

# Effectiviteit inzet dwangmiddelen, in het bijzonder buiten gebruik stellen van voertuigen

rapportnr. 1406

juni 2017





# Effectiviteit inzet dwang- middelen, in het bijzonder buiten gebruik stellen van voertuigen

Drs. P.J.M. Wilms  
Dr. mr A.G. Mein

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Veiligheid en  
Justitie/WODC

Den Haag, juni 2017

 Rapport nr. 1406

© 2017 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrecht voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

# Inhoud

Samenvatting	6	
Summary	13	
Description of the BGS process	15	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>19</b>
1.1	Problematiek buitengebruikstelling voertuigen	19
1.2	Leeswijzer	24
<b>2</b>	<b>Probleemstelling en onderzoeksaanpak</b>	<b>25</b>
2.1	Doelstelling en probleemstelling	25
2.2	Aanpak	26
<b>3</b>	<b>Het BGS-proces ontleed</b>	<b>30</b>
3.1	Beschrijving werkproces BGS	30
3.2	Het BGS-proces in cijfers	39
3.3	Conclusies	44
<b>4</b>	<b>Analyse verbetermaatregelen korte termijn</b>	<b>46</b>
4.1	Overzicht vijftien kortetermijnmaatregelen	46
4.2	Verbetering ketencommunicatie	50
4.3	Actief voorkomen van (meer) boetes	54
4.4	Meer persoonsgericht werken	60
4.5	Logistiek van het proces vereenvoudigen	63
4.6	Alternatieven voor de uitvoering van BGS	69
4.7	Conclusies	76
<b>5</b>	<b>Suggesties inzet dwangmiddelen</b>	<b>80</b>
5.1	Inleiding	80
5.2	Het kwadrantenmodel	81
5.3	Algemene uitgangspunten	82
5.4	Mogelijke alternatieve maatregelen en werkwijzen	85
<b>Bijlage 1</b>	<b>Geraadpleegde experts</b>	<b>88</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Begeleidingscommissie</b>	<b>89</b>

# Samenvatting

## Achtergrond

Vanaf 1994 worden de meeste verkeersovertredingen in Nederland afgehandeld binnen de Wet Administratieve Handhaving Verkeersovertredingen (Wahv, Wet Mulder). Het strafrecht wordt daarbij niet meer toegepast. Bij niet tijdige of niet volledige betaling voorziet de wet in een aantal maatregelen om de betrokkene te bewegen de sanctie alsnog te betalen. De buitengebruikstelling (BGS) van een voertuig is een van de dwangmiddelen om de betaling van de boete te stimuleren nadat andere fases (inningsfase en verhaalfase) zijn doorlopen en betaling nog niet heeft plaatsgevonden. Buitengebruikstelling geschiedt voor maximaal vier weken. Indien de sanctie niet betaald wordt, kan de auto op kosten van betrokkene in bewaring worden genomen. Als na twaalf weken de kosten van de buitengebruikstelling niet zijn voldaan, wordt de eigenaar geacht zijn eigendomsrecht te hebben prijsgegeven en kan de auto worden verkocht.

Met ingang van 1 juli 2011 is de werkingssfeer van de Wahv verbreed. Op die datum is artikel 30 lid 2 van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen (WAM) onder de Wahv gebracht, waardoor het overtreden van de verzekeringsplicht bestuursrechtelijk wordt afgedaan. Dit wordt de verMuldering van de WAM genoemd.<sup>1</sup> Niet langer krijgt een bezitter van een onverzekerd voertuig een transactie aangeboden en wordt hij gedagvaard voor de kantonrechter als betaling uitblijft. Doelstelling van deze “verMuldering” van de WAM is dat de strafrechten wordt ontlast en dat tegelijkertijd mede door een verhoging van het aantal controles en van de sanctiebedragen het aantal onverzekerde voertuigen afneemt.

## Aanleiding onderzoek effectiviteit BGS

Geconstateerd kan worden dat het aantal onverzekerde voertuigen na 2011 drastisch is verminderd, van 240.000 voertuigen in 2011 naar een niveau van 40.000-50.000 voertuigen in 2015. Dit resultaat is bereikt met een extra inzet van politie, Domeinen, RDW en DJI in de dwangfase. De verMuldering van de WAM maakt vooral bij de buitengebruikstelling een reeds langer bestaande problematiek scherper zichtbaar. Een minderheid van de BGS-opdrachten leidt daadwerkelijk tot buitengebruikstelling of tot betaling van de sanctie. Bedroeg het aandeel van

---

<sup>1</sup> Waar in dit rapport wordt gesproken over de verMuldering van de WAM, WAM of WAM 30 wordt bedoeld op artikel 30 lid 2 van de WAM. 30 lid 4 WAM valt nog steeds onder het strafrecht.

deze zgn. positieve afdoeningen in 2010 35% van de totale BGS-opdrachten in de Wahv, in 2015 is dit gedaald tot 23%.

De bewindslieden van het Ministerie van Veiligheid en Justitie hebben in 2015 aan de Tweede Kamer toegezegd dat er inzicht moet komen in de verbeteringen van de effectiviteit van het dwangmiddel buiten gebruik stellen van voertuigen. In vervolg op deze toezegging heeft het Coördinerend Beraad, waarin zijn vertegenwoordigd het ministerie van V&J, Politie, OM, CJIB en JustID besloten vijftien oplossingsrichtingen voor de korte termijn nader te laten onderzoeken. Daarnaast heeft het Coördinerend Beraad besloten tot een onderzoek naar de toekomstbestendige inzet van dwangmiddelen.

Het WODC heeft aan APE Public Economics bv gevraagd beide onderzoeken uit te voeren.

## Probleemstelling

### *Analyse kortetermijnmaatregelen*

1. Op welk deel van het BGS-proces grijpen de voorgestelde verbetermaatregelen in en is het (in theorie) aannemelijk dat deze bijdragen aan het verbeteren van de directe BGS-doelen: een zo groot mogelijk aantal opdrachten BGS zo spoedig mogelijk positief afdoen waarbij onder positief wordt verstaan “geïnd” of “daadwerkelijke BGS toegepast”?
2. Wat zijn mogelijke neveneffecten van de voorgestelde maatregelen?
3. Hoe zal de instroom, doorstroom en uitstroom van zaken door de keten veranderen na het invoeren van deze maatregel?
4. Wat zijn de kosten van de maatregel en hoe verhouden deze zich tot de baten?
5. Welke van de vijftien door het ministerie van Veiligheid en Justitie geformuleerde maatregelen zijn het waard om ingevoerd te worden, gelet op de doelen, extra kosten en kwalijke neveneffecten?

### *Toekomstbestendige inzet dwangmiddelen*

6. Is de manier waarop dwangmiddelen (en verhaal) nu worden ingezet door de partners in de keten voldoende effectief? Zo nee, waar doen zich de knelpunten voor?
7. Welke aanpassingen en alternatieven in de dwangfase zouden - gegeven het kwadrantenmodel bijdragen aan het beter functioneren van de keten? (denk bijvoorbeeld aan de volgorde van inzet voor diverse doelgroepen)
8. Welke organisatie kan welk dwanginstrument het best (conform de ketendoelen) uitvoeren?

## Aanpak

### Analyse kortetermijnmaatregelen

Om te achterhalen of de BGS effectiever ingezet kan worden, moet voor elk van de vijftien beschreven maatregelen worden bepaald hoe ze in de bestaande uitvoeringsstructuur passen en welk effect zij hebben op de uitvoering van de BGS. Daartoe zijn drie onderzoekstappen gezet:

1. Beschrijving ketenwerkproces BGS;
2. Cijfermatige analyse van het BGS-proces;
3. Analyse en beoordeling verbetermaatregelen.

### Toekomstbestendige inzet van dwangmiddelen

In dit deel van het onderzoek dragen wij bouwstenen aan voor alternatieve benaderingen van de problematiek in de dwangfase. Het gaat dan om aanpassingen in het bestaande systeem en om nieuwe instrumenten (op maat). Hiertoe zijn vraaggesprekken gevoerd met de verschillende actoren in de keten. Daarnaast is een expertmeeting met deskundigen uit de (rechts)wetenschap en praktijk georganiseerd om de voorlopige benaderingen te beproeven en doordenken.

## Beschrijving ketenwerkproces BGS

Buitengebruikstelling is een van de dwangmiddelen die worden ingezet nadat de verhaal- en de inningsfase zonder succes zijn doorlopen. Het ketenwerkproces BGS, van de beoordeling van het opleggen tot de melding van de beëindiging, is in te delen in vier fasen:

1. Beoordeling en executie;
2. Betaling naar aanleiding van de brief 'Waarschuwing ter voorkoming buitengebruikstelling' (WTVB);
3. Uitvoering BGS;
4. Taxatie en verkoop voertuig.

## Het BGS-proces in cijfers

In de initiële inningsfase vormen WAM30-zaken slechts een zeer gering aandeel (2%) van de totale Wahv-instroom. Omdat het inningspercentage van WAM30-zaken beduidend lager is in vergelijking met andere Wahv-zaken neemt het aandeel WAM30-zaken in de BGS-fase fors toe tot gemiddeld 25% over de afgelopen jaren. BGS-opdrachten kennen een relatief lange doorlooptijd, een geringe doorstroom en een lage positieve afdoening. In gemiddeld 20% van de BGS-opdrachten vindt betaling plaats. Daarenboven leidt een zeer beperkt aantal BGS-opdrachten daadwerkelijk tot een buitengebruikstelling (4%). Het merendeel van

de BGS-opdrachten (circa 60%) blijkt niet uitvoerbaar omdat betrokkene niet in het bezit van het voertuig is dan wel behoort tot de categorie “wel ingeschreven, niet woonachtig”.

Van de daadwerkelijk buitengebruik gestelde voertuigen wordt 67% naar Domeinen gesleept. Het overgrote deel van deze voertuigen wordt vanwege een lage taxatiewaarde vernietigd.

Het merendeel van de kosten voor buitengebruikstelling worden veroorzaakt door de inzet van de politie (opsporen en verwijderen van voertuigen). Op basis van een totale jaarlijkse instroom van 200.000 uitvoeringsopdrachten BGS wordt geraamd dat de hiermee gemoeide kosten op het niveau van de politie per jaar € 29,5 mln. bedragen. Naar schatting komt hiervan circa € 7,5 mln. voor rekening van BGS-opdrachten uit hoofde van de WAM.

## Analyse verbetermaatregelen korte termijn

Vertegenwoordigers van het ministerie van V&J, de politie, het CJIB, de RDW en DRZ hebben in 2015 een knelpuntenanalyse opgesteld waaruit vijftien verbetermaatregelen voor de BGS voortvloeien.

### *Ketencommunicatie verbeteren*

1. De Centrale Voorziening Executieopdrachten (CVE) voorziet in de persoonsgerichte executieopdrachten aan de politie, via E&S<sup>2</sup>.
2. Communicatie burger met RDW en politie met RDW.

### *Actief voorkomen van (meer) boetes*

3. Van naam halen van kentekens (ongeldigverklaring) wanneer betrokkene niet meer over het voertuig beschikt (voorkomt nieuwe zaken).
4. Na 28 dagen stalling (de start bij Domeinen) het voertuig schorsen om te voorkomen dat registercontrole tijdens BGS doorloopt, de boete verder oploopt en de te naam gestelde opnieuw geverbaliseerd kan worden.
5. (Gunstige) afgifte van de auto door politie of Domeinen mogelijk maken wanneer de onverzekerde alsnog zorgdraagt voor een verzekering.

### *Meer persoonsgericht werken*

6. CJIB zou BGS-opdrachten waarbij politie een niet-bestaand adres heeft gevonden, niet direct opnieuw moeten aanbieden aan politie.
7. Betalen in termijnen mogelijk maken in de dwangfase voor gesignaleerden die wel willen, maar niet in één keer kunnen betalen (en geen auto meer hebben).

---

<sup>2</sup> Executie en Signalering: modaliteit van politie waarlangs alle executie-opdrachten van het Administratie- en Informatie Centrum voor de Executie aan politie worden gezonden.

### *Logistiek versimpelen*

8. Bij samenloop met prioritair beslagrecht van Belastingdienst: voertuig direct afslepen naar stalling (Domeinen, zie oplossingsrichting 14) zodat Belastingdienst daar beslag kan leggen.
9. DRZ en politie kunnen, voordat een auto wordt meegegeven aan de betalende gesignaleerde, via het CJIB nagaan of nog andere vorderingen openstaan, zoals beslag van belastingdienst.
10. De wielklem kan BGS vervangen, in die zin dat met een wielklem een voertuig ook buiten gebruik gesteld kan worden (art 29, lid 2 Wahv).
11. Auto's met een verwachte lage waarde na BGS direct taxeren in plaats van taxeren na 28 dagen stalling.

### *Alternatieven bij uitvoering BGS*

12. Om de trefkans te vergroten alle BGS-opdrachten met bekend kenteken opnemen in de ANPR-controles en daarbij samen optrekken met onder andere Belastingdienst.
13. Landelijke uitrol 'Brief van dichtbij' om betalingsbereidheid te vergroten.
14. Administratieve taken van politie ten aanzien van BGS verlichten door die over te brengen naar het Administratie- en Informatie Centrum voor de Executie als coördinator in de uitvoering van BGS.
15. Anderen dan de politie (bijv. de deurwaarder) BGS in laten zetten afhankelijk van de omstandigheid van betrokkene. Ook om te voorkomen dat deurwaarder en politie volgtijdelijk een vergelijkbare actie uitvoeren.

Van deze oplossingsrichtingen wordt verondersteld dat zij bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van de BGS: een zo hoog mogelijk aantal opdrachten BGS zo snel mogelijk positief afdoen. De reikwijdte van de vijftien verbetermaatregelen is niet in alle gevallen dezelfde. Sommige maatregelen hebben uitsluitend betrekking op WAM30-zaken, andere gelden voor alle Wahv-zaken, weer andere raken de gehele uitvoeringspraktijk van de politie. Ook lopen de maatregelen uiteen in aangrijpingspunt per fase. De meeste maatregelen grijpen vooral aan bij de BGS in de dwangfase. Een aantal heeft een ruimere werking en grijpt ook aan andere fasen. Tenslotte zijn er verschillen in de beoogde doelgroep. Gegeven deze verschillen in reikwijdte, aangrijpingspunt en doelgroep vergt een analyse van de effectiviteit van de maatregelen een zeer gedetailleerd beeld van de kosten en doorlooptijden van de werkprocessen in de dwangfase. In de loop van het onderzoek is evenwel gebleken dat de hiervoor benodigde zeer verfijnde data niet in die mate beschikbaar blijken. Voor alle fasen in de executieketen geldt dat het zeer problematisch is de kosten op zaaksniveau of per processtap inzichtelijk te maken. Daarbij speelt ook mee dat sinds 2015 een groot aantal andere maatregelen is ontwikkeld, vooral gericht op een meer persoonlijke benadering en maatschappe-

lijk verantwoord incasseren. Deze zijn weliswaar in eerste instantie vaak vooral gericht op de innings- en verhaalfase, maar werken ook door op de instroom, doorstroom en uitstroom van de dwangfase.

Toch kan zeker in kwalitatieve zin een beoordeling worden gegeven van de maatregelen. We weten dat een groot deel van de kosten in de BGS-fase met name neerslaan bij Politie en Domeinen. Met name maatregelen met een brede reikwijdte die aangrijpen bij werkprocessen met een grote betrokkenheid van de politie en/of Domeinen zullen potentieel effectief zijn.

De analyse laat zien dat niet alle maatregelen daadwerkelijk op korte termijn zijn in te voeren. Voor een aantal maatregelen is een langere invoeringstermijn nodig bijv. omdat wetswijziging onontkoombaar is. Een beperkt deel van de maatregelen richt zich uitsluitend op overtredingen vanwege bezit van een onverzekerd voertuig (WAM 30). Het merendeel van de maatregelen raakt de gehele Wahv-doelgroep.

Het potentieel effect van de maatregelen op positieve afdoeningen is groter naarmate de reikwijdte ruimer (Wahv-breed) is, naarmate een groter deel van de BGS-instroom wordt bereikt (eerste fasen van het BGS-proces) en naarmate aangegrepen wordt bij de doelgroepen die nu met de BGS-opdrachten niet worden bereikt (niet in bezit voertuig, wel ingeschreven niet woonachtig). De analyse laat zien dat slechts een klein gedeelte van de maatregelen dit potentieel heeft.

Dat wil overigens niet zeggen dat de overige maatregelen geen betekenis hebben. Een aantal maatregelen verlaagt de instroom in de BGS-fase en/of bevordert de doorstroom in de BGS-fase. De efficiency van het BGS-proces is daarmee gediend.

## **Bouwstenen lange termijn**

Bij het formuleren van suggesties voor de inning van administratieve sancties is het zogenoemde kwadrantenmodel als referentiekader gehanteerd.

Het kwadrantenmodel is een door het CJIB gehanteerd algemeen theoretisch denkmodel voor de inning van financiële sancties. Onderscheid wordt gemaakt naar type debiteur bij het treffen van maatregelen om financiële sancties te innen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het niet kunnen en niet willen betalen van de financiële sanctie. Door deze variabelen tegen elkaar af te zetten ontstaat een kwadrant. Binnen dit kwadrant vertoont elk type debiteur een ander betaalgedrag. Op basis van het model kent elk type debiteur een eigen aanpak door de overheid op maat, variërend van stimuleren en ondersteunen tot feitelijk afdwingen, afhankelijk van zijn positie in één van de kwadranten.

Ten behoeve van de formulering van suggesties is allereerst een aantal uitgangspunten geformuleerd. Voor de inning van financiële sancties als zodanig geldt het uitgangspunt: een openstaande sanctie wordt gewoon betaald, echter op een wijze die zowel doeltreffend en doelmatig als zorgvuldig en evenwichtig is. Vervol-

gens is in tweede instantie een aantal suggesties per kwadrant aangedragen voor werkwijzen voor de inning van administratieve sancties.

- Eerste kwadrant (wel willen/wel kunnen): Voor deze groep zou het betaal-gemak kunnen worden verbeterd, bijvoorbeeld door het verruimen van de betaalmogelijkheden (mobiel) en het verder verbeteren van de informatievoorziening over het betalen van administratieve sancties via een burgerportaal bij het CJIB. Daarnaast kan de effectiviteit in het eerste kwadrant worden bevorderd door systematisch na te gaan of de verzonden beschikking is aangekomen op het juiste adres.
- Tweede kwadrant (wel willen/niet kunnen): In dit kwadrant staat persoonsgerichte ondersteuning centraal, het inspelen op de welwillendheid en het (stap voor stap) wegnemen van de betalingsonmacht. Idealiter gebeurt dit zo vroeg mogelijk in de inningsfase, waardoor deze zaken niet doorstromen naar de verhaal- en dwangfase.
- Derde kwadrant (niet willen/wel kunnen): In dit kwadrant staat strikte handhaving centraal, het feitelijk afdwingen van betaling van de administratieve sanctie om de onwil te doorbreken. Dat is ook gerechtvaardigd, nu het de rest-categorie betreft van onwelwillenden.
- Vierde kwadrant (niet willen/niet kunnen): In dit kwadrant gaat het in eerste instantie om het wegnemen van de betalingsonmacht, net als in het tweede kwadrant (wel willen/niet kunnen). Blijven betrokkenen vervolgens bij hun weigering om te betalen, dan volgt een harde benadering als in het derde kwadrant (niet willen/wel kunnen).

# Summary

## Background

From 1994 onwards most traffic violations in the Netherlands are settled under the Administrative Enforcement of Traffic Regulations (*Wet Administrative Handhaving Verkeersovertredingen*, hereafter: Wahv), rendering criminal law in many cases obsolete. In the event of non- or incomplete payment of sanctions the Act provides a number of measures for the coercion of those involved to complete payment. One of these consists of decommissioning a vehicle (*buiten-gebruikstelling* or BGS) in order to stimulate payment of a sanction, if other measures (in the collection- or recovery-phase) have been exploited to no result.

As of July 1st, 2011 the scope of Wahv has been widened. On that date article 30, clause 2 of the of the Civil Liability Insurance (Motor Vehicles) Act (*Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen*, hereafter: WAM) was placed under the Wahv, thus placing violations of the obligation to insure vehicles under administrative enforcement also. This has been termed “verMuldering” (‘Mulderization’) of WAM. The objective is to lighten the burden on the criminal justice system and at the same time, through increased checks and heavier sanctions, reducing the amount of uninsured vehicles.

## Motivation

The number of uninsured vehicles has gone down drastically after 2011, dropping from 240.000 vehicles in 2011 to approximately 40.000-50.000 vehicles in 2015. The ‘Mulderization’ of WAM has exposed and exacerbated preexisting issues, regarding the decommissioning of vehicles (BGS) especially. A minority of orders given actually lead to vehicles being taken out of operation or payment of the relevant sanction. In 2010 35% of BGS-orders produced one of these (positive) results, opposed to 23% in 2015.

The governing entities of the Ministry of Security and Justice vowed to parliament in 2015 to ensure greater insight into the effectiveness of decommissioning vehicles as a measure of coercion. As a result the WODC has requested APE to research fifteen possible short-term solutions and make suggestions regarding more durable means of coercion.

## Problem definition

### *Analysis short-term measures*

1. Which aspects of the BGS-process do the suggested improvement measures influence and are they likely to contribute to the attainment of the goals regarding the decommissioning of vehicles, namely successfully processing as many orders as quickly as possible to a positive result? Positive result in this respect meaning either payment of the relevant sanctions or the BGS-orders being carried out in practice.
2. Wat are the possible side-effects of the proposed measures?
3. How will changing the measure affect the chain and its input, throughput and output of cases?
4. What are the costs involved in the measure and how do they compare to the benefits?
5. Which of the fifteen measures suggested by the Ministry of Security and Justice are worth implementing, taking into account the stated goals, additional costs and possible undesirable side-effects?

### *Implementation of durable means of coercion*

6. Is the implementation of means of coercion (and recovery) as currently done by those involved adequately efficient? If not, what are the main bottlenecks or stumbling points?
7. What adjustments and alternatives would contribute to the improved functioning of the process in the phase of coercion, given the quadrant model? (for instance, in the order of actions taken for different target groups)
8. Which organization is best equipped to execute which measure of coercion (in accordance with the aforementioned goals)?

## Approach

### **Analysis of short-term measures**

In order to determine whether BGS can be used more efficiently, the way in which the suggested measures fit into the existing structure must first be examined, as well as the possible effects they may have on the execution of BGS-orders. Three stages of research have been set out to that effect:

1. Description of the BGS-process;
2. Quantitative analysis of the BGS-process;
3. Analysis and evaluation of improvement measures.

### **Implementation of durable means of coercion**

This part of the research means to distinguish the foundations of alternate approaches to the issues of the phase of coercion. This regards both adjustments to

the existing system as well as new (tailor-made) instruments. In order to do so interviews have been conducted with the different actors of the chain. An expert meeting has also been held with experts in law and experts from the practical field, to incorporate their thoughts on preliminary approaches.

## Description of the BGS process

BGS, the decommissioning of a vehicle as a coercive measure, is put into action after the collection- and recovery-phase have failed to achieve compliance. It is possible to set out the process and the successive steps of action into four phases:

1. Assessment and order;
2. Payment after receiving the letter 'Warning for the prevention of BGS';
3. Execution of BGS;
4. Taxation and sale vehicle.

## The BGS-process in numbers

In the initial collection-phase the cases concerning uninsured vehicles (WAM-30) only make up 2% of the total Wahv-input. Because the collection ratio of these cases is a lot lower in comparison to other cases that fall under Wahv, they have made up on average 25% of cases falling under Wahv that reach the BGS-phase in the past few years. BGS-orders tend to run for a relatively long period of time, have little throughput and a low rate of successful completion. On average 20% of cases result in payment. Moreover, very few BGS-orders lead to the actual taking out of operation of the relevant vehicle (4%). In practice, the majority of BGS-orders (about 60%) turns out not to be enforceable due to those involved not being in possession of the vehicle in question or not living where they are registered. Of the decommissioned vehicles, 67% is towed to 'Domeinen' (State Property Department). The vast majority of these vehicles is subsequently destroyed, as their estimated value is low.

Most of the costs the BGS-process incurs are caused by the police work needed in order to find and remove vehicles. An input of 200.000 BGS-orders per year incurs €29,5 million in costs for the police. An estimated €7,5 million of these costs are due to BGS-orders given under WAM (concerning uninsured vehicles).

## Analysis short-term improvement measures

A bottleneck analysis from 2015 provides fifteen improvement measures for the BGS. These can be grouped into five categories:

1. Improving communication throughout the chain
2. Actively preventing (an increase of) sanctions

3. A more personalized approach
4. Simplifying logistics
5. Alternatives in executing BGS

Solutions in these categories are thought to contribute to increasing the effectiveness of the BGS, completing as many orders as quickly as possible to a positive result. The scope of the fifteen measures differs. Some measures target only WAM30-cases, others apply to all Wahv-cases and yet others target the entire process as carried out by the police. The measures also differ as to where, in what phase, they come into effect. Most measures target the coercion-phase of BGS. Others are oriented more broadly and also affect other phases of the process. Finally, the measures differ regarding their target population. Given these differences in scope, points of engagement and target population, an analysis of the effectiveness of the measures requires a very detailed image of the costs and running-time of the processes executed in the coercion-phase. During the research-process it has become apparent that the extensive data necessary for creating this image is not available to a sufficient amount. For all phases in the chain of execution the costs per case or step of the process have proven difficult to define.

In this respect the development from 2015 onwards of a large number of other measures, aimed at a more personalized approach and socially responsible collection of sanctions, has been of influence. These are primarily aimed at the collection- and recovery-phases, but their effects do influence the input, throughput and output of the coercion-phase.

