

Factsheet ex ante impactanalyse Progressief boetestelsel

4 april 2017, SMS & Significant

1. Achtergrond en doel van de impactanalyse

Aanleiding voor deze ex ante impactanalyse is de motie Hoogland (PvdA) c.s. die tijdens het debat van 28 mei 2015 is ingediend waarna de minister van Veiligheid en Justitie heeft toegezegd om de mogelijkheden van een progressief boetesysteem te onderzoeken. Het idee achter de motie is dat een hogere boete volgt wanneer een bestuurder vaker in de fout gaat.

Doel

Het doel is inzicht geven in de structurele gevolgen – in termen van werklust (fte) en kosten/besparingen voor de betrokken ketenpartners en ontvangsten uit Boetes en Transacties (B&T) – van een aantal beleidsscenario's en beleidsuitgangspunten voor een progressief boetestelsel voor verkeersdelicten.

Vraagstelling

Deze impactanalyse zal antwoord geven op de volgende centrale vraag:

Wat is het effect van zwaardere sancties bij recidive (als onderdeel van een progressief boetestelsel) op de werklust en kosten/besparingen voor de keten en de ontvangsten uit B&T?

Om bovenstaande centrale vraag te kunnen beantwoorden, moet een aantal deelvragen worden beantwoord:

1. Wat is de omvang van de doelgroep die recidiveert na eerdere verkeersovertreding(en)?
2. Hoe ziet het strafopleggingsproces eruit (werkproces)?
3. Wat zijn de inningspercentages van verkeersboetes op grond van de Wet Mulder en/of het strafrecht voor de verschillende scenario's (het betalingsgedrag van burgers)?
4. Wat is het effect van de verschillende scenario's op de totale ontvangsten B&T?
5. Wat zijn de structurele gevolgen van de verschillende scenario's voor de kosten/besparingen van de betrokken partijen in de keten, te weten het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), het Openbaar Ministerie (OM), de politie en de Rechtspraak?

Afbakening

Deze ex ante impactanalyse richt zich uitsluitend op de structurele gevolgen van de geformuleerde beleidsscenario's ten opzichte van de huidige praktijk voor eerdergenoemde partijen in het ketenproces. Mede gelet op de complexiteit en uitvoerbaarheid van de impactanalyse is het uitgangspunt de effecten van de voorgenomen maatregel te bepalen, waarbij alle overige omstandigheden ongewijzigd worden verondersteld (ceteris paribus). Dit houdt in dat geen rekening gehouden wordt met de mogelijke impact van andere lopende of toekomstige beleidsmaatregelen. Ook gaat de impactanalyse niet in op maatschappelijke invloeden op en effecten van de maatregel.

De ex ante impactanalyse gaat niet in op implementatiekosten en veranderingen in interne werkprocessen van betrokken organisaties of in ICT-systemen die de beleidswijziging met

zich meebrengt. Dat vergt een ex ante uitvoeringstoets van betrokken organisaties gericht op de gevolgen van deze maatregel op de PIOFACH¹-aspecten.

2. Scenario's

In deze impactanalyse zijn de effecten onderzocht van verschillende scenario's voor een progressief boetestelsel. Het gaat om de volgende scenario's, die later in deze paragraaf verder worden toegelicht:

- scenario 1: feiten overhevelen naar het strafrecht
 - a: direct feiten overhevelen naar het strafrecht, dus onder het toepassingsbereik van de wet Mulder weghalen;
 - b: na de 3^e overtreding binnen 2 jaar de afdoening overhevelen van de wet Mulder naar het strafrecht;
- scenario 2: recidive binnen Mulder.

Huidige werkwijze

Op dit moment is de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv, ook bekend als de Wet Mulder) van toepassing op lichte (ethisch neutrale) verkeersovertredingen, zoals het rijden door rood licht en het overschrijden van de maximumsnelheid tot 40 km/h op autosnelwegen en tot 30 km/h op overige wegen. Op deze feiten volgt een vooraf bij AMvB vastgestelde boete (met een maximum van €410,-), waarbij geen rekening wordt gehouden met het aantal Mulderbeschikkingen dat een bestuurder of kentekenhouder eerder opgelegd heeft gekregen. De Wet Mulder staat het niet toe om zaken te registreren met de bedoeling om recidive bij te houden.

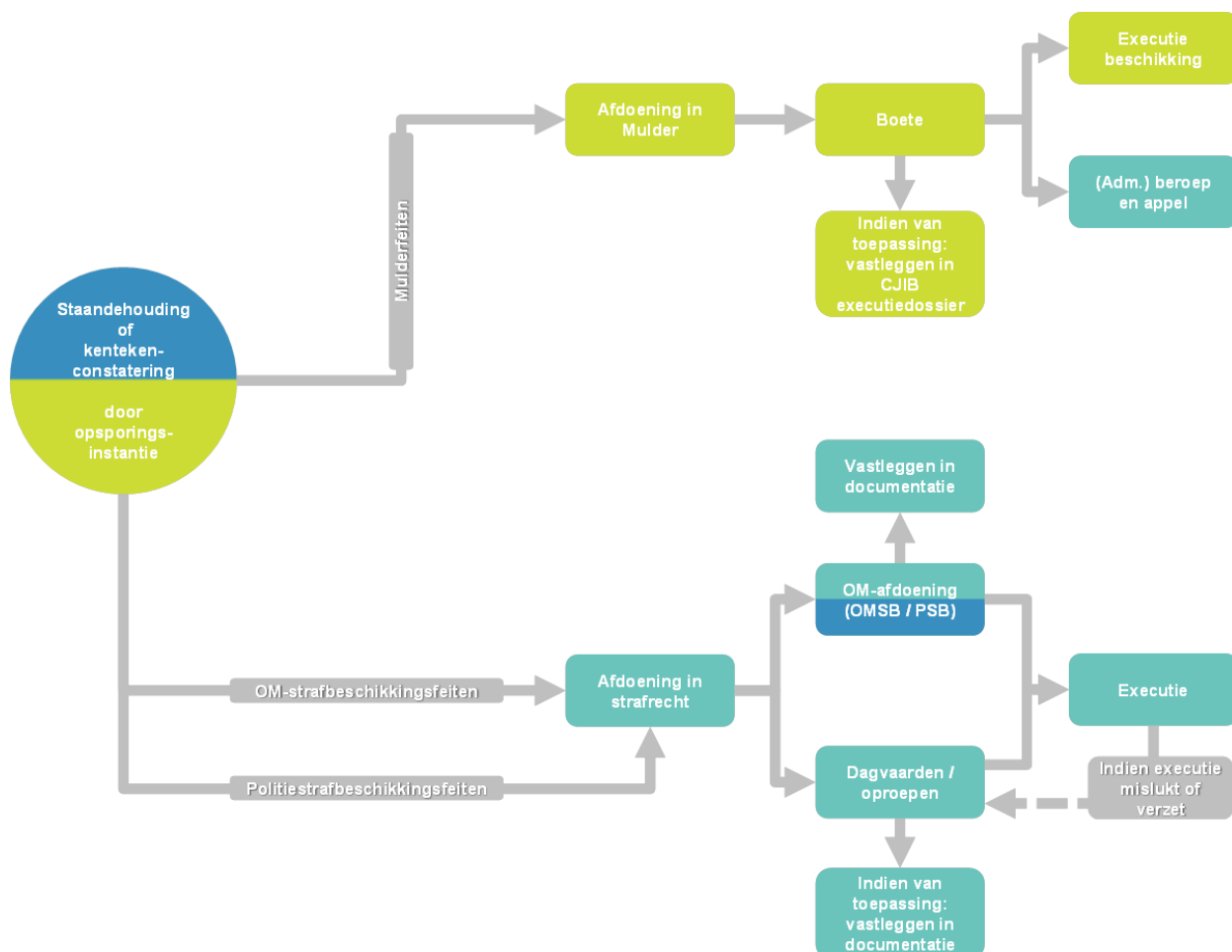
Een unieke en cruciale eigenschap van de Wet Mulder is dat deze kentekenaansprakelijkheid kent. Dit maakt het mogelijk om een boete op te leggen aan de kentekenhouder als de bestuurder niet aanstonds is vastgesteld (artikel 5 Wahv), zoals het geval is bij kentekenconstatering middels flitspalen of trajectcontrolesystemen. De kentekenhouder heeft slechts zeer beperkt de mogelijkheid om de bestuurder op te geven indien hij niet zelf reed. Bovendien wordt de administratieve sanctie via de wet Mulder onherroepelijk en kan deze ten uitvoer worden gelegd indien betrokkene niet binnen zes weken na verzending van de beschikking in beroep gaat bij het OM. Op die manier gaat de afdoening via de Wet Mulder zeer snel, biedt het een hoge verwerkingscapaciteit en leidt het tot een zeer hoog betalingspercentage (94% van de sancties wordt binnen een jaar betaald).

