig uit het systeem halen. De RDW boa heeft voor het overdrachtsmoment naar CJIB bevoegdheid om zaken eruit te halen. Na overdracht kan alleen de Officier van Justitie (OvJ) over persoonlijke omstandigheden oordelen (als er een beroepsgrond is). RDW kan in de vorm van een correctieverzoek ook gevallen signaleren en hierover overleggen met de OvJ, zodat die een besluit kan nemen;
 - d. Terugkoppeling naar RDW over het vervolg van aan CJIB overgedragen constatering ontbreekt. Zo heeft RDW geen informatie over het niet betalen van boetes of toegepaste dwangmaatregelen op basis van eerdere constatering. Het CJIB kan een verplichtingssignaal instellen bij de RDW op basis van informatie van het CJIB (wanneer een persoon meer dan vijf openstaande Wahv-feiten heeft), maar dit is nog in ontwikkeling. Op basis van een verplichtingssignaal weigert de RDW het op naam zetten van nieuwe voertuigen. Hiermee kunnen nieuwe onverzekerde voertuigen van dezelfde kentekhouder worden voorkomen. Volgens de RDW is hiernaar een eerste inventarisatie uitgevoerd en gaat het hierbij om een substantieel aantal personen waarvan ongeveer driekwart nu nog geen verplichtingssignaal bij de RDW heeft. Overigens wordt het verplichtingen signaal wel gebruikt, maar dan op basis van informatie van de Belastingdienst (niet betalen motorrijtuigenbelasting).
- 85 Vanuit de ketenpartners wordt gesignaleerd dat de opzet van de kentekenregistratie soms (herhaalde) constatering van onverzekerd zijn in de hand werkt:
- a. Schorsing van een voertuig geldt maximaal een jaar. Daarna is het voertuig automatisch weer verzekeringsplichtig, tenzij de schorsing tijdig verlengd wordt. Vergeet de kentekhouder de schorsing te verlengen terwijl het voertuig nog onverzekerd is, dan volgt een boete. Een mogelijkheid om voertuigen langjarig te schorsen kan helpen dergelijke boetes te voorkomen;
 - b. In bijzondere gevallen kan het lastig zijn om een voertuig uit de RDW-registratie te halen. Bijvoorbeeld wanneer een voertuig volledig is gesloopt, zonder dat daar bewijs van is. Of wanneer een voertuig te goeder trouw is verkocht, maar verzuimd is de autopapieren over te zetten op de nieuwe eigenaar. In dergelijke situaties kan de persoon die bij RDW als kentekhouder te boek staat keer op keer een

nieuwe boete krijgen zonder dat deze nog daadwerkelijk de beschikking heeft over het betreffende voertuig. RDW geeft in een reactie aan dat hier meer mogelijkheden zijn dan op dit moment wordt benut. Indien twijfel bestaat over de juistheid van het kentekenregister op dit punt is er de mogelijkheid het kentekenregister op dit punt te corrigeren of het voertuig buiten de handhaving te houden.

- 86 Er is geen invulling gegeven aan een afzonderlijke regeling voor herhaalde constateringen. Wel is in 2012 een aanvullende uitvoeringstoets uitgevoerd waarin de mogelijkheden zijn verkend.⁵² In de uitvoeringstoets zijn in hoofdlijn de volgende elementen naar voren gekomen met betrekking tot herhaalde constatering:
- a. Herhaalde constatering vergt een registratie die nog niet bestaat en de vraag wordt opgeroepen of er voldoende wettelijk grondslag is voor het opzetten van een dergelijk register. Een dergelijk register is mogelijk tegenstrijdig met de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp). Het gaat daarbij om de volgende aspecten:
 - i. RDW heeft geen inzicht in het verdere verloop van eerdere overgedragen constateringen;
 - ii. Binnen de Wahv worden gegevens betreffende herhaling niet vastgelegd;
 - iii. Opsporingsambtenaren kunnen geen register met Wahv-afdoeningen inzien;
 - iv. Er is geen registratie van herhaalde constateringen.
 - b. Het moment waarop een constatering meetelt voor het omslagpunt Wahv of strafrecht als 'herhaalde constatering' is punt van discussie. De keten hecht eraan dat sprake is van een onherroepelijke sanctie en niet enkel van een controle of opgelegde beschikking;
 - c. Qua afhandeling van herhaalde constateringen binnen het strafrecht is de voorkeur gegeven aan een OM strafbeschikking, waarbij het CJIB een strafbeschikking oplegt namens de Officier van Justitie. Bij gebleken recidive wordt de zaak op zitting gebracht. Hiermee wordt aangesloten bij de geldende recidiveregeling voor artikel 30 lid 4 WAM (verkeersdeelname zonder verzekering);
 - d. De OM strafbeschikking was op het moment van de uitvoeringstoets nog in ontwikkeling en de toepassing daarvan voor artikel 30 lid 2 van de WAM nog niet direct mogelijk. De uitvoeringstoets beveelt echter aan om te onderzoeken of artikel 30 lid 2 van de WAM in zijn geheel (niet enkel voor herhaalde constateringen) kan worden ondergebracht in de OM-afdoening. Daarmee zijn geen investeringen nodig voor vaststelling van herhaalde constatering en hoeft er geen register te worden ingericht dat mogelijk strijdig is met de Wbp.

87 De RDW heeft, gegeven de gesignaleerde bezwaren in de uitvoeringstoets, geen opdracht gekregen voor het signaleren van herhaalde constateringen. De constatering beperkt zich tot het onverzekerd zijn op één moment, met eerdere constateringen wordt geen rekening gehouden. Bij het doorzetten van de constatering naar het CJIB wordt standaard het Wahv-proces in gang gezet. Er is in de onderzochte periode geen aangepast proces toegepast voor herhaalde constateringen. Aandacht voor herhaalde constateringen is wel onderdeel van lopende ontwikkelingen, zo is er een pilot gestart waarin RDW bij herhaalde constatering telefonisch contact zoekt met de kentekenhouder.

⁵² CJIB (2012). Herhaalde constatering 30 WAM. (Juridisch) gewenst proces.

3.3 Inningstraject bij het CJIB

3.3.1 Instroom en initiële beschikking

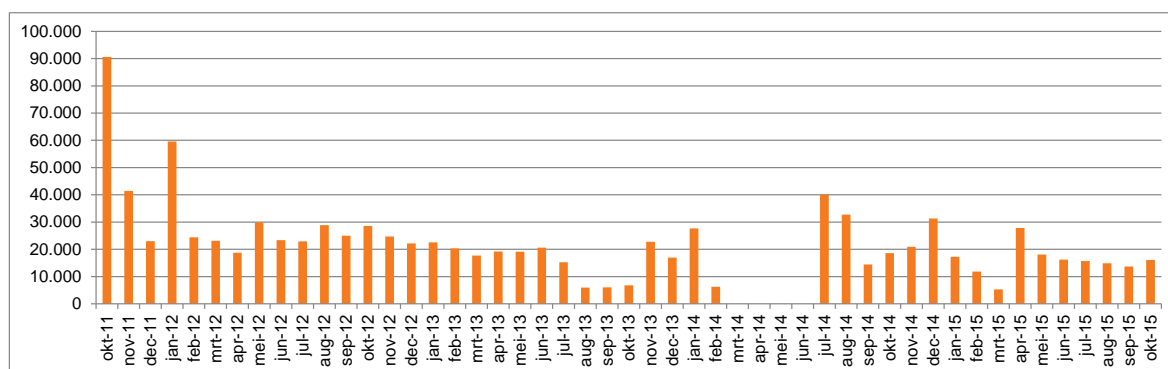
88 In de onderzochte periode (van 1 juli 2011 tot en met 6 november 2015) zijn bij het CJIB ruim 1 miljoen zaken ingestroomd op basis van artikel 30 lid 2 van de WAM. In de eerste periode zijn relatief veel zaken ingestroomd, vanaf 2013 lijkt het aantal zich te stabiliseren tot onder de 200.000 zaken per jaar (zie tabel 1). Een overzicht van de instroom per maand laat de ontwikkelingen in meer detail zien. Na vermuldering per 1 juli 2011 speelde een automatiseringsprobleem bij de RDW, waardoor de eerste zaken in oktober bij CJIB zijn ingestroomd. Om de opgelopen achterstand in te halen zijn de eerste maanden veel zaken verwerkt. In de eerste helft van 2014 heeft de stroom aan nieuwe zaken enkele maanden stilgelegen in verband met rechtszaken over het verbalisantnummer (zie paragraaf 2.3). Vanaf juli 2014 is de stroom aan nieuwe zaken hervat, waarbij door een inhaalslag sprake was van een tijdelijk hoger volume.

Instroom zaken CJIB	2011*	2012	2013	2014	2015**	Totaal
WAM art 30 lid 2	155.055	331.280	193.381	191.967	160.986	1.032.669

* Vanaf 1 juli 2011

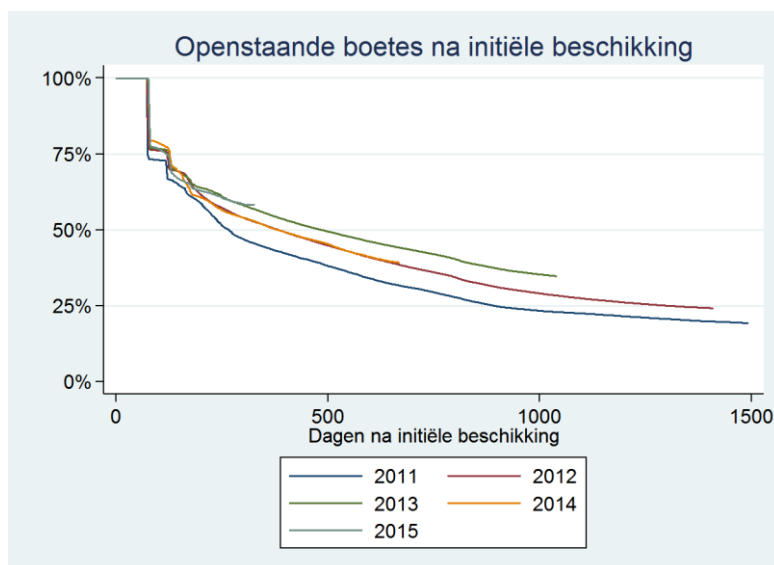
** Tot en met 6 november 2015

Tabel 1. Instroom zaken artikel 30 lid 2 WAM bij het CJIB per jaar



Figuur 6. Instroom zaken artikel 30 lid 2 WAM bij het CJIB per maand

89 Van de totale instroom aan zaken zitten er 353 duizend (34%) medio november 2015 nog in het proces van CJIB. Logischerwijs geldt dit voor recente jaren sterker, maar ook uit 2011, het eerste jaar van de vermuldering, is bijna 14% van de zaken nog in behandeling. Na vijf jaar zijn de zaken niet meer te innen, dus een groot deel van deze 14% zal waarschijnlijk verjaren. Tabel 2 geeft een overzicht van de status van de zaken per medio november 2015. Van recente jaren staat een relatief groot deel van de zaken nog open en logischerwijs is van deze openstaande zaken nog geen uitkomst bekend. Figuur 7 laat het percentage openstaande boetes (nog niet betaald, ingetrokken of vernietigd) zien door de loop van de tijd. Ongeveer een kwart van de zaken stroomt na enkele weken uit, waarna de uitstroom met enkele stappen steeds geleidelijker plaatsvindt. Van boetes uit 2011 verliep de uitstroom relatief wat sneller, terwijl boetes uit 2013 juist wat langzamer uitstromen.



Figuur 7. Percentage openstaande boetes (niet betaald, ingetrokken of vernietigd) door de tijd naar jaar van beschikking.

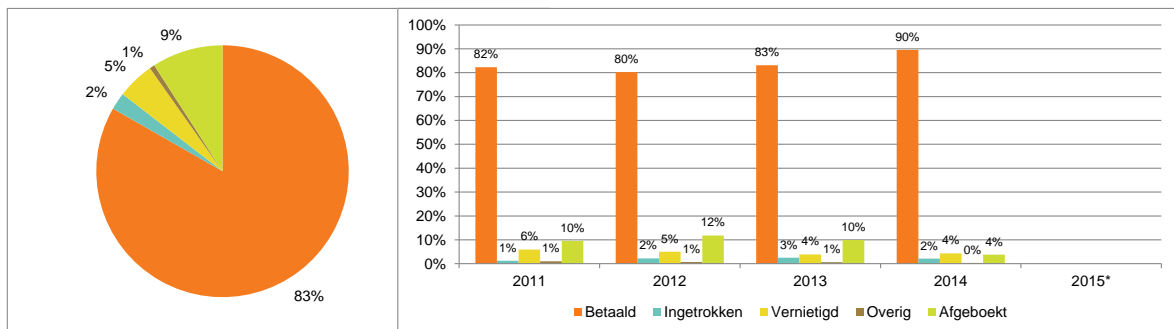
Status in fase	Jaar van instroom in CJIB proces											
	2011		2012		2013		2014		2015*		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Openstaand	21.046	13,6	62.965	19,0	63.379	32,8	87.584	45,6	118.082	73,3	353.056	34,2
Betaald	110.328	71,2	215.359	65,0	108.087	55,9	93.417	48,7	38.762	24,1	565.953	54,8
Ingetrokken	1.650	1,1	5.835	1,8	3.264	1,7	2.200	1,1	2.063	1,3	15.012	1,5
Vernietigd	7.916	5,1	13.518	4,1	4.997	2,6	4.494	2,3	1.449	0,9	32.374	3,1
Overig	1.348	0,9	1.917	0,6	811	0,4	305	0,2	42	0,0	4.423	0,4
Afgeboekt	12.761	8,2	31.692	9,6	12.843	6,6	3.932	2,0	623	0,4	61.851	6,0
Totaal	155.049	100,0	331.286	100,0	193.381	100,0	191.932	100,0	161.021	100,0	1.032.669	100,0

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 2. Status van zaken naar jaar van instroom

90 In het vervolg van de analyses kijken we naar de status van de inmiddels uitgestroomde zaken.⁵³ Van de inmiddels uitgestroomde zaken heeft het grootste deel een positieve afloop (zie Figuur 7): in 83% van de zaken is de boete betaald, 5% is vernietigd op basis van beroep en 2% is ingetrokken. Daartegenover staat 9% van de boetes die oninbaar zijn gebleken en buiten invordering gesteld en 1% kent een andere afloop. Door de jaren lijkt het percentage uitstroom met betaling redelijk stabiel. Het percentage uitstroom met betalingen lijkt in 2014 wel hoger, maar dat kan komen door een (nog) laag percentage buiten invordering stellingen dat nog kan oplopen.

⁵³ Voor recente perioden waarvan een groot deel van de zaken nog niet is uitgestroomd is de verhouding in uitstroom uit de fase nog niet goed vast te stellen. Voor de presentatie van de resultaten hanteren we de vuistregel dat ten minste 50% van de zaken inmiddels uitgestroomd is. Is dat percentage lager, dan worden de cijfers over de aard van de uitstroom achterwege gelaten.



Figuur 8. Aard van uitstroom uit het CJIB proces naar jaar van instroom

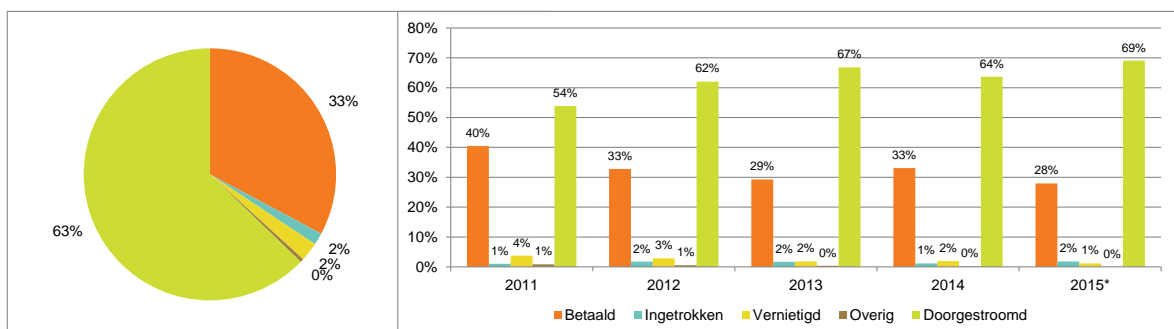
91 In het vervolg van deze analyse bekijken we de instroom en uitstroom per fase van het traject bij het CJIB. Van de instroom in de fase van initiële beschikking is het grootste gedeelte ook weer uit deze fase uitgestroomd. Uitstroom uit een fase wil zeggen dat een boete of definitief is afgehandeld (betaald, ingetrokken, vernietigd, of overig) of doorgestroomd naar een volgende fase van het Mulder proces. Medio november zijn 57.988 openstaande zaken in de fase van initiële beschikking (5,6% van het totaal aantal ingestroomde zaken). Logischerwijs is het aandeel openstaande zaken uit de recente instroom in 2015 relatief hoog (31%). Uit voorgaande jaren is er een klein percentage openstaande zaken.

Status in fase	Jaar van instroom in fase initiële beschikking					Totaal
	2011	2012	2013	2014	2015*	
Openstaand	0,4%	0,5%	0,9%	2,4%	30,7%	5,6%
Uitgestroomd	99,6%	99,5%	99,1%	97,6%	69,3%	94,4%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	155.049	331.286	193.381	191.932	161.021	1.032.669

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 3. Status zaken in fase initiële beschikking medio november 2015

92 Van de uitstroom uit de fase van initiële beschikking stroomt het grootste deel door naar een vervolgfase (63%), 33% heeft de boete betaald, daarnaast is 1,5% ingetrokken en 2,4% vernietigd. Het percentage van de uitstroom dat direct na initiële beschikking betaalde was met 40% in 2011 aanvankelijk hoger, maar in de loop van de jaren gedaald naar 28% in 2015. Doorstroom naar vervolgfases is navenant toegenomen van 54% in 2011 naar 69% in 2015. Het dalende inningspercentage in de fase van initiële beschikking hangt samen met een toename aan vervolconstateringen in de loop van de jaren en de lagere inningspercentages bij die vervolconstateringen (zie ook hoofdstuk 5 en 6).



Figuur 9. Uitstroom uit fase initiële beschikking

93 Sinds 1 juli 2015 is betaling in termijnen (BIT) mogelijk, waarvan de resultaten echter grotendeels buiten de door ons geanalyseerd gegevens vallen. Vanuit het CJIB zijn de ervaringen na één jaar toepassing van BIT dat het betalingspercentage door implementatie van de maatregel is gestegen. Deze stijging is volgens het CJIB vooral ook terug te zien bij de WAM-stroom.

3.3.2 Eerste aanmaning

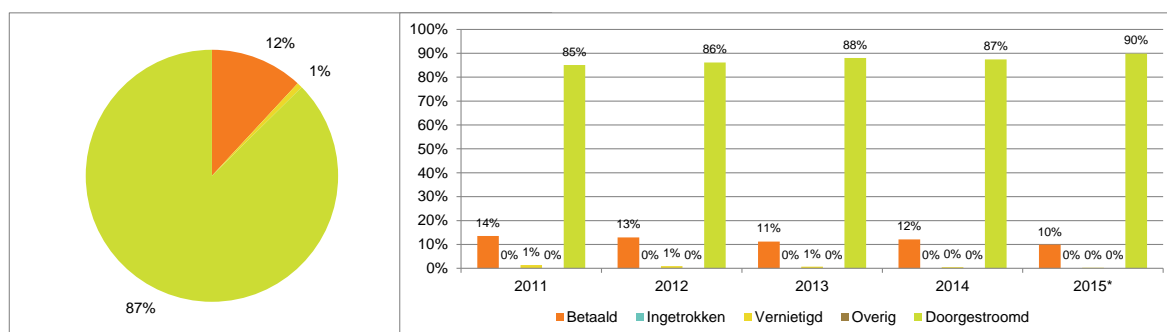
94 Vanaf december 2011 zijn zaken ingestroomd in de fase van eerste aanmaning. De instroom in de fase 1^e aanmaning laat in 2012 een piek zien, net als de algemene instroom. In 2014 is de instroom van nieuwe zaken tijdelijk onderbroken, wat ook zichtbaar is in de instroom in deze fase. In 2015 neemt het aantal eerste aanmaningen echter weer toe. Medio november 2015 zijn er 20.916 openstaande zaken in de fase van eerste aanmaning (3,4% van het totaal). Met name van de recente instroom in 2015 staat een relatief hoog deel van de zaken open (15,1%). Uit voorgaande jaren is er een klein percentage openstaande zaken.

Jaar van instroom in fase eerste aanmaning						
	2011	2012	2013	2014	2015*	Totaal
Instroom	20.173	228.571	134.821	103.617	120.546	607.728
<i>Waarvan status in fase:</i>						
Openstaand	0,3%	0,3%	0,6%	1,2%	15,1%	3,4%
Uitgestroomd	99,7%	99,7%	99,4%	98,8%	84,9%	96,6%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 4. Instroom en status zaken in fase eerste aanmaning

95 Van de uitstroom na eerste aanmaning stroomt het overgrote deel (87%) door naar een volgende fase. Deze doorstroom is in de loop van de jaren toegenomen van 85% naar 90%. Betaling in de fase van eerste aanmaning ligt gemiddeld op 12% en is in de loop van de jaren afgenomen van 14% naar 10%. Een klein deel van de zaken (minder dan 1%) is vernietigd in de fase van eerste aanmaning.



Figuur 10. Uitstroom uit fase eerste aanmaning

3.3.3 Tweede aanmaning

96 Vanaf februari 2012 zijn zaken ingestroomd in de fase van tweede aanmaning. Net als voor de eerste aanmaning geldt dat voor de tweede aanmaning de piek van de instroom in 2012 heeft plaatsgevonden. In 2014 is de instroom van nieuwe zaken tijdelijk onderbroken, wat ook zichtbaar is in de instroom in deze fase.

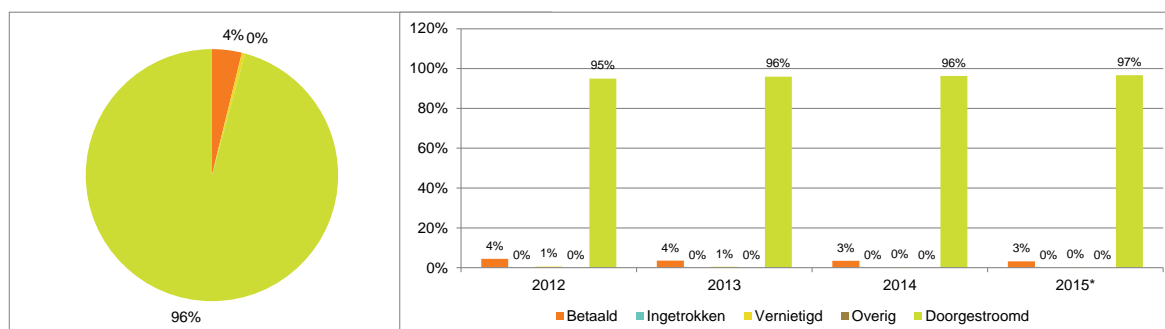
In 2015 is er een duidelijke toename zichtbaar in het aantal tweede aanmaningen. Medio november 2015 staan totaal 27.099 tweede aanmaningen open (5,4% van het totaal). Dit betreft met name recente tweede aanmaningen (20,7 % van de tweede aanmaningen uit 2015).

Jaar van instroom in fase tweede aanmaning					
	2012	2013	2014	2015*	Totaal
Instroom	182.873	133.440	83.750	104.126	504.189
<i>Waarvan status in fase:</i>					
Openstaand	0,8%	1,4%	2,6%	20,7%	5,4%
Uitgestroomd	99,2%	98,6%	97,4%	79,3%	94,6%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 5. Instroom en status van zaken in fase tweede aanmaning medio november 2015

97 Van de uitstroom uit de fase van de tweede aanmaning blijkt hoofdzakelijk sprake van doorstroom naar een vervolgfase (96%). Betaling in de fase van de tweede aanmaning vindt in 4% van de zaken plaats. In de loop van de jaren is dit percentage gedaald van 4,5% in 2012 naar 3,2% in 2015. Incidenteel worden zaken vernietigd in de fase van tweede aanmaning.



Figuur 11. Uitstroom uit fase tweede aanmaning

3.3.4 Kwalitatieve bevindingen inningsfase

98 Los van de beschreven cijfermatige verschillen in het inningstraject zijn er twee opmerkingen die gemaakt worden ten aanzien van de uitvoeringspraktijk in de inningsfase. Het betreft de mogelijkheid om gebruik te maken van het strafrecht en de hoogte van de boete.

99 Allereerst wordt door diverse partijen aangegeven dat geen invulling is gegeven aan strafrechtelijke afdoening in geval van herhaalde constatering (zie ook paragraaf 2.3). Als oorzaak daarvan wordt de onduidelijkheid met betrekking tot het al dan niet onherroepelijk zijn van het eerdere feit (de in Mulder afgedane administratieve sanctie), waardoor het lastig wordt om recidive vast te stellen. Zonder een uitspraak te doen over of dit juridische obstakel terecht als mogelijke oorzaak wordt genoemd, lijkt dit punt de afgelopen jaren - ondanks initiatieven daartoe - nog niet opgelost. Wel is gewerkt aan pilots en maatwerk, mede gericht op herhaalde constatering (zie paragraaf 2.5), die echter nog niet de vorm van een strafrechtelijke vorm van afdoening hebben aangenomen.

100 Verder noemen enkele ketenpartners de hoogte van de boete als probleem. Daarbij doelen ze niet zo zeer op de initiële boete voor auto's (€ 400,-), maar op het bedrag voor brom- en snorfietsen (€ 330,-)⁵⁴ en de verhogingen:

- a. Volgens de memorie van toelichting heeft de handhaving via de Wahv naar verwachting een adequate afschrikkende werking doordat het totaal van het boetebedrag de kosten van het afsluiten van een verzekering ver overstijgt. Een bedrag van € 400,- voor een auto lijkt daarvoor redelijk; dit is dezelfde orde grootte als een gemiddelde WAM-verzekering kost⁵⁵. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat bij een periodieke registercontrole van maximaal drie maal per jaar de boete feitelijk per jaar aanzienlijk hoger is, namelijk € 1.200,- per jaar; dat bedrag overstijgt inderdaad de kosten van de verzekering. De hoogte voor de boete voor een brommer lijkt wel relatief hoog. De premie voor een verzekering voor een brommer is, uitgaande van een WAM-dekking, al beschikbaar voor minder dan € 100,- per jaar (als de kentekenhouders 18 jaar of ouder is).⁵⁶ De boetheogte van € 330,- of € 990,- bij drie controles, is dan hoog te noemen. Zeker als in ogenschouw wordt genomen dat een deel van de brommerbezitters nog minderjarig is en daardoor waarschijnlijk financieel minder draagkrachtig;
- b. Vanuit de CVOM is desgevraagd toegelicht hoe de hoogte van de boete tot stand is gekomen. Daarbij wordt een parallel getrokken met de boete voor onverzekerde rijden (artikel 30 WAM, lid 4), dus voertuigen die daadwerkelijk deelnemen aan het verkeer, waarbij de boete voor een brom- of snorfiets € 360,- en voor andere voertuigen € 550,- is. De boetes voor de kentekenhouders die geen verzekering heeft afgesloten en in stand gehouden (artikel 30 WAM, lid 2) en waarbij overtreding wordt vastgesteld door middel van registervergelijkingen door de RDW liggen lager dan voor onverzekerde rijden omdat niet zeker is (maar het ook niet noodzakelijk is) dat er ook daadwerkelijk met deze voertuigen over de weg wordt gereden. Daarnaast zijn de bedragen voor de Wet Mulder gemaximeerd (afgerond gaat het om € 400,-, een bedrag dat periodiek wordt geïndexeerd). Feitelijk zou het bedrag voor andere voertuigen dan brom- en snorfietsen verhoudingsgewijs hoger moeten zijn, maar dan komt het bedrag boven de Muldergrens. Daardoor is het verschil in boete tussen brom- en snorfietsen enerzijds en overige voertuigen anderzijds kleiner geworden;
- c. Het verband tussen de hoogte van de boete en de premie voor een verzekering komt na verhoging schever te liggen, zeker na een tweede verhoging waarbij het openstaande bedrag € 1.200,- bedraagt. Daarbij moet worden opgemerkt dat de in juli 2011 ingevoerde wijziging van de verhogingssysteematiek niet specifiek voor 30 WAM-boetes is bedoeld, maar een generieke maatregel betrof en dat deze wijziging als doel had om het direct betalen van de boete te bevorderen.

