

Centrale  
Directie Wetenschapsbeleid  
en Ontwikkeling

# evaluatie

**Nog eenmaal Mulder;  
Samenvattende rapportage  
van recent  
evaluatie-onderzoek**

drs. M. G. J. Kockelkoren  
dr. M. M. Kommer

Ⓢ

CENTRALE DIRECTIE  
WETENSCHAPSBELEID EN ONTWIKKELING

## **NOG EENMAAL MULDER**

**Samenvattende rapportage van recent evaluatie-onderzoek**

drs M.G.J. Kockelkoren  
dr M.M. Kommer

Den Haag, december 1993

## VOORWOORD

Na een fasegewijze invoering is inmiddels, sinds ruim een jaar, in ons hele land de Wet Mulder in werking. Deze wet regelt de administratiefrechtelijke afdoening van eenvoudige verkeersovertredingen. Naast ingrijpende wijzigingen van juridische aard zijn ook belangrijke organisatorische veranderingen doorgevoerd.

Doelstellingen van de Wet Mulder zijn verhoging van de effectiviteit en efficiëntie, naast het handhaven van een deugdelijke rechtsbescherming. De Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling (CDWO) is verzocht te onderzoeken of deze doelstellingen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Rond de invoering van de Wet Mulder in het arrondissement Utrecht in september 1990 en later in het ressort Leeuwarden is daartoe evaluatie-onderzoek uitgevoerd. Hierover is in april 1991 in een interim-rapport verslag gedaan (Eschen en Kommer, 1991) en in oktober 1991 in een eindrapportage (Kommer, Eschen en van der Heijden, 1991). Mede op basis van de gegevens uit het evaluatie-onderzoek is besloten tot landelijke invoering van de wet.

Gaandeweg bleek er echter nog een aantal onderwerpen te zijn waarover nadere informatie wenselijk was. Het ging daarbij met name over de gang van zaken in en het succes van het dwangtraject, de uiteindelijke werklastconsequenties bij politie en rechterlijke macht en de succes- en faalfactoren in het functioneren van de projectorganisatie. Voor een deel betrof het onderwerpen die pas nu, nu de Wet Mulder enige tijd landelijk in werking was, met vrucht onderzocht zouden kunnen worden.

Voor evaluatie-onderzoek naar de diverse vraagstellingen zijn door de CDWO verschillende onderzoeksinstellingen benaderd. Verwacht werd dat zij elk vanuit hun eigen invalshoek en deskundigheid een specifieke bijdrage zouden kunnen leveren. In die verwachting zijn wij niet teleurgesteld. Helaas bleek gedurende het onderzoek dat het dwangtraject minder gestabiliseerd was dan op grond van de landelijke invoeringsdatum verwacht mocht worden. Ook in deze rapportage gaat het om die reden dan ook niet om een definitieve eindevaluatie van de Wet Mulder. Desondanks treft de geïnteresseerde lezer in de voorliggende rapportage, en de hieraan ten grondslag liggende deelrapporten (zie voor een overzicht de bijlage), voldoende van zijn gading. Wellicht ten overvloede zij hier vermeld dat de in dit rapport vermelde resultaten afkomstig zijn uit de verschillende deelrapportages; voor de selectie en interpretatie zijn uiteraard wij verantwoordelijk.

Monique Kockelkoren  
Max Kommer

## INHOUDSOPGAVE

### VOORWOORD

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>1</b>
1.1	Achtergronden	1
1.2	Vervolgonderzoek	1
1.3	Uitvoering	2
<b>2</b>	<b>RESULTATEN UIT DEELONDERZOEKEN</b>	<b>5</b>
2.1	Invoering in de regio Amsterdam/Amstelland	5
2.1.1	Publieksonderzoek	6
2.1.2	Invoeringsonderzoek	9
2.2	Praktijkervaringen verhaal- en dwangtraject	10
2.2.1	Organisatie en uitvoeringspraktijk	10
2.2.2	Juridische aspecten	14
2.3	Werklastmeting	16
2.4	Kwantitatieve gegevens	18
2.5	Functioneren van het Projectteam	20
<b>3</b>	<b>CONCLUSIES</b>	<b>23</b>
3.1	Het produkt	23
3.1.1	Effectiviteit	23
3.1.2	Efficiëntie	25
3.1.3	Rechtsbescherming	26
3.1.4	Validiteit	27
3.2	Het proces	28
3.3	Kanttekeningen	30
3.4	Aanvullend onderzoek	31

### BIJLAGEN

## 1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de context geschetst van de meest recente evaluatieronde van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV), ook wel naar zijn ontwerper "Wet Mulder" genoemd. Achtereenvolgens zal daarom aandacht besteed worden aan achtergronden, de behoefte aan aanvullende informatie en de uitvoering. Bij de uitvoering zal kort worden ingegaan op de onderzoeken die het Ministerie van Justitie (Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling) heeft laten uitvoeren.

### 1.1 Achtergronden

Op 1 september 1990 is in het arrondissement Utrecht de Wet Mulder ingevoerd. Deze wet regelt de administratiefrechtelijke afdoening van eenvoudige verkeersovertredingen die nu niet langer meer strafbare feiten zijn maar "gedragingen" waarvoor een "administratieve sanctie" (d.w.z. geldboete) wordt opgelegd. Doelstelling van de wetgever met deze wijziging is vergroting van de effectiviteit en efficiëntie, naast het handhaven van een deugdelijke rechtsbescherming. Per 1 september 1992 is deze wet landelijk ingevoerd.

Omdat naast ingrijpende wijzigingen van juridische aard ook belangrijke organisatorische veranderingen zijn doorgevoerd is aan de Centrale Directie Wetenschapsbeleid & Ontwikkeling (CDWO) van het Ministerie van Justitie (MvJ) gevraagd te onderzoeken of de eerder genoemde doelstellingen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit heeft in april 1991 in een interim-rapport (Eschen en Kommer, 1991) en in oktober 1991 (één jaar na invoering in het arrondissement Utrecht) in een eindrapportage (Kommer, Eschen en van der Heijden, 1991) geresulteerd. Voornaamste conclusie was dat de indruk bestond dat de implementatie succesvol was verlopen. Gelet echter op de relatief korte periode waarin de wet toen in werking was, had het rapport niet de pretentie een definitief antwoord op de gestelde vragen te geven omdat op tal van gebieden nog geen definitieve gegevens beschikbaar waren. Mede op basis van de gegevens uit het evaluatie-onderzoek is besloten tot landelijke invoering van de wet.

### 1.2 Vervolgonderzoek

In het bovengenoemde eindrapport werden twee suggesties gedaan voor vervolgonderzoek: naar de gang van zaken bij de invoering in

Amsterdam en naar de mogelijkheden tot uitbreiding van de werkingssfeer van de wet. Daarnaast werd voorgesteld de ontwikkelingen bij de toepassing van de Wet te blijven monitoren.

Wat dit laatste punt betreft is door het WODC (Kommer) daartoe kwantitatief onderzoek verricht. Voor een deel is hierover reeds verslag gedaan in de eerder genoemde eindrapportage van Kommer, Eschen en van der Heijden. In 1993 is bovendien de balans van twee jaar Mulder opgemaakt en de rapportage daarover is inmiddels beschikbaar (WODC, 1993).

Over de mogelijke uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet heeft een werkgroep zich gebogen en is inmiddels aan de minister afzonderlijk gerapporteerd. Met onderzoek naar de invoering van de Wet in de regio Amsterdam werd ingestemd en de resultaten daarvan zijn in maart 1993 beschikbaar gekomen. Dit onderzoek is uitgevoerd door het bureau Research voor Beleid bv te Leiden (RvB).

Gaandeweg bleken er echter nog een aantal onderwerpen te zijn waarover nadere informatie wenselijk was: de gang van zaken in en het succes van het dwangtraject, de uiteindelijke werklastconsequenties bij politie en rechterlijke macht, de maatschappelijke waardering van de Wet Mulder en het functioneren van de projectorganisatie. Voor een deel betrof het onderwerpen die pas, nu de Wet Mulder enige tijd in werking was, met vrucht onderzocht zouden kunnen worden. Eind 1992 heeft de Begeleidingscommissie Wet Mulder in Uitvoering ingestemd met de door de CDWO voorgestelde uitbreidingen van de evaluatie met uitzondering van het publieksonderzoek, waarvoor te weinig draagvlak bestond (ook van de zijde van het beleid).

### 1.3 Uitvoering

De CDWO heeft voor de beantwoording van de nieuwe vragen in deze evaluatieronde overeenkomsten gesloten met onderzoeksinstellingen die expertise en ervaring in huis hadden op de afzonderlijke terreinen. Het betreft de volgende onderzoeken:

- a) onderzoek naar werklast bij politie plus rechterlijke macht (staande (OM) en zittende magistratuur) door KPMG Klynveld Management Consultants (KPMG).

Inmiddels is de Wet Mulder in een aantal arrondissementen voldoende lang in werking om de vraag aan de orde te stellen naar de effecten op de werklast. Daarbij gaat het zowel om de politie als om de rechterlijke macht. Verwacht wordt dat volstaan kan worden met de analytische methode, waarbij in enkele gesprekken de gevolgen van de Wet Mulder worden nagegaan aan de hand van de eerdere metingen.

**b) juridisch onderzoek naar het dwangtraject door de Erasmus Universiteit Rotterdam (Rogier en Dane).**

Uitgangspunt voor het onderzoek is dat de nieuwe wijze van handhaving een deugdelijke rechtsbescherming van de betrokkenen dient te waarborgen. Centrale vraagstelling is daarom de vraag of van de bepalingen van de Wet Mulder gebruik wordt gemaakt overeenkomstig de bedoelingen van de wetgever en ook overigens in overeenstemming met het geschreven en ongeschreven recht.

**c) de evaluatie van het verhaal- en dwangtraject vanuit de organisatie en uitvoeringspraktijk door Research voor Beleid bv te Leiden (RvB).**

Het dwangtraject vormt niet slechts het sluitstuk, maar mogelijk ook de achilleshiel van het systeem Mulder (zowel wat betreft de effectiviteit als de werklast). Een gedegen evaluatie van de praktijkervaringen, effectiviteit en efficiëntie is dan ook gewenst.

**d) analyse functioneren projectorganisatie door B&A Beleidsonderzoek & -Advies te den Haag (B&A).**

De invoering van de Wet Mulder via een projectorganisatie lijkt vrij goed verlopen te zijn. De vraag ligt dan ook voor de hand of het project als exemplarisch gezien mag worden. In dat verband is het zinvol om te weten of er sprake was van unieke succesfactoren, en of deze aanwezig waren in de regelgeving zelve, het systeem of de bemensing van het projectteam. Doel van dit onderdeel is voor de toekomst zicht te krijgen op de factoren die van belang zijn voor succesvolle projectmatige invoering van nieuw beleid en / of nieuwe wetgeving.

## 2 RESULTATEN UIT DEELONDERZOEKEN

In zeer gecomprimeerde vorm wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de belangrijkste resultaten uit de verschillende deelonderzoeken die in het kader van deze evaluatieronde zijn meegenomen. De lezer die geïnteresseerd is in meer bijzonderheden wordt verwezen naar de afzonderlijke deelrapportages (zie bijlage).