Zwaardere niet ethisch neutrale verkeersdelicten, zoals een grove overschrijding van de maximumsnelheid, bumperkleven en het veroorzaken van een verkeersongeval, worden via het strafrecht afgedaan en kunnen leiden tot een geldboete, taakstraf, een ontzegging van de rijbevoegdheid, of – indien de rechter de straf oplegt – hechtenis. In tegenstelling tot Mulderboetes kan zowel bij het uitvaardigen van een strafbeschikking door het OM als bij strafoplegging door de rechter wel rekening worden gehouden met eerder begane verkeersdelicten. Binnen het strafrecht is artikel 181 WvW 1994² van toepassing. Als de bestuurder onbekend is, kan de kentekenhouder worden aangesproken. De kentekenhouder heeft vervolgens de mogelijkheid om de bestuurder met naam en adres aan te wijzen. In dat geval kan de kentekenhouder niet meer worden aangesproken.

Het huidige proces, exclusief bijzondere regelingen zoals de veelplegersregeling, ziet er als volgt uit:

¹ Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie en Huisvesting.

² Dit artikel geeft het Openbaar Ministerie de mogelijkheid om, wanneer er sprake is van een onbekende bestuurder, de op het feit gestelde straffen op te leggen aan de eigenaar of houder van het motorrijtuig (voor zover deze niet reeds naast de bestuurder voor dat feit aansprakelijk is).



Figuur 1: huidig werkproces (legenda: blauw is de opsporingsinstantie, lichtgroen is het CJIB, mintgroen is het (CV)OM)

Scenario 1a: direct zaken overhevelen naar het strafrecht

In dit scenario verandert het proces binnen Mulder en het strafrecht niet. De enige wijziging is dat een of meerdere specifieke categorieën feiten uit het toepassingsbereik van de wet Mulder worden gehaald en daarmee dus worden overgeheveld van Mulder naar het strafrecht. Een eerste overtreding die binnen deze categorie valt, wordt dus al afgedaan binnen het strafrecht en bij recidive kan een hogere boete of andere sanctie worden opgelegd³. Binnen dit scenario worden de volgende subscenario's doorgerekend:

- i. Rijden door rood licht
- ii. Alle categorie 3/4 feiten binnen de rubriek 'overige' van de Wahv.⁴
- iii. Hoge snelheidsovertredingen (huidige grens⁵ met 5 km/h verlagen)
- iv. Hoge snelheidsovertredingen (huidige grens met 10 km/h verlagen)
- v. Artikel 30 lid 2 Wam overtredingen (verzekeringsplicht motorvoertuig).

Voor de eerste vier subscenario's is gekozen, omdat ze als asociaal, ergerlijk, hinderlijk, onveilig dan wel gevaar zettend/ernstig te bestempelen zijn. Het laatste subscenario is

³ Afhankelijk van de over te hevelen feiten kunnen deze worden ondergebracht bij de huidige veelplegersregeling of een andere reeds bestaande recidiveregeling in het strafrecht.

⁴ Categorie zaken die als asociaal, ergerlijk, hinderlijk of onveilig kunnen worden aangemerkt dan wel in het kader van de Wahv als (zeer) gevaarlijke of schadelijke gedraging (maar bijvoorbeeld ook onder maatschappelijke onrust). Zie voor een overzicht van deze feiten zie bijlage A. De Commissie Feiten en Tarieven (CFT) adviseert hierover en heeft een intern beoordelingskader opgezet om tot een tarifiering te kunnen komen d.m.v. verschillende weegfactoren. Het ministerie van VenJ bepaalt de uiteindelijke boetehoogte.

⁵ De huidige grens om een Muldergedraging over te hevelen naar het strafrecht is een snelheidsovertreding van 30 km/h in de bebouwde kom en 40 km/h buiten de bebouwde kom.

gedurende het onderzoek toegevoegd naar aanleiding van een toezegging aan de Kamer in de beleidsreactie van het ministerie van VenJ op het rapport Verzekeringsplicht motorvoertuigen, Evaluatie vermuldering WAM art 30 tweede lid⁶. De verwachting is namelijk dat het strafrecht meer mogelijkheden biedt om maatwerkstraffen op te leggen die deze groep vaak ook vereist⁷. Gezien het latere moment van toevoegen van deze doelgroep, moeten de uitkomsten voor deze groep als een eerste verkenning worden gezien.

Scenario 1b: na recidive overhevelen naar het strafrecht

In scenario 1b worden dezelfde subscenario's doorgerekend als in scenario 1a. In scenario 1b verandert het werkproces van het CJIB, omdat het CJIB de opsporingsinstantie is wiens BOA's het onderzoek naar de daadwerkelijke bestuurder uitvoeren. Het CJIB moet, alleen voor de zaken die tot de doelgroep behoren, de kentekenhouders de mogelijkheid bieden om de bestuurder aan te wijzen.

In dit scenario worden de huidige Mulderfeiten in eerste instantie afgedaan binnen Mulder en bij meer dan drie boetes worden de daarop volgende feiten (binnen een periode van 2 jaar vanaf het eerste Mulderfeit) overgeheveld naar het strafrecht. Hierbij zijn twee mogelijkheden te bedenken: overgaan na 3 feitelijke constatering of overgaan na 3 onherroepelijke Mulderbeschikkingen.