It is possible, however, to assess the proposed measures by using a qualitative method. It has been determined that the majority of costs in the BGS-phase fall to the police and the State Property Department. Especially measures with a broad scope, targeting the processes regarding execution as done by mostly the police and State Property Department, will therefore be potentially effective.

The analysis shows that not all measures are suitable for implementation in the short-term. Some measures require a longer implementation period, for instance because a change in legislation is necessary. A limited number of the measures targets violations caused by owning an uninsured vehicle (WAM30). Most of the measures target the Wahv in its entirety.

The potential effect the measures could have on positive results is larger as the scope is wider (including Wahv entirely), as a larger portion of BGS-input is reached (the initial phases of the BGS-process) and as more target populations are included that are currently out of reach (such as those not in possession of the vehicle or that are registered at another address). The analysis shows that only a limited number of measures has this potential.

This does not mean to say that the other measures do not carry meaning. Some of the measures would have a lowering effect on BGS-input and/or would stimulate throughput in the BGS-phase. This serves the efficiency of the BGS-process.

### Durable means of coercion

In formulating suggestions for the collection of administrative sanctions a so-called quadrant model has been used for reference. The quadrant model is a theoretical model for the collection of financial sanctions used by the CJIB (Central Judicial Collection Agency). A distinction is made between types of debtors when implementing measures for the collection of financial sanctions. The distinction is made whether someone is unable or unwilling to pay the sanction. These are placed as variables opposite one another, thus forming the quadrant. Inside the quadrant the different types of debtor exhibit different behavior regarding payment. Based on the model every type of debtor is dealt with differently by the authorities, the approach tailor-made to his or her situation. This can range from stimulation and support to coercion, depending on the debtor's position in the quadrant model.

For the purpose of formulating suggestions, a few exit points are set out first. For the collection of financial sanctions the following point of reference has been adopted: financial sanctions are to be paid, yet in a way that is effective and appropriate, as well as accurate and well-balanced. Subsequently, a number of suggestions are made for the collection of administrative sanctions for each quadrant.

- First quadrant (willing/able): For this group the payment method could be improved, for example by expanding the options available for payment to include mobile payments and improving the information services on paying administrative sanctions through a portal for citizens at the CJIB. The effectiveness in this quadrant could also be improved by systematic checks on whether sent decrees have arrived at the proper address.
- Second quadrant (willing/unable): In this quadrant personalized support is the key point, leaning into the willingness to pay and (step by step) removing the inability to pay. Ideally this would happen as early as possible in the collection-phase, stopping these cases from advancing to the recovery- and coercion-phases.
- Third quadrant (unwilling/able): This quadrant centers around strict enforcement, actual coercion to ensure payment of administrative sanctions in order to break down the unwillingness. This is justified, as this quadrant consists solely of the remainder of unwilling subjects.
- Fourth quadrant (unwilling/unable): Firstly this quadrant centers around removing the inability to pay, just as in the second quadrant (willing/unable). If

those involved subsequently continue to refuse payment, the same, hardline, approach as in the third quadrant follows.

# 1 Inleiding

## 1.1 Problematiek buitengebruikstelling voertuigen

### 1.1.1 Wahv en buitengebruikstelling

Het merendeel van de verkeersovertredingen wordt in Nederland vanaf 1994 afgehandeld binnen de Wet Administratieve Handhaving Verkeersovertredingen (Wahv, Wet Mulder). Het strafrecht wordt daarbij niet meer toegepast. Als een burger een administratieve sanctie in het kader van de Wahv krijgt opgelegd maar niet, niet tijdig of niet volledig betaalt dan voorziet de wet in een aantal maatregelen om de betrokkene te bewegen de sanctie alsnog te betalen. Allereerst voorziet de wet in diverse verhogingen van de oorspronkelijke sanctie. Vervolgens is verhaal *zonder* of verhaal *met* dwangbevel door de officier van justitie mogelijk. Als de boete na de verhaalfase nog niet is voldaan dan kan het rijbewijs van betrokkene worden ingenomen voor vier weken en vervolgens kan de auto buiten gebruik gesteld worden voor een periode van vier weken. Daarna staat de mogelijkheid open de betrokkene te gijzelen na voorafgaande machtiging van de kantonrechter.

De buitengebruikstelling (BGS) is een van de dwangmiddelen die wordt ingezet om de betaling van de boete te stimuleren nadat andere fases (inningsfase en verhaalfase) zijn doorlopen. Buitengebruikstelling van een voertuig geschiedt voor maximaal vier weken. Indien de sanctie niet betaald wordt, kan de auto op kosten van betrokkene in bewaring worden genomen. Artikel 29 Wahv bepaalt dat bij het ophalen van de auto de sleep- en stallingskosten van de buitengebruikstelling moeten worden betaald. Als na twaalf weken de kosten van de buitengebruikstelling niet zijn voldaan, wordt de eigenaar geacht zijn eigendomsrecht te hebben prijsgegeven en kan de auto worden verkocht.<sup>3</sup>

Het BGS-proces vertoont reeds geruime tijd haperingen, die met name tot uitdrukking komen in het relatief lage aantal positieve afdoeningen binnen een ter-

---

<sup>3</sup> De kosten van de buitengebruikstelling kunnen hoger worden dan de waarde van de auto. In dat geval kan het eigendom al eerder overgaan.

mijn van twaalf maanden. Met een positieve afdoening wordt bedoeld op de situatie dat de sanctie is betaald of dat de het voertuig daadwerkelijk buiten gebruik is gesteld. In 2010 was het aandeel van de positieve afdoeningen 35% van het totaal aantal BGS-opdrachten.<sup>4</sup>

### 1.1.2 VerMuldering WAM30 lid 2

Per 1 juli 2011 is de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen artikel 30 lid 2 (WAM) onder de Wahv is gebracht.<sup>5</sup> Tot 1 juli 2011 kreeg een bezitter van een onverzekerd voertuig een transactie aangeboden en moest hij worden gedagvaard voor de kantonrechter als betaling uitbleef. De wetswijziging bracht met zich mee dat het overtreden van de verzekeringsplicht voortaan bestuursrechtelijk zou worden afgedaan. In hetzelfde wetsvoorstel zijn ook de sancties voor het niet verzekerd zijn van een motorvoertuig verhoogd.<sup>6</sup> Ook zijn de controles geïntensiveerd. In plaats van een steekproefsgewijze controle van het bestand koppelt de Dienst Wegverkeer (RDW) vanaf 2011 meerdere keren per jaar alle kentekens in Nederland aan de verzekeringsregisters.

Uit de Kamerstukken komt naar voren dat dit een lang gekoesterde wens was van onder meer het College van procureurs-generaal.<sup>7</sup> Overigens blijkt uit de Kamerstukken dat ook nog wel is overwogen om de overtreding strafrechtelijk af te doen door middel van de OM-afdoening, maar dat deze optie uiteindelijk is verworpen. De wetswijziging moest het mogelijk maken de handhaving van de verzekeringsplicht te intensiveren. Afdoening van verkeersovertredingen op basis van de Wahv was immers bijzonder doelmatig gebleken, mede gelet op de systematiek van het bestuurs(proces)recht en de verwerkingscapaciteit van onder meer het CJIB.<sup>8</sup>

Een overtreding van de verzekeringsplicht wordt geconstateerd door middel van een vergelijking door de RDW van het kentekenregister met het centraal register voor de WAM. De RDW stuurt deze constatering ter verdere verwerking door naar het CJIB. Waar deze zaken zich in het verleden opstapelden bij het OM en de

<sup>4</sup> CJIB, Statistisch Jaarboek 2014, p.18.

<sup>5</sup> Waar in het vervolg van dit rapport wordt gesproken over de verMuldering van de WAM, WAM of WAM 30 wordt bedoeld op artikel 30 lid 2 van de WAM. 30 lid 4 WAM valt nog steeds onder het strafrecht.

<sup>6</sup> In het voorstel wordt de eerste verhoging gesteld op 50% (was 25%) en de tweede verhoging op 100% (was 50%) van het initiële bedrag inclusief een eventuele verhoging. Op basis van de tarieven 2015 betekent dit dat op een initiële beschikking voor het overtreden van 30 WAM van € 400,- bij een eerste aanmaning wordt verhoogd tot € 600,- bij de eerste aanmaning en tot € 1.200,- bij de tweede aanmaning. Voor brom- en snorfietzen is met de initiële beschikking een bedrag gemoeid van € 330 dat bij eerste aanmaning wordt verhoogd tot € 495 en bij tweede aanmaning tot € 990,- (conform de tarieven in 2015).

<sup>7</sup> *Kamerstukken II, 2009/10, 32 438, 3, p. 1.*

<sup>8</sup> De kentekenaansprakelijkheid in de Wahv speelt daarbij ook een belangrijke rol. Zie verder Onneweer, A.W. (1997). *Effecten van bestuurlijke boeten. Een vergelijking van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van verkeersvoorschriften* (dissertatie). Deventer: Kluwer. Overigens was de Raad van State kritisch over de onderbouwing van de keuze voor bestuursrechtelijke afdoening (*Kamerstukken II, 2009/10, 32 438, 4*).

kantonrechter, zouden die op basis van de afdoeningssystematiek van de Wahv (waaronder de buitengebruikstelling) vlotter en in grotere hoeveelheden afgehandeld kunnen worden. Hierdoor zou op grotere schaal en meermaals per jaar een registervergelijking kunnen worden uitgevoerd. In de Kamerstukken wordt in dit verband gerept van 100% handhaving.<sup>9</sup> Dit zou moeten bijdragen aan het substantieel terugbrengen van het aantal onverzekerde motorrijtuigen.<sup>10</sup> Kortom, de 'verMuldering' van de verzekeringsplicht moest bijdragen aan een intensivering van de handhaving, die tot dan toe achterbleef. Dit streven paste in het algemene beleid van het Kabinet tot verhoging van de doelmatigheid van de rechtshandhaving.<sup>11</sup>

#### *Verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit*

Bij dit streven werd in de Memorie van Toelichting wel een kanttekening gemaakt: het inningspercentage zou naar verwachting niet zo hoog komen te liggen als in het geval van de gebruikelijke snelheidsovertredingen. Dit gelet op het verschil in doelgroep, aldus de Memorie van Toelichting.<sup>12</sup> In reactie op kritische vragen van Kamerleden hierover, tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel, gaf de minister aan dat de karakteristieken van de doelgroep maar beperkt bekend zijn omdat daar geen onderzoek naar is gedaan.<sup>13</sup>

Afgezien van de onvoorspelbaarheid van de doelgroep, werden bij de wetgevingsoperatie echter geen wezenlijke problemen verwacht ten aanzien van de uitvoering, meer in het bijzonder in de dwangfase. Zo werden in een ketenbrede uitvoeringstoets, eind 2009 uitgevoerd onder regie van het CJIB met het oog op de voorgenomen wetswijziging, op dit punt geen risico's gesignaleerd.<sup>14</sup> In de uitvoeringstoets worden naast financiële baten, ook niet-financiële baten genoemd, waaronder een ontlasting van de strafrechtketen, een afname van het aantal onverzekerde voertuigen, een betere naleving van de verzekeringsplicht en een afname van het aantal beroepen op het Schadefonds Geweldsmisdrijven (in verband met onverzekerd rijden).<sup>15</sup>

---

<sup>9</sup> *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 438, 6, p. 2. Vermoedelijk wordt bedoeld 100% detectie.

<sup>10</sup> Aldus de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 438, 3, p. 2-4.

<sup>11</sup> Vgl. Mein, A.G. (2015). *De boete uit balans. Het gebruik van de bestuurlijke boete in de praktijk van het financieel toezicht* (dissertatie 2015). Den Haag: Boom Uitgevers.

<sup>12</sup> *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 438, 3, p. 3-4. Uitgegaan werd van een inningspercentage van circa 75% (ipv de 96% voor de reguliere beschikkingen).

<sup>13</sup> *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 438, 6, p. 4-5.

<sup>14</sup> CJIB, Uitvoeringstoets verMulderen artikel 30 WAM, versie 1.0, 1 december 2009. In deze uitvoeringstoets werd ook uitgegaan van een inningspercentage van 75% (p. 36 en 59).

<sup>15</sup> CJIB, Uitvoeringstoets verMulderen artikel 30 WAM, versie 1.0, 1 december 2009. In deze uitvoeringstoets werd ook uitgegaan van een inningspercentage van 75% (p. 7-8).

### *Evaluatie verMuldering WAM30 lid 2*

In 2016 is in opdracht van het WODC onderzocht in hoeverre het onderbrengen van artikel 30 van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorvoertuigen (WAM) onder de Wahv heeft geleid tot het bereiken van de gestelde doelen, in welke mate neveneffecten manifest zijn en welke verbeteringen denkbaar zijn. De evaluatie laat zien dat het aantal onverzekerde voertuigen aanzienlijk is gedaald, van 240.000 in 2011<sup>16</sup> naar een niveau van 40.000-50.000 voertuigen in 2015<sup>17</sup>. De beoogde volledige handhaving is gerealiseerd zonder dat de strafrechtsketen hiermee evenredig zwaarder is belast. Met name bij OM en ZM is volgens de evaluatie sprake van een “per constatering verhoudingsgewijze lagere belasting”. Tegelijkertijd constateert de evaluatie dat de dwangmiddelen (innemen rijbewijs, buiten gebruik stellen, gijzeling) extra inzet vergen van politie, Dienst Domeinen en DJI. Dat kan rechtstreeks worden teruggevoerd tot het betaalgedrag op WAM30-boetes dat sterk achterblijft bij de Wahv-boetes in het algemeen. Door deze grote discrepantie resulteert een meer dan proportioneel aandeel WAM30-boetes in de verhaal- en dwangfase. Parallel aan de ‘verMuldering’ van art. 30 WAM is daardoor het totaal aantal BGS-opdrachten sterk gestegen. De positieve afdoeningen hebben hiermee echter geen gelijke tred gehouden. Het aandeel positieve afdoeningen is tussen 2010 en 2015 gedaald van 35% tot 23%.<sup>18</sup>

#### **1.1.3 Aanleiding opdracht**

In brieven van 1 juli 2014 en 5 juni 2015 hebben de bewindslieden van het Ministerie van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer<sup>19</sup> toegezegd dat er inzicht moet komen in de verbeteringen die doorgevoerd kunnen worden ten aanzien van het effectiever inzetten van het dwangmiddel buiten gebruik stellen van voertuigen.

In dat verband zijn door een projectgroep vanuit het Ketenoverleg Financiële Sancties knelpunten geïdentificeerd in de uitvoering van de BGS. Aan het Ketenoverleg nemen vertegenwoordigers deel van het ministerie van V&J, de politie, het CJIB, de RDW en DRZ. Deze knelpuntenanalyse heeft geleid tot 15 verbetermaatregelen. De maatregelen dateren uit 2015. De projectgroep heeft aan het Coördinerend Beraad geadviseerd een aantal acties in gang te zetten. Het Coördinerend Beraad bestaat uit functionarissen van het ministerie van V&J, Politie, OM, CJIB en JustID.

---

<sup>16</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen, Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Gevangeniswezen in getal 2010- 2015*, mei 2015.

<sup>17</sup> Significant, *Verzekeringsplicht motorvoertuigen*, Evaluatie verMuldering WAM art 30 lid 2, november 2016.

<sup>18</sup> Het gaat hier om de totale instroom Wahv waarvan de WAM30 een onderdeel is.

<sup>19</sup> TK, vergaderjaar 2013-2014, 29 279, nr. 202 en kamerstuk 2014-2015, 29279, nr. 244.

De eerste geadviseerde actie betreft het uitvoeren van een onderzoek naar de vijftien oplossingsrichtingen die op korte termijn een positief effect kunnen hebben op de doelen, inclusief uitwerking van de effectiviteit, kosten en baten.

Naast het nemen van maatregelen op de korte termijn acht de projectgroep het wenselijk om te kijken naar maatregelen op de langere termijn. De tweede geadviseerde actie betreft een vervolgonderzoek naar een toekomstbestendige inzet van dwangmiddelen.

Op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie en in opdracht van het WODC heeft APE Public Economics bv uitvoering gegeven aan de uitvoering van deze aanbevolen acties. Dit onderzoek doet daar verslag van.

#### **1.1.4 Kader van het onderzoek**

Met het oog op de afbakening van het onderzoek passen hier vier kanttekeningen. In de eerste plaats vormen de vijftien maatregelen een gegeven voor dit onderzoek. De verschillende partijen die vertegenwoordigd waren in de projectgroep hebben over deze maatregelen in 2015 overeenstemming bereikt. Andere mogelijke en interessante maatregelen zoals bijv. de invloed van de hoogte van de WAM-boetes zijn buiten beschouwing gebleven.

In de tweede plaats vormen de vijftien maatregelen een *statische* basis van het onderzoek. Sinds 2015 zijn talrijke beleidsmaatregelen genomen die mogelijk ook van invloed zijn op de effectiviteit in de dwangfase. In dit onderzoek zijn deze beleidsmaatregelen wel geïnventariseerd, maar niet op hun effectiviteit beoordeeld, mede omdat relevante data (nog) niet voorhanden zijn.

In de derde plaats zijn de maatregelen vooral beoordeeld op effecten in de BGS-fase. De effecten van de maatregelen op de preventieve (dreigende) werking van de BGS in eerdere fasen blijven daardoor buiten beeld, mede ook omdat hiervoor betrouwbare en actuele data ontbreken.

In de vierde plaats moet het onderzoek naar maatregelen op de langere termijn (toekomstbestendige inzet) nadrukkelijk niet worden gezien als een blauwdruk, maar als een inventarisatie van een aantal bouwstenen die mede is gebaseerd op de beoordeling van het doelbereik van de vijftien kortetermijnmaatregelen. De bouwstenen voor de langere termijn nader dienen te worden uitgewerkt en te worden geanalyseerd op hun ex-ante effectiviteit voor de gehele keten.

#### **1.1.5 Samenhang met evaluatie WAM30**

De bovengenoemde evaluatie WAM30 biedt inzicht in de huidige stand van zaken met betrekking tot de verMuldering van de WAM en formuleert een aantal aanknopingspunten voor een verbetering van de effectiviteit.

Ook in het onderhavige onderzoek komt de instroom, doorstroom en uitstroom van WAM30-zaken uitgebreid aan de orde. De focus van beide onderzoeken verschilt echter. Bij de wetsevaluatie ligt de nadruk op artikel 30 WAM en is de gehele

le keten onderwerp van evaluatie. In deze studie richten we ons met name op de dwangfase, meer in het bijzonder op het buiten gebruik stellen van voertuigen. In dat opzicht is de invalshoek smaller. Anderzijds is de reikwijdte van dit onderzoek breder omdat we ons niet alleen op de WAM30-zaken in de dwangfase richten, maar op alle Wahv-zaken.

Deze verschillen in invalshoek nemen niet weg dat er een zekere overlap bestaat. In beide onderzoeken komen de gevolgen van de verMuldering van WAM30-zaken voor het BGS-proces aan de orde. Er is dan ook gedurende het onderzoek een aantal keren contact geweest tussen de uitvoerders van beide studies. Daarnaast heeft APE gebruikgemaakt van een deel van het cijfermateriaal dat voor de wetsevaluatie is gebruikt.

## 1.2 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 bespreken we de probleemstelling en onderzoeks aanpak. In hoofdstuk 3 komt het BGS-proces aan bod. In hoofdstuk 4 worden de mogelijke verbeteringen op de korte termijn geanalyseerd. Tenslotte volgt in hoofdstuk 5 een beschrijving van een aantal suggesties voor de langere termijn.

# 2 Probleemstelling en onderzoeksaanpak

## 2.1 Doelstelling en probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

- A. Achterhalen of het dwangmiddel buitengebruikstelling van een voertuig (BGS) effectiever ingezet kan worden door het invoeren van diverse veranderingen in het hele ketenproces.
- B. Meer algemeen gesproken bepalen op welke wijze de inzet van (nieuwe en/of bestaande) dwangmiddelen als onderdeel van de gehele executieketen gemoderniseerd en (meer) toekomstbestendig gemaakt kan worden.

Bovenstaande twee doelstellingen resulteren in een tweedeling in het onderzoek. Onderdeel A van het onderzoek omvat een analyse van vijftien geïnventariseerde verbetermaatregelen en (afhankelijk van de beschikbaarheid van data) een indicatie van de effecten van deze vijftien maatregelen. Daarbij gaan we uit van de volgende onderzoeksvragen:

### Onderdeel A: Kortetermijnmaatregelen BGS

1. Op welk deel van het BGS-proces grijpen de voorgestelde verbetermaatregelen in en is het (in theorie) aannemelijk dat deze bijdragen aan het verbeteren van de directe BGS-doelen: een zo groot mogelijk aantal opdrachten BGS zo spoedig mogelijk positief afdoen waarbij onder positief wordt verstaan “geëind” of “daadwerkelijke BGS toegepast”?
2. Wat zijn mogelijke neveneffecten van de voorgestelde maatregelen?
3. Hoe zal de instroom, doorstroom en uitstroom van zaken door de keten veranderen na het invoeren van deze maatregel?
4. Wat zijn de kosten van de maatregel en hoe verhouden deze zich tot de baten?
5. Welke van de vijftien door het ministerie van Veiligheid en Justitie geformuleerde maatregelen zijn het waard om ingevoerd te worden, gelet op de doelen, extra kosten en kwalijke neveneffecten?

Onderstaande onderzoeksvragen zijn daarbij leidend bij onder deel B:

### **Onderdeel B: Bouwstenen lange termijn maatregelen**

6. Is de manier waarop dwangmiddelen (en verhaal) nu worden ingezet door de partners in de keten voldoende effectief? Zo nee, waar doen zich de knelpunten voor?
7. Welke aanpassingen en alternatieven in de dwangfase zouden - gegeven het kwadrantenmodel<sup>20</sup> - bijdragen aan het beter functioneren van de keten? (denk bijvoorbeeld aan de volgorde van inzet voor diverse doelgroepen)
8. Welke organisatie kan welk dwanginstrument het beste (conform de ketendoelen) uitvoeren?

## **2.2 Aanpak**

### **2.2.1 Verbetermaatregelen korte termijn (onderdeel A)**

Om te achterhalen of de BGS effectiever ingezet kan worden, moet voor elk van de vijftien beschreven maatregelen worden bepaald hoe ze in de bestaande uitvoeringsstructuur passen en welk effect zij hebben op de uitvoering van de BGS. Daartoe onderscheiden we drie stappen binnen onderdeel A van het onderzoek.

#### *Stap 1. Ketenwerkproces BGS*

De eerste stap is het ontrafelen van het gehele BGS-proces. Deze ontrafeling heeft tot doel de werkzaamheden en de knelpunten in deze werkzaamheden van de verschillende ketenpartners in beeld te brengen. De notitie Ketenwerkproces Buitengebruikstelling voertuigen vormt hierbij het uitgangspunt.<sup>21</sup> Aanvullend hebben we interviews afgenomen bij de ketenpartners, met name Politie, Dienst Roerende Zaken, CJIB, Openbaar Ministerie. Deze stap is noodzakelijk om inzicht te kunnen krijgen in de potentiële effecten van de verbetermaatregelen.

Stap 1 is beschreven in paragraaf 3.1.

#### *Stap 2. Het BGS-proces in cijfers*

Voor de analyse van de werkprocessen willen we idealiter, voor elk van de deelprocessen, inzicht krijgen in de volgende kenmerken van werkzaamheden die uitgevoerd worden in het kader van de BGS:

- Werkzaamheden in het kader van BGS;
- Volume instroom zaken, per jaar;
- Doorlooptijden per zaak (gemiddeld en afwijkingen);
- Volume uitstroom zaken, per jaar;

<sup>20</sup> Het kwadrantenmodel wordt toegelicht in hoofdstuk 4.2.

<sup>21</sup> Staarink, H. (15 maart 2015). *Ketenwerkproces Buitengebruikstelling voertuigen*. *CONCEPT*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB).

- Verwerkingstijd per procesonderdeel;
- Volatiliteit van in- en uitstroom;
- (Verplichte/noodzakelijke) termijnen waarop zaken stil liggen;
- Capaciteit die beschikbaar is voor het uitvoeren van de werkzaamheden in aantal medewerkers en gemiddeld aantal fte per medewerker;
- Aantal productieve uren per medewerker, per jaar;
- Aantal minuten/uren vereist voor het uitvoeren van de werkzaamheden;
- Gemiddelde loonkosten per medewerker.

Op basis van een analyse van de registratiesystemen van de ketenpartners BSG (CJIB, RDW, DRZ en politie) en na aanvullende interviews is gebleken dat deze aanpak te ambitieus is en in de praktijk niet is te realiseren. De gevraagde data zijn niet integraal beschikbaar, dat wil zeggen voor alle ketenpartners en voor alle deelprocessen. In 3.3 hebben we een meer globale cijfermatige schets gegeven van het BGS-proces.

### *Stap 3. Beschrijving en analyse verbetermaatregelen*

In de derde stap analyseren we de vijftien aangedragen verbetermaatregelen. We gaan na waar in het ketenproces de maatregelen ingrijpen. Vervolgens onderzoeken we, per maatregel, voor welk probleem de maatregel een oplossing beoogt te zijn en op welke manier de maatregel (in theorie) bijdraagt aan die oplossing. Daartoe brengen we de aanleiding, de concrete invulling van de maatregel, reikwijdte, het verwachte (neven)effect, de voorwaarden om dit effect te bereiken en de implementatietermijn in kaart.

