

SCENARIOANALYSE WIJZIGINGEN BOETESTELSEL EEN DOORREKENING VAN HET CFT-ADVIES

KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)

Ministerie van Justitie en Veiligheid
MG/bv/002236
M. Goedvolk (Significant Public), W. van Plaggenhoef (Significant
Public), E. van der Staal (Ministerie van JenV) en W. Stapel (Ministerie
van JenV)
12 oktober 2020
1.0

DATUM
VERSIE

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Doel en vraagstelling	3
1.3	Afbakening	4
1.4	Werkwijze	5
1.5	Leeswijzer	6
2	Verkeersboetes en de wijzigingen	7
2.1	Afdoening verkeersovertredingen onder de Wahv en het strafrecht	7
2.2	Voorgenomen wijzigingen	8
3	Uitgangspunten analyse en model	13
3.1	Gebruikte gegevens	13
3.2	Voor het rekenmodel relevante parameters	13
4	Uitkomsten scenario's	18
4.1	Gevolgen van het verlagen van de boetes in rubriek 1 en enkele andere boetes	18
4.2	Gevolgen van het verlagen van kleine snelheidsoverschrijdingen	19
4.3	Gevolgen van het hanteren van een boetevrije voet voor alle snelheidsovertredingen	20
4.4	De gevolgen van het verhogen van de boetes voor enkele specifieke feiten	20
4.5	De gevolgen van het overhevelen van hoge snelheidsovertredingen naar het strafrecht	21
4.6	De gevolgen van het overhevelen van niet verlenen van voorrang aan voorrangsvoertuig naar het strafrecht	23
4.7	De gevolgen van het overhevelen van roodkruisnegatie naar de Wahv	23
5	Samenvatting resultaten	25
5.1	Inleiding	25
5.2	Gevolgen boeteontvangsten	26
5.3	Gevolgen werklast	27
A.	Onderzoeksverantwoording	29
A.1	Gebruikte gegevens	29
A.2	Achtergrondinformatie gedragseffecten	30
B.	Uitgebreide resultaten	34

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (2017) is opgenomen dat '*Het boetesysteem wordt gewijzigd, zodat voor overtredingen met veel gevaarstelling of herhaalde overtredingen de boetes worden verhoogd en de boetes voor kleine overtredingen <worden> verlaagd.*' In eerste instantie is verkend of kan worden overgegaan tot invoering van een progressief boetestelsel in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertredingen (Wahv of wet Mulder). Deze optie is vanwege de juridische, uitvoeringstechnische en financiële risico's niet haalbaar gebleken¹.

Vervolgens is een verkenning gestart naar andere mogelijkheden om het boetestelsel te wijzigen. Het resultaat van deze verkenning was dat voor de alternatieven, zoals overheveling van een groot deel van de Wahv feiten naar het strafrecht, dezelfde risico's gelden als voor het progressief boetestelsel. Daarom is de Commissie Feiten en Tarieven (CFT), een adviescommissie van het college van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie², gevraagd te adviseren over de mogelijkheden om *binnen* het huidige boetestelsel boetes te verhogen en/of te verlagen.

De CFT heeft op 31 maart 2020 haar advies uitgebracht. Het voorstel bevat op hoofdlijnen de volgende adviezen:

- a. Het toevoegen van een nieuwe rubriek 1 aan het tarievenhuis waarbij voor de feiten in deze rubriek sprake is van een lager boetebedrag dan nu;
- b. Het invoegen van een nieuwe rubriek tussen de huidige rubrieken 3 en 4 waardoor boetes kunnen worden verhoogd (als ze vanuit rubriek 3 komen) of verlaagd (als ze uit rubriek 4 komen);
- c. Het verhogen en het verlagen van de boetes voor enkele specifieke feiten;
- d. Het overhevelen van roodkruisnegatie naar de Wahv;
- e. Het overhevelen van het niet verlenen van voorrang aan een voorrangsvoertuig naar het strafrecht;
- f. Het verlagen van het boetebedrag van lage snelheidsovertredingen;
- g. Het ook hanteren van een bekeuringsvrije voet op 130 km/h wegen;
- h. Het overhevelen van hoge snelheidsovertredingen naar het strafrecht.

Om te komen tot een uiteindelijk besluit, is inzicht nodig in de gevolgen van de CFT-adviezen. Twee belangrijke aspecten die in deze beslissing worden meegenomen zijn de effecten van de voorgestelde wijzigingen op de ontvangsten uit verkeersboetes en de werklust van de betrokken organisaties. De afdeling Scenarioanalyse, Modelling en Simulaties (SMS) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) heeft in samenwerking met Significant Public de opdracht gekregen deze gevolgen cijfermatig in kaart te brengen. In een beleidswerkgroep waarin politie, het Openbaar Ministerie (OM), de rechtspraak (ZM), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het bestuursdepartement van JenV vertegenwoordigd waren, is vervolgens besproken op welke wijze de adviezen van de CFT op hun effecten onderzocht zullen worden. Omdat er nog geen concreet voorstel ligt ten aanzien van welke feiten zouden kunnen gaan vallen onder de nieuwe rubriek tussen de huidige rubrieken 3 en 4, is dit voorstel verder niet in deze scenarioanalyse onderzocht.

1.2 Doel en vraagstelling

De adviezen van de CFT zullen gevolgen hebben voor de boeteontvangsten en voor de structurele werklust van organisaties die een taak hebben bij het opleggen, afdoen en innen van boetes. Het gaat dan om de structurele

¹ Zie voor meer uitleg de brief 'Aanpassing (verkeers)boetestelsel' die op 11 december 2018 naar de Tweede Kamer gestuurd is.

² De leden van de CFT zijn vertegenwoordigers van de (feitgecodeerde) strafrechtketen, waaronder het OM, politie, het CJIB en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

gevolgen voor de betrokken ketenpartners: politie, het OM, de ZM en het CJIB. In deze scenarioanalyse worden deze gevolgen beschreven en kwantitatief in beeld gebracht.

De maatregelen die de CFT voorstelt kennen een zekere samenhang. Omdat het in dit onderzoek gaat over de kwantitatieve gevolgen per maatregel, hebben we het advies van de CFT gezien als een aantal losse onderdelen (deze noemen we verder scenario's). Het doel van de scenarioanalyse is het in kaart brengen van de structurele gevolgen van het doorvoeren van deze onderdelen voor de boeteontvangsten en de werklust voor de keten. Hiertoe heeft het onderzoeksteam een rekenmodel ontwikkeld waarmee de gevolgen van de verschillende onderdelen van het advies kunnen worden doorgerekend. Voor sommige onderdelen wordt gewerkt met een aantal varianten, bijvoorbeeld met verschillende bedragen (of percentages) waarmee boetes verlaagd dan wel verhoogd worden.

Deze ex ante scenarioanalyse geeft antwoord op de volgende centrale vraag:

Wat zijn de structurele gevolgen van het overnemen van (een deel van) de adviezen van de CFT op de boeteontvangsten en op de werklust van de betrokken ketenorganisaties (in termen van eventuele volumewijzigingen en fte ofwel kosten) voor nader te bepalen beleidsscenario's?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat betekent het voor de boeteontvangsten als de boetes voor diverse feiten worden verlaagd?
2. Wat betekent het voor de boeteontvangsten als de boetes voor diverse feiten worden verhoogd?
3. Wat betekent het voor de boeteontvangsten en de structurele werklust in de keten als het feit 'geen voorrang geven aan een voorrangsvoertuig' (feitcode R486) wordt overgeheveld naar het strafrecht, eventueel met een boeteverhoging?
4. Wat betekent het voor de boeteontvangsten en de structurele werklust in de keten als het feit 'roodkruisnegatie' (feitcode R610) wordt overgeheveld naar de Wahv?
5. Wat betekent het voor de boeteontvangsten en de structurele werklust in de keten als de grens voor afdoening van snelheidsfeiten in het strafrecht wordt verlaagd?

We verwijzen naar hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere beschrijving van de voorgestelde adviezen.

1.3 Afbakening

In dit onderdeel beschrijven we enkele relevante elementen met betrekking tot de afbakening.

1.3.1 Alleen structurele effecten in kaart gebracht

Onderwerp van onderzoek van deze scenarioanalyse zijn de structurele gevolgen van het doorvoeren van de CFT-adviezen in termen van boeteontvangsten en werklusteffecten op hoofdlijnen voor de betrokken organisaties binnen het JenV-domein. De scenarioanalyse beperkt zich tot de structurele werklusteffecten; incidentele gevolgen of structurele gevolgen voor andere organisatie-specifieke PIOFACH-elementen zijn buiten beschouwing gelaten. Zo gaat de scenarioanalyse niet in op implementatiekosten en veranderingen in interne werkprocessen of ICT-systemen. Die gevolgen zullen zo veel mogelijk parallel in een ex ante uitvoeringstoets door de organisaties zelf in beeld moeten worden gebracht.

1.3.2 Samenloop met andere (beleids)trajecten

Mogelijk kunnen één of meer andere (voorgenomen) wetswijzigingen of in voorbereiding zijnde beleidsmaatregelen van invloed zijn op de impact van deze voorgestelde maatregelen die leiden tot aanpassing van het verkeersboetestelsel. Denk bijvoorbeeld aan de verlaging van de maximumsnelheid naar 100 km/u tussen zes uur 's ochtends en zeven uur 's avonds. Mede gelet op de complexiteit en uitvoerbaarheid van ketenbrede scenarioanalyses, is het uitgangspunt van

deze scenarioanalyse de effecten van deze adviezen van de CFT te bepalen op basis van de situatie in 2019 (het meest recente jaar waarvan we over gegevens beschikken), waarbij alle overige omstandigheden ongewijzigd worden verondersteld (*ceteris paribus*).

1.3.3 *Effecten corona buiten beschouwing gelaten*

Het coronavirus heeft in 2020 gevolgen (gehad) voor het aantal opgelegde boetes; in de Miljoenennota van 2021 wordt ingeschat dat de boeteontvangsten € 147 miljoen lager zijn dan begroot. Mogelijk treden er ook in 2021 en verder effecten op als gevolg hiervan. In deze scenarioanalyse houden we geen rekening met eventuele effecten van corona. Ten eerste zou hierdoor verwarring kunnen ontstaan over welke effecten het gevolg zijn van de CFT-adviezen en welke het gevolg zijn van corona. Daarnaast vraagt het inschatten van de (blijvende) effecten van het coronavirus om een op zichzelf staand onderzoek.

1.3.4 *Voor de politie worden geen werklastgevolgen verwacht*

De politie is verder niet betrokken geweest bij dit onderzoek. Zij verwachten geen wijzigingen in handhavingscapaciteit en -intensiteit voor verkeersboetes als gevolg van de CFT-adviezen. Zij voorzien dan ook geen substantiële structurele werklastgevolgen voor de politie.³

1.3.5 *Hoger beroep buiten beschouwing gelaten*

We beperken ons in deze scenarioanalyse tot de effecten in eerste aanleg. Hoger beroep (zowel in de wet Mulder als in het strafrecht) laten we buiten beschouwing. De gevolgen zijn daar, in ieder geval in kwantitatieve zin, (veel) kleiner. Bij ongeveer 0,1% van de Mulderboetes was er in 2019 sprake van een hoger beroep. In het strafrecht bedroeg dit percentage 0,3% als je het relateert aan het aantal verstuurd strafbeschikkingen voor lagere snelheidsovertredingen.

1.4 **Werkwijze**

Om de impact van de scenario's te bepalen hebben we de volgende activiteiten uitgevoerd.

1.4.1 *Individuele interviews met ketenpartners*

Eerst is een ronde individuele interviews met relevante ketenpartners uitgevoerd. In deze interviews is een globaal beeld verkregen van de huidige situatie en werkwijze. Vervolgens zijn de voorgestelde wijzigingen uit het CFT-advies en mogelijke effecten hiervan besproken. Indien nodig zijn aanvullende gesprekken gevoerd over inhoudelijke aspecten rondom de (gevolgen van de) geadviseerde wijzigingen en/of over de aangeleverde data.

1.4.2 *Expertbijeenkomsten met alle ketenpartijen ('gehele systeem')*

De expertgroep bestond uit experts van OM, ZM, CJIB en de gedelegeerd opdrachtgever van JenV. Er zijn in totaal drie expertbijeenkomsten geweest waarin werd toegewerkt naar het verkrijgen van meer inzicht in de verwachte effecten van de voorgestelde wijzigingen en waarin uitgangspunten bij het onderzoek en aannames zijn besproken en getoetst. In de laatste expertbijeenkomst zijn de conceptresultaten zoals beschreven in dit rapport teruggekoppeld en besproken met de experts.

³ Er heeft een verkennend gesprek met de politie plaatsgevonden, waarin dit is bevestigd. De politie heeft verder niet deelgenomen aan de expertbijeenkomsten in het kader van dit onderzoek, maar is wel geïnformeerd over de voortgang.

1.4.3 *Data-analyse*

Om inzicht te krijgen in het aantal boetes, het aantal beroeps- en verzetsprocedures en het betaaldedrag heeft een uitvoerige en grondige data-analyse plaatsgevonden op bestanden van het CJIB en het OM. In hoofdstuk 3 worden de werkwijze en uitgangspunten bij deze analyse nader toegelicht.

1.4.4 *Ontwikkelen rekenmodel*

Parallel aan de expertbijeenkomsten is een rekenmodel ontwikkeld waarin het verzamelde cijfermateriaal, de data, input van de betrokken experts en de uitgangspunten ten behoeve van de berekening een plaats hebben gekregen.

1.4.5 *Rapportage*

In de laatste expertbijeenkomst is de conceptrapportage ter validatie voorgelegd aan de betrokken partijen. Op sommige punten zijn feitelijke onjuistheden gecorrigeerd of zijn wijzigingen doorgevoerd ten behoeve van de leesbaarheid naar aanleiding van de feedback van partijen. De voorliggende definitieve rapportage is het resultaat daarvan.

1.5 **Leeswijzer**

Bij het lezen van dit rapport veronderstellen we enige achtergrondkennis met betrekking tot het tot stand komen en innen van verkeersboetes. Hoofdstuk 2 gaat in op het (verkeers)boetestelsel en de voorgestelde wijzigingen. Hoofdstuk 3 behandelt de uitgangspunten en aannames voor het rekenmodel. In het hoofdstuk 4 worden de resultaten gepresenteerd. Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting van de resultaten. Bijlage A bevat een uitgebreide onderzoeksverantwoording. Bijlage B bevat enkele detailresultaten.

2 Verkeersboetes en de wijzigingen

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten bij de scenarioanalyse toegelicht. We starten met een korte uitleg van het (verkeers)boetestelsel. Daarna volgt een toelichting op de onderzochte scenario's.