### 2.1 Invoering in de regio Amsterdam/Amstelland

In het eindrapport van de evaluatie van de invoering van de Wet Mulder in de startregio werd voorgesteld om een (beperkte) evaluatie te doen uitvoeren van de invoering van de Wet Mulder in de rest van het ressort Amsterdam (Kommer, Eschen en Van der Heijden, 1991, pp. 27-28). Dit voorstel werd beargumenteerd met de constatering dat de ervaringen met de strafrechtelijke afdoening van verkeersovertredingen de uitspraak wettigden dat de invoering aldaar niet slechts de sluitsteen zou zijn van het project, maar ook de toetssteen. Daarbij werd zowel gedoeld op de grote aantallen (overtredingen, maar ook executief politiepersoneel) als op de relatief geringe betalingsbereidheid in met name de gemeente Amsterdam.

De begeleidingscommissie van het project Mulder kon zich in dit voorstel vinden. De uitvoering van het project is vervolgens opgedragen aan het onderzoeksbureau Research voor Beleid bv (RvB). Het onderzoek ving aan in juni 1992, en werd afgesloten door middel van een rapportage in maart 1993.

De opzet van de evaluatie van de invoering in de regio Amsterdam verschilde aanmerkelijk van die van de evaluatie in het arrondissement Utrecht (de startregio). Werd toen door een betrekkelijk groot aantal onderzoekers naar zeer uiteenlopende aspecten van de invoering in het hele arrondissement gekeken, in Amsterdam richtte één onderzoeksbureau zich op slechts twee aspecten: de ervaringen en attitudes bij de burgerij en de praktische gang van zaken bij de invoering, en dan nog alleen in de politieregio Amsterdam. Expliciet buiten beschouwing bleven de werklustveranderingen en eventuele juridische ontwikkelingen; voorts werd niet specifiek gekeken naar de gang van zaken bij openbaar ministerie, rechterlijke macht en het Centraal Justitiële Incassobureau CJIB. Reden hiervoor was dat de twee eerste aspecten reeds in ander onderzoek aan de orde kwamen (zie elders in dit rapport) en dat verwacht werd dat de laatstgenoemde in de regio Amsterdam geen ander beeld zou opleveren dan reeds uit de startregio bekend was.



De evaluatie van de invoering van de Wet Mulder in de regio Amsterdam/Amstelland viel daarmee uiteen in twee deelonderzoeken: een publieksonderzoek (bestaande uit telefonische enquêtes onder resp. het algemene publiek, recent bekeurden onder het strafrechtelijk regime en recent "bekeurden" onder het Mulder-regime) en een onderzoek naar de aanpak van en feitelijke gang van zaken bij de invoering van de Wet, in het bijzonder bij de politie (doch met aandacht voor de relaties met openbaar ministerie, bestuur en CJIB).

### 2.1.1 *Publieksonderzoek*

De resultaten van het publieksonderzoek zijn redelijk goed vergelijkbaar met die van het publieksonderzoek dat in 1991 werd uitgevoerd door bureau Lagendijk (Lagendijk, 1991a en 1991b; Eschen en Kommer, 1991). Voorzover mogelijk werd gebruik gemaakt van dezelfde vragenlijst (met weglating van een aantal vragen waarvan het niet zinnig leek ze nogmaals te stellen). Voor wat betreft de geënquêteerden die ervaringen hadden met de Wet Mulder was er ook sprake van een zelfde manier van enquêteren, namelijk telefonisch. De andere twee categorieën werden door Research voor Beleid bv eveneens telefonisch benaderd, terwijl bureau Lagendijk daar koos voor een persoonlijke benadering in het kader van een omnibusonderzoek.

In alle publieksonderzoeken werd allereerst aandacht besteed aan de attitude ten aanzien van verkeersovertredingen. Het beeld is vrij consistent: het overgrote deel van het algemene publiek vindt van de genoemde overtredingen het met een auto geen voorrang verlenen of door rood licht rijden het ernstigst: rond de 94% van de ondervraagden vindt dit ernstig tot zeer ernstige overtredingen. In Amsterdam werd daarnaast nog gevraagd naar het overschrijden van de maximum snelheid in de bebouwde kom; ook dit werd door 93% van het algemene publiek als (zeer) ernstig ervaren. Iets lagere percentages werden in Amsterdam gevonden ten aanzien van dezelfde delicten, maar dan met een bromfiets. Het niet verlenen van voorrang komt dan op 91%, maar het negeren van een rood licht of het overschrijden van de maximum snelheid op 80 resp. 77%. Opmerkelijk is dat het Amsterdamse publiek "door rood rijden" (met een auto) iets ernstiger vindt dan de door bureau Lagendijk geënquêteerden: 94 tegen 91%. Nog groter is het verschil bij fout parkeren: dit wordt door 33% van de Amsterdammers als (zeer) ernstig gezien, tegen 22% in het landelijke onderzoek.<sup>1</sup> Een tweede serie vragen had betrekking op het eigen gedrag, althans op de mate waarin men zich in staat achtte zelf overtredin-

---

<sup>1</sup> Het is niet onmogelijk dat deze verschillen moeten worden toegeschreven aan het feit dat onder het Amsterdamse publiek een groter deel (37%) dan onder het nationale publiek (28%) géén auto reed.

gen te plegen. Over het algemeen werden geen grote verschillen gevonden tussen het Amsterdamse en het totale Nederlandse publiek, behalve ten aanzien van het door rood licht rijden met de fiets (28% van de Amsterdammers tegen 33% landelijk zou dit nooit doen) en het als voetganger door rood licht lopen (46% van de Amsterdammers tegen 33% landelijk acht zich daar zonder meer toe in staat).

Het is niet onmogelijk dat dit verschil te maken heeft met de inschatting die men maakt van de kans om bekeurd te worden. Amsterdammers (algemeen publiek) schatten deze doorgaans wat lager in dan het totale Nederlandse publiek. Dat is met name het geval bij fout parkeren (50% van de Amsterdammers acht de kans op een bekeuring daarvoor "erg groot" of "tamelijk groot", tegen 67% van het Nederlandse publiek), in de bebouwde kom met een auto sneller dan 50 km/u rijden (23 tegen 32%), door rood licht rijden met de auto (27 tegen 46%) en door rood licht rijden met de fiets (7 tegen 19%). Amsterdammers zijn het ook wat vaker dan het totale Nederlandse publiek eens met de stelling dat ze geneigd zijn om boetes naast zich neer te leggen als ze steeds maar horen dat anderen dat ook doen (32 tegen 8%) en ze kennen meer mensen met een vals kenteken of andere trucs (8 tegen 4%).

Hoewel de verschillen tussen het Amsterdamse en het nationale publiek over het algemeen niet erg groot zijn, wijzen ze wel vrijwel allemaal in dezelfde richting: Amsterdammers zijn geneigd het wat minder nauw te nemen met de verkeersregels, en ze hebben ook een wat minder hoge pet op van de handhaving ervan. Dit maakt de vraag naar het succes van de invoering van de Wet Mulder in Amsterdam extra interessant, temeer als ook nog bedacht wordt dat het Amsterdamse publiek, blijkens de antwoorden op een derde serie vragen, ook wat meer scepsis ten aanzien van de Wet zelf aan den dag legt. Slechts 66% van de Amsterdammers, tegen 78% landelijk, acht de rechten van de burger onder de Wet Mulder (ruim) voldoende gewaarborgd; 73% (tegen 60% landelijk) is geneigd om, in geval men "bekeurd wordt", in beroep te gaan.<sup>2</sup>

De interessantste vraag in dit verband is of Amsterdammers die met de Wet Mulder te maken hebben gehad afwijken van Amsterdammers die onder het strafrechtregime bekeurd zijn. Dit blijkt inderdaad het geval te zijn, en de verschillen indiceren dat de Wet Mulder als "strenger" ervaren wordt. Weliswaar hebben degenen die met de Wet Mulder in aanraking zijn gekomen niet de indruk dat

---

<sup>2</sup> Uit de kwantitatieve gegevens over de tweede helft van 1992 blijkt het percentage beroepen in het Amsterdamse 4.6% (kenteken) respectievelijk 2.6% (staandhoudingen) te zijn; landelijk zijn deze percentages 3.8% en 2.2%.

de kans om bekeurd te worden is toegenomen, maar men acht zichzelf wel minder in staat om een overtreding te begaan, voelt zich minder vaak niet of nauwelijks schuldig, let meer op dezelfde overtreding niet nog eens te begaan en men betaalt sneller (zie tabel 1).

Andere verschillen tussen de "strafrecht-" en de "Mulder-bekeurden" zijn dat de Mulder-bekeurden sommige overtredingen ernstiger vinden, en dat een groter deel van hen van de invoering van de Wet Mulder vernomen heeft dan van de strafrechtbekeurden. Dat laatste mag overigens nauwelijks verwonderlijk heten: de enquête onder strafrechtbekeurden vond plaats in juni 1992 (vlak voor de invoering van de Wet Mulder in de regio Amsterdam). Opmerkelijker is dat nog ruim 60% van degenen die met de Wet Mulder in aanraking zijn gekomen zegt niets van de invoering ervan vernomen te hebben. Kennelijk worden acceptgiro noch bijsluiter erg goed gelezen.

Tabel 1: Verschillen tussen strafrechtbekeurden en "Mulder-bekeurden", Amsterdamse bevolking, interviews kort na een bekeuring.

	Mulder	Strafrecht
acht zichzelf in staat tot:		
- fout parkeren	48	61
- sneller dan 50 km/u in beb. kom	61	71
- op autoweg te snel rijden	53	65
- 30 t/m 50 km/u te snel rijden	20	30
- meer dan 50 km/u te snel rijden	4	19
- geen voorrang verlenen (auto)	3	9
voelt zich niet of nauwelijks schuldig	42	59
let op / probeert op te letten		
overtreding niet weer te begaan	74	63
betaalt binnen twee weken	63	45
betaalt later dan na vijf weken	10	4
maakt bezwaar	9	17
vindt overtreding (zeer) ernstig:		
- op autoweg te snel rijden	41	29
- door rood licht rijden op de fiets	54	39
heeft van invoering Wet Mulder vernomen	38	20

De conclusie ten aanzien van het Amsterdamse publiek is, op basis van deze bevindingen, drieledig:

- men is in het algemeen iets "makkelijker" dan de doorsnede van de Nederlandse bevolking als het om kleine verkeersovertredingen gaat, vooral als die gepleegd worden door of in de hoedanigheid van fietser of voetganger;
- men is wat sceptischer dan de doorsnede van de Nederlandse bevolking ten opzichte van de handhaving van verkeersregels;
- men ervaart de handhaving via de Wet Mulder als dwingender dan die via het strafrecht.