Wij hebben stap 3 uitgevoerd aan de hand van deskresearch, een werksessie en interviews met degenen die betrokken zijn geweest bij het formuleren van de vijftien maatregelen (vertegenwoordigers van onder andere het ministerie van Veiligheid en Justitie, CJIB, politie, OM, RDW, DRZ. Stap 3 is beschreven in paragraaf 3.4.

Daarnaast geven we een indicatie van de invloed van de maatregelen op de het BGS-proces aan de hand van de volgende indicatoren:

- Implementatietermijn;
- Verwacht effect (o.b.v. omvang doelgroep, doorstroom en doorlooptijd BGS, betalingsbereidheid);
- Verwachte kosten (werklast ketenpartners, investeringskosten etc.).

## **2.2.2 Toekomstige inzet dwangmiddelen (onderdeel B)**

### *Onderzoeksvragen*

Naast maatregelen op de korte en middellange termijn voor knelpunten bij BGS is er ook behoefte om een blik te werpen op de modernisering van het dwang-

arsenaal in brede zin. Het gaat dan om het ontwikkelen van een ketenvisie voor langere termijn waarbij het kwadrantenmodel als denkmodel wordt gebruikt.

Het kwadrantenmodel is een hulpmiddel om onderscheid te maken binnen de groep personen die beboet zijn. Het kwadrantenmodel biedt daarmee handvatten om tot een efficiënte, effectieve en maatschappelijk verantwoorde afdoening te komen. Hiertoe maakt het model onderscheid naar personen die wel/niet kunnen betalen en wel/niet willen betalen.<sup>22</sup> Onderdeel B van dit onderzoek is gericht op het beantwoorden van onderzoeksvraag 6 t/m 8 (zie paragraaf 2.1).

### *Aanpak Ketenvisie*

De huidige problematiek bij de executie op basis van de Wahv, roept de vraag op of de executie van geldboetes niet meer fundamenteel moet worden aangepast. Hiertoe is door het ministerie van Veiligheid en Justitie reeds een aantal oplossingen aangedragen. Deze problematiek speelt niet alleen bij boetes voor verkeersovertredingen (weliswaar de bulk), maar ook bij geldboetes die zijn opgelegd op basis van commune strafrecht. Reden om de heroverweging in dit verband te verbreden.

De spanning die zich bij dit type zaken voordoet is die tussen gestandaardiseerde verwerking van lichte en veelvoorkomende overtredingen en het bieden van maatwerk bij de executie. Uit het oogpunt van formele rechtmatigheid en doelmatigheid ligt de eerste benadering in de rede, uit het oogpunt van evenredigheid en behoorlijkheid de tweede.<sup>23</sup> Wat de executie betreft, lijkt een meer persoonsgerichte benadering in de rede te liggen, waardoor maatwerk kan worden geboden. Het kwadrantenmodel leidt tot de vraag of het voor bepaalde doelgroepen wel zinvol is om een financiële sanctie te innen, zeker wanneer sprake is van een complexe schuld- en betalingsproblematiek waarbij ook andere organisaties betrokken zijn, zoals de deurwaarder, de Belastingdienst en de schuldhulpverlening. Daarnaast speelt de politie een belangrijke rol in het executieproces. De vraag is of dit, gegeven de huidige prioriteitenstelling bij de politie, nog wel reëel is. Eerder onderzoek naar de executieproblematiek bij verstekvonnissen leerde dat de politie vaak nog weer een eigen afweging maakte omtrent de kans van slagen van het betekenen en dat de betekening juist diende plaats te vinden op afwijkende tijdstippen (buiten kantooruren) en bijzondere gelegenheden (bijv. tijdens een populair tv-programma).<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal, *Kamerstukken 2014/2015, 29 279, nr. 244*.

<sup>23</sup> De laatste twee paradigma's wegen met name voor de rechter en de Nationale ombudsman zwaar. In het (sociaal) bestuursrecht is een trend waarneembaar waarbij de hoogste bestuursrechters gestandaardiseerde boetes sterk matigen omdat het betreffende bestuursorgaan onvoldoende rekening zou hebben gehouden met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene (w.o. draagkracht en verwijtbaarheid).

<sup>24</sup> Mein, A.G., & Egelkamp, M.E. (2006). *De betekening en executie van verstekvonnissen. Een onderzoek naar knelpunten in de praktijk*. Den Haag: B&A Groep.

In dit deel van het onderzoek dragen wij bouwstenen aan voor alternatieve benaderingen van de problematiek in de dwangfase. Het gaat dan om aanpassingen in het bestaande systeem en om nieuwe instrumenten (op maat). Wij zetten de benaderingen af tegen het referentiekader zoals dat voortvloeit uit het kwadrantenmodel: welke benadering (worstel of stok) past het beste bij de betreffende doelgroep (wel/niet kunnen of willen)? Met andere woorden, welke lange termijnoplossingen zijn (per doelgroep) denkbaar en wat is daarvoor nodig? Hiertoe zijn vraaggesprekken gevoerd met de verschillende actoren in de keten.<sup>25</sup> Daarnaast is een expertmeeting met deskundigen uit de (rechts)wetenschap en praktijk georganiseerd om de voorlopige benaderingen te beproeven en doordenken, mede aan de hand van het kwadrantenmodel.

---

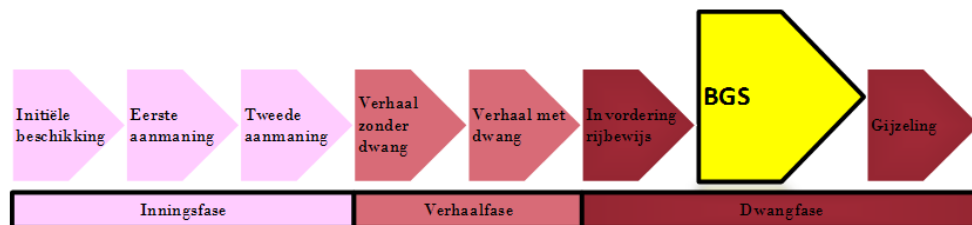
<sup>25</sup> Bijvoorbeeld de Belastingdienst, deurwaarders of de schuldhulpverlening die ruime ervaring hebben met moeilijk inbare vorderingen.

# 3 Het BGS-proces ontleed

## 3.1 Beschrijving werkproces BGS

Wahv-zaken doorlopen, indien het boetebedrag niet voldaan wordt, stap voor stap een executieketen. De BGS is een van de dwangmiddelen die wordt ingezet om de betaling van de boete te stimuleren nadat andere fases zijn doorlopen (zie Figuur 3.1). In deze paragraaf bespreken we het ketenwerkproces binnen de BGS.

Figuur 3.1 Focus op buitengebruik stelling voertuigen



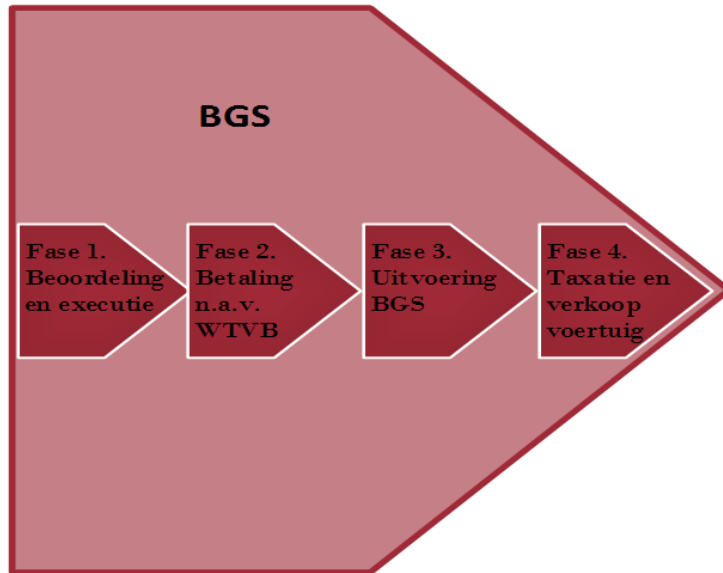
Het ketenwerkproces BGS, van de beoordeling van het opleggen tot de melding van de beëindiging, is in te delen in vier fasen.

Figuur 3.2 toont deze fasen binnen de BGS. De vier fasen zijn:

1. Beoordeling en executie;
2. Betaling naar aanleiding van de brief 'Waarschuwing ter voorkoming buitengebruikstelling' (WTVB);
3. Uitvoering BGS;
4. Taxatie en verkoop voertuig.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Staarink, H. (15 maart 2015). *Ketenwerkproces Buitengebruikstelling voertuigen*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB).

*Figuur 3.2 De vier fasen binnen de BGS*



Binnen deze vier fasen kunnen vervolgens weer verschillende stappen worden onderscheiden. In onderstaande paragrafen bespreken we deze stappen per fase in detail.

Fase 1. Beoordeling en executie

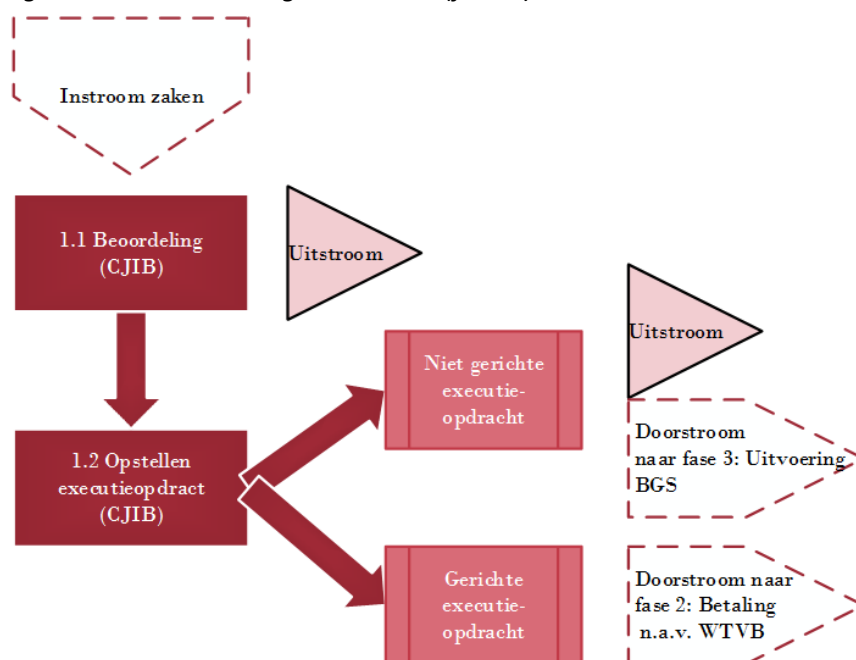
Figuur 3.3 toont de stappen in de fase 'Beoordeling en executie'. Wanneer inning, verhaal en het dwangmiddel 'innemen rijbewijs' niet geleid hebben tot betaling, beoordeelt het CJIB of het zinvol is om een BGS op te leggen. Het CJIB voert een gerichte zoekopdracht uit in de beschikbare systemen.

Bij het opstellen van de executieopdracht maakt het CJIB onderscheid naar gerichte en ongerichte opdrachten. Als het adres en de woonplaats van de betrokkene geregistreerd zijn in de Basisregistratie Personen (BRP) stuurt het CJIB een gerichte executieopdracht naar de politie via het registratiesysteem E&S. Wanneer de betrokkene echter in de BRP geregistreerd staat zonder vaste woon- of verblijfplaats, volgt een ongerichte executieopdracht via het opsporingsregister OPS. Opsporingsdiensten raadplegen dit register bij een staande houding. De zaak blijft maximaal vijf jaar in OPS staan nadat de overtreding onherroepelijk is geworden.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Centraal Justitieel Incassobureau (2014). *Statistisch jaarboek*.

Figuur 3.3 Beoordeling en executie (fase 1)

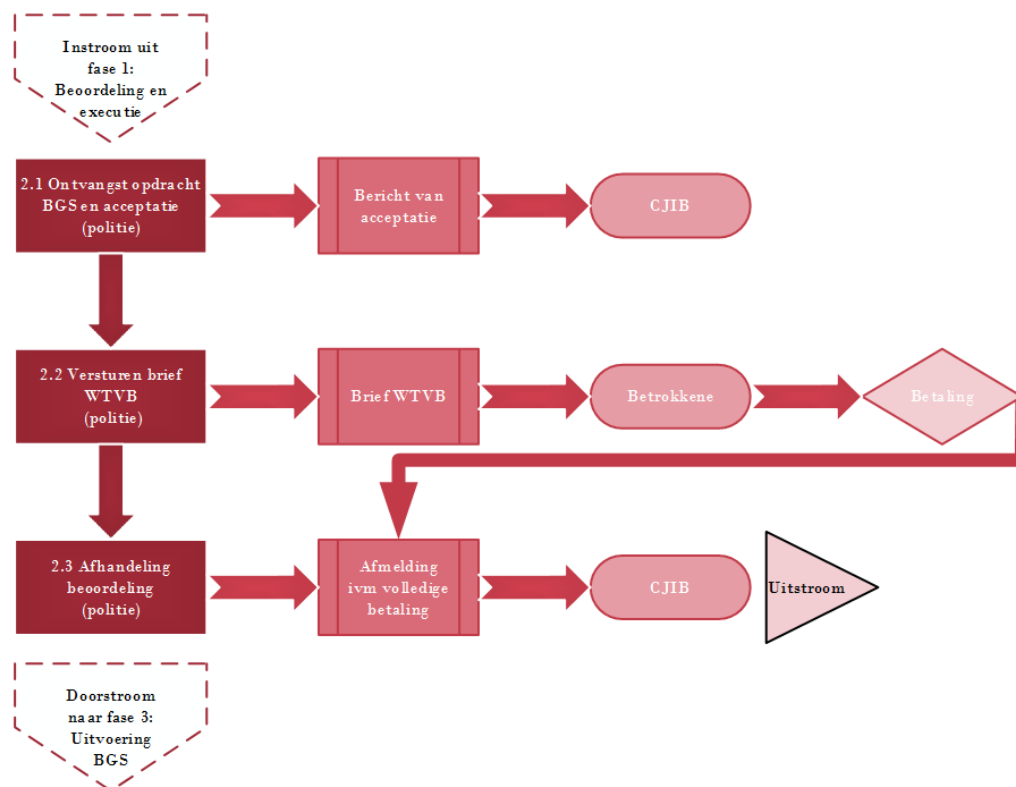


*Fase 2. Betaling naar aanleiding van de brief (WTVB)*

Figuur 3.4 toont de fase ‘Betaling naar aanleiding van de brief Waarschuwing ter voorkoming buitengebruikstelling’ (WTVB) en de stappen in deze fase. De politie accepteert de ontvangen, gerichte executieopdrachten van het CJIB in een batch. Binnen de politie worden ze daarna uitgezet naar het betreffende politiedistrict en het basisteam dat de opdracht gaat uitvoeren.

Voor elke executieopdracht BGS verstuurt de politie de brief WTVB aan de betrokkene alvorens tot executie over te gaan. Met deze brief wordt de betrokkene op de hoogte gesteld van de hoogte van de openstaande boete en de aanstaande executie van de BGS. De betrokkene wordt tevens uitgenodigd de boete alsnog te komen betalen op het politiebureau, ter voorkoming van de executie van de BGS. Indien de openstaande boete alsnog volledig wordt betaald, meldt de politie dit aan het CJIB. Het CJIB draagt dan zorg voor de afhandeling en beëindiging van de executieopdracht. Bij het uitblijven van een (volledige) betaling zal de politie de BGS uit gaan voeren.

Figuur 3.4 Betaling naar aanleiding van brief (fase 2)



### Fase 3. Uitvoering BGS

Figuur 3.5 toont de stappen in de fase 'Uitvoering BGS': de daadwerkelijke executie van BGS. Ter uitvoering van de BGS controleert de politie of de betrokkene nog andere kentekens op naam heeft staan via het registratiesysteem van de RDW. Vervolgens legt de politie een of meerdere huisbezoeken af om, wanneer het openstaande boetebedrag (inclusief verhogingen) niet geïnd wordt, de BGS ten uitvoer te leggen. Indien blijkt dat de betrokkene geen voertuig meer bezit, dan bericht de politie het CJIB, opnieuw via E&S, dat de BGS niet uitgevoerd kan worden. Hierna kan het OM overgaan tot de vordering van gijzeling.

De politie is in de uitvoering van de BGS niet gelimiteerd tot het voertuig waarmee de overtreding is gepleegd. Zij kan ook een soortgelijk voertuig buiten gebruik stellen waar de betrokkene rijdend in wordt aangetroffen of waarvan aanneemelijk is dat de betrokkene er over vermag te beschikken. Vanaf het moment dat de politie het voertuig daadwerkelijk buiten gebruik stelt, start de termijn van 28 dagen van de BGS. De politie maakt van de BGS direct proces-verbaal op. Daarbij wordt de betrokkene geïnformeerd over het verloop van de BGS.

Ter executie van de BGS wordt het betreffende voertuig op een later moment weggesleept door een landelijke, of in enkele politieregio's regionale, sleepdienst. Het voertuig wordt door de sleepdienst gestald op een bewaar- of stallingsplaats bij politie of bij de sleepdienst. De politie maakt een melding van de stalling en zet deze door aan het CJIB.

Na de melding van stalling verstuurt het CJIB een brief aan de betrokkene. De betrokkene wordt hierin gewezen op de mogelijkheid om binnen 28 dagen alsnog de openstaande boete (inclusief de sleep- en stallingskosten) te komen voldoen op het politiebureau.<sup>28</sup> Ook de termijn waarna overgegaan wordt tot vernietiging of verkoop van het voertuig staat vermeld in de brief.

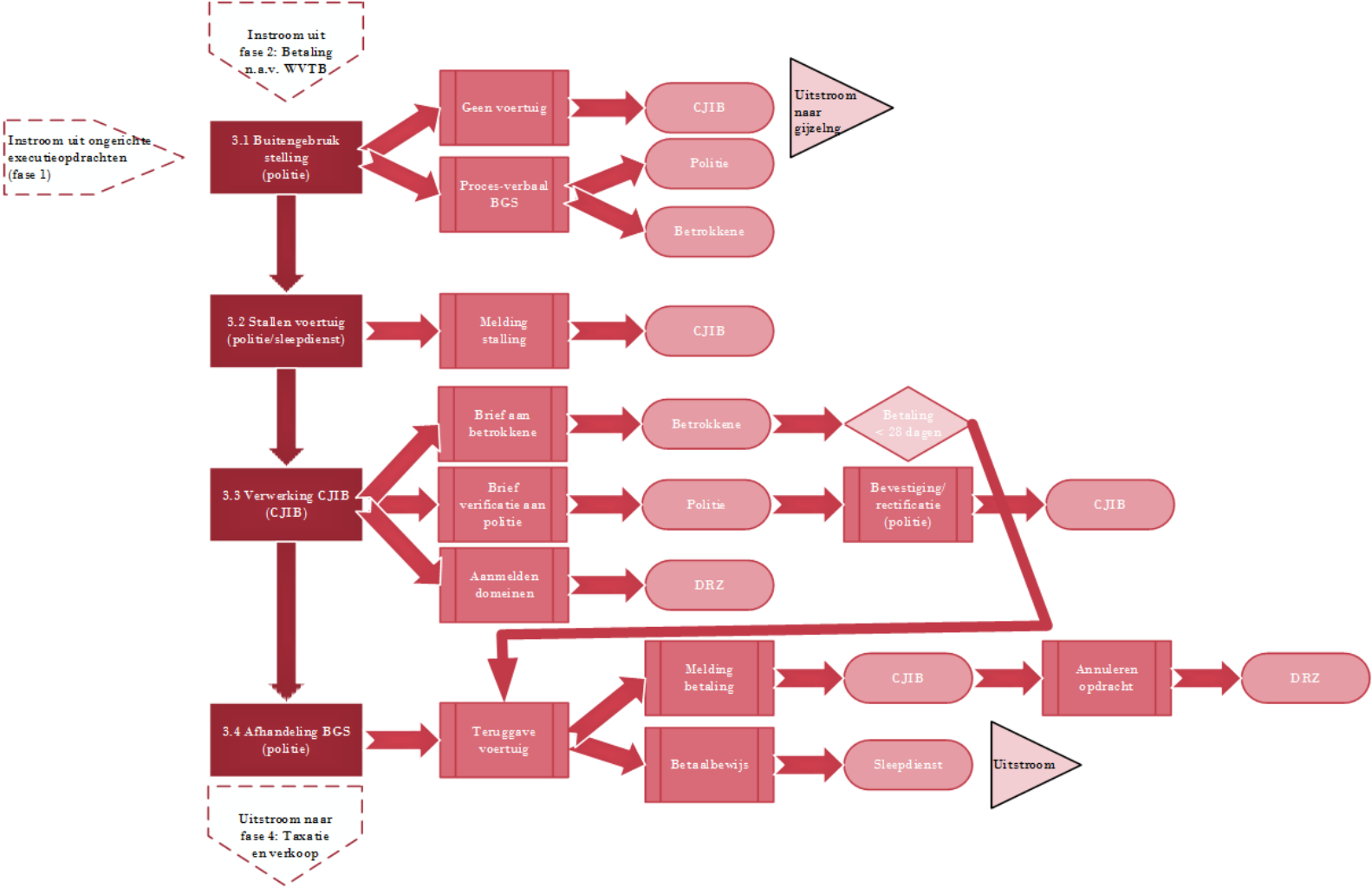
Als de betrokkene het totaal openstaande bedrag van de boete (inclusief de sleep- en stallingskosten) voldoet binnen de termijn van 28 dagen BGS, meldt de politie dit, via E&S, aan het CJIB. Deze annuleert de transportopdracht bij DRZ per e-mail. De politie stuurt gelijktijdig een e-mail naar de sleepdienst dat de boete is geïnd en dat het voertuig vrij gegeven mag worden op vertoon van het door de politie afgegeven betaalbewijs. Hiermee wordt de BGS beëindigd.

Wanneer de betaling echter uitblijft tijdens de 28 dagen dat de BGS loopt, stroomt de zaak door naar de volgende fase van taxatie en verkoop of vernietiging van het voertuig.

---

<sup>28</sup> De kosten voor zowel de boete als de sleep- en stallingskosten moeten door de betrokkene tijdens kantooruren worden voldaan aan de balie van de politie. De sleepdienst dient een factuur in bij de politie, die de politie kan declareren bij het CJIB.

Figuur 3.5 Uitvoering BGS (fase 3)



#### *Fase 4. Taxatie en verkoop voertuig*

Figuur 3.6 toont de fase 'Taxatie en verkoop voertuig' en de stappen hierbinnen. DRZ geeft na de 28 dagen van de BGS de sleepdienst de opdracht om het voertuig binnen vijf werkdagen op te halen op de stallingsplaats. De betreffende voertuiggegevens worden daarbij doorgegeven. Op de dag dat het voertuig wordt verslept, bericht de sleepdienst hierover aan DRZ.

De betrokkene kan ook tijdens de stalling van het voertuig bij DRZ het totale openstaande boetebedrag nog voldoen.

Binnen drie werkdagen na binnenkomst taxeert DRZ de executiewaarde van het voertuig. Het taxatiebedrag, opgenomen in een taxatierapport, geeft DRZ uiterlijk de vierde dag na binnenkomst van het voertuig op aan het CJIB.

Het CJIB besluit op basis van de taxatiewaarde over de afhandeling met betrekking tot het voertuig en brengt de betrokkene van dit besluit op de hoogte. Bij een taxatiewaarde onder € 120 bij brom- en motorfietsen en € 600 bij overige voertuigen zal het voertuig in opdracht van het CJIB vernietigd worden door DRZ. Een hogere taxatiewaarde leidt tot verkoop van het voertuig door DRZ, in opdracht van het CJIB. Het voorgenomen besluit van het CJIB omtrent vernietiging of verkoop meldt zij vervolgens aan DRZ. Als het voertuig twaalf weken na start van de BGS niet is opgehaald, wordt de eigenaar geacht zijn eigendomsrecht opgegeven te hebben.

DRZ organiseert eens per maand de verkoop van voertuigen. Na verkoop van het voertuig verrekent DRZ de stallingskosten (€ 2,70 per dag en de administratiekosten (€ 54 per voertuig) met de opbrengst van de verkoop.<sup>29</sup>

Na vernietiging of verkoop boekt DRZ het voertuig af in het registratiesysteem SAP. Het CJIB ontvangt van DRZ een melding 'afloop opdracht BGS'.