2.1 Afdoening verkeersovertredingen onder de Wahv en het strafrecht

Verkeersboetes kunnen zowel in het kader van de Wahv (bestuursrechtelijk) als in het strafrecht worden opgelegd. Onder welk stelsel een bepaalde verkeersovertreding wordt afgehandeld, is vastgelegd in de bijlage bij de Wahv (Mulderfeiten), bijlage I bij het Besluit OM-afdoening (politiestrafbeschikkingsfeiten) en de Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en muldergedragingen (OM-strafbeschikkingsfeiten). Hierin is ook een volledig overzicht opgenomen van de verkeersovertredingen die in deze scenarioanalyse zijn onderzocht. Relatief eenvoudige feiten worden over het algemeen afgehandeld onder de Wahv. Ernstigere, niet ethisch neutrale overtredingen, worden over het algemeen afgehandeld in het strafrecht. In de volgende paragrafen beschrijven we beide mogelijkheden, waarbij we ons specifiek richten op de voor ons onderzoek relevante aspecten.

2.1.1 Verkeersboetes in de Wahv

De meeste verkeersboetes worden afgehandeld in de Wahv (ook wel de wet Mulder genoemd). Het betreft jaarlijks tot 10 miljoen overtredingen waarbij het veelal gaat om snelheidsovertredingen. Ook andere feiten zoals parkeerfeiten en het door rood licht rijden worden afgehandeld onder de wet Mulder. Deze zaken worden over het algemeen afgedaan met een boete die door het CJIB wordt uitgestuurd. De Wahv is een bestuursrechtelijke afdoening en wijkt daarmee op een aantal punten af van het strafrecht. De voornaamste verschillen:

- a. Onder de Wahv kan een boete worden opgelegd aan de kentekenhouder indien niet direct kan worden vastgesteld wie de bestuurder van het voertuig was;
- b. Een Wahv-boete leidt niet tot een aantekening in de justitiële documentatie ('strafblad');
- c. Als iemand het niet eens is met een boete kan beroep aangetekend worden bij de OvJ (van het OM). Als iemand het niet eens is met de beslissing van de OvJ kan deze nog beroep aantekenen bij de kantonrechter en zo nodig daarna, onder andere afhankelijk van de hoogte van het bedrag, nog hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden;
- d. De verhogingssystematiek bij het niet betalen van een boete is als volgt. Als binnen de geldende termijn niet (of niet volledig) wordt betaald, wordt de boete (of het nog openstaande bedrag) in eerste instantie verhoogd met 50%. Als dan nog niet tot betaling wordt overgegaan wordt de boete nogmaals met 100% verhoogd, waardoor de uiteindelijk boete 300% kan bedragen van het initieel opgelegde bedrag;
- e. Tot slot kent de Wahv nog een aantal aanvullende dwangmiddelen om boetes te innen (zo kan het rijbewijs worden ingenomen, kan de auto buiten gebruik worden gesteld of kan gijzeling worden toegepast). Voor dit onderzoek zijn deze mogelijkheden niet van belang.

2.1.2 Verkeersboetes in het strafrecht

Ernstigere verkeersovertredingen worden in het strafrecht afgedaan. Het betreft jaarlijks meer dan 100.000 zaken. Aangezien ons onderzoek zich voor het strafrecht beperkt tot hoge snelheidsovertredingen, het niet verlenen van voorrang aan een voorrangsvoertuig en roodkruisnegatie, beschrijven we hoe deze zaken over het algemeen worden afgehandeld. Deze zaken worden over het algemeen afgedaan met een strafbeschikking. Bij verzet of - eventueel na aanmaningen - niet betalen wordt de zaak overgedragen aan het OM. Het OM kan vervolgens de zaak voor de rechter brengen. Bij snelheidsovertredingen die onder het strafrecht vallen wordt de zaak in geval van recidive direct bij de rechter aangebracht.

De voornaamste verschillen die relevant zijn voor dit onderzoek:

- a. De kentekenaansprakelijkheid in het strafrecht kent meer beperkingen dan die onder de Wet Mulder. Bij twijfel of de kentekhouder ook de bestuurder van het voertuig is geweest (denk aan een flitsboete) en als blijkt dat de kentekhouder redelijkerwijs geen verwijt gemaakt kan worden van het feit dat hij of zij niet de daadwerkelijk bestuurder kan aanwijzen, geldt die kentekenaansprakelijkheid niet;
- b. Een onherroepelijke strafbeschikking waarmee de geldboete is opgelegd leidt, afhankelijk van de boetehoogte en uitzonderingen daargelaten, tot een aantekening in de justitiële documentatie ('strafblad');
- c. De mogelijkheid om recidive zwaarder te bestraffen en eventueel een ontzegging van de rijbevoegdheid op te leggen;
- d. De verhogingssystematiek voor OM-afdoeningen (en boetevonnissen) bij niet tijdig betalen is als volgt. De verhoging bij de eerste aanmaning bedraagt € 20,- en bij de tweede aanmaning 20% van het openstaande bedrag (met een minimum van € 40,-);
- e. Als iemand het niet eens is met een OM-afdoening kan deze persoon in verzet gaan bij de OvJ. De zaak wordt dan voor de rechter aangebracht, maar de OvJ kan ook besluiten om een gewijzigde strafbeschikking op te leggen of in geval van een gegrond verzet, de zaak te seponeren;
- f. Bij niet betalen van de boete wordt de zaak door het CJIB aan het OM overgedragen dat de zaak alsnog voor de rechter kan brengen.

2.2 Voorgenomen wijzigingen

In de inleiding benoemden we kort de voorgestelde wijzigingen uit het CFT-advies. In deze paragraaf gaan we dieper in op de afzonderlijke onderdelen uit dit advies.

2.2.1 *Verlaging specifieke feiten Rubriek 1a*

De Commissie Feiten en Tarieven (CFT) stelt voor om 227 van de 228 verkeersovertredingen die momenteel onder rubriek 1 van het tarievenhuis vallen onder de nieuw te vormen rubriek 1a te plaatsen (standaard ordenend en regelend verkeer).⁴ Het huidige standaard boetebedrag voor deze feiten bedraagt € 95,-, het nieuwe bedrag € 70,-. Bij bijna een derde van deze verkeersfeiten (32%) heeft de Commissie verzwarende of juist versoepelende weegfactoren toegepast, afhankelijk van de ernst van het feit, waardoor boetebedragen hoger of lager dan het huidige standaardtarief van € 95,- uitvallen. Het nieuwe boetebedrag voor deze feiten zal dan ook hoger of lager dan het nieuwe standaardtarief van € 70,- zijn.

Van de 227 feiten zijn er 185 in 2019 geconstateerd/geregistreerd, in totaal ging het om 750.000 geregistreerde overtredingen. Het betreffen hoofdzakelijk parkeerovertredingen, zie tabel 1 voor de top 10 aan feiten en het totaal aantal feiten.

⁴ De CFT adviseert om het boetebedrag van feitcode R419 (het signaleren anders dan toegestaan) uit rubriek 1 te verhogen in plaats van te verlagen. Zie 2.2.5.

Feitcode	Omschrijving	Aantal boetes 2019	Totaal opgelegd 2019
R315b	Met een stilstaand voertuig niet de rijbaan gebruiken door stil te staan op trottoir, voetpad, fiets-/bromfietspad of ruiterspad	128.992	€ 11.785.476
R584	Parkeren in strijd met parkeerverbod/parkeerverbodzone (bord E1)	89.298	€ 8.245.465
R438k	Geen zichtbaar wit/geel licht voorzijde/rood licht achterzijde fiets voeren	53.089	€ 2.697.784
R400ae	Motorvoertuig >2 wielen parkeren bij blauwe streep, niet duidelijke parkeerschijf	43.667	€ 4.026.449
R397i	Parkeren op parkeerplaats vergunninghouder E9 zonder vergunning voor voertuig	36.739	€ 3.352.630
R550a	Als bestuurder handelen i.s.m. geslotenverklaring (bord C1)	35.574	€ 2.948.999
R397h	Parkeren op een gelegenheid voor onmiddellijk laden en lossen van goederen	28.156	€ 2.595.427
R559	Handelen i.s.m. geslotenverklaring voor alle motorvoertuigen: bord C12/20	25.921	€ 2.265.153
R309	Als (snor)fietsers bij ontbreken (verpl.)(brom)fietspad rijbaan niet gebruiken	25.512	€ 1.691.610
R592a	Voertuig parkeren op parkeerplaats vergunninghouder i.s.m voorwaarden vergunning	17.322	€ 1.582.681
totaal Top 10		484.270	€ 41,2 miljoen
totaal Rubriek 1a		748.053	€ 64,9 miljoen

Tabel 1. Top 10 van aantal feiten die in de voorgestelde rubriek 1a zouden komen te vallen

2.2.2 Overige boeteverlagingen

De CFT stelt voor om de boetebedragen voor het onterecht parkeren op een gehandicaptenparkeerplaats (R402b/d) te verlagen van € 390,- naar € 300,-. In 2019 zijn rond de 15.000 overtredingen geregistreerd voor dit feit. Verder wordt voorgesteld om het boetebedrag voor het maken van onnodig geluid (R522) te verlagen van € 390,- naar € 240,-. In 2019 zijn circa 2.000 overtredingen geregistreerd voor dit feit. Tot slot stelt de CFT voor om het boetebedrag voor het geen gelegenheid bieden van passagiers tot het in-/uitstappen (R492) ook te verlagen van € 390,- naar € 240,-. Voor dit feit zijn in 2019 nog geen handvol boetes uitgeschreven en daarom wordt dit feit verder buiten beschouwing gelaten.

2.2.3 Verlaging snelheidsovertredingen

De CFT stelt voor om de boetebedragen voor snelheidsoverschrijdingen van 4 tot 10 kilometer per uur op de autosnelweg te verlagen. Het betreffen hier 30 Mulderfeiten⁵ met huidige boetebedragen tussen de € 25,- en € 79,-. Van deze 30 feiten komen er 18 voor in de registraties van 2019, in totaal gaat het om 1,5 miljoen geregistreerde overtredingen. Het betreft hoofdzakelijk overschrijdingen van de maximumsnelheid op autosnelwegen, waar verkeersbord A1 van toepassing is.

De CFT heeft geen voorstel gedaan in hoeverre de boetebedragen verlaagd zouden moeten worden. In afstemming met de opdrachtgever en de overige leden van de expertgroep is besloten om het effect in kaart te brengen als de boetebedragen met 5%, 15% of 25% verlaagd worden.

2.2.4 Bekeuringvrije voet 130 km/u

De CFT stelt voor om op autosnelwegen waar een maximumsnelheid 130 km/u geldt, een bekeuringvrije voet in te stellen (in lijn met overige autosnelwegen). Dit betekent dat ook op de wegen waar een maximumsnelheid van 130 km/u geldt, pas een boete wordt opgelegd vanaf 4 km/u overschrijding in plaats van 1 km/u overschrijding. Dit houdt in dat snelheidsovertredingen tot 4 kilometer per uur (feitcodes VL001, VL002 en VL003) met huidige boetebedragen van

⁵ Het gaat om meerdere feitcodes voor dezelfde soort overtreding, waarbij de feitcode afhangt van de mate van de overschrijding, of er sprake is van wegwerkzaamheden en welk verkeersbord van toepassing is.

€ 12,-, € 16,- en € 22,- zouden komen te vervallen. In 2019 zijn 116.000 overtredingen geregistreerd voor deze feitcodes.

Opgemerkt moet worden dat in maart 2020 de maximumsnelheid op autosnelwegen overdag (van 06:00-19:00) is verlaagd naar 100 km/u. Dit in het kader van een pakket maatregelen om de stikstofneerslag in de natuur te verminderen.⁶ Eén van de uitgangspunten van het rekenmodel is dat het aantal geconstateerde overtredingen in 2019 leidend is voor het aantal overtredingen in de toekomst (zie 3.2.1). Ook indien geen bekeuringvrije voet op 130 km/u wegen ingevoerd zou worden, worden naar alle waarschijnlijkheid fors minder overtredingen tot vier kilometer per uur geconstateerd dan in 2019 het geval was.

2.2.5 *Verhoging specifieke feiten*

De CFT stelt voor om het boetebedrag voor het gebruik van mobiele apparatuur (R545) van € 240,- naar € 340,- te verhogen. Dit feit is in 2019 120.000 keer geregistreerd, veel vaker dan de 60.000 tot 80.000 per jaar in de drie voorgaande jaren. Dit komt niet alleen door de toenemende aandacht voor dit feit. Per 1 juli 2019 is het verbod voor het vasthouden van een mobiele telefoon in het verkeer uitgebreid naar bestuurders van alle soorten voertuigen.⁷ Daarnaast is het vanaf die datum ook mogelijk om dit feit op kenteken te constateren en op te leggen en maakt de politie gebruik van nieuwe handhavingsmiddelen.

Voorgesteld wordt de boetebedragen voor het vervoeren van minderjarigen zonder gebruik van autogordels (R535f/g/h/i/j/k/m/mo/o) en het onnodig links rijden (R301) van € 140,- naar € 210,- te verhogen. Voor beide feiten zijn in 2019 ongeveer 5.000 overtredingen geregistreerd. Verder wordt voorgesteld het signaleren anders dan is toegestaan (R419) van de huidige rubriek 1 van het tarievenhuis over te hevelen naar rubriek 2 en het boetebedrag te verhogen van € 95,- naar € 140,-. In 2019 zijn circa 2.000 overtredingen geregistreerd voor dit feit.

2.2.6 *Veranderingen 'geen voorrang verlenen aan een voorrangvoertuig'*

De CFT heeft twee voorstellen gedaan die het feit 'geen voorrang verlenen aan een voorrangvoertuig' (R486) betreffen. De CFT heeft voorgesteld het boetebedrag van € 240,- naar € 340,- te verhogen en het feit van de Wahv naar het strafrecht over te brengen. Het feit is in 2019 ongeveer 200 keer beboet.

In het rekenmodel worden drie varianten doorgerekend: 1) alleen het boetebedrag wordt verhoogd, 2) het feit wordt overgeheveld naar het strafrecht zonder boeteverhoging, en 3) het feit wordt overgeheveld naar het strafrecht met boeteverhoging. Indien variant 1 wordt doorgevoerd zullen de boeteontvangsten veranderen, maar zullen geen veranderingen optreden voor de werklust van het CJIB, het OM en de ZM.

2.2.7 *Overhevelen 'roodkruisnegatie'*

De CFT heeft voorgesteld de afdoening van het feit 'roodkruisnegatie' van het strafrecht naar de Wahv over te hevelen, met behoud van het boetebedrag van € 240,-. In 2019 is dit feit 11.000 keer geconstateerd.