⁵⁴ Hierbij is uitgegaan van de tarieven 2015 aangezien dit aansluit bij de meest recente cijfers die gepresenteerd worden, zie: Openbaar Ministerie. Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen.

⁵⁵ De gemiddelde jaarpremie zal rond de € 300,- en € 400,- liggen. Zie: <https://www.autoverzekering.nl/nieuws/goedkoopste-en-duurste-hoofdsteden-om-auto-te-verzekeren-2015/> en

<http://www.autoverzekeringvergelijking.com/autoverzekering/kosten-autoverzekering.htm>. De premie zal per geval verschillen.

⁵⁶ Zie: <http://scooterverzekeringafsluiten.com/>.

3.4 Beroep

¹⁰¹ Kentekenhouders kunnen binnen zes weken na de oplegging van de administratieve sanctie in beroep tegen de ontvangen boete. In eerste instantie bij de Officier van Justitie (OvJ) en in tweede instantie bij de kantonrechter. In totaal is in een kleine 17% van de zaken beroep aangetekend bij de OvJ en in 3,6% van de zaken vervolgens bij de kantonrechter. Beroep bij zowel de Officier van Justitie als ook bij de kantonrechter komt voor beschikkingen in 2011 relatief vaak voor (respectievelijk ruim 26% en 6%), maar neemt duidelijk af in 2012 en 2013 (tot respectievelijk circa 14% en 3%), waarna het zich (gecorrigeerd voor de observatieperiode) stabiliseert.⁵⁷ Over 2015 zijn door de gemiddelde doorlooptijd tot een beroep nog geen betrouwbare cijfers over het percentage beroepen. Beroep bij de OvJ wordt gemiddeld 96 dagen na initiële beschikking ingesteld en een eventueel volgend beroep bij de kantonrechter is gemiddeld 250 dagen na initiële beschikking.⁵⁸ Bij beroep bij de OvJ vindt dit in 73% van de zaken plaats voor de eerste aanmaning en voor beroep bij de kantonrechter geldt dit voor 56% van de zaken.

Status bij doorstroom	Jaar van initiële beschikking					Totaal
	2011	2012	2013	2014	2015*	
Geen beroep	73,7%	80,4%	86,3%	86,4%		83,2%
Beroep bij OvJ	26,3%	19,6%	13,7%	13,6%		16,8%
Beroep bij Kantonrechter	6,1%	4,5%	3,1%	2,7%		3,6%
N	155.049	331.286	193.381	191.932		1.032.669

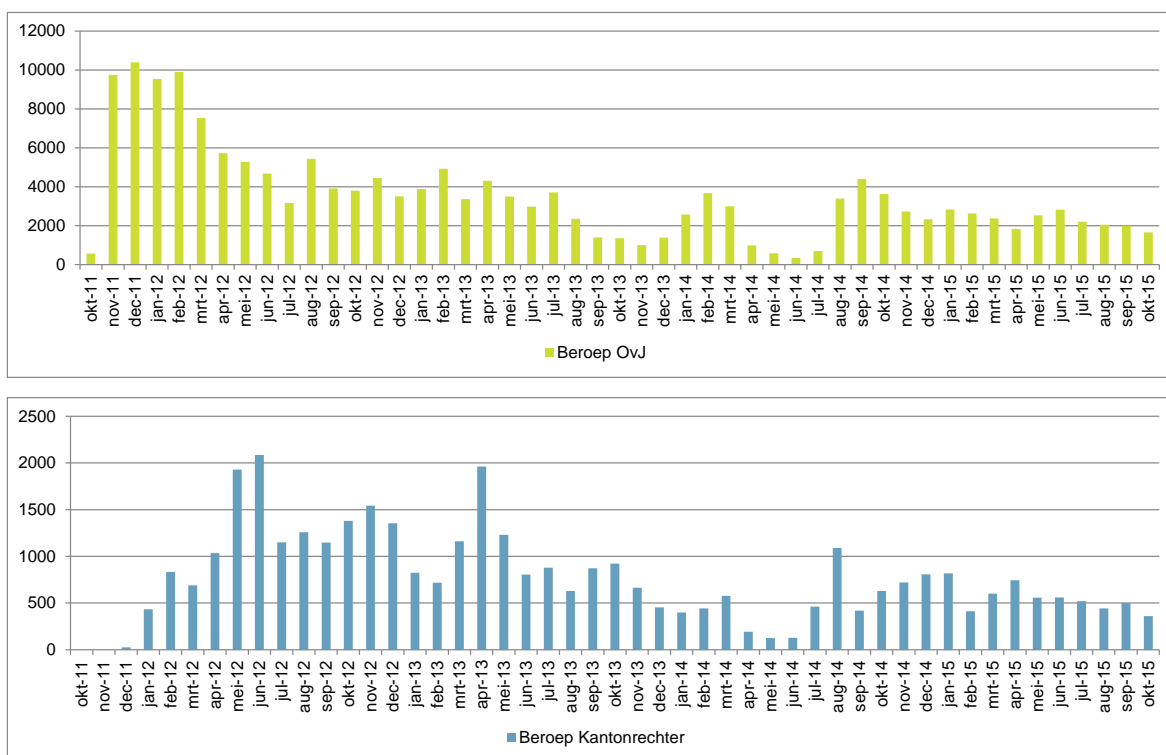
* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 6. Beroep bij Officier van Justitie en kantonrechter naar jaar van initiële beschikking tot medio november 2015

¹⁰² De instroom van beroep bij de OvJ en de kantonrechter heeft sinds vermuldering sterk gefluctueerd. Direct na aanvang was er sprake van een groot aantal beroepen, in eerste instantie bij de OvJ en enkele maanden daarna ook in beroep bij de kantonrechter. Daarna blijft instroom van beroepen wisselend, wat deels verklaarbaar is door vergelijkbare wisseling in de instroom van initiële beschikkingen en het tijdelijk stilleggen van de stroom aan nieuwe zaken in verband met lopende rechtszaken over het verbalisnummer (zie ook Figuur 12).

⁵⁷ Dit wordt bevestigd op basis van een Kaplan-Meier analyse waarin rekening wordt gehouden met de observatieperiode, $p < .001$.

⁵⁸ De spreiding is echter substantieel, met een standaarddeviatie van 147 dagen bij de Officier van Justitie en 196 dagen bij de kantonrechter.



Figuur 12. Beroep bij OvJ en kantonrechter naar maand van beroep

Van de zaken waarbij beroep is gedaan bij de OvJ (en eventueel kantonrechter) is medio november 2015 81% uitgestroomd.

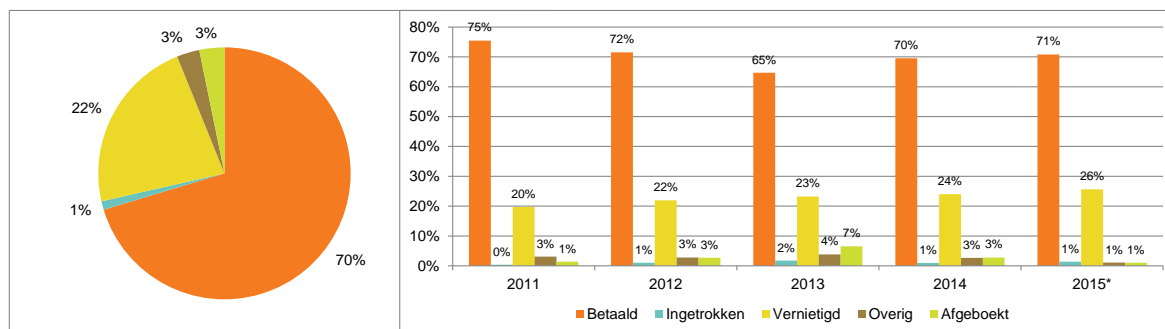
Status in fase	Jaar van instroom in beroep bij OvJ					Totaal
	2011	2012	2013	2014	2015*	
Openstaand	3,8%	6,9%	15,7%	27,6%	58,5%	18,6%
Uitgestroomd	96,2%	93,1%	84,3%	72,4%	41,5%	81,4%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	20.715	66.937	34.147	28.338	23.256	173.393

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 7. Instroom en status bij beroep op OvJ medio november 2015

103 De OvJ, kantonrechter en eventueel het Gerechtshof kan een zaak vernietigen naar aanleiding van het beroep. Vernietiging kan plaatsvinden, omdat het voertuig toch verzekerd blijkt of dat het voertuig niet verzekeringsplichtig was. Vernietiging van de zaak duidt erop dat de kentekenhouder in het gelijk is gesteld; dit is voor 22% van de uitgestroomde beroepen het geval. Het percentage vernietigingen na beroep lijkt door de jaren toe te nemen. Op het geheel van alle boetes (met en zonder beroep) is in de vernietigingen echter geen toename maar juist een daling zichtbaar (zie paragraaf 3.3.1). Toename van vernietiging bij uitstroom na beroep kan verschillende oorzaken hebben. De instroom aan beroepen is verhoudingsgewijs gedaald, wat erop kan wijzen dat beroep mogelijk selectiever wordt ingezet door de kentekenhouders. In de gegevens is zichtbaar dat in de latere jaren sneller vernietiging wordt toegepast dan in 2011 en 2012 en dat daarnaast het percentage nog niet uitgestroomde zaken bij recentere jaren hoger is.

104 Wanneer een zaak niet wordt vernietigd, maar wel is uitgestroomd is dat in de meeste gevallen (70%) met een betaling. Bij beroep bij de kantonrechter is dit vrijwel automatisch het geval aangezien vooraf in principe zekerheid gesteld moet worden door de boete te betalen, bij beroep bij de OvJ is dit echter niet vereist.



Figuur 13. Uitstroom na beroep

105 De CVOM geeft aan dat zij met name in de jaren 2012 tot en met 2015 hinder heeft ondervonden van de toename van de administratieve beroepen en kantonberoepen binnen de Wahv, waarbij een 30 WAM boete is opgelegd. In de jaren 2014 en 2015 bestond volgens opgave van de CVOM meer dan de helft van de zaken op zitting uit WAM-zaken. Dit heeft volgens de CVOM direct tot een verzwaring van de werklust geleid.

3.5 Verhaalfase (zonder en met dwangbevel)

3.5.1 Verhaal zonder dwangbevel

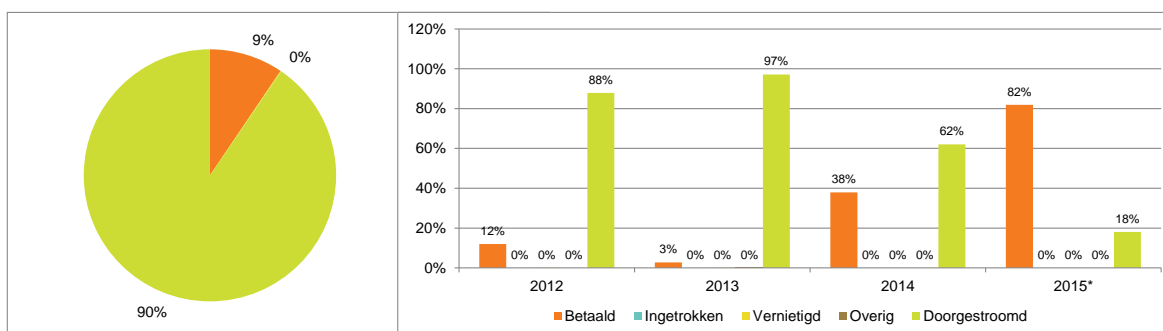
106 Verhaal zonder dwangbevel is met betrekking tot de WAM in een beperkte periode toegepast. Vanaf mei 2012 zijn de eerste zaken ingestroomd in deze fase. In april 2013 is de toepassing van verhaal zonder dwangbevel vrijwel volledig gestopt, doordat het beleid van het CJIB is gewijzigd met het oog op de hoogte van de boete (inclusief verhogingen). Er is door het CJIB een grens toegepast van € 500,- waarboven geen verhaal zonder dwangbevel wordt toegepast. Medio november 2015 staan nog 227 zaken open in de fase verhaal zonder dwangbevel (0,5% van het totaal).

	Jaar van instroom in fase verhaal zonder dwangbevel				Totaal
	2012	2013	2014	2015*	
Instroom	30.897	12.825	58	121	43.901
<i>Waarvan status in fase:</i>					
Openstaand	0,5%	0,3%	0,0%	22,3%	0,5%
Uitgestroomd	99,5%	99,7%	100,0%	77,7%	99,5%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 8. Instroom en status zaken in fase verhaal zonder dwangbevel medio november 2015

107 Van de zaken die zijn uitgestroomd uit de fase verhaal zonder dwangbevel is het overgrote deel (90%) doorgestroomd naar een vervolgfase. In 9% van de zaken is betaald in de fase verhaal zonder dwangbevel. In 2012 was verhaal zonder dwangbevel met 12% betaling effectiever dan in 2013 toen nog 3% betaalde. In de jaren daarna is zeer beperkt gebruikgemaakt van verhaal zonder dwangbevel, maar de betalingspercentages zijn wel toegenomen. Slechts incidenteel zijn zaken vernietigd in deze fase (0,1%).



Figuur 14. Uitstroom uit fase verhaal zonder dwangbevel

3.5.2 Verhaal met dwangbevel

108 In mei 2012 stromen de eerste zaken de fase van verhaal met dwangbevel in. In 2014 is de instroom van nieuwe zaken tijdelijk onderbroken, wat ook zichtbaar is in de instroom in verhaal met dwangbevel. In 2015 is de instroom weer hoger. Er staan met een totaal van 79.180 zaken relatief veel zaken nog open in de fase van verhaal met dwangbevel (29,3% van het totaal). Het hoge percentage openstaande zaken is te begrijpen doordat de gerechtsdeurwaarder tot twee jaar na de onherroepelijkheid van de sanctie de tijd heeft om te innen en vervolgens betalingsregelingen kan afspreken die gedurende ruime tijd lopen. De openstaande zaken hebben voor een groot deel betrekking op het lopende jaar 2015 (77%), maar deels ook op voorgaande jaren.

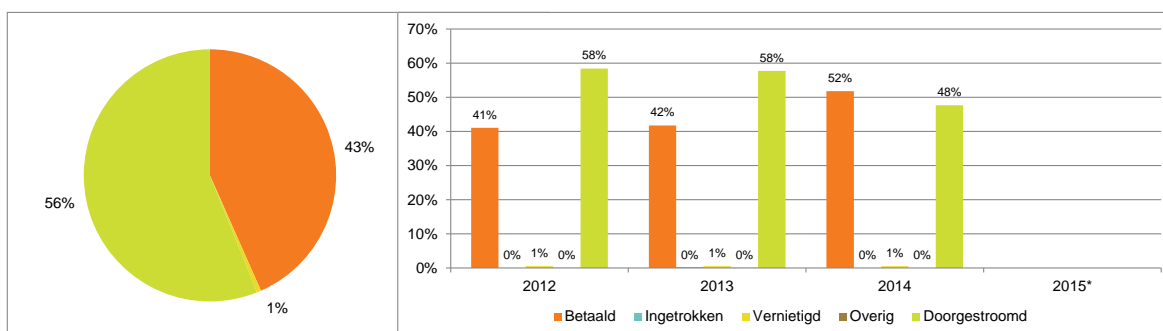
Jaar van instroom in fase verhaal met dwangbevel					
	2012	2013	2014	2015*	Totaal
Instroom	70.545	86.319	36.028	77.505	270.397
<i>Waarvan status in fase:</i>					
Openstaand	3,3%	5,3%	35,8%	76,5%	29,3%
Uitgestroomd	96,7%	94,7%	64,2%	23,5%	70,7%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 9. Instroom en status zaken in fase verhaal met dwangbevel medio november 2015

109 Uitstroom uit de fase verhaal met dwangbevel is voor iets meer dan de helft (56%) in de vorm van doorstroom naar een volgende fase. Vergeleken met de voorgaande fases is verhaal met dwangbevel relatief effectief met het oog op betaling. Het betalingspercentage ligt op 43% van de uitgestroomde zaken uit deze fase en is in 2014 en 2015 met respectievelijk 52% en 49% hoger dan de jaren daarvoor.⁵⁹ Een klein deel van de zaken (0,5%) wordt vernietigd in de fase van verhaal met dwangbevel.

⁵⁹ Doordat een belangrijk deel van de in 2014 en 2015 ingestroomde zaken in de fase van verhaal zonder dwangbevel nog niet zijn uitgestroomd, kunnen deze percentages nog wijzigen. Echter ook een Kaplan-Meier analyse die rekening houdt met deze 'censored' data bevestigt dat bij verhaal met dwangbevel in 2014 en 2015 significant vaker betaald is dan voorheen in een vergelijkbare observatieperiode ($p < .001$).



Figuur 15. Uitstroom uit fase verhaal met dwangbevel

110 Het inningspercentage in deze stap van rond de 40% is relatief hoog vergeleken met andere verhaal- en dwangfases (zie ook de volgende paragrafen). Over de fase verhaal met dwangbevel wordt desondanks door enkele geïnterviewden opgemerkt dat de deurwaarder mogelijk nog niet optimaal wordt ingezet en verder verbeterd zou kunnen worden. Wanneer een betrokkene bij toepassing van dwangmiddelen wel blijkt te kunnen betalen, roept dit de vraag op waarom niet eerder bij de deurwaarder is betaald.

3.6 Dwangmiddelen fase

3.6.1 Invordering rijbewijs

111 Invordering van het rijbewijs start voor de WAM-zaken medio 2012 en de instroom kent een piek in 2013. De betrokkene krijgt nog een mogelijkheid om de boete te betalen, anders wordt het rijbewijs voor vier weken ingenomen en ongeldig verklaard. Medio november 2015 staat 7% van de ingestroomde zaken (14.228 zaken) nog open in de fase van invordering rijbewijs.

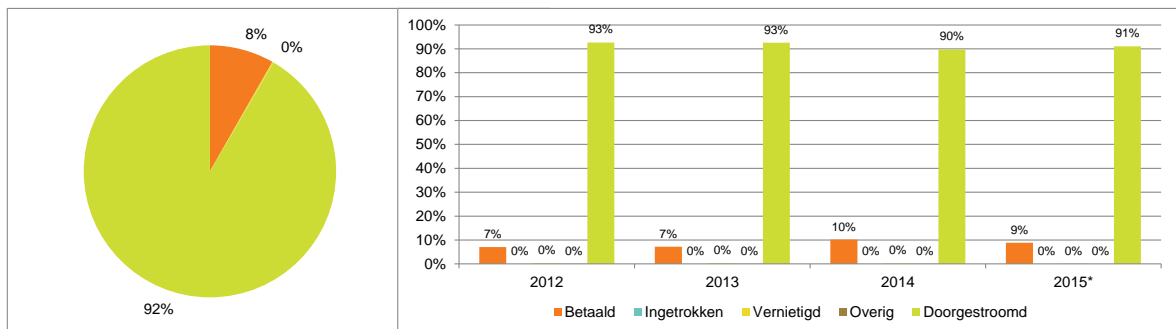
Jaar van instroom in fase invordering rijbewijs					
	2012	2013	2014	2015*	Totaal
Instroom	39.570	66.327	51.059	45.918	202.874
<i>Waarvan status in fase:</i>					
Openstaand	0,9%	1,2%	4,6%	23,4%	7,0%
Uitgestroomd	99,1%	98,8%	95,4%	76,6%	93,0%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 10. Instroom en status zaken in fase invordering rijbewijs medio november 2015

112 In de fase van invordering van het rijbewijs wordt de boete in 8% van het totaal aan uitgestroomde zaken betaald, in 2014 en 2015 is dit percentage wat hoger en in 2012 en 2013 wat lager.⁶⁰ Het betalingspercentage ligt daarmee duidelijk hoger dan bij de tweede aanmaning (4% betaling), waarmee invordering van het rijbewijs een relatief effectief middel lijkt. Als de betrokkene niet betaald is de kans dat iemand die toch zonder geldig rijbewijs auto gaat rijden en daarbij daadwerkelijk wordt gesignaleerd bij een politiecontrole, vrijwel nihil. In totaal stroomt 92% zonder te betalen door naar een volgende fase in het proces.

⁶⁰ Een Kaplan-Meier analyse bevestigt dat bij invordering rijbewijs in 2014 en 2015 significant vaker betaald is dan voorheen in een vergelijkbare observatieperiode ($p < .001$).



Figuur 16. Uitstroom uit fase invordering rijbewijs

3.6.2 Buitengebruikstelling voertuig

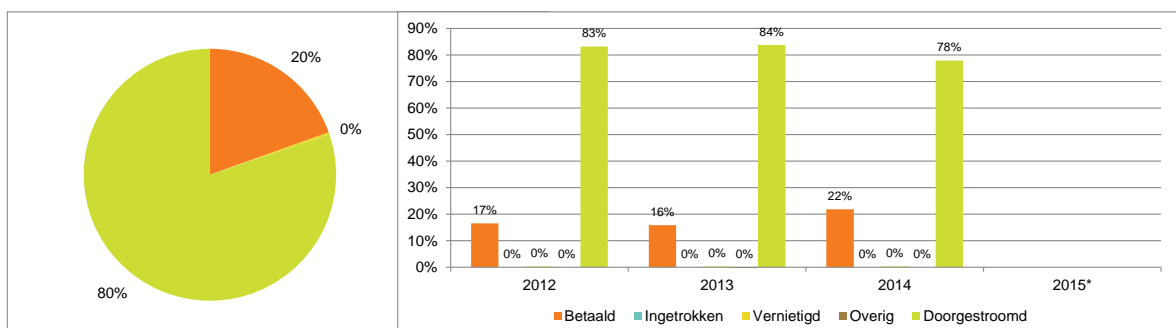
113 Buitengebruikstelling van het voertuig heeft een duidelijke piek in de instroom in 2013. Het betreft een relatief langdurige fase: medio november 2015 staat ruim een derde (75.060 zaken) van de in deze fase ingestroomde zaken nog open in deze fase.

Jaar van instroom in fase buitengebruikstelling voertuig					
	2012	2013	2014	2015*	Totaal
Instroom	25.210	75.115	58.600	50.269	209.194
<i>Waarvan status in fase:</i>					
Openstaand	3,2%	11,2%	39,8%	84,5%	35,9%
Uitgestroomd	96,8%	88,8%	60,2%	15,5%	64,1%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 11. Instroom en status zaken in fase buitengebruikstelling voertuig medio november 2015

114 Wanneer de betrokkene na waarschuwing de boete niet betaalt kan daadwerkelijke buitengebruikstelling van het voertuig volgen. In 20% van de uitgestroomde zaken uit deze fase is de boete betaald, tegen 80% van de zaken die doorstroomt naar een volgende fase. In 2015 is de uitstroom met 15,5% in deze fase nog te beperkt om een goede schatting te geven van het betalingspercentage.



Figuur 17. Uitstroom uit fase buitengebruikstelling voertuig naar jaar

115 De fase van buitengebruikstelling is gericht op de inning van de boete. De buitengebruikstelling is geen doel op zichzelf. Daadwerkelijke buitengebruikstelling van het voertuig komt in een relatief beperkt deel van de zaken voor vergeleken met betaling van de boete. Dit indiceert dat het dwangmiddel effectief is in de zin dat betrokkenen de voorkeur geven aan betaling van de boete boven buitengebruikstelling van het voertuig. In

totaal is 3,8% van de voertuigen buiten gebruik gesteld van alle zaken die zijn ingestroomd in de fase van buitengebruikstelling én ook weer zijn doorgestroomd naar de volgende fase (c.q. niet hebben betaald in de fase van buitengebruikstelling). Daadwerkelijke buitengebruikstelling was in 2012 met 5,4% duidelijk hoger dan de jaren daarna.⁶¹ Gemiddeld zijn voertuigen 108 dagen in fase van buitengebruikstelling voordat het voertuig daadwerkelijk buiten gebruik wordt gesteld.⁶²

Status bij doorstroom	Jaar van instroom in fase buitengebruikstelling voertuig				
	2012	2013	2014	2015*	Totaal
Niet buiten gebruik gesteld	94,6%	96,6%	96,2%		96,2%
Buiten gebruik gesteld	5,4%	3,4%	3,8%		3,8%
Totaal doorgestroomd	100%	100%	100%		100%
N	20.311	55.899	27.450		107.515

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 12. Daadwerkelijke buitengebruikstelling van voertuig in de naar de volgende fase doorgestroomde zaken

116 Een belangrijk deel van de opdrachten voor buitengebruikstelling in het algemeen betreft WAM-zaken (zie hoofdstuk 5). Ten aanzien van de buitengebruikstelling wordt door de politie toegelicht en opgemerkt dat dit een tijdrovende aangelegenheid is die lang niet altijd succesvol is. Zo is er soms geen voertuig te vinden doordat deze op een andere plaats is ondergebracht of is het voertuig, om buitengebruikstelling te voorkomen, overgeschreven op een andere naam. Ook komt het voor dat het voertuig in onderdelen uit elkaar ligt. De maatregel betekent voor de betrokkene ook aanvullende kosten; het in beslag genomen voertuig kan pas terug worden gekregen na betaling van de sleep- en stallingskosten. Enkel wanneer het voertuig inmiddels verzekerd is, mag weer met het voertuig gereden worden. Vanuit de politie is er een initiatief om te controleren of het voertuig inmiddels weer verzekerd is, maar dit kan alleen wanneer het vrijgeven door de politie plaatsvindt en dit lijkt nog niet structureel toegepast te worden. Met betrekking tot de buitengebruikstelling is een pilot gestart. Door de politie wordt direct contact gezocht met de betrokkene (onder andere door middel van een persoonsgerichte brief). In plaats van direct wegslepen, wordt eerst een wielklem om het voertuig geplaatst en wordt het voertuig pas na drie dagen definitief weggesleept. Naar de buitengebruikstelling als dwangmiddel in de Mulder-systematiek voert APE momenteel een afzonderlijk onderzoek uit.

3.6.3 Aanvraag en opdracht gijzeling

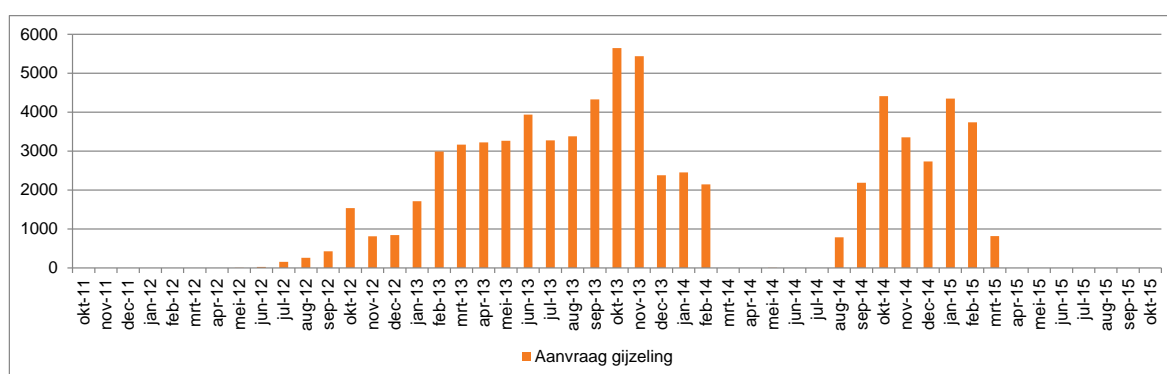
117 Wanneer betrokkene de boete niet betaalt, resteert gijzeling als dwangmiddel. Bij gijzeling wordt de betrokkene in een Huis van Bewaring geplaatst (maximaal een week). Dit is echter geen vervangende sanctie. Opdrachten tot gijzeling kunnen volgen op een aanvraag gijzeling, maar ook na een dwang pro forma en OPS signalering (zie voor een uitgebreide bespreking de volgende paragraaf). In alle gevallen vindt tussenkomst van de kantonrechter plaats voordat een opdracht tot gijzeling wordt gegeven. Na toestemming van de kantonrechter vindt overdracht aan de politie plaats in de vorm van een opdracht tot gijzeling. De politie spoort de betrokkene op en ook dan is betaling van de boete nog mogelijk. Indien niet wordt betaald gaat de politie

⁶¹ Een Kaplan-Meier analyse bevestigt dat vanaf 2013 significant minder vaak daadwerkelijk sprake is van buitengebruikstelling dan voorheen in een vergelijkbare observatieperiode ($p < .001$).