Bij de uitwerking van dit scenario in deze impactanalyse wordt uitgegaan van het overgaan naar het strafrecht na 3 onherroepelijke Mulderbeschikkingen. Binnen het strafrecht mag de kentekenhouders op grond van 181 WvW de bestuurder aanwijzen. De kans is dan ook aanwezig dat de kentekenhouders bij het 4^e feit zal aanvoeren dat bij de eerdere drie feiten hij de bestuurder niet was en dat hij de mogelijkheid moet krijgen om de bestuurder aan te wijzen. Om die reden wordt bij de impactanalyse ervan uitgegaan dat voor elk feit waarbij sprake is van een constatering op kenteken (dus ook bij de eerste 3 Mulderfeiten) moet worden nagegaan wie de bestuurder was.

Om vast te stellen wie de bestuurder was, kan bij kentekenconstatering ofwel het initiatief bij de kentekenhouders worden gelegd (de kentekenhouders de mogelijkheid geven om aan te geven of er sprake is van een andere bestuurder) ofwel het CJIB moet iedere kentekenhouders gaan horen om vast te stellen wie de bestuurder was (en bij rechtspersonen mogelijk twee maal, omdat eerst de rechtspersoon moet worden benaderd). Een andere mogelijkheid om het vaststellen van de bestuurder bij kentekenconstatering eenvoudiger te maken is de implementatie van 'flitsen van voren', waarbij een foto van de bestuurder wordt gemaakt. Deze optie is in deze impactanalyse buiten beschouwing gelaten, maar maakt het vergaren van bewijs over de bestuurder van de auto uiteraard eenvoudiger.

Het vaststellen van de bestuurder is geen wijziging van de kentekenaansprakelijkheid zoals binnen de Wet Mulder, maar slechts de mogelijkheid om de bestuurder aan te wijzen voor een eventuele strafrechtelijke zaak bij recidive. Opgemerkt dient te worden dat bij artikel 30 lid 2 Wam de geschetste situatie ten aanzien van artikel 181 WvW zich niet voordoet omdat hier altijd de kentekenhouders wordt aangesproken.

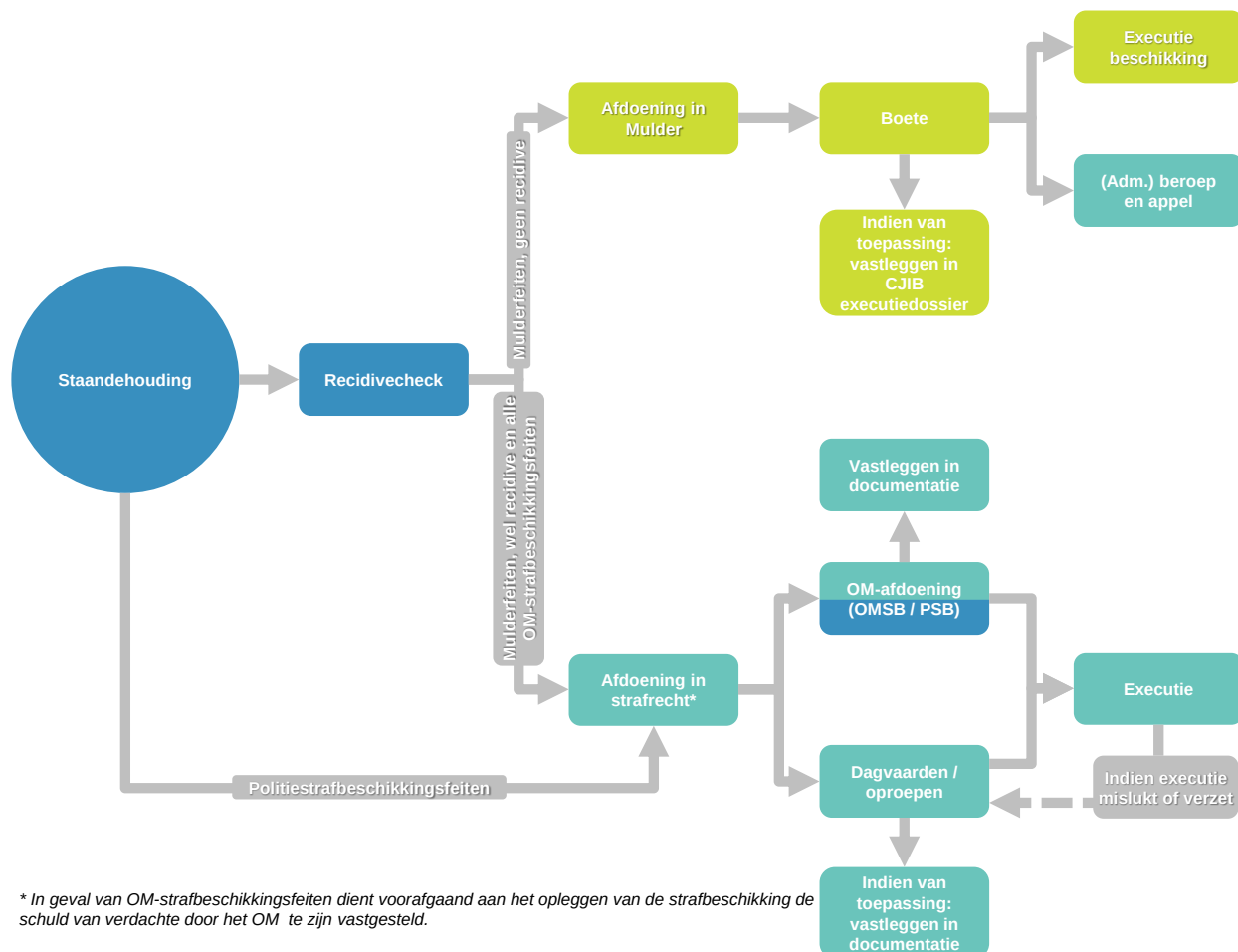
Omdat wordt uitgegaan van onherroepelijke feiten wordt daarnaast een check uitgevoerd, om vast te stellen of sprake is van eerdere onherroepelijk geworden Mulderfeiten (recidivecheck). Deze kan zowel bij de politie als bij het CJIB belegd worden; in deze

⁶ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 398, nr. 555.

⁷ Uit het rapport Verzekeringsplicht motorvoertuigen, Evaluatie vermuldering WAM art 30 tweede lid, Significant, Barneveld, blijkt dat een deel, met name de 'recidivisten', de opgelegde Mulderboetes relatief slecht betaalt en dat relatief veel vaker dwangmiddelen worden ingezet. De gedachte is dat het strafrecht meer mogelijkheden biedt om op maat te straffen door het opleggen van een OBM, taakstraf of hechtenis.