2.2.8 *Verlaging afdoening snelheidsovertredingen in het strafrecht*

De Commissie Feiten en Tarieven heeft twee voorstellen gedaan om snelheidsovertredingen binnen het strafrecht af te handelen in plaats van binnen de Wahv. Momenteel geldt dat snelheidsovertredingen op autosnelwegen vanaf 40 km/u

⁶ Zie: *Kamerstukken II*, 2019/20, 35334, nr. 1.

⁷ Waar dit eerder alleen verboden was voor bestuurders van een motorvoertuig, bromfiets, gehandicaptvoertuig of snorfiets. Zie: *Kamerstukken II*, 2018/19, 29398, nr. 670.

en op andere wegen vanaf 30 km/u binnen het strafrecht worden afgedaan. De lagere snelheidsovertredingen betreffen op dit moment Mulderfeiten.

Variant 1 van de Commissie betreft het overhevelen van snelheidsovertredingen op autosnelwegen van 30 km/u tot 40 km/u naar het strafrecht. In 2019 zijn 29.000 boetes uitgeschreven voor snelheidsovertredingen op autosnelwegen tussen de 30 en 40 km/u. Variant 2 betreft het overhevelen van snelheidsovertredingen op alle type wegen vanaf 20 km/u (waarbij geldt dat de overschrijdingen vanaf 40 km/u voor autosnelwegen en vanaf 30 km/u voor overige type wegen nu al onder het strafrecht vallen). In 2019 zijn binnen de Wahv 305.000 boetes voor snelheidsovertredingen op alle type wegen vanaf 20 km/u geregistreerd.

2.2.9 Samenvatting: scenario's en varianten

Tabel 2 bevat een samenvatting van de scenario's en eventuele varianten.

	Feitcode	Varianten	Wijziging boetebedrag ⁸
1. Verlagen boetes voor bepaalde feiten			
a. Verkeersfeiten uit rubriek 1 tarievenhuis worden geplaatst in een nieuwe rubriek 1a	diverse	geen	verlaging boete van € 95,- naar € 70,-
b. Snelheidsovertredingen:			
- overschrijding 4 tot 10 km/u autosnelweg	diverse	drie varianten (-5%,-15% en -25%)	verlaging met percentage (scenario's)
- invoeren bekeuringvrije voet op snelwegen 130 km/u	diverse	geen	boetebedrag wordt € 0,-
c. Specifieke feiten verlagen van rubriek 4 naar rubriek 3			
- 'veroorzaken onnodig geluid met een voertuig'	R522	geen	verlaging boete van € 390,- naar € 240,-
- 'geen gelegenheid geven tot in-/uitstappen passagiers'	R492	geen	verlaging boete van € 390,- naar € 240,-
- 'parkeren gehandicaptenparkeerplaats'	R402b/d	geen	verlaging boete van € 390,- naar € 300,-
2. Verhogen specifieke feiten			
- 'Gebruik mobiele (communicatie)apparatuur van rubriek 3 naar nieuwe rubriek 4	R545	geen	verhoging boete van € 240,- naar € 340,-
- 'Niet zoveel mogelijk rechts rijden'	R301	geen	verhoging boete van € 140,- naar € 210,-
- 'Signalen geven in andere gevallen/op andere wijze dan toegestaan' van rubriek 1 naar rubriek 2	R419	geen	verhoging boete van € 95,- naar € 140,-
- 'Niet dragen autogordels minderjarigen'	R535f-o	geen	verhoging boete van € 140,- naar € 210,-
3. Overhevelen 'geen voorrang voorrangvoertuig' van Wahv naar strafrecht, evt. inclusief verplaatsing van rubriek 3 naar nieuwe rubriek 4	R486	drie varianten	evt. verhoging boete van € 240,- naar € 340,-
4. Overhevelen 'roodkruisnegatie' van strafrecht naar Wahv	R610	geen	n.v.t.
5. Verlagen snelheidsgrens voor afdoening in strafrecht (i.p.v. Wahv)		twee varianten	
a. Overbrengen overschrijding autosnelweg vanaf 30 km/u naar strafrecht	diverse	variant 1	n.v.t.
óf			
b. Overbrengen alle overschrijdingen vanaf 20 km/u naar strafrecht	diverse	variant 2	n.v.t.

Tabel 2. Samenvattend overzicht voorgenomen wijzigingen

⁸ Waar in de tabel boetebedragen genoemd staan, gaat het om de boete voor de eerste categorie voertuigen waarvoor in het feitcodeboekje een boete genoemd staat. De eventuele verlaging of verhoging van de boete voor een bepaald feit wordt voor andere voertuigen in dezelfde mate (met hetzelfde percentage) doorgevoerd. Wordt bijvoorbeeld een boete voor autobestuurders verhoogd met € 100,- en bedraagt het boetebedrag voor datzelfde feit voor fietsers 50% van de boete voor een automobilist, dan is de verhoging voor fietsers 50% maal € 100,- ofwel € 50,-.

In deze rapportage beschrijven we de gevolgen voor de boeteontvangsten en de werklust per maatregel (en waar van toepassing per variant) afzonderlijk. De totale gevolgen hangen af van welke adviezen uiteindelijk zullen worden overgenomen. Om daar niet op vooruit te lopen, is in dit rapport geen berekening van dit totaal gedaan.

3 Uitgangspunten analyse en model

Voor het bepalen van de parameters van het rekenmodel is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van beschikbare gegevens. Hierdoor is het mogelijk om, zonder al te veel aannames te doen, de parameters vast te stellen. De komende alinea's beschrijven we welke gegevens we hebben gebruikt en hoe we deze gegevens gebruiken in het rekenmodel.

3.1 Gebruikte gegevens

Ten behoeve van het rekenmodel zijn data van het CJIB en het OM geanalyseerd. We hebben de volgende gepseudonimiseerde data ontvangen (tussen haakjes staat de aanleverende partij):

- a. Gegevens met betrekking tot de door het CJIB verstuurd Mulderovertredingen van 2016 tot en met 2019 (CJIB);
- b. Gegevens met betrekking tot de door het CJIB verstuurd OM-afdoeningen voor snelheidsovertredingen en roodkruisnegatie van 2016 tot en met 2019 (CJIB);
- c. Gegevens met betrekking tot de door het CJIB verstuurd boetevonnissen bij verkeersfeiten van 2016 tot en met 2019 (CJIB);
- d. Gegevens met betrekking tot de door het OM in het strafrecht afgehandelde snelheidsovertredingen en roodkruisnegaties van 2016 tot en met 2019 inclusief eventueel vonnis in eerste aanleg (OM).

3.2 Voor het rekenmodel relevante parameters

We gebruiken een aantal gegevens om een inschatting te maken van de (veranderende) werklust en boeteontvangsten. We beschrijven in dit onderdeel de belangrijkste parameters. Vervolgens gaan we in op enkele mogelijke gedragseffecten. In bijlage A lichten we keuzes nader toe.

3.2.1 Aantal overtredingen

Voor het aantal overtredingen gaan we uit van het aantal overtredingen uit het Mulderbestand in 2019. Alleen voor roodkruisnegatie baseren we ons op de gegevens van het OM-afdoeningenbestand uit 2019 omdat dat feit op dit moment in het strafrecht wordt afgehandeld. Zie bijlage A voor een nadere toelichting.

3.2.2 Recidive

De aanleiding om het boetestelsel te wijzigen is (onder andere) dat 'notoire verkeersovertreders harder worden aangepakt'⁹. De overheveling van de hogere snelheidsovertredingen naar het strafrecht kan hieraan bijdragen. In het strafrecht is namelijk, in tegenstelling tot Mulder, sprake van een recidiveregeling. Als iemand binnen twee jaar weer een soortgelijke overtreding begaat, kan de boete met 20% worden verhoogd en een OBM (rijontzegging) worden opgelegd. Dit betekent dat de boetebedragen voor hogere snelheidsovertredingen binnen het strafrecht hoger uit kunnen vallen dan momenteel binnen Mulder mogelijk is en de overtreder daarnaast tijdelijk niet mag rijden.

We bepalen het aantal recidivisten aan de hand van de beschikbare gegevens. We hebben de relevante snelheidsovertredingen uit Mulder samengevoegd met de snelheidsovertredingen in strafrecht. Daarbij gaan we uit van zaken die niet zijn ingetrokken. Vervolgens is per boete gekeken of het gepseudonimiseerde kenteken dan wel de persoon (op basis van gepseudonimiseerd BSN) in een periode van twee jaar ervoor een andere boete heeft gehad. We hanteren beide methodes omdat voor leaserijders geen BSN wordt geregistreerd omdat die boete bijvoorbeeld op naam van de leasemaatschappij staat.

⁹ Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', 2017 (bladzijde 40).

Bij het berekenen van het verwachte aantal recidivisten hebben we te maken met enige beperkingen. Bij het gebruiken van het (gepseudonimiseerde) kenteken (wat in de wet Mulder het uitgangspunt is als de bestuurder niet direct is vast te stellen) is onbekend wie de daadwerkelijke bestuurder was. Hierdoor is het bepalen van recidive niet zonder meer betrouwbaar. Ook als gekeken wordt naar het (gepseudonimiseerde) BSN is dat in Mulder niet altijd betrouwbaar omdat dat over het algemeen de kentekenhouders betreft (en dus niet zonder meer de bestuurder). Alleen in het geval van staandehoudingen is duidelijk wie de bestuurder was en is het geregistreerde BSN met zekerheid dat van de bestuurder. Het recidivecijfer dat we baseren op de registraties van de wet Mulder moet daarom gezien worden als een grove benadering.

3.2.3 Hoogte van de boete

Afhankelijk van het type feit verschilt de hoogte van de boete soms tussen voertuigcategorieën. Zo bedraagt de boete voor feitcode R545 (vasthouden van een mobiel elektronisch apparaat) bijvoorbeeld € 240,- voor automobilisten, € 160,- voor bestuurders van brom- of snorfietsen en € 95,- voor fietsers. Met deze verschillen in initieel opgelegde boetebedragen binnen feitcodes is rekening gehouden, doordat het rekenmodel werkt met het *gewogen gemiddelde* opgelegde boetebedrag per feitcode van de boete. Wordt een bepaald feit voor 80% begaan door automobilisten (met bijvoorbeeld € 240,- boete) en voor 20% door fietsers (met bijvoorbeeld € 95,- boete), dan zal het gewogen gemiddelde opgelegde boetebedrag € 211,- bedragen. Voor de hoogte van de opgelegde boetebedragen gebruiken we de gegevens uit 2019.

3.2.4 Betaalgedrag

Binnen deze scenarioanalyse kijken we naar veranderende boeteontvangsten als boetes voor specifieke verkeersovertredingen verhoogd of verlaagd worden (of worden overgeheveld naar het strafrecht). De boeteontvangsten worden niet alleen bepaald door de hoogte van de boete, maar ook door het betaalgedrag van de overtreders. Het betaalgedrag is binnen dit onderzoek als volgt gedefinieerd¹⁰: 'het gemiddelde bedrag dat voor elke € 100,- initieel opgelegde boete betaald wordt'. Het initieel opgelegde boetebedrag is het originele boetebedrag zonder administratiekosten (à € 9,-) en zonder boeteverhogingen wanneer niet binnen de vastgestelde termijnen is betaald. Ook bij het betaalde bedrag worden de administratiekosten buiten beschouwing gelaten.

Voor Mulderfeiten is het betaalgedrag relatief eenvoudig te bepalen. Per feit wordt het initieel opgelegde bedrag met het geïnde bedrag vergeleken. Over het algemeen wordt er binnen Mulder meer betaald dan er wordt opgelegd. Dit komt door het relatief hoge inningspercentage (94%¹¹) en de verhogingssysteem die wordt gehanteerd (bij de eerste aanmaning wordt het boetebedrag verhoogd met 50% en bij de tweede aanmaning met nog eens 100%). We gebruiken de gegevens uit 2016 omdat we dan de beste inschatting hebben van het uiteindelijke betaalgedrag (zie ook bijlage A).

Voor de OM-afdoening is het wat ingewikkelder om het betaalgedrag te bepalen. Er wordt niet alleen betaald naar aanleiding van de OM-afdoening, maar ook naar aanleiding van een (eventueel daaruit volgend) boetevonnissen. Bij verzet of een mislukte inning wordt de zaak bijvoorbeeld terug naar het OM gestuurd en zal de zaak in principe aan de rechter worden voorgelegd. Een betaling die volgt uit een eventueel door de rechter opgelegde boete zien we in ons rekenmodel ook als geïnd bedrag dat met het initieel opgelegde boetebedrag vergeleken wordt. Ook hier maken we gebruik van gegevens uit 2016.¹² In bijlage A lichten we toe hoe we het betaalgedrag in de berekeningen meenemen en waarom we daarbij uitgaan van de gegevens over 2016.

¹⁰ Meestal wordt gerapporteerd over het percentage van de boetes dat (al dan niet binnen een jaar) volledig wordt betaald. We kiezen vanwege de doelstelling van dit onderzoek voor een ander uitgangspunt.

¹¹ Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahv, Cahier 2020-5, R.J.J. Eshuis, 2020.

¹² Voor roodkruisnegatie maken we gebruik van gegevens uit 2017. Dat jaar lijkt representatiever dan 2016.

3.2.5 Beroep of verzet

De laatste relevante parameter betreft beroep of verzet. Binnen Mulder kijken we naar het beroep bij de Officier van Justitie en het daaropvolgende beroep bij de kantonrechter in 2019. Bij de OM-afdoening kijken we naar verzet. Hiervoor gebruiken we de door het CJIB aangeleverde gegevens en bekijken we 2019.

3.2.6 Gedragseffecten

Bij het wijzigen van boetebedragen van verkeersovertredingen en het overhevelen van feiten van Mulder naar het strafrecht (of vice versa) zouden gedragseffecten kunnen optreden. De volgende effecten zijn te voorzien:

- a. Verandering in het aantal verkeersovertredingen en recidive;
- b. Verandering in betaalgedrag;
- c. Veranderingen van in beroep of verzet gaan.

Veranderingen in aantal verkeersovertredingen en recidive

Uit diverse Nederlandse onderzoeken¹³ blijkt dat een boeteverhoging voor specifieke feiten (snelheidsovertredingen op snelwegen, roodkruisnegatie en het niet dragen van een autogordel) kan leiden tot een (tijdelijke) kleine afname van het aantal overtredingen. Deze conclusies zijn echter niet zonder meer te gebruiken voor alle feiten waar sprake is van veranderingen; zo is er geen onderzoek gedaan naar verlagingen. En bovendien is er geen onderzoek beschikbaar over de gevolgen van het overhevelen van zaken naar het strafrecht. Zie bijlage A voor een nadere toelichting.