⁶² De spreiding is echter hoog met een standaarddeviatie van 133 dagen.

over tot gijzeling. DJI plaatst vervolgens de betrokkene in een Huis van Bewaring. Ook kan een gijzeling aansluitend op een andere sanctie door DJI worden uitgevoerd. Ook tijdens de gijzeling is betaling mogelijk.

118 Aanvraag gijzeling naar aanleiding van nog niet betaalde WAM-boetes zijn voor het eerst zichtbaar in mei 2012, waarna het aantal aanvragen snel oploopt tot een piek van 5.644 aanvragen in oktober 2013. In de periode van maart tot en met juli 2014 zijn geen aanvragen voor gijzeling gedaan, wat samenhangt met de op dat moment lopende rechtszaken over het verbalisantennummer. Vanaf medio maart 2015 is het aanvragen van gijzelingen tijdelijk geheel gestopt (niet enkel voor WAM zaken), dit in verband met de meer kritische beoordeling vanuit de rechtspraak en de zich ontwikkelende maatschappelijke discussie.



Figuur 18. Instroom aanvraag gijzeling per maand

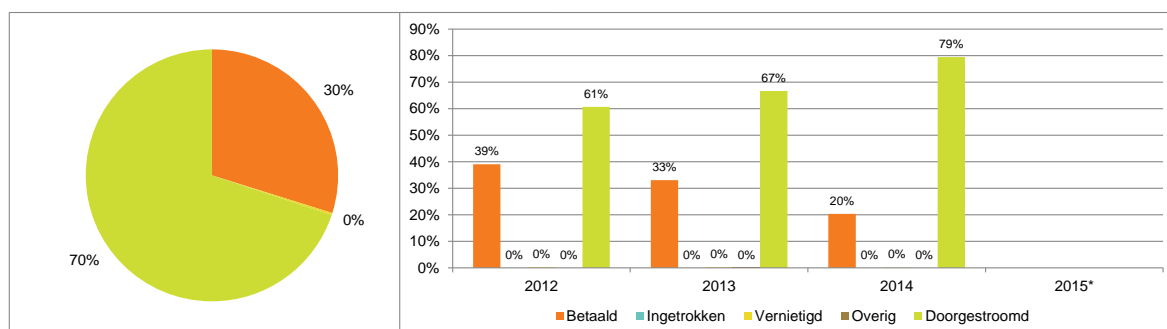
119 Van het totaal aantal aanvragen gijzeling staat medio november 2015 30% nog open in de fase gijzeling, die (gegeven de absolute aantallen) voor een belangrijk deel betrekking hebben op instroom in 2013.

	Jaar van instroom in fase aanvraag gijzeling				
	2012	2013	2014	2015*	Totaal
Instroom	3.924	41.692	17.905	8.852	72.373
<i>Waarvan status in fase:</i>					
Openstaand	11,4%	21,0%	35,2%	66,6%	29,6%
Uitgestroomd	88,6%	79,0%	64,8%	33,4%	70,4%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 13. Instroom en status zaken in fase aanvraag gijzeling medio november 2015

120 Uitstroom uit de fase van (aanvraag van) gijzeling is voor 70% doorstroom zonder betaling en voor 30% betaling van de boete. De dreiging van gijzeling is daarmee, na verhaal met dwangbevel, een van de meest effectieve middelen om betrokkenen te bewegen tot betaling. Wel is de effectiviteit van deze fase in de loop van de jaren afgenomen van 39% van de aanvragen in 2012 tot 20% in 2014. Over 2015 staan nog te veel zaken open om tot een betrouwbare inschatting te komen.



Figuur 19. Uitstroom uit fase aanvraag gijzeling

121 Aanvragen voor gijzeling vereisen een door de rechter toegekende machtiging aan de OvJ voordat een opdracht gijzeling aan de politie kan worden gegeven. Aanvragen voor gijzeling worden door de rechtspraak kritischer beoordeeld dan voorheen (zie ook paragraaf 2.3.1). De kans dat een aanvraag gijzeling uiteindelijk tot een opdracht gijzeling leidt is in de loop van de jaren sterk gedaald, wat mede een verklaring is voor het dalende percentage betalingen in deze fase. Van de aanvragen uit 2012 is een ruime meerderheid van 62% uitgemond in een opdracht gijzeling, wat gedaald is tot 23% in 2014. Van de aanvragen tot en met maart 2015 zal een deel nog in behandeling zijn op peildatum, maar de trend is opnieuw duidelijk dalend.⁶³ Vanuit het CJIB wordt echter opgemerkt, dat inmiddels (medio 2016) het aandeel door de rechter toegekende aanvragen gijzelingen op hetzelfde niveau is als voorheen. Bij een opdracht tot gijzeling is de opdracht gemiddeld 161 dagen na de aanvraag afgegeven.⁶⁴

	Jaar van instroom aanvraag gijzeling				
	2012	2013	2014	2015*	Totaal
Geen opdracht gijzeling bekend	38,3%	53,6%	77,4%	93,0%	63,3%
Opdracht gijzeling	61,7%	46,4%	22,6%	7,0%	36,7%
Totaal aanvraag gijzeling	100%	100%	100%	100%	100%
N	4.077	42.729	18.058	8.902	73.766

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 14. Opdracht gijzeling na aanvraag

122 Van de opdrachten gijzeling in deze fase staat er medio november 2015 nog 24% open, waarvan (door de absolute aantallen) ongeveer de helft betrekking heeft op instroom in 2012 en 2013.

⁶³ Dit wordt ook bevestigd door Kaplan-Meier analyse waarbij rekening wordt gehouden met de observatieperiode, $p < .001$.

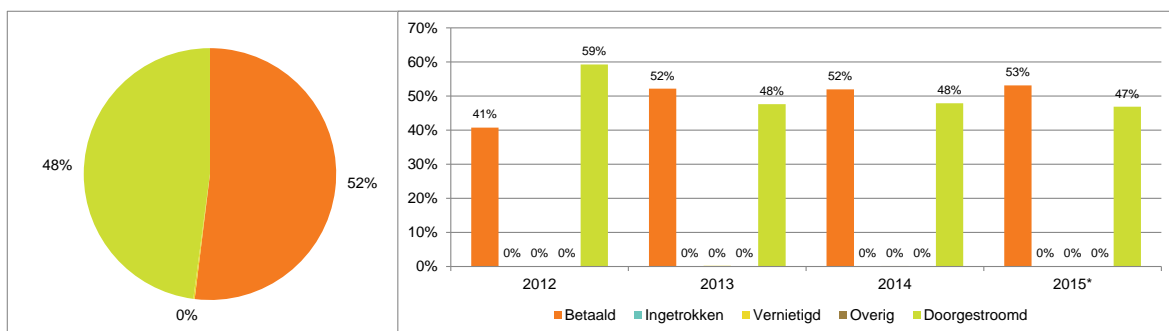
⁶⁴ Met een standaarddeviatie van 144 dagen.

Jaar van instroom in fase opdracht gijzeling na aanvraag					
	2012	2013	2014	2015*	Totaal
Instroom	576	13.842	7.359	4.557	26.334
<i>Waarvan status in fase:</i>					
Openstaand	6,3%	14,1%	24,2%	38,2%	20,9%
Uitgestroomd	93,8%	85,9%	75,8%	61,8%	79,1%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 15. Instroom en status zaken in fase opdracht gijzeling (na aanvraag) medio november 2015

123 Uitstroom na een opdracht tot gijzeling in deze fase resulteert in 52% van de gevallen in betaling. Dit percentage is door de jaren heen vrij stabiel, alleen in 2012 is een duidelijk lager percentage zichtbaar (waarbij echter sprake is van een laag volume).



Figuur 20. Uitstroom in fase aanvraag gijzeling, na opdracht gijzeling

124 De kans op daadwerkelijke gijzeling is zeer reëel in het geval dat de boete ook na opdracht gijzeling niet betaald wordt. Van de zaken waarbij in deze fase niet is betaald en die naar de volgende fase zijn doorgestroomd is voor 65% de betrokkene gegijzeld. Dit percentage lijkt in de loop van de jaren wel gedaald van 75% in 2012 tot 41% in 2015, maar dat komt deels door de nog relatief korte observatieperiode. Indien er is gegijzeld, dan is dit gemiddeld 172 dagen na opdracht gijzeling.⁶⁵

Jaar van instroom in fase opdracht gijzeling					
Status bij doorstroom	2012	2013	2014	2015*	Totaal
Geen gijzeling toegepast	25,3%	29,9%	36,6%	58,6%	35,4%
Gijzeling toegepast	74,7%	70,1%	63,4%	41,4%	64,6%
Totaal doorgestroomd	100%	100%	100%	100%	100%
N	320	5.663	2.670	1.319	9.972

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 16. Toepassing van gijzeling indien niet is betaald onder dreiging van gijzeling

3.6.4 Dwang pro forma en OPS signalering

125 De opdracht dwang pro forma houdt in dat, wanneer een betrokkene geen geldige woon- of verblijfplaats heeft, de zaak wordt aangeleverd aan de rechtbank Leeuwarden. De rechtbank roept de betrokkene door middel van een advertentie in een krant op om ter zitting te verschijnen. De rechter doet een uitspraak,

⁶⁵ De standaarddeviatie is 178 dagen.

ongeacht of betrokkene wel of niet verschijnt. Niet verschijnen leidt bij toekenning machtiging gijzeling tot een OPS signalering. In 2013 is dwang pro forma het meest toegepast, in de jaren daarna is het aantal gevallen dwang pro forma sterk afgenomen. Dit betreft zaken waarbij gedurende het CJIB-proces is gebleken dat betrokkene (toch) geen geldige woon- of verblijfplaats heeft, aangezien de registercontrole door de RDW enkel wordt uitgevoerd voor kentekenhouders met een geldige woon- of verblijfplaats.

Jaar van instroom in Fase Dwang Proforma					
	2012	2013	2014	2015*	Totaal
Instroom	10.112	18.866	10.487	5.858	45.323

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 17. Instroom en status zaken in fase buitengebruikstelling voertuig medio november 2015

126 Ten slotte kan voor betrokkenen zonder bekende woon- of verblijfplaats een signalering in het opsporingsregister (OPS) worden opgenomen. In totaal is tot medio november 2015 voor 25.244 zaken de betrokkene in het OPS gesignaleerd. In 2013 kwam OPS-signalering het meest voor, daarna is sprake van een duidelijk dalende trend. Een groot deel van deze zaken staat nog open (63%, 15.855 zaken).

Jaar van instroom in fase OPS signalering					
	2012	2013	2014	2015*	Totaal
Instroom	4.118	10.311	7.580	3.235	25.244
<i>Waarvan status in fase:</i>					
Openstaand	49,7%	55,1%	69,1%	89,5%	62,8%
Uitgestroomd	50,3%	44,9%	30,9%	10,5%	37,2%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

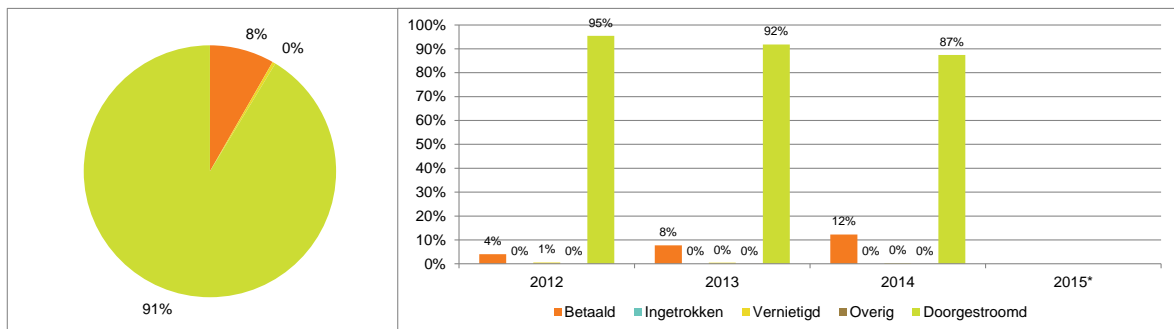
* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 18. Instroom en status zaken in fase OPS-signalering voertuig medio november 2015

127 Van de inmiddels uitgestroomde zaken uit de fase OPS heeft 8% de boete betaald. Daar staat tegenover dat in deze fase 91% is uitgestroomd zonder betaling en blijkt daarmee feitelijk oninbaar.⁶⁶ In 2015 is de uitstroom met 10,5% nog te beperkt om een goede schatting te maken. In de loop van de jaren is het percentage dat uitstroomt met betaling toegenomen.⁶⁷

⁶⁶ Van de oninbaar gebleken boetes is in 19% van de gevallen geen land of adres bekend bij CJIB. Dat wil zeggen dat het adres waarnaar de boete is gestuurd is overschreven en kennelijk niet meer actueel is (omgekeerd dus bij 81% wel een land/adres bekend).

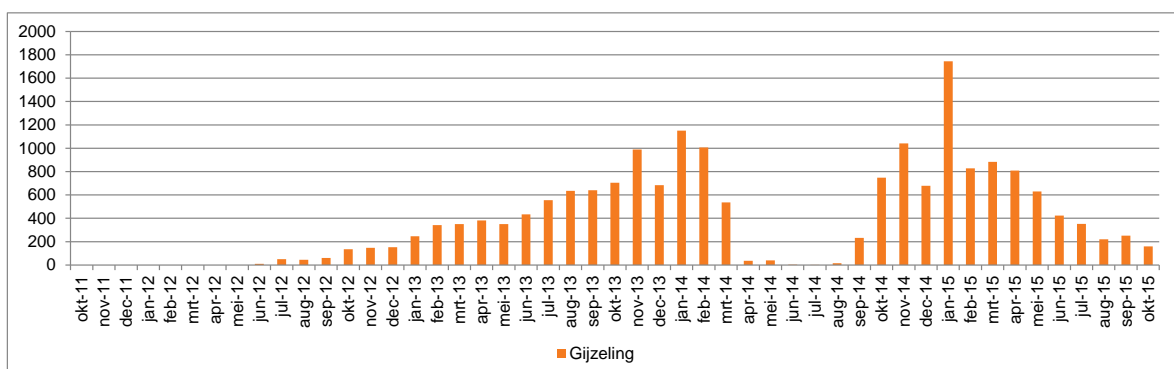
⁶⁷ Een Kaplan-Meier analyse bevestigt dat dit ook het geval is wanneer gekeken wordt naar een vergelijkbare observatieperiode ($p < .001$).



Figuur 21. Uitstroom uit fase OPS signalering

3.6.5 Gijzeling

128 Gijzelingen kunnen voortkomen uit een aanvraag en opdracht gijzeling (zie paragraaf 4.5.2) of een uit dwang pro forma en OPS-signalering volgende gijzeling (zie paragraaf 4.5.3). In beide gevallen geldt dat pas na akkoord van de kantonrechter een machtiging gijzeling wordt afgegeven. De eerste gijzelingen op basis van de WAM artikel 30 lid 2 komen voor in juni 2012. Het aantal gijzelingen neemt geleidelijk toe. In de periode april tot en met augustus 2014 komen nauwelijks gijzelingen voor, een periode die grotendeels samenvalt met de lopende rechtszaken rond de geldigheid van het verbalisantennummer. De gijzelingen worden daarna hervat met een piek van 1.744 gijzelingen in januari 2015. Vanaf april 2015 zet een daling in die verband houdt met het vanaf dat moment sterk afnemende aantal aanvragen van gijzelingen (zie paragraaf 3.6.3). In totaal zijn tot en met oktober 2015 voor 18.733 zaken gijzelingen uitgevoerd⁶⁸ op basis van de WAM artikel 30 lid 2.



Figuur 22. Aantal gijzelingen per maand

	Jaar van gijzeling				Totaal
	2012	2013	2014	2015*	
Gijzelingen	602	6.315	5.487	6.329	18.733

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 19. Aantal gijzelingen per jaar

129 In de uitvoering van de gijzelingen is de onvoorspelbaarheid (zoals ook zichtbaar in Figuur 22) lastig voor DJI in verband met de planning van de celcapaciteit. Dit geldt niet enkel door de gijzelingen voor de WAM,

⁶⁸ Personen kunnen meerdere keren gegijzeld worden voor afzonderlijke boetes.

maar voor gijzelingen wet Mulder in zijn algemeenheid. De stroom gijzelingen op basis van de WAM betreft echter in 2013 en 2014 ruim 20% van het totale aantal gijzelingen.⁶⁹ Het aandeel van de WAM in de gijzelingen is op piekmomenten vermoedelijk nog aanzienlijk hoger geweest, aangezien ook sprake is geweest van een aanlooperperiode in 2013 en het tijdelijk stilleggen van het WAM-proces in 2014. De bezetting voor gijzelingen wet Mulder als insluitingstitel heeft volgens opgave van DJI in de periode van juni 2012 (eerste gijzeling op grond van WAM) tot september 2015 gevarieerd van 66 tot 522 cellen (met als peilmoment de laatste dag van de maand).⁷⁰ Sindsdien is de bezetting voor gijzelingen geleidelijk afgenomen tot ongeveer 40 cellen. Daarnaast zijn voor deze doelgroep speciale inrichtingen met een sober regime aangewezen naar aanleiding van het masterplan DJI. De beperkingen in huisvesting en personeel maakten het volgens DJI lastig de grote fluctuaties in de afgelopen jaren op te vangen. Vanuit het ministerie wordt opgemerkt dat, om deze reden, in ketenverband periodiek de instroom wordt gemonitord en wordt gesproken over de te verwachten instroom in de komende periode.

3.6.6 *Kwalitatieve bevindingen dwangmiddelenfase*

130 In de dwangmiddelenfase ligt een belangrijke rol voor de ketenpartners. Bij buitengebruikstelling van voertuigen voor de politie in de opsporing van kentekenhouders en voertuigen en bij gijzeling voor het OM in de vorm van vordering gijzeling en de politie voor de uitvoering. Dit is een arbeidsintensief proces dat met de vermuldering ook voor de onverzekerde voertuigen wordt toegepast. Door de volledige handhaving is hier een omvangrijke extra werklust voor het OM en de politie ontstaan (zie ook paragraaf 3.8). De politie geeft aan hiervoor geen extra capaciteit te hebben ontvangen als compensatie. In de dwangfase blijkt vaak sociale problematiek te spelen, waarbij de politie volgens geïnterviewden vaak de eerste is die direct persoonlijk contact heeft met de betrokkene (afgezien van eventueel een gerechtsdeurwaarder). De politie is de enige partij in de keten waarbij de boete contant kan worden voldaan. De herkomst van de contanten is volgens de politie divers, het kan hierbij volgens de politie voor een deel gaan om zwart geld en/of geleend geld van familie of vrienden.

131 De gijzeling komt in de interviews en literatuur veel terug als groot probleem. In het voorgaande hoofdstuk is al beschreven welke ontwikkelingen zich ten aanzien hiervan de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Zaken op basis van artikel 30 WAM vormen een substantieel deel van de gijzelingen (zie paragraaf 3.6.5). Uit zowel de interviews als diverse kamerbrieven en stukken van de Nationale Ombudsman blijkt dat het gijzelen soms tot schrijnende situaties heeft geleid, terwijl het vervolgens lang niet altijd mogelijk is om te betalen. Aanpassing van het beleid van aanvragen en de ontwikkeling naar een kritische beoordeling daarvan door de rechtspraak heeft inmiddels geleid tot aanzienlijk minder gijzelingen, in verband met een meer selectieve toepassing. Bovendien zijn er maatregelen aan de voorkant getroffen (zoals de mogelijkheid om een boete in termijnen te betalen, zie ook paragraaf 2.5) waardoor naar verwachting minder mensen in de dwangfase terecht zullen komen.

⁶⁹ Op basis van vergelijking met het statistisch jaarboek CJIB tabel 1.30 en 1.34.

⁷⁰ De bezettingscijfers hebben betrekking op alle Mulder-gijzelingen. DJI beschikt niet over gegevens om de WAMzaken afzonderlijk te onderscheiden van overige gijzelingen.

3.7 Samenvatting fases Mulder proces voor WAM

132 De hoofdlijn aan resultaten per fase van het Mulder-proces voor de WAM-boetes is samengevat in tabel 20. De instroom aan zaken varieert sterk per fase. Na de inningsfase zijn met name verhaal met dwangbevel, invorderen rijbewijs en opdracht buitengebruikstelling relatief grote stromen waarin een vijfde tot een kwart van de zaken terecht komt. De werkvoorraden zijn in absolute aantallen het grootst bij opdracht buitengebruikstelling en verhaal met dwangbevel. In OPS staan met bijna twee derde van de zaken relatief veel zaken nog open. Het betalingsgedrag bij uitstroom uit de verschillende fases verschilt sterk. Van de verhaal- en dwangfase zijn opdracht gijzeling (de helft wordt betaald) en verhaal met dwangbevel tot op heden het meest effectief (ruim twee vijfde wordt betaald) met het oog op de inning. Verhaal zonder dwangbevel, invorderen rijbewijs en opname in het opsporingsregister worden in minder dan één op de tien gevallen afgesloten met een betaling.

Fase	Instroom		Openstaande voorraad		Uitstroom met betaling	
	WAM *	% van	WAM *	% van	WAM *	% van
	Aantal	initiële	Aantal	instroom	Betaald	uitstroom
Initiële beschikking	1.032.669	100,0%	57.988	5,6%	319.735	32,8%
1e aanmaning + verhoging (+50%)	607.728	58,9%	20.916	3,4%	69.813	11,9%
2e aanmaning + verhoging (+100%)	504.189	48,8%	27.099	5,4%	18.217	3,8%
Beroep OvJ	173.393	16,8%	32.231	18,6%	99.281	70,3%
Boete vernietigd na beroep	31.691	3,1%	n.v.t.		n.v.t.	
Verhaal zonder dwangbevel	43.901	4,3%	227	0,5%	4.131	9,5%
Verhaal met dwangbevel	270.397	26,2%	79.180	29,3%	82.927	43,4%
Invorderen rijbewijs	202.874	19,6%	14.228	7,0%	15.558	8,2%
Opdracht buitengebruikstelling	209.194	20,3%	75.060	35,9%	26.209	19,5%
Toepassing buitengebruikstelling	4.047	0,4%	n.v.t.		n.v.t.	
Opdracht gijzeling	26.334	2,6%	5.509	20,9%	10.815	51,9%
Opdracht Dwang Proforma	45.323	4,4%	n.v.t.		n.v.t.	
OPS	25.244	2,4%	15.855	62,8%	777	8,3%
Toepassing gijzeling	18.733	1,8%	n.v.t.		n.v.t.	
Totaal **	1.032.669	100,0%	353.056	34,2%	565.953	83,3%

* Tot en met 6 november 2015

** Door overlap in aantallen kan de optelsom van de onderdelen hoger zijn dan het totaal

Tabel 20. Samenvatting van het Mulder-proces per fase voor de WAM-boetes.

3.8 Kosten en werklust van het proces

3.8.1 Kosten

133 De kosten van het proces van registercontrole van een onverzekerd voertuig tot en met het inningsproces van de boete en eventuele escalatie stappen daarbinnen blijken moeilijk op zaaksniveau of per processtap inzichtelijk te maken:

- Voor de registervergelijking maakt de RDW-periodiek productieafspraken met het OM. Daarin wordt een aantal te realiseren constatering afgesproken en een stuksprijs van € 9,48. Er is geen prijs voor de registercontrole per geregistreerd voertuig als zodanig. De totale operationele kosten voor RDW per jaar zijn in de uitvoeringstoets geraamd op € 2,2 miljoen in de eerste jaren, afnemend naar € 1,5 miljoen

in 2015.⁷¹ De RDW wordt hierbij niet gefinancierd voor de registercontrole zelf maar per geselecteerde constatering;

- b. Het CJIB hanteert een gemiddelde prijs voor het gehele Mulder-traject. De nacalculatorische kostprijzen lagen in de jaren 2011 tot en met 2014 tussen de € 4,37 en € 5,42 per Wahv sanctie. Er is in de kostprijzen van het CJIB geen nadere uitsplitsing naar de fases van het proces of naar feiten. Gegeven het feit dat de WAM-stroom aanzienlijk vaker dan andere Wahv-sancties in vervolgfases terecht komt, zullen de werkelijke kosten van de inning van de WAM echter boven het Wahv gemiddelde liggen;
- c. Met name in de uitvoering van dwangmaatregelen zitten belangrijke kostenposten op zaaksniveau. Dwangmiddelen worden primair ingezet met het oog op de rechtvaardigheid. Er wordt een maximale inspanning gepleegd om de boete te innen waarbij de kosteneffectiviteit van secundair belang is. Toepassing van het dwangmiddel vindt plaats wanneer de boete niet wordt betaald, waarmee op casusniveau de kosten van toepassing van het dwangmiddel niet opwegen tegen de (afwezige) opbrengsten. Echter, op een algemener niveau is toepassing van het dwangmiddel wel kosteneffectief, wanneer daar tegenover een substantieel aantal boetes staat dat betaald wordt onder dreiging van toepassing van het dwangmiddel:
 - i. Buitengebruikstelling brengt kosten met zich mee voor de politie voor het opsporen en verwijderen van voertuigen en voor de Dienst Domeinen die de voertuigen beheert. De politie geeft aan dat een opdracht tot buitengebruikstelling gemiddeld ongeveer 2,5 uur aan inzet kost. De kosten voor zowel de politie als voor de Dienst Domeinen zijn per situatie sterk verschillend en niet uit te splitsen voor de WAM-stroom. Deze kosten moeten overigens grotendeels door de betreffende betrokkene worden betaald. In totaal zijn 4.086 buitengebruikstellingen toegepast, terwijl 26.209 WAM-boetes in de fase van buitengebruikstelling zijn betaald: een verhouding van 6,4 betaalde boetes op één buitengebruikstelling.
 - ii. Gijzeling brengt kosten met zich mee voor het OM in de vordering, ZM in de behandeling van de vordering, de politie voor het opsporen van de persoon en voor DJI voor het vervoer door DV&O en de plaatsing in het Huis van Bewaring. De kosten van OM voor de vordering en behandeling van de gijzeling zijn niet gespecificeerd. Voor de kosten van de ZM wordt verwezen naar punt e van deze opsomming. De politie geeft aan dat een gijzeling gemiddeld 3,5 uur inzet kost. De gemiddelde kosten van een verplaatsing door DV&O in 2015 zijn € 304,85. De kosten voor het Huis van Bewaring bedragen per gijzeling ongeveer € 1.680,- (7 dagen maal € 240,- de gemiddelde prijs per plaats per dag in 2015). De kosten van een gijzeling bedragen daarmee minimaal € 1.985,-, exclusief kosten voor politie, OvJ en de rechtspraak. In totaal zijn in de onderzochte periode 18.733 gijzelingen uitgevoerd met betrekking tot een WAM-boete, waartegenover 15.981 betalingen van boetes onder dreiging van gijzeling door aanvraag van gijzeling en signalering in OPS staan, dit geeft een verhouding van 0,85 betaalde boete op één toegepaste gijzeling. Gijzeling is het laatste dwangmiddel dat wordt ingezet met het oog op een maximale inspanning om de boete te innen. Het is goed mogelijk dat van de gijzeling ook in eerdere procesfases al een afschrikwekkende werking uitgaat en hierdoor betrokkenen prikkelt tot betaling. Mogelijk neemt de inning in het algemeen af door de verminderde toepassing van gijzeling. Dit overstijgt het huidige onderzoek, maar het is raadzaam dit in een meer algemeen onderzoek naar de inning nader te onderzoeken.

⁷¹ CJIB (2010). Uitvoeringstoets verMulderen artikel 30 WAM. Versie 2.0.