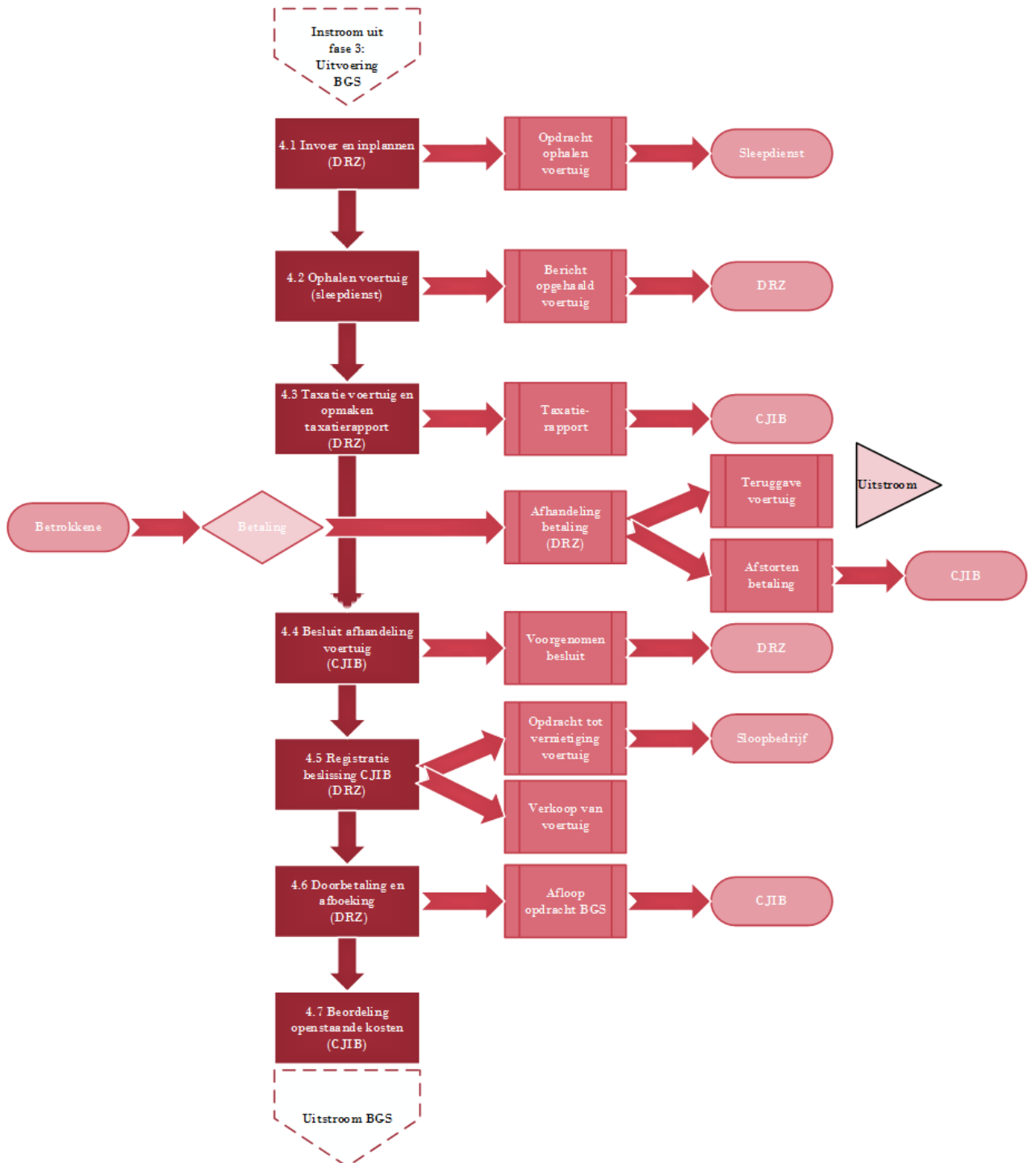
Als de melding 'afloop opdracht BGS' door het CJIB ontvangen is, beoordeelt het CJIB of het openstaande bedrag in zijn geheel voldaan is. Indien blijkt dat er nog een bedrag openstaat, volgt een beoordeling van een verzoek tot gijzeling.

Na vernietiging of verkoop van het voertuig worden vrijwaringsbewijzen afgegeven door DRZ op verzoek van de voormalige eigenaar. Hoewel het de verantwoordelijkheid is van de eigenaar van het voertuig om het kenteken tijdelijk te schorsen tijdens de stalling bij DRZ, geeft DRZ ook een opslagverklaring af op verzoek van de betrokkene.

---

<sup>29</sup> De financiering van de sleep- en stallingskosten van DRZ door het CJIB is geregeld in een lump sum overeenkomst tussen deze partijen.

Figuur 3.6 Taxatie en verkoop voertuig (fase 4)



## 3.2 Het BGS-proces in cijfers

### 3.2.1 Inningsfase

In 2016 bedroeg de instroom Wahv-zaken in de initiële inningsfase bijna 9,5 mln. zaken. WAM30-zaken maken hiervan slechts een beperkt deel uit. In de inningsfase bedraagt het aandeel van de WAM30-sancties gemiddeld over de afgelopen jaren ongeveer 2%.<sup>30</sup> Het gaat dan om circa 200.000 WAM30-zaken per jaar. Naar verwachting zal in de komende jaren de instroom van WAM30-zaken afnemen. Zo was de instroom WAM30 in 2016 18% lager dan in 2015, terwijl de totale Wahv-instroom in die periode met 18% is gestegen.

Na twaalf maanden is bij de WAM30-zaken 43% van de sancties geïnd, terwijl bij de overige Wahv-zaken het inningspercentage 95 bedraagt. Weliswaar neemt het inningspercentage bij de WAM30 na 36 maanden toe tot 70%, maar er blijft sprake van een betekenisvol verschil met de overige Wahv-zaken.

Brom- en snorfietsen zijn in de inningsfase relatief oververtegenwoordigd. De kans dat brom- en snorfietsen beboet worden voor een WAM30-overtreding is drie keer zo hoog als voor geregistreerde voertuigen in het algemeen.<sup>31</sup> De oorzaak van dit verschijnsel is gelegen in een combinatie van factoren: een mogelijk geringere ervaring met het kentekenregister omdat de kentekenregistratie voor brom- en snorfietsen pas sinds 2007 verplicht is gesteld en de afwezigheid van een verplichting tot betaling van motorrijtuigenbelasting en periodieke APK waardoor er geen aanleiding is tot schorsing van het voertuig. Daarbij komt de boetehoogte die (bij drie controles per jaar en de verhogingen op de initiële beschikkingen) voor de relatief jonge en minder financieel draagkrachtige brom- en snorfietsbezitters prohibitief kan zijn waardoor inning van de sanctie in deze fase niet kan plaatsvinden.

### 3.2.2 Dwangfase: BGS

Voor de Wahv als totaal bedroeg het aantal BGS-opdrachten in 2016 146.000. Het aantal opdrachten is sterk gedaald na een aanvankelijke stijging tussen 2012 en 2014 met 20%.

Bij de WAM30 stijgt het aantal BGS-opdrachten tussen 2012 en 2014 van 25.200 naar 58.600, een stijging van 130% die vooral op het conto van de verMuldering van de WAM in 2011 kan worden geschreven.

---

<sup>30</sup> In de afgelopen jaren bewoog het aandeel van WAM30 zich in een bandbreedte van 1,6%- 3,4% van de totale Wahv-sancties.

<sup>31</sup> Significant, Verzekeringsplicht motorvoertuigen, Evaluatie verMuldering WAM art 30 lid 2, november 2016, p. 65.

Naarmate de vervolgfases in het proces verder worden doorlopen, wordt het aandeel van de WAM30 in de totale Wahv groter. Het aandeel van de BGS-opdrachten dat voor rekening komt van de WAM bedraagt over de afgelopen jaren gemiddeld 25%. Dit is een substantiële toename ten opzichte van het aandeel in de initiële instroom in de inningsfase (2%), maar het laat onverlet dat het grootste deel van de BGS-opdrachten dus afkomstig is van de overige Wahv-zaken.

Overigens is ditzelfde beeld waarneembaar bij de inneming rijbewijzen, de fase die voorafgaat aan de BGS. Ook daar bedraagt het aandeel WAM30 ongeveer 25% van de totale Wahv. Bij inneming rijbewijs wordt de sanctie in 13% van de totale Wahv-zaken betaald, bij de WAM30-zaken is dit lager, 8%.

#### *Doorstroom*

Kenmerkend voor de BGS-fase is dat het een relatief langdurige proces betreft met een geringe doorstroom: een beperkt gedeelte van de WAM30-zaken wordt in twaalf maanden positief afgedaan, dat wil zeggen leidend tot betaling of tot daadwerkelijke buitengebruikstelling. Het aandeel positief afgedane zaken in de BGS-fase daalde van 35% in 2010 naar 25% in 2016 (2012: 33%) voor de gehele Wahv.<sup>32</sup> In 2014 zijn in de BGS-fase 44.650 zaken geïnd en 9.470 BGS-zaken uitgevoerd. Ook bij de WAM30 ligt in dat jaar het percentage positief afgedane zaken op een relatief vergelijkbaar niveau.<sup>33</sup>

#### *Betalingen in de BGS-fase*

De uitstroom uit de BGS-fase bij de WAM bestaat gemiddeld over de afgelopen jaren voor 20% uit betalingen van de boete. Bij de BGS-opdrachten voor de gehele Wahv ligt dit aandeel op een vergelijkbaar percentage (zie Tabel 3.1).

*Tabel 3.1* Betalingen Wahv en WAM in BGS-fase

	2010	2012	2014
<b>Wahv</b>			
Betalingen	48.648	47.144	44.646
Aandeel uitstroom	30%	20%	20%
<b>WAM</b>			
Betalingen		4.148	7.760
Aandeel uitstroom		17%	22%

<sup>32</sup> CJB, Statistisch Jaarboek 2014.

<sup>33</sup> In 2014 bedroeg voor de WAM 30 het aandeel van de betalingen in de totale uitstroom BGS 22%. (Significant, Evaluatie verMuldering WAM30).

### *Daadwerkelijke buitengebruikstelling*

Slechts een zeer bescheiden deel van de BGS-opdrachten leidt tot een feitelijke buitengebruikstelling. De daadwerkelijke uitvoering van de BGS bedraagt in de afgelopen jaren gemiddeld 4% van de uitstroom (zie Tabel 3.2). Bij WAM30 gaat het om gemiddeld 1.350 daadwerkelijke BGS-uitvoeringen. Voor de totale Wahv ligt dit bijna een factor 6 hoger (7.642).

*Tabel 3.2 Daadwerkelijke buitengebruikstelling 2010-2014*

	2010	2012	2014
Wahv			
Feitelijke uitvoering BGS	3.531	4.623	9.470
Aandeel uitstroom	2,5%	2,9%	4,2%
Gemiddeld 2012-2014			
WAM30			
Feitelijke uitvoering		1.096	1,050
Aandeel uitstroom		5,4%	3,8%

### *Taxatie en verkoop*

Gemiddeld wordt ongeveer 67% van de voertuigen die daadwerkelijk buitengebruik zijn gesteld naar Soesterberg (Domeinen) gesleept, dit is 3% van de totale Wahv-instroom BGS (zie Tabel 3.3).

*Tabel 3.3 Ontvangen voertuigen Domeinen 2013-2015<sup>34</sup>*

Jaar	2013	2014	2015
Ontvangen voertuigen	2.913	2.852	2.197

De voertuigen moeten meer waard zijn dan € 600, anders volgt vernietiging. Dit gebeurt bij overgrote deel, 80%. De gemiddelde waarde van deze voertuigen bedraagt in 2016 € 210.<sup>35</sup>

Verkoop van de voertuigen vindt plaats bij ruim 15% van de voertuigen. De gemiddelde opbrengst hiervan bedraagt € 1.315.

Slechts een zeer klein deel van de voertuigen (4%) wordt opgehaald door de eigenaar na betaling van de boete. Het gaat dan dus om ruim 100 voertuigen voor de gehele Wahv-populatie.

<sup>34</sup> Bron: Domeinen.

<sup>35</sup> Het betreft het gewogen gemiddelde van vierwielers en tweewielers.

### Ontwikkeling positieve afdoeningen in de BGS-fase

Het lage aandeel van de *geïnde sancties* en de *daadwerkelijke BGS* betekent dat bij het merendeel van de zaken geen positieve afdoening plaatsvindt in de BGS-fase.

Het CJIB registreert in het Statistisch Jaarboek deze zaken in de categorieën:<sup>36</sup>

- *Overig* (geen afloop BGS bekend, driemaal geweest, niet aangetroffen, geen voertuig aangetroffen, overleden, op verzoek CJIB, niet in bezit van voertuig, katvanger, ambulantlye wegens uitoefening beroep, voertuig te geringe waarde, etc.). De categorie *Overig* loopt in aandeel van de totale Wahv-uitstroom op van 50% naar 66% in de periode 2010-2014.
- *Niet uitvoerbaar*: vertrokken onbekend waarheen of ingeschreven maar niet woonachtig. Het aandeel van deze categorie in de totale Wahv-uitstroom daalt van 16% in 2010 naar 10% in 2014.

De ervaringen van de politie Rotterdam bevestigen het bovenstaande beeld. In de eenheid Rotterdam wordt een groot deel van BGS-opdrachten gerangschikt onder de rubriek “niet in bezit van het voertuig” resp. “wel ingeschreven, niet woonachtig”. Het “niet beschikken over” kan van velerlei aard zijn:

- Voertuig staat inmiddels al niet meer op naam van de gesignaleerde;
- Voertuig is verkocht/gestolen etc., maar staat nog wel op naam van de gesignaleerde;
- Voertuig staat nog op naam van de gesignaleerde, maar is gesloopt, geëxporteerd etc. etc.

De categorieën “niet in bezit voertuig” resp. “wel ingeschreven, niet woonachtig” zijn in Rotterdam verantwoordelijk voor ruim 60% van de uitstroom BGS (zie Tabel 3.4). Dit betekent dat het percentage waarbij de politie feitelijk BGS kan toepassen lager ligt dan 40% en een dalende tendens laat zien.

Tabel 3.4 Afhandeling BGS Rotterdam

	2014	2015	2016 (1 <sup>e</sup> halfjaar)
Niet in bezit voertuig	16.546 55%	10.729 52%	6.920 62%
Wel ingeschreven, niet woonachtig	2.336	1.571	689
In %	8%	8%	6%
Totaal afhandeling BGS	29.840	20.813	11.151

<sup>36</sup> In het Statistisch Jaarboek wordt geen uitsplitsing gemaakt naar WAM30-zaken.

### 3.2.3 Kosten

#### *CJIB*

Het CJIB hanteert een gemiddelde prijs voor het gehele Muldertraject. In de gemiddelde prijs zitten alle kosten voor de verschillende fasen, ook de kosten van Domeinen. De opbrengsten van de veilingen van voertuigen gaan naar CJIB en komen in mindering op de openstaande sancties. De nacalculatorische kostprijzen lagen in de jaren 2011 tot en met 2014 tussen de € 4,37 en € 5,42 per Wahv-sanctie. Deze kosten zijn gedekt door de administratiekosten die in rekening worden gebracht bij Wahv-sancties (€ 9).

Er is in de kostprijzen van het CJIB geen nadere uitsplitsing naar de fasen van het proces of naar feiten. Gegeven het feit dat de WAM-stroom aanzienlijk vaker dan andere Wahv-sancties in vervolgfases terechtkomt, zullen de werkelijke kosten van de inning van de WAM echter bovengemiddeld liggen.<sup>37</sup>

#### *Politie*

Met name in de dwangfase worden op zaakniveau kosten gemaakt. Het merendeel van deze kosten wordt veroorzaakt door de inzet van de capaciteit van de politie (voor het opsporen en verwijderen van voertuigen). In veel geringere mate slaan de kosten neer bij Domeinen (voor het beheer van de voertuigen).

De kosten zijn bij de politie sterk afhankelijk van de concrete situatie en niet uit te splitsen tussen Wahv en WAM.

In onderstaande Tabel 3.5 is op basis van gegevens van de Rotterdamse politie voor een viertal situaties het tijdsbeslag aangegeven op zaakniveau.

*Tabel 3.5 Tijdsbeslag politie BGS*

	Tijdsbeslag	Percentage
betalen/niet slepen	140 minuten	34%
betalen na slepen	215-245 minuten	2%
niet betalen/slepen	205-235 minuten	4%
niet betalen/niet slepen	130 minuten	60%

De berekeningen in Tabel 3.5 zijn gebaseerd op de volgende activiteiten:

- versturen brief 'van dichtbij': uitbesteed
- huisbezoek i.h.k.v. BGS:
  - voorbereiden: 20 min. voor 1 persoon
  - huisbezoek (gem. 3): 15 min. voor 2 personen

<sup>37</sup> Significant, Evaluatie verMuldering artikel 30 WAM.

- slepen/klemmen:
 

wachttijd	30/45min.voor 2 personen
nawerk	20 min. voor 1 persoon
nazorg bij slepen:	15 min voor 1 persoon
- in geval persoon betaalt: 10 min. voor 1 persoon

Het gewogen gemiddelde per BGS-opdracht (dus niet alleen de feitelijke BGS, maar de brede instroom) bedraagt 2,5 uur. De personele kosten van deze capaciteitsinzet worden geraamd op € 59 per uur.<sup>38</sup> Bij een gemiddelde totale BGS-instroom van 200.000 uitvoeringsopdrachten bedragen de kosten op het niveau van de politie € 29,5 mln. per jaar. Als we ervan uitgaan dat de instroom WAM 25% bedraagt van totale instroom BGS (en het tijdsbeslag van de politie voor de WAM niet afwijkt van de totale Wahv) bedragen de kosten € 7,5 mln. per jaar.

#### *Domeinen*

Domeinen maakt kosten voor de stalling van de te demonteren, verkopen, of terug te geven voertuigen, voor de taxatie van de voertuigen, evenals voor de planning en administratie. Deze kosten zijn verwerkt in het bedrag van € 9 administratiekosten dat het CJIB per sanctie in rekening brengt. In 2016 ontvangt Domeinen van het CJIB een prijs per ontvangen voertuig van € 301,42. Rekening houdend met een jaarlijkse Wahv-instroom van circa 2.000 voertuigen bij Domeinen is hier een bedrag mee gemoeid van € 0,6 mln. per jaar.

### 3.3 Conclusies

Buitengebruikstelling is een van de dwangmiddelen, naast inneming van het rijbewijs en gijzeling die worden ingezet nadat de verhaal- en de inningsfase zonder succes zijn doorlopen. Het BGS-proces kent vier fasen:

- 1) beoordeling en executie,
- 2) betaling naar aanleiding van de brief ‘Waarschuwing ter voorkoming BGS’,
- 3) uitvoering BGS,
- 4) taxatie en verkoop van het voertuig.

WAM30-zaken vormen slechts een zeer gering aandeel (2%) van de totale Wahv-instroom in de initiële inningsfase. Omdat het inningspercentage van WAM30-zaken beduidend lager is in vergelijking met andere Wahv-zaken neemt het aandeel WAM30-zaken in de BGS-fase fors toe tot gemiddeld 25% over de afgelopen jaren. BGS-opdrachten kennen een relatief lange doorloop, een geringe door-

---

<sup>38</sup> Gerekend is met een inzet op schaalniveau 7. De kosten zijn excl. BTW, incl. overhead. (Bron: Handleiding Overheidstarieven 2016, p. 7, Ministerie van Financiën, Den Haag, 2015).

stroom en een lage positieve afdoening. In gemiddeld 20% van de BGS-opdrachten vindt betaling plaats. Daarenboven leidt een zeer beperkt aantal BGS-opdrachten daadwerkelijk tot een buitengebruikstelling (4%). Het merendeel van de BGS-opdrachten (circa 60%) blijkt niet uitvoerbaar omdat betrokkene niet in het bezit van het voertuig is dan wel behoort tot de categorie ‘wel ingeschreven, niet woonachtig’.

Van de daadwerkelijk buitengebruik gestelde voertuigen wordt 67% naar Domeinen gesleept. Het overgrote deel van deze voertuigen wordt vanwege een lage taxatiewaarde vernietigd.

Het merendeel van de kosten voor buitengebruikstelling worden veroorzaakt door de inzet van de politie (opsporen en verwijderen van voertuigen). Op basis van een totale BGS-instroom van 200.000 uitvoeringsopdrachten BGS wordt geraamd dat de kosten op het niveau van de politie € 29,5 mln. bedragen. Op basis van een aandeel van 25% dat voor rekening komt van de WAM bedragen de kosten van de BGS-opdrachten WAM € 7,5 mln.

# 4 Analyse verbetermaatregelen korte termijn

## 4.1 Overzicht vijftien kortetermijnmaatregelen

In een projectgroep vanuit het Ketenoverleg Financiële Sancties hebben vertegenwoordigers van het ministerie van V&J, de politie, het CJIB, de RDW en DRZ knelpunten geïdentificeerd in de uitvoering van de BGS. Deze knelpuntenanalyse heeft geleid tot vijftien verbetermaatregelen (zie Box 4.1). De maatregelen dateren uit 2015. De projectgroep heeft aan het Coördinerend Beraad geadviseerd de vijftien maatregelen in een vervolgonderzoek nader te onderzoeken.

### *Box 4.1 Overzicht verbetermaatregelen korte termijn*

#### *Ketencommunicatie verbeteren*

1. De Centrale Voorziening Executieopdrachten (CVE) voorziet in de persoonsgerichte executieopdrachten aan de politie, via E&S<sup>39</sup>.
2. Communicatie burger met RDW en politie met RDW.

#### *Actief voorkomen van (meer) boetes*

3. Van naam halen van kentekens (ongeldigverklaring) wanneer betrokkene niet meer over het voertuig beschikt (voorkomt nieuwe zaken).
4. Na 28 dagen stalling (de start bij Domeinen) het voertuig schorsen om te voorkomen dat registercontrole tijdens BGS doorloopt, de boete verder oploopt en de te naam gestelde opnieuw geverbaliseerd kan worden.
5. (Gunstige) afgifte van de auto door politie of Domeinen mogelijk maken wanneer de onverzekerde alsnog zorgdraagt voor een verzekering.

#### *Meer persoonsgericht werken*

6. CJIB zou BGS-opdrachten waarbij politie een niet-bestaand adres heeft gevonden, niet direct opnieuw moeten aanbieden aan politie.
7. Betalen in termijnen mogelijk maken in de dwangfase voor gesignaleerden die wel willen, maar niet in één keer kunnen betalen (en geen auto meer hebben).

<sup>39</sup> Executie en Signalering: modaliteit van politie waarlangs alle executie-opdrachten van het Administratie- en Informatie Centrum voor de Executie aan politie worden gezonden.

#### *Logistiek versimpelen*

8. Bij samenloop met prioritair beslagrecht van Belastingdienst: voertuig direct afslepen naar stalling (Domeinen, zie oplossingsrichting 14) zodat Belastingdienst daar beslag kan leggen.
9. DRZ en politie kunnen, voordat een auto wordt meegegeven aan de betalende gesignaleerde, via het CJIB nagaan of nog andere vorderingen openstaan, zoals beslag van belastingdienst.
10. De wielklem kan BGS vervangen, in die zin dat met een wielklem een voertuig ook buiten gebruik gesteld kan worden (art 29, lid 2 Wahv).
11. Auto's met een verwachte lage waarde na BGS direct taxeren in plaats van taxeren na 28 dagen stalling.

#### *Alternatieven bij uitvoering BGS*

12. Om de trefkans te vergroten alle BGS-opdrachten met bekend kenteken opnemen in de ANPR-controles en daarbij optrekken met onder andere Belastingdienst.
13. Landelijke uitrol 'Brief van dichtbij' om betalingsbereidheid te vergroten.
14. Administratieve taken van politie ten aanzien van BGS verlichten door dit over te brengen naar het Administratie- en Informatie Centrum voor de Executie als coördinator in de uitvoering van BGS.
15. Anderen dan de politie (bijv. de deurwaarder) BGS in laten zetten afhankelijk van de omstandigheid van betrokkene. Ook om te voorkomen dat deurwaarder en politie volgtijdelijk een vergelijkbare actie uitvoeren.

Van deze oplossingsrichtingen wordt verondersteld dat zij bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van de BGS. Onder verhogen van de effectiviteit verstaan we een zo hoog mogelijk aantal opdrachten BGS zo snel mogelijk positief afdoen, waarbij onder positief verstaan wordt: geïnd of daadwerkelijke uitvoering van BGS. Bij de inventarisatie van de kortetermijnmaatregelen is door de werkgroep geen inschatting gemaakt van de ex ante effecten op instroom, doorstroom en uitstroom, evenmin van de gevolgen voor de kosten en baten.

In de volgende paragrafen analyseren we de vijftien maatregelen uit Box 4.1.

De vijftien maatregelen zijn ingedeeld in vijf oplossingsrichtingen:

- Ketencommunicatie verbeteren (paragraaf 4.2);
- Actief voorkomen van (meer) boetes (paragraaf 4.3);
- Meer persoonsgericht werken (paragraaf 4.4);
- Logistiek van het proces vereenvoudigen (paragraaf 4.5);
- Alternatieven voor de uitvoering (paragraaf 4.6).

Voor elke maatregel wordt steeds eerst het knelpunt waaruit de maatregel is ontstaan besproken. Daarna presenteren we de maatregel, eventueel in verschillende modaliteiten. Vervolgens beschrijven we de plaats van de maatregel in de keten, de reikwijdte van de maatregel (omvang van de doelgroep), het verwachte effect (betalingsbereidheid, daadwerkelijke uitvoering BGS, doorlooptijd van opdracht BGS, extra werklast politie etc.) en de termijn waarop de maatregel geïmplementeerd kan worden. Implementatie binnen anderhalf jaar noemen we korte termijn. Een verwachte implementatietermijn van meer dan anderhalf tot vijf jaar noemen we lange termijn.

### *Context*

De vijftien maatregelen uit Box 4.1 zijn twee jaar geleden opgesteld. Bij de beoordeling van de 15 maatregelen is het goed voor ogen te houden dat sinds 2015 een groot aantal andere maatregelen is ontwikkeld, vooral gericht op een meer persoonlijke benadering en maatschappelijk verantwoord incasseren. Deze zijn weliswaar in eerste instantie vaak vooral gericht op de innings- en verhaalfase, maar werken ook door op de instroom, doorstroom en uitstroom van de dwangfase. Deze maatregelen werken daardoor direct of indirect door in de effectiviteit van BGS (zie Box 4.2).