Veranderingen in betaalgedrag

Over het algemeen wordt aangenomen dat hoe hoger de boete is, hoe lager het deel is dat de boete volledig betaalt. Waarbij de experts ook aangeven dat het betaalgedrag, los van de hoogte van de boete, ook per feit kan verschillen. Een boete voor een snelheidsovertreding wordt over het algemeen beter betaald dan een boete voor een parkeerfeit.

Over het algemeen wordt aangenomen dat hoe hoger de boete is, hoe lager het deel is dat de boete volledig betaalt. Aangezien onze definitie niet alleen kijkt naar of iemand volledig heeft betaald, maar kijkt naar euro betaald per opgelegde euro, is het de vraag of dit ook het geval is. Daarnaast geven de experts ook aan dat het betaalgedrag, los van de hoogte van de boete, ook per type feit kan verschillen. Over het algemeen wordt een boete voor een snelheidsovertreding beter betaald dan een boete voor een verkeersfeit.

Onze analyses laten zien dat er maar een zeer beperkt effect te verwachten is bij wijziging van de hoogte van de boete op onze definitie van betaalgedrag. Dit hangt samen met het feit dat bij het niet betalen in onze definitie ook rekening moet worden gehouden met de verhogingen. Vermoedelijk is daarom het effect beperkt.

Veranderingen van beroep en verzetspercentage

Er lijkt in onze analyses een mogelijk verband te zijn tussen de hoogte van de boete en het beroeps- en verzetspercentage. Als we echter wat dieper op de individuele feiten inzoomen, zien we ook grote verschillen in beroeps- en verzetspercentages tussen feiten met dezelfde boetehoogte. Omdat vanuit de expertgroep ook werd

¹³ Molenaar, D.E.G., Zuidema, T. & de Boer, J. (2011). *De afname van het aantal boetes en transacties voor verkeersovertredingen nader verklaard*. Den Haag: WODC.

Goldenbeld, Ch., van Wijk, A.Ph. & Mesken, J.(2013). *Sancties in het verkeer. Een vergelijking tussen het terrein van de verkeersveiligheid en de jeugdcriminaliteit*. Den Haag: SWOV.

Molenaar, D.E.G. Motorist's response to an increase in traffic fines. *Journal of Criminology*, 2011.

aangegeven dat sommige feiten (zoals bijvoorbeeld onnodig links rijden) meer aanleiding geven tot verzet dan andere (een snelheidsovertreding van dezelfde hoogte) corrigeren we het beroepspercentage niet voor boetehoogte.

Voor de zaken die overgeheveld worden naar het strafrecht verandert de boetehoogte niet of nauwelijks waardoor we aannemen dat het verzetspercentage gelijk is aan het beroepspercentage. De praktijk moet uitwijzen of dit ook daadwerkelijk het geval is.

Verwerking onzekerheden in rekenmodel

Zoals hiervoor is aangegeven, is het lastig in te schatten in hoeverre deze gedragseffecten zullen gaan optreden. Daarbij kunnen de gedragseffecten bovendien ook tegengesteld zijn: hogere boetes leiden wellicht tot minder overtredingen, maar ook tot meer beroep. Per saldo kan het effect dus ook neutraal zijn. Het zal in totaal naar verwachting relatief kleine effecten betreffen. Om daarmee rekening te houden, wordt binnen het rekenmodel gewerkt met een bandbreedte. Voor de aanpassingen binnen Mulder wordt een bandbreedte van 5% naar beneden en naar boven gehanteerd op de berekende boeteontvangsten.

Daar waar sprake is van een overheveling naar het strafrecht of naar Mulder is de onzekerheid groter, omdat er meer aannames moeten worden gedaan. We zien de volgende verschillen:

- a. Voor roodkruisnegatie blijkt uit de data dat het betaalgedrag in het strafrecht veel lager is dan voor andere verkeersfeiten die worden afgedaan binnen het strafrecht. Om het betaalgedrag na overheveling in te schatten, kunnen we daarom niet uitgaan van het gemiddelde betaalgedrag in Mulder en hebben we een aanname moeten doen;
- b. Voor de overheveling naar het strafrecht van snelheidsoverschrijdingen vanaf 20 km/u of 30 km/u geldt dat dit om relatief grote aantallen gaat, hetgeen kan leiden tot grotere recidivepercentages. Ook hier hebben we - op de huidige recidivecijfers gebaseerd - aannames voor moeten doen omdat dit, zoals eerder beschreven, niet kan op basis van de data;
- c. Tot slot blijkt dat het beroepspercentage voor het niet verlenen van voorrang aan een voorrangvoertuig veel hoger is dan voor andere Mulderfeiten. Het verzetspercentages na overheveling kunnen we daarom niet direct baseren op de huidige verzetspercentages voor de overige strafrechtfeiten. Ook daar hebben we met een aanname moeten rekenen.

Vanwege deze aannames hanteren we voor de resultaten ten aanzien van de maatregelen waarbij overheveling naar strafrecht of Mulder is voorgesteld een bandbreedte van 20% naar beneden en naar boven.

3.2.7 Werklast

Naast de gevolgen voor de boeteontvangsten is de doelstelling van dit onderzoek ook om zicht te krijgen op de werklasteffecten. De werklasteffecten worden uiteindelijk gebruikt om de financiële gevolgen van de werklasterandering in kaart te brengen. In de volgende paragrafen lichten we per ketenpartner toe hoe we hiermee omgaan. We gebruiken de aantallen van 2019 om een inschatting te maken van de werklaster.

In z'n algemeenheid is het goed op te merken dat de drie betrokken ketenpartners allemaal werken met een vorm van kostprijzen. In deze kostprijs zitten voornamelijk werklastercomponenten verwerkt, maar deze bevatten ook andere kosten (zoals ICT-kosten en overhead). Omdat de werklasteffecten uiteindelijk worden gebruikt om deze te vertalen naar kosten, hebben we ervoor gekozen om te werken met aantallen en kostprijzen. Bijkomend voordeel is dat deze kostprijzen na zorgvuldig onderzoek zijn vastgesteld en door alle betrokken partijen worden (h)erkend. Om een gevoel te krijgen van de omvang in fte maken we op basis van de kosten een grove indicatie van het aantal benodigde fte.

Openbaar Ministerie

In het kader van Mulder-zaken maakt het OM onderscheid naar het afhandelen van beroepen bij de OvJ en beroepen bij de kantonrechter. De kostprijs voor de eerste bedraagt € 18,71. De kostprijs voor een beroep bij de kantonrechter bedraagt € 63,33.

In het kader van de OM-afdoening werkt het OM met een kostprijs voor alle zaken die zij afhandelen. Deze bedraagt € 121,53 voor overtredingen. Dit gaat om alle zaken die, om welke reden dan ook, worden geregistreerd door het OM. Een deel van de zaken wordt, na een heel korte controle door het OM, doorgezet naar het CJIB en wordt niet geregistreerd als een zaak met werklast voor het OM. Alleen als er sprake is van een verzet of mislukte inning, komt deze zaak terug naar het OM en wordt deze meegeteld. Voor de OM-afdoening is dus alleen het aantal OM-afdoeningen dat door het OM wordt geregistreerd van belang.

CJIB

Ook het CJIB werkt met kostprijzen waarin alle benodigde handelingen zijn verwerkt. Het CJIB maakt onderscheid in de kostprijs voor Mulder-zaken; deze bedraagt € 6,28¹⁴. De kostprijs voor een OM-afdoening bedraagt € 37,27. De hogere kostprijs voor OM-afdoening wordt onder andere verklaard door de grotere inspanningen die voor die zaken moet worden gedaan voor de inning en het zogenaamde 'onderzoek daadwerkelijke bestuurder' dat nodig is om vast te stellen wie de bestuurder was als er sprake is van een constatering van een 'strafrechtfeit' op basis van een kentekenconstatering (bijvoorbeeld bij de 'flitsboete'¹⁵). Ook gaat het in het geval van strafbeschikkingen om veel lagere aantallen dan in Mulder, waardoor de kosten over minder zaken kunnen worden verspreid.

Rechtspraak

Voor de rechtspraak (ZM) zijn twee variabelen van belang. Ten eerste het aantal beroepen bij de kantonrechter van Mulderzaken en ten tweede het aantal verzetten en zaken over mislukte executies bij OM-afdoeningen (strafrecht). De ZM heeft op basis van de aantallen zelf de gevolgen voor de kosten bepaald aan de hand van een format waarover overeenstemming bestaat tussen JenV en Raad voor de rechtspraak als het gaat om het in kaart brengen van de financiële gevolgen van nieuwe wetgeving. Voor dit onderzoek is in overleg met de Rechtspraak daarnaast ook gebruik gemaakt van een, van de totale kosten, afgeleide kostprijs per zaak om de bandbreedte bij Mulderzaken te berekenen.

¹⁴ Dit is niet hetzelfde als de € 9,- administratiekosten die het CJIB in rekening brengt als een boete wordt geïnd. Het bedrag van € 6,28 is de gemiddelde kostprijs van de inning en incasso voor Mulder-zaken. De administratiekosten worden echter over een breder takenpakket berekend dan de inning van de Wahv-boete.

¹⁵ In het strafrecht moet bij twijfel of de kentekenhouder ook de bestuurder was, worden vastgesteld wie de daadwerkelijke bestuurder was. Dit gebeurt onder andere door telefonisch horen. Hierdoor kent de OM-strafbeschikking dus een aanzienlijk hogere werklast per zaak.

4 Uitkomsten scenario's

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek. We geven de uitkomsten van de scenario's en de varianten die in hoofdstuk 2 zijn beschreven afzonderlijk weer.

De kwantitatieve gevolgen drukken we uit in verwachte effecten op de boeteontvangsten en op de werklust (uitgedrukt in kosten). De wijzigingen in de ontvangsten moeten worden gezien in het perspectief van de totale jaarlijkse ontvangsten uit verkeersboetes. Deze bedroegen in de afgelopen 4 jaar gemiddeld rond de € 800 miljoen per jaar.

Waar we in dit hoofdstuk de resultaten laten zien voor de boeteontvangsten, betekent een negatieve uitkomst dat we voor het betreffende scenario lagere ontvangsten verwachten. Als het gaat om de werklust, betekent een negatieve uitkomst dat de kosten lager worden. We ronden bedragen af op € 0,1 miljoen. Uitkomsten die lager uitvallen dan dit bedrag omschrijven we met 'minder dan € 0,1 miljoen'. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, houden we een bandbreedte aan zodat we rekening kunnen houden met de onzekerheden rondom de wijzigingen. In de praktijk zal de uitkomst waarschijnlijk ergens in het midden van de bandbreedte liggen. Voor de wijzigingen binnen de Wahv is die bandbreedte 5% en voor de feiten die worden overgeheveld 20%. Hoewel de bandbreedte is sommige gevallen groot lijkt, moet deze worden gerelateerd aan het totale volume aan boeteontvangsten.

4.1 Gevolgen van het verlagen van de boetes in rubriek 1 en enkele andere boetes

In dit onderdeel beschrijven we de gevolgen van het scenario waarin de boetes uit rubriek 1, die voor parkeren op een gehandicaptenplaats en het onnodig maken van geluid worden verlaagd.

4.1.1 Gevolgen voor boeteontvangsten

Door het verlagen van de boetes dalen de ontvangsten naar verwachting voor ongeveer 767.000 boetes. De daling van de boeteontvangsten bedraagt tussen de € 18,3 miljoen en € 24,2 miljoen en wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door het verlagen van de boetes die van rubriek 1 naar rubriek 1a worden overgeheveld. Tabel 3 laat de resultaten in meer detail zien. De bandbreedte is een manier om uiting te geven aan de onzekerheid met betrekking tot de gedragseffecten (zie paragraaf 3.2.6). De marge heeft betrekking op de totale boeteontvangsten die in dit onderdeel staan beschreven; het totaal aan opgelegde boetes voor de feiten die in de tabel zijn genoemd bedroeg in 2019 ongeveer € 75 miljoen¹⁶.

Feit	Aantal feiten	Boetebedrag		Bandbreedte veranderende boeteontvangsten	
		oud	nieuw	ondergrens	bovengrens
rubriek 1a (diverse feitcodes)	750.000	€ 95	€ 70	- € 22,5 miljoen	- € 17,0 miljoen
"parkeren gehandicaptenplaats" (R402b/d)	15.000	€ 390	€ 300	- € 1,4 miljoen	- € 1,0 miljoen
"onnodig geluid" (R522)	2.000	€ 390	€ 240	- € 0,3 miljoen	- € 0,2 miljoen
totaal				- € 24,2 miljoen	- € 18,3 miljoen

Tabel 3. Gevolgen van de verlaging van specifieke feiten voor de boeteontvangsten

4.1.2 Gevolgen voor de werklust

De gevolgen voor de werklust zijn voor dit scenario beperkt. We verwachten dat inspanningen voor het opleggen en innen niet veranderen; al is daarbij zoals eerder aangegeven wel sprake van enige onzekerheid. Datzelfde geldt voor

¹⁶ Hoewel we spreken over de ontvangsten in 2019 bedoelen we de geschatte ontvangsten op basis van de in 2019 opgelegde boetes. Vanwege de leesbaarheid laten we dit echter achterwege in dit hoofdstuk. Zie ook bijlage A.

het aantal beroepen. Omdat ook hier sprake is van enige onzekerheid over gedragseffecten voor bijvoorbeeld het betaalgedrag of de mate waarin mensen meer of minder in beroep gaan, hanteren we een bandbreedte (zie paragraaf 3.2.6). In dit scenario liggen de werklastergevolgen tussen de - € 0,3 miljoen en € 0,3 miljoen voor zowel het CJIB als het OM. De kosten voor de rechtspraak zullen naar verwachting met minder dan € 0,1 miljoen toe- of afnemen.

4.2 Gevolgen van het verlagen van kleine snelheidsoverschrijdingen

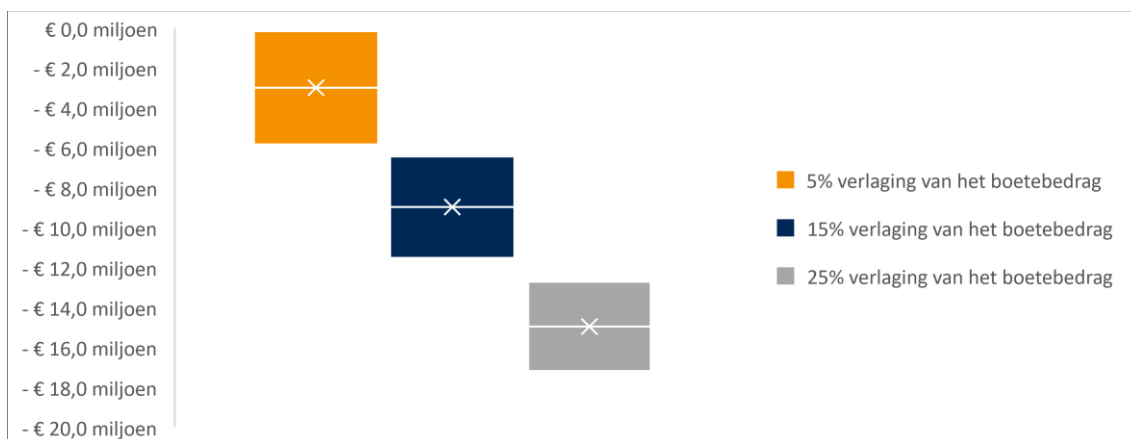
In dit onderdeel beschrijven we de gevolgen van het verlagen van de kleine snelheidsovertredingen. Hiervoor zijn drie varianten doorgerekend, waarin de boete zou worden verlaagd met 5%, 15% of 25%.