- d. Uitvoeringskosten voor de CVOM voor beroep bij de Officier van Justitie en de kantonrechter zijn niet exact bekend voor de WAM-stroom. In de uitvoeringstoets is in het scenario van 65% inning van boetes geraamd met afnemende kosten van € 410.000,- in 2012 tot € 270.000,- in 2015.⁷² We hebben geen informatie ontvangen of deze inschatting ook correct is geweest. Voor de kosten voor de ZM bij beroep bij de kantonrechter is in de uitvoeringstoets geen opgave beschikbaar.
- e. De ZM kent geen specifiek tarief voor 30 WAM-zaken, maar hanteert voor hun financiering gemiddelde prijzen per type zaak. In 2016 hanteren ze volgens hun jaarplan een verwachte landelijke productgroepprijs van € 118,49 per kantonzaak⁷³. Dit betreft zoals gezegd een gemiddeld bedrag voor alle kantonzaken; de daadwerkelijk kosten voor 30 WAM zaken kunnen hoger of lager zijn.

3.8.2 Werklast

134 Voor vermuldering werden jaarlijks 50.500 zaken strafrechtelijk afgehandeld⁷⁴. Het CJIB handelde een deel van de zaken zelf af in opdracht van het OM. Ongeveer 32.500 zaken werden door het CJIB overgedragen aan het (CV)OM. De helft van die zaken (16.400) werd vervolgens voor de rechter gebracht. Zie ook tabel 21, waarin de cijfers zijn weergegeven over de gehele jaren.

	Jaar initieel / instroom in fase			
	Voor ver- muldering (2008)*	2012	2013	2014
Aantal vorderingsbrieven door RDW	63.500	406.240	278.300	249.665
Aantal zaken overgedragen aan CJIB	50.500	331.280	193.381	191.967
Strafzaken overgedragen door CJIB aan OM	32.500	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Beroep en hoger beroep	N.v.t.	79.803	32.595	31.398
Gijzelingsverzoeken/dwang pro forma	N.v.t.	14.189	61.595	28.545
Totaal aantal zaken voor het OM	32.500	93.992	94.190	59.943
Strafzaken door OM voor de rechter gebracht	16.400	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Hoger beroep	Onbekend	14.994	6.080	5.259
Gijzelingsverzoeken/dwang pro forma	N.v.t.	14.189	61.595	28.545
Totaal aantal zaken voor de ZM	16.400	29.183	67.675	33.804
Opdracht BGS	Onbekend	25.210	75.115	58.600
Opdracht Gijzeling	Onbekend	576	13.842	7.359
Signalering OPS	Onbekend	4.118	10.311	7.580
Totaal aantal zaken voor de Politie	Onbekend	29.904	88.957	65.959
Totaal aantal zaken voor DJI	583	602	6.315	5.487

* gegevens uit uitvoeringstoets

** gegevens over 2015 zijn door afwijkende periodes niet goed vergelijkbaar en daarom achterwege gelaten in dit overzicht.

Tabel 21. Aantal zaken per ketenpartner voor en na de vermuldering

⁷² CJIB (2010). Uitvoeringstoets VerMulderen artikel 30 WAM. Versie 2.0.

⁷³ Jaarplan van de Rechtspraak 2016, Raad voor de Rechtspraak.

⁷⁴ Cijfers van voor de vermuldering zijn gebaseerd op de Uitvoeringstoets VerMulderen artikel 30 WAM, Versie 2.0, 6 april 2010 opgesteld door het CJIB in overleg met de betrokken ketenpartners.

135 Na de vermuldering verandert het beeld jaarlijks. Het aantal beroepen bij de OvJ was in 2012 aanvankelijk aanzienlijk hoger dan het aantal zaken voor vermuldering (32.500 versus 79.803), maar is sindsdien lager (32.595 beroepen in 2013 en 31.398 in 2014). De aanvraag gijzeling en dwang pro forma betrof in 2013 met 61.595 zaken een substantieel aantal, maar is in 2014 met 28.545 zaken veel minder vaak aangevraagd en sinds medio 2015 is de aanvraag van gijzelingen vrijwel nihil.

136 Het OM en de ZM zijn na de vermuldering dus bij meer WAM-zaken betrokken dan voorheen. Als we de situatie van voor de vermuldering vergelijken met die erna in 2014 (toen de situatie grotendeels was gestabiliseerd), is te zien dat het aantal zaken waar het OM bij betrokken is ongeveer is verdubbeld (zie: regel totaal aantal zaken voor het OM in Tabel 21) en het aantal zaken waar de rechtspraak bij betrokken is ook (zie: regel totaal aantal zaken voor de ZM). De aard van de daarmee samenhangende werkzaamheden is echter anders, waardoor per saldo moeilijk te wegen is of de belasting van OM en ZM als ketenpartners ook is toegenomen (of ondanks de hogere aantallen zelfs is afgenomen). Daarnaast moet worden opgemerkt dat er vanaf medio 2015 aanzienlijk minder gijzelingsverzoeken worden gedaan. De werkwijze voor gijzelingen wordt inmiddels echter aangepast en met de uitrol daarvan neemt het aantal gijzelingsverzoeken inmiddels weer toe. Als de gijzelingsverzoeken buiten beschouwing worden gelaten, is het aantal zaken dat het OM verwerkt ongeveer gelijk gebleven en het aantal zaken voor de ZM met meer dan 10.000 zaken gedaald.

137 Bij de overige betrokkenen is echter juist meer werk ontstaan in de vorm van:

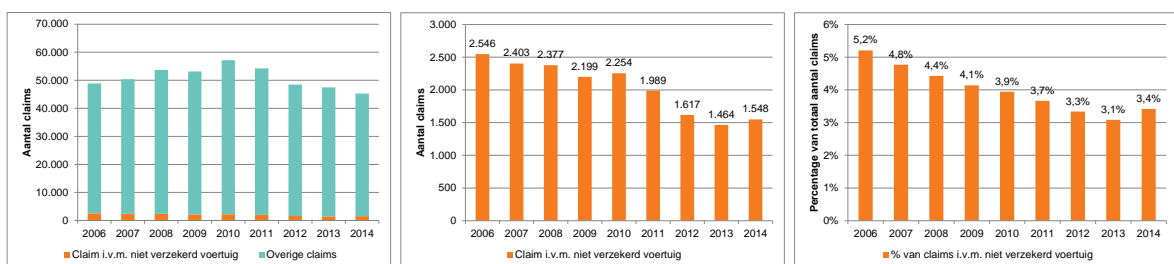
- a. Volledige registercontrole door RDW: in 2014 met ongeveer 250.000 gevallen bijna vier maal zoveel als voor vermuldering;
- b. Afhandeling van uit de registercontrole voortkomende boetes door CJIB: in 2014 met ongeveer 192.000 gevallen eveneens bijna vier maal zoveel als voor vermuldering;
- c. Voor de politie: extra opdrachten in het kader van buitengebruikstellingen (waarbij ook de Dienst Domeinen betrokken is), gijzelingen en OPS signaleringen. Het ging in 2014 in totaal om ongeveer 66.000 opdrachten. Voor vermuldering had de politie een beperkte rol bij WAM-zaken.
- d. Voor DJI: extra gijzelingen die voorheen niet werden toegepast bij de WAM. In 2014 ongeveer 5.500 gijzelingen. Voor vermuldering werd bij ernstige recidive een vrijheidsstraf toegepast en werd daarnaast in enkele tientallen gevallen verhangende hechtenis toegepast.

3.9 Claims bij Waarborgfonds Motorverkeer

138 In het geval dat een onverzekerde voertuig, ondanks de handhaving van de verzekeringsplicht, aan het verkeer deelneemt kan er onverzekerde schade worden veroorzaakt. Informatie over schadeclaims van schade door onbekende of onverzekerde voertuigen geeft inzicht in hoeverre de handhaving bijdraagt aan het verminderen van onverzekerde schade. Het Waarborgfonds Motorverkeer handelt onder andere de schade af die veroorzaakt wordt door onbekende of onverzekerde voertuigen. Cijfers over het aantal claims zijn opgenomen in Figuur 23, gebaseerd op de jaarverslagen van het Waarborgfonds. Hieruit komt het volgende beeld naar voren.

- a. Het totaal aantal claims wisselt van jaar tot jaar, maar laat vanaf 2010 een dalende trend zien. Door het Waarborgfonds wordt dit geduid in termen van algemene ontwikkeling in minder claims bij verzekeraars, de verkeersveiligheid is toegenomen en mogelijk worden er ook minder kilometers gereden dan voorheen;

- b. Met betrekking tot de vermuldering van artikel 30 WAM is de ontwikkeling van het aantal claims van schade veroorzaakt door onverzekerde voertuigen in het bijzonder van belang. Het grootste deel van de overige claims betreft veroorzakers die zijn doorgereden. Doorgereden voertuigen kunnen onverzekerd zijn, maar het is bij het Waarborgfonds niet bekend in welke mate dat het geval is. Bestuurders kunnen ook andere redenen hebben om door te rijden, zoals: geen geldig rijbewijs, dronken, auto van een ander of paniek;
- c. Het aantal claims in verband met niet verzekerde voertuigen is gedaald van ruim 2.000 voor de invoering van de vermuldering tot rond 1.500 in de jaren daarna. Vanuit het Waarborgfonds wordt deze ontwikkeling deels toegeschreven aan de vermuldering van artikel 30 WAM, maar ook aan de algemene daling van het aantal claims bij verzekeraars. De daling van het aantal claims is beduidend minder sterk dan de daling in onverzekerde voertuigen. Dit komt volgens het Waarborgfonds vermoedelijk doordat onverzekerde voertuigen voor een belangrijk deel niet of weinig rijden;
- d. Ook in de jaren voor de vermuldering van artikel 30 WAM was reeds sprake van een dalende trend in het percentage claims in verband met niet verzekerde voertuigen. Er is hier volgens het Waarborgfonds sprake van een doorgaande ontwikkeling in de aandacht voor en handhaving van de verzekeringsplicht, waar de vermuldering een onderdeel van is.



Figuur 23. Aantal claims bij het Waarborgfonds Motorverkeer met uitsplitsing naar niet verzekerde voertuigen

3.10 Deelconclusie praktijk van de vermuldering

139 Het aantal onverzekerde motorrijtuigen dat onder de registercontrole valt is sterk verminderd van ruim 200.000 vlak vóór vermuldering en naar minder dan 100.000 voertuigen vanaf 2013. Reeds vóór vermuldering is door het versturen van een aankondigingsbrief ongeveer de helft van deze daling gerealiseerd. Voor onverzekerde voertuigen wordt een gedoogperiode gehanteerd, voordat over wordt gegaan tot daadwerkelijke handhaving. Rekening houdend met deze gedoogperiode, schommelt het aantal te handhaven onverzekerde voertuigen in 2015 tussen de 40.000 en 50.000 voertuigen.

140 De beoogde volledige handhaving is gerealiseerd zonder dat OM en ZM hiermee evenredig zwaarder zijn belast. Door de toepassing van het bestuursrecht wordt een groot deel van de in de handhaving geconstateerde overtredingen nu zonder directe inzet van OM en ZM afgehandeld. Wel is door de intensivering van de handhaving het aantal zaken dat behandeling vanuit OM en ZM vergt in absolute zin verdubbeld door beroep en vordering gijzeling. De strafrechtsketen is ontlast in de zin dat het grootste deel van de zaken door de vermuldering buiten OM en ZM om kunnen worden afgehandeld. Daar is echter tegenover komen te staan, dat er andere werkzaamheden voor terug zijn gekomen in de vorm van een stroom aan procedures voor beroep en gijzelingen.

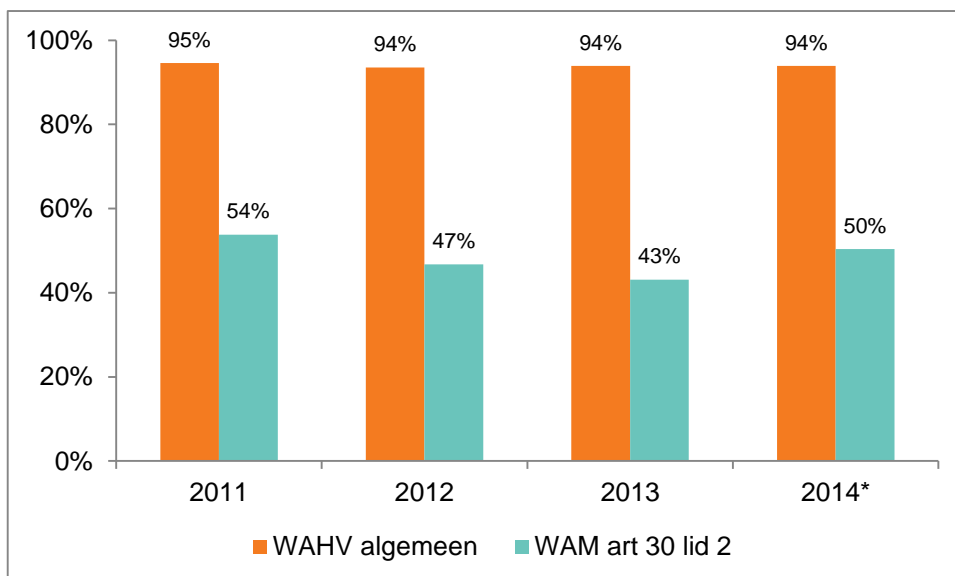
- a. Als we de situatie van voor de vermuldering vergelijken met die erna in 2014 (toen de instroom grotendeels was gestabiliseerd) is te zien, dat het aantal zaken waar het OM bij betrokken is ongeveer is verdubbeld en het aantal zaken waar de rechtspraak bij betrokken is ook. De aard van de daarmee samenhangende werkzaamheden is echter anders, waardoor per saldo moeilijk te wegen is of de belasting van OM en ZM als ketenpartners ook is toegenomen (of ondanks de hogere aantallen zelfs is afgenomen). Daarnaast moet worden opgemerkt dat vanaf medio 2015 aanzienlijk minder gijzelingsverzoeken worden gedaan. De werkwijze voor gijzelingen wordt inmiddels echter aangepast en met de uitrol daarvan neemt het aantal gijzelingsverzoeken inmiddels weer toe. Als gijzelingsverzoeken buiten beschouwing worden gelaten, is het aantal zaken dat het OM verwerkt ongeveer gelijk gebleven en het aantal zaken voor de ZM met meer dan 10.000 zaken gedaald;
 - b. Alhoewel het aantal zaken voor OM en ZM is toegenomen, is volledige handhaving gerealiseerd met een per constatering verhoudingsgewijs lagere belasting van OM en ZM. Door de volledige registercontrole zijn in recente jaren tussen de ruim 175.000 (in 2015) en bijna 300.000 (in 2012) boetes opgelegd; wat een veelvoud is van de ongeveer 50.000 jaarlijks voor vermuldering. Alhoewel het aantal zaken met beroep of aanvraag gijzeling in de eerste jaren relatief hoog was, is de belasting voor OM en ZM niet in dezelfde mate toegenomen als de intensivering van de registercontrole. Per constatering beschouwd is de inzet van OM en ZM gericht toegepast;
 - c. Voor RDW en CJIB is echter aanzienlijk meer werk ontstaan, afgemeten aan het aantal vorderingsbrieven en boetes. In 2014 ging het om bijna vier maal zo hoge aantallen als voor vermuldering;
 - d. De politie had voor vermuldering geen rol, maar ontvangt sinds vermuldering substantiële aantallen opdrachten voor buitengebruikstelling (waarbij ook de Dienst Domeinen betrokken is), gijzelingen en opsporing. In totaal ging het in 2014 om ongeveer 66.000 opdrachten voor de politie;
 - e. Gijzelingen worden uitgevoerd door DJI, waarbij de toepassing van gijzeling door de jaren sterk heeft gewisseld. In 2013 waren er met ruim 6.300 gevallen de meeste gijzelingen.
- 141 In de uitvoering van de handhaving sinds vermuldering komen de volgende aspecten naar voren:
- a. Niet alle constateringen uit de registervergelijking betreffen daadwerkelijk onverzekerde voertuigen. 25% tot 30% van de constateringen worden niet doorgezet naar het CJIB, overwegend doordat blijkt dat het voertuig wel degelijk verzekerd is;
 - b. Na de inningsfase zijn met name verhaal met dwangbevel, invorderen rijbewijs en opdracht buitengebruikstelling relatief grote stromen waarin een vijfde tot een kwart van de zaken terecht komt;
 - c. De werkvoorraden zijn in absolute aantallen het grootst bij opdracht buitengebruikstelling en verhaal met dwangbevel. In OPS staan, met bijna twee derde van de zaken, relatief veel zaken nog open;
 - d. Het betalingsgedrag bij uitstroom uit de verschillende fases verschilt sterk. Van de verhaal- en dwangfase zijn opdracht gijzeling (de helft wordt betaald) en verhaal met dwang tot op heden het meest effectief (ruim twee vijfde wordt betaald) met het oog op de inning. Verhaal zonder dwangbevel, invorderen rijbewijs en opname in het opsporingsregister worden in minder dan een op de tien gevallen afgesloten met een betaling.

4. WAM in vergelijking met Wahv algemeen

142 Dit hoofdstuk zet het Wahv-proces van de WAM-boetes zoals gedetailleerd beschreven in hoofdstuk 3 in meer algemene zin af tegen de bekende gegevens over de afhandeling van Wahv-boetes op basis van het statistisch jaarboek van het CJIB, dat gegevens bevat tot en met 2014.⁷⁵ We gaan daarbij achtereenvolgens in op de inning, de instroom in verhaal- en dwangfases, en het betalingsgedrag in de verhaal- en dwangfases.

4.1 Inning van boetes is relatief laag

143 Boetes op grond van de WAM worden minder vaak geïnd dan overige Wahv-boetes (zie Figuur 24). Het CJIB geeft in zijn statistisch jaarboek aan dat 94% tot 95% van de 'zuivere instroom' aan boetes binnen twaalf maanden wordt geïnd.⁷⁶ De zuivere instroom is bepaald door binnen twaalf maanden gecorrigeerde en vernietigde boetes uit de berekening te filteren. Een vergelijkbare berekening voor WAM-boetes laat zien dat het inningspercentage binnen twaalf maanden in 2011 54% was en in de loop van de tijd daalde tot 43% in 2013. Op basis van reeds beschikbare inningscijfers over 2014 (tot en met medio november) lijkt het inningspercentage weer toe te nemen tot 50%.



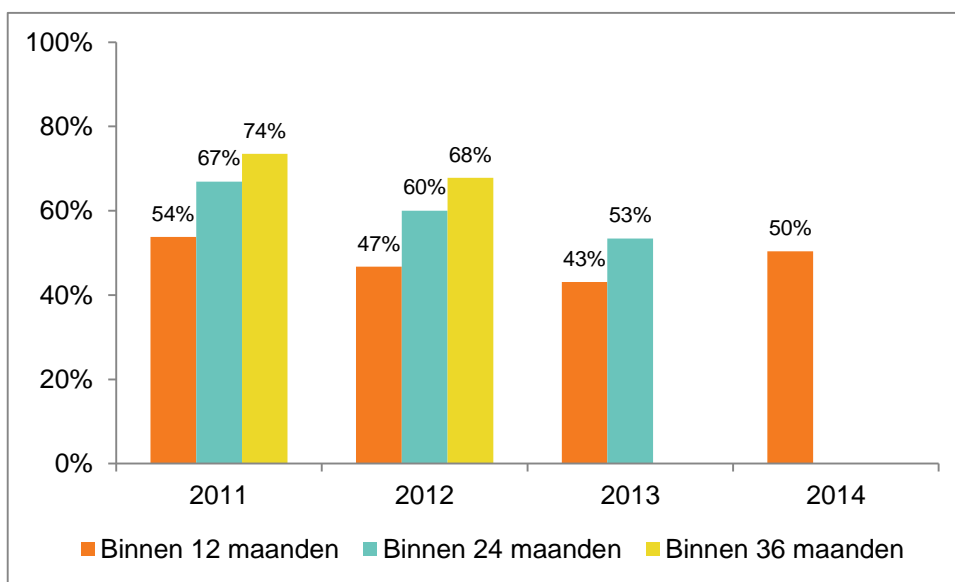
Figuur 24. Inningspercentage (binnen 12 maanden) van zuivere instroom naar jaar van instroom (gegevens over 2014 gedeeltelijk bekend)

144 Inningspercentages nemen voor de WAM-boetes na twaalf maanden nog wel toe (zie Figuur 25). Na 36 maanden zijn boetes uit 2011 en 2012 voor respectievelijk 74% en 68% geïnd. Deze inningscijfers bevinden zich aan de onderkant van de verwachte range op basis van de uitvoeringstoets van voor de invoering van de

⁷⁵ CJIB (2015). Statistisch Jaarboek 2014. Voor deze berekening is de status van de boete twaalf maanden na initiële beschikking genomen.

⁷⁶ Volgens opgave van het CJIB is ook van ingestroomde zaken in 2014 93,9% van de zuivere instroom binnen twaalf maanden geïnd.

vermuldering, waarbij scenario's zijn doorgerekend met een inningspercentage van 65% en 95%.⁷⁷ Zaken die in recente jaren zijn ingestroomd konden tot medio november 2015 nog niet lang genoeg worden gevolgd om de lange termijn inningspercentages te berekenen. Wel lijkt zich ook voor die jaren een vergelijkbaar patroon te ontwikkelen (zie ook paragraaf 3.3.1 Figuur 7).



Figuur 25. Inningspercentage WAM-boetes van zuivere instroom naar jaar van instroom (voor zover gevolgd tot medio november 2015)

4.2 Instroom in verhaal- en dwangfases is relatief hoog

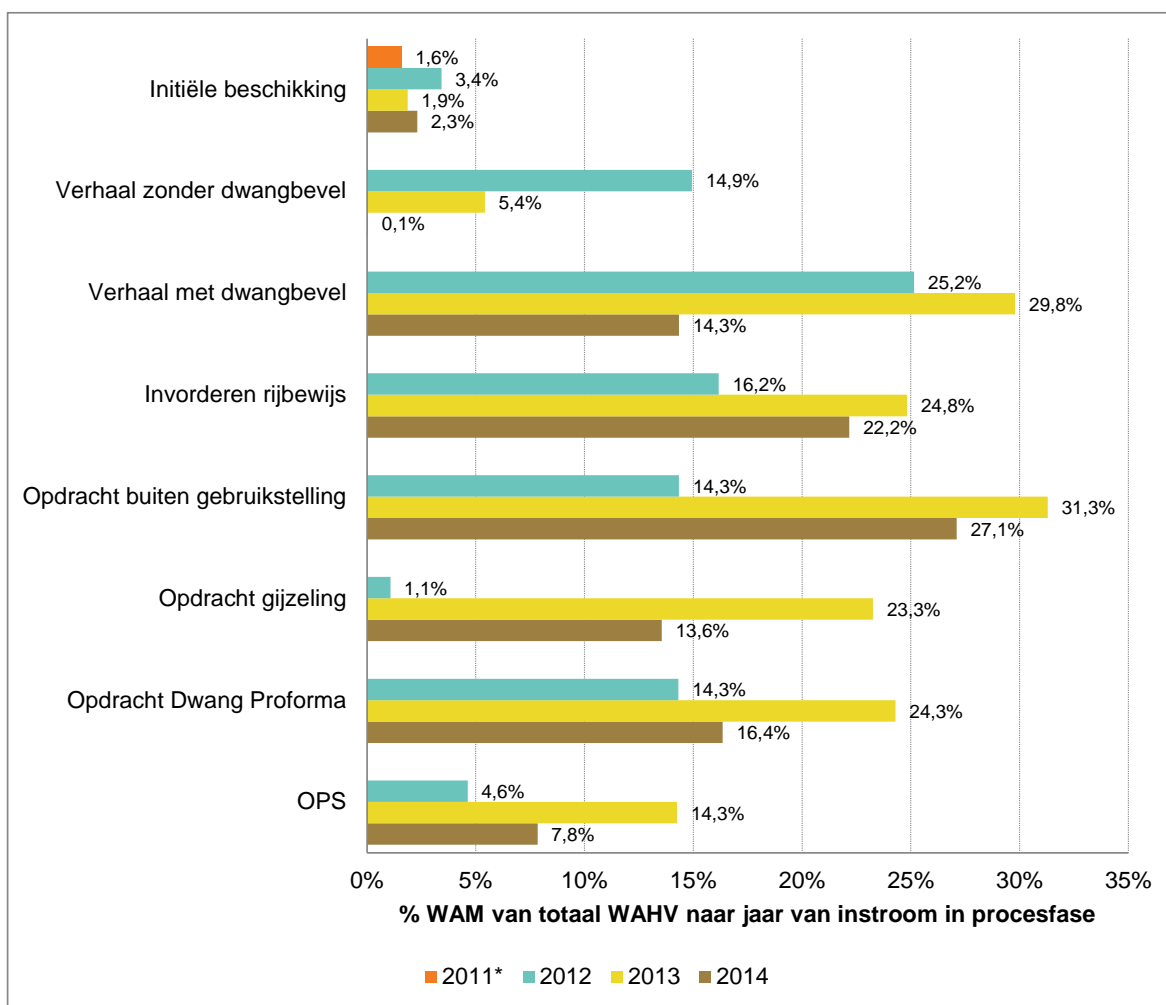
145 De boetes voor artikel 30 WAM lid 2 betreffen een klein deel van de totale instroom aan Wahv-boetes, maar een relatief groot deel bij instroom in vervolgfases. In Figuur 26 is de instroom per jaar per fase van WAM-boetes afgezet tegen de totale instroom aan Wahv-boetes per fase (op basis van het Statistisch Jaarboek van het CJIB).⁷⁸ Hierbij zijn de volgende ontwikkelingen zichtbaar:

- Medio 2011 is de instroom aan WAM-zaken op gang gekomen. Het percentage WAM-boetes van het totaal aantal Wahv-boetes varieert van 1,6% tot 3,4%, waarbij 2012 een piek laat zien, wat te begrijpen is doordat dit het eerste volledige jaar is waarin WAM artikel 30 lid 2 binnen de Wahv is gehandhaafd;
- Voor alle volgende procesfases geldt dat het percentage WAM-boetes dat in de fase instroomt aanzienlijk hoger is, dan op basis van de verhouding in initiële beschikking mag worden verwacht. Deze ontwikkeling is in 2012 al duidelijk zichtbaar na de inningsfase. De instroom in de fase verhaal zonder dwangbevel in 2012 is bijna 15% een WAM-boete. Voor verhaal met dwangbevel in 2012 is 25% van de instroom een WAM-boete. In 2013 was de relatieve omvang van de WAM-boetes in de instroom van Wahv-boetes in de verschillende procesfases het grootst, met uitzondering van verhaal zonder

⁷⁷ CJIB (2010). Uitvoeringstoets VerMulderen artikel 30 WAM. Versie 2.0.

⁷⁸ CJIB (2015). Statistisch Jaarboek 2014.

dwangbevel.⁷⁹ In 2013 blijkt voor het eerst ook de instroom van gijzelingen voor een belangrijk deel uit WAM-boetes te bestaan (23,3%). In 2014 is het aandeel WAM-boetes in de verschillende procesfases van de Wahv-boetes gedaald ten opzichte van 2013, maar nog steeds aanzienlijk hoger dan de verhouding op basis van de initiële beschikking.

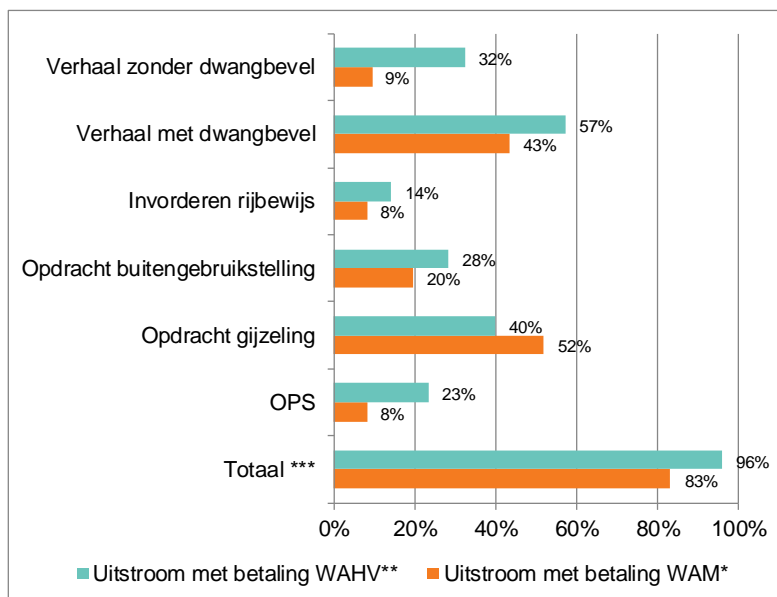


Figuur 26. Instroom WAM-boetes als deel van totale Wahv-instroom per fase per jaar (WAM vanaf medio 2011)

4.3 Betalingsgedrag in verhaal- en dwangfases verschilt sterk

146 Een vergelijking van de uitstroom met betaling van WAM-boetes per fase met de Wahv in het algemeen is weergegeven in Figuur 26. Voor de meeste verhaal- en dwangfases is de uitstroom bij de WAM minder vaak met betaling. Verhaal zonder dwangbevel is voor de WAM met 9% betaling bij de uitstroom aanmerkelijk minder succesvol dan bij de Wahv in het algemeen. Een opdracht gijzeling blijkt bij de WAM echter juist vaker tot uitstroom met betaling te leiden dan bij de Wahv in het algemeen.