### *Box 4.2*

- Na een pilot schrijnende gevallen heeft het CJIB in voorjaar van 2016 gekozen voor een structurele aanpak waarbij een multidisciplinair team van CJIB voor een beperkte groep maatwerk levert voor mensen die niet kunnen betalen; het gaat hierbij om zaken waarbij sprake is van een (ernstige) schuldenproblematiek en waarbij een evident onredelijke situatie zoveel mogelijk moet worden voorkomen.
- De mogelijkheid van betalen in termijnen (BIT) is geïntroduceerd; sinds 1 juli 2015 is het mogelijk om Wahv-sancties vanaf € 225 in termijnen te betalen. Vanaf 1 juli 2016 kunnen ook Wahv-sancties in termijnen worden betaald die na eerste of tweede verhoging € 225 bedragen. Naast BIT zijn er de standaard betalingsregeling (langere tijdsperiode) en de persoonsgerichte betalingsregeling (36 maanden).
- Vanaf 1 januari 2016 wordt na een positief afgerond minnelijk schuldsaneringstraject de inning van het nog openstaande bedrag aan Wahv-sancties beëindigd.
- Proportionele toepassing van gijzeling, zowel bij de Mulderboetes als bij de strafbeschikking/OM afdoening. 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.

- Meer coulance bij kleine afwijkingen of verschrijvingen.
- Programma “Prettig contact met de overheid” van het CJIB.
- Telefonische incasso door CJIB; in de incassofase wordt door CJIB telefonisch contact opgenomen met betrokkene. Het gaat om een pilot die na de zomer 2016 is gestart en die moet worden gezien als een maatregel in het kader van verhaal zonder dwang waarbij wordt voorkomen dat de deurwaarder moet worden ingeschakeld.
- Pilot persoonsgerichte executie bij top 100. De politie en het CJIB starten een pilot om de ‘notoire onttrekkers’ op te sporen door middel van een persoonsgerichte aanpak. Het gaat om personen waarbij de kans op recidive groot is en die verschillende sancties open hebben staan.
- Samenwerking met gemeenten (o.a. pilot warme frontoffice, landelijke aanpak adres kwaliteit en de pilot onbestelbaar retour, gericht op de adresfraude en vroegtijdige signalering van schuldproblematiek).
- Per 1 november 2016 wordt op de websites van politie, OM en Domeinen informatie verstrekt over het verloop van het beslagproces en de rechten en plichten van de betrokken burger (o.a. het stopzetten van de voertuigverplichtingen).
- Pilot verplichtingssignaal. Het CJIB bereidt in samenwerking met OM, Belastingdienst en RDW een pilot verplichtingssignaal voor. Het signaal is een kentekenblokkade. Het CJIB mag de blokkade plaatsen in de registers bij de RDW als betrokkene ten minste 5 onherroepelijke Wahv-zaken op naam heeft. Als gevolg van het signaal kan de persoon geen kentekens meer op naam zetten.

#### *Reikwijdte van de maatregelen*

De reikwijdte van de vijftien verbetermaatregelen is niet in alle gevallen dezelfde. Sommige maatregelen hebben uitsluitend betrekking op WAM30-zaken, andere gelden voor alle Wahv-zaken, weer raken de gehele uitvoeringspraktijk van de politie.

Ook lopen de maatregelen uiteen in aangrijpingspunt per fase. De meeste maatregelen grijpen vooral aan bij de BGS in de dwangfase. Een aantal heeft een ruimere werking en grijpt ook aan andere fasen.

Tenslotte zijn er verschillen in de beoogde doelgroep. De meeste maatregelen zijn gericht op de groep personen die niet willen, maar wel kunnen betalen. Ook hier geldt dat een aantal maatregelen een ruimere werking hebben en ook andere groepen debiteuren omvatten.

#### *Beschikbare data*

De vijftien maatregelen verschillen sterk in reikwijdte en in aangrijpingspunt in de dwangfase. Voor de beoordeling van de effectiviteit en de gevolgen voor in-, door- en uitstroom van de maatregel zijn daarom gedetailleerde gegevens nodig over de kosten en doorlooptijden van de werkprocessen in de dwangfase. In de

loop van het onderzoek is evenwel gebleken dat hiervoor zeer verfijnde data nodig zijn die niet in die mate beschikbaar blijken. Voor alle fases in de executieketen geldt dat het zeer problematisch is de kosten op zaakniveau of per processtap inzichtelijk te maken.<sup>40</sup> Dat geldt a fortiori voor de mutatie in kosten en de gevolgen voor de in-, uit- en doorstroom. De status van de maatregelen varieert: enkele maatregelen zijn reeds in uitvoering (bv. pilot wielklem, maatregel 10), andere maatregelen bevinden zich nog in de conceptfase. Hierdoor kan de reikwijdte en het effect van deze maatregelen moeilijk worden vastgesteld.<sup>41</sup>

Toch kan zeker in kwalitatieve zin een beoordeling worden gegeven van de maatregelen. We weten uit paragraaf 3.3. dat een groot deel van de kosten in de BGS-fase met name neerslaat bij Politie en Domeinen. Met name maatregelen met een brede reikwijdte die aangrijpen bij werkprocessen met een grote betrokkenheid van de politie en/of Domeinen zullen potentieel effectief zijn.

## 4.2 Verbetering ketencommunicatie

*Maatregel 1: De Centrale Voorziening Executieopdrachten (CVE) voorziet in de persoonsgerichte executieopdrachten aan de politie, via E&S.*<sup>42</sup>

- **Aanleiding:** Deze maatregel komt voort uit het knelpunt met betrekking tot de kwaliteit van gegevens. Zoals uit de beschrijving van het ketenproces BGS blijkt, is een groot aantal uitvoeringsorganisaties bij de BGS betrokken. Om de taken binnen deze keten uit te voeren, raadplegen de ketenpartners verschillende registratiesystemen, waaronder systemen van andere ketenpartners. Voorbeelden van geraadpleegde informatiebronnen zijn BRP-gegevens door politie en de kentekenregistratie bij de RDW. Voor het uitvoeren van de BGS is het belangrijk dat de registratiesystemen niet vervuild zijn. Op dit moment zijn de data niet altijd actueel, accuraat en volledig. Daarnaast is er verbetering mogelijk in de communicatie op casusniveau tussen de uitvoeringsorganisaties binnen de keten BGS.
- **Maatregel:** Deze maatregel past binnen de omslag van zaakgericht naar persoonsgericht werken binnen het CJIB. E&S is een opdrachtenbox waarin het CJIB executieopdrachten via CVE, gebundeld per persoon, doorzet aan de politie. De politie is verantwoordelijk voor het afsluiten van abonnementen op de benodigde informatiebronnen waar de executieopdrachten aan gekoppeld moeten worden. Daardoor wordt alle beschikbare informatie uit verschillende

<sup>40</sup> Vgl. Significant, Evaluatie verMuldering artikel 30 WAM, p. 44.

<sup>41</sup> Significant (2015). *Factsheet verbetermaatregelen financiële sancties*. Ook in interviews/werksessie met ketenpartners (politie, V&J) is hierop gewezen.

<sup>42</sup> Executie en Signalering: modaliteit van politie waarlangs alle executie-opdrachten van het Administratie- en Informatie Centrum (AICE) voor de Executie aan politie worden gezonden.

databases geclusterd op persoonsniveau en is kennis minder gefragmenteerd. Dit wordt verder versterkt doordat het een landelijk systeem betreft. Verder kan de politie de uitvoering van de executieopdrachten zelf monitoren, in plaats van het CJIB. Dit geldt ook voor ongerichte executieopdrachten die nu in OPS geplaatst worden, omdat deze zichtbaar blijven in het systeem. Individuele politieambtenaren kunnen E&S raadplegen via een smartphone. Met deze maatregel wordt beoogd de kwaliteit van de informatie en de onderlinge communicatie te verbeteren door integratie van gegevensbronnen en persoonsgerichte clustering van opdrachten.

- **Reikwijdte:** De invloed van deze maatregel reikt voorbij de executie van de BGS en betreft de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk van de politie in het algemeen. Binnen de BGS-keten beïnvloedt de maatregel het versturen van de brief WTVB (zie figuur 3.4, stap 2.2) omdat voor Nederlandse ingezetenen de meest actuele gegevens worden verkregen. In het verlengde hiervan heeft de maatregel invloed op het daadwerkelijk buiten gebruik stellen van het voertuig omdat het actuele woonadres bekend moet zijn om de betrokkene te lokaliseren. Bovendien weet de politie, d.m.v. de koppeling aan het kentekenregister van de RDW, of de betrokkene een vergelijkbaar voertuig op naam heeft staan (figuur 3.5, stap 3.1). Door de persoonsgerichte bundeling van zaken in E&S neemt de kans toe op een toevallige aanhouding van personen tegen wie een BGS-opdracht loopt. Met de invoering van de maatregel verandert op zichzelf de uitvoeringspraktijk niet voor de politie.
- **Effect:** Uit paragraaf 3.3.2 is duidelijk geworden dat een groot deel van de BGS-opdrachten niet kan worden geëffectueerd omdat de betrokkene wel ingeschreven is, maar niet woonachtig is op het BRP-adres of niet meer beschikt over het voertuig. Meer dan de helft van de BGS-opdrachten kan vanwege deze reden niet worden uitgevoerd. Het beoogde effect van E&S betreft het vergroten van het zicht op dit deel van de BGS-doelgroep. Dit wordt gerealiseerd doordat de politie abonnementen afsluit op een veelvoud aan registratiesystemen. Dat vergemakkelijkt de executie van BGS voor de politie waardoor de doorstroom van BGS-zaken toe zal nemen bij de politie. De persoonsgerichte clustering van zaken bevordert bovendien het aantal toevallige aanhoudingen van BGS-zaken tijdens andere werkzaamheden van de politie. In het huidige systeem drukken de ongerichte zaken die in OPS geplaatst worden de uitstroom. In E&S blijven deze zaken zichtbaar waardoor de politie de executie zelf kan monitoren, op landelijk niveau. De routing naar de juiste eenheden zal sneller verlopen omdat die niet meer via het CJIB verloopt maar intern binnen E&S. Dit draagt in theorie bij aan een beperkte verhoging van de door- en uitstroom van zaken bij de politie. Betwijfeld moet worden of daardoor het aantal positieve afdoeningen sterk toeneemt. Zaken die eerder onuitvoerbaar waren omdat geen BSN beschikbaar is worden door deze maatregel niet snel-

ler uitvoerbaar. De verwachte effecten van deze maatregel zijn samengevat in Tabel 4.1.

- **Voorwaarden:** Een voorwaarde voor het effect van deze maatregel is de implementatie van E&S in alle politie regio's opdat er een landelijk systeem is. Aan deze voorwaarde is voldaan nu het systeem per medio december 2016 de implementatie fase 1 van E&S is afgerond. Alle eenheden zijn met uitzondering van Zeeland-West-Brabant) overgestapt.
- **Implementatietermijn:** E&S is per regio uitgerold vanaf juni 2016. Toegang tot E&S voor individuele politieambtenaren is gepland in 2017.

*Tabel 4.1 Verwacht effect maatregel 1*

<b>Implementatietermijn</b>	Korte termijn
<b>Reikwijdte</b>	Omvat brede uitvoeringspraktijk van politie. Strekt verder dan WAM30 en Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Groot
<b>Doorstroom</b>	Beperkte verhoging doorstroom en uitstroom BGS
<b>Zicht op effect</b>	Gering effect op omvang positieve afdoeningen BGS Geen effect op capaciteitsbeslag en kosten politie

*Maatregel 2: Communicatie burger met RDW en politie met RDW.*

- **Aanleiding:** De politie treft in de praktijk regelmatig geen voertuig aan, terwijl uit de registratie van de RDW blijkt dat betrokkene wel een kenteken op naam heeft staan. Een van de mogelijke oorzaken hiervan is dat de burger de RDW onvoldoende weet te bereiken. Bovendien ervaren verschillende ketenpartners de procedure van de RDW voor het van naam halen van een voertuig op dit moment als zeer strikt. Dit tezamen bemoeilijkt de uitvoering van de BGS.
- **Maatregel:** De maatregel ziet op het verbeteren van de communicatie van de RDW met de burgers en de politie. Als onderling duidelijker en meer wordt gecommuniceerd, verbetert de informatiepositie van burgers. Burgers worden door middel van een stappenplan geïnformeerd over het van naam halen of schorsen van kentekens bij de RDW, als blijkt dat zij kennelijk feitelijk niet meer over een voertuig beschikken. De politie verstrekt deze informatie aan de betrokkene als zij deze thuis aantreffen. De politie kan ook een terugmelding doen aan RDW als naar haar oordeel de tenaamstelling van een voertuig bij de RDW beëindigd moet worden, maar de burger de weg naar de RDW niet kan vinden.
- **Reikwijdte:** Deze maatregel heeft niet alleen betrekking op zaken in het kader van art. 30, lid 2 WAM, maar ook op andere zaken die onder de Wahv vallen.
- **Effect:** Het effect van deze maatregel wordt mede bepaald door het aantal zaken waarbij de betrokkene feitelijk geen beschikking meer heeft over het voertuig, terwijl het kenteken nog op naam van de betrokkene staat. Een be-

tekenisvol deel van de BGS-opdrachten (circa 55%) kan hierdoor niet worden uitgevoerd.

Door in deze gevallen een kenteken van naam te halen of te schorsen worden nieuwe sancties voorkomen. Daarmee zal de totale Wahv-instroom afnemen. Hieruit volgt dat ook het aantal BGS-opdrachten dat ter executie wordt aangeboden aan de politie afneemt. De verwachte effecten van deze maatregel zijn samengevat in Tabel 4.2.

- **Voorwaarden:** Op dit moment is nog niet bij alle betrokkenen duidelijk hoe men bij RDW een kenteken van zijn naam af kan krijgen. Een voorwaarde voor de implementatie van de maatregel is dat de RDW de mogelijkheden tot het van naam halen van kentekens voor zover nodig en mogelijk meer onder de aandacht brengt en dat de verschillende betrokkenen in de keten hun bijdrage daarin leveren.
- **Implementatietermijn:** Recent is al een start gemaakt in de informatievoorziening van de RDW aan de burger over het van naam halen van voertuigen.

*Tabel 4.2 Verwacht effect maatregel 2*

---

<b>Implementatietermijn</b>	Korte termijn
<b>Reikwijdte</b>	Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Middelgroot
<b>Doorstroom</b>	Verlaagt instroom keten.
<b>Zicht op effect</b>	Vermindering capaciteitsbeslag en kosten van politie en Domeinen. Meer dan de helft van de BGS-opdrachten kan niet worden uitgevoerd.

---

Dat verbeterde communicatie tot een vergroting van de betalingen kan leiden bewijst de ervaring in het Verenigd Koninkrijk bij het innen van achterstallige wegenbelasting (zie Box 4.3).

### Box 4.3

In het Verenigd Koninkrijk is in 2011 het Behavioural Insights Team (BIT) samengesteld, een organisatie die ‘nudging’ toepast, een in de psychologie en gedrags-economie gewortelde interventie die mensen ‘met zachte hand’ stimuleert tot het door de overheid gewenste gedrag. ‘Nudging’ moet worden gezien als een aanvulling op de drie traditionele instrumenten van gedragsbeïnvloeding: wetgeving, voorlichting en financiële prikkels.

Een van de succesvolle projecten betreft het innen van achterstallige betalingen van de wegenbelasting. In het project werd de effectiviteit getest van verschillende boodschappen aan personen die hun wegenbelasting niet hadden betaald (250.000 voertuigen). Er werden in het project drie verschillende soorten brieven verstuurd<sup>43</sup>:

- de oorspronkelijke brief van de Engelse RDW, met als briefhoofd ‘Untaxed Vehicle Warning’.
- een brief met een meer directe, eenvoudigere en krachtigere boodschap. (‘Pay Your Tax or Lose Your Vehicle’). Vergeleken met de eerste brief was de betalingsbereidheid bij deze categorie licht hoger. Een verklaring kan zijn dat de eerste brief reeds helder en duidelijk was.
- dezelfde directe brief met een foto van hun eigen voertuig en de nummerplaat prominent in beeld. De foto trekt onmiddellijk de aandacht, maakt de boodschap persoonlijker en versterkt het idee dat het voertuig als verloren moet worden beschouwd bij niet betalen. Het aantal betalingen lag in deze categorie beduidend hoger (ruim 20%) vergeleken met de eerste brief.<sup>44</sup>

### 4.3 Actief voorkomen van (meer) boetes

*Maatregel 3: Van naam halen van kentekens (ongeldigverklaring) wanneer betrokkene niet meer over het voertuig beschikt (voorkomt nieuwe zaken).*

- **Aanleiding:** De aanleiding voor deze maatregel is de constatering dat handhaving door middel van registervergelijking nader dient te worden gezien omdat een grote groep personen in financiële problemen is gekomen of dat het voertuig reeds lang was vernietigd.

Het blijkt voor betrokkenen in de praktijk niet altijd duidelijk te zijn welke handelingen vereist zijn als ze te maken krijgen met een BGS. Ketenpartners constateren dat er sprake is van stapeling van boetes omdat niet de vereiste actie wordt ondernomen om nieuwe boetes tegen te gaan. Hieruit is de behoefte

<sup>43</sup> Behavioural Insights Team (2012). “Applying Behavioural Insights to Reduce Fraud, Debt and Error” Cabinet Office.

<sup>44</sup> Behavioural Insights Team (2015), “EAST, Four simple ways to apply behavioural insights”.

ontstaan om mogelijkheden te scheppen voor het ontvangen van (verstrekende) ondersteuning tijdens het Wahv-inningsproces.

Er is echter ook een groep die bewust meerdere kentekens op naam heeft en weigert deze te verzekeren. Met het kwadrantenmodel wordt hierin een balans aangebracht. Uitsluitend de niet-willers gaan nog door naar dwang.

- **Maatregel:** Waar bij de tweede maatregel de nadruk ligt op de communicatie over het BGS-proces en het vereenvoudigen van de bestaande structuren bij de RDW, ligt de focus in deze maatregel op het ondersteunende karakter: de burger die zelf onvoldoende in staat blijkt om nieuwe Wahv-boetes te voorkomen moet hierbij geholpen worden. De maatregel richt zich op de wijze van handhaving die doorwerkt in de executie.

In de pilot Betekenisvolle Interventie Registervergelijking (BIR) is deze maatregel onderzocht.<sup>45</sup> In deze pilot werken RDW, CJIB en Openbaar Ministerie samen met als doel een geoptimaliseerde en betekenisvolle handhaving te realiseren die onnodige stapeling van sancties voorkomt.

Kern van de pilot is het inbouwen van een toetsmoment na het automatisch signaleren bij de RDW van betrokkenen die binnen een jaar twee keer beboet worden (2x APK of 2x WAM) zonder dat dit ertoe heeft geleid dat het voertuig alsnog is verzekerd of gekeurd wordt. Toetsing kan ertoe leiden dat de sanctie niet wordt opgelegd of wordt gehandhaafd omdat er geen bijzonderheden zijn. Ten behoeve van de pilot heeft het CJIB een bestand van ongeveer 22.000 personen aangeleverd met twee of meer sancties APK/WAM. Dit bestand is binnen de RDW verrijkt met actuele gegevens. Uiteindelijk is binnen het bestand een selectie van 144 personen gemaakt waarop door de RDW een persoonsgerichte beoordeling is toegepast. Er is persoonlijk contact gezocht met de kentekhouder. Daartoe zijn brieven verstuurd met het verzoek contact op te nemen met de RDW.

In 47% van deze zaken is op enig moment door de RDW contact gelegd met de kentekhouder. Dit heeft in een aantal gevallen (23%) geleid tot een betekenisvolle interventie, onder meer doordat de kentekenregistratie is beëindigd, de registratie in het GBA is aangepast of (in het merendeel van de gevallen) dat weer aan de verplichtingen wordt voldaan en nieuwe boetes worden voorkomen. In een beperkt aantal gevallen is geconstateerd dat de kentekhouder, met name bij de APK-sancties een rationele afweging heeft gemaakt door niet te betalen.<sup>46</sup>

In vervolg op de pilot is besloten over de gehele populatie van overtreders in de registervergelijking het BIR principe toe te passen: de derde overtreding binnen een bepaalde tijdsperiode leidt tot nader persoonsgericht onderzoek.

<sup>45</sup> CJIB-RDW-CVOM Rapportage Pilot Betekenisvolle Interventie Registervergelijking, september 2016.

<sup>46</sup> De boete voor het niet hebben van een geldige APK (€ 130) is goedkoper dan het krijgen van een boete of de reparatiekosten om het voertuig APK goedgekeurd te krijgen.

- **Reikwijdte:** De reikwijdte van deze maatregel beperkt zich tot zaken in het kader van art. 30, lid 2 WAM en de APK. Het repetitieve karakter van de registercontrole verhoogt de kans op het stapelen van boetes en daarmee het (snel) oplopen van financiële problematiek. De maatregel reikt verder dan de BGS-fase en kan ook aangrijpen in de innigs- en verhaalfase.
- **Effect:** Het verwachte effect van de maatregel is mede afhankelijk van de doelgroep: het aantal betrokkenen dat twee keer per jaar een boete krijgt in het kader van art. 30, lid 2 WAM, alsmede gestapelde APK-boetes. Uit de evaluatie verMuldering artikel 30 WAM blijkt dat in 26% van de WAM-zaken een nieuwe constatering volgt binnen zes maanden. Dit komt overeen met circa 50.000 zaken per jaar. Bij deze vervolgboetes staat in 85% van de gevallen de oorspronkelijke boete nog open.<sup>47</sup>

Daarnaast wordt het effect bepaald door het verwachte bereik van de persoonsgerichte benadering. Bij de BIR-pilot werd bijna 50% van de geselecteerde steekproef bereikt. Bij bijna een kwart van de steekproef was sprake van een betekenisvolle interventie, die doorwerkt in een beperking van de instroom in de dwangfase. Extrapolatie van de resultaten uit de pilot naar de gehele doelgroep biedt het perspectief op een verlaging van de instroom met circa 10.000 zaken.

Uit de rapportage van de pilot wordt niet duidelijk hoeveel capaciteit binnen de RDW gemoeid was met de persoonlijke benadering van de geselecteerde doelgroep, maar het is evident dat bij een vergaande uitbreiding investeringen noodzakelijk zijn. Hiertegenover staan besparingen bij politie, OM, Domeinen en CJIB, omdat personen geen onnodige boetes krijgen.

Een belangrijk neveneffect is dat de kwaliteit van de registratiesystemen wordt verbeterd (correcties onjuiste adressering, laten vervallen van de tenaamstelling etc.) en het contact met de kentekenhouder (signaalfunctie).

- **Voorwaarden:** Nagegaan moet worden of de verdere implementatie van deze maatregel aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk maakt in verband met de mogelijkheid om data te koppelen tussen RDW, CJIB, OM en gemeenten. Daarnaast vereist een ruimere toepassing (tot en met de gehele doelgroep) een investering in capaciteit bij RDW.
- **Implementatietermijn:** Naar verwachting is deze maatregel op korte termijn te implementeren.

---

<sup>47</sup> Significant, Verzekeringplicht motorvoertuigen, evaluatie verMuldering WAM art. 30 lid 2, 2016.

Tabel 4.3 *Verwacht effect maatregel 3*

---

<b>Implementatietermijn</b>	Korte termijn.
<b>Reikwijdte</b>	WAM/APK
<b>Omvang doelgroep</b>	Groot
<b>Doorstroom</b>	Verlaagt instroom keten in de inningsfase, verhaalfase en dwangfase.
<b>Zicht op effect</b>	Toename positieve afdoeningen (groter aantal betalings sancties) Meerkosten voor RDW, lagere kosten Politie, Domeinen, CJIB en OM.

---

*Maatregel 4: Na 28 dagen stalling (de start bij Domeinen) het voertuig schorsen om te voorkomen dat registercontrole tijdens BGS doorloopt, de boete verder oploopt en de te naam gestelde opnieuw geverbaliseerd kan worden.*

- **Aanleiding:** Maatregel 4 komt, net als maatregel 3, voort uit de geconstateerde behoefte aan ondersteuning van een deel van de BGS-populatie.
- **Maatregel:** In de huidige situatie is de betrokkene zelf verantwoordelijk voor aanvragen van schorsing van het voertuig. Dit gebeurt niet automatisch of standaard bij de RDW. In deze variant van de projectgroep wordt het kenteken automatisch door de RDW geschorst nadat de 28 dagen – de BGS-termijn – afloopt. Hierdoor valt het kenteken buiten de registervergelijking van de RDW en wordt een eventuele nieuwe boete voor hetzelfde voertuig voorkomen (stapeling).  
Inmiddels wordt de maatregel op een andere manier gerealiseerd. Domeinen en RDW werken nu aan een signaal dat Domeinen plaatst zodra het voertuig “achter het hek komt”. Dit “Domeinensignaal” brengt uitsluiting van het betreffende voertuig van verdere registercontrole mee.
- **Reikwijdte:** De maatregel betreft alleen zaken op grond van art. 30, lid 2 WAM en APK omdat het ziet op de registercontrole in het kader van dit artikel. De maatregel grijpt in na de afhandeling van BGS door de politie (figuur 3.5, stap 3.4) en voor invoer en inplannen bij DRZ (figuur 3.6, stap 4.1).
- **Effect:** Om het potentiële effect van de maatregel te overzien, is het van belang inzicht te hebben in het aantal voertuigen dat na 28 dagen BGS aan DRZ overgedragen wordt. Uit paragraaf 3.3 is gebleken dat het daadwerkelijke aantal voertuigen dat aan DRZ (Domeinen) wordt overgedragen slechts een zeer beperkt aandeel van de BGS-instroom betreft (ongeveer 3%). In 2015 heeft DRZ bijna 2.200 voertuigen ontvangen. Het betreft hier zowel WAM-zaken als overige Wahv-zaken. Naar schatting een kwart hiervan betreft WAM-zaken. Uit de evaluatie verMuldering artikel 30 WAM komt naar voren

dat bij 26% van de constatering binnen een halfjaar gevolgd worden door een nieuwe constatering.