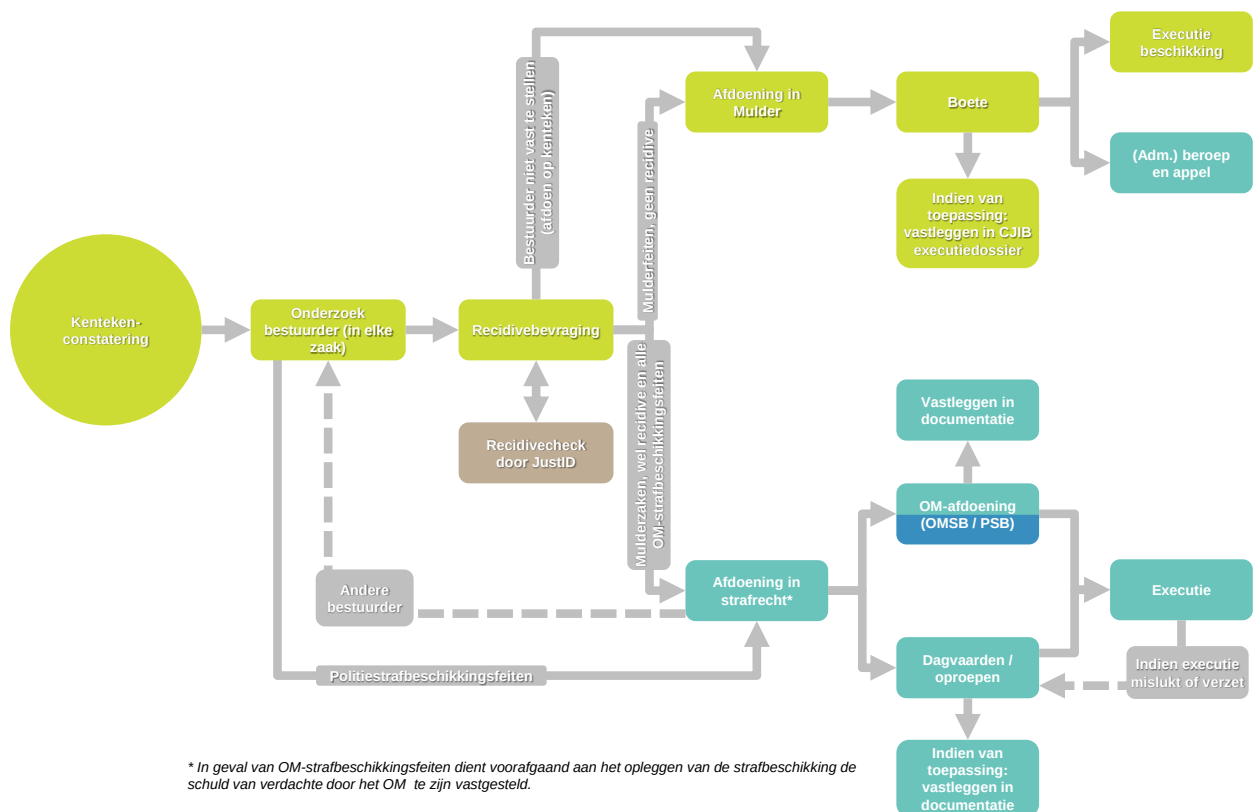
impactanalyse wordt uitgegaan van het CJIB⁸. Ook voor het OM betekent dit scenario extra werklast; in elke 4^e zaak moet de Officier van Justitie ook alle voorgaande onherroepelijke Mulderbeschikkingen opnieuw bekijken en beoordelen in hoeverre de kentekenhouder ook de bestuurder was.

In dit scenario wordt onderscheid gemaakt tussen feiten op basis van kentekenconstatering en op basis van staandehouding omdat dit twee verschillende processchema's oplevert:



* In geval van OM-strafbeschikkingsfeiten dient voorafgaand aan het opleggen van de strafbeschikking de schuld van verdachte door het OM te zijn vastgesteld.

⁸ Dit kan betekenen dat de politie bij een staandehouding de hoogte van de boete niet meer kan melden. Mogelijk moet de betreffende verbalisant zich dan beperken tot de bedragen bij een eerste overtreding en (een indicatie van) de bedragen bij recidive.

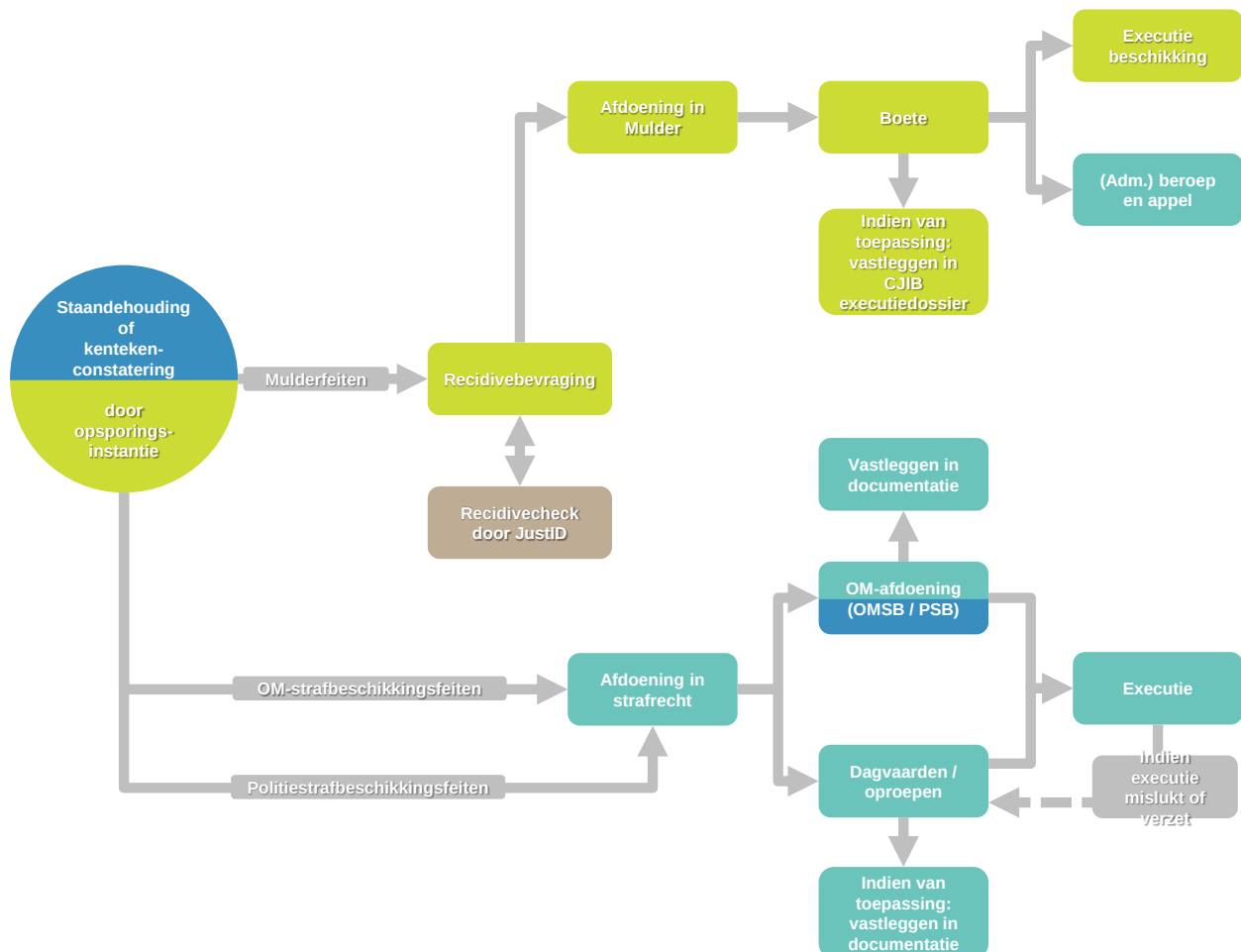


Figuur 2 a en b: werkprocessen voor scenario 1b bij (a) kentekenconstatering en (b) staandehouding (legenda: blauw is de opsporingsinstantie, lichtgroen is het CJIB, mintgroen is het (CV)OM en bruin is JustID)