⁷⁹ Toepassing van verhaal zonder dwangbevel is in 2013 gemaximeerd op € 500,-. Een WAM-boete valt na verhogingen altijd boven deze grens, waardoor verhaal zonder dwangbevel vanaf medio 2013 voor WAM-boetes niet meer voorkomt.



* Tot en met 6 november 2015

** Op basis van CJIB statistisch jaarboek 2014, cijfers 2011 tot en met 2014

*** Door overlap in aantallen kan de optelsom van de onderdelen hoger zijn dan het totaal

Figuur 27. Vergelijking uitstroom met betaling van WAM en Wahv per fase (percentages van uitgestroomde zaken)

4.4 Deelconclusie

147 Het betalingsgedrag op de WAM-boetes blijft sterk achter bij de Wahv-boetes in het algemeen. Nog niet de helft betaalt de WAM-boete binnen een jaar, terwijl dit bij de Wahv in het algemeen rond de 95% ligt. Dit uit zich ook in het relatief grote aandeel van WAM-boetes in de verhaal- en dwangfases. De WAM-boetes vormden door de jaren heen enkele procenten (1,9% tot 3,4%) van de totale instroom aan Wahv-boetes. In het piekjaar 2013 betrof de instroom in verhaal met dwangbevel en opdracht buitengebruikstelling echter voor bijna een derde WAM-boetes, terwijl de instroom voor invorderen rijbewijs, opdracht gijzeling en opdracht dwang pro forma ongeveer voor een kwart WAM-boetes betrof. Hiermee samenhangend vormde de stroom aan WAM-boetes ook een belangrijke component in de problematiek rond gijzelingen. De effectiviteit van de verhaal- en dwangmaatregelen voor de inning van de boetes blijft in de WAM-stroom achter bij de Wahv in het algemeen, met uitzondering van opdrachten voor gijzeling. De ketenpartners hebben derhalve voor de WAM-boetes in de dwangfases een relatief grote inspanning gepleegd.

5. Kenmerken van onverzekerden

148 In dit hoofdstuk bespreken wij de kenmerken van de onverzekerden. Een belangrijke vraag hierbij is, op welke aspecten de onverzekerden afwijken van de doorsnee kentekenhouders. Voor zover mogelijk beantwoorden wij deze vraag op basis van RDW-informatie over constateringen in vergelijking met het kentekenregister als geheel. De samenstelling van het kentekenregister in maart 2016 is daarvoor vergeleken met de constatering van onverzekerde voertuigen en overdracht naar het CJIB.⁸⁰ We maken in de analyse onderscheid naar kenmerken van het voertuig en kenmerken van de kentekhouder. Daarnaast geven we een overzicht van herhaalde constateringen door de RDW. Ten slotte geven we een overzicht van kenmerken van onverzekerden die bij instroom bij het CJIB bekend zijn.

5.1 Kenmerken van het voertuig

5.1.1 Type voertuig

149 Uit vergelijking met het kentekenregister blijkt dat brom- en snorfietsen, driewielige motorvoertuigen en motorfietsen verhoudingsgewijs vaak voor komen in zowel aanvankelijke constateringen als naar CJIB doorgezette zaken. Met name de brom- en snorfietsen vallen op. Bij brom- en snorfietsen komt 3,03 maal zo vaak een WAM-constatering voor als verwacht op basis van kansverhoudingen met het kentekenregister.⁸¹ Voor het doorzetten van de constatering naar het CJIB is de kansverhouding 3,67. Voor personenauto's en bedrijfsauto's geldt dat deze relatief minder vaak in de WAM-stroom voorkomen dan in het kentekenregister.⁸² De mate waarin de constatering leidt tot doorzetten van de zaak naar het CJIB verschilt per type voertuig. Voor brom- en snorfietsen geldt ook, dat de kans dat een aanvankelijke constatering ook wordt doorgezet naar het CJIB met 87% relatief hoog is, wat indiceert dat de kentekenhouders van deze brom- en snorfietsen

⁸⁰ De vergelijking met het kentekenregister is gemaakt voor de in maart 2016 geregistreerde voertuigen, voor zover deze geen bijzondere status hadden op dat moment. Idealiter zou de vergelijking met het kentekenregister alleen gemaakt worden op die voertuigen die ook gehandhaafd worden voor de verzekeringsplicht (zie ook paragraaf 3.2 voor een toelichting op de selectie voor handhaving). De informatie over het kentekenregister waarover wij beschikking hadden is echter niet toereikend om die selectie volledig te maken. Zo hebben wij geen zicht op handelsvoorraden, status van de kentekhouder in de basisregistratie personen (BRP), persoonsgebonden status, et cetera. De vergelijking is daarom gemaakt op de voertuigcategorieën die relevant zijn voor de verzekeringsplicht, met een filter op een bijzondere status van het voertuig (dit betreft met name schorsingen).

Daarnaast is op onderdelen een onderscheid gemaakt naar het eerste jaar van de vermuldering en de navolgende jaren. Daar waar substantiële verschillen zichtbaar zijn (groter dan 5%) zijn deze in voetnoten benoemd.

⁸¹ De kansverhouding geeft weer of in de constateringen voertuigen met bepaalde kenmerken zijn oververtegenwoordigd. We lichten de berekening toe aan de hand van een voorbeeld. In totaal zijn er 1.507.826 WAM-constateringen op 18.767.556 geregistreerde kentekens wat een verhouding geeft van 0,08. Voor de categorie bromfietsers ligt de verhouding met 515.046 constateringen versus 1.694.572 geregistreerde brom- en snorfietsen op 0,30. De kansverhouding van constateringen voor brom- en snorfietsen is daarbij $0,30/0,08 = 3,78$ keer zo hoog als voor geregistreerde voertuigen in het algemeen.

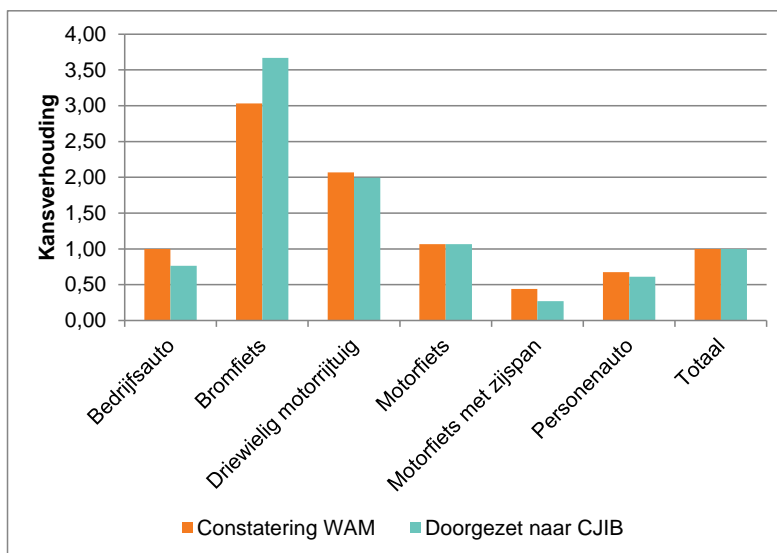
⁸² De RDW geeft aan niet (meer) op bussen te handhaven.

relatief minder vaak verzekerd zijn (of minder in staat zijn aan te tonen dat het voertuig wel verzekerd was op het moment van constatering).⁸³

Type voertuig	Kentekenregister*		WAM constatering				Doorgezet naar CJIB				
	Aantal	%	Aantal	%	Verhouding t.o.v. register	Kans verhouding	Aantal	%	Verhouding t.o.v. register	Kans verhouding	% doorgezet t.o.v. constatering
Bedrijfsauto	1.268.473	10,1%	152.271	10,1%	0,12	1,00	83.994	7,7%	0,07	0,76	55%
Bromfiets	1.412.645	11,3%	515.046	34,2%	0,36	3,03	449.703	41,3%	0,32	3,67	87%
Driewielig motorrijtuig	26.797	0,2%	6.659	0,4%	0,25	2,07	4.642	0,4%	0,17	2,00	70%
Motorfiets	750.353	6,0%	96.126	6,4%	0,13	1,07	69.439	6,4%	0,09	1,07	72%
Motorfiets met zijspan	3.615	0,0%	191	0,0%	0,05	0,44	85	0,0%	0,02	0,27	45%
Personenauto	9.079.644	72,4%	737.533	48,9%	0,08	0,68	480.856	44,2%	0,05	0,61	65%
Totaal	12.541.527	100,0%	1.507.826	100,0%	0,12	1,00	1.088.719	100,0%	0,09	1,00	72%

* Samenstelling kentekenregister in maart 2016

Tabel 22. Type voertuig van WAM-zaken in vergelijking met het kentekenregister.



Figuur 28. Kansverhouding WAM versus kentekenregister naar type voertuig

5.1.2 Ouderdom voertuig

150 Voor voertuigen, met uitzondering van brom- en snorfietsen, is een analyse uitgevoerd op basis van de ouderdom van het voertuig. Voor brom- en snorfietsen is een vergelijking op basis van de ouderdom van het voertuig moeilijk te maken. Doordat de kentekenplicht voor brom- en snorfietsen in 2005 is ingevoerd is van veel oudere brom- en snorfietsen de exacte ouderdom niet bekend, maar enkel het moment van kentekenregistratie.

151 Voor de overige voertuigen (exclusief brom- en snorfietsen) blijken bij voertuigen tussen de elf en twintig jaar oud relatief veel constateringen voor te komen. Deze worden ook relatief vaak naar het CJIB doorgezet. Verder valt op dat bij de categorie jonge voertuigen (tot tien jaar oud) de constatering relatief minder vaak naar het CJIB doorgezet: de kentekenhouders zijn kennelijk relatief vaker in staat tijdig aan te tonen dat het

⁸³ Het eerste jaar na vermuldering vormden de brom- en snorfietsen met 37% een nog wat groter aandeel van de constateringen dan in de jaren daarna (33%). Voor personenauto's geldt het omgekeerde, in het eerste jaar betrof 46% van de constateringen een personenauto en in de jaren daarna 50%. Voor het doorzetten van de constatering naar het CJIB is een vergelijkbaar patroon zichtbaar.

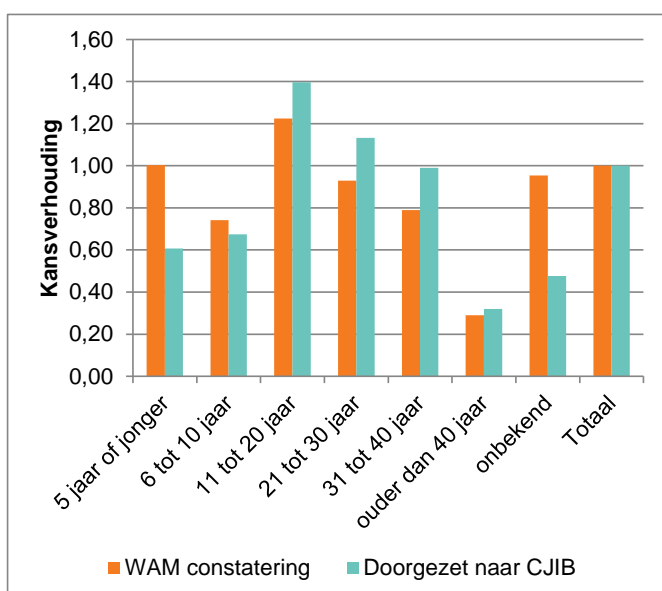
voertuig wel verzekerd was op de controledatum. Voertuigen ouder dan twintig jaar komen relatief weinig voor tussen de WAM-zaken.⁸⁴

Leeftijd voertuig bij WAM constatering*	Kentekenregister**		WAM constatering				Doorgezet naar CJIB				
	Aantal	%	Aantal	%	Verhouding t.o.v. register	Kans verhouding	Aantal	%	Verhouding t.o.v. register	Kans verhouding	% doorgezet t.o.v. constatering
5 jaar of jonger	2.201.256	19,8%	197.039	19,8%	0,09	1,00	76.648	12,0%	0,03	0,61	39%
6 tot 10 jaar	2.750.136	24,7%	182.070	18,3%	0,07	0,74	106.503	16,7%	0,04	0,67	58%
11 tot 20 jaar	4.628.454	41,6%	505.742	50,9%	0,11	1,22	371.120	58,1%	0,08	1,40	73%
21 tot 30 jaar	900.046	8,1%	74.646	7,5%	0,08	0,93	58.553	9,2%	0,07	1,13	78%
31 tot 40 jaar	370.804	3,3%	26.096	2,6%	0,07	0,79	21.083	3,3%	0,06	0,99	81%
ouder dan 40 jaar	277.849	2,5%	7.180	0,7%	0,03	0,29	5.104	0,8%	0,02	0,32	71%
onbekend	329	0,0%	28	0,0%	0,09	0,95	9	0,0%	0,03	0,48	32%
Totaal	11.128.874	100,0%	992.801	100,0%	0,09	1,00	639.020	100,0%	0,06	1,00	64%

* Schatting op basis van leeftijd voertuig in maart 2016 en datum constatering

** Samenstelling kentekenregister in maart 2016

Tabel 23. Leeftijd voertuig (exclusief brom- en snorfietsen) van WAM-zaken in vergelijking met het kentekenregister



Figuur 29. Kansverhouding WAM versus kentekenregister naar ouderdom voertuig (exclusief brom- en snorfietsen)

5.1.3 Voorafgaande status

152 Van de WAM-constateringen op basis van RDW-gegevens is informatie bekend over de voorafgaande verzekeringsgeschiedenis. In 80% van deze WAM-constateringen is het voertuig tussen de tenaamstelling en voorafgaand aan de WAM-controle wel verzekerd geweest. Voor 20% van de WAM-constateringen is in de RDW-registratie in de hele periode voor de controle geen verzekering voor het voertuig bekend van dezelfde kentekenhouder. Dit percentage is in de loop van de jaren sterk afgenomen van 35% in 2011 tot 5% in de eerste maanden van 2016. Dit duidt erop dat constatering minder vaak gaan om een 'harde kern' van structureel onverzekerden. Mogelijk heeft de volledige handhaving heeft er toe geleid dat een deel van deze

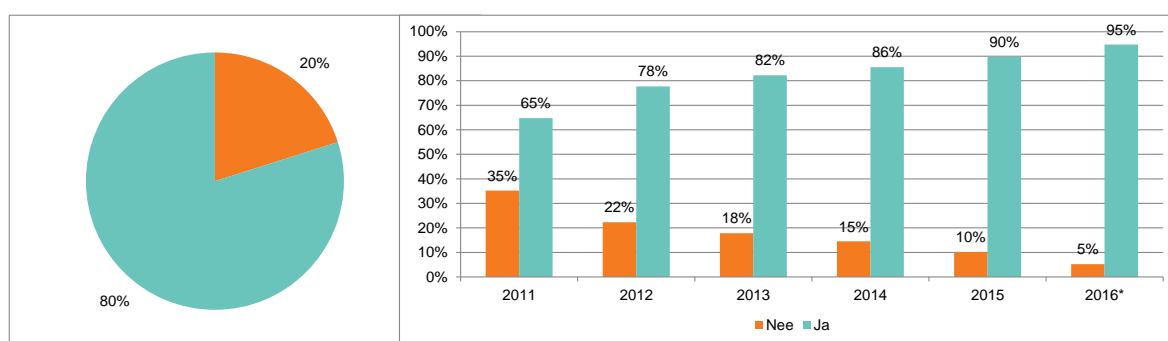
⁸⁴ In het eerste jaar na vermuldering in vergelijking met navolgende jaren zijn er slechts beperkte verschillen in constatering en doorzetten naar CJIB van één tot twee procentpunten.

groep zich alsnog is gaan verzekeren, maar het kan ook zijn dat deze voertuigen zijn geschorst, verkocht, gesloopt of anderszins inmiddels niet meer onder de handhaving van de verzekeringsplicht vallen.

Voertuig eerder wel verzekerd	Jaar constatering WAM						Totaal
	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	
Nee	35,2%	22,3%	17,8%	14,5%	10,2%	5,2%	20,1%
Ja	64,8%	77,7%	82,2%	85,5%	89,8%	94,8%	79,9%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	281.345	406.361	278.601	249.683	249.636	42.398	1.508.024

* 2016 betreft gegevens tot en met 2 maart

Tabel 24. Voertuig eerder wel verzekerd naar jaar van constatering WAM



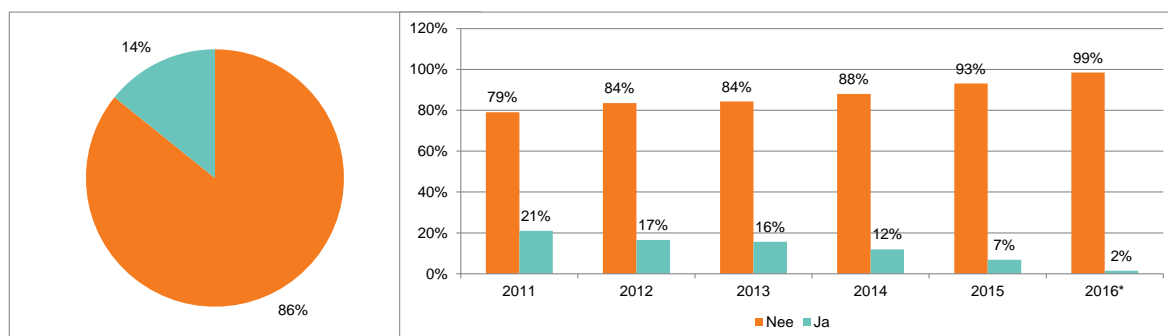
Figuur 30. Voertuig eerder wel verzekerd naar jaar van constatering WAM

153 APK handhaving vindt net als die van de verzekeringsplicht plaats op basis van registervergelijking door de RDW. Waar aanvankelijk sprake lijkt van samenloop tussen APK en WAM, komt de combinatie in de loop van de jaren minder vaak voor. In 14% van de WAM constateringen bij voertuigen waarvoor de APK geldt, is voorafgaand aan de registercontrole ooit een APK-boete geweest bij dezelfde tenaamstelling. Dit percentage is in de loop van de jaren sterk gedaald van 21% in 2011 tot 1,5% in de eerste maanden van 2016.

Voertuig met APK boete voor WAM constatering	Jaar constatering WAM						Totaal
	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	
Nee	79,0%	83,5%	84,3%	88,0%	93,1%	98,5%	85,8%
Ja	21,0%	16,5%	15,7%	12,0%	6,9%	1,5%	14,2%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	135.376	263.675	170.579	145.197	154.215	27.619	896.661

* 2016 betreft gegevens tot en met 2 maart

Tabel 25. Voertuig met APK-boete voorafgaand aan WAM-constatering naar jaar van constatering



Figuur 31. Voertuig met APK-boete voorafgaand aan WAM-constatering naar jaar van constatering

5.2 Kenmerken van de kentekenhouders

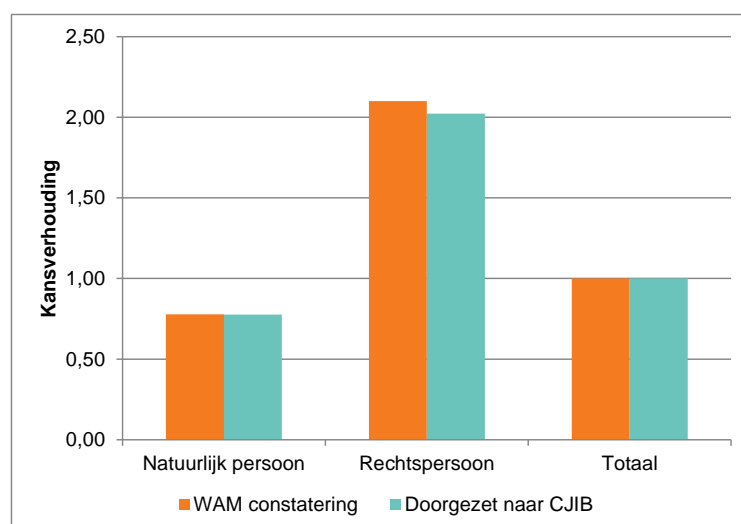
5.2.1 Rechtspersoon versus natuurlijk persoon

154 Kentekenhouders die een rechtspersoon zijn, hebben een ruim twee maal hogere kans om een WAM-boete te krijgen dan kentekenhouders in het algemeen. Rechtspersonen hebben juist ongeveer een kwart minder vaak een WAM-constatering dan kentekenhouders in het algemeen. Voor het doorzetten van de WAM-constatering naar het CJIB zijn de verhoudingen vergelijkbaar voor beide groepen.⁸⁵

Type kentekenhouders	Kentekenregister*		WAM constatering				Doorgezet naar CJIB				
	Aantal	%	Aantal	%	Verhouding t.o.v. register	Kans verhouding	Aantal	%	Verhouding t.o.v. register	Kans verhouding	% doorgezet t.o.v. constatering
Onbekend	0	-	74.207	4,9%	-	-	67.275	6,2%	-	-	91%
Natuurlijk persoon	10.903.133	86,9%	1.020.067	67,6%	0,09	0,78	733.880	67,4%	0,07	0,78	72%
Rechtspersoon	1.638.394	13,1%	413.750	27,4%	0,25	2,10	287.685	26,4%	0,18	2,02	70%
Totaal	12.541.527	100,0%	1.508.024	100,0%	0,12	1,00	1.088.840	100,0%	0,09	1,00	72%

* Samenstelling kentekenregister in maart 2016

Tabel 26. Type kentekenhouders van WAM-zaken versus het kentekenregister



Figuur 32. Kansverhouding WAM-zaken versus kentekenregister naar type kentekenhouders

5.2.2 Geslacht

155 Vrouwelijke kentekenhouders komen verhoudingsgewijs wat minder vaak voor in de constatering van WAM-zaken (kansverhouding 0,86) dan mannen (kansverhouding 1,06). Voor het doorzetten van de constatering naar het CJIB gelden vergelijkbare verhoudingen. De vergelijking is gemaakt voor zover het geslacht van de kentekenhouders bekend is.⁸⁶

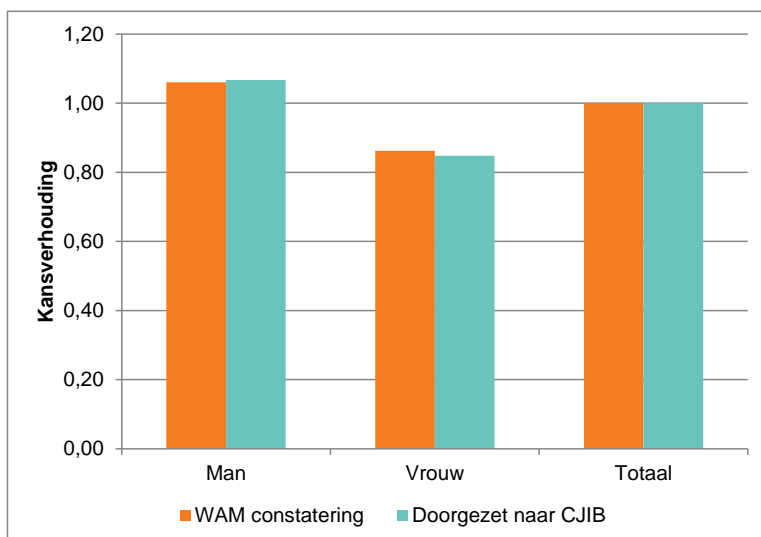
⁸⁵ Rechtspersonen komen het eerste jaar na vermuldering met 34% van de constateringen vaker voor dan in de jaren daarna (27% van de constateringen). Eenzelfde patroon is ook te zien voor het doorzetten naar het CJIB.

⁸⁶ Een vergelijking van de constateringen in het eerste jaar na de vermuldering en navolgende jaren levert geen verschillen op groter dan enkele procentpunten.

Geslacht kentekenhouders	Kentekenregister*		WAM constatering				Doorgezet naar CJIB				
	Aantal	%	Aantal	%	Verhouding t.o.v. register	Kans verhouding	Aantal	%	Verhouding t.o.v. register	Kans verhouding	% doorgezet t.o.v. constatering
Man	7.517.164	69,5%	993.973	73,7%	0,13	1,06	756.972	74,2%	0,10	1,07	76%
Vrouw	3.296.991	30,5%	354.468	26,3%	0,11	0,86	263.763	25,8%	0,08	0,85	74%
Totaal	10.814.155	100,0%	1.348.441	100,0%	0,12	1,00	1.020.735	100,0%	0,09	1,00	76%

* Samenstelling kentekenregister in maart 2016

Tabel 27. Geslacht kentekenhouders van WAM-zaken versus het kentekenregister



Figuur 33. Kansverhouding WAM-zaken versus kentekenregister naar geslacht kentekenhouders

5.2.3 Leeftijd

156 Met name jongere kentekenhouders komen vaker voor in de WAM-constateringen. Brommers komen in de jongste leeftijdscategorieën relatief meer voor dan overige voertuigen. Daarom is in onderstaande analyse een uitsplitsing gemaakt naar kentekenhouders exclusief de brom- en snorfietsen en de kentekenhouders van brom- en snorfietsen afzonderlijk. Kentekenhouders van brom- en snorfietsen tot 25 jaar komen in de WAM-constateringen op basis van kansverhoudingen twee maal zo vaak voor als verwacht op basis van het kentekenregister, voor overige voertuigen is dit zelfs drie maal zo vaak. Ook de categorie van 26 tot en met 45 jaar komt nog relatief vaak voor in de WAM-constateringen. Kentekenhouders van 46 jaar en ouder komen juist minder vaak voor in de WAM-constateringen dan verwacht op basis van de samenstelling van het kentekenregister. Naarmate de leeftijd van de kentekenhouders hoger is, daalt de kans dat de constatering wordt doorgezet naar het CJIB, dit is bij de brom- en snorfietsen wat minder duidelijk zichtbaar, maar des te duidelijker bij de overige voertuigen: in de leeftijd van 18 tot 25 jaar wordt bijna driekwart van de constatering doorgezet naar het CJIB, terwijl dit bij kentekenhouders van 66 jaar en ouder maar net iets meer dan de helft is. Kennelijk komt het bij oudere kentekenhouders vaker voor dat er wel een verzekering is maar deze niet bij de RDW bekend is of dat het voertuig ten onrechte is geselecteerd.⁸⁷

⁸⁷ De verschillen in leeftijdscategorieën tussen het eerste jaar na vermuldering en navolgende jaren zijn beperkt tot enkele procentpunten.