4.2.1 Gevolgen voor boeteontvangsten

Tabel 4 en figuur 1 laten de gevolgen zien van de verlaging van de snelheidsovertredingen. De verlaging heeft gevolgen voor ongeveer 1,5 miljoen boetes. Bij een verlaging van de boetes met 5% leidt dit tot een daling van de ontvangsten van € 0,1 miljoen tot € 5,8 miljoen. Een verlaging van 15% of 25% leidt tot een afname van de ontvangsten van € 6,4 miljoen tot € 11,5 miljoen, respectievelijk € 12,7 miljoen tot € 17,2 miljoen. De vermelde bandbreedtes lijken groot, maar moeten worden gezien in relatie tot de totale boeteontvangsten (€75 miljoen).

Verlaging boetebedrag snelheidsovertreding autosnelweg (4-10 km/u)	Aantal feiten	Boetebedrag		Bandbreedte veranderende boeteontvangsten	
		oud	nieuw	ondergrens	bovengrens
5% verlaging	1.500.000	€ 25-79	€ 24-75	- € 5,8 miljoen	- € 0,1 miljoen
15% verlaging	1.500.000	€ 25-79	€ 21-67	- € 11,5 miljoen	- € 6,4 miljoen
25% verlaging	1.500.000	€ 25-79	€ 19-59	- € 17,2 miljoen	- € 12,7 miljoen

Tabel 4. Gevolgen van de verlaging van specifieke snelheidsovertredingen voor de boeteontvangsten



Figuur 1. Bandbreedtes van de afname van de boeteontvangsten per variant

4.2.2 Gevolgen voor de werklaster

Net als bij het vorige onderdeel zijn de gevolgen voor werklaster beperkt. De verwachting is dat er geen directe wijzigingen optreden. Gezien de onzekerheid die er is met betrekking tot de gedragseffecten hanteren we toch een bandbreedte van - € 0,5 miljoen tot € 0,5 miljoen voor het CJIB en - € 0,1 miljoen tot € 0,1 miljoen voor het OM. De kosten voor de rechtspraak kunnen met minder dan € 0,1 miljoen toe- of afnemen.

Voor deze bandbreedte van eventuele werklastergevolgen maken we geen onderscheid tussen de varianten van boeteverlagingen. Voor een boete die enkele euro's hoger of lager is, is het niet de verwachting dat de werklaster substantieel hoger of lager zal zijn.

4.3 Gevolgen van het hanteren van een boetevrije voet voor alle snelheidsovertredingen

Het hanteren van de boetevrije voet heeft tot gevolg dat alle overtredingen tot en met 3 km per uur op 130 km/u-wegen komen te vervallen. Het betrof, voor het invoeren van de maximumsnelheid van 100 km per uur overdag, rond de 116.000 boetes per jaar.

4.3.1 Gevolgen voor boeteontvangsten

De boeteontvangsten bedroegen in 2019 ongeveer € 1,8 miljoen. Deze komen zoals gezegd te vervallen. In tegenstelling tot de andere scenario's is hier geen bandbreedte: er is immers geen onzekerheid; de ontvangsten komen te vervallen. Zie tabel 5.

Feit	Aantal feiten	Boetebedrag		Veranderende boeteontvangsten
		oud	nieuw	
bekeuringvrije voet autosnelwegen 130 km/u	116.000	€ 12-22	€ 0	- € 1,8 miljoen

Tabel 5. Gevolgen van het hanteren van de boetevrije voet voor alle snelheidsovertredingen voor de boeteontvangsten

Aangezien er geen rekening is gehouden met de nieuwe lagere maximumsnelheden overdag, zal de daling in ontvangsten die specifiek aan deze maatregel toe te wijzen zijn, lager zijn. Deze uitkomsten moeten dus gezien worden als een bovengrens omdat ongeveer de helft van de boetes vermoedelijk vanwege de wijzigingen in de maximumsnelheid komt te vervallen¹⁷. Daarnaast kan het verlagen van de maximumsnelheid ook leiden tot een stijging van het aantal opgelegde boetes bij andere feitcodes. Bij een maximumsnelheid van 100 km per uur is het overtredingspercentage mogelijk groter dan bij een maximumsnelheid van 130 km per uur. Dit laten we verder buiten beschouwing.

4.3.2 Gevolgen voor de werklust

Het wegvallen van de boetes leidt tot een werklustdaling voor alle betrokken ketenpartners. Het CJIB hoeft 116.000 boetes minder te versturen en innen wat resulteert in € 0,7 miljoen lagere kosten. Voor het OM vervallen er 3.600 beroepen bij de OvJ en 160 beroepen bij de kantonrechter wat leidt tot € 0,1 miljoen lagere uitvoeringskosten. Dat laatste heeft ook gevolgen voor de werklust van de rechtspraak (kanton), aangezien de 160 zaken voor de kantonrechter komen te vervallen. De kosten voor de rechtspraak nemen hierdoor met minder dan € 0,1 miljoen af. Ook hier geldt de opmerking dat werklustvermindering in de praktijk lager zal zijn.

4.4 De gevolgen van het verhogen van de boetes voor enkele specifieke feiten

In dit onderdeel beschrijven we de gevolgen van het verhogen van enkele specifieke feiten. In totaal betreft het rond de 130.000 overtredingen. De meest beboete overtreding betreft het gebruik van mobiele apparatuur tijdens het rijden.

4.4.1 Gevolgen voor boeteontvangsten

Tabel 6 laat de gevolgen van het verhogen van enkele specifieke boetes zien. De boeteontvangsten nemen met € 10,8 miljoen tot € 15,2 miljoen toe. Dit komt met name door het verhogen van de boete voor het gebruik van mobiele apparatuur tijdens het rijden.

¹⁷ Uit een analyse over de gegevens van 2019 blijkt dat ongeveer de helft van de overtredingen (47%) tussen 19:00 en 6:00 uur worden geconstateerd. Deze boetes blijven naar verwachting ook na het aanpassen van de maximumsnelheid bestaan.

Feit	Aantal feiten	Boetebedrag		Bandbreedte veranderende boeteontvangsten	
		oud	nieuw	ondergrens	bovengrens
"gebruik mobiele apparatuur" (R545)	120.000	€ 240	€ 340	€ 10,1 miljoen	€ 14,2 miljoen
"dragen autogordels vervoer minderjarige" (diverse feitcodes)	5.000	€ 140	€ 210	€ 0,3 miljoen	€ 0,4 miljoen
"onnodig links rijden" (R301)	5.000	€ 140	€ 210	€ 0,3 miljoen	€ 0,4 miljoen
"signaleren anders dan toegestaan" (R419)	2.000	€ 95	€ 140	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
totaal				€ 10,8 miljoen	€ 15,2 miljoen

Tabel 6. Gevolgen van de verhoging van specifieke overtredingen voor de boeteontvangsten

4.4.2 Gevolgen voor de werklust

Net zoals bij het verlagen van de boetes nauwelijks effecten worden verwacht, geldt dat ook bij het verhogen. Zoals eerder aangegeven, hanteren we wel een bandbreedte om uiting te geven aan de onzekerheid met betrekking tot de gedragseffecten. De kosten voor de werklust kunnen stijgen of dalen met een bedrag dat voor CJIB, OM en ZM lager is dan plus of min € 0,1 miljoen.

4.5 De gevolgen van het overhevelen van hoge snelheidsovertredingen naar het strafrecht

De CFT stelt voor verschillende feiten voor om deze voortaan niet meer in Mulder, maar in het strafrecht af te doen. Een van de categorieën overtredingen waar dat voorstel op ziet betreft de hoge snelheidsoverschrijdingen. De gevolgen van dit voorstel worden in deze paragraaf toegelicht.

Voor de snelheidsovertredingen hebben we twee varianten van de overheveling berekend. In de eerste variant worden alleen overschrijdingen van 30 km per uur of meer op autosnelwegen (circa 30.000 zaken per jaar) overgeheveld. In de tweede variant gaat het om overheveling van alle overschrijdingen vanaf 20 km per uur (ongeveer 310.000 zaken per jaar) worden overgeheveld. Op dit moment vallen overschrijdingen van 40 km per uur of meer op autosnelwegen en overschrijdingen vanaf 30 km per uur op de overige wegen al onder het strafrecht.

4.5.1 Gevolgen voor boeteontvangsten

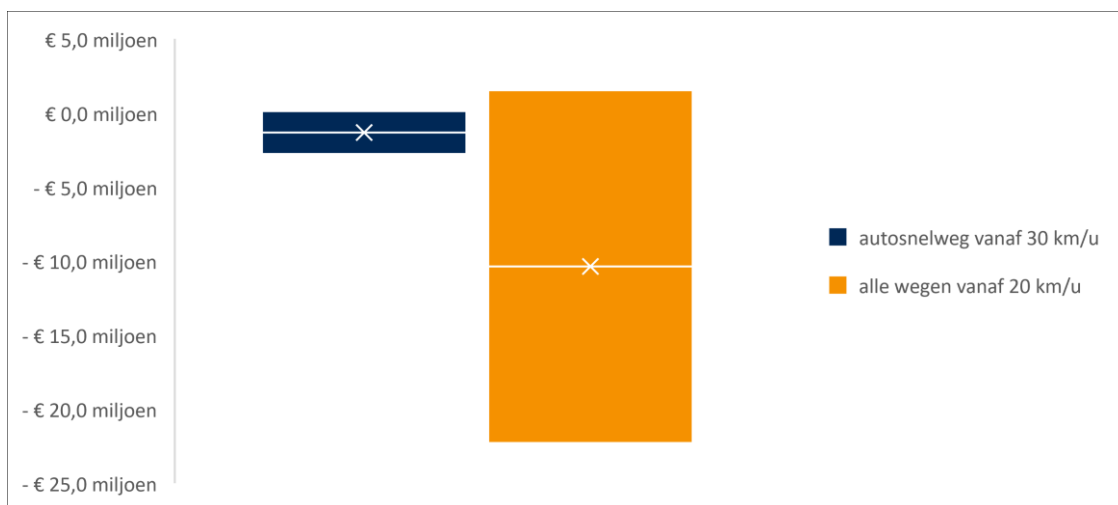
Tabel 7 en figuur 2 tonen de gevolgen van het overhevelen van de hoge snelheidsoverschrijdingen naar het strafrecht. Gezien de grotere onzekerheid die gepaard gaat met de overheveling naar het strafrecht, is hier sprake van een grotere bandbreedte (zie de toelichting in paragraaf 3.2.6). De overheveling heeft gemiddeld genomen lagere ontvangsten tot gevolg, omdat de inningspercentages in het algemeen lager zijn in het strafrecht, en omdat de verhogingen van de boetes bij aanmaningen lager zijn dan in de Wahv. Er is een kleine kans op een stijging van de ontvangsten, maar het grootste gedeelte van de bandbreedte ligt onder nul (en duidt dus op een daling van de ontvangsten).

De bandbreedte bij overhevelen van overschrijdingen vanaf 30 km per uur op autosnelwegen loopt van nagenoeg geen effect (€ 0,1 miljoen stijging) tot een daling van €2,8 miljoen, doordat het geïnde bedrag per opgelegde € 100,- in het strafrecht lager is dan onder Mulder.

Overhevelen snelheidsovertredingen naar strafrecht	Aantal feiten	Boetebedrag		Bandbreedte veranderende boeteontvangsten	
		oud	nieuw	ondergrens	bovengrens
autosnelweg vanaf 30 km/u	30.000	€ 297-431	n.v.t.	- € 2,8 miljoen	€ 0,1 miljoen
alle wegen vanaf 20 km/u	310.000	€ 174-432	n.v.t.	- € 22,3 miljoen	€ 1,5 miljoen

Tabel 7. Effecten van het overhevelen van hoge snelheidsoverschrijdingen van de Wahv naar het strafrecht op de boeteontvangsten

Voor het overhevelen van de overschrijdingen vanaf 20 km per uur op alle wegen kunnen de boeteontvangsten in het uiterste geval dalen met € 22,3 miljoen. De andere kant van de bandbreedte zou sprake kunnen zijn van een stijging van € 1,5 miljoen. Deze marge is het gevolg van de relatief grote onzekerheid waar in dit scenario sprake van is. Het uiteindelijke effect zal vermoedelijk ergens in het midden liggen (zie figuur 2).



Figuur 2. De gevolgen voor de boeteontvangsten bij de varianten ten aanzien van het verlagen van de boetes bij lagere snelheidsovertredingen

4.5.2 Gevolgen voor de werklust

De overheveling van de feiten naar het strafrecht heeft ook gevolgen voor de werklust. Dit komt zowel door verschillen in de werkwijze ten aanzien van beroep en verzet als door verschillen in de kostprijs per verstuurd boete.

Het overhevelen van 310.000 zaken voor overschrijdingen vanaf 20 km per uur op alle wegen heeft duidelijk zichtbare gevolgen voor de werklust voor het CJIB, het OM en de ZM. Bij het CJIB zijn de uitvoeringskosten tussen de € 7,2 miljoen en € 11,7 miljoen hoger. Dit hangt samen met de hogere kosten die gemoeid zijn met het innen van een strafbeschikking. Bij het OM zijn de uitvoeringskosten tussen de € 12,8 miljoen en € 19,5 miljoen hoger. Waar het OM een relatief kleine rol heeft bij Wahv-boetes (ze zijn alleen in beeld bij beroep en eventueel gijzelen), heeft het OM bij strafbeschikkingen een veel grotere rol; ze moeten de schuld vaststellen en voor een deel van de feiten vooraf de boetehoogte bepalen terwijl dat bij Wahv-zaken niet aan de orde is. De impact van deze variant voor de ZM is groot, met een ingeschatte kostenstijging van € 30,8 miljoen tot € 46,2 miljoen. Dit effect op de ZM wordt voor een deel veroorzaakt doordat zowel het aantal zaken als het aantal gevallen van recidive in deze variant toeneemt. De huidige werkwijze bij recidive is dat deze zaken in beginsel direct worden voorgelegd aan de rechter. Bij recidive kan ook gekozen worden voor het opleggen van een strafbeschikking, maar dat is de uitzondering.