Scenario 2

In scenario 2 wordt in Mulder een hogere boete opgelegd in geval van recidive. Alle Mulderfeiten, gepleegd binnen een periode van 2 jaar, tellen in dit scenario mee om te komen tot recidive. De kentekenhouder hoeft in dit scenario niet te worden gehoord, maar er zal in dit scenario net als in scenario 1b wel een recidivecheck moeten worden gedaan waarbij wordt uitgegaan van onherroepelijke feiten. Uitgangspunt bij dit scenario is dat de kentekenaansprakelijkheid in stand blijft; dit is als een van de randvoorwaarden voor een nieuw stelsel aangegeven⁹. Het processchema in geval van kentekenconstatering of staandehouding ziet er in dit scenario als volgt uit:

⁹ Brief minister van VenJ 18 februari 2016, TK 2015-2016 29 398 nr. 495, een van de randvoorwaarden is dat de kentekenaansprakelijkheid in stand blijft. In dit onderzoek is hier van uitgegaan en geeft geen oordeel over de juridische (on)mogelijkheden om de kentekenaansprakelijkheid in stand te laten bij een hogere boete bij recidive.



Figuur 3: werkproces scenario 2 (legenda: blauw is de opsporingsinstantie, licht groen is het CJIB, mintgroen is het (CV)OM en bruin is JustID)

Voor natuurlijke personen wordt bij het bepalen van de recidive uitgegaan van de kentekenhouder. Voor rechtspersonen ligt het wat complexer. We nemen aan dat daar per kenteken wordt gekeken naar recidive. Voor voertuigen met dagelijks wisselende bestuurders heeft dat tot gevolg dat hier recidive wordt vastgesteld voor een voertuig en niet een bestuurder¹⁰. Als het CJIB kennis heeft van de daadwerkelijke bestuurder, zou eventueel gebruik gemaakt kunnen worden van deze informatie; dit moet nader worden uitgewerkt.

Binnen dit scenario wordt de eerste boete iets verlaagd (ten opzichte van de huidige hoogte) en wordt de boete vervolgens stapsgewijs verhoogd; zie tabel 1. In de aannames wordt dit nader toegelicht.

¹⁰ In de huidige wetgeving is er een specifieke mogelijkheid voor verhuurbedrijven om de boete op naam van de huurder te laten stellen.

Mogelijk zou een dergelijke werkwijze ook bij het bepalen van de recidive moeten worden gehanteerd.

2. Aannames

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de uitgangspunten en aannames die relevant zijn voor deze impactanalyse.

Omvang en samenstelling potentiële doelgroep

Tabel 1a laat per scenario zien hoeveel personen in 1 jaar 1 of meerdere boetes hebben ontvangen. Deze informatie is gebaseerd op een analyse van de bestanden van het CJIB over de opgelegde Mulderboetes in 2014. Alleen als naar zaken met betrekking tot artikel 30-Wam of geheel Mulder wordt gekeken (exclusief 30-Wam), is er sprake van een substantiële groep waar sprake is van meer dan 2 boetes. Ten aanzien van alle Muldergedragingen (exclusief 30-Wam) kan nog worden opgemerkt dat 13% van de personen een cumulatief (bij elkaar opgeteld) boetebedrag heeft van meer €500 en slechts 3% van meer dan €1.000.

Aantal overtredingen in 1 jaar	Rood licht	Categorie 3/4 feiten binnen overig	Snelheids-grens met 5 km/h verlagen	Snelheids-grens met 10 km/h verlagen	Artikel 30 lid 2 Wam	Alle Mulder-gedragingen (excl. 30-Wam)
1 overtreding	95,8%	93,9%	97,7%	94,8%	68,2%	60,1%
2 overtredingen	3,7%	5,2%	2,1%	4,6%	22,3%	20,9%
3 overtredingen	0,4%	0,7%	0,2%	0,5%	5,9%	8,8%
4 overtredingen	0,1%	0,1%	0%	0,1%	2,1%	4,2%
5 overtredingen	0%	0%	0%	0%	0,8%	2,2%
6 en meer overtredingen	0%	0%	0%	0%	0,7%	3,8%
Totaal aantal personen	130.000	93.000	33.000	98.000	105.000	3.000.000

Tabel 1a: aantal overtredingen per persoon in 1 jaar

Het belangrijkste uitgangspunt voor deze impactanalyse is echter niet het aantal personen, maar het aantal boetes waarbij sprake is van recidive. Op basis van dezelfde CJIB-bestanden over een langere periode (van 2012 tot en met 2014) is voor de instroom van 2014 geanalyseerd hoe groot de doelgroep is. Voor het vaststellen van de omvang van de groep waarbij sprake is van recidive moet namelijk teruggekeken worden naar hoeveel feiten de betreffende persoon in een periode van twee jaar voor de pleegdatum van het betreffende feit heeft gepleegd, waarbij alleen onherroepelijke feiten meetellen. In tabel 1b zijn de omvang van de doelgroepen voor de verschillende scenario's weergegeven. In bijlage B staat beschreven hoe de analyses zijn uitgevoerd en zijn de resultaten van deze analyse in meer detail weergegeven.

Geschatte aantal zaken (natuurlijke en rechtspersonen)	Rood licht	Categorie 3/4 feiten binnen overig	Snelheids-grens met 5 km/h verlagen	Snelheids-grens met 10 km/h verlagen	Artikel 30 lid 2 Wam	Alle Mulder-gedragingen
Scenario 1a: alles overhevelen	170.500	112.500	46.750	146.750	185.000	nvt
scenario 1b: alleen bij potentieel recidive	1.500	2.250	< 100	2.000	44.000	nvt
Scenario 2	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	8.000.000

Tabel 1b: inschatting van de doelgroep

Werklast

In tabel 2 zijn de werklastinschatting van de verschillende ketenpartners opgenomen. Opgemerkt moet worden dat het een inschatting betreft; er is nog geen ervaring met de uitvoering van de recidiveregeling voor deze specifieke doelgroepen. Wel is er, bijvoorbeeld voor Parket CVOM, ervaring met vergelijkbare regelingen.

De werklast voor de politie wordt ook meegenomen, omdat het overhevelen van zaken naar het strafrecht betekent dat ook voor hen werklast binnen de Wavh verdwijnt terwijl er in het strafrecht werk bij komt. Het eerste verschil is dat zij geen buitengebruikstellingen

(BGS) meer hoeven uit te voeren voor een deel van deze zaken; deze handeling kent het strafrecht niet. Ook ten aanzien van de gijzeling verandert het een en ander. Bij Mulder is een gijzeling, na een rechterlijke toetsing, bij alle zaken mogelijk. Bij de OM-afdoening is er nog wel sprake van een gijzeling, bij boetevonnissen is er sprake van vervangende hechtenis. De werklust per zaak zal naar verwachting niet veel verschillen, de aantallen mogelijk wel. Daarnaast komt er extra werklust in het strafrecht ten gevolge van de betekening van de strafbeschikkingen en rechterlijke vonnissen¹¹.