### 2.1.2 Invoeringsonderzoek

Het onderzoek naar de feitelijke invoering van de Wet Mulder in de regio Amsterdam/Amstelland vond plaats door middel van bestudering van schriftelijk materiaal, uitgebreide interviews en enkele groeps gesprekken. De uitkomsten zijn vastgelegd in een afzonderlijke rapportage (RvB, Schoenmakers en Kriek, 1993b); in deze samenvattende rapportage wordt vooral ingegaan op de vraag in hoeverre de invoering in de regio Amsterdam/Amstelland anders verliep dan in de startregio Utrecht, en wat daaruit voor conclusies te trekken zijn ten aanzien van het totale project.

Een opvallend verschil is de centrale en ietwat eigenzinnige rol die het eigen projectteam van de Amsterdamse politie heeft gespeeld. Gebeurde de invoering in de startregio bij de meeste korpsen nog in zeer nauwe samenwerking met, en in belangrijke mate geïnitieerd door, het landelijk projectteam, bij de invoering in Amsterdam lag het zwaartepunt duidelijk bij de regio zelf. Hierbij speelt een aantal factoren een rol. In de eerste plaats het feit dat de Amsterdamse korpsleiding besloot om de invoering van de Wet Mulder te koppelen aan de regio-vorming en daartoe, met het oog op de grote omvang van het regionale korps (3.800 man), een projectorganisatie in het leven riep die met 25 functies (bezet door 22 personen) veel en veel groter was dan het landelijk projectteam ooit was geweest. In de tweede plaats het feit dat een lid van het landelijk projectteam afkomstig was van de gemeentepolitie Amsterdam; hij werd door de korpsleiding als extern adviseur toegevoegd aan het regionale projectteam.<sup>3</sup> Ten slotte nog het feit dat het landelijk politieteam op het moment van invoering in Amsterdam nauwelijks meer bestond: de omvang was inmiddels teruggelopen tot slechts een enkel lid.

Het Amsterdamse projectteam lijkt redelijk succesvol te zijn geweest: het executieve personeel kon op het moment van invoering met de nieuwe wet uit de voeten, en voorzover er nog knelpunten waren werden die vrij snel opgelost. Wel zijn vooral op het laatst de nodige problemen ontstaan met de beschikbare tijd: een deel van de uitvoeringsregelingen en procedures kwam pas tot stand op het moment dat het instructiemateriaal reeds gereed was, en dat betekende dat relatief veel tijd en moeite moest worden besteed aan nazorg. Instructiemateriaal moest worden aangepast, en degenen die reeds opgeleid waren moesten via een last-minute traject nog op de hoogte gebracht worden van wijzigingen.

Door de korpsleiding was al aan het begin vastgesteld dat aan de districten grote zelfstandigheid zou worden gegeven bij de voorbe-

---

<sup>3</sup> Men zou natuurlijk kunnen zeggen dat door deze persoonlijke unie de inbreng van het landelijk team toch zeer groot was. De feitelijke gang van zaken wekt echter de indruk dat de invoering in Amsterdam meer bepaald is door de plaatselijke omstandigheden dan door de ervaringen die landelijk al waren opgedaan.

reiding van de invoering. Deze sterk gedecentraliseerde werkwijze heeft tot gevolg gehad dat er verschillen zijn ontstaan in de opleiding van het personeel, en in de wijze waarop met de Wet Mulder werd omgegaan en zelfs de mate waarin hij werd toegepast. Vooral doordat de verwerking van de zaakstroom gecentraliseerd (bij het bureau Centrale Afhandeling Verkeersovertredingen) plaatsvindt konden deze verschillen vrij snel worden weggewerkt.

Een belangrijke taak van het projectteam van de Amsterdamse politie was de communicatie en afstemming met andere betrokken partijen: met name de dienst parkeerbeheer (DPB) en het openbaar ministerie (OM). De indruk bestaat dat er hier en daar wel wat wrijving is ontstaan, die voor een deel kan worden teruggevoerd op cultuurverschillen (bv. tussen de al langer bedrijfsmatig werkende DPB en de hiermee nog niet zo bekende politie), maar ook op pogingen van het projectteam om een aantal nevendoelestellingen te verwezenlijken (omvangrijke publieksvoorlichting, invoering modernere betalingswijzen).

## **2.2 Praktijkervaringen verhaal- en dwangtraject**

Of de Wet Mulder de verwachtingen kan waarmaken aangaande efficiëntie en effectiviteit zal moeten blijken uit een evaluatie van de ervaringen in het laatste deel van het Mulder-traject. Het verhaal- en dwangtraject wordt om die reden dan ook wel als toetssteen van de Wet Mulder beschouwd. Aan Research voor Beleid (RvB) en aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) is om die reden verzocht onderzoek te verrichten naar de praktijkervaringen met deze fase van de wet, uiteraard elk vanuit hun specifieke deskundigheid. Helaas bleek op het moment van uitvoering van de onderzoeken dat het onderzoeksveld nog zeer in beweging is: met name het dwangtraject bleek eind juni 1993 nog in een invoer stadium te verkeren. Uiteraard heeft dit consequenties voor de mate waarin op dit moment uitspraken kunnen worden gedaan over efficiëntie en effectiviteit van de Wet Mulder.

### **2.2.1 *Organisatie en uitvoeringspraktijk***

Het onderzoek van RvB vond plaats van maart tot en met juni 1993. Oorspronkelijk was de doelstelling van het onderzoek gericht op de efficiëntie en effectiviteit. Om die reden zou getracht worden inzicht te krijgen in de mate waarin en de wijze waarop het dwangtraject functioneert, gelet op de inspanningen die reeds zijn verricht in het kader van het verhaaltraject. Tevens was in dit onderzoek het voorlopige maatregel-traject onderwerp van studie. Omdat gedurende het onderzoek bleek dat het dwangtraject nog in het invoer stadium verkeerde heeft bijstelling van de oorspronkelijke onderzoeksopzet en -vraagstelling moeten plaatsvinden. De nadruk

kwam nu veel meer te liggen op een inventarisatie van de ervaringen in het verhaaltraject en het opmaken van de stand van zaken met betrekking tot de invoering van het dwangtraject.

RvB heeft ten behoeve van het onderzoek gebruik gemaakt van documenten en daarnaast vraaggelassen gevoerd met de bij verhaal en dwang betrokken uitvoeringsorganisaties. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de arrondissementen waar de Wet Mulder als eerste is ingevoerd; uiteraard met als achterliggende gedachte dat men daar de meeste tijd beschikbaar had gehad om ervaringen met het verhaal- en dwangtraject op te doen.

Het onderzoek heeft een groot aantal bevindingen opgeleverd, zowel ten aanzien van verhaal als van dwang.

Met betrekking tot verhaal blijkt dat een en ander na wat aanvangsproblemen inmiddels redelijk soepel loopt. Vanaf maart 1993 functioneert bij het CJIB een afdeling incasso (verhaal/dwang). De ervaringen die met de beide processen tot dat moment waren opgedaan speelden een belangrijke rol bij de inrichting van die afdeling en hebben de processen gestroomlijnd. Intensieve contacten tussen CJIB, Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders (KVG) en deurwaarders zelf hebben tot verbeteringen geleid. Desondanks zijn er op het moment waarop het onderzoek werd afgesloten (1 juli 1993) nog de volgende knelpunten:

- Lokaal is de capaciteit van deurwaarders soms nog onvoldoende. Voor de deurwaarders was vanaf het begin duidelijk dat de nieuwe taak extra werklast en investeringen zou vereisen. Met name op kantoren in grote steden werd men geconfronteerd met grote hoeveelheden Mulderzaken. Om de werklast te verlichten wordt vanuit de KVG gestreefd naar uitbreiding van het aantal standplaatsen. Uit het onderzoek blijkt dat uitbreiding van het aantal standplaatsen echter slecht vordert. Toekenning daarvan is afhankelijk van het Ministerie van Justitie en onbekend is om welke reden besluiten achterwege blijven (zoals bijvoorbeeld in Groningen).
- De verdeling van Muldergevallen loopt via de KVG; aanlevering aan de deurwaarderskantoren geschiedt veelal in clusters (soms enkele honderden zaken in een keer). De laatste tijd is hier verbetering in gekomen behalve daar waar nog onvoldoende deurwaarderscapaciteit beschikbaar is (zoals in Groningen).
- Uit het onderzoek blijkt dat bij de KVG op dit moment nog onvoldoende controle plaats vindt op recidivisten. Daardoor zijn soms verschillende deurwaarders met één en dezelfde betrokkene bezig.
- Bij een grote hoeveelheid zaken blijken de NAW-gegevens niet te kloppen. Oorzaak daarvan is dat de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) veelal niet beschikt over de nieuwste gegevens en

behoorlijk vervuilde bestanden lijkt te hebben (uit informatie van deurwaarders en CJIB lijkt er sprake te zijn van 10% of meer bestandsvervuiling). Binnenkort zal het CJIB om die reden centraal navraag bij de bevolkingsregisters gaan doen.

- Als NAW-gegevens niet kloppen doet nu nog de deurwaarder navraag bij het bevolkingsregister. Bij de meeste gemeenten gaat dit vrij gemakkelijk, echter lang niet bij allemaal.
- Richting betrokkene verricht de deurwaarder achtereenvolgens (indien noodzakelijk) de volgende acties: betekening van het dwangbevel door middel van huisbezoek, daarna (na een aantal dagen) een aanmaning c.q. herinneringsbrief, soms worden vervolgens betalingsregelingen getroffen. Indien het voorgaande niet tot het gewenste resultaat leidt wordt vaak een informatiebureau ingeschakeld; de meest gebruikte executievorm is tenslotte het derdenbeslag waarbij onderhandeld wordt met de werkgever of uitkeringsinstantie. Deze aanpak is bij werkgevers zeer vaak succesvol; bij beslag op uitkeringen blijken er vaak meer "kapers op de kust" te zijn (hetgeen betekent dat deelbeslag aldus lang kan duren). Dit brengt voor deurwaarders vaak financiële problemen met zich mee.
- Verschillen in arbeidstijd met niet-Mulderzaken blijken zich pas voor te doen bij de afdoening en de afrekening met het CJIB. Per zaak moet veel informatie over de activiteiten van de deurwaarder en de resultaten en kosten van de acties beschreven worden. Veel deurwaarders ervaren dit als tijdrovend en overdreven (met name in vergelijking met niet-Mulder zaken). Bij de financiële afrekening met het CJIB doen zich herhaaldelijk problemen voor. Oorzaak hiervan is wellicht dat deurwaarders en CJIB elkaars nummer c.q. kenmerk niet hanteren. Dit lijkt "spraakverwarring" in de hand te werken.
- De vooraf verwachte doorlooptijd voor het verhaaltraject lijkt te kort ingeschat. Weliswaar is het overgrote deel van de gevallen binnen een half jaar afgehandeld, vooral echter de complexe zaken, bij vaste klanten, deelbeslag op uitkeringen etc. kunnen soms meer dan een jaar vergen (schatting CJIB: 40% duurt langer dan één jaar).
- De effectiviteit wordt door de deurwaarders geschat op 80%, het CJIB daarentegen komt op 60%.<sup>4</sup> De verwachting is echter dat door een aantal genomen initiatieven dit percentage nog iets zal stijgen.

