

## **Samenvatting - Verzekeringsplicht motorvoertuigen; Evaluatie vermuldering WAM art 30 lid 2**

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

### **Achtergrond**

02 Tot medio 2011 controleerde de Dienst voor Wegverkeer (RDW) steekproefsgewijs of er sprake was van een overtreding, door middel van bestandsvergelijking tussen het Centraal Register WAM en het kentekenregister. Als de RDW constateerde dat er sprake was van het ontbreken van een verzekering en de kentekenhouder vervolgens niet kon aantonen toch verzekerd te zijn geweest op de controledatum, dan werd de boete via het strafrecht afgehandeld. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) stuurde namens het OM een transactievoorstel (met een acceptgiro). Als in reactie op dit transactievoorstel niet werd betaald, bracht het OM de zaak aan bij de Kantonrechter. Door het grote aantal overtreders (243.000 onverzekerde voertuigen 1)) en de beperkte zittingscapaciteit bij de kantonrechter was handhaving van het wetsartikel slechts gedeeltelijk mogelijk (jaarlijks 63.500 gehandhaafde overtredingen 2)).

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

### **Doel en aanpak van de evaluatie**

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

05 Het doel van de evaluatie is te onderzoeken:

- a. In hoeverre het onderbrengen van artikel 30 van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorvoertuigen (WAM) onder de Wahv heeft geleid tot het bereiken van de gestelde doelen;
- b. In hoeverre en in welke mate zich (schadelijke) neveneffecten voordoen voor diverse betrokkenen;
- c. Met welke verbeteringen eventueel op efficiënte wijze het aantal onverzekerde motorvoertuigen verder teruggebracht kan worden en schade door neveneffecten (indien deze zich voordoen) kan worden beperkt.

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

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

06 Met het oog op deze doelstelling zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- a. Kwalitatieve onderzoeksmethoden:
  - i. Deskresearch: het bestuderen van relevante wetgeving en andere artikelen over dit onderwerp;
  - ii. Interviews: het voeren van een aantal semigestructureerde interviews met betrokken ketenpartners;
  - iii. Groepsbijeenkomst: in een groepsbijeenkomst zijn de verbetermogelijkheden besproken met de verschillende ketenpartners;
- b. Kwantitatieve onderzoeksmethoden:
  - i. Gegevensanalyse: gegevens van het CJIB en de RDW zijn gekoppeld en geanalyseerd om inzicht te krijgen in de kenmerken van de onverzekerden en hun betaalgedrag. Deze worden ook vergeleken met geregistreerde kentekens in het algemeen (op basis van het kentekenregister) en de overige Mulderboetes (op basis van het statistisch jaarboek van het CJIB);
  - ii. Segmentatiestudie om vast te stellen of er relevante groepen van onverzekerden te identificeren zijn binnen de doelpopulatie in relatie tot het betalingsgedrag en de kans op een vervolgstatering.

## Bevindingen

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

### *De doelstelling van de vermindering is bereikt*

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

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

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

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

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

*Resterende onverzekerden vormen opvallende groep die inspanning vraagt*

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

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

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

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

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

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

*Risicogroepen zijn identificeerbaar voor constatering en betalingsgedrag*

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

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

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

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

- a. Personen met openstaande boetes of straffen in de registers van het CJIB;
  - b. Bromfietsen;
  - c. Personen die reeds meerdere WAM-constateringen of boetes hebben ontvangen;
- De kans op vervolgonconstatering is in het bijzonder hoog wanneer een combinatie van bovenstaande kenmerken aanwezig is.

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

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

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

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

*Het onderzoek biedt suggesties voor de toekomst*

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

- a. Heroverweging van de strafrechtelijke afdoening voor de afdoening van artikel 30 lid 2 van de WAM. Een dergelijke heroverweging is ook in lijn is met uitspraken van de minister in de Tweede Kamer voorafgaand aan de vermuldering 3). Het aantal onverzekerde voertuigen is sterk gedaald en tegelijk resteert een groep waarin in hoge mate sprake is van herhaalde constatering en een problematisch inningstraject van de opgelegde boete. In het strafrecht is weging van de persoonlijke omstandigheden mogelijk en kan als alternatief voor een boete bijvoorbeeld een taakstraf of een vrijheidsstraf worden opgelegd. Invulling hiervan vergt nader onderzoek naar de mogelijkheden, beperkingen en consequenties van strafrechtelijke afdoening voor alle constateringen, enkel de

herhaalde constatering van specifieke risicogroepen. Hierbij is het van belang het bredere perspectief van ontwikkelingen rond de OM strafbeschikking, en een progressief boetestelsel in ogenschouw te nemen;

b. Verkennen en verder vormgeven van een gedifferentieerde aanpak in de constatering en afdoening van overtredingen. Persoonlijk contact bij risicogroepen (met herhaalde constatering en/of nog openstaande sancties) kan helpen om problemen op te sporen en op te lossen. Van belang is dat bij het persoonlijk contact ook daadwerkelijk een gedifferentieerde aanpak geleverd kan worden;

c. Voorkomen van nieuwe instroom van onverzekerde voertuigen. Bij tenaamstelling en (verlopen van) schorsing kan mogelijk een directe koppeling worden gemaakt met de verzekeraars, zodat dit door de kentekenhouder niet vergeten kan worden. De informatie positie van de RDW kan worden verbeterd met betrekking tot de status en uitkomst van eerdere boetes en een verplichtingssignaal op basis van openstaande zaken bij het CJIB. Meer informatie kan een differentiatie in aanpak richting geven en onnodige stapeling van boetes voorkomen;

d. Onderzoek uitvoeren naar het perspectief van de burger. Beter inzicht in de doelgroep is van belang om de handhaving te optimaliseren en een gedifferentieerde aanpak verder vorm te geven. Voor een deel van de doelgroep lijkt de huidige wijze van handhaving in beperkte mate effectief en kan individuele problematiek juist verergeren;

e. Voor een deel van de doelgroep wordt achterliggende schuldenproblematiek gesignaleerd waarvan zowel de oorzaak als de oplossing grotendeels buiten de handhavingsketen ligt. Het is van belang schuldenproblematiek als maatschappelijk probleem te adresseren en de ontwikkelingen daarin mee te nemen in de optimalisatie van de handhaving van de verzekeringsplicht en het vormgeven van differentiatie daarbinnen. Dit kan bijvoorbeeld door betrokkenen actief te wijzen op schuldhelpverlening of in voorkomende gevallen kan de Officier van Justitie onderbewindstelling vorderen;

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