Overigens betreft het alleen bij zaken op grond van artikel 30 lid 2 Wam een grote verschuiving; bij ongeveer 30% van de instroom van 2014 is bijvoorbeeld een BGS aan de orde. Bij de overige doelgroepen is dit percentage veel lager en ligt tussen 1 à 2%.

		Huidig	Scenario 1a	Scenario 1b	Scenario 2
CJIB	Afdoening Mulder	€6,54 per zaak/ 3 minuten per zaak	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>	Huidig (€6,54) + vaststellen bestuurder 0 tot 30 min ¹² + Recidivecheck (2 tot 5 min voor alle feiten of alleen als er sprake is van recidive)	Huidig (€6,41) + recidivecheck
	Afdoening strafrecht	per zaak €37,82 voor OM-afdoening (20 min) en €85,50 voor strafrechtboete ¹³ (60 minuten)	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>
CVOM	Afdoening Mulder	Beroep OvJ: 18 minuten Beroep kantonrechter: +38 minuten Beroep Gerechtshof: +397 minuten	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>	Huidig (18 / +38 / +397 minuten) + Toename tijdsbesteding afhandelen beroep met maximaal 18 minuten
	Afdoening strafrecht	Afdoen: 165 minuten	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>	Toename tijdsbesteding afdoening veelplegers-feiten van 230 minuten per feit omdat voorgaande feiten ook moeten worden beoordeeld.	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>
Politie (BGS)	Afdoening Mulder	BGS: Huisbezoek 120 min Administratieve afhandeling betaling 10 min tijdsbesteding politie slepen 120 min Gemiddeld 150 min per zaak Gijzeling: Huisbezoek 90 min Administratie/aanhouding 30 min. Totaal 120 min per zaak	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>
	Afdoening strafrecht	Betekening OM-afdoening/vonnis Gemiddeld 90 min per zaak Gijzeling/arrestatiebevel : zie boven	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>	<i>Geen wijziging t.o.v. huidige situatie</i>

Tabel 3: werklust

¹¹ Het kan bij OM-afdoeningen van boven de €340 wenselijk zijn om deze te betekenen worden omdat de zogenaamde GBA-fictie voor deze boetes niet meer geldt. Voor geldboetevonnissen is het soms ook nodig deze te betekenen.

¹² Twee scenario's worden gehanteerd: het scenario waarbij bestuurders via een (nog te ontwikkelen) digitaal systeem met behulp van hun DigiD een eventuele andere bestuurder kunnen opgeven (deze moet tevens digitaal ondertekenen) of het scenario waarbij gehoord moet worden om de bestuurder vast te stellen.

¹³ De kostprijs per zaak wordt mede bepaald op basis van het aantal zaken dat wordt afgedaan in Mulder respectievelijk het strafrecht; bij het overhevelen van een behoorlijk aantal zaken naar het strafrecht is het de verwachting dat de prijs per zaak in het strafrecht daalt. Het effect op de prijs per zaak in Mulder zal zeer klein zijn, omdat het daar in totaal om een zeer groot aantal zaken gaat. Voor de berekening van de effecten worden daarom de directe in te zetten uren per zaak gehanteerd en worden de uitkomsten in fte gepresenteerd.

Te verwachten (gedrags)effecten

Kentekenhouder versus bestuurder

Doordat in het strafrecht uitgegaan wordt van artikel 181 WVV – waarbij de kentekenhouder in tegenstelling tot bij kentekenaansprakelijkheid in Mulder de bestuurder kan aanwijzen – verwachten de experts dat het vastgestelde percentage recidivisten lager zal zijn als de feiten worden overgeheveld naar het strafrecht. In alle zaken waarbij sprake is van een kentekenconstatering heeft de kentekenhouder immers de mogelijkheid om de bestuurder aan te wijzen. De praktijk leert dat in een deel van die gevallen de kentekenhouder zal aangeven niet de bestuurder te zijn geweest. Soms komt het bewijs tegen de aangewezen bestuurder echter niet rond. Dit is een van de redenen dat zaken worden geseponeerd.

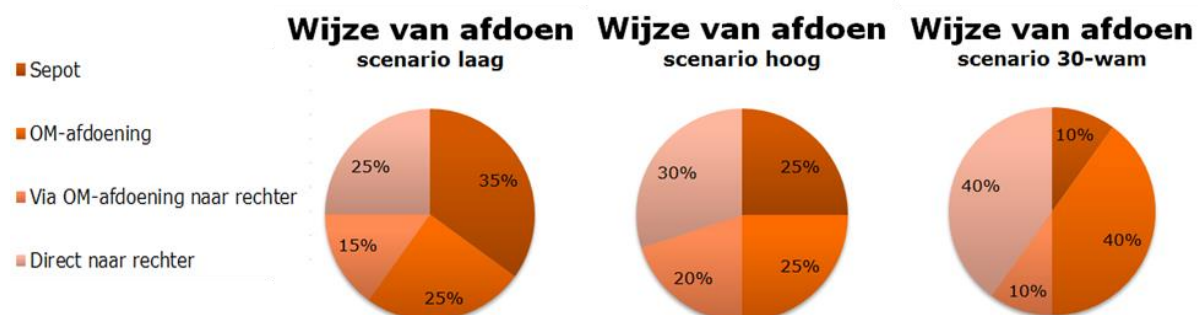
Omdat exacte cijfers zijn niet bekend zijn wordt gewerkt met een educated-guess, gebaseerd op twee bronnen:

1. Ervaring van de Rechtspraak bij kantonzittingen voor verkeersovertredingen.
2. Beschikbare data over betaalgedrag en erkennend opgegeven bestuurders bij verkeerszaken in het strafrecht bij het CJIB.

Op basis van deze twee bronnen is de inschatting dat in 25% tot 40% van de zaken de bestuurder niet de kentekenhouder (of vaste bestuurder) is. Aangezien een deel van deze bestuurders mogelijk al met een ander kenteken een overtreding heeft begaan (en daardoor mogelijk dus alsnog sprake is van recidive) wordt een lager cijfer gehanteerd ter correctie van de instroom. Aangenomen wordt dat tussen de 15% en 35% van de zaken op basis van kentekenconstatering niet bij de betreffende kentekenhouder hoort.

Wijze van afdoen en verzet in het strafrecht

In figuur 4 is een indicatie opgenomen van de wijze van afdoen in het strafrecht in scenario 1a. Deze is gebaseerd op gegevens van het OM over 2015 voor twee doelgroepen: feiten die recent zijn overgeheveld in het kader van de verkeersveelplegerregeling en de groep snelheidsovertredingen. De inschatting voor de zaken op grond van artikel 30 lid 2 Wam wordt apart weergegeven omdat dit naar verwachting een aparte groep betreft. Hiervoor wordt uitgegaan van de huidige recidiveregeling voor artikel 30 Wam¹⁴. Opgemerkt dient te worden dat bij artikel 30 lid 2 Wam de geschetste situatie ten aanzien van artikel 181 WVV zich niet voordoet omdat bij deze kentekenregistercontroles altijd de kentekenhouder wordt aangesproken.