Met betrekking tot dwang is het beeld iets minder rooskleurig. Hoewel tijdens de voorbereidingsfase herhaaldelijk is geweest op

---

<sup>4</sup> Uit het jaarverslag over 1992 van het CJIB blijkt dat in dat jaar 50% van de aan de deurwaarder overgedragen zaken binnen zes maanden succesvol werd afgerond.

het gevaar van onderschatting van verhaal- en dwangtraject, bleek gaandeweg het onderzoek al snel dat het dwangtraject slechts laat en langzaam op gang is gekomen. Redenen daarvoor zijn dat zowel projectteam als CJIB (bewust) de organisatie van een en ander hebben uitgesteld tot september 1992; bovendien hebben wijzigingen in tussentijdse richtlijnen en berekeningswijzen vertragend gewerkt. Geaggregeerde cijfers die een compleet beeld zouden kunnen geven van het dwangtraject waren op het moment waarop dit onderzoek werd afgesloten (1 juli 1993) helaas nog niet beschikbaar. In overleg met het CJIB is desalniettemin getracht een schatting te maken van de kwantitatieve situatie. Bovendien zijn cijfers van individuele instanties gebruikt om inzicht te krijgen in de stand van zaken bij de verschillende arrondissementen.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- stand van zaken medio juni: ca. 3700 zaken zijn in het dwangtraject terechtgekomen; hiervan zijn er ca 1200 afgehandeld.
- het merendeel werd in Utrecht afgehandeld (ca. 1000) en het betreft voornamelijk (80%) zaken van buitenlanders en personen zonder bekende woon- of verblijfplaats. In het kader van dwang wordt bij deze groep geen actie ondernomen. Het overgrote deel van de zaken is inmiddels naar het OPS doorgesluisd.
- in ca. 400 afgehandelde gevallen is derhalve dwang werkelijk uitgevoerd. Dit leidde slechts in een beperkt aantal gevallen tot daadwerkelijke betaling.
- uit het onderzoek bleek dat zich bij het CJIB nog een voorraad van 7.000 dwangzaken bevond (ontstaan door een achteraf onjuist gebleken berekening van de te incasseren bedragen. Dit betekende dat computerprogramma's herschreven moesten worden om de nieuwe bedragen te berekenen). In de zomer van 1993 zou deze voorraad bij het CJIB weggewerkt worden. Naar verwachting zullen de ontvangende organisaties hierdoor in het najaar van 1993 en eventueel begin 1994 sterk belast worden. Bovendien gaat het om oudere zaken die naar verwachting complexer zijn en meer fouten bevatten (in bijvoorbeeld NAW-gegevens).
- uit het onderzoek komt naar voren dat er in de beginfase gelet moet worden op de organisatorische kanten van dwangzaken bij de uitvoerende instanties. De onderzoekers verwachten dat bijstellingen daarvan positieve effecten kunnen hebben op zowel de werklast als doorlooptijd bij de behandeling van dwangzaken.
- uit het onderzoek blijkt dat op enkele uitzonderingen na de dwangmiddelen "buitengebruikstelling" en "gijzeling" nauwelijks nog zijn toegepast.
- al met al concluderen de onderzoekers dat naar verwachting pas in de loop van 1994 een volledige beoordeling van effectiviteit en efficiency mogelijk zal zijn.



### 2.2.2 *Juridische aspecten*

In het rapport "Evaluatie Wet Mulder; juridisch deelonderzoek dwangtraject" van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) wordt verslag gedaan van onderzoek naar de toepassing van dwangmiddelen om de opgelegde Mulder-sanctie te innen. Het gaat daarbij om de dwangmiddelen "inneming rijbewijs", "buitengebruikstelling van het voertuig" en "gijzeling" en de voorlopige maatregel "inbewaringstelling van het voertuig".

Het onderzoek vond plaats in de periode februari tot en met juni 1993. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat het onderzoek zich zou baseren op praktijkervaringen met de genoemde dwangmiddelen en voorlopige maatregel. In de loop van het onderzoek bleek echter het aantal praktijkervaringen in de toegemeten onderzoekstijd tegen te vallen (enkele tientallen). De onderzoekers hebben daarom meer aandacht besteed aan (interne) richtlijnen, instructies e.d. die een beeld geven van de wijze waarop de feitelijke toepassing zou kunnen plaatsvinden. In de rapportage is vervolgens hoe het gaat (c.q. zou kunnen gaan volgens de richtlijnen e.d.) afgezet tegen wat de bedoeling is en daaruit zijn conclusies getrokken.

Het onderzoek was gericht op de instanties en organen die zich met de uitvoering van de Wet Mulder bezighouden: politie, CJIB, OM en kantonrechter. Tevens is rekening gehouden met het invoeringstraject van de wet en het onderzoek heeft zich om die reden geconcentreerd op arrondissementen waarin het langst met de Wet Mulder wordt gewerkt. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek geordend naar de instantie die zich met de uitvoering van dwang en de voorlopige maatregel bezighoudt.

Met betrekking tot het CJIB wordt opgemerkt dat de rol hiervan en van de Raad van Toezicht van het CJIB groter is dan wettelijk geregeld tot nog toe. Zo speelt het CJIB bijvoorbeeld een grote rol bij aanwijzingen aan de politie en het OM.

Wat het OM betreft zien we (uiteraard) het omgekeerde. Door de centrale rol van het CJIB bij de toelevering van zaken kan de officier van justitie (OvJ) geen eigen beleid ontwikkelen ten aanzien van de vordering van dwangmiddelen. De onderzoekers zijn van mening dat de rol van het CJIB tenminste een verankering in de regelgeving vereist en dat tevens de betrokkenheid van de plaatselijke OvJ dient te worden gewaarborgd en inhoudelijk te worden vergroot.

Ten aanzien van de kantonrechter wordt een aantal bevindingen geformuleerd:

- door het standaardformulier "machtiging dwangmiddelen" worden de beslissingsmogelijkheden van kantonrechters te zeer ingeperkt. Zo mag bijvoorbeeld volgens de Wet Mulder een kantonrechter voorwaarden verbinden aan de volgorde, de wijze

- en de termijn waarop dwangmiddelen kunnen worden toegepast. Het formulier biedt hiertoe echter geen ruimte.
- tussen kantonrechters bleken verschillen in benadering op te treden bij zaken waarin dwangmiddelen werden gevorderd:
    - \* sommige kantonrechters laten oproepen per aangetekende post, andere per gewone post met consequenties voor de mate waarin zekerheid bestaat of de oproep de betrokkene daadwerkelijk heeft bereikt. Sommige kantonrechters wijzen dan geen enkel dwangmiddel toe tenzij adresverificatie is gedaan; de onderzoekers zijn dan ook van mening dat altijd adresverificatie dient plaats te vinden als onzekerheid over het adres bestaat en dat oproepen bij aangetekende brief (met ontvangstbevestiging) zou moeten plaats vinden.
    - \* niet elke kantonrechter geeft toestemming voor het dwangmiddel "gijzeling" en zeker bij minderjarigen blijken kantonrechters problemen te hebben. De onderzoekers menen dat de wet op dat punt aangepast zou moeten worden in die zin dat het dwangmiddel gijzeling alleen toepasbaar is op personen boven de 18 jaar.
    - \* sommige kantonrechters willen voldoende informatie over het verhaalstraject en als een OvJ ter zitting onvoldoende aanneemelijk kan maken dat zodanig verhaal onmogelijk bleek staan zij geen enkel dwangmiddel toe. De onderzoekers bevelen om die reden aan het dossier standaard te voorzien van voldoende informatie over hetgeen in het deurwaarderstraject is geschied.
  - als ter zitting blijkt dat een betrokkene de initiële beschikking nooit heeft ontvangen en hem daarover ook niets te verwijten valt, dan zijn de onderzoekers van mening dat de zaak dient te worden overgedragen aan de OvJ ter behandeling in beroep.
  - bij het dwangmiddel "buitengebruikstelling" zijn tot nu toe fietsen en bromfietsen uitgezonderd. Voor minderjarigen betekent dit dat slechts het dwangmiddel gijzeling overblijft, hetgeen ook weer onwenselijk is (zie hierboven). De onderzoekers pleiten om die reden ervoor fietsen en bromfietsen niet langer uit te zonderen bij de toepassing van het dwangmiddel "buitengebruikstelling".

Ook met betrekking tot de politie is er sprake van een forse lijst:

- daadwerkelijke toepassing van dwang is tot nog toe nog weinig toegepast: inneming van het rijbewijs (tot nog toe slechts administratief afgehandeld) heeft soms geleid tot betaling, dreigen met het buitengebruikstellen van een voertuig eveneens. Gijzeling heeft slechts éénmaal plaatsgevonden en heeft toen niet geleid tot betaling.
- politie-ambtenaren interpreteren soms de zinsnede in artikel 31 van de Wet Mulder dat zij "kunnen vorderen" als zou deze bepaling beleidsvrijheid impliceren. De onderzoekers zijn van mening dat politie-ambtenaren zouden moeten worden geïnstrueerd om

bij bestuurders zonder vaste woon- of verblijfplaats, indien enigszins mogelijk, ook in eerste aanleg de voorlopige maatregel toe te passen.

- bij de aanschrijving dat het rijbewijs moet worden ingeleverd ontbreekt in de huidige tekst de waarschuwing dat de betrokkene in de meeste gevallen, als er toch wordt gereden, onverzekerd is en tevens om die reden ook strafbaar.
- niet op elk tijdstip kan het sanctiebedrag worden achterhaald. Dit veroorzaakt problemen omdat betrokkenen daardoor niet altijd in de gelegenheid kunnen worden gesteld om de sanctie alsnog te betalen ter voorkoming van bijvoorbeeld het innemen van het rijbewijs. Door de hoogte van het verschuldigde bedrag op te nemen in het OPS of het CRR kunnen problemen daarover worden voorkomen.
- dreigen met de voorlopige maatregel "inbewaringstelling" bleek in het algemeen voldoende om onmiddellijke betaling af te dwingen. In die gevallen waarin de maatregel daadwerkelijk werd toegepast werd vervolgens meestal niet het openstaande sanctiebedrag alsnog betaald.
- Naar aanleiding van de situatie in Venlo waar het voornamelijk om Duitsers gaat zijn de onderzoekers van mening dat kennisgevingen op kenteken aan buitenlanders in hun eigen taal moeten worden geattendeerd op de mogelijkheid tot onmiddellijke betaling. Bovendien zouden er voldoende en bereikbare betaalplaatsen moeten worden ingericht.

### 2.3 Werklastmeting

Door KPMG Klynveld Management Consultants (KPMG) is in de periode februari-maart 1993 onderzoek verricht naar de werklasterfecten van de Wet Mulder bij politie, openbaar ministerie en kantonrecht. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in regio's waarvan werd verondersteld dat invoering van de Wet Mulder zover gevorderd zou zijn dat er sprake is van een enigszins gestabiliseerde situatie.

Reeds eerder, na de invoering van de Wet Mulder in de pilot-regio Utrecht, heeft KPMG werklasteronderzoek bij politie en openbaar ministerie verricht. De resultaten van dat onderzoek zijn meegenomen in de eindrapportage Evaluatie invoering Wet Mulder (Kommer e.a., 1991). De vraag die met het huidige onderzoek beantwoordt zou moeten worden is dan ook: welke effecten hebben zich bij de invoering van de Wet Mulder op de werklast bij de verschillende betrokken partijen voorgedaan en in hoeverre stemmen die overeen met de bevindingen uit de eerste evaluatie.