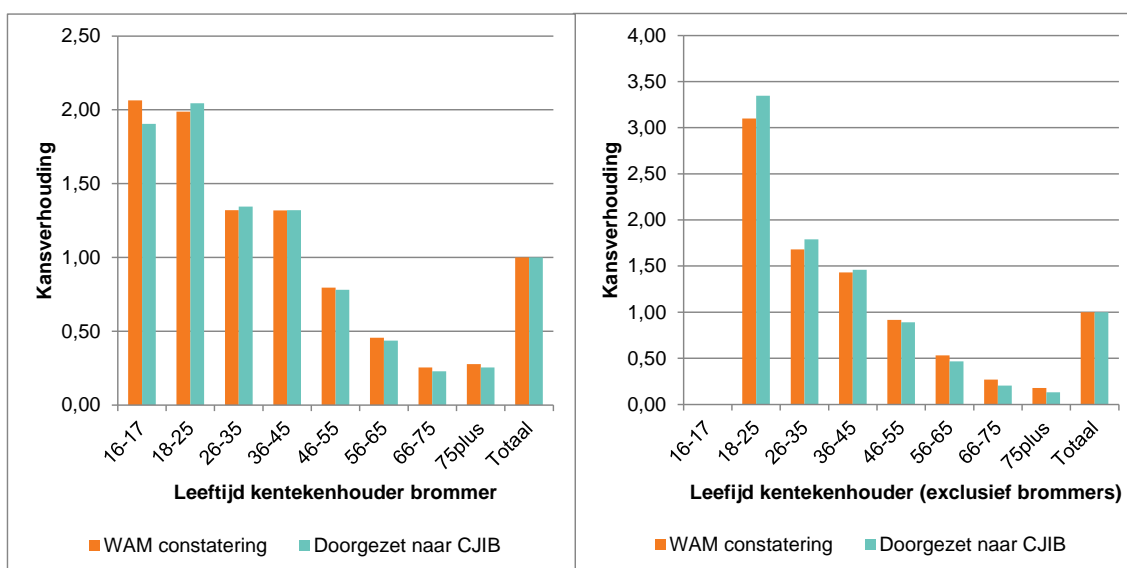
Leeftijd kentekenhouders brommer	Kentekenregister*		WAM constatering				Doorgezet naar CJIB				
	Aantal	%	Aantal	%	Verhouding t.o.v. register	Kans verhouding	Aantal	%	Verhouding t.o.v. register	Kans verhouding	% doorgezet t.o.v. constatering
16-17	8.765	0,6%	6.615	1,3%	0,75	2,06	5.351	1,2%	0,61	1,90	81%
18-25	171.109	12,4%	124.405	24,6%	0,73	1,99	112.121	25,3%	0,66	2,04	90%
26-35	230.998	16,7%	111.575	22,1%	0,48	1,32	99.612	22,5%	0,43	1,35	89%
36-45	219.700	15,9%	105.907	21,0%	0,48	1,32	92.926	21,0%	0,42	1,32	88%
46-55	346.668	25,1%	100.906	20,0%	0,29	0,80	86.724	19,6%	0,25	0,78	86%
56-65	239.099	17,3%	39.825	7,9%	0,17	0,46	33.403	7,5%	0,14	0,44	84%
66-75	124.631	9,0%	11.571	2,3%	0,09	0,25	9.139	2,1%	0,07	0,23	79%
75plus	39.125	2,8%	3.964	0,8%	0,10	0,28	3.182	0,7%	0,08	0,25	80%
Totaal	1.380.095	100,0%	504.768	100,0%	0,37	1,00	442.458	100,0%	0,32	1,00	88%

* Samenstelling kentekenregister in maart 2016

Leeftijd kentekenhouders (exclusief brommers)	Kentekenregister*		WAM constatering				Doorgezet naar CJIB				
	Aantal	%	Aantal	%	Verhouding t.o.v. register	Kans verhouding	Aantal	%	Verhouding t.o.v. register	Kans verhouding	% doorgezet t.o.v. constatering
16-17	31	0,0%	0	0,0%	0,00	0,00	0	0,0%	0,00	0,00	
18-25	359.601	3,8%	100.650	11,7%	0,28	3,10	74.940	12,6%	0,21	3,35	74%
26-35	1.391.578	14,6%	211.111	24,6%	0,15	1,68	155.163	26,2%	0,11	1,79	73%
36-45	1.731.966	18,2%	223.865	26,0%	0,13	1,43	157.338	26,5%	0,09	1,46	70%
46-55	2.359.740	24,8%	195.429	22,7%	0,08	0,92	130.878	22,1%	0,06	0,89	67%
56-65	1.856.469	19,5%	89.064	10,4%	0,05	0,53	54.010	9,1%	0,03	0,47	61%
66-75	1.248.892	13,1%	30.400	3,5%	0,02	0,27	15.980	2,7%	0,01	0,21	53%
75plus	573.242	6,0%	9.164	1,1%	0,02	0,18	4.732	0,8%	0,01	0,13	52%
Totaal	9.521.519	100,0%	859.683	100,0%	0,09	1,00	593.041	100,0%	0,06	1,00	69%

* Samenstelling kentekenregister in maart 2016

Tabel 28. Leeftijd kentekenhouders van WAM-zaken versus het kentekenregister, uitgesplitst naar brom- en snorfietsen en overige voertuigen



Figuur 34. Kansverhouding WAM-zaken versus kentekenregister naar leeftijd kentekenhouders en type voertuig

157 Bij de RDW is ook informatie bekend over het rijbewijs van de kentekenhouders. Voor een klein deel van de WAM-constateringen (1,1%) is de laatst bekende afgiftedatum van het rijbewijs van de kentekenhouders meer dan tien jaar voor de controledatum WAM.⁸⁸ Dit betekent dat het rijbewijs van de kentekenhouders op het moment van de WAM-constatering was verlopen.

⁸⁸ Dit is gebaseerd op de laatst bekende afgiftedatum van het rijbewijs op peildatum medio maart 2016. Het is mogelijk dat het rijbewijs na WAM-constatering is verlengd. Mogelijk is het percentage verlopen rijbewijzen onder de kentekenhouders van WAM-constateringen daarmee in praktijk iets hoger.

5.3 Vervolgcontroles

158 Ongeveer twee derde van de constatering WAM is de eerste constatering voor het voertuig met de betreffende kentekhouder. Dit patroon is al snel na vermuldering in 2011 zichtbaar, sinds 2012 schommelt het percentage eerste constateringen tussen de 64% en 68%. Omgekeerd betreft het percentage herhaalde constateringen op hetzelfde kenteken met dezelfde kentekhouder 32% tot 36%. Bij herhaalde constatering komt een tweede of derde constatering het vaakst voor. Naarmate de volledige registercontrole al langer toegepast wordt, komen ook hogere aantallen constateringen voor tot en met de 14e constatering voor hetzelfde voertuig met dezelfde kentekhouder begin 2016.

Volgnummer constatering WAM	Jaar constatering WAM						Totaal
	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	
1	82,1%	68,1%	65,9%	63,5%	65,7%	65,5%	69,1%
2	17,9%	13,1%	12,3%	16,0%	12,7%	16,4%	14,3%
3	0,0%	10,6%	7,1%	7,5%	6,3%	7,0%	6,7%
4	0,0%	5,7%	4,2%	3,5%	4,6%	3,0%	3,7%
5	0,0%	2,4%	3,4%	2,4%	3,1%	1,5%	2,2%
6	0,0%	0,0%	3,9%	1,8%	1,8%	2,4%	1,4%
7	0,0%	0,0%	2,4%	1,3%	1,1%	1,3%	0,9%
8	0,0%	0,0%	0,9%	1,5%	1,0%	0,6%	0,6%
9	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	0,8%	0,5%	0,4%
10	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,6%	0,5%	0,3%
11	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	1,0%	0,4%	0,2%
12	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,3%	0,1%
13	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,5%	0,1%
14	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	281.345	406.361	278.601	249.683	249.636	42.398	1.508.024

* 2016 betreft gegevens tot en met 2 maart

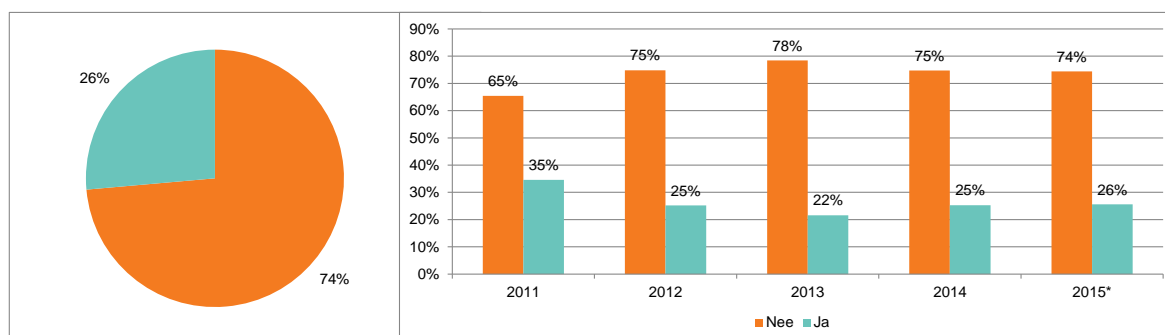
Tabel 29. Herhaalde constateringen WAM naar jaar van constatering

159 Voor constateringen tot en met augustus 2015 is bestudeerd of er een nieuwe constatering volgt in de zes maanden daarna. Bij drie controles per jaar valt een voertuig na ongeveer vier maanden weer in de registercontrole en kan een nieuwe constatering volgen. Een hernieuwde constatering binnen zes maanden wijst er op dat het voertuig nog steeds onverzekerd is. Afwezigheid van een nieuwe constatering in die periode is een indicatie dat het voertuig is verzekerd, verkocht, gesloopt, geschorst of anderszins niet meer verzekeringsplichtig is. In 74% van de gevolgde zaken is geen nieuwe constatering binnen zes maanden. Daartegenover staan 26% van de constateringen die binnen een halfjaar gevolgd worden door een nieuwe constatering. Het percentage herhaalde constateringen binnen een halfjaar was in 2011 met 35% het hoogst, waarna het daalde tot 22% in 2013 en daarna weer enigszins toenam tot rond de 25%.

Herhaalde constatering binnen een half jaar	Jaar constatering WAM					Totaal
	2011	2012	2013	2014	2015*	
Nee	65,4%	74,8%	78,4%	74,7%	74,4%	73,6%
Ja	34,6%	25,2%	21,6%	25,3%	25,6%	26,4%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	281.345	406.361	278.601	249.683	171.373	1.387.363

* op basis van constateringen tot en met augustus 2015 (en herhaalde constateringen tot en met februari 2016)

Tabel 30. Herhaalde constateringen WAM binnen een halfjaar, naar jaar van constatering.



Figuur 35. Percentage herhaalde constatering WAM binnen een halfjaar

5.4 Kenmerken onverzekerden op basis van CJIB informatie

5.4.1 Aantal boetes per kenteken en kentekenhouder

160 Het aantal WAM-boetes per kenteken varieert. In de meeste gevallen is de boete de eerste WAM-boete (62%), maar op hetzelfde kenteken komen tot dertien boetes voor. In 2011 ging het direct na de vermuldering logischerwijs hoofdzakelijk om eerste boetes, in de jaren daarna fluctueert het percentage eerste boetes tussen de 53% en de 61%.

Volgnummer boete WAM op kenteken	Jaar initiële beschikking WAM					Totaal
	2011	2012	2013	2014	2015*	
1	91,9%	58,2%	53,0%	61,4%	52,9%	62,1%
2	8,1%	23,3%	16,6%	17,6%	14,7%	17,4%
3	0,0%	11,8%	9,2%	6,7%	10,3%	8,4%
4	0,0%	6,1%	5,8%	3,5%	6,9%	4,8%
5	0,0%	0,7%	7,3%	2,8%	4,3%	2,8%
6	0,0%	0,0%	5,0%	1,9%	2,5%	1,7%
7	0,0%	0,0%	3,0%	1,4%	1,8%	1,1%
8	0,0%	0,0%	0,0%	2,7%	1,5%	0,7%
9	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%	1,3%	0,5%
10	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	1,4%	0,3%
11	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	0,2%
12	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	0,1%
13	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	155.049	331.286	193.381	191.932	161.021	1.032.669

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 31. Vervolgboetes naar aanleiding van WAM-constatering op hetzelfde kenteken

161 Daarnaast komt het voor dat dezelfde kentekenhouder meerdere boetes krijgt voor verschillende voertuigen. Bijvoorbeeld voor een volgend aangeschaft van een voertuig, of voor meerdere voertuigen die gelijktijdig in bezit zijn. Wanneer op het niveau van de kentekenhouder wordt gekeken, dan gaat het op het geheel in 50% van de gevallen om de eerste WAM-boete, in de andere helft van de gevallen gaat het om een nieuwe boete voor dezelfde kentekenhouder, waarbij tot 173 boetes voor dezelfde kentekenhouder voorkomen. In de loop van de jaren blijkt een steeds groter deel van de boetes betrekking te hebben op kentekenhouders die reeds eerder een WAM-boete hebben ontvangen (voor hetzelfde of een ander voertuig). In 2015 is 38% van de boetes de eerste WAM-boete voor de kentekenhouder, waarbij de keerzijde is dat in 62% van de gevallen dezelfde kentekenhouder reeds eerder een WAM-boete heeft ontvangen.

Volgnummer boete WAM op kentekhouder	Jaar initiële beschikking WAM					Totaal
	2011	2012	2013	2014	2015*	
1	81,0%	48,7%	41,4%	46,0%	38,2%	50,1%
2	13,9%	21,7%	16,5%	18,5%	15,3%	18,0%
3	3,0%	12,3%	10,3%	9,5%	10,7%	9,8%
4	1,0%	7,5%	6,9%	5,8%	7,8%	6,2%
5	0,4%	3,3%	6,9%	4,2%	5,6%	4,1%
6	0,2%	2,0%	5,2%	3,0%	4,0%	2,8%
7	0,1%	1,3%	3,7%	2,3%	3,1%	2,0%
8	0,1%	1,0%	1,8%	2,6%	2,5%	1,5%
9	0,0%	0,5%	1,5%	1,9%	2,0%	1,1%
10 of meer	0,2%	1,6%	5,8%	6,1%	10,9%	4,5%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	155.049	331.286	193.381	191.932	161.021	1.032.669

* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 32. Vervolgboetes naar aanleiding van WAM-constatering op kentekhouder

5.4.2 Openstaande WAM-boetes van de kentekhouder

162 Bij een volgende boete voor dezelfde kentekhouder blijkt de eerdere WAM-boete veelal nog open te staan op het moment dat de nieuwe boete wordt afgegeven. De onderstaande tabel geeft het aantal openstaande voorgaande boetes weer afgezet tegen het volgnummer van de WAM-boete voor de kentekhouder. In totaal zijn bij een herhaalde boete in 15% van de gevallen alle voorgaande boetes afgehandeld, voor de overige 85% van de gevallen staan een of meerdere (en niet zelden alle) boetes nog open. Naarmate de kentekhouder meer WAM-boetes heeft ontvangen is ook het betalingsgedrag op de voorgaande boetes ongunstiger.

Aantal openstaande voorgaande WAM boetes	Volgnummer WAM boete kentekhouder									
	2	3	4	5	6	7	8	9	10 of meer	Totaal
Geen	26,1%	14,5%	8,6%	6,3%	4,5%	3,8%	2,8%	2,8%	1,2%	14,5%
Een of meer, namelijk:	73,9%	85,5%	91,4%	93,7%	95,5%	96,2%	97,2%	97,2%	98,8%	85,5%
1	73,9%	18,0%	11,1%	7,6%	5,8%	4,5%	3,9%	3,7%	1,9%	33,0%
2		67,5%	16,3%	10,3%	7,5%	6,2%	4,9%	4,2%	2,2%	17,2%
3			64,0%	16,2%	10,1%	7,4%	6,1%	4,4%	2,5%	10,6%
4				59,6%	15,5%	9,8%	7,1%	5,8%	2,7%	6,7%
5					56,5%	15,0%	9,6%	7,0%	3,2%	4,5%
6						53,3%	14,3%	9,0%	3,6%	3,1%
7							51,4%	13,9%	4,4%	2,3%
8								49,0%	6,0%	1,6%
9									13,9%	1,3%
10 of meer									58,3%	5,2%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	185.385	100.893	63.566	41.913	29.171	21.055	15.754	11.650	46.309	515.696

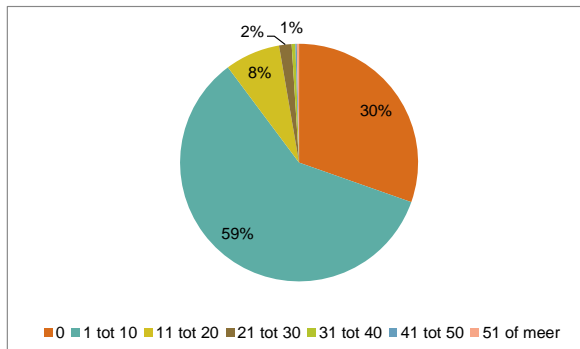
* gegevens over 2015 tot en met 6 november

Tabel 33. Aantal openstaande voorgaande WAM-boetes naar volgnummer van de nieuwe WAM-boete voor de kentekhouder

5.4.3 Overige Wahv-boetes van de kentekhouder

163 Naast WAM-boetes, zijn bij een belangrijk deel van de zaken van dezelfde kentekhouders ook andere Wahv-boetes bekend (in het jaar voorafgaand aan de WAM-boete). 70% heeft voorafgaand aan de WAM-boete één of meer Wahv-boetes ontvangen. Over het algemeen betreft dit tussen de één en tien boetes, in 10% van de zaken zijn meer dan tien voorafgaande overige Wahv-boetes van de kentekhouder bekend. Kentekhouders die hun WAM-boete nog niet hebben betaald, hebben veelal ook nog een deel van hun Wahv-boetes open staan. Bij WAM-boetes die na drie jaar nog niet zijn geïnd staan medio november 2015

van dezelfde kentekenhouders 32% van de andere Wahv-boetes van vóór de WAM-boete nog open (versus 1,8% wanneer de WAM-boete wel is betaald).



Figuur 36. Aantal overige Wahv-boetes voor WAM-boete

5.4.4 Registers CJIB

164 Van de kentekenhouders met een WAM-boete is vergeleken of deze op moment van de WAM-boete nog in een van de andere CJIB-registers (zowel strafrechtelijk als administratiefrechtelijk) bekend zijn met een openstaande zaak. Het gaat daarbij om een open zaak in de volgende registers:

- a. Strabis (strafrecht boetes);
- b. Mulder (administratiefrechtelijke verkeersboetes);
- c. Terwee (schadevergoedingsmaatregelen);
- d. Betip (nog in persoon te betekenen zaken);
- e. Plukze (ontnemingsmaatregelen);
- f. Transactie (transacties OM of politie);
- g. Levita (principale vrijheidsstraffen en taakstraffen);
- h. OM-afdoening (strafbeschikkingen door het OM);
- i. Robein (voorlopige invrijheidsstelling (bij vrijheidsstraf)).

165 In de loop van de jaren blijkt de stroom aan WAM-zaken steeds vaker te gaan om kentekenhouders die met openstaande zaken bekend zijn in de registers van het CJIB, van 27% in 2011 naar ongeveer 67% in 2015. Deze toename komt met name door openstaande Mulderzaken (van 35% in 2011 naar ongeveer 64% in 2015). Daarnaast is het aandeel van kentekenhouders met een openstaande zaak als OM afdoening en in mindere mate Levita (principale vrijheidsstraffen en taakstraffen) in de loop van de jaren toegenomen. Openstaande vorderingen komen minder vaak voor bij eerste WAM-boete voor de persoon (32%) en relatief vaak bij een tweede of volgende WAM-boete (78%), wat deels komt doordat een van de vorige WAM-boetes nog niet is betaald (zie paragraaf 5.4.2).

Jaar van initiële beschikking						
Bekend in CJIB registers	2011	2012	2013	2014	2015*	Total
Niet bekend	58,7%	48,3%	40,7%	41,1%	33,0%	44,7%
Wel bekend**, namelijk:	41,3%	51,7%	59,3%	58,9%	67,0%	55,3%
Strabis	10,5%	10,6%	8,6%	6,3%	6,7%	8,8%
Mulder	35,3%	48,9%	56,9%	55,7%	64,3%	52,0%
Terwee	0,9%	1,0%	1,1%	1,0%	1,2%	1,0%
Betip	1,5%	1,1%	1,0%	0,7%	0,8%	1,0%
Plukze	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Transactie	15,0%	9,9%	6,9%	4,5%	3,7%	8,1%
Levita	2,3%	2,7%	3,2%	4,2%	4,7%	3,4%
OM afdoening	8,6%	13,3%	15,3%	15,6%	17,0%	14,0%
Robein	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	155.049	331.286	193.381	191.932	161.021	1.032.669

* gegevens over 2015 tot en met 6 november.

** Combinaties van registers zijn mogelijk, waardoor de afzonderlijke registers kunnen optellen tot meer dan het totaal percentage reeds in registers bekende zaken

Tabel 34. Deel van de WAM-zaken waarvan de kentekhouder op het moment van initiële beschikking in andere CJIB-registers (inclusief strafrecht) een openstaande zaak heeft

5.5 WAM-boeteDeelconclusie

166 Op basis van de analyses blijken bepaalde groepen voertuigen en kentekenhouders een verhoogde kans te hebben op een constatering van een onverzekerd voertuig in vergelijking tot de samenstelling van het kentekenregister in het algemeen. Risicogroepen zijn:

- Bromfietsen;
- Voertuigen tussen de elf en twintig jaar;
- Voertuigen na afloop van een bijzondere status, zoals: schorsing of diefstal;
- Natuurlijke personen als kentekhouder;
- Kentekhouder met een leeftijd jonger dan 46 jaar in het algemeen en kentekenhouders jonger dan 26 jaar in het bijzonder.

167 Er is sprake van een hoge mate van herhaalde constatering in combinatie met nog openstaande boetes. Sinds 2012 is ruim de helft van de WAM-boetes opgelegd aan kentekenhouders die reeds eerder een WAM-boete ontvingen. Bij vervolgoetes staat in 85% van de gevallen een van de voorgaande boetes nog open. Kentekenhouders met WAM-boetes zijn bij instroom in toenemende mate reeds bij CJIB bekend met nog openstaande andere sancties, in 2015 betreft dit ongeveer twee derde van de instroom aan WAM-boetes.

6. Segmentatiestudie van onverzekerden

6.1 Toelichting op de methode

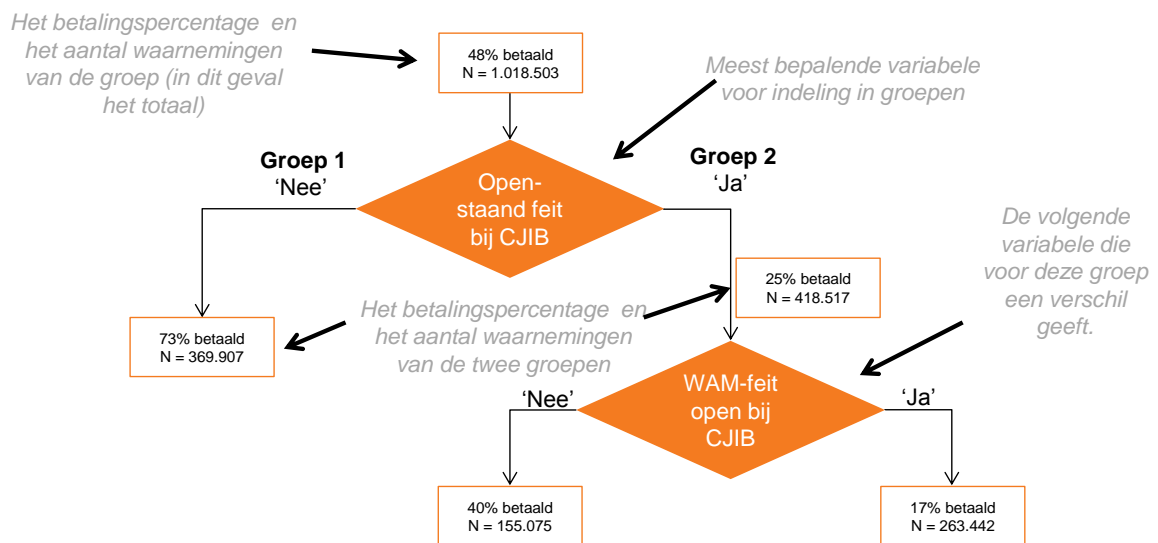
168 Op basis van gekoppelde RDW- en CJIB-gegevens is onderzocht of er groepen te onderscheiden zijn met opvallende kansen voor herhaalde constatering en afwijkend betaalgedrag. Het doel daarvan is aanknopingspunten te bieden voor risicogericht beleid en/of een gedifferentieerde aanpak. Hierbij is de informatie die aan het begin van het proces bekend is gebruikt om uitkomsten van het proces te voorspellen. De op deze wijze vastgestelde risicogroepen geven inzicht in:

- a. Aan het begin van het proces bekende risicofactoren voor de uitkomsten van het proces;
- b. De omvang en samenstelling van de risicogroepen;
- c. De kansen op gewenste of ongewenste procesuitkomsten binnen de vastgestelde groepen.

169 De segmentatiestudie is uitgevoerd met behulp van 'classification and regression trees'. De methode resulteert in een 'boom' die wordt opgebouwd van belangrijkste naar minder belangrijke voorspellers op basis van de combinatie van kenmerken. In bijlage A is een technische toelichting opgenomen met betrekking tot de gehanteerde methode, gebruikte gegevens en de toepassing van een sensitiviteitsanalyse. De hier gepresenteerde resultaten geven risicoprofielen weer op basis van combinaties van kenmerken voor de gehele periode na vermuldering. Daarbij is een selectie toegepast op de risicoprofielen die ook na uitsluiten van het eerste jaar na vermuldering (bij wijze van sensitiviteitsanalyse) overeind blijven.

170 Figuur 37 geeft een toelichting hoe de boomstructuur kan worden gelezen aan de hand van enkele resultaten voor betaling van de boete binnen twaalf maanden:

- a. Het totaal over alle onderzochte gevallen staat bovenaan (48% betaalt binnen twaalf maanden, het gaat om 1.018.503 boetes in de gehele periode sinds vermuldering waarvoor deze analyse kan worden uitgevoerd);
- b. Vervolgens wordt de groep gesplitst op basis van de meest bepalende factor voor het betaalgedrag in casu heeft de persoon reeds een openstaand feit bij het CJIB op het moment van de WAM-boete:
 - i. Is er een openstaand feit bij het CJIB bekend (rechterkant van de figuur), dan betaalt 25% binnen een jaar. Dit resultaat is gebaseerd op 418.517 boetes;
 - ii. Is er geen openstaand feit bij CJIB bekend (linkerkant van de figuur), dan betaalt 73% binnen een jaar. Dit resultaat is gebaseerd op 368.907 boetes.
- c. De analyse gaat vervolgens verder in subgroepen en splitst de daarna meest bepalende factor voor het betaalgedrag op. Voor de kentekenhouders die nog een feit hebben openstaan bij CJIB (de rechterkant van de figuur) is de volgende meest bepalende factor of er óók een WAM-feit openstaat:
 - i. Is er bij het CJIB een openstaand feit bekend én staat er specifiek nog een eerder WAM-feit open, dan betaalt 17% binnen een jaar. Dit resultaat is gebaseerd op 263.442 boetes;
 - ii. Staat er wel een feit open bij CJIB, maar betreft het geen WAM-feit dan betaalt 40% binnen een jaar. Dit resultaat is gebaseerd op 155.075 boetes.