Het overhevelen naar het strafrecht van de overschrijdingen vanaf 30 km per uur op autosnelwegen betreft circa 30.000 zaken en heeft minder grote gevolgen. Voor het CJIB brengt dit extra kosten voor de werklust van € 0,7 tot € 1,1 miljoen. Voor het OM gaat het om € 0,9 miljoen tot € 1,3 miljoen aan extra kosten. Bij de ZM gaat het om een toename van € 1,6 miljoen tot € 2,4 miljoen.

Overhevelen snelheidsovertredingen naar strafrecht	Aantal beroepen Mulder		OM-aftoeningen		Bandbreedte veranderende werklasteffecten					
	OvJ	Ktg	OM	ZM	CJIB		OM		ZM	
					ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens
autosnelweg vanaf 30 km/u	3.000	300	10.000	3.000	€ 0,7 miljoen	€ 1,1 miljoen	€ 0,9 miljoen	€ 1,3 miljoen	€ 1,6 miljoen	€ 2,4 miljoen
alle wegen vanaf 20 km/u	22.000	1.800	137.000	64.000	€ 7,2 miljoen	€ 11,7 miljoen	€ 12,8 miljoen	€ 19,5 miljoen	€ 30,8 miljoen	€ 46,2 miljoen

Tabel 8. Werklasteffecten van het overhevelen van overtredingen van de Wahv naar het strafrecht op de boeteontvangsten

Hoewel een directe vertaling van uitvoeringskosten naar fte niet mogelijk is omdat in de uitvoeringskosten ook andere kosten zijn opgenomen, kunnen we wel een grove indicatie geven. Voor het CJIB en het OM gaat het bij het scenario waarbij boetes vanaf 20 km/u worden overgeheveld om een uitbreiding van enkele tientallen fte (ondergrens) tot meer dan 100 extra fte (bovengrens). Voor de ZM om ongeveer het dubbele daarvan. Bij het scenario waarbij overtredingen van 30 km/h worden overgeheveld om orde van grootte 10 tot 20 fte.

4.6 De gevolgen van het overhevelen van niet verlenen van voorrang aan voorrangvoertuig naar het strafrecht

Voor het niet verlenen van voorrang aan voorrangvoertuigen hebben we de volgende varianten uit het CFT-advies berekend. In de eerste variant blijft de overtreding onder de wet Mulder vallen en wordt deze verhoogd van € 240,- naar € 340,-. In de tweede variant wordt de overtreding wel overgeheveld naar het strafrecht, maar blijft de boete gelijk. In de derde variant wordt de overtreding overgeheveld naar het strafrecht en wordt de boete verhoogd naar € 340,-.

Tabel 9 toont de gevolgen van het overhevelen van het overhevelen van geen voorrang verlenen aan voorrangvoertuigen. Deze gevolgen zijn, gezien het geringe volume, zeer beperkt en daarom in grijs weergegeven.

"Geen voorrang verlenen voorrangvoertuig"(R486)	Aantal feiten	Boetebedrag		Bandbreedte veranderende boeteontvangsten	
		oud	nieuw	ondergrens	bovengrens
mulderfeit - met boeteverhoging	200	€ 240	€ 340	€ 20.000	€ 20.000
strafrechtfeit - zonder boeteverhoging	200	€ 240	€ 240	- € 20.000	€ 0
strafrechtfeit - met boeteverhoging	200	€ 240	€ 340	- € 10.000	€ 15.000

Tabel 9. De gevolgen voor de boeteontvangsten voor de verschillende varianten voor het niet verlenen van voorrang aan een voorrangvoertuig (vanwege lage aantallen zijn resultaten grijs weergegeven)

Door de lage aantallen verandert de werklast niet of nauwelijks voor de verschillende varianten van het niet verlenen van voorrang aan een voorrangvoertuig. Ten aanzien van de werklast geldt alleen een onderscheid tussen het onder de wet Mulder blijven en overhevelen naar het strafrecht. De boetehoogte heeft geen effect op de werklast. Als de overtreding onder de wet Mulder blijft vallen, verschilt de werklast nauwelijks. Als de overtreding wordt overgeheveld naar het strafrecht, zijn de werklastverschillen iets groter. In de praktijk betreft het een stijging met een fractie van een fte.

4.7 De gevolgen van het overhevelen van roodkruisnegatie naar de Wahv

Tot slot beschrijven we de gevolgen van het overhevelen van roodkruisnegatie naar de Wahv. In 2019 is het feit ruim 11.000 keer beboet.

4.7.1 Gevolgen voor boeteontvangsten

Tabel 10 laat de gevolgen zien van de boeteontvangsten voor het overhevelen van roodkruisnegatie van het strafrecht naar de Wahv. De boeteontvangsten nemen naar verwachting toe met € 0,2 miljoen tot € 1,2 miljoen, doordat het gemiddelde geïnde bedrag per opgelegde € 100,- onder Mulder hoger is dan onder het strafrecht.

Feit	Aantal feiten	Boetebedrag		Bandbreedte veranderende boeteontvangsten	
		oud	nieuw	ondergrens	bovengrens
"roodkruisnegatie"(R610)	11.000	€ 240	€ 240	€ 0,2 miljoen	€ 1,2 miljoen

Tabel 10. Effecten van het overhevelen van roodkruisnegatie van het strafrecht naar de Wahv op de boeteontvangsten

4.7.2 Gevolgen voor de werklast

De werklast (in uitvoeringskosten) voor het CJIB daalt tussen de € 0,3 miljoen en € 0,4 miljoen. De daling voor het OM bedraagt eveneens rond de € 0,3 miljoen. Zoals in de vorige paragraaf al is toegelicht, neemt de afhandeling in de Wahv voor zowel het CJIB als het OM minder tijd in beslag. Voor de ZM was er sprake van 1.600 strafrechtzaken per jaar. Dit aantal daalt naar tussen de 270 en 400 kantonzaken, waardoor de kosten afnemen met € 0,8 miljoen tot € 1,1 miljoen.

5 Samenvatting resultaten

Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste resultaten van de ex ante scenarioanalyse wijzigingen boetestelsel. We starten met een inleiding en beschrijven vervolgens de resultaten van het onderzoek. Dit hoofdstuk kan worden gezien als een managementsamenvatting.

5.1 Inleiding

De CFT heeft een advies uitgebracht met daarin enkele voorstellen ten aanzien van het (verkeers)boetestelsel. Zie tabel 11 voor de vertaling van het advies naar concrete scenario's voor dit onderzoek.

	Feitcode	Varianten	Wijziging boetebedrag
1. Verlagen boetes voor bepaalde feiten			
a. Verkeersfeiten uit rubriek 1 tarievenhuis worden geplaatst in een nieuwe rubriek 1a	diverse	geen	verlaging boete van € 95,- naar € 70,-
b. Snelheidsovertredingen:			
- overschrijding 4 tot 10 km/u autosnelweg	diverse	drie varianten (-5%,-15% en -25%)	verlaging met percentage (scenario's)
- invoeren van bekeuringvrije voet op snelwegen 130 km/u	diverse	geen	boetebedrag wordt € 0,-
c. Specifieke feiten verlagen van rubriek 4 naar rubriek 3			
- 'veroorzaken onnodig geluid met een voertuig'	R522	geen	verlaging boete van € 390,- naar € 240,-
- 'geen gelegenheid geven tot in-/uitstappen passagiers'	R492	geen	verlaging boete van € 390,- naar € 240,-
- 'parkeren gehandicaptenparkeerplaats'	R402b/d	geen	verlaging boete van € 390,- naar € 300,-
2. Verhogen specifieke feiten			
- 'Gebruik mobiele (communicatie)apparatuur van rubriek 3 naar nieuwe rubriek 4	R545	geen	verhoging boete van € 240,- naar € 340,-
- 'Niet zoveel mogelijk rechts rijden'	R301	geen	verhoging boete van € 140,- naar € 210,-
- 'Signalen geven in andere gevallen/op andere wijze dan toegestaan' van rubriek 1 naar rubriek 2	R419	geen	verhoging boete van € 95,- naar € 140,-
- 'Niet dragen autogordels minderjarigen'	R535f-o	geen	verhoging boete van € 140,- naar € 210,-
3. Overhevelen 'geen voorrang voorrangvoertuig' van Wahv naar strafrecht, evt. inclusief verplaatsing van rubriek 3 naar nieuwe rubriek 4	R486	drie varianten	evt. verhoging boete van € 240,- naar € 340,-
4. Overhevelen 'roodkruisnegatie' van strafrecht naar Wahv	R610	geen	n.v.t.
5. Verlagen snelheidsgrens voor afdoening in strafrecht (i.p.v. Wahv)		twee varianten	
a. Overbrengen overschrijding autosnelweg vanaf 30 km/u naar strafrecht	diverse	variant 1	n.v.t.
<i>of</i>			
b. Overbrengen alle overschrijdingen vanaf 20 km/u naar strafrecht	diverse	variant 2	n.v.t.

Tabel 11. Samenvatting van de adviezen van de CFT die zijn doorgerekend

De afdeling Scenarioanalyse, Modelling en Simulaties (SMS) heeft in samenwerking met Significant Public de opdracht gekregen deze gevolgen cijfermatig in kaart te brengen. De hoofdvraag van het onderzoek was: *Wat zijn de structurele gevolgen van het overnemen van (een deel van) de adviezen van de CFT op de boeteontvangsten en op de werklast van de betrokken ketenorganisaties (in termen van eventuele volumewijzigingen en fte ofwel kosten) voor nader te bepalen beleidsscenario's?*

Om de centrale vraag te beantwoorden hebben de onderzoekers een rekenmodel ontwikkeld. Om de parameters van het rekenmodel vast te stellen zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- a. Interviews met de betrokken ketenpartners;
- b. Data-analyse op bestanden van het CJIB en OM;
- c. Drie expertbijeenkomsten om de tussen- en eindresultaten te bespreken;
- d. De resultaten zijn uiteindelijk verwerkt in dit rapport.

5.2 Gevolgen boeteontvangsten

Tabel 12 bevat een overzicht van de gevolgen voor de boeteontvangsten.

Vier adviezen hebben de grootste gevolgen voor de boeteontvangsten:

- a. Het verlagen van de boetes in rubriek 1 (daling van € 17,0 miljoen tot € 22,5 miljoen);
- a. Het verlagen van de lagere snelheidsovertredingen:
 - i. Als de verlaging 5% bedraagt dalen de boeteontvangsten met € 0,1 miljoen tot € 5,8 miljoen;
 - ii. Bij een verlaging van 15% betreft het een daling van € 6,4 miljoen tot € 11,5 miljoen;
 - iii. Bij een verlaging van 25% dalen de boeteontvangsten met € 12,7 miljoen tot € 17,2 miljoen.
- b. Het verhogen van de boetes voor het gebruik van mobiele apparatuur (stijging van € 10,1 miljoen tot € 14,2 miljoen);
- c. Het overhevelen van alle snelheidsovertredingen vanaf 20 km per uur naar het strafrecht (daling van € 22,3 miljoen tot stijging van € 1,5 miljoen).

Feit	Aantal feiten	Boetebedrag		Bandbreedte veranderende boeteontvangsten	
		oud	nieuw	ondergrens	bovengrens
Verlaging specifieke feiten					
rubriek 1a (diverse feitcodes)	750.000	€ 95	€ 70	- € 22,5 miljoen	- € 17,0 miljoen
"parkeren gehandicaptenplaats" (R402b/d)	15.000	€ 390	€ 300	- € 1,4 miljoen	- € 1,0 miljoen
"onnodig geluid" (R522)	2.000	€ 390	€ 240	- € 0,3 miljoen	- € 0,2 miljoen
<i>snelheidsovertreding 4 tot 10 km/u autosnelweg</i>					
- 5% verlaging boetebedrag	1.500.000	€ 25-79	€ 24-75	- € 5,8 miljoen	- € 0,1 miljoen
- 15% verlaging boetebedrag	1.500.000	€ 25-79	€ 21-67	- € 11,5 miljoen	- € 6,4 miljoen
- 25% verlaging boetebedrag	1.500.000	€ 25-79	€ 19-59	- € 17,2 miljoen	- € 12,7 miljoen
bekeuringvrije boete op 130 km/u autosnelweg (VL001-003)	116.000	€ 12-22	€ 0	- € 1,8 miljoen	- € 1,8 miljoen
Verhoging specifieke feiten					
"gebruik mobiele apparatuur" (R545)	120.000	€ 240	€ 340	€ 10,1 miljoen	€ 14,2 miljoen
"dragen autogordels vervoer minderjarige" (diverse feitcodes)	5.000	€ 140	€ 210	€ 0,3 miljoen	€ 0,4 miljoen
"onnodig links rijden" (R301)	5.000	€ 140	€ 210	€ 0,3 miljoen	€ 0,4 miljoen
"signaleren anders dan toegestaan" (R419)	2.000	€ 95	€ 140	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen

Feit	Aantal feiten	Boetebedrag		Bandbreedte veranderende boeteontvangsten	
		oud	nieuw	ondergrens	bovengrens
Overhevelen feiten Wahv naar strafrecht					
"geen voorrang verlenen voorrangvoertuig" (R486)	200	€ 240	€ 340	< €0,1 miljoen	< €0,1 miljoen
sneldovertredingen autosnelwegen vanaf 30 km/u	30.000	€ 297-431	n.v.t.	- € 2,8 miljoen	€ 0,1 miljoen
sneldovertredingen alle wegen vanaf 20 km/u	310.000	€ 174-432	n.v.t.	- € 22,3 miljoen	€ 1,5 miljoen
Overhevelen feiten strafrecht naar Wahv					
"roodkruisnegatie"(R610)	11.000	€ 240	n.v.t.	€ 0,2 miljoen	€ 1,2 miljoen

Tabel 12. Samenvatting van de gevolgen van het hoofdsenario op de boeteontvangsten

De resultaten voor het instellen van een bekeuringvrije voet moet worden gezien als een bovengrens; de daling zal ongeveer 50% lager zijn vanwege het invoeren van de maximumsnelheid van 100 km/u overdag waardoor er nu al minder boetes worden uitgeschreven voor deze feitcodes. De gevolgen van het overhevelen van geen voorrang verlenen aan een voorrangvoertuig zijn zo beperkt dat we voor de varianten verwijzen naar paragraaf 4.2.6.