Tijdens het onderzoek bleek wederom dat met een aantal procedures (verzet tegen voorlopige maatregel en dwang) nog weinig

ervaring was opgedaan. Bovendien zijn de uitkomsten van het onderzoek gebaseerd op de ervaringen van een relatief klein aantal instanties, met ieder hun eigen wijze van organisatie en regionale problematiek. De bevindingen uit dit onderzoek moeten om bovengenoemde redenen dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

De belangrijkste resultaten ten aanzien van de werklast bij de politie zijn:

- voor de administratie is er sprake van een duidelijke daling in de werklast (dit gaat gepaard met functie-utholling).
- bij de executieven is sprake van uiteenlopende effecten omdat weliswaar verhooractiviteiten vervallen maar daar staan nieuwe activiteiten tegenover.

Ten aanzien van het OM lijken zich de volgende werklasteffecten af te tekenen:

- voor de administratie is over het geheel genomen sprake van werklastvermindering omdat minder zaken hoeven te worden voorbereid (deze moeten echter nu wel beter worden voorbereid).
- voor de officier van justitie wordt in de toekomst een daling van de werklast verwacht omdat zaken worden doorgeschoven naar de assistent-dagvaarder (voor wie de werklast om die reden zal toenemen).

Voor het kantongerecht geldt dat, alhoewel het aantal zaken duidelijk is verminderd, voor zowel de administratie als de kantonrechter en de gerechtssecretaris de werklast globaal gelijk zal blijven. De complexiteit van de zaken en zorgvuldigheid bij de voorbereiding en de zitting zijn daar debet aan.

Al met al concluderen de onderzoekers dat de werklast per standaardzaak weliswaar kleiner is dan in de strafrechtsituatie, maar dat die bij de minder voorkomende beroepen en andere uitzonderingen groter is dan vóór de invoering van de Wet Mulder. De zorgvuldigheidseis speelt hierbij een belangrijke rol. Op het moment dat een beroeps- bezwaar- of verzetschrift wordt ingediend treedt er als het ware een hefboomeffect op en wordt een groot beroep op de capaciteit gedaan. De onderzoekers pleiten daarom voor een goede procedurele gang van zaken en juiste informatievoorziening.

Omdat, tegen de verwachting in, de situatie nog niet is gestabiliseerd (met name wat het dwangtraject betreft) kunnen definitieve inschattingen van werklasteffecten nog niet goed worden gemaakt. Volgens de onderzoekers lijkt het erop dat anticipatie van de betrokken instellingen op de Wet Mulder wel heeft plaatsgevonden door voorlichtingsbijeenkomsten te houden. Een en ander heeft

echter vooraf niet geleid tot organisatorische aanpassingen. Wel hebben er soms een aantal aanpassingen achteraf plaatsgevonden.

## 2.4 Kwantitatieve gegevens

Kon in het eindrapport van de evaluatie van de Wet Mulder (Kommer, Eschen, Van der Heijden, 1991) slechts heel globaal ingegaan worden op voorlopige ontwikkelingen in aantallen en doorlooptijden, in de definitieve rapportage van het kwantitatieve onderzoek van het WODC (Kommer, 1993) wordt de balans opgemaakt van ruim twee jaar Mulder in werking. Aandacht wordt besteed aan zulke zaken als de produktie van de politie en die van het CJIB. Het blijkt dan dat de wijze van constateren door de politie door de tijd iets wijzigt: van rond de 17 procent staandehoudingen begin 1991 naar ruim 20 procent eind 1992.<sup>5</sup> Het hoge aandeel van de kentekenconstateringen hangt ongetwijfeld samen met het soort feiten dat geconstateerd wordt (merendeels parkeer-, snelheids- en rood licht-overtredingen), en met het feit dat ca. 96% van de geconstateerde feiten door automobilisten is begaan. Dat het aandeel van de staandehoudingen stijgt is in overeenstemming met landelijk geformuleerd beleid, maar lijkt daarvan (nog) geen gevolg: eerder wordt de stijging bepaald door het grotere stempel dat het ressort Amsterdam, waar relatief veel wordt staandegehouden, is gaan drukken op het totaalbeeld. De verdeling over de geconstateerde feiten loopt nogal uiteen tussen de ressorten; met name in de ressorten Amsterdam en Den Haag liggen de percentages parkeerovertredingen relatief hoog.<sup>6</sup>

De paragrafen over de produktie van het CJIB laten zien dat er sprake is van een onveranderd groot succes, als dat tenminste wordt afgemeten aan het percentage geslaagde inningen. Van de te innen beschikkingen<sup>7</sup> wordt binnen een jaar tussen de 95 en de 97 procent geïnd. Het overgrote deel daarvan geschiedt op initiële beschikking, of op eerste of tweede aanmaning. Slechts in minder dan tien procent van de gevallen behoeft verhaal te worden over-

---

<sup>5</sup> De rest is natuurlijk constatering op kenteken.

<sup>6</sup> Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat er in de loop van 1992 en 1993 in alle ressorten een toename te constateren is van het aantal via fiscalisering gesanctioneerde parkeerovertredingen; dit leidt tot een afname van de instroom daarvan bij het CJIB.

<sup>7</sup> Dit zijn er uiteraard iets minder dan de door de politie ingezonden beschikkingen: een deel wordt door de politie weer ingetrokken, in een ander deel wordt met succes beroep ingesteld.

wogen<sup>8</sup>, en ook dan wordt een redelijk succespercentage bereikt (ruim 50% van de verhaalzaken wordt uiteindelijk geïncasseerd). In 1992 werd nog in slechts twee gevallen een zaak afgedaan door middel van toepassing van dwang; in 1993 is in een beduidend groter aantal gevallen dwang gevorderd, maar kwam de feitelijke toepassing ervan toch wat traag op gang.

Een interessant gegeven is het percentage zaken dat oninbaar blijft. Op basis van de cijferopstelling in het jaarverslag van het CJIB over 1992 zou men zeggen dat dit zeer laag is: voor het eerste kwartaal 0,5% van de ingeschreven zaken. Hierbij moet echter worden bedacht dat het succespercentage (wel geïnde zaken) over dat kwartaal volgens dezelfde bron slechts 95,4 bedroeg. Van de ontbrekende 5% kan natuurlijk ook nog een deel oninbaar blijken. Uitgaande van de verwachtingen ten aanzien van verhaal en dwang mag echter worden aangenomen dat het uiteindelijk percentage oninbaar rond de twee à drie zal liggen.

Uit het jaarverslag komt ten aanzien van de oninbare zaken wel naar voren dat het percentage hoger ligt bij op kenteken geconstateerde zaken. Een op het materiaal over het eerste jaar Mulder uitgevoerde analyse laat zien dat het percentage ook relatief hoog is bij fietsers en voetgangers. Aangenomen mag worden dat dit bij de kentekenzaken te maken heeft met moeilijkheden rond het verkrijgen van juist naam-, adres- en woonplaatsgegevens alsmede met specifieke problematiek rond buitenlanders, en bij de fietsers en voetgangers met het ontbreken van een middel om de identiteit ondubbelzinnig vast te stellen.

In het kwantitatieve rapport wordt uitgebreid ingegaan op de consequenties van de Wet Mulder voor openbaar ministerie en (kanton)rechter. Geconstateerd wordt enerzijds dat als gevolg van de Wet Mulder de instroom van zaken terzake van overtredingen bij zowel OM als kantonrechter beduidend is afgenomen. Kwamen er in 1990 nog 1.183.000 overtredingen ter kennis van de officier van justitie, in 1992 waren dat er nog maar 728.000. Bij de kantonrechter liggen deze aantallen op 367.100 resp. 287.400. Op het eerste gezicht lijkt er dus sprake van een grote werklastvermindering. Hier staan echter wel de beroep- en dwangzaken tegenover, alsmede de verzetten tegen verhaal via de deurwaarder. In 1992 werden ca. 70.000 beroepen ingesteld op de officier van justitie, en bijna 4.000 op de kantonrechter. Het aantal verzetzaken wordt geschat op nog geen 1.000; het aantal dwangzaken zou kunnen oplopen tot rond de 60.000 (met een marge van 18.000). Vooral deze laatste zaken zouden het grootste deel van de werklastvermin-

---

<sup>8</sup> Niet alle gevallen waarin niet op beschikking wordt betaald lenen zich voor verhaal: bij buitenlanders en personen zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland is het zinvoller ze direct in het opsporingsregister te plaatsen.

dering teniet kunnen doen, of zelfs kunnen doen omslaan in een toename.

Ten slotte wordt in het kwantitatieve rapport nog aandacht besteed aan de feitelijke gang van zaken in 1992 (en de verwachte in 1993), afgezet tegen de definitiestudie. Het blijkt dan dat de instroom iets hoger is dan verwacht en het aantal zaken dat door de politie weer wordt ingetrokken beduidend kleiner. Ook het aantal beroepen op de officier van justitie is (veel) lager dan verwacht, maar bij de kantonrechter komen wel vier maal zo veel zaken terecht als in de definitiestudie werd geschat. Het aantal toegewezen beroepen is echter weer lager dan verwacht. Al met al resteert een groter aantal te innen zaken dan in de definitiestudie vermeld, maar de inning vindt wel in een eerder stadium plaats (via initiële beschikkingen en aanmaningen, minder via verhaal en dwang).

## 2.5 Functioneren van het projectteam

Zoals bekend is de invoering van de Wet Mulder projectmatig vormgegeven en begeleid door het projectteam Invoering Wet Mulder. Voor het Ministerie was een dergelijke aanpak en zeker in die omvang op zichzelf reeds een experiment. De wens om te leren van de ervaringen die bij deze eerste grootschalige projectmatige aanpak zijn opgedaan en deze kennis indien mogelijk te kunnen aanwenden bij toekomstig op te zetten projectstructuren heeft geleid tot het onderzoek van B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies BV (B&A). In de rapportage van B&A wordt verslag gedaan van onderzoek naar de succes- en faalfactoren binnen het functioneren van bovengenoemd projectteam in zijn context. Het onderzoek is uitgevoerd van april tot en met juni 1993 en in die tijd zijn documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd; vervolgens is een eerste analyse van de onderzoeksgegevens in een werkbijeenkomst met de belangrijkste betrokkenen besproken.

In de hiernavolgende opsomming worden de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek die van belang zijn geweest voor het Mulder-project weergegeven.

### *fasen in het project*

- historische, organisatorische en inhoudelijke redenen hebben ertoe bijgedragen dat het Mulder-project zowel politiek als departementaal topprioriteit kreeg. Als gevolg daarvan is de status van het Ministerie, maar ook van de andere betrokken partijen, sterk met het welslagen van het project Mulder verbonden. Het projectteam werd hiërarchisch hoog verankerd met alle voordelen van dien. Bovendien kreeg het daardoor (binnen het departement

ongekend) ruime middelen op de terreinen personeel en financiën ter beschikking.