Figuur 37. Leeswijzer bij de boomstructuur van risicoprofielen (op basis van betaling binnen 12 maanden)

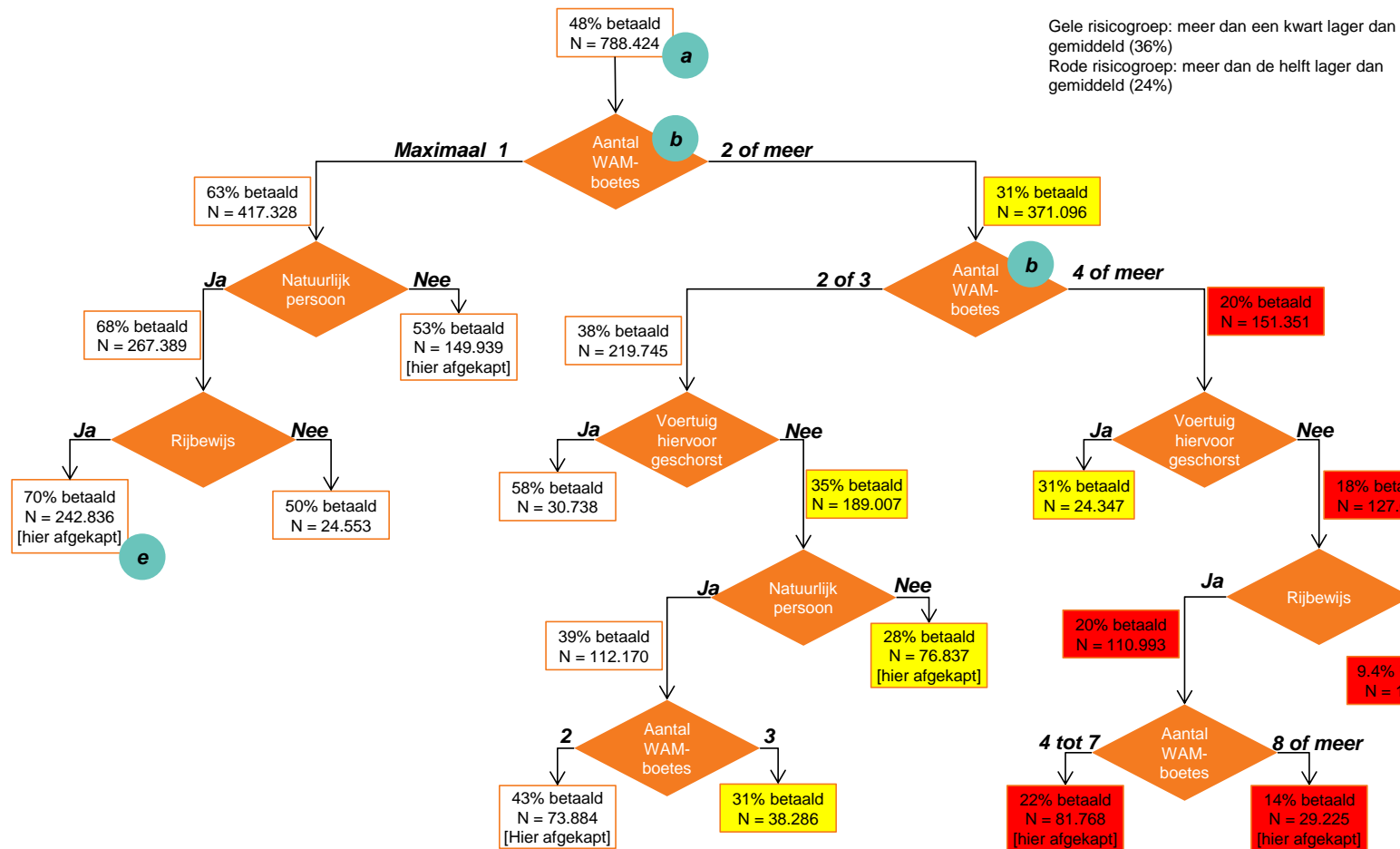
6.2 Inning boete binnen een jaar

171 Inning van de boete binnen een jaar is op twee verschillende manieren geanalyseerd. Allereerst is een analyse gemaakt op informatie die bij constatering bij de RDW reeds bekend is en waarmee in de uitvoering rekening kan worden gehouden zonder dat een koppeling met CJIB-gegevens nodig is. Vervolgens is in een tweede model CJIB-informatie toegevoegd aan het model, waarover de RDW vooralsnog niet beschikt en derhalve nog geen rekening mee kan houden in de uitvoering.

6.2.1 Risicoprofielen van inning boetes op basis van enkel RDW-gegevens

172 De inbaarheid van boetes binnen een jaar is goed in te delen in risicogroepen op basis van RDW-gegevens. De risicoprofielen hiervoor zijn weergegeven in Figuur 38. De resultaten laten in hoofdlijn het volgende zien:

- Het overall betalingsgedrag is 48% binnen een jaar;
- Op basis van het aantal WAM-boetes dat een kentekhouder heeft gehad (inclusief andere voertuigen van dezelfde kentekhouder) is een sterk onderscheid te maken naar betalingsgedrag. Is het de eerste boete, dan wordt 63% binnen een jaar betaald. Is echter sprake van twee of meer boetes, dan daalt het betalingspercentage tot 31%. Bij vier of meer WAM-boetes daalt dit verder tot 20% betaling binnen een jaar;
- De kans op betaling neemt bij vier of meer boetes verder af wanneer geen sprake was van voorafgaande schorsing en de kentekhouder niet over een rijbewijs beschikt (9,4% betaalt binnen een jaar).



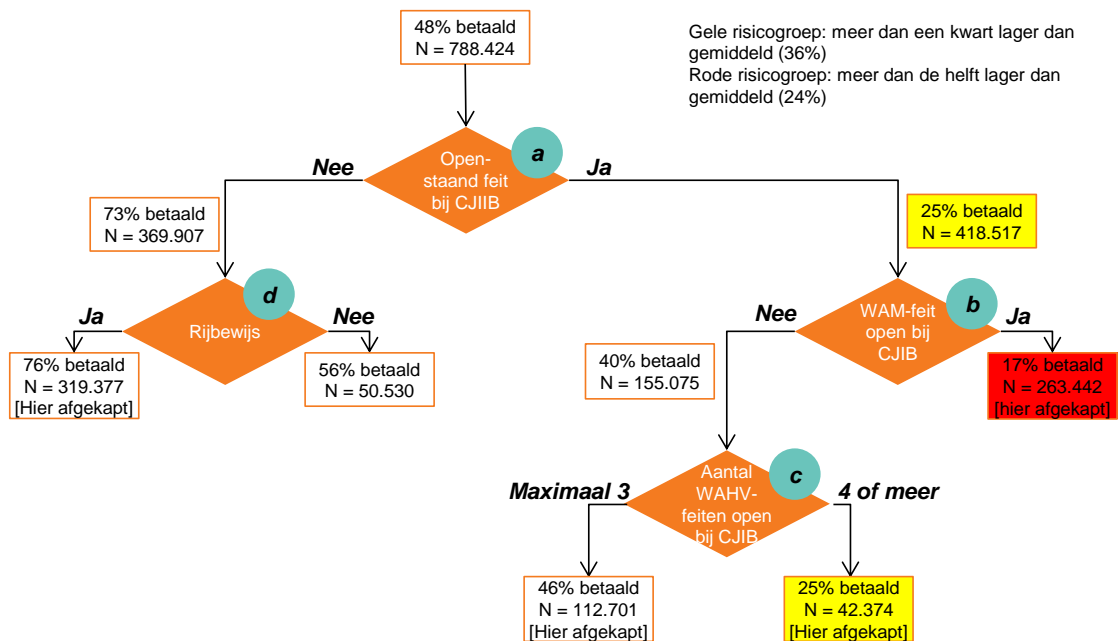
Figuur 38. Risicoprofielen voor betaling van de boete binnen 12 maanden op basis van bij RDW beschikbare informatie

- d. Daarnaast komt een aantal factoren naar voren die samenhangen met een gunstiger betalingsgedrag:
 - i. Wanneer het de eerste boete is van de kentekenhouders (inclusief andere voertuigen van dezelfde kentekenhouders) wordt de boete vaker betaald;
 - ii. Voor voertuigen die geschorst zijn geweest is het betalingsgedrag op de WAM-boete gunstiger dan voor voertuigen die niet voorafgaand geschorst waren;
 - iii. Natuurlijke personen betalen vaker dan kentekenhouders die geen natuurlijke persoon zijn;
 - iv. Bezitters van een rijbewijs betalen vaker dan kentekenhouders die niet over een rijbewijs beschikken.
- e. Eerste boetes bij natuurlijke personen die over een rijbewijs beschikken worden het beste betaald (70% betaalt de boete binnen een jaar).

6.2.2 Risicoprofielen van inning boetes op basis van CJIB- en RDW-gegevens

173 Bij het CJIB is informatie beschikbaar over openstaande feiten, eerdere boetes en het betaalgedrag. De historie van de kentekenhouders bij het CJIB kan informatief zijn met het oog op de inningskansen van een nieuwe boete. Voor dit onderzoek zijn gegevens van RDW en CJIB op casus niveau gekoppeld. Op basis hiervan zijn risicoprofielen opgesteld waarin zowel de bij het CJIB als bij de RDW bekende informatie op het moment van de boete is betrokken. De analyse laat het volgende beeld zien:

- a. De belangrijkste voorspeller van het betalingsgedrag is of de kentekenhouders reeds in de CJIB-registers bekend is met een nog openstaande zaak. Het gaat daarbij om de volle breedte van strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sancties die bij CJIB bekend zijn (en niet enkel om WAM-boetes). Als de kentekenhouders reeds bij CJIB bekend is met een openstaande zaak, dan wordt 25% van de boetes in het jaar daarna betaald. Heeft de kentekenhouders geen openstaande zaken bij CJIB, dan wordt 73% van de boetes binnen een jaar betaald;
- b. Is er bij het CJIB een openstaand feit bekend én staat er specifiek nog een eerder WAM-feit open, dan betaalt 17% binnen een jaar. Afhankelijk van de periode waarop de analyse wordt uitgevoerd en het gewenste detailniveau, is deze groep nog op te splitsen in gedetailleerdere (en extremere) risicogroepen dan hier is gepresenteerd. Bijvoorbeeld op basis van het aantal openstaande WAM-boetes en het aantal openstaande overige Wahv-feiten kunnen extra risicogroepen worden onderscheiden die echter door de loop van de tijd aan verandering onderhevig blijken te zijn;
- c. Als er geen sprake is van een openstaand WAM-feit, dan blijken kentekenhouders met een beperkt aantal (nul tot drie) openstaande Wahv-feiten bij het CJIB een beter betaalgedrag te hebben (46% van de boetes is binnen twaalf maanden betaald) dan kentekenhouders die vier of meer openstaande Wahv-feiten hebben (25% van de boetes is binnen twaalf maanden betaald);
- d. Bij kentekenhouders die niet bekend zijn bij het CJIB met openstaande feiten blijkt het betalingsgedrag beter wanneer de kentekenhouders over een rijbewijs beschikt.



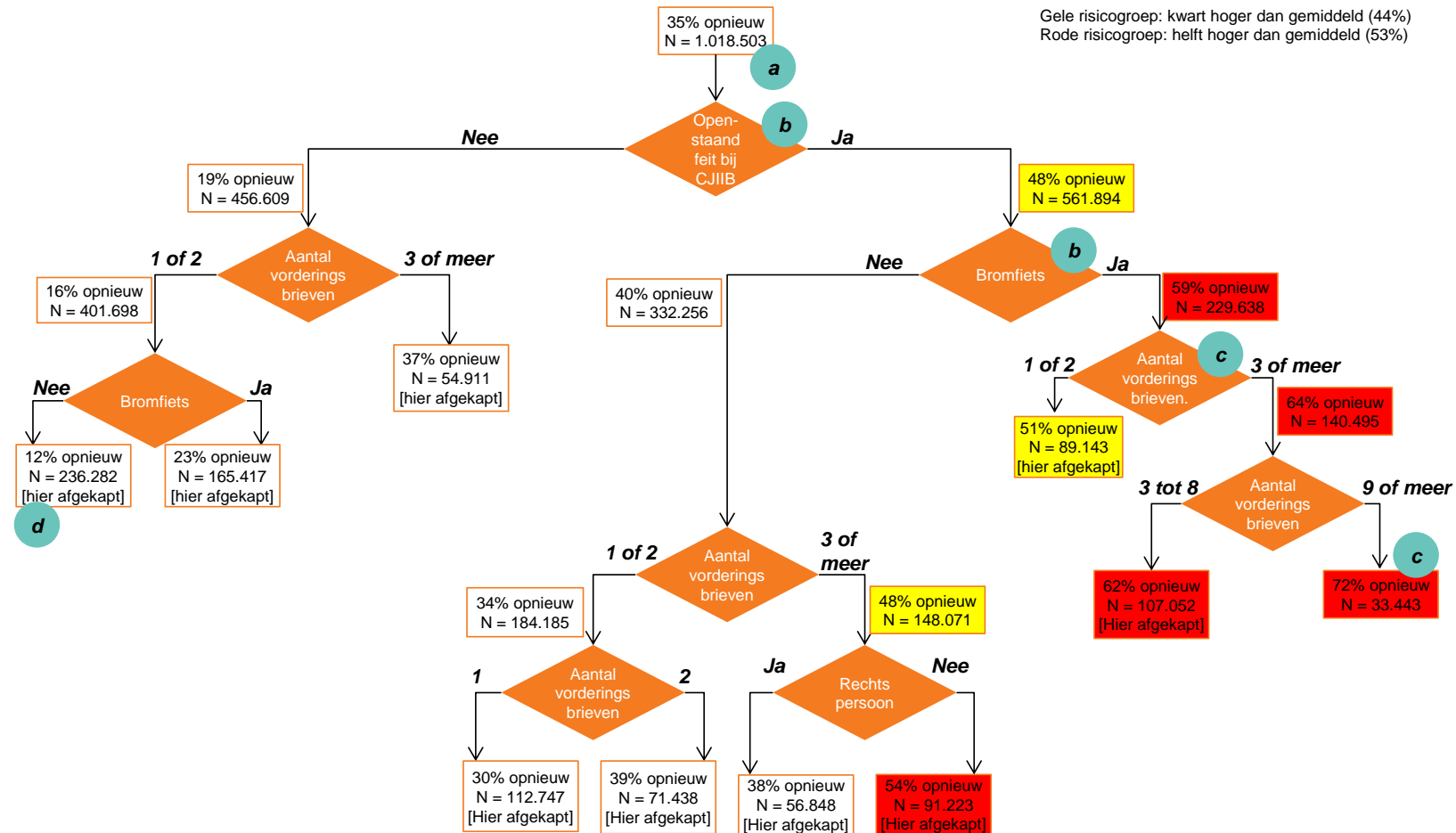
Figuur 39. Risicoprofielen voor betaling van de boete binnen twaalf maanden op basis van bij RDW en CJIB beschikbare informatie

6.3 Vervolgconstatering

174 Vervolgconstatering is een teken dat het voertuig na constatering niet is verzekerd, of anderszins een adequate actie is ondernomen, waardoor de verzekeringsplicht voor de kentekenhouder vervalt (zoals: schorsen, verkopen of slopen van het voertuig). Figuur 40 geeft de resultaten weer van risicoprofielen met betrekking tot vervolgconstatering binnen zes maanden op basis van bij RDW en CJIB bekende informatie op het moment van de boete.

175 Uit de segmentatiestudie komen de volgende resultaten naar voren met betrekking tot de kans op een vervolgconstatering (binnen zes maanden):

- Na een door de RDW aan het CJIB doorgezette boete volgt in 35% van de gevallen binnen een halfjaar een nieuwe constatering van een onverzekerd voertuig;
- De belangrijkste voorspeller van het betalingsgedrag is of de kentekenhouder reeds in de CJIB-registers bekend is met een nog openstaande zaak. Als de kentekenhouder reeds bij CJIB bekend is met een openstaande zaak, dan volgt in 35% van de gevallen binnen een halfjaar een volgende constatering. Heeft de kentekenhouder geen openstaande zaken bij CJIB, dan volgt in 19% van de gevallen een vervolgconstatering;
- De kansen op een vervolgconstatering nemen verder toe wanneer ook sprake is van een bromfiets (59% vervolgconstatering) en er al een reeks aan vorderingsbrieven is geweest. Bij een combinatie van deze kenmerken en negen of meer vorderingsbrieven zien we in 72% van de boetes een vervolgconstatering binnen een halfjaar;
- Bij kentekenhouders zonder openstaande feiten bij het CJIB, met een eerste of tweede vorderingsbrief en een ander voertuig dan een bromfiets, zien we bij 12% van de boetes een vervolgconstatering binnen een halfjaar.



Figuur 40. Risicoprofielen voor vervolgonstatering binnen zes maanden op basis van bij RDW en CJIB beschikbare informatie

6.4 Deelconclusie

176 Op basis van kenmerken die aan het begin van het proces beschikbaar zijn bij RDW en CJIB is het goed mogelijk risicoprofielen op te stellen voor zowel de inning van de boete als de kans op een vervolgstatering.

177 Minder goed betaalgedrag (binnen twaalf maanden) is zichtbaar bij:

- a. Personen met openstaande boetes of straffen bij het CJIB;
- b. Personen met eerdere WAM-boetes (in het bijzonder als deze nog open staan).

178 Beter betaalgedrag (binnen twaalf maanden) is zichtbaar bij de volgende groepen:

- a. Na eerste overtreding;
- b. Na afloop van schorsing;
- c. Natuurlijke personen;
- d. Bezitters van een rijbewijs.

179 Uit de segmentatiestudie blijkt een verhoogde kans op een vervolgstatering (binnen zes maanden) bij:

- a. Personen met openstaande boetes of straffen in de registers van het CJIB;
- b. Bromfietsen;
- c. Personen die reeds meerdere WAM-constateringen of -boetes hebben ontvangen.

De kans op vervolgstatering is in het bijzonder hoog wanneer een combinatie van bovenstaande kenmerken aanwezig is.

180 CJIB-gegevens over de historie van de kentekenhouder blijken van belangrijke voorspellende waarde voor zowel de inning van de boete als ook voor vervolgstatering. Wanneer deze historie in een vroeg stadium in de keten bekend is (bijvoorbeeld door een verplichtingensignaal van het CJIB bij de RDW) is het mogelijk in de handhaving rekening te houden met deze risicogroepen (zie ook hoofdstuk 7 voor de verkenning hiervan).

7. Toekomstverkenning

181 Met de betrokken ketenpartners en enkele externen (zie bijlage A) zijn in een expertbijeenkomst en interviews visies en suggesties voor de toekomst besproken. In dit hoofdstuk geven wij een beknopte beschouwing van de opvattingen van de experts en de gesignaleerde aanknopingspunten voor de toekomst.

182 Er is consensus dat het succes in het handhaven van de WAM en het daarmee aanzienlijk teruggedrongen aantal onverzekerde voertuigen behouden moeten blijven. Met behoud van het succes van de handhaving is het echter raadzaam de mogelijkheden voor verbeteringen verkennen. Verbeteringen worden vooral gezien in meer differentiatie, waarin onderscheid gemaakt moet worden tussen verschillende groepen:

- a. De reguliere instroom van incidentele overtredders;
- b. Een harde kern van overtredders die in herhaling vallen;
- c. Een groep kentekenhouders die in problemen is gekomen.

183 Over de aard en wenselijkheid van verschillende geopperde verbeteringen lopen de opvattingen uiteen. Er is een aantal hoofdlijnen voor verbetering zichtbaar om nader te onderzoeken.

7.1 Heroverwegen van de strafrechtelijke afdoening

184 Voorafgaand aan de vermuldering is aan de Kamer toegezegd dat bij herhaalde constatering strafrecht zal worden toegepast en dat bij een afdoende afgenomen aantal onverzekerde voertuigen de handhaving geheel (niet enkel bij herhaalde constatering) terug naar het strafrecht kan (zie ook paragraaf 2.3).⁸⁹ Uit dit onderzoek blijkt dat het aantal onverzekerde voertuigen inmiddels sterk is afgenomen tot tussen de 40.000 en 50.000 te handhaven voertuigen (zie hoofdstuk 3). Tegelijk komt het steeds vaker voor dat een kentekhouder bij herhaling een WAM-boete krijgt: het aandeel herhaalde boetes bij dezelfde kentekhouder is opgelopen tot ongeveer 62% in 2015 (zie paragraaf 5.4.1). Juist in de strafrechtelijke route kan differentiatie, zeker ook voor de harde kern van overtredders, goed worden ingevuld. In het strafrecht is weging van de persoonlijke omstandigheden mogelijk en kan als alternatief voor een boete bijvoorbeeld een taakstraf of een vervangende hechtenis worden opgelegd.

185 Over de wenselijkheid van strafrechtelijke afdoening voor de handhaving van de verzekeringsplicht als geheel of in geval van herhaalde constatering bestaat verschil van inzicht. Terugkeer naar een strafrechtelijke afdoening is volgens experts in beginsel een mogelijkheid. Een risico is dat OM-strafbeschikking momenteel bewerkelijker is dan de afhandeling van een Mulder-feit en daardoor de efficiëntie van het proces mogelijk afneemt bij strafrechtelijke handhaving. Wel zijn er ontwikkelingen gaande om de OM-strafbeschikking verder te stroomlijnen.

186 Strafrechtelijke handhaving is echter met name wenselijk voor de groep overtredders die in herhaling vallen. Een recidiveregeling hiervoor was voorzien, maar heeft nooit invulling gekregen. Eventuele strafrechtelijke handhaving van een herhaalde constatering vergt een zorgvuldige invulling. Ook bestaat er

⁸⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 nr. 3; Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 nr. 6.

een aantal discussiepunten, mede op basis van de parallel met de aanpak van veelplegers van verkeersfeiten en de invulling van de recidiveregeling daarin:

- a. De mogelijkheid bestaat dat RDW herhaalde constatering telt en op basis van herhaalde constatering voor de route van de strafbeschikking kan worden gekozen. Wel zijn er door een deel van de experts twijfels geuit bij de wenselijkheid van een hybride systeem, waarbij incidentele constatering binnen Mulder wordt afgehandeld en alleen bij herhaalde constatering strafrechtelijk wordt gehandhaafd;
- b. Binnen de Mulder systematiek is momenteel geen stapeling van feiten en overdracht van lopende zaken naar het strafrecht mogelijk. Voor een strafrechtelijke recidiveregeling is het nodig eerst binnen het strafrecht casussen op te bouwen op basis van strafbeschikkingen. Wel wordt een progressief boetestelsel verkend, waarmee in de toekomst nieuwe mogelijkheden kunnen ontstaan⁹⁰;
- c. Bij herhaalde constatering is er discussie over de vraag of de Mulderboete ten gevolge van de eerder vastgestelde constatering onherroepelijk moet zijn. Een deel van de experts is van mening dat er sprake moet zijn van een onherroepelijke Mulderboete en geeft aan dat een eerdere boete niet altijd onherroepelijk is, bijvoorbeeld omdat er nog een beroep loopt. Een ander deel is van mening dat enkel de herhaalde constatering door de RDW voldoende basis biedt om over te gaan op een strafrechtelijke afhandeling en dat het dus niet relevant is of de bijbehorende Mulderboete onherroepelijk is.

7.2 Realiseren meer differentiatie in de afdoening van feiten

187 In risicogeveallen (zoals: herhaalde constatering, nog openstaande eerdere sancties) persoonlijk contact zoeken met de kentekenhouders om problemen tijdig op te sporen en op te lossen. Dit kan zowel in de RDW-fase (de constatering) als in de CJIB-fase van het proces (de inning, verhaal- en dwangfases). Dit is het meest effectief wanneer in persoonlijk contact daadwerkelijk differentiatie in behandeling geboden kan worden. Persoonlijk contact zoeken biedt de ketenpartners daarnaast een beter inzicht in hun doelgroep.

188 Bij de RDW is samen met het CJIB en de CVOM een pilot gestart waarin contact wordt gezocht met kentekenhouders waarvan RDW bij herhaling een onverzekerd voertuig constateert. Vanuit RDW lijken de eerste ervaringen positief. Het is raadzaam deze pilot goed te evalueren met het oog op de integratie in een standaard werkwijze. Nieuwe constatering met nog openstaande boetes voor de kentekenhouders vormen een belangrijke risicogroep voor de inning van de nieuwe boete (17% betaalt binnen twaalf maanden; zie paragraaf 6.2.2). In zijn algemeenheid zijn openstaande zaken bij het CJIB een indicatie voor een hoog risico op vervolgonconstatering (48% binnen een halfjaar, zie paragraaf 6.3). Wanneer deze informatie van CJIB met RDW gedeeld wordt kunnen deze risicofactoren een aanknopingspunt zijn voor de RDW, bijvoorbeeld om persoonlijk contact te zoeken in het kader van een gedifferentieerde aanpak.

189 In het Mulderproces is maatschappelijk verantwoord innemen van belang waarbij niet enkel oog is voor het innemen van boetes maar afhankelijk van de omstandigheden maatwerk kan worden geboden. Persoonlijk contact is mogelijk door CJIB zelf (bijvoorbeeld voortbouwend op 'prettig contact met de overheid' en maatwerk voor 'schrijnende gevallen'). In het verlengde hiervan kan ook verkend worden of vaker een meer gedifferentieerde aanpak, zoals een betaling in termijnen of een minnelijke regeling, toegepast kan worden. Deze mogelijkheden bestaan op zich al, maar kunnen mogelijk nog breder toegepast worden door

⁹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 398, nr. 495.

bijvoorbeeld deurwaarders bij verhaal met dwang of door de politie bij buitengebruikstelling of gijzeling. Daarnaast is in deze fases nog verbetering mogelijk in het gebruik van persoonsinformatie (zoals andere openstaande verplichtingen) en actuele status (bijvoorbeeld een inmiddels niet meer op naam staand voertuig) voor zowel CJIB, deurwaarder als politie. Vanuit het CJIB wordt opgemerkt dat in de vordering gijzeling inmiddels reeds gebruik gemaakt wordt van persoonsinformatie.

7.3 Voorkomen van onverzekerde voertuigen

190 Om nieuwe instroom van onverzekerden te voorkomen zijn er de volgende aanknopingspunten die in afstemming met betrokken organisaties en verantwoordelijke ministeries kunnen worden verkend:

- a. Verken verder of er een directe koppeling gemaakt kan worden tussen het verzekeren van het voertuig en het op naam zetten. Op dit punt lopen reeds initiatieven. Nu hebben verzekeraars 28 dagen de tijd om de verzekering door te geven aan de RDW. Door digitalisering lijkt de ratio achter deze periode grotendeels verdwenen. Ongewenst effect is wel, dat het nog mogelijk is een voertuig op naam te zetten zonder dat duidelijk is of er een verzekering geregeld is. Aandachtspunt bij het realiseren van een koppeling tussen verzekering en op naam zetten van het voertuig is, dat er geen perverse prikkels mogen ontstaan waardoor het voertuig niet meer op naam gezet wordt;
- b. Verken optimalisering van de afhandeling van schorsingen. Voorkom dat bij afloop van schorsing een voertuig onverzekerd kan zijn, bijvoorbeeld door met verzekeraars een koppeling te maken tussen verzekering en schorsing. Overweeg of meerjarig schorsen van voertuigen mogelijk gemaakt kan worden;
- c. Verken een terugkoppeling van de status van WAM-boetes naar de RDW. De RDW kan in de handhaving dan rekening houden met lopende beroepen en de uitkomsten daarvan. Door rekening te houden met (de uitkomsten van) beroep kan onterechte constatering worden voorkomen;
- d. Overweeg verder een verplichtingsignaal bij de RDW op basis van (een reeks aan) openstaande zaken bij het CJIB. Uit de segmentatiestudie blijkt dat openstaande zaken bij het CJIB een belangrijke voorspeller zijn voor herhaalde constateringen (48% binnen een halfjaar). De RDW kan er dan zorg voor dragen dat de betreffende kentekenhouder geen nieuwe (potentieel eveneens onverzekerde) voertuigen op naam kan krijgen als er een verplichtingsignaal is. Op dit punt loopt reeds een initiatief. Een vergelijkbaar verplichtingsignaal bestaat ook voor de Belastingdienst op basis van het niet betalen van motorrijtuigenbelasting;
- e. Verken de mogelijkheden voor een aangepaste aanpak in uitzonderingsgevallen, zoals voertuigen waarvan niet (meer) kan worden aangetoond dat ze zijn gesloopt, gestolen of verkocht. Maatwerk kan hier voorkomen dat kentekenhouders (bij herhaling) boetes krijgen voor voertuigen waarover zij niet (meer) de beschikking hebben;
- f. Verken of het mogelijk is dat verzekeraars een inningstraject starten bij het ontbreken van een betaling in plaats van het opschorten of beëindigen van de verzekering. Een regulier inningstraject is een minder belastende stap dan beëindiging van de verzekering en een direct daarop volgende hoge boete.

7.4 Onderzoek naar/vanuit het perspectief van de betrokkene is raadzaam

191 Onderzoek naar het perspectief van de burger (of betrokkene) en de redenen waarom voertuigen niet worden verzekerd en boetes niet worden betaald is raadzaam. Om de handhaving verder te optimaliseren en

differentiatie in aanpak goed vorm te kunnen geven is beter inzicht nodig in de doelgroep. Voor een deel van de groep lijkt de huidige wijze van handhaving in beperkte mate effectief met het oog op het verzekeren van het voertuig en het innen van de boete. Daarnaast kan bij het uitblijven van een gedifferentieerde aanpak de eventuele problematiek van deze personen verergeren. Eerste pilots waarin door RDW persoonlijk contact wordt gezocht bij herhaalde constatering en behandeling van schrijnende gevallen op casusniveau bieden daarvoor eerste aanknopingspunten. Een gedegen onderzoek naar deze groepen kan verdere aanknopingspunten bieden om een gedifferentieerde aanpak vorm te geven.

