

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.¹ Niet langer krijgt een bezitter van een onverzekerde 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

1 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.

tot buitengebruikstelling of tot betaling van de sanctie. Bedroeg het aandeel van 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&S².
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 geformuleerd 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.

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

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).

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 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.

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. Vervolgens 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 betaalgemak kunnen worden verbeterd, bijvoorbeeld door het verruimen van de betaal mogelijkheden (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 restcategorie 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).