- de inhoudelijke doelstelling van het project was eigenlijk onomstreden: feitelijk waren alle betrokken partijen gebaat bij de ontwikkeling van een dergelijk systeem; geen van de betrokken organisaties voorzag nadelen voor de eigen organisatie.
- de start van het project verliep moeizaam: gedeeltelijk wijten de onderzoekers dit aan het zoekende en oriënterende karakter van de opdracht (**vooraf zijn nauwelijks procedures opgesteld**); er zijn echter ook problemen met betrekking tot beschikbaarheid en inzetbaarheid van **menskracht** en de aanspreekbaarheid van de organisatie van de opdrachtgever.
- na verloop van tijd verliep het werk steeds voorspoediger. De onderlinge communicatie en de communicatie met de omgeving werd met de toename van het aantal betrokken organisaties steeds belangrijker. In een vrij vroeg stadium is door het projectteam onderkend dat omgevingsmanagement en organisatieverandering belangrijke factoren voor het welslagen van het project zouden kunnen zijn. Er is daar dan ook veel aandacht aan besteed.
- de overdracht van taken aan de staande organisaties in de nazorgfase (vanaf september 1992) verloopt problematisch. Ook na december 1992, als het projectteam officieel is opgeheven, worden nazorgtaken nog steeds uitgevoerd door leden van het voormalige projectteam.

#### *beheersfactoren*

- **tijd** is een belangrijke factor in de beheersing van het project geweest. Omdat voor alle betrokkenen vanaf het begin duidelijk was dat het project hoge politieke en ambtelijke prioriteit had, was van meet af aan duidelijk dat de invoeringsdatum gehaald moest worden. Aan andere beheersaspecten werd daardoor vaak minder aandacht besteed, zowel in opzet als in de uitvoering. Sturing op tijd (deadline) ging daarom soms ten koste van sturing op contacten met externen en departementale omgeving.
- alhoewel de onderzoekers geen informatie over het benodigde budget boven water hebben kunnen halen bleken **financiële middelen** in ruime mate aanwezig.
- het **personeelsbeleid**, zowel kwalitatief als kwantitatief, is een belangrijke factor geweest alhoewel deze niet altijd systematisch is ingezet. In eerste instantie was er slechts sprake van beperkte inzet van personeel (niemand full-time). Later is de capaciteit uitgebreid, voornamelijk met externen (vanwege ervaring en deskundigheid ten aanzien van projectwerkzaamheden) maar ook met mensen uit het veld. Personeel werd afgestoten volgens een flexibele procedure: als medewerking niet langer meer noodzake-



- lijk of kwalitatief onvoldoende was, werden de medewerkers weer overgedragen aan de moederorganisaties.
- communicatie met het veld vond niet alleen plaats vanuit de aspecten opleiding, informeren en begeleiden. Juist het creëren van draagvlak, motivatie en betrokkenheid bij de organisaties in het veld heeft van meet af aan veel aandacht gekregen. Desalniettemin blijken toch bepaalde onderdelen van de omgeving niet adequaat te zijn benaderd of begeleid (OM, ZM en binnen het departement het organisatie-onderdeel "wetgeving").
  - van doorslaggevende betekenis voor de wijze waarop het projectteam heeft gefunctioneerd blijkt de werksfeer binnen het projectteam: deze wordt gekenschetst door openheid, informaliteit, solidariteit en besluitvorming op basis van consensus. Vanaf het begin is min of meer systematisch aan die sfeer gewerkt doordat informele samenkomsten, gezamenlijke lunches en feesten en barbecues werden georganiseerd. In latere fases van het project doet een gecombineerd in- en uitsluitingsmechanisme zijn intrede. Ideeën c.q. personen die niet stroken met eerder door het projectteam ontwikkelde inzichten worden buiten gesloten. De projectleider dient, aldus de onderzoekers, in deze fase oog te hebben voor problemen op het terrein van de motivatie en op het gebied van bovengenoemd mechanisme.  
De leiderschapsstijlen van de verschillende projectmanagers blijken nogal van elkaar te verschillen: zo heeft de eerste projectleider een charismatische uitstraling, de volgende hanteert een leiderschapsstijl die past in een bureaucratische organisatie, in de afbouwfase tenslotte heeft het leiderschap meer het karakter van de meewerkende voorman. Inhoeverre hier sprake is geweest van bewuste sturing, en of de juiste stijlen op het juiste moment zijn ingezet blijft onduidelijk!
  - veel onduidelijkheid blijkt te bestaan over het element sturing: kennelijk doordat er veel interacties plaatsvonden met en tussen allerlei betrokkenen is onduidelijk of er werkelijk sprake is van verstrekking van opdrachten ofwel dat is ingestemd met voorstellen van het projectteam. Een belangrijke rol is in elk geval door het Expertisecentrum als onafhankelijk deskundige gespeeld. Van groot belang voor het projectresultaat is tevens de verhouding met het veld geweest (zie hierboven).
  - kwaliteitsborging heeft in het project veel aandacht gekregen. De onderzoekers plaatsen echter vraagtekens bij het uiteindelijk functioneren daarvan omdat door het veelvuldig overleg vooraf weliswaar sprake is van efficiënte kwaliteitstoetsing. Een dergelijke procedure bemoeilijkt echter een onafhankelijke controle achteraf omdat juist de controleurs veelal vooraf inspraak hebben gehad.

### 3 CONCLUSIES

Zijn in het vorige hoofdstuk de resultaten van de verschillende deelonderzoeken per deelonderzoek weergegeven, in dit hoofdstuk wordt een meer thematische, en daardoor ook synthetischer, bespreking geboden. Daarbij worden twee invalshoeken gehanteerd: het produkt (het systeem Mulder en de werking daarvan) en het proces (de totstandkoming van het produkt).

In de oorspronkelijke opzet van de evaluatie van de Wet Mulder worden vijf "succescriteria" genoemd:

- effectiviteit
- efficiëntie
- rechtsbescherming
- implementatie
- validiteit

Van deze vijf criteria hebben er vier (effectiviteit, efficiëntie, rechtsbescherming en validiteit) betrekking op het produkt in engere zin, de vijfde (implementatie) heeft veeleer betrekking op het proces. In de volgende paragrafen zal daarom allereerst aandacht besteed worden aan de vier "produkt-criteria". Vervolgens zal ingegaan worden op het "proces" criterium.

#### 3.1 Het produkt

##### 3.1.1 Effectiviteit

Algemeen gezien is de effectiviteit van de Wet Mulder vrij groot. Ruim 86% van de betrokkenen betaalt op eerste beschikking, nog eens 6% op aanmaningen.<sup>9</sup> Indien niet wordt betaald volgt in de meeste gevallen verhaal, en dat zal volgens schatting van de deурwaarders en het CJIB uiteindelijk succesvol verlopen in meer dan 60% van de gevallen. Dit percentage blijft enigszins achter bij de verwachtingen vooraf. Het dwangtraject lijkt vooralsnog minder succesvol, maar eigenlijk is het nog te vroeg om daar definitieve conclusies over te trekken.

Toch is het goed hier nog eens te refereren aan het feit dat het succes van het dwangtraject de uiteindelijke toetssteen is voor het systeem Mulder. De eerste resultaten zijn dan niet bemoedigend.

---

<sup>9</sup> Op basis van de resultaten na een jaar ten aanzien van de in het eerste kwartaal van 1992 ingeschreven zaken.

Van de 3.700 zaken die tot medio juni 1993 in het dwangtraject terecht waren gekomen waren er op dat moment 1.200 afgehandeld, waarvan 1.000 in Utrecht. Van de in Utrecht behandelde zaken betrof het in 80% een buitenlander of een persoon zonder vaste woon- of verblijfplaats. Oorspronkelijk werd tegen hen een dwangmiddel afgegeven, maar inmiddels worden zij direct doorgesluisd naar het opsporingsregister (OPS). In ca. 400 gevallen werd daadwerkelijk een dwangmiddel gevorderd en toegewezen, maar dat wil nog niet zeggen dat het ook werd toegepast. In Groningen was medio juni 1993 wel ervaring opgedaan met toepassing van dwang. Het blijkt dat toepassing van een dwangmiddel slechts in heel weinig gevallen leidt tot daadwerkelijke betaling.

Specifieke probleemcategorieën in het dwangtraject worden gevormd door zaken waarbij het onduidelijk is of de NAW gegevens (nog) kloppen en door zaken waarbij onvoldoende gegevens over het verhaaltraject beschikbaar zijn. Indien dan ter zitting niet aanneemelijk kan worden gemaakt dat alles in het werk is gesteld om het te vorderen bedrag te innen, loopt het OM een grote kans dat de vordering dwangmiddelen wordt afgewezen.

Aan het begin van de zomer van 1993 bevonden zich 7.000 gevallen in een "stuwmeer". Zij konden niet aan de rechter worden voorgelegd wegens een foutieve berekening. De bedoeling was ze in de zomermaanden af te handelen. Aangenomen mag worden dat dat voor kantonrechters en politie nog een forse kluif wordt, omdat het relatief complexe zaken zijn (ander verhaaltraject, waarschijnlijk veel missende NAW-gegevens).

Onder effectiviteit is in het eerdere onderzoek ook verstaan de doorlooptijd. Uit de door het WODC verzamelde kwantitatieve informatie blijkt dat de doorlooptijden in het algemeen wel gunstig zijn (er vinden veel betalingen plaats op eerste beschikking). Uit het onderzoek van RvB blijkt dat het verhaaltraject in veertig procent van de gevallen langer duurt dan een jaar. Dit is langer dan oorspronkelijk verwacht en zou veroorzaakt kunnen zijn door een gebrek aan capaciteit bij de deurwaarders. Over de doorlooptijd van zaken waarin uiteindelijk dwang wordt toegepast valt nog weinig te zeggen: enerzijds is het natuurlijk duidelijk dat deze inmiddels tot twee à drie jaar kan zijn opgelopen (de eerste mogelijkheid tot verjaring treedt op na drie jaar plus zes weken, dus op zijn vroegst na 13 oktober 1993!) anderzijds heeft dat alles te maken met de aanlooppromblematiek.

Een saillant punt is nog dat in een aantal gevallen betrokkenen de dans ontspringen omdat bij het opstellen van de Wet of de uitvoeringsregelingen met de specifieke situatie geen rekening is gehouden. Als voorbeeld moge gelden de behandeling van jongeren in het dwangtraject. Sommige kantonrechters geven voor minderjarigen

geen machtiging tot gijzeling af; invordering van het rijbewijs is niet aan de orde en buiten gebruik stelling van een fiets is nu niet geregeld.

In de opzet voor de oorspronkelijke evaluatie werd nog gerefereerd aan het feit dat onder effectiviteit ook verstaan zou kunnen worden het effect van de vergrote sanctie zekerheid op het gedrag van de verkeersdeelnemer. Ook de nu uitgevoerde onderzoeken geven op dit punt geen uitsluitel, maar de bevinding uit het publieksonderzoek in Amsterdam dat men in elk geval zegt meer geneigd te zijn zich aan de verkeersregels te houden stemt hoopvol.