7.5 Onderzoek de mogelijkheden voor het oplossen van schuldenproblematiek

192 Daarnaast worden er enkele aandachtspunten gesignaleerd buiten de keten van Veiligheid en Justitie. In de groep kentekenhouders met onverzekerde voertuigen wordt voor een deel schuldenproblematiek gesignaleerd als mogelijk onderliggende oorzaak voor het niet verzekeren van het voertuig en het niet betalen van boetes. Noch de administratiefrechtelijke noch de strafrechtelijke handhaving van de WAM is in staat om eventuele onderliggende schuldenproblematiek op te lossen. Zowel de Nationale ombudsman als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid hebben recent schuldenproblematiek onder de aandacht gebracht.⁹¹ Schuldhulpverlening kan een sleutel zijn om de onderliggende problematiek wel aan te pakken. Daarvoor is het zaak dat de doelgroep de weg weet te vinden naar de schuldhulpverlening. Er wordt echter door enkele geïnterviewden gesignaleerd dat de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening te wensen over laat en dat de verwijzers in de eerstelijnszorg over onvoldoende kennis van schuldenproblematiek beschikken.⁹²

193 Schuldhulpverlening biedt ook mogelijkheden tot een minnelijke regeling met betrekking tot openstaande boetes. Alhoewel de ketenpartners niet zelf de schuldenproblematiek kunnen oplossen, is het wel mogelijk om betrokkenen actief te wijzen op de schuldhulpverlening. Vanuit het CJIB wordt opgemerkt dat hiervoor reeds een convenant met de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) is opgesteld en pilots worden uitgevoerd met de gemeenten. Ten slotte is genoemd dat de Officier van Justitie in voorkomende gevallen van ernstige financiële problematiek een onderbewindstelling zou kunnen vorderen wanneer betrokkene zelf en/of diens omgeving hierop niet adequaat handelt.

7.6 Verbeteren of vereenvoudigen van het proces

194 Daarnaast zijn door diverse geïnterviewden suggesties gedaan het standaard proces op onderdelen opnieuw te bezien (“Hebben we het niet te moeilijk gemaakt; kan het eenvoudiger of slimmer?”):

- a. De hoogte van de boete in relatie tot de ernst van het feit en de verzekering. De boete voor brom- en snorfietsen lijkt nu relatief hoog vergeleken met die voor overige voertuigen. Mogelijk kan aan de geïnde boete het afsluiten van een verzekering worden gekoppeld, zodat beide financiële verplichtingen

⁹¹ De Nationale Ombudsman (2016). Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening. Rapportnummer 2016/050.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2016) Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁹² Zie daarvoor ook de hierboven genoemde referenties.

- niet conflicteren voor de betrokkene. Hierbij bestaat een parallel met de inning van de ZIN-vordering (voor de zorgverzekering) waaruit mogelijk lessen getrokken kunnen worden;
- b. Maak beroep bij de kantonrechter zonder zekerheidsstelling eenvoudiger. Binnen de WAhv is de WAM-boete relatief hoog en daarmee eveneens de benodigde zekerheidsstelling. Wel kan bij het indienen van beroep door betrokkene aangegeven worden dat hij over onvoldoende draagkracht beschikt om de zekerheidsstelling te voldoen. Dit blijkt echter niet duidelijk uit de standaard communicatie over het beroep bij de kantonrechter.⁹³ Nu lijkt (ten onrechte) beroep bij de kantonrechter voor kentekenhouders die de WAM-boete niet kunnen betalen onmogelijk. Met de invoering van betalen in termijnen wordt het vereiste bedrag aan zekerheidsstelling verlaagd, waarmee de stap naar de kantonrechter ook makkelijker wordt;
 - c. De WAM blijkt een opvallend groot aandeel te hebben in de stroom aan verhaal- en dwangmaatregelen (zie hoofdstuk 4). Een mogelijkheid is om explicieter over verhaal- en dwangmaatregelen communiceren aan de overtreder, bijvoorbeeld op een bij de boete te voegen opvallend fel gekleurd artikel 30-kaartje . Zo komen de gevolgen van het niet betalen van de boete nadrukkelijker onder de aandacht. Opgemerkt wordt dat dit wel strijdig is met een positieve wijze van communiceren die het CJIB hanteert.
 - d. Bij overtreders van de WAM wordt voor een deel schuldenproblematiek gesignaleerd als onderliggend probleem voor het niet verzekeren. Een suggestie is actief wijzen op de mogelijkheden van schuldhulpverlening en minnelijke regeling voor mensen die niet kunnen betalen. Dit is ook breder relevant dan enkel voor de overtreders van de WAM. Er kan nader worden verkend welk moment in het proces hiervoor geschikt is en bij welke ketenpartner(s) dit kan worden belegd;
 - e. Bij herhaalde beschikkingen moet duidelijker worden gecommuniceerd dat dit een nieuwe boete betreft. Voor de WAM geldt dit in het bijzonder, doordat op basis van registervergelijking steeds eenzelfde boete wordt opgelegd wanneer de kentekenhouders niet tot actie overgaat. Kentekenhouders zien het verschil niet altijd doordat enkel nummer en datum verschillen.

⁹³ Zie bijvoorbeeld: <https://www.om.nl/onderwerpen/verkeer/beroep-boete-stap/beroep-beslissing/#steps=88990,386809>.

8. Conclusie

¹⁹⁵ De doelstelling van de vermuldering van artikel 30 lid 2 van de WAM is bereikt met een sterke daling van het aantal onverzekerde voertuigen. Daarbij hebben zich echter wel enkele opvallende neveneffecten hebben voorgedaan, waarop deels reeds maatregelen zijn genomen. De resterende onverzekerde voertuigen blijven in handhaving en tenuitvoerlegging aandacht vragen voor de toekomst.

8.1 De doelstelling van de vermuldering is bereikt

¹⁹⁶ Het aantal onverzekerde motorrijtuigen dat onder de registercontrole valt is sterk verminderd van ruim 200.000 op peilmomenten vlak voor vermuldering naar minder dan 100.000 voertuigen op peilmomenten vanaf 2013. Reeds vóór vermuldering is door het versturen van een aankondigingsbrief ongeveer de helft van deze daling gerealiseerd. Voor onverzekerde voertuigen wordt een gedoogperiode gehanteerd, voordat over wordt gegaan tot daadwerkelijke handhaving. Rekening houdend met deze gedoogperiode, schommelt het aantal te handhaven onverzekerde voertuigen op peilmomenten in 2015 tussen de 40.000 en 50.000 voertuigen.

¹⁹⁷ De beoogde volledige handhaving is gerealiseerd zonder dat de strafrechtsketen - het OM en de ZM - hiermee evenredig zwaarder is belast. Door de toepassing van het bestuursrecht wordt een groot deel van de in de handhaving geconstateerde overtredingen nu zonder directe inzet van OM en ZM afgehandeld. Wel is door de intensivering van de handhaving het aantal zaken dat behandeling vanuit OM en ZM vergt sterk toegenomen: de aantallen zijn in absolute zin verdubbeld door beroep en vordering gijzeling. De aard van de met de WAM samenhangende werkzaamheden is echter verschillend van die welke voorheen door OM of rechter moesten worden verricht. Hierdoor is het moeilijk een directe vergelijking te maken van de werklast van OM en ZM vóór en na de vermuldering.

¹⁹⁸ Het absolute aantal zaken voor OM en ZM is toegenomen. De volledige, geïntensiveerde handhaving is echter wel gerealiseerd met een per constatering verhoudingsgewijs lagere belasting van OM en ZM. De strafrechtsketen is ontlast in de zin dat er geen strafrechtelijke afdoening meer plaatsvindt (voorheen ongeveer 50.000 zaken per jaar) en dat het grootste deel van de zaken door de vermuldering buiten OM en ZM om kunnen worden afgehandeld. Daar staat echter tegenover dat er andere werkzaamheden voor terug zijn gekomen in de vorm van een stroom aan procedures voor beroep en gijzelingen, wat aanvankelijk om grotere aantallen zaken ging dan voor vermuldering. Het aantal beroepen is in de loop van de jaren echter gedaald tot ongeveer 30.000 zaken per jaar. Het aantal aangevraagde gijzelingen nam aanvankelijk sterk toe, maar sinds medio 2015 is het aantal aangevraagde gijzelingen aanzienlijk lager. Deze daling houdt verband met de meer kritische beoordeling vanuit de rechtspraak en de zich ontwikkelende maatschappelijke discussie. De werkwijze voor gijzelingen wordt inmiddels echter aangepast en met de uitrol daarvan neemt het aantal gijzelingsverzoeken inmiddels weer toe.

¹⁹⁹ Elders is echter juist meer werk ontstaan in de vorm van:

- a. Een verviervoudiging van de volledige registercontrole door RDW (ongeveer 250.000 in 2014).
- b. Afhandeling van uit de registercontrole voortkomende boetes door CJIB (ongeveer 192.000 in 2014).
- c. Toepassing van dwangmiddelen buitengebruikstelling en gijzeling:

- i. Deze dwangmiddelen vergen aanzienlijk meer inzet van de politie (in 2014 ongeveer 66.000 gevallen) terwijl de inzet van de politie voor de WAM voorheen beperkt was.
- ii. Bij buitengebruikstellingen is tevens de Dienst Domeinen betrokken.
- iii. Voor DJI heeft de vermulderingen geleid tot een stroom aan gijzelingen (ongeveer 5.500 in 2014), wat een veelvoud is van de mate waarin voor vermuldering vrijheidsstraffen en vervangende hechtenis werden toegepast.

8.2 Resterende onverzekerden vormen opvallende groep die inspanning vraagt

200 De resterende onverzekerden (in 2015 tussen variërend tussen de 40.000 en 50.000 te handhaven voertuigen) vormen een opvallende groep, zoals blijkt uit een aantal kenmerken:

- a. Het betalingsgedrag op de WAM-boetes blijft sterk achter bij de Wahv-boetes in het algemeen. Nog niet de helft betaalt de WAM-boete binnen een jaar, terwijl dit bij de Wahv-boetes in het algemeen rond de 95% ligt. Dit uit zich ook in het relatief grote aandeel van WAM-boetes in de verhaal-en dwangfases. De WAM-boetes (ongeveer 192.000 tot 331.000 per jaar) vormden door de jaren heen enkele procenten (1,9% tot 3,4%) van de totale instroom aan Wahv-boetes. In het piekjaar 2013 betrof de instroom in verhaal met dwangbevel en opdracht buitengebruikstelling echter voor bijna een derde WAM-boetes, terwijl de instroom voor invorderen rijbewijs, opdracht gijzeling en opdracht dwang pro forma ongeveer voor een kwart uit WAM-boetes bestond. Hiermee samenhangend vormde de stroom aan WAM-boetes ook een belangrijke component in de problematiek rond gijzelingen. De effectiviteit van de toegepaste verhaal- en dwangmaatregelen voor de inning van de boetes blijft in de WAM-stroom achter bij de Wahv in het algemeen, met uitzondering van opdrachten voor gijzeling. De ketenpartners hebben derhalve voor de WAM-boetes in de dwangfases een grote inspanning gepleegd, die bij deze debiteuren relatief minder vaak tot betaling heeft geleid;
- b. Er is sprake van een hoge mate van herhaalde constatering en deze kentekenhouders hebben veelal ook nog een of meer openstaande boetes. Het aandeel herhaalde constatering blijkt uit het feit dat sinds 2012 ruim de helft van de WAM-boetes is opgelegd aan kentekenhouders die reeds eerder een WAM-boete ontvingen. Bij deze herhaalde constatering staat in 85% van de gevallen een van de voorgaande boetes nog open. De wijze van handhaving speelt hierin ook een rol. De registercontrole zorgt voor een volledige pakkans waarop een hoge initiële boete volgt. Indien betrokkene niet adequaat reageert, volgen verhogingen waardoor de boete verder oploopt en door de periodieke registercontrole ontstaat een automatische stapeling van boetes.

8.3 Er is geen strafrechtelijke afdoening bij herhaalde constatering, maar er zijn wel ontwikkelingen in de handhaving en tenuitvoerlegging

201 Er is geen invulling gegeven aan de toezegging aan de Tweede Kamer voor een strafrechtelijke afhandeling van herhaalde constatering. Over de mogelijkheden voor en wenselijkheid van strafrechtelijke handhaving bestaan verschillende inzichten vanuit de ketenpartners. Er zijn mogelijkheden gesignaleerd dat bij constatering door de RDW voor een incidentele constatering binnen Mulder wordt afgehandeld terwijl bij herhaalde constatering strafrechtelijk kan worden gehandhaafd. Tegelijk zijn twijfels geuit bij de wenselijkheid van een dergelijk hybride systeem. Binnen de Mulder-systematiek worden beperkingen gezien voor een recidiverегeling in de onherroepelijkheid van het eerdere feit, stapeling van feiten en overdracht van lopende

zaken naar het strafrecht. Eventuele strafrechtelijke handhaving van herhaalde constatering vergt daarom een zorgvuldige invulling en kent zowel voor- als nadelen. Enerzijds biedt de strafrechtelijke route de mogelijkheden voor een meer gedifferentieerde aanpak met weging van persoonlijke omstandigheden en andere straffen, zoals een taakstraf of hechtenis. Anderzijds kan strafrechtelijke afdoening op dit moment nog niet zo efficiënt worden ingericht als het Mulder-proces, waarmee de belasting voor OM (en ZM) kan toenemen.

202 De afgelopen jaren is het beleidsterrein echter wel in beweging en is er meer oog voor maatschappelijk verantwoord innen. Dit uit zich in verschillende initiatieven (en pilots), met name gericht op de tenuitvoerlegging:

- a. Pilot schrijnende gevallen die is uitgemond in een multidisciplinair team bij het CJIB dat maatwerk levert voor mensen die niet kunnen betalen;
- b. De mogelijkheid van betalen in termijnen is geïntroduceerd;
- c. Proportionele toepassing van gijzeling. Gijzeling is geen standaard dwangmiddel meer, maar wordt enkel nog aangevraagd bij de rechtbank wanneer aannemelijk gemaakt kan worden dat betrokkene niet wil betalen. De toepassing van gijzelingen is sindsdien sterk afgenomen;
- d. Uitbreiding van de mogelijkheden voor beëindiging van de inning van de boete met een minnelijke regeling;
- e. Meer coulance bij kleine afwijkingen of verschrijvingen;
- f. De RDW is een pilot gestart om contact te leggen met de kentekenhouders bij de derde constatering;
- g. Voor buitengebruikstelling van het voertuig is een pilot gestart voor de toepassing van wielklemmen (in plaats van wegslepen).

8.4 Risicogroepen zijn identificeerbaar voor constatering en betalingsgedrag

203 Op basis van de analyses blijken bepaalde groepen voertuigen en kentekenhouders een verhoogde kans te hebben op een constatering van een onverzekerd voertuig in vergelijking tot de samenstelling van het kentekenregister in het algemeen. Risicogroepen zijn kentekenhouders:

- a. Van bromfietsen;
- b. Van voertuigen tussen de elf en twintig jaar;
- c. Van voertuigen na afloop van een bijzondere status, zoals schorsing of diefstal;
- d. Die natuurlijke personen zijn;
- e. Jonger dan 46 jaar in het algemeen en kentekenhouders jonger dan 26 jaar in het bijzonder.

204 Vervolgconstatering is een teken dat het voertuig na constatering niet is verzekerd of anderszins een adequate actie is ondernomen waardoor de verzekeringsplicht voor de kentekenhouders vervalt (zoals: schorsen, verkopen of slopen van het voertuig).

205 Uit de segmentatiestudie naar te identificeren risicogroepen blijkt een verhoogde kans op een vervolgconstatering (binnen zes maanden) bij:

- a. Personen met openstaande boetes of straffen in de registers van het CJIB;
- b. Bromfietsen;
- c. Personen die reeds meerdere WAM-constateringen of boetes hebben ontvangen;

De kans op vervolgonconstatering is in het bijzonder hoog wanneer een combinatie van bovenstaande kenmerken aanwezig is.

206 Ten slotte zijn in de segmentatiestudie risicogroepen ten aanzien van betalingsgedrag na de boete geïdentificeerd. Minder goed betaalgedrag (binnen twaalf maanden) is zichtbaar bij:

- a. Personen met openstaande boetes of straffen bij het CJIB;
- b. Personen met eerdere WAM-boetes (in het bijzonder als deze nog open staan).

207 Beter betaalgedrag (binnen twaalf maanden) is zichtbaar bij de volgende groepen:

- a. Na eerste overtreding;
- b. Na afloop van schorsing;
- c. Natuurlijke personen;
- d. Bezitters van een rijbewijs.

8.5 Het onderzoek biedt suggesties voor de toekomst

208 Uit de bespreking van de resultaten van het onderzoek en de visie op de toekomst met vertegenwoordigers van de ketenpartners en externe deskundigen komt een aantal aspecten en suggesties naar voren voor de toekomst:

- a. Heroverweging van de strafrechtelijke afdoening voor de afdoening van artikel 30 lid 2 van de WAM. Een dergelijke heroverweging is ook in lijn met uitspraken van de minister in de Tweede Kamer voorafgaand aan de vermuldering⁹⁴. Het aantal onverzekerde voertuigen is sterk gedaald en tegelijk resteert een groep waarin in hoge mate sprake is van herhaalde constatering en een problematisch inningstraject van de opgelegde boete. In het strafrecht is weging van de persoonlijke omstandigheden mogelijk en kan als alternatief voor een boete bijvoorbeeld een taakstraf of een vrijheidsstraf worden opgelegd. Invulling hiervan vergt nader onderzoek naar de mogelijkheden, beperkingen en consequenties van strafrechtelijke afdoening voor alle constateringen, enkel de herhaalde constateringen of specifieke risicogroepen. Hierbij is het van belang het bredere perspectief van ontwikkelingen rond de OM strafbeschikking, en een progressief boetestelsel in ogenschouw te nemen;
- b. Verkennen en verder vormgeven van een gedifferentieerde aanpak in de constatering en afdoening van overtredingen. Persoonlijk contact bij risicogroepen (met herhaalde constatering en/of nog openstaande sancties) kan helpen om problemen op te sporen en op te lossen. Van belang is dat bij het persoonlijk contact ook daadwerkelijk een gedifferentieerde aanpak geleverd kan worden;
- c. Voorkomen van nieuwe instroom van onverzekerde voertuigen. Bij tenaamstelling en (verlopen van) schorsing kan mogelijk een directe koppeling worden gemaakt met de verzekeraars, zodat dit door de kentekenhouders niet vergeten kan worden. De informatie positie van de RDW kan worden verbeterd met betrekking tot de status en uitkomst van eerdere boetes en een verplichtingensignaal op basis van openstaande zaken bij het CJIB. Meer informatie kan een differentiatie in aanpak richting geven en onnodige stapeling van boetes voorkomen;
- d. Onderzoek uitvoeren naar het perspectief van de burger. Beter inzicht in de doelgroep is van belang om de handhaving te optimaliseren en een gedifferentieerde aanpak verder vorm te geven. Voor een deel

⁹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 438 nr. 3.

van de doelgroep lijkt de huidige wijze van handhaving in beperkte mate effectief en kan individuele problematiek juist verergeren;

- e. Voor een deel van de doelgroep wordt achterliggende schuldenproblematiek gesignaleerd waarvan zowel de oorzaak als de oplossing grotendeels buiten de handhavingsketen ligt. Het is van belang schuldenproblematiek als maatschappelijk probleem te adresseren en de ontwikkelingen daarin mee te nemen in de optimalisatie van de handhaving van de verzekeringsplicht en het vormgeven van differentiatie daarbinnen. Dit kan bijvoorbeeld door betrokkenen actief te wijzen op schuldhulpverlening of in voorkomende gevallen kan de Officier van Justitie onderbewindstelling vorderen;
- f. Het standaardproces kan op onderdelen opnieuw worden bezien. Het onderzoek naar de WAM brengt naar voren dat deze zaken een substantieel deel vormen van de Wahv-zaken die in verhaal- en dwangfases komen (in 2013 oplopend tot bijna een derde van deze zaken). Genoemde aandachtspunten zijn: de hoogte van de boete, de zekerheidsstelling voor beroep bij de kantonrechter, explicieter communiceren van verhaal- en dwangmaatregelen, mogelijkheden van schuldhulpverlening, en herhaalde beschikkingen.

A. Onderzoeksverantwoording

A.1 Interviews

209 Voor dit onderzoek zijn de volgende functionarissen geïnterviewd:

- a. Simon Sibma, CJIB, algemeen directeur;
- b. Mark van den Brink, CJIB, juridisch beleidsadviseur CJIB;
- c. Marion Koopman, CJIB, manager;
- d. Tjeerd Zuidema, CJIB, onderzoeker;
- e. Albert Hazelhoff, CVOM, hoofdofficier van justitie/directeur;
- f. Jeroen van Leeuwen, CVOM, hoofd beleid en strategie;
- g. Paul Linckens, Dienst Justitiële Inrichtingen, afdeling beleid, cluster analyse;
- h. Jeanne Derks, Ministerie van Veiligheid en Justitie, DG politie;
- i. Corry van Vliet, Ministerie van Veiligheid en Justitie, DG politie;
- j. Suzanne Graaf, Ministerie van Veiligheid en Justitie, DGSenB, Coördinator tenuitvoerlegging financiële sancties;
- k. Martina Braun, Ministerie van Veiligheid en Justitie, DGSenB;
- l. Andre Timmerman, Ministerie van Veiligheid en Justitie, DGRR;
- m. Yvonne Van Santen, Ministerie van Veiligheid en Justitie, DGRR;
- n. Carla Maas, Ministerie van Veiligheid en Justitie, DGRR;
- o. Bram van Alphen, Politie, business controller;
- p. Anco Sesselaar, Politie, senior adviseur;
- q. Jonneke Oosting, Raad voor de Rechtspraak, voorzitter tijdelijke expertgroep Mulder;
- r. Rutger Kroon, Raad voor de Rechtspraak, adviseur/onderzoeker;
- s. Marcus Vander Velpen, Raad voor de Rechtspraak, beleidsmedewerker;
- t. Gert-Jan Holland, RDW, afdelingsmanager;
- u. Paul Ploeger, RDW, team manager unit handhaving;
- v. Rudi Welling, RDW, unit manager;
- w. Marloes Walvius, RDW, adviseur uitvoering;
- x. Arend Eiting, RDW, adviseur handhaving;
- y. Ernst-Jan Sulman, RDW, unit informatieverstrekking;
- z. Marly de Blaeij, Verbond van Verzekeraars, beleidsadviseur;
- aa. Jelle Smits, Waarborgfonds Motorverkeer, manager.

A.2 Expertbijeenkomst

210 Aan de expertbijeenkomst hebben de volgende personen deelgenomen vanuit de ketenpartners:

- a. Peter Grob, Ministerie van VenJ, DGRR;
- b. Martina Braun, Ministerie van VenJ, DGSenB;
- c. Rudi Welling, RDW, Unitmanager Handhaving;
- d. Gert-Jan Holland, RDW, afdelingsmanager;
- e. Rutger Kroon, Raad voor de Rechtspraak, adviseur strafrecht;
- f. Mark van den Brink, CJIB, juridisch beleidsadviseur CJIB;

- g. Paul Bellaart, CVOM;
- h. Bram van Alphen, Politie.

211 Daarnaast zijn de volgende experts geïnterviewd:

- a. Philip Boer, Ministerie van VenJ, DWJZ;
- b. Nadja Jungmann, Hogeschool Utrecht, lector schulden en incasso;
- c. Will Tiemeijer, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

A.3 Segmentatiestudie

212 Voor de segmentatiestudies is gebruikgemaakt van een analyse door middel van 'classification and regression trees'. Deze methode zoekt in de beschikbare gegevens de belangrijkste voorspellers binnen opgegeven restricties. Hiervoor is beschikbare casusinformatie van RDW en CJIB aan elkaar gekoppeld. De toegepaste restricties zijn:

- a. Significantie van de resultaten met $p < .001$ conform Bonferroni testing. De Bonferroni toets corrigeert voor de kanskapitalisatie die cumuleert in de zoektocht naar de optimale boomstructuur;
- b. Een minimale omvang van uit te splitsen groepen van 2% van de geanalyseerde gegevens. Voor het identificeren van groepen die beleidsmatig relevant zijn is een zekere relevante omvang gewenst;
- c. Maximale diepte van de boom van zeven stappen of combinaties van kenmerken. Deze restrictie is toegepast om de boomstructuur enigszins compact en begrijpelijk te houden.

213 Als sensitiviteitsanalyse is de segmentatiestudie uitgevoerd in twee varianten:

- a. Een dataset voor de gehele periode sinds vermuldering waarmee een totaal beeld wordt verkregen;
- b. Een subset waarbij het eerste jaar (1 juli 2011 tot en met 30 juni 2012), waarin sprake was van een aanlooperperiode, buiten beschouwing is gelaten.

214 De uitkomsten van beide boomstructuren zijn vergeleken. In de presentatie van de resultaten is variant a als uitgangspunt genomen, maar is de boom afgekapt op de punten waar variant b een andere boomstructuur laat zien, de resultaten te zeer in detail voeren en/of moeilijk interpreteerbaar zijn. Zodoende laat de gepresenteerde boomstructuur een robuust resultaat zien, dat niet afhankelijk is van de aanlooperperiode in het eerste jaar na vermuldering, maar ook in de jaren daarna teruggevonden wordt.

215 In de analyses zijn de volgende kenmerken betrokken die bekend zijn bij de RDW:

- a. Kenmerken van het voertuig:
 - i. Type voertuig: bromfiets, bedrijfsauto, driewieler, motorfiets, personenauto;
 - ii. Leeftijd voertuig (schatting) op datum WAM;
 - iii. Voorgaande status voertuig, waarna verzekeringsplicht weer inging:
 - 34 = ongeldig vanwege sloop, uitvoer ZONDER inlevering van deel I (situatie VOOR WVV 1994) of ongeldig vanwege speciale situaties;
 - 52 = uitvoer voertuig (KR 37.3b);
 - 53 = buiten normale registratie geplaatst;
 - 54 = schorsing (WVV 94, art 67.1);
 - 55 = voertuig gesloopt niet door erkend bedrijf (KR 37.5);

- 60 = voertuig voldoet niet aan technische eisen (total loss);
 - 87 = voertuig gestolen (met proces verbaal, KR 37.7);
 - 93 = vervallen, d.w.z. ongeldig vanwege sloop, uitvoer MET inlevering van minimaal deel I (situatie VOOR WVV 94);
 - Geen van bovenstaande.
- iv. Voertuig eerder wel verzekerd;
 - v. APK-boete voor voertuig voor WAM-constatering;
- b. Kenmerken kentekenhouders:
- i. Volgnummer constatering voor de kentekenhouders (meerdere voertuigen mogelijk);
 - ii. Volgnummer WAM-boete voor de kentekenhouders (meerdere voertuigen mogelijk);
 - iii. Natuurlijk persoon/rechtspersoon/onbekend;
 - iv. Leeftijd kentekenhouders;
- c. Geslacht kentekenhouders;
- d. Kentekenhouders met of zonder rijbewijs;
- e. Jaren sinds laatste afgifte rijbewijs (op datum WAM-constatering).

216 Op basis van CJIB-informatie zijn de volgende kenmerken in de analyse betrokken die bij de start van de CJIB fase reeds bekend zijn:

- a. Aantal nog openstaande voorgaande WAM-boetes voor de kentekenhouders (meerdere voertuigen mogelijk);
- b. Aantal Wahv-boetes in het jaar voorafgaand aan de WAM-boete voor de kentekenhouders (meerdere voertuigen mogelijk);
- c. Kentekenhouders bekend in CJIB registers met openstaand feit: Strabis, Mulder, Terwee, Betip, Plukze, Transactie, Levita, OM-afdoening, Robein en straf algemeen.