- **Voorwaarden:** Juridische basis voor e.e.a. is toepassing van de beleidsvrijheid van de OvJ;
- **Implementatietermijn:** In een enigszins aangepaste vorm is de maatregel inmiddels in de praktijk gebracht.

Tabel 4.4 toont de samenvatting van het verwachte effect van maatregel 4.

*Tabel 4.4 Verwacht effect maatregel 4*

<b>Implementatietermijn</b>	Korte termijn (op voorwaarde dat geen aanpassing wet- en regelgeving nodig is)
<b>Reikwijdte</b>	WAM/APK
<b>Omvang doelgroep</b>	Klein
<b>Doorstroom</b>	Verlaagt instroom keten (inning, verhaal, dwang) marginaal
<b>Zicht op effect</b>	Geen effect op positieve afdoeningen, marginaal lagere kosten politie en kosten opslag Domeinen

*Maatregel 5: (Gunstige) afgifte van de auto door politie of Domeinen mogelijk maken wanneer de onverzekerde alsnog zorgdraagt voor een verzekering.*

- **Aanleiding:** De vijfde maatregel betreft, net als de twee voorgaande maatregelen, een manier om betrokkenen, die onvoldoende in staat blijken te zijn een te naam gesteld voertuig te verzekeren en stapeling van boetes te voorkomen, te ondersteunen tijdens het Wahv-inningsproces.
- **Maatregel:**
  - **Variant A:** De eerste variant van de vijfde maatregel betreft de afgifte van een voertuig wanneer de sanctie is betaald en het voertuig is verzekerd. Eventuele andere sancties op basis van art. 30, lid 2 WAM voor hetzelfde voertuig moeten alsnog worden betaald en het voertuig moet APK-goedgekeurd zijn.
  - **Variant B:** Deze variant van de maatregel gaat uit van de kwijtschelding van alle andere administratieve sancties in de keten (op basis van art. 30, lid 2 WAM voor hetzelfde voertuig) wanneer een van de sancties betaald is en een bewijs van verzekering en de APK-goedkeuring getoond kan worden voor alle kentekens van betrokkene.
- **Reikwijdte:** In beide varianten betreft deze maatregel alleen zaken op grond van art. 30, lid 2 WAM omdat de grond voor deze sanctie - onverzekerd zijn - opgeheven kan worden door middel van de maatregel. De verbetermaatregel kan op twee verschillende momenten ingrijpen. Als eerste tijdens de stalling

bij de politie in de derde fase van de BGS (figuur 3.5, stap 3.1 t/m 3.4). Ten tweede tijdens de stalling bij DRZ (figuur 3.6, stap 4.1 t/m 4.4).

- **Effect:** Het te verwachten effect van de maatregel is in beide varianten zeer gering. In de eerste plaats leert de praktijk dat slechts een zeer gering percentage van de voertuigen die bij DRZ zijn gestald na betaling van de sanctie worden opgehaald (4% van de voertuigen). Het gaat dan naar schatting om 100 voertuigen per jaar. Samenvattingen van de effecten van beide varianten van de maatregel staan in Tabel 4.5 en Tabel 4.6.
- **Voorwaarden:** Nagegaan moet worden of maatregel A ingevoerd kan worden binnen de bestaande wet- en regelgeving. Naar verwachting dient voor maatregel B in ieder geval aanpassing van de wetgeving plaats te vinden
- **Implementatietermijn:** De verbetermaatregel, variant A, kan op de korte termijn geïmplementeerd worden, mits geen aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk is. Variant B kan naar verwachting alleen op de lange termijn ingevoerd worden in verband met de huidige regelgeving.

*Tabel 4.5 Verwacht effect maatregel 5A*

---

<b>Implementatietermijn</b>	Korte termijn
<b>Reikwijdte</b>	WAM
<b>Omvang doelgroep</b>	Zeep klein
<b>Doorstroom</b>	Marginale verlaging van de instroom keten
<b>Zicht op effect</b>	Marginaal effect op capaciteitsbeslag en kosten in de keten
	Geen effect op positieve afdoeningen BGS

---

*Tabel 4.6 Verwacht effect maatregel 5B*

---

<b>Implementatietermijn</b>	Lange termijn
<b>Reikwijdte</b>	WAM
<b>Omvang doelgroep</b>	Zeep klein
<b>Doorstroom</b>	Marginale verlaging van instroom/ verhoging uitstroom keten.
<b>Zicht op effect</b>	Marginaal effect op capaciteitsbeslag en kosten in de keten
	Marginaal effect op positieve afdoeningen

---

## 4.4 Meer persoonsgericht werken

*Maatregel 6: CJIB zou BGS-opdrachten waarbij politie een niet-bestaand adres heeft gevonden, niet direct opnieuw moeten aanbieden aan politie.*

- **Aanleiding:** De politie retourneert executieopdrachten voor de BGS aan het CJIB bij constatering van een niet bestaand adres en wanneer de politie de gesignaleerde niet heeft aangetroffen. Het CJIB plaatst deze zaken in OPS waarna zes maanden later gecontroleerd wordt op de beschikbaarheid van een adres in de BRP-registratie. Wanneer dit het geval is, biedt het CJIB deze zaken opnieuw aan de politie aan ter executie, met hetzelfde BRP-adres. Dit wordt onwenselijk geacht indien aangenomen wordt dat in de tijd tussen de executieopdrachten geen verandering in de situatie is opgetreden. Bovendien leidt deze gang van zaken tot een onnodige verhoging van de werklast van de politie.<sup>48</sup>
- **Maatregel:** De maatregel ziet op het aanpassen van het volledig geautomatiseerde proces bij het CJIB ten voordele van meer persoonsgericht werken. Zaken die de politie terug stuurt naar het CJIB omdat het een niet bestaand adres betreft, worden niet automatisch opnieuw als gerichte, executeerbare opdrachten aangeboden aan de politie. Wanneer er geen aanwijzingen zijn dat het daadwerkelijke adres van de betrokkene bekend is, worden de zaken in OPS geplaatst. Tegelijkertijd dient wanneer de politie constateert dat betrokkene ergens niet woonachtig is dit in het BRP te worden opgenomen. Het BRP is leidend.
- **Reikwijdte:** De invloed van deze maatregel reikt verder dan alleen zaken op grond van art. 30, lid 2 WAM: het beïnvloedt alle BGS-zaken. De maatregel grijpt in op de buitengebruik stelling door de politie in stap 3.1 van figuur 3.5. Op dat moment gaat de politie op huisbezoek waarbij blijkt of het een bestaand adres betreft.
- **Effect:** Het effect van de maatregel is afhankelijk van het aantal zaken waarbij de betrokkene ingeschreven is, maar niet woonachtig is op het BRP-adres. Dit is een aanzienlijke groep (circa 8% van de BGS-instroom, overeenkomend met 15.000 opdrachten per jaar). Gemiddeld kost deze groep de politie ruim 2 uur per zaak.

De maatregel heeft naar verwachting invloed op de verhouding tussen gerichte en ongerichte executie opdrachten. Daarmee beïnvloedt de maatregel ook de werklast van de politie omdat minder gerichte zaken, die niet uitvoerbaar zijn, aan de politie aangeboden worden. De maatregel heeft geen directe in-

---

<sup>48</sup> Overigens zal met de komst van E&S zal dit veranderen. De politie is dan zelf belast met het adresbeheer van de executieopdrachten. Er zal sprake zijn van een koppeling tussen E&S en de BPR van de gemeenten. Zaken worden dus niet meer retour gezonden aan het CJIB ivm verhuisd, WINW, VOW etc.

vloed op het aantal positieve afdoeningen: noch het aantal betalingen van de sanctie neemt toe noch het aantal feitelijke toepassingen van de BGS.

Tabel 4.7 toont een overzicht van het verwachte effect van de maatregel.

- **Voorwaarden:** Er zijn geen extra voorwaarden voor de implementatie van de maatregel.
- **Implementatietermijn:** De maatregel kan op de korte termijn worden ingevoerd.

*Tabel 4.7 Verwacht effect maatregel 6*

---

<b>Implementatietermijn</b>	Korte termijn
<b>Reikwijdte</b>	Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Groot (15.000 per jaar)
<b>Doorstroom</b>	Verlaagt instroom (aantal gerichte executie opdrachten).
<b>Zicht op effect</b>	Geen direct effect op positieve afdoeningen Vermindert werklast van de politie: totale kosten van de doelgroep bedragen circa € 2 mln. per jaar <sup>49</sup> .

---

*Maatregel 7: Betalen in termijnen mogelijk maken in de dwangfase voor gesignaleerden die wel willen, maar niet in één keer kunnen betalen .*

- **Aanleiding:** Het betalingsregelingenbeleid kent thans in principe geen betalingsregelingen in de dwangfase omdat verondersteld wordt dat de voorgaande fasen voldoende mogelijkheden bevatten om het openstaande bedrag in termijnen te betalen. Het is nu niet mogelijk om de uitvoering van BGS af te stemmen op de financiële situatie van de betrokkene. Dit komt onder andere door het ontbreken van richtlijnen op dit gebied, het grote aantal BGS-opdrachten en het volledig geautomatiseerde proces bij het CJIB. Er is een behoefte aan een meer persoonsgerichte benadering voor diegenen die de openstaande boete wel willen betalen maar dat niet in een keer kunnen.
- **Maatregel:** Recent is de mogelijkheid geïntroduceerd voor termijnbetaling (onder voorwaarden) in de inningsfase, maatregel 7 breidt deze mogelijkheid uit voor het betalen in termijn voor zaken in de dwangfase. Met deze maatregel kan de bestaande werkvoorraad in de dwangfase, waaronder de BGS, gereduceerd worden. Voorwaarde voor het afsluiten van een betalingsregeling is dat betrokkene zorg draagt voor een verzekering en keuren van de kentekens op naam.

---

<sup>49</sup> In dit bedrag zijn niet de kosten voor de politie verdisconteerd als een zaak niet succesvol BGS verlaat en doorstroomt naar de fase van gijzeling ( arrestatiebevel voor politie).

- **Reikwijdte:** De invloed van deze maatregel reikt verder dan alleen zaken op grond van art. 30, lid 2 WAM: het beïnvloedt alle Wahv-zaken in de BGS-fase. De maatregel kan plaatsvinden gedurende het gehele BGS-proces.
- **Effect:** De maatregel heeft een potentieel effect op het aantal betalingen en daarmee op het aantal positieve afdoeningen. Dit behoeft echter niet te betekenen dat het aantal betalingen en het percentage positieve afdoeningen *binnen een termijn van twaalf maanden* toeneemt, gelet op de mogelijkheid van gespreide betaling.

De introductie van gespreide betaling in de inningsfase heeft geleid tot 60.000 aanvragers in een jaar tijd.<sup>50</sup> Het CJIB heeft hiervan ruim 90% toegekend. Het CJIB verwacht een verdubbeling van het aantal aanvragen als gevolg van een grotere bekendheid van de betaling in termijnen, de verruiming van de criteria per 1 juli 2016 en de uitbreiding van de regeling voor termijnbetalingen in de Wahv (inclusief het aanbieden van termijnbetalingen vanaf € 225 inclusief wettelijke verhogingen).

Gespreide betaling in de dwangfase zal tot een veel lager aantal aanvragers leiden dan in de inningsfase: van de totale Wahv-instroom in de inningsfase stroomt slechts 2% door naar de BGS.

Het betalingspercentage onder de personen die in de inningsfase gebruikmaken van de mogelijkheid om in termijnen te betalen, ligt met ongeveer 73% significant hoger dan bij de personen die geen gebruikmaken van deze mogelijkheid en waarbij ongeveer 66% betaalt.<sup>51</sup> Dit komt overeen met een 10% hogere betalingsbereidheid.

- De inzet van betalingsregelingen bij de Belastingdienst en het UWV resulteert bij deze diensten in een hoog betalingsgedrag (99% resp. 85-90%) en leidt tot een besparing van kosten op de deurwaarder. De Belastingdienst rekent per executie een bedrag van € 800 aan deurwaarderskosten.

Voor het CJIB ontstaan meerkosten. Zodra er in de BGS-fase een betalingsregeling wordt getroffen moet de auto worden terug gegeven. De gemaakte kosten van gemiddeld € 650 moeten óf worden meegenomen in de regeling of door het CJIB worden gedragen.<sup>52</sup> Als de kosten door het CJIB worden gedragen dan betekent dit een forse stijging in de kostprijs. Wordt ervoor gekozen om de kosten mee te nemen in de regeling dan moet er een ICT-aanpassing plaatsvinden om dit te kunnen verwerken. In de huidige systemen is het niet mogelijk om deze kosten mee te nemen in betalingsregelingen.

<sup>50</sup> Brief minister van V&J aan de Tweede Kamer d.d. 12 september 2016.

<sup>51</sup> Brief minister van V&J aan de Tweede Kamer d.d. 12 september 2016.

<sup>52</sup> Indien het CJIB met de regeling ook de kosten moet verhalen en vervolgens bij het niet-nakomen opnieuw BGS toepast verdubbelen de kosten.

**Voorwaarden:** Er moet een wettelijke grondslag gecreëerd worden voor het CJIB om toegang te krijgen tot informatie waarmee inzicht verkregen wordt over willen/kunnen betalen.

- **Implementatietermijn:** Omdat de vereiste datakoppeling wettelijk vastgelegd moet worden is deze maatregel alleen op de lange termijn implementeerbaar.

Tabel 4.8 Verwacht effect maatregel 7

<b>Implementatietermijn</b>	Middellange termijn
<b>Reikwijdte</b>	Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Groot
<b>Doorstroom</b>	Verhoogt uitstroom keten (betalingen nemen toe).
<b>Zicht op effect</b>	Significant positief effect op betalingsbereidheid
<b>Indicatie kosten</b>	Meerkosten CJIB Lagere kosten in de keten (politie)

## 4.5 Logistiek van het proces vereenvoudigen

*Maatregel 8: Bij samenloop met prioritair beslagrecht van Belastingdienst: voertuig direct afslepen naar stalling (Domeinen, zie oplossingsrichting 14) zodat Belastingdienst daar beslag kan leggen.*

- **Aanleiding:** In de huidige situatie voert de politie een BGS uit en stalt het voertuig op het eigen terrein. De politie meldt de BGS aan bij de Belastingdienst. Als de Belastingdienst prioritair beslag heeft op het voertuig wordt de BGS van het voertuig afgehaald en legt de Belastingdienst er financieel beslag op. De politie ziet op dat moment af van de executie van BGS als blijkt dat er geen soortgelijk voertuig ter beschikking is. De politie meldt dit aan het CJIB waarna het CJIB gijzeling kan vorderen. Dit levert de politie veel werk op. De Belastingdienst geeft het voertuig vrij na afloop van het beslag.
- **Maatregel:** De maatregel is gericht op het efficiënter maken van de uitvoeringspraktijk van de BGS. Het direct afslepen van het voertuig naar het terrein van Domeinen bij prioritair beslagrecht van de Belastingdienst voorkomt dat het voertuig eerst gesleept wordt naar het terrein van de politie en daarna naar het terrein van Domeinen. Aansluitend op het financieel beslag van de Belastingdienst stelt de politie het voertuig buiten gebruik. Daartoe moet de Belastingdienst communiceren met de politie over vrijgave van het voertuig. Op deze manier wordt meer als een overheid opgetreden.
- **Reikwijdte:** De invloed van deze maatregel reikt verder dan alleen zaken op grond van art. 30, lid 2 WAM: het beïnvloedt alle BGS-zaken. Deze maatregel haakt in ten tijde van het stallen van het voertuig bij de politie (stap 3.2 Figuur 3.5).

- **Effect:** Naar verwachting heeft deze maatregel betrekking op een zeer klein aantal zaken waarbij de BGS samenloopt met prioritair beslagrecht van de Belastingdienst: bij slechts 4% van de WAM/Wahv-zaken vindt daadwerkelijk toepassing van buitengebruikstelling plaats. Het is niet bekend hoe groot de omvang is van de samenloop. Weliswaar is uit eerder onderzoek duidelijk geworden dat in 2015 bij ongeveer twee derde van WAM-instroom nog andere sancties openstaan, maar het gaat hier om CJIB-registers die vooral betrekking hebben op openstaande strafrecht of administratiefrechtelijke boetes, schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen en vrijheids- en taakstraffen. De maatregel beoogt de werklast van de politie te verlagen: de politie hoeft het voertuig niet meer op te sporen als blijkt dat er prioritair beslag op ligt maar kan de BGS plaatsen zodra de Belastingdienst het voertuig vrijgeeft. Implementatie van de maatregel beoogt daarom te resulteren in een versnelling van de doorloop van BGS. Tabel 4.9 toont de samenvatting van het effect van deze maatregel.
- **Voorwaarden:** Mogelijk is datakoppeling vereist en/of een aanpassing van de registratiesystemen bij de Belastingdienst of het CJIB. Daarnaast moet het CJIB/politie tijdig kennis nemen van het prioritair beslag.
- **Implementatietermijn:** Implementatie is mogelijk op de korte termijn wanneer geen datakoppeling vereist is die juridisch niet toelaatbaar is en geen aanpassing in de registratiesystemen nodig is. Is dat wel het geval, dan is implementatie alleen mogelijk op de lange termijn.

Tabel 4.9 Verwacht effect maatregel 8

<b>Implementatietermijn</b>	Onduidelijk.
<b>Reikwijdte</b>	Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Zeer klein.
<b>Doorstroom</b>	Versnelt doorloop BGS
<b>Zicht op effect</b>	Zeer klein, Marginaal lagere kosten politie, hogere kosten CJIB

*Maatregel 9: DRZ en politie kunnen, voordat een auto wordt meegegeven aan de betalende gesignaleerde, via het CJIB nagaan of nog andere vorderingen openstaan, zoals beslag van belastingdienst.*

- **Aanleiding:** Deze maatregel komt voort uit twee verschillende knelpunten. In de huidige situatie zijn regelmatig meerdere overheidsorganisaties betrokken bij dezelfde betrokkene. Daardoor komt het voor dat verschillende organisaties achtereenvolgens vergelijkbare acties uitvoeren. Daarnaast heeft een deel van de BGS-populatie meerdere boetes op naam staan die dan allemaal, bij het uitblijven van een betaling, een voor een de dwangfase BGS bereiken. Dat betekent dat overheidsinstanties - in de BGS voornamelijk de politie - ook

steeds opnieuw in actie moeten komen. Dit wordt ervaren als een inefficiënte inzet van capaciteit.

- **Maatregel:** Voordat ze het voertuig vrijgeven gaan Domeinen en politie via het CJIB na of betrokkene nog andere vorderingen open heeft staan. Dit bevordert de afstemming tussen overheidsorganisaties (één overheidsgedachte). Als blijkt dat er andere zaken open staan, kan meteen actie ondernomen worden door een van de overheidsinstanties. Hiermee wordt mogelijk voorkomen dat die zaken ook doorstromen naar de dwangfase.
- **Reikwijdte:** De invloed van deze maatregel reikt verder dan alleen zaken op grond van art. 30, lid 2 WAM: het beïnvloedt alle BGS-zaken. De maatregel grijpt in op het moment dat het voertuig wordt teruggegeven aan de betrokkene. Dat kan plaatvinden tijdens de stalling bij de politie (stap 3.4, figuur 3.5) en tijdens stalling bij DRZ (fase 4).
- **Effect:** Het effect van de maatregel is afhankelijk van het aantal betrokkenen die meerdere zaken hebben lopen. In de loop van de jaren wordt de instroom van WAM zaken steeds sterker gekenmerkt door kentekenhouders met openstaande zaken in de registers van het CJIB. In 2011 ging het om 27% van de instroom, in 2015 om ongeveer 67%. Deze toename kan vooral worden toegeschreven aan openstaande Mulderzaken (2011: 35%; 2015: 64%). Daarnaast is het aandeel van kentekenhouders met een openstaande zaak als OM afdoening en in mindere mate Levita (principale vrijheidsstraffen en taakstraffen) in de loop van de jaren toegenomen. Bij het CJIB bestaat het vermoeden dat de WAM boetes ook samenhangen met vorderingen van ZIN en DUO die via het CJIB worden geïnd.<sup>53</sup> Ondanks deze sterke samenhang gaat het in absolute zin om kleine aantallen: slecht een zeer gering aantal voertuigen (circa 100) wordt jaarlijks bij Domeinen opgehaald na betaling van de sanctie.
- Naar verwachting van de politie levert de implementatie wel een werkbesparing op bij de politie. De politie hoeft niet meer voor elke gestapelde zaak opnieuw de betrokkene op te sporen. Dit verhoogt de doorstroom van BGS. De maatregel het verlaagt ook de instroom in de BGS doordat zaken afgevangen worden voor ze naar deze fase doorstromen. Tabel 4.10 toont een overzicht van het te verwachten effect van de maatregel.
- **Voorwaarden:** De verbetermaatregel vereist een (wettelijke) mogelijkheid voor Domeinen en de politie om via het CJIB inzicht te krijgen in andere openstaande vorderingen. Een wettelijke aanpassing moet het mogelijk maken voor het CJIB zaken versneld naar BGS door te laten stromen, zodat politie in 1x alle zaken af kan wikkelen met betrokkene op het moment dat een voertuig buitengebruik gesteld is. Dat is op dit moment niet toegestaan. Boven-

---

<sup>53</sup> Significant, Evaluatie verMuldering artikel 30 WAM.

dien veronderstelt deze maatregel de registratie van zaken op persoonsniveau. Op dit moment gebeurt dit op zaakniveau.

- **Implementatietermijn:** De maatregel kan op de lange termijn ingevoerd worden omdat de maatregel een persoonsgebonden benadering vereist die op dit moment niet mogelijk is in de registratiesystemen.

*Tabel 4.10 Verwacht effect maatregel 9*

---

<b>Implementatietermijn</b>	Lange termijn
<b>Reikwijdte</b>	Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Klein
<b>Doorstroom</b>	Verhoogt doorstroom BGS en verlaagt instroom BGS door geringe omvang nauwelijks
<b>Zicht op effect</b>	Geen waarneembaar effect op positieve afdoeningen

---

*Maatregel 10: De wielklem kan BGS vervangen, in die zin dat met een wielklem een voertuig ook buiten gebruik gesteld kan worden (art 29, lid 2 Wahv).*

- **Aanleiding:** Het voertuig wordt in de huidige praktijk gestald op het terrein van de politie, bij de sleepdienst of direct bij Domeinen. Dit verschilt per regio. Met de pilot wielklem wordt beoogd de betalingsbereidheid te verhogen en de doorstroom te bevorderen (“meer en sneller betalen”).
- **Maatregel:** De maatregel is gericht op personen die een sanctie niet willen betalen, maar wel kunnen). In de pilot ‘buitengebruikstelling van voertuigen’ wordt in de regio’s Rotterdam, Limburg en Midden Nederland door politie in samenwerking met de Domeinen bekeken of het proces kan worden vereenvoudigd. In plaats van een voertuig buiten gebruik te stellen door het af te slepen voor de stalling bij politie of sleepdienst wordt een voertuig buitengebruik gesteld door middel van een wielklem. Het betreft uitsluitend personenauto’s. Dat is het merendeel van de buiten gebruik gestelde voertuigen. Overige voertuigen worden gedurende drie dagen op het terrein van de sleepdienst geplaatst. De politie legt een huisbezoek af ter executie van de BGS. In aanwezigheid van de politie plaatst de sleepdienst de wielklem. Als betrokkene de boete (volledig) betaalt binnen drie dagen verwijdert de sleepdienst de wielklem en geeft de politie het voertuig vrij. Blijft (volledige) betaling bij de politie uit, dan wordt de wielklem verwijderd door de sleepdienst en het voertuig naar DRZ versleept. Daarbij hoeft het voertuig niet leeg aangeleverd te worden bij DRZ. De kosten voor het plaatsen van de wielklem bedragen € 150 en het verslepen van een voertuig na verwijdering van de wielklem kost € 450.  
Inmiddels is de pilot in de Rotterdams regio aangepast. In Midden- Nederland blijft de pilot ongewijzigd, in Rotterdam en Limburg wordt de wielklem uit het proces gehaald. Burgers krijgen een brief van de politie met de mededeling

dat bij uitblijven van betaling na 2 weken het voertuig via een opslag van drie dagen bij de politie (Rotterdam) of de sleper (Limburg) naar Domeinen wordt versleept, zonder dat eerst een wielklem wordt geplaatst.

- **Reikwijdte:** De invloed van deze maatregel betreft uitsluitend de uitvoering van BGS-opdrachten, zowel in het kader van WAM30 als de overige Wahv-zaken. De wielklemmen kunnen worden niet geplaatst op alle voertuigen (bv. brom/snorfietsen, vrachtauto's). De maatregel verandert de uitvoering van de daadwerkelijke BGS (stap 3.1) en de stalling van het voertuig (stap 3.2).
- **Effect:** De maatregel beïnvloedt niet de omvang van de positieve afdoeningen (betaalde sancties en overdracht aan Domeinen), maar is er op gericht binnen de categorie positieve afdoeningen te komen tot een verschuiving naar "betalingen". De pilot is gestart in februari 2016. Per 20 oktober 2016 waren in totaal 348 wielklemmen geplaatst in de Regio Rotterdam. De Rotterdamse regio neemt daarmee 81% van de aangebrachte wielklemmen voor rekening. In andere regio's waar de pilot is gestart liggen de aantallen beduidend lager (5-15 wielklemmen per eenheid). Daarom is besloten in de gebieden waarin de pilot wordt uitgevoerd uit te breiden. In Midden- Nederland is de pilot gestart in basisteam Apeldoorn en uitgebreid naar district Gooi- en Vechtstreek. In Limburg is de pilot gestart in het basisteam Roermond en uitgebreid met het basisteam Westelijke Mijnstreek). De voorlopige resultaten van de pilot indiceren dat er wel sneller wordt betaald, maar dat de totale betalingsbereidheid niet toeneemt. De pilot is goedkoper dan de staande praktijk, er is minder politie nodig en Domeinen wordt sneller bereikt. De ingeschatte besparing komt vooral tot stand door verminderde kosten bij de politie (meer mensen komen naar het bureau om te betalen in de eerste 2 weken; de beheersfunctie van de BGS is overgedragen aan Domeinen) en de berger per voertuig. Dit is sterk afhankelijk van de toegenomen betalingsbereidheid (percentage openstaande vorderingen tijdens de wielklemperiode). CJIB verwacht meerkosten in verband met afstemming met ketenpartners. Een uitvoeringstoets moet hier meer duidelijkheid geven.