### 3.1.2 *Efficiëntie*

De werklasteffecten van de Wet Mulder zijn over het algemeen positief, maar lijken niet zo groot als op basis van de eerste evaluatie-onderzoeken aangenomen mocht worden. Voor deze ietwat teleurstellende bevinding kunnen twee mogelijke redenen worden aangevoerd. In de eerste plaats is de situatie nog steeds niet gestabiliseerd en ontbreekt het met name aan het eind van het traject aan voldoende ervaring om zaken routineus af te doen. In de tweede plaats kan er ook sprake zijn van een artefact: de werklastmeting heeft nu plaatsgevonden met een andere meetmethode, namelijk het in gesprekken met deskundigen inschatten van de werklast(veranderingen). Hierdoor is wellicht wat meer nadruk komen te liggen op negatieve ervaringen en uitzonderlijke situaties. Het feit dat bij de politie wordt gewezen op de bewerkelijkheid van de toepassing van voorlopige maatregelen (dit komt relatief weinig voor) en bij de kantonrechter op zeer dikke dossiers wijst hier enigszins op.<sup>10</sup>

Bij de politie heeft de Wet Mulder een onverminderd gunstig effect bij de administraties; hier en daar is zelfs sprake van personeelsreducties of wordt nieuw werk aangetrokken (verwerking gefiscaliseerde parkeerboetes) om dat te voorkomen. Ten aanzien van de executieven worden negatiever verhalen vernomen; de uiteindelijke winst lijkt minder dan oorspronkelijk gevonden - en daarbij moet dan nog bedacht worden dat de uitvoering van dwangmaatregelen nog nauwelijks aan de orde is geweest.

Bij het OM lijkt nog steeds sprake te zijn van aanloopproblemen. Weliswaar is er sprake van werklastvermindering in de zin van een sterk verminderd aantal zaken, maar deze worden als kwalitatief zwaarder ervaren. Zoals reeds verwacht betekent dit o.a. dat nu

---

<sup>10</sup> Dat neemt niet weg dat de uitkomsten serieus genomen moeten worden. Tijdens een studiemiddag in april 1993 over de eerste resultaten van de verschillende onderzoeken werd van diverse zijden bevestigd dat dergelijke situaties wel degelijk voorkomen, en dan ook inderdaad veel tijd kosten.

zaken op het bureau van de secretaris en/of de OvJ komen die vroeger door de administratie zouden zijn afgedaan. Deze situatie zal ongetwijfeld verbeteren als een grotere mate van gewenning optreedt; daarnaast zijn er aanwijzingen dat het wenselijk zou zijn het kennisniveau bij de administratie te vergroten.

Bij de kantongerechten lijkt de werklast gelijk te zijn gebleven. Weliswaar komt nog maar ca. één procent van het aantal zaken dat onder het strafrechtelijk regime moest worden behandeld ter zitting, maar deze zaken kosten wel veel meer tijd. Oorzaak van dit enorme verschil lijkt te zijn het moeten voldoen aan de zorgvuldigheidseisen die de kantonrechter, in navolging van de Hoge Raad, stelt. Daarnaast is gewezen op zeer gemotiveerde appellanten die een lang betoog houden, en navenant dikke dossiers overleggen. Tenslotte lijkt er ook hier sprake te zijn van aanloopproblemen: er is nog weinig ervaring opgedaan met de nieuwe wet, terwijl de vroegere strafrechtzaken merendeels juist volstreekte routine waren.

Interessant, maar voor het ministerie wellicht niet direct relevant, zijn de externe werklasteffecten in het verhaaltraject. Door de deurwaarders wordt gesteld dat Mulder-zaken nogal eens onjuiste NAW-gegevens bevatten, waardoor zij niet alleen meer tijd aan de zaak moeten besteden maar de betrokkene soms ook pas via hen op de hoogte raakt van het bestaan van een beschikking. In het algemeen wordt de procedure van afrekening met het CJIB als omslachtig en irritant ervaren. Lokaal is, alweer volgens de deurwaarders, sprake van te geringe capaciteit, hetgeen zich al snel in langere doorlooptijden vertaalt. Uitbreiding van het aantal deurwaardersplaatsen zou hiervoor een oplossing kunnen bieden.

De werklasteffecten van vordering en toepassing van dwang blijven, als gezegd, nog onduidelijk. Voorzover nu valt te voorzien kunnen zich twee knelpunten voordoen. Ten eerste geven sommige kantonrechters niet alle dwangmiddelen tegelijkertijd af. Dit leidt er toe dat, als toepassing van het eerste dwangmiddel niet tot betaling leidt, nog een of twee maal dezelfde procedure moet worden doorlopen. Ten tweede vragen sommige kantonrechters (niet per se dezelfde) veel informatie over het verhaaltraject. Waar deze (nog niet) standaard geleverd wordt door het CJIB moet veel navraag verricht worden, en ook dat leidt tot extra werk.

### 3.1.3 Rechtsbescherming

Net zoals naar aanleiding van de eerdere evaluatieonderzoeken geconcludeerd werd kan ook nu weer worden gesteld dat de rechtsbescherming van betrokkenen geen grote problemen lijkt op te roepen. Zowel de kantonrechters als de Hoge Raad hebben extra zekerheden ingebouwd, en ook bij de toepassing van de Wet Mulder wordt als adagium het *in dubio pro reo* gehanteerd.

Bekijkt men het punt rechtsbescherming vanuit een marketing-optiek, dan is er waarschijnlijk wel op detailpunten aanleiding tot verbetering. Zo is de informatie die men ontvangt niet altijd even duidelijk, en blijkt soms pas in het dwangtraject dat er foutjes gemaakt zijn (betrokkene heeft bv. de initiële beschikking niet ontvangen). Ook is het lastig dat ingeval van personen in het OPS<sup>11</sup> niet op elk moment van de dag het totaal te innen bedrag kan worden achterhaald. Dit maakt het lastig om de voorlopige maatregel toe te passen. Ten aanzien van buitenlanders kan het feit dat de op het voertuig achtergelaten kennisgeving van beschikking onvoldoende duidelijk maakt waar men aan toe is (alleen in het Nederlands, geen vermelding mogelijkheid directe betaling, geen opgave betaalplaats) als een gemis gezien worden. Hoewel een en ander over het algemeen geen grote consequenties voor betrokkenen heeft, lijkt het voor het behoud van een positieve instelling t.a.v. verkeersregels en de handhaving daarvan beter om betrokkenen niet de indruk te geven dat ze te maken hebben met een starre en ontoegankelijke bureaucratie. Uiteindelijk is dat natuurlijk maar zeer zijdelings een kwestie van rechtsbescherming, maar vooral een van (externe) effectiviteit.

#### 3.1.4 *Validiteit*

Onder validiteit is eerder verstaan de geldigheid van het beleidsinstrument Wet Mulder. Oftewel: was het systeem Mulder (in de gekozen vorm en opzet) nodig om de hier vermelde resultaten te behalen? Idealiter vergt beantwoording van deze vraag systematisch experimenteren met verschillende systemen. Bovendien zouden criteria geformuleerd moeten worden op basis waarvan de door de systemen gegenereerde uitkomsten met elkaar vergeleken kunnen worden. Dergelijke experimenten zouden wellicht indicaties hebben kunnen opleveren voor het meest optimale systeem voor de handhaving van verkeersovertredingen. De praktijk rond de invoering van de Wet Mulder is echter anders en vergelijkingsmateriaal in de vorm zoals hierboven omschreven is dan ook niet beschikbaar. Wel beschikbaar is informatie uit de strafrechtelijke situatie, die vergeleken kan worden met de administratiefrechtelijke en de gefiscaliseerde situatie. Onderzoek hieromtrent is door de CDWO uitbesteed aan de Rijksuniversiteit Groningen.<sup>12</sup>

Zoals gezegd valt op basis van de voorliggende onderzoeken nauwelijks antwoord te geven op de hierboven gestelde vraag. Of het met aanpassingen in het strafrechtelijk systeem mogelijk was geweest een optimaal resultaat te bereiken valt echter te betwijfe-

---

<sup>11</sup> Inmiddels is het sanctiebedrag in het OPS opgenomen.

<sup>12</sup> Onderzoek "Wet Mulder in Uitvoering", uitgevoerd door mw. mr. A. Onne-  
weer (supervisor prof dr M. Herweijer). Afronding van dit onderzoek is  
gepland in 1995\6.

len. Kijken we naar de feitelijke gang van zaken (zie ook 3.2) dan moet haast worden aangenomen dat de daarvoor benodigde cultuurverandering niet tot stand was gekomen zonder de stimulerende impuls van een geheel nieuwe wet.

### 3.2 Proces

De invoering van het systeem Mulder is, ook als we naar de gang van zaken aan het eind (Amsterdam) kijken, over het algemeen goed verlopen. Het enige punt waarbij vraagtekens gezet zouden kunnen worden is de late invoering van het dwangtraject.

Men zou kunnen vermoeden dat we hier de vrucht zien van een projectmatige aanpak: een groep mensen wordt uit de staande organisatie gehaald, aangevuld met deskundige buitenstaanders en komt vervolgens tot grootse resultaten. Voor een deel is dit ook zeker waar. De projectorganisatie heeft goed gewerkt: het tijdsplan is netjes aangehouden (al ging dat soms ten koste van andere beheersaspecten), de automatisering is goed afgestemd op de structuur van de (nieuwe) organisatie (of omgekeerd), het omgevingsmanagement (creëren draagvlak, communicatie, zowel in- als extern) heeft veel (maar niet altijd voldoende<sup>13</sup>) aandacht gehad.

Zaken als deze worden vaak gezien als belangrijke randvoorwaarden voor een geslaagd project. Uit de analyse van B&A komt echter ook naar voren dat er feitelijk nog drie veel belangrijker voorwaarden vervuld zijn:

- aan het project is zeer veel prestige verbonden, waardoor het topprioriteit kreeg en ruime middelen op het terrein van personeel en financiën<sup>14</sup>;
- iedereen schaarde zich achter de doelstellingen, omdat iedereen dacht te winnen bij de nieuwe situatie;
- binnen het ministerie vond tezelfdertijd een doorbreking plaats van de historische eilandencultuur; deze maakte plaats voor een meer integrale benadering van de problematiek.

Vanuit deze bevindingen lijkt het dan ook voor de hand te liggen om bij toekomstige grote projecten niet te volstaan met het in het leven roepen van een projectteam maar vooral te letten op de

---

<sup>13</sup> Soms leed de communicatie onder de drang deadlines te halen.

<sup>14</sup> B&A heeft, blijkens het onderzoeksrapport, gevonden dat er steeds voldoende financiële middelen voor het project Mulder beschikbaar waren; exacte gegevens heeft B&A echter niet boven water kunnen krijgen. Hoeveel vooraf begroot was en hoe zich dat verhoudt tot het uiteindelijk bestede budget valt te achterhalen uit cijfers die inmiddels bij het Directoraat-Generaal Rechtspleging zijn geïnventariseerd: oorspronkelijk begroot was Fl. 27.0 miljoen waarvan in totaal Fl. 20.6 miljoen is uitgegeven.

vervulling van deze randvoorwaarden. Taken met hoge prioriteit (c.q. voldoende politieke en ambtelijke steun), waarbij veel tijdsdruk bestaat en waarbij samenwerking wordt nagestreefd lenen zich uitstekend voor een projectmatige aanpak. Dit geldt zeker wanneer het om activiteiten gaat waarvoor binnen de staande organisatie onvoldoende deskundigen beschikbaar zijn. Voldoende beschikbare tijd en middelen en met name het gezamenlijk zich scharen achter het doel bevorderen vervolgens binnen de projectgroep een goede samenwerking. Communicatie, zowel in- als extern, blijkt eveneens van levensbelang.