5.3 Gevolgen werklust

De adviezen waar sprake is van een overgang van de wet Mulder naar het strafrecht (of vice versa) hebben de grootste werklustgevolgen. Alle adviezen binnen Mulder hebben, op het invoeren van de boetevrije voet na, naar verwachting geen substantiële gevolgen voor de werklust waardoor de bandbreedte net boven en onder de nul ligt.

Bij het overhevelen naar het strafrecht heeft het overhevelen van de 310.000 hogere verkeersboetes voor sneldovertredingen vanaf 20 km/u veruit de meeste gevolgen voor de werklust (zie tabel 13). Voor het CJIB stijgen de uitvoeringskosten met € 7,2 tot € 11,7 miljoen en voor het OM met € 12,8 miljoen tot € 19,5 miljoen. Voor de ZM is sprake van een stijging van de uitvoeringskosten van tussen de € 30,8 miljoen tot € 46,2 miljoen. Als de doelgroep van de overheveling wordt beperkt tot vanaf 30 km/u op autosnelwegen stijgen de uitvoeringskosten voor het CJIB en OM met ongeveer € 1 miljoen en de ZM met € 2 miljoen; zie de tabel voor de exacte waarden.

Feit	Bandbreedte veranderende werklusteffecten					
	CJIB		OM		ZM	
	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens
Verlaging specifieke feiten						
rubriek 1a (diverse feitcodes)	- € 0,2 miljoen	€ 0,2 miljoen	- € 0,1 miljoen	€ 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"parkeren gehandicaptenplaats" (R402b/d)	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"onnodig geluid" (R522)	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
sneldovertreding 4 tot 10 km/u autosnelweg	- € 0,5 miljoen	€ 0,5 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
bekeuringvrije boete op 130 km/u autosnelweg (VL001-003)	- € 0,7 miljoen	- € 0,7 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
Verhoging specifieke feiten						
"gebruik mobiele apparatuur" (R545)	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"dragen autogordels vervoer minderjarige" (diverse feitcodes)	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen

Feit	Bandbreedte veranderende werklasteffecten					
	CJB		OM		ZM	
	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens	bovengrens
"onnodig links rijden" (R301)	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"signaleren anders dan toegestaan" (R419)	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
Overhevelen feiten Wahv naar strafrecht						
"geen voorrang verlenen voorrangsvoertuig" (R486)	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
snelheidsovertredingen autosnelwegen vanaf 30 km/u	€ 0,7 miljoen	€ 1,1 miljoen	€ 0,9 miljoen	€ 1,3 miljoen	€ 1,6 miljoen	€ 2,4 miljoen
snelheidsovertredingen alle wegen vanaf 20 km/u	€ 7,2 miljoen	€ 11,7 miljoen	€ 12,8 miljoen	€ 19,5 miljoen	€ 30,8 miljoen	€ 46,2 miljoen
Overhevelen feiten strafrecht naar Wahv						
"roodkruisnegatie"(R610)	- € 0,4 miljoen	- € 0,3 miljoen	- € 0,3 miljoen	- € 0,3 miljoen	- € 0,8 miljoen	- € 1,1 miljoen

Tabel 13. Samenvatting van de gevolgen van het hoofdsenario op de werklast

A. Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage worden enkele aannames uit het rapport nader toegelicht.

A.1 Gebruikte gegevens

Mulderfeiten (CJIB)

Het CJIB heeft een dataset geleverd met alle 36,2 miljoen Mulderovertredingen die tussen 1 januari 2016 en 31 december 2019 gepleegd zijn (peildatum 20 juli 2020). Deze dataset bevat per overtreding onder meer de feitcode, het initieel opgelegde boetebedrag, of (een deel van) de boete reeds betaald is en welke stappen rondom het inningsproces zijn ondernomen (ingesteld beroep/aanmaningen en dergelijke).

OM-afdoeningen (CJIB)

Het CJIB heeft een dataset geleverd met ruim 300.000 OM-afdoeningen met betrekking tot specifieke verkeersfeiten die tussen 1 januari 2016 en 31 december 2019 gepleegd zijn (peildatum 20 juli 2020). Deze dataset bevat per overtreding onder meer de feitcode, het initieel opgelegde boetebedrag, of (een deel van) de boete reeds betaald is en welke stappen rondom het inningsproces zijn ondernomen (ingesteld verzet/aanmaningen en dergelijke).

Strafrechtboetes (CJIB)

Het CJIB heeft een dataset geleverd met bijna 300.000 boetevonnissen met betrekking tot alle verkeersfeiten (in dit bestand kan niet worden geselecteerd op basis van feitcode maar alleen op basis van wetsartikel) die tussen 1 januari 2016 en 31 december 2019 gepleegd zijn (peildatum 20 juli 2020). Deze dataset bevat per overtreding onder meer het initieel opgelegde boetebedrag, of (een deel van) de boete reeds betaald is en welke stappen rondom het inningsproces zijn ondernomen (ingesteld beroep, aanmaningen en dergelijke).

OM-afdoeningen (OM)

Het OM heeft een dataset geleverd met ruim 60.000 zaken met betrekking tot specifieke verkeersfeiten die tussen 1 januari 2016 en 31 december 2019 gepleegd zijn (peildatum 30 juli 2020). Het betreft onder andere de wijze van afdoening door het OM en, waar aan de orde, de ZM.

Aantal overtredingen

De data bevatten gegevens over de jaren 2016-2019. Per feitcode die in aanmerking komt voor een wijziging is gekeken naar grote veranderingen over de jaren. Bij een aantal feiten was sprake van een grote stijging of daling van het aantal overtredingen, die aan het OM en het CJIB zijn voorgelegd. De schommelingen bleken deels door wetswijzigingen en deels door keuzes voor de inzet van handhaving capaciteit veroorzaakt te worden. Er zijn geen indicaties dat de handhaving en capaciteitsinzet na invoering van de wijzigingen zullen gaan veranderen. Hierdoor - en na afstemming met de expertgroep - lijkt het aantal gepleegde overtredingen in 2019 de beste voorspeller te zijn voor het aantal overtredingen dat in de toekomst plaats zal gaan vinden. Deze gegevens worden gebruikt bij het in kaart brengen van de veranderende boeteontvangsten en veranderende werklasteffecten.

Betaalgedrag

Binnen deze scenarioanalyse wordt onder meer gekeken naar veranderende boeteontvangsten wanneer boetes voor specifieke verkeersovertredingen verhoogd of verlaagd worden. De boeteontvangsten worden niet alleen bepaald door de hoogte van de boete, maar ook door het betaalgedrag van de overtreeders. Het betaalgedrag is binnen dit onderzoek als volgt gedefinieerd: 'het gemiddelde bedrag dat voor elke € 100,- initieel opgelegde boete betaald wordt'. Het initieel opgelegde boetebedrag is het originele boetebedrag zonder administratiekosten (à € 9,-) en zonder boeteverhogingen wanneer niet binnen de vastgestelde termijnen is betaald.

Bij de Mulderboetes kan het bedrag direct worden bepaald door het opgelegde en betaalde bedrag met elkaar te vergelijken. In het strafrecht bepalen we betaalgedrag in twee stappen:

- a. Ten eerste bepalen we de ontvangst per opgelegde OM-afdoening die volgt uit het OM-afdoeningenbestand van het CJIB. Dit doen we op dezelfde manier als bij de Mulderfeiten;
- b. Ten tweede bepalen we de aanvullende ontvangsten ten gevolge van de opgelegde boetevonnissen. Deze zijn immers het gevolg van de initiële strafbeschikking. Dit doen we als volgt:
 - i. Op basis van de door het OM-verstreekte gegevens bepalen we voor de relevante feitcodes hoeveel boetevonnissen er in het betreffende jaar zijn opgelegd;
 - ii. We bepalen op basis van die gegevens ook de gemiddelde opgelegde boete;
 - iii. Tot slot bepalen we op basis van de CJIB-gegevens van boetevonnissen het betaalgedrag bij de relevante boetehoogte (helaas is het niet mogelijk specifieke feiten te selecteren);
 - iv. Op basis van de voorgaande stappen kunnen we de totale ontvangsten van de opgelegde boetes bepalen. Deze ontvangst relateren we ook aan de som van de opgelegde boetes per € 100,-.

Verzet en beroep

Het percentage verzet en beroep is gebaseerd op de gegevens zoals deze zijn aangeleverd door het CJIB.

A.2 Achtergrondinformatie gedragseffecten

Zoals in de hoofdrapportage aangegeven zijn op drie vlakken (aantal overtredingen, in beroep/verzet gaan en het betaalgedrag) mogelijke gedragseffecten te verwachten. Hieronder volgt per punt een korte toelichting waarom niet achterhaald kan worden in hoeverre deze gedragsveranderingen zullen gaan optreden.

Aantal verkeersovertredingen

Uit diverse onderzoeken¹⁸ blijkt dat een boeteverhoging voor specifieke feiten (snelheidsovertredingen op snelwegen, roodkruisnegatie en het niet dragen van een autogordel) kan leiden tot een afname van het aantal overtredingen (de zogenoemde prijselasticiteit). Het bewustzijn van de pak- en sanctiekans, de mate van toezicht en of er publiciteit is gegeven aan de gewijzigde verkeersboetes lijken hierbij echter ook een rol te spelen.

De resultaten van deze onderzoeken kunnen om de volgende redenen niet in het rekenmodel van de scenarioanalyse verwerkt worden:

¹⁸ Molenaar, D.E.G., Zuidema, T. & de Boer, J. (2011). *De afname van het aantal boetes en transacties voor verkeersovertredingen nader verklaard*. Den Haag: WODC.

Goldenbeld, Ch., van Wijk, A.Ph. & Mesken, J.(2013). *Sancties in het verkeer. Een vergelijking tussen het terrein van de verkeersveiligheid en de jeugdcriminaliteit*. Den Haag: SWOV.

Molenaar, D.E.G. Motorist's response to an increase in traffic fines. *Journal of Criminology*, 2011.

- a. Het geïsoleerde effect van een boeteverhoging is moeilijk te meten, aangezien andere factoren zoals de handhaving ook een rol blijken te spelen. Bij het wijzigen van de in deze scenarioanalyse onderzochte feiten zijn geen veranderingen ten aanzien van de handhaving en de pakkans verwacht;
- b. De wijzigingen ten aanzien van snelheidsovertredingen die in deze scenarioanalyse doorberekend worden, betreffen geen boeteverhogingen (lager boetebedrag bij snelheidsovertredingen tot 10 km/u op de autosnelweg, bekeuringvrije voet bij snelheidsovertredingen op autosnelweg waar 130 km/u gereden mag worden, overheveling van snelheidsovertredingen van Mulder naar het strafrecht);
- c. De boete van roodkruisnegatie wordt niet verhoogd, maar van het strafrecht naar Mulder overgeheveld;
- d. Het mogelijke effect van boeteverhogingen voor het gebruik van mobiele apparatuur, onnodig links rijden op de autosnelweg en het signaleren anders dan toegestaan is nog niet eerder onderzocht;
- e. Het mogelijke effect van boeteverlagingen op de feiten die in deze scenarioanalyse worden meegenomen is nog niet eerder onderzocht.

Betaalgedrag

Vanaf 1 juli 2015 is het voor Mulderfeiten mogelijk om in termijnen te betalen.¹⁹ In 2018 is deze regeling verruimd en zijn betalingsregelingen bij verkeersboetes mogelijk voor bedragen vanaf € 75,-.^{20,21} De algemene consensus binnen de expertgroep is dat de verruimde en meer laagdrempelige betalingsregeling kan leiden tot veranderend betaalgedrag bij de overtreders. Enerzijds zou het kunnen leiden tot meer coulance voor overtreders met minder financiële middelen (waardoor minder geïnd wordt), anderzijds zou het kunnen leiden tot meer betalingsregelingen (waardoor uiteindelijk meer geïnd wordt). Daarnaast zijn er naar verwachting ook gevolgen voor de verhogingen. Doordat nu sprake is van een betalingsregeling zal het aantal verhogingen naar verwachting afnemen.

De verruimde betalingsregeling zou pleiten voor het hanteren van het betaalgedrag voor feiten die in 2018 en/of 2019 zijn gepleegd. Of en hoe dit betaalgedrag verandert kan echter op basis van de data van het CJIB (nog) niet in kaart worden gebracht. Naar alle waarschijnlijkheid zijn de effecten van de verruimde betalingsregeling nog niet zichtbaar in de data, omdat de data nog niet compleet zijn. Op basis van data uit 2016 blijkt dat 1,7% van de boetes pas na 1,5 jaar betaald wordt en 0,7% pas na 2,5 jaar. Met de verruimde betalingsregelingen zouden deze percentages voor latere jaren nog hoger kunnen zijn, waardoor de betaalgegevens nog niet zichtbaar zijn in de door het CJIB geleverde dataset met peildatum 20 juli 2020. Tabel A1 laat zien dat er per jaar meer openstaande zaken zijn waarbij de afloop (nog) onbekend is, en per jaar een aanzienlijk lager betaalgedrag, beide elementen lijken een indicatie voor het feit dat de gegevens voor de latere jaren nog niet compleet zijn.

	2016	2017	2018	2019
Geen afloop zaak bekend	1,9%	2,3%	3,0%	5,6%
Betaalgedrag	€ 115,6	€ 111,2	€ 107,2	€ 99,6

Tabel A1. Percentage Mulderboetes naar afhandeling van de boete

Zolang de betaalgegevens van latere jaren nog niet compleet zijn, lijkt het betaalgedrag uit 2016 de beste indicator te zijn voor het betaalgedrag van de komende jaren. Om (onder meer) rekening te houden met eventuele effecten van de verruimde betalingsregeling op het betaalgedrag van overtreders, is gewerkt met een bandbreedte om de veranderende boeteontvangsten in beeld te brengen, zie hiervoor § 3.2. Voor de feiten die in 2016 zijn ingestroomd is het totaal initieel

¹⁹ Zie: *Kamerstukken II 2014/15*, 29279, nr. 244.

²⁰ Zie: *Kamerstukken II 2017/18*, 29279, nr. 445.

²¹ Op 1 april 2020 is de 'noodstopprocedure geldelijke sancties' in werking getreden, waardoor mensen die door schulden hun verkeersboete niet kunnen betalen en waarbij geen uitzicht bestaat op betaling, tijdelijk onder voorwaarden een noodstop kunnen krijgen waarbij de inning wordt opgeschort zonder dat er nieuwe verhogingen opgelegd worden. (zie: *Kamerstukken II 2019/20*, 24515, nr. 525). Wat het effect van deze nieuwe maatregel op het betaalgedrag zal zijn is, net als de verruimde betalingsregeling uit 2018, nog onbekend.

opgelegde boetebedrag en totaal betaalde boetebedrag (exclusief administratiekosten) per feitcode berekend. Aan de hand van deze gegevens is het gemiddelde betaalbedrag per feitcode berekend.