Tabel 4.11 toont een samenvatting van de verwachte effecten van de tiende maatregel.

- **Voorwaarden:** De (verdere) implementatie van de maatregel (een eventuele landelijke uitrol) is afhankelijk van de resultaten van de lopende pilot BGS.
- **Implementatietermijn:** De maatregel kan op relatief korte termijn ingevoerd worden na een positieve uitvoeringstoets en aanpassing van de ICT bij CJIB en Politie.

Tabel 4.11 Verwacht effect maatregel 10

---

<b>Implementatietermijn</b>	Korte termijn.
<b>Reikwijdte</b>	Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Klein
<b>Doorstroom</b>	Versnelt en verhoogt uitstroom keten.
<b>Zicht op effect</b>	Snellere betaling, geen effect op aantal positieve afdoeningen
<b>Indicatie kosten</b>	Besparing kosten politie, besparing kosten DRZ, meer-kosten CJIB

---

*Maatregel 11: Auto's met een verwachte lage waarde na BGS direct taxeren in plaats van taxeren na 28 dagen stalling.*

- **Aanleiding:** Net als maatregel 10, is deze maatregel gericht op het beperken van de hoog oplopende kosten voor overheidspartijen en voor betrokkene.
- **Maatregel:** De maatregel ziet op het vervroegen van de taxatie van voertuigen. Het betreft voertuigen waarvan verwacht wordt dat de waarde, na de termijn van de BGS, relatief laag is ten opzichte van het totale boetebedrag. Deze voertuigen worden getaxeerd tijdens de BGS-termijn. Hierdoor kan het voertuig op dag 29 vernietigd of verkocht worden zodat de stallingskosten niet verder oplopen.<sup>54</sup>
- **Reikwijdte:** De invloed van deze maatregel reikt verder dan alleen zaken op grond van art. 30, lid 2 WAM: het beïnvloedt de daadwerkelijke BGS-toepassing van zowel WAM30- als overige Wahv-zaken. Het vervroegen van taxatie van voertuigen (stap 4.1, figuur 3.6) vindt plaats ten tijde van de uitvoering BGS (fase 3), na stalling van het voertuig (stap 3.2, figuur 3.5).
- **Effect:** Het te verwachten effect van deze maatregel is afhankelijk van het aantal buiten gebruik gestelde voertuigen met een lage waarde. Slechts 3% van de Wahv-instroom in BGS wordt naar DRZ gesleept. Deze groep is dus relatief klein. Een relatief groot deel daarvan (80%) betreft voertuigen die worden vernietigd omdat zij getaxeerd worden op een waarde lager dan € 600. De gemiddelde waarde van deze voertuigen bedraagt € 200. De taxatie bij Domeinen vindt plaats in taxatiestraten na een periode van vier weken. Deze efficiënte, gestandaardiseerde werkwijze is nu nog niet mogelijk tijdens de BGS-termijn, omdat de voertuigen dan nog niet bij Domeinen zijn gestald.<sup>55</sup> Dit resulteert mogelijk in een verhoging van de kosten voor Domeinen.

---

<sup>54</sup> Indien de kosten van BGS hoger zijn dan de waarde van het voertuig kan het eigendom van het voertuig eerder overgaan naar de Staat (artikel 29 lid 3 Wahv)

<sup>55</sup> Dit nadeel komt te vervallen bij een landelijke uitrol van de pilot (maatregel 10), omdat in dat geval transport naar Domeinen veel sneller plaatsvindt.

Het effect op de positieve afdoeningen zal naar verwachting zeer gering zijn. De doelgroep is relatief klein en het aandeel voertuigen met een lage waarde relatief zeer groot. Rationeel is er voor de betrokkene in dat geval nauwelijks een prikkel om het voertuig op te halen en de boete (die hoger ligt dan de getaxeerde waarde van het voertuig) te betalen.

- **Voorwaarden:** Op dit moment is het niet toegestaan om het voertuig binnen twaalf weken na de start van de BGS te verkopen of te vernietigen, tenzij de taxatiewaarde lager ligt dan € 600 (auto) of € 150 (bromfiets). Dan wordt een voertuig direct vernietigd. In de overige gevallen wordt de betrokkene pas na twaalf weken geacht zijn eigendomsrecht opgegeven te hebben. De invoering van de maatregel vereist daarom een wetswijziging.
- **Implementatietermijn:** De maatregel kan niet op korte termijn ingevoerd worden omdat daarvoor een wetswijziging nodig is.

*Tabel 4.12 Verwacht effect maatregel 11*

<b>Implementatietermijn</b>	Lange termijn
<b>Reikwijdte</b>	Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Klein
<b>Doorstroom</b>	Verhoogt de doorstroom
<b>Zicht op effect</b>	Geen effect op omvang positieve afdoeningen

## 4.6 Alternatieven voor de uitvoering van BGS

*Maatregel 12: Om trefkans te vergroten alle BGS-opdrachten met bekend kenteken opnemen in de ANPR-controles en daarbij optrekken met onder andere Belastingdienst.*

- **Aanleiding:** De opsporing van betrokkenen en voertuigen vergt veel capaciteit van de politie. Geconstateerd is dat op dit moment een relatief groot aandeel van de voertuigen, waar een BGS-opdracht voor is gegeven, niet gevonden wordt (> 60%).
- **Maatregel:**
  - **Variant A:** De ANPR (Automatic NumberPlate Recognition) scant kentekens van passerende voertuigen. Dat betekent dat de trefkans toeneemt en meer voertuigen gevonden zullen worden door alle BGS-opdrachten op te nemen in de ANPR-controles. Wanneer blijkt dat een BGS-opdracht uitstaat voor de betrokkene die kentekenhouders is van een gescand voertuig, bepaalt de meldkamer politiecapaciteit in te zetten. De politie moet vervolgens ter plaatse het voertuig buiten gebruik stellen. De sleepdienst sleept het voertuig weg. Doordat de politie de voertuigen meteen van de weg moet halen en buiten gebruik moet stellen vergt de maatregelen veel

capaciteit van de politie. In de huidige praktijk vindt de ANPR-controle voornamelijk plaats op snelwegen. Het is echter ook mogelijk om de scans uit te voeren vanuit een rondrijdende politieauto op andere plaatsen. De maatregel ziet niet op het opsporen van betrokkenen die over een 'soortgelijk voertuig vermogen te schikken'.

De Belastingdienst heeft al ervaring opgedaan met deze manier van opsporing van voertuigen. op grond van verplichtingensignaal levert belastingdienst wekelijks kentekens aan voor ANPR aan politie. Per maand haalt politie voor Belastingdienst gemiddeld 300 auto's van de weg op basis van dit signaal.<sup>56</sup> Voor de politie heeft het samen optrekken met de Belastingdienst het nadeel dat de Belastingdienst prioritair beslag heeft op voertuigen. Hierdoor zal bij een deel van de opgespoorde voertuigen de BGS niet uitgevoerd kunnen worden, bv. wanneer de belastingplichtige niet betaalt. In dat geval wordt het voertuig verkocht door de Belastingdienst en vermindert de instroom van nieuwe zaken BGS. In het geval dat de belastingplichtige wel betaalt wordt het voertuig overgedragen naar het CJIB/domeinen voor uitvoering BGS.

- **Variant B:** In plaats van alle BGS-opdrachten op te nemen in de ANPR-controles kan de opname beperkt worden tot niet-gerichte executie opdrachten (in OPS) of tot de personen/kentekens waarvoor het CJIB het verplichtingensignaal gaat plaatsen. Immers dit zijn de personen met meerdere openstaande boetes op naam. De verwachting is dat hiervan 20% overlapt met de verplichtingensignalen bij de Belastingdienst. Dit legt een minder groot beslag op de politiecapaciteit.
- **Reikwijdte:** De invloed van deze maatregel reikt verder dan alleen zaken op grond van art. 30, lid 2 WAM: het beïnvloedt alle BGS-zaken in de Wahv.
  - **Variant A** van de maatregel betreft de doorstroom van zowel gerichte als niet gerichte executieopdrachten na het opstellen van de executieopdracht door het CJIB (stap 1.2).
  - **Variant B** van de maatregel beïnvloedt de uitstroom van niet-gerichte BGS-opdrachten via OPS (stap 1.2) en het aantal daadwerkelijke buitengebruik stellingen door de politie (stap 3.1). In plaats van definitief uit de BGS-keten te stromen, stromen de voertuigen door wanneer de politie de voertuigen via ANPR-controles opspoort en buitengebruik stelt.

---

<sup>56</sup> In samenwerking met RDW en Belastingdienst bereidt CJIB pilot verplichtingensignaal voor. De kentekenblokkade voorkomt dat mensen nieuwe kentekens op naam zetten. Voor Belastingdienst en CJIB wordt inzichtelijk voor welke personen beide organisaties meer dan 5 keer motorrijtuigenbelasting/Wahv-beschikkingen open staan. Dit is input voor het bepalen van doelgroep strategieën. Het lijkt logisch en wenselijk om afstemming over voertuigen in te richten die in beslag genomen/buitengebruik gesteld zijn.

- **Effect:**
  - **Variante A:** Een deel van de voertuigen die nu niet gevonden worden, kan wel gevonden kunnen worden met ANPR-controles. Daardoor kunnen meer BGS-opdrachten uitgevoerd worden en wordt de doorstroom van BGS-zaken verhoogd. Vereist is dat er voldoende politiecapaciteit beschikbaar is opdat tegelijk met de controles een politieteam klaar staat om achter het gesignaleerde voertuig aan te gaan en het ter plekke buitengebruik te stellen. De werklast van de politie neemt hierdoor toe (Tabel 4.13). Een tweede vereiste is dat de ANPR systemen voortdurend worden geactualiseerd, hetgeen volgens de politie thans niet altijd het geval is.
  - **Variante B:** Naar verwachting levert deze variant een potentieel groot effect op. De instroom in OPS bedroeg de afgelopen jaren gemiddeld 6.000 WAM zaken. Meer dan 90% is uitgestroomd zonder betaling en is daarmee feitelijk oninbaar.<sup>57</sup> Voor de totale Wahv gaat het om een aanzienlijke groter aantal zaken (circa 160.000), waarvan in ruim 20% van de gevallen de boete is geïnd.<sup>58</sup> Omdat een beperkt aantal BGS-opdrachten opgenomen wordt in ANPR-controles, is het effect van deze maatregel minder groot dan bij variant A van de maatregel. De maatregel legt daarmee ook een minder groot beslag op de politiecapaciteit. Tabel 4.14 toont een samenvatting van het te verwachten effect van de maatregel.
- **Voorwaarden:** Het is op dit moment al mogelijk om BGS-opdrachten met bekend kenteken in de ANPR-controles op te nemen. In de praktijk wordt de ANPR-registratie niet dagelijks bijgewerkt waardoor het systeem veel loze hits geeft. Daarom staat de module ANPR-standaard uit tijdens politiecontroles. Met de implementatie van E&S en wordt het mogelijk om met actuele data van het ANPR te werken om BGS-voertuigen op te sporen. Een andere voorwaarde voor een effectieve uitvoering betreft een extra controle door de politie waarbij wordt nagegaan of het voertuig waar de ‘hit’ op komt nog in het bezit is van betrokkene van de CJIB-vordering. Het voertuig waarmee de overtreding is begaan hoeft niet meer in bezit te zijn van betrokkenen. Voorkomen moet worden dat de nieuwe eigenaren onterecht staande worden gehouden.
- **Implementatietermijn:** Deze maatregel is niet in te voeren op de korte termijn omdat het huidige registratiesysteem bij de politie hier niet op ingericht is. De implementatie van de maatregel is afhankelijk van de implementatie van E&S.

<sup>57</sup> Significant, Evaluatie verMuldering artikel 30 WAM.

<sup>58</sup> CJIB, Statistisch Jaarboek 2014.

Tabel 4.13 *Verwacht effect maatregel 12A*

---

<b>Implementatietermijn</b>	Lange termijn
<b>Reikwijdte</b>	Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Groot.
<b>Doorstroom</b>	Verhoogt doorstroom BGS.
<b>Zicht op effect</b>	Verhoogt aantal positieve afdoeningen door groter aantal geïnde sancties Verhoogt werklast politie.

---

Tabel 4.14 *Verwacht effect maatregel 12B*

---

<b>Implementatietermijn</b>	Lange termijn
<b>Reikwijdte</b>	Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Groot
<b>Doorstroom</b>	Verhoogt doorstroom BGS
<b>Zicht op effect</b>	Verhoogt aantal positieve afdoeningen door groter aantal geïnde sancties Verhoogt werklast (minder dan bij variant A)

---

*Maatregel 13: Landelijke uitrol 'Brief van dichtbij' om betalingsbereidheid te vergroten.*

- **Aanleiding:** Betalingen na het versturen van de brief WTVB wijzen op een relatief lage betalingsbereidheid onder burgers. De politie in Rotterdam heeft daarop geconcludeerd dat er beter gecommuniceerd kan worden met burgers over een openstaande signalering en in het bijzonder BGS. Op basis van inkomende telefoontjes van burgers is een ander format voor de standaard brief WTVB opgesteld.
- **Maatregel:** In plaats van de standaard brief WTVB verstuurt de politie de 'Brief van dichtbij'. Hierin wordt de betrokkene verzocht om de boete zo snel mogelijk te komen betalen op het politiebureau. Indien niet aan dit verzoek wordt voldaan kondigt de politie aan binnenkort langs te komen om het voertuig buiten gebruik te stellen. Daarbij lijkt de brief afkomstig van de politie in de regio waar de betrokkene woont. In duidelijke, heldere taal ontvangt de betrokkene in de brief aanwijzingen over de te nemen stappen ter voorkoming van de aanstaande BGS en eventuele nieuwe boetes in het kader van art. 30, lid 2 WAM. De politie verstuurt de brief eens per twee weken. Dat heeft als voordeel dat de brief verstuurd wordt op het moment dat het salaris net uitgekeerd is of op korte termijn uitbetaald zal worden. In tegenstelling tot de nu gebruikelijke brief per zaak, worden in de 'Brief van dichtbij' alle openstaande zaken gebundeld. Zo wordt overzicht gecreëerd voor de betrokkene. Deze maatregel betreft een *best practice* uit de politie-eenheid Rotterdam en is opgenomen in de pilot BGS.

- **Reikwijdte:** De invloed van deze maatregel reikt verder dan alleen zaken op grond van art. 30, lid 2 WAM: het beïnvloedt alle zaken in de BGS. Deze brief vervangt de brief WTVB (stap 2.2).
- **Effect:** De maatregel heeft naar verwachting effect op het aantal ontvangen betalingen (van de doelgroep die kan en wil betalen) voordat de BGS daadwerkelijk uitgevoerd wordt door de politie. Voorlopige resultaten van de pilot BGS wijzen op een verhoging van de betalingsbereidheid (30/40%) ten opzichte van de brief WTVB (ongeveer 15%). Omdat meer betrokkenen sneller betalen (voor de BGS daadwerkelijk uitgevoerd wordt) versnelt de maatregel de uitstroom uit de keten. De voorlopige resultaten laten evenwel niet zien dat uiteindelijk veel meer sancties worden betaald. Na afronding van de pilot ‘buitengebruikstelling voertuigen’ zullen definitieve resultaten meer inzicht geven in de effecten van de ‘Brief van dichtbij’ (Tabel 4.15).
- **Voorwaarden:** Het effect van de uitrol van de ‘Brief van dichtbij’ is niet afhankelijk van andere voorwaarden dan in de beschrijving van de maatregel genoemd. Het effect van deze maatregel is in de pilot te onderscheiden van de ander maatregelen.
- **Implementatietermijn:** De maatregel kan op korte termijn worden ingevoerd.

Tabel 4.15 Verwacht effect maatregel 13

<b>Implementatietermijn</b>	Korte termijn
<b>Reikwijdte</b>	Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Groot (bij landelijke uitrol)
<b>Doorstroom</b>	Versnelt en verhoogt de uitstroom keten
<b>Zicht op effect</b>	Gering effect op het aantal positieve afdoeningen

*Maatregel 14: Administratieve taken van politie ten aanzien van BGS verlichten door dit over te brengen naar het Administratie- en Informatie Centrum voor de Executie (AICE) als coördinator in de uitvoering van BGS.*

- **Aanleiding:** Bij het ketenproces BGS zijn verschillende ketenpartners betrokken, met elk hun eigen taken. De betrokken uitvoeringsorganisaties geven aan dat de vele administratieve handelingen relatief veel tijd in beslag nemen. Bovendien komt informatie niet altijd tijdig bij de juiste persoon terecht. Informatie wordt bij de ketenpartners in verschillende registratiesystemen verwerkt en regelmatig per mail verspreid. Verder wordt de stijging van de werkdruk bij de politie door de stijging van het aantal BGS-opdrachten als problematisch ervaren.
- **Maatregel:** De werklust van de politie wordt verlicht door een deel van de administratieve taken in het kader van de BGS bij het AICE (CJIB) te beleggen. Het AICE is op dit moment al de coördinator van de uitvoering van BGS. Deze

maatregel is opgenomen in de pilot BGS. In dit kader is een deel van de (financieel) administratieve lasten van de politie naar DRZ overgeheveld.

- **Reikwijdte:** De invloed van deze maatregel reikt verder dan alleen zaken op grond van art. 30, lid 2 WAM: het beïnvloedt alle BGS-zaken.
- **Effect:** Het effect van de maatregel wordt met de invoering van E&S grotendeels ondervangen omdat ook E&S de administratieve lasten voor de politie verlaagt. Naar verwachting neemt de werklast van de politie af. Deze capaciteitsbesparing vertaalt zich echter niet per definitie door in een groter aantal positieve afdoeningen. Zoals bij maatregel 1 reeds is vastgesteld worden zaken die eerder niet uitvoerbaar bleken bij een grotere capaciteit niet onmiddellijk wel uitvoerbaar.
- **Voorwaarden:** Voorwaarde voor de implementatie van maatregel veertien is dat de er geen juridische bezwaren zijn om betreffende administratieve over te dragen aan het AICE.
- **Implementatietermijn:** Doordat bestaande administratieve verantwoordelijkheden opnieuw belegd moeten worden, kan de maatregel alleen op langere termijn worden ingevoerd. Mogelijk zijn er ook juridische bezwaren.

*Tabel 4.16 Verwacht effect maatregel 14*

<b>Implementatietermijn</b>	Langere termijn
<b>Reikwijdte</b>	Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Groot
<b>Doorstroom</b>	Verhoogt doorstroom bij politie
<b>Zicht op effect</b>	Werklast bij politie neemt af (verbetering efficiency), de werklast bij CJIB neemt toe. Geen effect op positieve afdoeningen

*Maatregel 15: Anderen dan de politie (bijv. de deurwaarder) BGS in laten zetten afhankelijk van de omstandigheid van betrokkene. Ook om te voorkomen dat deurwaarder en politie volgtijdelijk een vergelijkbare actie uitvoeren.*

- **Aanleiding:** Binnen de huidige juridische kaders hebben andere organisaties dan de politie bevoegdheden die lijken op handelingen binnen het BGS-proces. Een voorbeeld hiervan zijn deurwaarders die het recht hebben om beslag te leggen op vermogen en goederen van de betrokkene, zoals voertuigen, ook als de gesignaleerde over deze voertuigen vermog te beschikken. De deurwaarder koppelt terug aan het CJIB wat het onderzoek heeft opgeleverd (bv. het wel of niet kunnen uitvoeren van het beslag) en geeft advies aan het CJIB over het al dan niet doorzetten/uitvoeren van het beslag. De buitengebruikstelling wordt pas toegepast nadat de gerechtsdeurwaarder er niet in slaagt de vordering te innen. Op dit moment speelt zich dat geheel buiten het

gezichtsveld van de gerechtsdeurwaarder af. Die heeft het dwangbevel ongeincasseerd aan het CJIB moeten retourneren, ofwel bij afwezigheid van verhaal, ofwel wegens het bereiken van de expiratiedatum.

Daarbij moet niet worden uitgesloten dat gesignaleerden calculerend handelen door de deurwaarder te ontwijken zodat de deurwaarderskosten (€ 70) niet voor hun rekening komen. In plaats daarvan betalen ze dan als de zaak de BGS in gaat nog voor de BGS uitgevoerd wordt. Dat is goedkoper dan betalen aan de deurwaarder. In dit systeem zit dus een ongewenste (perverse) prikkel voor de debiteur. Hij hoeft om de buitengebruikstelling (of inneming rijbewijs óf gijzeling) te voorkomen slechts de oorspronkelijke hoofdsom van de boete te betalen, en niet de deurwaarderskosten. De doorgewinterde debiteuren weten dat wellicht al te goed.

Hieruit is de vraag gerezen of het logisch is om de BGS altijd uit te laten voeren door de politie. Dat klemt te meer in de situatie dat de deurwaarder heeft reeds heeft geconstateerd dat de gesignaleerde niet vermog te beschikken over het voertuig. Waarom zou de politie een voertuig buiten gebruik kunnen stellen als de deurwaarder er geen beslag op heeft kunnen leggen? Verder zijn door verschillende ketenpartners vragen geplaatst bij de volgordelijke inzet van de verhaal- en dwangmiddelen. In de praktijk is de inzet van de instrumenten in de verhaal- en dwangfase volgordelijk. Er zijn echter geen juridische bezwaren om dit te veranderen.

- **Maatregel:** De gerechtsdeurwaarder speelt op dit moment geen enkele rol bij de buitengebruikstelling. Om te voorkomen dat politie en deurwaarder volgtijdelijk een vergelijkbare actie uitvoeren kunnen deurwaarders de BGS ook inzetten. De maatregel maakt het mogelijk het beslag en BGS in één hand te verenigen, nl. die van de deurwaarder. Dat voorkomt dubbel werk als politie zich op adres meldt waar deurwaarder niets heeft aangetroffen.

Hiermee kan afgeweken worden van de huidige volgorde waarin verhaal- en dwangmiddelen worden ingezet. In het verlengde hiervan verdwijnt de noodzaak alle instrumenten volgtijdelijk in te zetten bij een betrokkene. Dit resulteert in een meer persoonsgerichte inzet van instrumenten.

- **Reikwijdte:** De invloed van deze maatregel reikt verder dan alleen zaken op grond van art. 30, lid 2 WAM: het beïnvloedt alle BGS-zaken. Deze maatregel heeft verder betrekking op de verhaalfase voordat het CJIB de executieopdracht BGS aan de politie geeft.
- **Effect:** De implementatie van deze maatregel resulteert naar verwachting in een terugloop van het aantal executieopdrachten dat het CJIB doorzet aan de politie. Een deel van deze BGS-zaken wordt immers afgevangen door inzet van de deurwaarder. Een substantieel deel van de BGS-opdrachten aan de politie blijkt niet te resulteren in een feitelijke uitvoering van de BGS omdat de betrokkene niet meer over het voertuig vermog te beschikken. Cijfers van de

Rotterdamse politie wijzen in de richting van de 55% (Tabel 4.17). **Error! Reference source not found.** Daarmee kan een aanzienlijke capaciteitsbesparing worden bereikt bij de politie. Daar staan extra kosten tegenover aan de kant van de deurwaarders. Ter illustratie: bij de belastingdienst wordt uitgegaan van een bedrag van € 800 per executie voor de deurwaarders van de belastingdienst.

De maatregel beoogt een vermindering van de BGS-opdrachten te bereiken door deze af te vangen in de verhaalfase. Een groter aantal positieve afdoeningen in de BGS-fase wordt daarmee niet bereikt, wel een snellere doorstroom omdat de niet uitvoerbare BGS-opdrachten voor een deel niet meer instromen.

- **Voorwaarden:** Om andere partijen, zoals deurwaarders, BGS in te laten zetten zijn wetswijzigingen vereist. Op dit moment kan alleen de politie de BGS daadwerkelijk uitvoeren. Bovendien is inzicht in de omstandigheden van de betrokkene vereist voor de keuze tussen politie en deurwaarder. Daartoe moet naar verwachting datakoppeling plaatsvinden waar nu geen juridische grondslag voor is. Verder moet de inzet van een van beide partijen centraal gecoördineerd worden.
- **Implementatietermijn:** De maatregel kan op de lange termijn ingevoerd worden omdat implementatie niet mogelijk is binnen de huidige wettelijke kaders: de uitvoering van de BGS is bij wet exclusief voorbehouden aan de politie.