Een enkele kanttekening moet over het proces wel gemaakt worden. In de eerste plaats is het opmerkelijk dat uit de evaluatie van het project niet duidelijk is geworden hoe nu precies de sturing heeft plaatsgevonden. Zijn vanuit het departement steeds vooraf de randvoorwaarden en de richting aangegeven, of is er sprake van achteraf instemmen met de door het projectteam ontwikkelde gedachten / ingeslagen weg? Het lijkt erop dat dit laatste het geval was waarbij de opdrachtgever goed geïnformeerd werd over hetgeen er gebeurde en wat de aangegeven richting was. Klaarblijkelijk bestond er, na overwinning van de aanvangsproblemen, bij de opdrachtgevers voldoende vertrouwen in een methodische aanpak van de problematiek door het projectteam.

In de tweede plaats: dat het proces vrij optimaal verlopen is, wil nog niet zeggen dat het produkt uiteindelijk optimaal is. In feite zijn al in zeer vroeg stadium alternatieven (bv. verbetering strafrechtelijke procedure) afgesneden, en heeft ook de sterke identificatie van velen met het project niet altijd geleid tot een zeer kritische opstelling ten aanzien van beslissingen. Echter, hier geldt zeker dat het betere de vijand is van het goede. Doordat het project zeer breed gedragen werd is er nu een redelijk goed werkend systeem tot stand gekomen. Niet onwaarschijnlijk is dat een andere werkwijze, waarbij eerst het perfecte systeem was ontworpen dat dan vervolgens rigide van bovenaf aan de diverse organisaties was opgelegd, uiteindelijk had geleid tot een niet geaccepteerd en daardoor ook niet werkend systeem.

Tenslotte nog de afronding van het project. Alhoewel op basis van de onderzoeksrapporten moeilijk definitieve uitspraken kunnen worden gedaan is de indruk gewekt, zoals blijkt uit de problematiek rond het dwangtraject, dat er enerzijds aan de laatste loodjes pas in een (te) laat stadium aandacht is besteed en dat anderzijds het projectteam wellicht net iets te vroeg is opgeheven. Het deurwaarders- en dwangtraject zijn daarvan de dupe geworden. Veel oplossingen moeten dan ook nu nog verzonnen worden, waarbij het CJIB met name een voortrekkersrol vervult. De trainingen ter voorbereiding van mensen op hun nieuwe taak blijken vaak in een



te vroeg stadium te hebben plaatsgevonden en hebben wellicht daardoor de koudwatervrees niet kunnen verhinderen.

### 3.3 Kanttekeningen

Bij de hier vermelde conclusies passen nog enkele kanttekeningen. In de eerste plaats dat een aantal onderzoeken in feite heeft plaatsgevonden op een tijdstip dat de onderzochte situatie nog niet geheel was uitgekristalliseerd. Dit geldt met name de onderzoeken met betrekking tot verhaal en dwang, en in mindere mate ook het onderzoek naar de werklasteffecten. Dit betekent dat de resultaten van deze evaluatie nog geen beeld van de uiteindelijke situatie geven.

Wat betreft de geldigheid en de betrouwbaarheid van de uitkomsten van de diverse deelonderzoeken kan worden opgemerkt dat deze natuurlijk in de eerste plaats worden besproken in de afzonderlijke deelrapporten. Hier kan daaraan echter worden toegevoegd dat veel conclusies van het ene onderzoek worden ondersteund door de uitkomsten van het andere. Dat neemt natuurlijk niet weg dat er bij sommige bevindingen, met name vanuit de betrokken organisaties, kanttekeningen geplaatst kunnen worden (en dat is in een aantal gevallen ook gebeurd). Dat een bepaalde bevinding door sommige betrokkenen als onjuist wordt ervaren betekent echter niet dat die bevinding ook feitelijk onjuist is, evenmin als het niet vermelden van dat commentaar betekent dat de beleving van betrokkene niet wordt gerespecteerd.

Om na te gaan in hoeverre de signalen uit het onderzoek overeenkwamen met de praktijk is in april 1993 door de CDWO samen met het Directoraat-Generaal Rechtspleging (DGR) een studiebijeenkomst georganiseerd. In grote lijnen bleek ook bij die gelegenheid al dat het nog te vroeg was om een eindoordeel over de uiteindelijke situatie te geven. Tevens bleek echter ook heel duidelijk dat de bevindingen grosso modo overeenkwamen met de ervaringen in de praktijk.

Los van het bovenstaande kan uiteraard aan het slot van elk onderzoek de vraag gesteld worden over de validiteit van de gehanteerde onderzoeksmethodiek. Wat betreft de keuze van het onderzoeksgebied geldt zowel voor het onderzoek van de EUR als dat van RvB dat de selectie werd ingegeven door de gefaseerde invoering van de wet. Het zou immers niet zinvol zijn verhaal en dwang te onderzoeken in arrondissementen waar de Wet amper in werking was. Met betrekking tot de onderzoeken van de EUR en RvB kan gesteld worden dat gebruik is gemaakt van zoveel mogelijk, binnen de toegemeten onderzoekstijd, beschikbare informatie(bronnen). Voor B&A betekende dit dat uiteindelijk veel meer materiaal be-

schikbaar was dan aanvankelijk voorzien; sommige informatie bleek echter minder toegankelijk en niet elke fase bleek even goed gedocumenteerd. Over de in het werklasteronderzoek gehanteerde methode van analytische inschattingen door experts kan het volgende gezegd worden. Bij aanvang van het onderzoek leek deze methode de meest aangewezen omdat geen grote afwijkingen verwacht werden gelet op de berichten tot op dat moment. Een overweging daarbij was ook dat de organisatie zo min mogelijk zou mogen worden belast. Bij uitgebreidere diepte-interviews, groeps gesprekken of zelfs daadwerkelijke tijdmetingen zou van een dergelijke belasting wel degelijk sprake zijn geweest en dat leek in dit geval en op dat tijdstip niet opportuun. Bezien we nu achteraf de resultaten van de studiebijeenkomst dan is er geen reden tot klagen. Naar verwachting had diepgravender onderzoek wellicht nauwkeuriger informatie aan het licht kunnen brengen maar gelet op de stand van zaken in het voorjaar van 1993 zou dat aan de richting van de uitkomsten niet zo veel hebben veranderd.

#### **3.4 Aanvullend onderzoek**

Zoals gezegd is uit het onderzoek gebleken dat het dwangtraject van de Wet Mulder in dit stadium nog onvoldoende is gestabiliseerd. Bestudering van de praktijk van dwang kon daardoor slechts inzichten opleveren over de invoering van het dwangtraject en de problemen waarop men dan stuit. Gedegen onderzoek naar de efficiëntie en effectiviteit kon om die reden niet worden gerealiseerd. De vraag of de, onder het strafrechtelijk handhavingssysteem als "ongrijpbaar" gedefinieerde, groep binnen Mulder wel gepakt wordt is daardoor nog niet uit de verf gekomen.

De Begeleidingscommissie Wet Mulder in Uitvoering is van mening dat de toepassing van dwangmiddelen van belang is voor de geloofwaardigheid van de wet (en overheid). Alhoewel zich geleidelijk aan natuurlijk de vraag stelt wat bij het Mulder-project als eind-evaluatie moet worden verstaan, is de Begeleidingscommissie van oordeel dat onderzoek naar het dwangtraject, met de voorliggende studies, onvoldoende is afgerond. Hiervoor treft uiteraard de onderzoekers geen enkele blaam. Gelet op het voorgaande en gezien de verwachting dat het tot medio 1994 zal duren voordat de praktijk van dwang zal zijn uitgekristalliseerd, ziet de Begeleidingscommissie aanleiding om de onderzoeken naar het dwangtraject einde 1994 te laten herhalen. Daarbij zou tevens aandacht besteed moeten worden aan de behandeling en werklaster van Mulder-zaken in cassatie en bij diverse klachteninstanties (zoals de Nationale Ombudsman, Vaste Kamercommissie van Justitie en de Commissie Verzoekschriften).

## **BIJLAGE 1: SAMENSTELLING BEGELEIDINGS-COMMISSIE MUL- DER IN UITVOERING**

### **Voorzitter:**

mr. D.W. Steenhuis, Procureur-Generaal Leeuwarden, tevens  
voorzitter Raad van Toezicht CJIB

### **Secretaris:**

R.O. Beswerda, CJIB

### **Leden:**

C.F. Kuijten, Coördinerend Politie Beraad

mr. R.W.M. Craemer, OvJ te Amsterdam, tevens lid Raad van  
Toezicht CJIB

J.M. de Vos, Algemene Verkeersdienst Driebergen

mr. J. Meihuizen, kantonrechter te Den Haag

mr. J.A. Blok, HOvJ te Den Haag

mr. J.J.H. Butselaar, Arrondissementsrechtbank Den Haag

mw. mr. C.M. Muller-Zwartepoorte, Ministerie van Verkeer en  
Waterstaat

mr. H.A. van Brummen, Directeur-Generaal Rechtspleging, Ministe-  
rie van Justitie (later vervangen door mw. mr. C. Kuijper-Keizer,  
hoofd Directie Ontwikkeling Rechtspleging)

R.J. de Graaf, Ministerie van Binnenlandse Zaken

mr. drs. A. Hazelhoff, directeur CJIB (vervanger L. van Tilburg,  
adjunct-directeur CJIB)

mw. mr. A. Franken-van Zinnicq Bergman, Advocaat-Generaal bij  
het Gerechtshof 's-Hertogenbosch

mr. A.G. Mein, Staats- en strafrecht, Ministerie van Justitie (tevens  
secretaris Raad van Toezicht CJIB)

## **BIJLAGE 2: LIJST VAN DEELRAPPORTEN**

KPMG Klynveld Management Consultants (KPMG)

- \* Werklasteffecten ten gevolge van de invoering van de Wet Mulder.  
juni 1993

Erasmus Universiteit Rotterdam

- \* Evaluatie Wet Mulder. Juridisch deelonderzoek dwangtraject.  
september 1993

Research voor Beleid bv

- \* Invoering van de Wet Mulder in de regio Amsterdam/Amstelland.  
maart 1993 (a en b)
- \* De Wet Mulder. Verhaal in de praktijk en de stand van zaken bij de invoering van dwang.  
oktober 1993

B&A Beleidsonderzoek & -Advies (B&A)

- \* Evaluatie Projectteam Invoering Wet Mulder. Eindrapport.  
september 1993

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

- \* Een wet van grote getallen. Kwantitatieve informatie over de Wet Mulder  
december 1993