Afhankelijk van het type feit, verschilt de boete tussen voertuigcategorieën. Zo bedraagt de boete voor feitcode R545 (vasthouden van een mobiel elektronisch apparaat) bijvoorbeeld € 240,- voor automobilisten, € 160,- voor bestuurders van brom- of snorfietsen en € 95,- voor fietsers. Binnen feiten verschilt de boete ook voor zaken waarin de overtreder wel/geen beroep/verzet heeft ingediend. Zowel voor de Mulderzaken als de strafrechtzaken geldt dat het gemiddelde betaalbedrag lager ligt wanneer beroep/verzet is ingediend, dan wanneer dit niet het geval is. Met deze verschillen in initieel opgelegde boetebedragen binnen feitcodes is rekening gehouden, doordat het rekenmodel werkt met het gewogen gemiddelde betaalbedrag per feitcode.

In beroep/verzet gaan

Indien boetes verhoogd of verlaagd worden, is het mogelijk dat overtreders vaker of minder vaak beroep (Mulderfeiten) of verzet (strafrechtfeiten) aan zullen tekenen. Om eventuele veranderende beroeps- en verzetspercentages bij gewijzigde boetebedragen in kaart te kunnen brengen, is in de data gekeken of de beroeps- en verzetspercentages afhangen van het boetebedrag. Uit deze analyse blijkt dat de hoogte van het boetebedrag voor een deel samenhangt met de mate waarin beroep of verzet wordt aangetekend, maar daarnaast hangt het ook sterk samen met het type feit.

Zo heeft in 2019 22% van het aantal overtreders van feit R301 (onnodig links rijden) beroep ingesteld. Het huidige boetebedrag voor dit feit is € 140,- het voorgestelde gewijzigde bedrag is € 210,-. In de dataset zijn de feiten geselecteerd die in 2019 minimaal 2.000 keer geregistreerd zijn en een huidig boetebedrag van rond de € 210,- hebben. Zeven feiten voldoen aan deze selectie: het gebruik van mobiele apparatuur en zes snelheidsovertredingen. Deze feiten hebben alle dus een hoger huidig boetebedrag dan feit R301, maar de beroepspercentages liggen met 4%-9% een stuk lager dan de 22%. Indien de boete voor feit R301 met € 70,- verhoogd wordt, is het niet aannemelijk dat overtreders hierna minder vaak in beroep gaan vergeleken met de huidige situatie. Kortom: de aard van het feit speelt nog los van het boetebedrag een rol bij de beslissing voor overtreders om wel of niet in beroep te gaan.

Voor snelheidsovertredingen in het algemeen geldt wel dat overtreders vaker in beroep of verzet gaan naarmate de boete hoger wordt. Dit effect is echter pas zichtbaar bij hogere boetes en bij lagere boetes varieert het beroepspercentage. In deze scenarioanalyse veranderen echter alleen de huidige boetebedragen van € 25,- tot € 80,- voor snelheidsovertredingen van 4 tot en met 9 kilometer per uur op autosnelwegen. Op basis van de data is geen sterke lineaire trend te achterhalen dat overtreders die een boete voor 9 km/u overschrijding vaker in beroep gaan dan overtreders die een boete voor 4 km/u ontvangen.

Kortom, op basis van de data kunnen geen inschattingen gedaan worden over veranderende beroeps- en verzetspercentages en het daarmee gepaard gaande veranderende betaalbedrag. Vandaar dat - in afstemming met de expertgroep - is gekozen om de onzekerheid rond de gedragsveranderingen weer te geven door een bandbreedte van 5% dan wel 20% voor de veranderende boeteontvangsten hanteren.

Recidive

Er moet een inschatting gemaakt worden van de nieuwe recidivecijfers als een deel van de snelheidsovertredingen naar het strafrecht wordt overgeheveld. In het strafrecht is er immers wel sprake van een recidiveregeling. Om deze inschatting te maken, hebben we gekeken naar de recidive op gepseudonimiseerd kenteken en op gepseudonimiseerd BSN. Het kenteken is altijd beschikbaar, maar geeft wel een vertekend beeld omdat dit niet altijd iets zegt over de bestuurder. Het BSN is minder vaak ingevuld (bijvoorbeeld omdat leaseauto's geregistreerd staan op naam van het leasebedrijf), maar geeft naar verwachting een iets betrouwbaarder beeld. Opgemerkt moet worden dat in Mulder het BSN bij een kentekenovertreding over het algemeen het BSN van de kentekenhouder is. Alleen bij staandehouding is

duidelijk wie de bestuurder is en is het BSN met zekerheid dat van de bestuurder. In beide gevallen is er dus sprake van een overschatting.

Overigens is de bepaalde recidive op kenteken of BSN wel bruikbaar voor het inschatten van de werklast. In principe zal bij elke zaak waar mogelijk sprake is van recidive, door het OM moeten worden beoordeeld of dat het geval is. We gebruiken daarom dat recidivepercentage om een inschatting te maken van het deel van de zaken dat langs het OM gaat. Dat doen we aan de hand van de toename van het verschil in het huidige recidivepercentage in strafrecht en het nieuwe percentage.

Het is eigenlijk niet goed mogelijk om een inschatting te maken van het daadwerkelijke recidivepercentage. Wel weten we op basis van de beschikbare gegevens de bovengrens en weten we dat de huidige recidive in het strafrecht op BSN rond de 5% bedraagt en op kenteken rond de 15%. Dat verschil wordt verklaard doordat in het strafrecht vaker wordt bepaald wie de bestuurder is. We schatten, op basis van de data, het recidivepercentage bij de twee varianten als volgt in:

- a. Bij de overheveling van alle snelheidsovertredingen boven de 20 km per uur hanteren we een percentage van 17% (stijging van 12%);
- b. Bij overheveling van alle snelheidsovertredingen op autosnelwegen boven de 30 km per uur hanteren we een recidivepercentage van 8% (stijging van 3%).

We vertalen de effecten door, bij het deel waar sprake is van recidive, de boete met 20% te verhogen (conform recidiveregeling). In de praktijk betekent het dan dat de boeteontvangsten naar verwachting met 3,5% en 1,6% verhoogd zullen gaan worden. Een relatief kleine aanpassing die ruim past binnen de bandbreedte van 20%.

Met betrekking tot de werklast voor het OM hanteren we de volgende aannames:

- a. Bij de overheveling van alle snelheidsovertredingen boven de 20 km per uur gaan 12 procentpunt meer zaken langs het OM voor een controle op mogelijke recidive (dit is de stijging van het percentage zaken waar op BSN mogelijk sprake is van recidive, het OM dient te beoordelen of hier daadwerkelijk sprake is van recidive);
- b. Bij overheveling van alle snelheidsovertredingen op autosnelwegen boven de 30 km per uur gaan 1,4 procentpunt meer zaken langs het OM voor een controle op mogelijke recidive.

Met betrekking tot de werklast voor de ZM hanteren we de volgende aannames:

- a. Bij de overheveling van alle snelheidsovertredingen boven de 20 km per uur krijgen 12 procentpunt meer zaken een dagvaarding vanwege recidive (dit is de stijging van het ingeschatte recidivepercentage zaken);
- b. Bij overheveling van alle snelheidsovertredingen op autosnelwegen boven de 30 km per uur krijgen 3 procentpunt meer zaken een dagvaarding vanwege recidive (dit is de stijging van het ingeschatte recidivepercentage zaken).

B. Uitgebreide resultaten

In de rapportage hebben we in de resultaten een bandbreedte laten zien om de onzekerheden rond de uitkomsten weer te geven. De tabellen in deze bijlage geven (ook) het midden tussen de ondergrens en de bovengrens van die bandbreedte weer. In de praktijk is het waarschijnlijker dat de resultaten in de buurt van het midden liggen dan bij de uiterste waarden, maar alle uitkomsten zijn mogelijk.

Feit	Boetebedrag		Veranderende boeteontvangsten		
	oud	nieuw	midden	ondergrens	bovengrens
Verlaging specifieke feiten					
rubriek 1a (diverse feitcodes)	€ 95	€ 70	- € 19,7 miljoen	- € 22,5 miljoen	- € 17,0 miljoen
"parkeren gehandicaptenplaats" (R402b/d)	€ 390	€ 300	- € 1,2 miljoen	- € 1,4 miljoen	- € 1,0 miljoen
"onnodig geluid" (R522)	€ 390	€ 240	- € 0,3 miljoen	- € 0,3 miljoen	- € 0,2 miljoen
<i>snelheidsovertreding 4 tot 10 km/u autosnelweg</i>					
- 5% verlaging boetebedrag	€ 25-79	€ 24-75	- € 3,0 miljoen	- € 5,8 miljoen	- € 0,1 miljoen
- 15% verlaging boetebedrag	€ 25-79	€ 21-67	- € 9,0 miljoen	- € 11,5 miljoen	- € 6,4 miljoen
- 25% verlaging boetebedrag	€ 25-79	€ 19- 59	- € 14,9 miljoen	- € 17,2 miljoen	- € 12,7 miljoen
bekeuringvrije boet op 130 km/u autosnelweg (VL001-003)	€ 12-22	€ 0	- € 1,8 miljoen	- € 1,8 miljoen	- € 1,8 miljoen
Verhoging specifieke feiten					
"gebruik mobiele apparatuur" (R545)	€ 240	€ 340	€ 12,1 miljoen	€ 10,1 miljoen	€ 14,2 miljoen
"dragen autogordels vervoer minderjarige" (diverse feitcodes)	€ 140	€ 210	€ 0,4 miljoen	€ 0,3 miljoen	€ 0,4 miljoen
"onnodig links rijden" (R301)	€ 140	€ 210	€ 0,4 miljoen	€ 0,3 miljoen	€ 0,4 miljoen
"signaleren anders dan toegestaan" (R419)	€ 95	€ 140	< €0,1 miljoen	< €0,1 miljoen	< €0,1 miljoen
Overhevelen feiten Wahv naar strafrecht					
"geen voorrang verlenen voorrangvoertuig" (R486)	€ 240	€ 340	< €0,1 miljoen	< €0,1 miljoen	< €0,1 miljoen
snelheidsovertredingen autosnelwegen vanaf 30 km/u	€ 297-431	n.v.t.	- € 1,3 miljoen	- € 2,8 miljoen	€ 0,1 miljoen
snelheidsovertredingen alle wegen vanaf 20 km/u	€ 174-432	n.v.t.	- € 10,4 miljoen	- € 22,3 miljoen	€ 1,5 miljoen
Overhevelen feiten strafrecht naar Wahv					
"roodkruisnegatie" (R610)	€ 240	n.v.t.	€ 0,7 miljoen	€ 0,2 miljoen	€ 1,2 miljoen

Tabel B1: Samenvatting van de gevolgen van het hoofdsenario op de boeteontvangsten

Feit	Veranderende werklasteffecten								
	CJIB			OM			ZM		
	midden	ondergrens	bovengrens	midden	ondergrens	bovengrens	midden	ondergrens	bovengrens
Verlaging specifieke feiten									
rubriek 1a (diverse feitcodes)	€ 0	- € 0,2 miljoen	€ 0,2 miljoen	€ 0	- € 0,1 miljoen	€ 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"parkeren gehandicaptenplaats" (R402b/d)	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"onnodig geluid" (R522)	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
sneldovertreding 4 tot 10 km/u autosnelweg	€ 0	- € 0,5 miljoen	€ 0,5 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
bekeuringvrije boete op 130 km/u autosnelweg (VL001-003)	- € 0,7 miljoen	- € 0,7 miljoen	- € 0,7 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
Verhoging specifieke feiten									
"gebruik mobiele apparatuur" (R545)	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"dragen autogordels vervoer minderjarige" (diverse feitcodes)	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"onnodig links rijden" (R301)	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"signaleren anders dan toegestaan" (R419)	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
Overhevelen feiten Wahv naar strafrecht									
"geen voorrang verlenen voorrangsvoertuig" (R486)	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
sneldovertredingen autosnelwegen vanaf 30 km/u	€ 0,9 miljoen	€ 0,7 miljoen	€ 1,1 miljoen	€ 1,1 miljoen	€ 0,9 miljoen	€ 1,3 miljoen	€ 2,0 miljoen	€ 1,6 miljoen	€ 2,4 miljoen
sneldovertredingen alle wegen vanaf 20 km/u	€ 9,5 miljoen	€ 7,2 miljoen	€ 11,7 miljoen	€ 16,2 miljoen	€ 12,8 miljoen	€ 19,5 miljoen	€ 38,5 miljoen	€ 30,8 miljoen	€ 46,2 miljoen
Overhevelen feiten strafrecht naar Wahv									
"roodkruisnegatie" (R610)	- € 0,3 miljoen	- € 0,4 miljoen	- € 0,3 miljoen	- € 0,3 miljoen	- € 0,3 miljoen	- € 0,3 miljoen	- € 0,9 miljoen	- € 0,8 miljoen	- € 1,1 miljoen

Tabel B2: Samenvatting van de gevolgen van het hoofdsenario op de werklust

Feit	Veranderende werklasteffecten		
	totaal CJIB, OM en ZM		
	midden	ondergrens	bovengrens
Verlaging specifieke feiten			
rubriek 1a (diverse feitcodes)	€ 0	- € 0,4 miljoen	€ 0,4 miljoen
"parkeren gehandicaptenplaats" (R402b/d)	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"onnodig geluid" (R522)	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
snelheidsovertreding 4 tot 10 km/u autosnelweg	< - € 0,1 miljoen	- € 0,6 miljoen	€ 0,4 miljoen
bekeuringvrije boete op 130 km/u autosnelweg (VL001-003)	- € 0,8 miljoen	- € 0,8 miljoen	- € 0,8 miljoen
Verhoging specifieke feiten			
"gebruik mobiele apparatuur" (R545)	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"dragen autogordels vervoer minderjarige" (diverse feitcodes)	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"onnodig links rijden" (R301)	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
"signaleren anders dan toegestaan" (R419)	€ 0	< - € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
Overhevelen feiten Wahv naar strafrecht			
"geen voorrang verlenen voorrangervoertuig" (R486)	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen	< € 0,1 miljoen
snelheidsovertredingen autosnelwegen vanaf 30 km/u	€ 4,0 miljoen	€ 3,2 miljoen	€ 4,9 miljoen
snelheidsovertredingen alle wegen vanaf 20 km/u	€ 64,1 miljoen	€ 50,8 miljoen	€ 77,5 miljoen
Overhevelen feiten strafrecht naar Wahv			
"roodkruisnegatie"(R610)	- € 1,6 miljoen	- € 1,4 miljoen	- € 1,8 miljoen

Tabel B3: Opgetelde gevolgen van het hoofdscenario op de werklast