Tabel 4.17 Verwacht effect maatregel 15

<b>Implementatietermijn</b>	Lange termijn
<b>Reikwijdte</b>	Wahv
<b>Omvang doelgroep</b>	Groot
<b>Doorstroom</b>	Verlaagt instroom BGS, verhoogt doorstroom BGS, leidt tot besparing werklust politie, leidt tot verhoging kosten verhaalfase.
<b>Zicht op effect</b>	Besparing werklust politie, hogere kosten verhaalfase (deurwaarder), geen effect op omvang positieve afdoeningen

## 4.7 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de vijftien maatregelen van de projectgroep beoordeeld op hun bijdrage aan de doorstroming en positieve afdoeningen in het BGS-proces. Voorzover mogelijk is daarbij ook gekeken naar het capaciteitsbeslag van de maatregelen.

De analyse laat zien dat niet alle maatregelen daadwerkelijk op korte termijn zijn in te voeren. Voor een aantal maatregelen is een langere invoeringstermijn nodig bijv. omdat wetswijziging onontkoombaar is.

Een beperkt deel van de maatregelen richt zich uitsluitend op overtredingen vanwege bezit van een onverzekerd voertuig (WAM 30). Het merendeel van de maatregelen raakt de gehele Wahv-doelgroep.

Naast verschillen in reikwijdte lopen de maatregelen uiteen in het aangrijpingspunt in de fase van het BGS-proces (beoordeling en executie, betaling n.a.v. WVTB, uitvoering BGS, taxatie en verkoop).

Het potentieel effect van de maatregelen op positieve afdoeningen is groter naarmate de reikwijdte ruimer (Wahv-breed) is, naarmate een groter deel van de BGS-instroom wordt bereikt (eerste fasen van het BGS-proces) en naarmate aangegrepen wordt bij de doelgroepen die nu met de BGS-opdrachten niet worden bereikt (niet in bezit voertuig, wel ingeschreven niet woonachtig). De analyse laat zien dat slechts een klein gedeelte van de maatregelen dit potentieel heeft.

Dat wil overigens niet zeggen dat de overige maatregelen geen betekenis hebben. Een aantal maatregelen verlaagt de instroom in de BGS-fase en/of bevordert de doorstroom in de BGS-fase. De efficiency van het BGS-proces is daarmee gediend. Tabel 4.18 vat de bevindingen uit de voorgaande paragrafen samen.

Tabel 4.18 Overzicht kenmerken en effect maatregelen

	Maatregel	Invoerings- termijn	Reikwijdte	Omvang doelgroep	Effect		
					Doorstroom BGS	BGS-afdoening	Verandering kosten
1	Persoonsgerichte opdrachten	Kort	Breder dan WAM30 en Wahv	Groot	gering	gering	gering
2	Communicatie RDW	Kort	WAM30 en Wahv	Middelgroot	verlaging instroom	geen	minder kosten bij politie en Domeinen
3	Van naam halen kenteken	Kort	WAM30	Groot	verlaging	positief	meerkosten RDE, minder kosten politie en Domeinen
4	Schorsen voertuig na 28 dagen	Kort	WAM30	Klein	marginaal effect	geen	marginaal lager bij politie en Domeinen
5	Afgifte bij afsluiten verzekering	Kort	WAM30	Zeer klein	marginaal effect	geen	marginaal effect politie en Domeinen
6	Stand still bij niet bestaand adres	Kort	WAM30 en Wahv	Groot	verlaagt instroom	geen	lagere kosten politie
7	Betalen in termijnen in dwangfase	Middellang	WAM30 en WAhv	Groot	verhoogt uitstroom	positief	verlaging kosten politie en Domeinen
8	Samenloop prioritair beslag recht Belastingdienst	Onduidelijk	WAM30 en Wahv	Zeer klein	versnelling	geen	geen
9	Samenloop met andere vorderingen	Lang	WAM30 en Wahv	Klein	marginaal effect	geen	geen

Maatregel	Invoerings- termijn	Reikwijdte	Omvang doelgroep	Effect		
				Doorstroom BGS	BGS-afdoening	Verandering kosten
10 Wielklem	Kort	WAM30 en Wahv	Klein	verhoogt uitstroom	geen	besparing kosten politie en Domeinen
11 Direct taxeren bij lage waarde	Lang	WAM30 en Wahv	Klein	verhoogt doorstroom	geen	hogere kosten Domeinen
12 BGS in ANPR controles	Lang	WAM30 en Wahv	Groot	verhoogt doorstroom	hoger	hogere werklust politie
13 Landelijke uitrol Brief van dichtbij	Kort	WAM30 en Wahv	Groot	verhoogt doorstroom	gering effect	geen effect op werklust politie
14 Overheveling administratieve taken politie naar CJIB	Lang	WAM30 en Wahv	Groot	verhoogt doorstroom	geen	werklust politie vermindert
15 Alternatieve uitvoering BGS	Lang	WAM30 en Wahv	Groot	verlaagt instroom, verhoogt uitstroom	geen	hogere kosten verhaalfase, lagere kosten politie

# 5 Suggesties inzet dwangmiddelen

## 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 stonden de maatregelen op de korte termijn centraal. In dit hoofdstuk richten we ons op de mogelijkheden voor de langere termijn. Er is immers behoefte aan suggesties voor een meer integrale en toekomstbestendige inzet van dwangmiddelen. De uitkomsten moeten in eerste instantie voor de Wahnv toepasbaar zijn, maar idealiter ook breder (nl. voor financiële sancties in het strafrechtelijk kader). Dus waar hoofdstuk 4 focust op het effectiever maken van BGS binnen de bestaande formele kaders, gaat dit onderdeel over een zo effectief mogelijke inning van de administratieve sancties in de gehele executieketen. Dat betekent dat de keten – van de inningsfase tot en met de dwangfase – zo ingericht dient te zijn dat er sprake is van een snelle, zekere, efficiënte en maatschappelijk verantwoorde wijze van tenuitvoerlegging. Hier is reden temeer toe, nu uit de analyse van de kortetermijnmaatregelen in hoofdstuk 4 naar voren komt, dat die naar verwachting onvoldoende zullen bijdragen aan het verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van BGS, in termen van een hogere doorstroom en een hoger aandeel positieve afdoeningen. Een andere reden is dat de veelheid van ingevoerde beleidsmaatregelen (naast de vijftien oplossingsrichtingen van de projectgroep) weliswaar lijkt te leiden tot een forse daling van de instroom in de BGS-fase, maar dat het aandeel positieve afdoeningen in de BGS-fase stagneert. Dit rechtvaardigt ook het doen van verdergaande en ingrijpender suggesties, ten aanzien van degenen die wel kunnen, maar niet willen betalen, dan binnen het huidige systeem mogelijk zijn. Gelet op de probleemstelling van dit onderzoek hebben wij als uitgangspunt gehanteerd de wijze waarop de keten nu functioneert en de problemen die momenteel in het veld worden geconstateerd. Bij het formuleren van suggesties voor de inning van administratieve sancties is, indachtig de startnotitie, het zogenoemde kwadrantenmodel als uitgangspunt en referentiekader gehanteerd. De suggesties zijn dan ook geordend op basis van dit model.

Dit hoofdstuk omvat drie paragrafen. In de eerste paragraaf wordt het kwadrantenmodel als leidend beginsel nader toegelicht. In de tweede paragraaf worden, rekening houdend met dit model, algemene uitgangspunten geformuleerd voor de inning van administratieve sancties. Deze moeten worden beschouwd als

bouwstenen voor een door het ministerie, in overleg betrokken veldpartijen, te formuleren integrale en toekomstbestendige visie voor de inning van de administratieve sancties. Kern is evenwel een informatiegestuurde en persoonsgerichte benadering van het inningsproces, op basis van het kwadrantenmodel. Gevallen waarvan op basis van de (verbeterde) informatiepositie van het CJIB op voorhand duidelijk is dat de inning problematisch zal zijn, worden uitgefilterd en voorgesorteerd voor afhandeling op maat. Een sterke datagedreven informatiepositie is dus een voorwaarde voor een meer persoonsgerichte benadering. Het mag duidelijk zijn dat het opbouwen van zo'n positie een extra inspanning en de nodige tijd zal vergen van het CJIB. In het verlengde hiervan worden in de derde paragraaf alvast enige suggesties gedaan voor alternatieve en verdergaande maatregelen ter inning van administratieve sancties. Een en ander vloeit voort uit de analyse van de huidige inningspraktijk, zoals naar voren komt uit hoofdstuk 4, een literatuurstudie, vraaggesprekken met experts en een focusgroep met experts. De suggesties moeten, indien nodig, nog wel nader op haalbaarheid en wenselijkheid worden onderzocht. Dat paste niet in de opzet en het kader van dit onderzoek.

## 5.2 Het kwadrantenmodel

Het kwadrantenmodel is een door het CJIB gehanteerd algemeen theoretisch denkmodel voor de inning van financiële sancties. Het kwadrantenmodel is gepresenteerd in een brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 1 juli 2014, over de tenuitvoerlegging van financiële sancties.<sup>59</sup> De Staatssecretaris geeft daarin aan dat opgelegde sancties in beginsel moeten worden voldaan, maar dat de tenuitvoerlegging van die sancties wel op een maatschappelijk verantwoorde wijze moet plaatsvinden, met waar nodig en mogelijk, oog voor de financiële situatie van betrokkene. Tegen die achtergrond wil de Staatssecretaris voortaan onderscheid maken naar type debiteur bij het treffen van maatregelen om financiële sancties te innen.<sup>60</sup> Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het niet kunnen en niet willen betalen van de financiële sanctie. Door deze variabelen tegen elkaar af te zetten ontstaat een kwadrant. Binnen dit kwadrant vertoont elk type debiteur een ander betaalgedrag. Op basis van het model kent elk type debiteur een eigen aanpak door de overheid op maat, variërend van stimuleren en ondersteunen tot feitelijk afdwingen, afhankelijk van zijn positie in een van de kwadranten. Voor de introductie van het kwadrantenmodel

---

<sup>59</sup> *Kamerstukken II*, 2013-14, 29 279, 202. Zie ook 2014-15, 29 279, 244.

<sup>60</sup> Ook de Nationale ombudsman drong aan op maatwerk bij inning van administratieve sancties op basis van de Wahv, in het bijzonder het dwangmiddel gijzeling. Nationale ombudsman (2015). *Gegijzeld door het systeem. Onderzoek Nationale ombudsman over het gijzelen van mensen die boetes wel willen, maar niet kunnen betalen*. Den Haag, Nationale ombudsman, rapportnummer 2015/160.

kreeg nagenoeg iedereen een gelijke behandeling. Het niet betalen van een sanctie werd beschouwd als een signaal van betalingsonwil.<sup>61</sup>

#### *Kwadrantenmodel*

	Wil wel betalen	Wil niet betalen
Kan wel betalen	Stimuleren: betaalgemak vergroten	Handhaven: dwangmiddelen inzetten
Kan niet betalen	Tijd en ruimte geven: voorzieningen inzetten	Opsporen en bewegen naar ander kwadrant

Dit gedachtengoed komt ook terug in de Rijksincassovisie van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit 2015.<sup>62</sup> De Rijksincassovisie heeft tot doel om overheidsinstanties meer samen te laten werken bij de inning van openstaande schulden, rekening houdend met de mogelijkheden en omstandigheden van betrokkene. Kern van de visie is het borgen van het bestaansminimum binnen de rijksincasso, met, in het verlengde daarvan, het respecteren van de beslagvrije voet. De Rijksincassovisie omvat vier thema's, waaronder het plegen van maatwerk en het voorkomen van onnodige schuldenoploop.

Het kwadranten model past bij het pleidooi van de WRR voor een realistisch beleidsperspectief waarbij de overheid bij handhaving eerst verifieert in hoeverre sprake is van niet willen of niet kunnen. Daarbij dient de overheid proportioneel op te treden met de mogelijkheid voor burgers om op hun schreden terug te keren en eerdere 'fouten' te herstellen. Een rationalistisch perspectief kan in de visie van de WRR hele onaangename gevolgen hebben als dat wordt gecombineerd met geautomatiseerde uitvoering.<sup>63</sup>

### **5.3 Algemene uitgangspunten**

Allereerst wordt een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd voor de inning van administratieve sancties ten behoeve van eerdergenoemde visievorming. Denkbaar zijn de volgende:

<sup>61</sup> Zie brief Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 12 september 2016.

<sup>62</sup> *Kamerstukken II*, 2015-16, 24515, 336.

<sup>63</sup> "Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017), Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, Den Haag, samenvatting.

1. Een onherroepelijke administratieve sanctie op basis van de Wahv moet worden betaald.
2. De inning van administratieve sancties op basis van de Wahv verloopt op een doeltreffende en doelmatige wijze.
3. De inning van administratieve sancties op basis van de Wahv verloopt op een zorgvuldige en evenwichtige wijze.

Deze uitgangspunten gelden voor de inning van financiële sancties als zodanig. Ze liggen in lijn met de Rijksincassovisie: een openstaande sanctie wordt gewoon betaald, echter op een wijze die zowel doeltreffend en doelmatig als zorgvuldig en evenwichtig is. Dit impliceert een voortdurende weging van belangen en het bieden van maatwerk, waar nodig. Het betekent echter geenszins dat op een gegeven moment wordt afgezien van (verdere) inning, omdat betrokkene niet kan of wil betalen.

In het verlengde van bovenstaande liggen de volgende uitgangspunten in de voorwaardelijke sfeer. Om te beginnen de inspanningsverplichting van het CJIB om (op basis van het kwadrantenmodel) maatwerk te bieden op basis van de financiële omstandigheden van betrokkene. Daar staat tegenover de inspanningsverplichting van betrokkene om het CJIB daarover eigener beweging juist en volledig te informeren. Verder dient het CJIB in dit kader, voor zover nodig, toegang te hebben tot relevante gegevens bij derden (bijv. werkgever, UWV, Dienst Werk en Inkomen, Belastingdienst) omtrent het inkomen en vermogen van betrokkene.<sup>64</sup> Op basis hiervan zou binnen het CJIB een intelligencefunctie kunnen worden ontwikkeld, die sterk data-gedreven is.<sup>65</sup> Die functie moet het CJIB op termijn in staat stellen om, aan de hand van een historische analyse van de betalingsmogelijkheden en -bereidheid (in termen van niet kunnen of niet willen), aan de hand van de kwadranten als analyse- en selectiemodel, mogelijke probleemgevallen in een vroegtijdig stadium uit te filteren en voor te sorteren voor een afhandeling op maat (zie punt 7-9 hierna). Op dit moment maakt het CJIB de eerste stappen met data-analytics. Doel is tevoren een voorspelling te maken van het betaalgedrag van betrokkene, waardoor in een vroegtijdig stadium een goede inschatting kan worden gemaakt voor welke personen een ontzegging rijbewijs of BGS zal leiden tot een boete.

---

<sup>64</sup> Zoals gezegd, wij zijn vooralsnog niet nagegaan in hoeverre hiertoe een wettelijke basis dient te worden gecreëerd.

<sup>65</sup> De wijze waarop de Belastingdienst dit organiseert en toepast, onderstreept het belang van een goede privacybescherming.

4. Bij de inning van een administratieve sanctie houdt het CJIB rekening met de financiële omstandigheden van betrokkene, voor zover redelijkerwijs bekend bij dan wel beschikbaar voor het CJIB.
5. Betrokkene dient het CJIB eigen beweging inzage te verschaffen in zijn financiële omstandigheden, voor zover redelijkerwijs van belang voor de afbetaling van de openstaande administratieve sanctie.
6. Het CJIB beschikt over toegang tot financiële gegevens beschikbaar bij derden, voor zover redelijkerwijs nodig om de haalbaarheid van de inning van de administratieve sanctie te beoordelen.

De volgende serie uitgangspunten heeft betrekking op de organisatie van het proces van inning van administratieve sancties. Die is, zoals gezegd, zowel doeltreffend en doelmatig als zorgvuldig en evenwichtig. Kern is dat de sancties waarvan op basis van eerdergenoemde analyse door het CJIB de inning als problematisch wordt ingeschat (niet kunnen/wel willen of niet willen/wel kunnen), in een zo vroeg mogelijk stadium worden ondergebracht in een 'afzonderlijk' innings-traject.<sup>66</sup> Hiermee wordt voorkomen dat het reguliere inningsproces wordt veruild en is maatwerk mogelijk voor afwijkende gevallen. Daarbij is het kwadrantenmodel bepalend: indeling van betrokkene in een kwadrant, met een dienovereenkomstige persoonsgerichte afdoening op maat. Dus een geautomatiseerde afdoening voor de typische gevallen en een persoonsgerichte voor de atypische. Op deze wijze wordt eerdergenoemde spreekwoordelijke prop in de pijplijn op verschillende manieren weggewerkt en voorkomen.

7. De haalbaarheid van de inning van een administratieve sanctie wordt door het CJIB in een zo vroeg mogelijk stadium (binnen twee maanden na verzending initiële beschikking) van de inningsprocedure vastgesteld.
8. Gevallen waarin de inning van de administratieve sanctie als mogelijk problematisch wordt beoordeeld (in de zin van niet kunnen en/of niet willen), worden in een 'afzonderlijk' inningstraject ondergebracht.
9. Binnen dit traject wordt vervolgens aan de hand van het kwadrantenmodel een nader onderscheid gemaakt naar de positie van betrokkenen in dit model en volgt een dienovereenkomstige afhandeling op maat.

---

<sup>66</sup> Daar gaat nog aan vooraf dat, op basis van verbetervoorstellen voor de korte termijn, het kaf reeds van het koren wordt gescheiden, waardoor geen zaken worden doorgestuurd naar het CJIB c.q. de politie die zich om technische redenen niet lenen voor inning (bijv. foutieve gegevens omtrent het voertuig, het kenteken en/of het adres van betrokkene, geen voertuig meer aanwezig, enz.).

10. Bij afhandeling op maat past dat op een moment in het proces wordt gezien welk instrument het meest geschikt is op dat tijdstip en voor dat geval. Uitkomst van een data-gedreven handhaving kan zijn dat instrumenten in verhaal- en dwangfase niet automatisch in een vaste volgorde worden ingezet en dat vroeg in de procedure wordt voorkomen dat zinloos wordt gestapeld.
11. Verhogingen van de sancties dienen proportioneel te zijn. De doelmatigheid van de inning wordt beïnvloed door de omvang en het tempo van de verhogingen van de sanctie die de betalingsbereidheid negatief lijkt te beïnvloeden. Uit de jurisprudentie blijkt dat rechters terugvallen op het initiële beschikkingsbedrag, omdat ze de verhogingen als buitenproportioneel zien.

#### 5.4 Mogelijke alternatieve maatregelen en werkwijzen

In het licht van de algemene uitgangspunten is de tweede opgave het aandragen van suggesties voor werkwijzen voor de inning van administratieve sancties. De suggesties zijn geordend per kwadrant. Gelet op de uitgangspunten en de focus op de dwangfase ligt het accent minder op het eerste kwadrant (wel willen/wel kunnen betalen). Dat neemt niet weg dat het betaalgemak voor deze groep nog verder zou kunnen worden verbeterd, bijvoorbeeld door het verruimen van de betaalmogelijkheden (mobiel) en het verder verbeteren van de informatievoorziening over het betalen van administratieve sancties via een burgerportaal bij het CJIB. De praktijk bij onder meer de Belastingdienst en het UWV leert dat dit de moeite loont. Daarnaast kan de effectiviteit in het eerste kwadrant worden bevorderd door systematisch na te gaan of de verzonden beschikking is aangekomen op het juiste adres.

##### a. Wel willen/niet kunnen betalen

In dit kwadrant staat persoonsgerichte ondersteuning centraal, het inspelen op de welwillendheid en het (stap voor stap) wegnemen van de betalingsonmacht. Idealiter gebeurt dit zo vroeg mogelijk in de inningsfase, waardoor deze zaken niet doorstromen naar de verhaal- en dwangfase. Te denken valt aan:

- Het gebruik door de RDW en het CJIB van herinnerings- en waarschuwingsbrieven (in de constaterings- en inningsfase), met een oproep om contact op te nemen om de mogelijkheden te bezien die leiden tot betaling van de administratieve sanctie;
- Het vergroten van de (telefonische) bereikbaarheid van het CJIB voor degenen die een betalingsregeling willen treffen (door middel van een persoonsgerichte benadering);

- Het actief en persoonlijk benaderen van betrokkenen door het CJIB met het oog op het treffen van een betalingsregeling.<sup>67</sup> Een dergelijke pro-actieve handelwijze wordt bij de Belastingdienst en UWV toegepast wat resulteert in een hoge betalingsbereidheid (85-90% bij UWV; 99,2% bij de Belastingdienst). Voordeel van deze benadering is ook dat geen beroep behoeft te worden gedaan op de deurwaarder waarmee kosten worden uitgespaard (de kosten van een executie door de deurwaarder bedragen bij de Belastingdienst € 800);
- Het verder verruimen van de mogelijkheid om een afbetalingsregeling (waaronder uitstel van betaling) te treffen met het CJIB;
- Het meewerken door het CJIB aan een eventuele schuldsaneringsregeling, waaronder kwijtschelding van de restschuld;<sup>68</sup>
- Het uitbreiden van het betalen in termijnen tot de dwangfase. Deze maatregel staat echter op gespannen voet met de prestatieafspraken met de politie om binnen 6 maanden BGS uit te voeren.

#### **b. Niet willen/wel kunnen betalen**

In dit kwadrant staat strikte handhaving centraal, het feitelijk afdwingen van betaling van de administratieve sanctie om de onwil te doorbreken. Dat is ook gerechtvaardigd, nu het de restcategorie betreft van onwelwillenden. Te denken valt aan:<sup>69</sup>

- Het actief en persoonlijk benaderen van betrokkenen door het CJIB onder dreiging van verhaal door een deurwaarder of de inzet van dwangmiddelen door de politie;
- Intensivering van verhaal zonder of met dwangbevel door een deurwaarder;
- Intensivering van buitengebruikstelling en gijzeling door de politie;
- Verhaal en dwang door een specialistisch team van deurwaarders en politie op niet gebruikelijke tijdstippen en plaatsen, waaronder op basis van (automatische) kentekenherkenning;

---

<sup>67</sup> Zie pagina 43 Box 4. Er loopt momenteel een pilot telefonische incasso bij het CJIB.

<sup>68</sup> Het CJIB werkt reeds mee aan de WSNP (Wet Sanering Natuurlijke Rechtspersonen) en aan de MNSP (Minnelijke sanering van een schuldtraject). Ook is enige tijd geleden een convenant gesloten met de NVVK.

<sup>69</sup> Opgemerkt zij dat de haalbaarheid van een aantal van deze maatregelen zal nader moeten worden onderzocht. Zo vergt een deel van de maatregelen een wetswijziging.

- Samenwerken met de Belastingdienst door gebruik te maken van acties voor automatische kentekenherkenning in verband met de Motorrijtuigenbelasting;
- Het uitbesteden van verhaal en buitengebruikstelling aan stadstoezicht of marktpartijen (evt. op *no cure, no pay* basis);
- Het buiten toepassing laten van het dwangmiddel buitengebruikstelling voor een bijzondere categorie niet willers/ wel kunners: In de dwangfase wordt de inname van het rijbewijs en BGS overgeslagen en wordt meteen overgegaan tot gijzeling. Dit in de gevallen waarin gelet op de persoon en omstandigheden van het geval op voorhand duidelijk is dat het toepassen van dwangmiddelen geen zin heeft. Deze maatregel past bij een afhandeling op maat (uitgangspunt 10) waarbij de vaste volgorde van maatregelen in de verschillende fasen wordt losgelaten;
- Het in vervangende hechtenis nemen van deze groep overtreders;
- Het (weer) strafrechtelijk afdoen van overtredingen van de Wam, door middel van de (bestuurlijke) strafbeschikking;
- Het blokkeren van de toegang tot andere, gerelateerde overheidsvoorzieningen, zoals het verstrekken van een kentekenbewijs of het rijbewijs;
- Het verlengen van de periode voor het innemen van het rijbewijs. De huidige periode van vier weken is niet effectief en niet proportioneel voor de groep niet willers/wel kunners;
- Het invorderen en inhouden van het rijbewijs op basis van de Wegenverkeerswet;
- Het invoeren van ‘administratief beslag’ op voertuigen waardoor de verkoop van een voertuig onmogelijk wordt. De belastingdienst overweegt invoering van dit instrument. De maatregel vergt wijziging van de Wahv en de WAM.

### **c. Niet willen/niet kunnen betalen**

In dit kwadrant gaat het in eerste instantie om het wegnemen van de betalingsonmacht, net als in het tweede kwadrant (wel willen/niet kunnen). Blijven betrokkenen vervolgens bij hun weigering om te betalen, dan volgt een harde benadering als in het derde kwadrant (niet willen/wel kunnen).

## Bijlage 1 Geraadpleegde experts

Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB):	M. van den Brink D. Massaut J. van Spronsen E. Veltmans J. Withaar
Significant:	P. van Hooff Jan Reitsma
Ministerie van V&J:	Ph. Boer A. den Boer L. Gielen S. Graaf G. Lankhorst H. Staarink
OM:	A. Rijks
Politie:	B. van Alphen Th. Kruiswijk H. Souverein
RDW:	J. ten Hengel
Domeinen:	I. Dieperink H. van Munster
Belastingdienst:	B. van den Berghe
UWV:	R. de Waal
Erasmus Universiteit:	J. van der Hulst

## Bijlage 2 Begeleidingscommissie

- Prof.mr. T.A. de Roos (emeritus-hoogleraar Strafrecht, Universiteit van Tilburg), voorzitter begeleidingscommissie
- H. Brouwer (CJIB, hoofd AICE)
- A. den Boer (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
- J. ten Hengel (RDW)
- P. Homminga (Politie)
- vertegenwoordiger Openbaar Ministerie
- F. Willemsen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, senior wetenschappelijk medewerker)