Figuur 4: wijze van afdoen als hele groep naar strafrecht gaat

¹⁴ Bij deze regeling krijgen 1^e overtredders een strafbeschikking, 2^e overtredders een strafbeschikking of een dagvaarding en vanaf de 3^e overtreding wordt de zaak voor de rechter gebracht. Uitgegaan wordt van 20% verzet bij OM-strafbeschikkingen gezien het relatief hoge beroepspercentage in Mulder. Aangenomen wordt dat het sepotpercentage 10% is; dit betreft zaken waar bijvoorbeeld bij nader inzien de verzekering toch blijkt afgesloten, sprake is van het samenvallen van de registercontrole met een staandehouding of waarbij bijvoorbeeld sprake is van (zeer grote) betalingsonmacht.

In scenario 1b is het de verwachting dat de zaken waarbij sprake is van meermalen recidive vaker dan in figuur 4 wordt aangegeven voor de rechter worden gebracht (direct, na verzet en na mislukte executie). Het betreft immers personen die al 3 Muldergedragingen hebben begaan. Daarnaast wordt door de experts opgemerkt dat het afdoen in het strafrecht leidt tot justitiële documentatie, waardoor er vaker sprake zal zijn van verzet om deze documentatie te voorkomen. Het percentage dat geseponeerd wordt, blijft in dit scenario hetzelfde. Deze zaken kunnen, als het niet mogelijk is om met zekerheid de bestuurder vast te stellen, alsnog naar het CJIB worden gestuurd om als Mulderboete naar de kentekenhouder te worden uitgestuurd.

Wijze van afdoen beroep in Mulder

De aannames ten aanzien van verzet in het strafrecht zijn in de voorgaande paragraaf al beschreven. Voor Mulder nog niet; daar bestaat de mogelijkheid voor (administratief) beroep en hoger beroep. Voor scenario 1a wordt er voor de zaken die in Mulder blijven (alle feiten die geen onderdeel uitmaken van de overheveling) geen effect op een eventueel beroep verwacht. Voor scenario 1b is de verwachting dat het percentage beroep tegen een Mulderboete wel verandert. Dit percentage stijgt vanwege de dreiging van overheveling naar het strafrecht. Het vierde feit wordt in dit scenario afgedaan in het strafrecht, met een mogelijk forsere straf en een aantekening in de justitiële documentatie (iets dat bij Mulderzaken zoals gezegd niet aan de orde is).

De experts verwachten een (veel) hoger percentage beroep tegen boetes in Mulder in scenario 1b. Uitgegaan wordt van het percentage beroep dat nu voor een eerste Mulderboete aan de orde is (een analyse laat zien dat er bij de eerste overtreding het vaakst sprake is van beroep, bij eventuele volgende feiten wordt minder vaak beroep aangetekend). Aangezien het de verwachting is dat er veel vaker beroep wordt aangetekend dan nu, wordt het percentage beroep verdubbeld.

Naar verwachting gaat het percentage (administratief) beroep tegen een Mulderboete ook in scenario 2 omhoog, enerzijds door de hogere boetes en anderzijds indien de recidivevaststelling niet altijd zou kloppen. Dezelfde werkwijze voor het beroepspercentage als bij scenario 1b wordt gehanteerd.

Het percentage beroep bij de kantonrechter blijft in alle scenario's hetzelfde als in de huidige situatie (14,5% van de beroepen bij de OvJ). Omdat het absolute aantal beroepen bij de OvJ sterk stijgt, zal dat ook het geval zijn voor het beroep bij de kantonrechter.

Hoger beroep/appel wordt ook meegenomen. Bij Wahv-boetes wordt uitgegaan van een appelpercentage van 8,5% (ervaringscijfers CVOM). Bij het strafrecht wordt uitgegaan van 3,5%; ook dit is gebaseerd op ervaringscijfers voor het strafrecht.

Gedagsreactie naar aanleiding van het progressief boetestelsel

Het progressief boetestelsel zal voor de kleine doelgroepen waarbij 'echt' sprake is van recidive (meer dan 3 feiten, zie tabel 1) in scenario 1a en 1b beperkte gevolgen voor het gedrag kennen. Behalve de doelgroep voor artikel 30 lid 2 Wam betreft het, na correctie van kentekenhouder naar bestuurder, niet meer dan 1.500 personen waarbij sprake is van recidive. Voor deze kleine doelgroep wordt geen rekening gehouden met een gedagsreactie; dit valt binnen de bandbreedte die wordt gehanteerd om te corrigeren voor het feit dat de kentekenhouder niet altijd de bestuurder is.

Voor scenario 2 is de doelgroep wel groot, mede omdat niet pas na een derde overtreding sprake is van een verandering maar al na de eerste overtreding. Doordat de boete in scenario 2 bij ieder volgend feit wordt verhoogd, is het mogelijk dat hier een gedragseffect zal optreden. Een deel van de bestuurders die nu (gecalculeerd) een Muldergedraging

begaan, zal dat misschien laten wanneer het boetebedrag wordt verhoogd. Als er een reactie plaatsvindt – dat is niet zeker – is de inschatting van de experts van het SWOV¹⁵ dat per 10% verhoging van de boete het aantal overtredingen van het volledige aantal overtredingen met 2% procent zal afnemen. De ingeschatte gedragsreactie is ook weergegeven in tabel 3. Bij het doorrekenen worden twee varianten gehanteerd: de effecten zonder en de effecten met een gedragsreactie. In tabel 3 is de aanpassing van het boetebedrag en de te verwachten gedragsreactie weergegeven.

Aantal boetes	Aanpassing boetebedrag	Gedragsreactie aantal boetes
1 ^e boete	-25%	+5%
2 ^e boete	0%	0%
3 ^e boete	+25%	-5%
4 ^e boete	+50%	-10%
5 ^e boete	+100%	-20%
6 of meer boetes	+100%	-20%

Tabel 3: Aanpassing boetebedrag en gedragsreactie

Gevolgen voor boeteopbrengsten

De verschillende scenario's hebben gevolgen voor de boeteopbrengsten. Als zaken naar het strafrecht worden overgeheveld, zoals in scenario 1a en 1b het geval is, moet rekening worden gehouden met een mogelijk lagere boeteopbrengst. Dit heeft te maken met een aantal aspecten:

1. Het voornaamste verschil is dat bij Mulderovertredingen, zoals eerder gezegd, sprake is van kentekenaansprakelijkheid terwijl in het strafrecht uitgegaan wordt van de aansprakelijkheid van de bestuurder. Als niet of onvoldoende duidelijk is wie de bestuurder is, kan dat mogelijk leiden tot een sepot. In scenario 1b (overhevelen na recidive) zou de zaak eventueel nog wel kunnen worden 'teruggestuurd' naar Mulder en daar alsnog worden afgehandeld.
2. Een Mulderbeschikking wordt door de constaterend ambtenaar opgelegd. PV's van Mulderbeschikkingen worden niet voorafgaand hieraan door het OM beoordeeld. Een OM-strafbeschikking wordt pas opgelegd nadat het OM de constatering door de opsporingsambtenaar heeft beoordeeld. Als de kwaliteit hiervan onvoldoende is, dan kan dat leiden tot een sepot.
3. De OM-afdoening en/of het strafrechtelijk vonnis biedt meer mogelijkheden tot maatwerk. Enerzijds kunnen, zeker bij recidive, hogere boetes worden opgelegd; met als gevolg mogelijk hogere boeteopbrengsten. Hogere straffen zouden echter voor deze groep ook andere straffen kunnen betreffen (denk aan een OBM, taakstraf of zelfs een vrijheidsstraf), wat zou leiden tot lagere boeteopbrengsten. Dit komt beperkt voor¹⁶. Anderzijds kunnen officieren van justitie en rechters, meer dan bij Mulderboetes, rekening houden met persoonlijke omstandigheden zoals draagkracht en een boete matigen of een taakstraf opleggen als er sprake is van (gedeeltelijke) betalingsonmacht. Als een verdachte door een rechter veroordeeld is, kan de verdachte zelfs kiezen om de geldboete te voldoen door de vervangende hechtenis 'uit te zitten'. In tegenstelling tot bij een Wahv-boete en OM-afdoening is de straf dan ook daadwerkelijk voldaan.
Het is op dit moment niet duidelijk wat de gevolgen van het progressief boetestelsel op dit punt zijn. Dat vraagt een verdere analyse en inschatting van de op te leggen straffen. Om deze reden wordt in deze impactanalyse aangenomen dat de hogere en lagere boetes en overige straffen elkaar per saldo opheffen.
4. Tot slot verschilt ook het inningspercentage tussen Mulder en het strafrecht. Waar binnen Mulder meer dan 95% uiteindelijk betaalt, ligt dat percentage binnen het

¹⁵ Deze inschatting is gemaakt in het kader van het nog lopende onderzoek naar de effectiviteit van een progressief boetestelsel.

¹⁶ Analyses van de strafoplegging bij de huidige veelplegersregeling en de huidige snelheidsovertredingen in het strafrecht laten zien dat er voornamelijk boetes worden opgelegd. Alleen een OBM wordt, met name bij snelheidsovertreding, af en toe opgelegd (in ongeveer 10%), bijna altijd in combinatie met een geldboete. Kortom: het effect van andere straffen op de boeteopbrengst zal naar verwachting beperkt zijn.

strafrecht aanzienlijk lager (60% tot 70%). Overigens moet worden opgemerkt dat dit verschil in betaalgedrag ook kan worden veroorzaakt doordat er in het strafrecht andere feiten worden afgedaan waarbij veelal sprake is van een hoger initieel boetebedrag. Het lijkt, zeker voor een OM-afdoening die snel na de overtreding wordt gestuurd, niet heel aannemelijk dat er zo'n groot verschil in betaalgedrag is, terwijl het dezelfde acceptgiro met een ongeveer even hoge boete betreft. Het verschil in inning wordt voor deze impactanalyse om die reden buiten beschouwing gelaten. Is er wel sprake van een dergelijk groot verschil, dan zal de instroom in het opsporingsregister(OPS) toenemen.

Op basis van het voorgaande wordt aangenomen dat de beste inschatting van de omvang van de daling van de boeteopbrengsten de inschatting van het sepotpercentage betreft; zie punten 1 en 2 van de voorgaande opsomming. Deze hebben naar verwachting veruit het grootste effect.

3. Resultaten

De resultaten worden per (sub)scenario weergegeven. Gezien het grote aantal scenario's worden de resultaten voor elk scenario op eenzelfde manier weergegeven:

1. Wat is de doelgroep en welke subscenario's zijn er?
2. Hoeveel zaken betreft het, welke verschuivingen van werklast zijn er en hoe worden deze afgedaan: sepot, OM-afdoening of (al dan niet als gevolg van verzet) door een rechterlijk vonnis?
3. Wat zijn de implicaties voor de boeteopbrengsten: aangegeven wordt wat het boetevolume in Mulder is en wat de eventuele gevolgen voor dat volume zijn. Zie de aparte toelichting in het vorige hoofdstuk.
4. Wat zijn de gevolgen voor de werklast van de verschillende betrokken ketenpartners?
5. Welke opmerkingen moeten gemaakt worden bij deze uitkomsten?

Scenario 1a en 1b: rood licht

Hier wordt gekeken naar het subscenario roodlichtovertredingen. Afhankelijk van het scenario worden alle overtredingen (scenario 1a) of vanaf de vierde overtreding (scenario 1b) strafrechtelijk afgedaan. Tabel 4 geeft op hoofdlijn de effecten weer.

Wijze van afdoen	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive ¹⁷
Omvang totale doelgroep (zaken)	170.500	700 – 1.000
Omvang daadwerkelijk recidive (zaken)	700-1.000	700 – 1.000
Gevolgen binnen Mulder		
Aantal beroepen op de Officier van Justitie	-14.200	14.500
Aantal beroepen op de kantonrechter	-2.000	2.000
Aantal hoger beroepen bij het Hof	-200	170
Gevolgen voor strafrecht (indicatie)		
Aantal sepot	42.500 – 60.000	200-350
Aantal OM-afdoeningen	40.000 – 45.000	100-150
Aantal zaken voor rechter (incl. verzet)	68.000 – 85.000	350-750

Tabel 4: omvang doelgroep en wijze van afdoen rood licht

¹⁷ Onder recidive wordt in de scenario's 1a en 1b verstaan de bestuurders die binnen een termijn van 2 jaar minimaal 4 onherroepelijke Mulderboetes gereden hebben.

De implicaties voor het opgelegde boetebedrag in scenario 1a en 1b zijn weergegeven in tabel 5. Voor scenario 1a dalen deze naar verwachting met €10 miljoen tot €15 miljoen. De effecten van scenario 1b zijn kleiner; naar verwachting betreft het per saldo minder dan €100.000,-.

Gevolge voor boeteopbrengst	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Omvang totale doelgroep (zaken)	-€10 mln tot - €15 mln	< -€100.000

Tabel 5: gevolgen voor boeteopbrengst rood licht

De werklastgevolgen zijn weergegeven in tabel 6.

Wijze van afdoen	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Totaal gevolgen CJIB	51fte	0– 48 fte
Waarvan werklast Mulder	-6 fte	0 – 48 fte
Waarvan werklast strafrecht	57 fte	nihil
Totaal gevolgen OM	343 fte	9 fte
Waarvan werklast Mulder	- 7 fte	7 fte
Waarvan werklast strafrecht	350 fte	2 fte
Totaal gevolgen Rechtspraak	€ 7,5 mln	€ 0,4 mln
Totaal gevolgen politie	+/- 5 fte	nihil

Tabel 6: werklastgevolgen rood licht

Tot slot moet worden opgemerkt dat voor scenario 1b de werklast voor het OM (veel) hoger kan uitvallen wanneer het de opsporingsinstantie onvoldoende lukt om tijdig zaken waarbij sprake is van een andere bestuurder te filteren. Dan is de zaak ten onrechte aan het OM overgedragen en dient deze alsnog, indien dat nog kan, met een Mulderbeschikking te worden afgedaan.

Daarnaast is het voor scenario 1b noodzakelijk om het huidige CJIB systeem voor de administratieve verwerking van Mulderbeschikkingen aan te passen zodat het automatisch aangeeft wanneer er sprake is van recidive en deze zaken 'doorstuurt' naar het OM.

Scenario 1a en 1b: Categorie 3/4 feiten binnen 'overige' feiten

Binnen dit subscenario worden categorie 3/4 feiten binnen overige feiten overgeheveld naar het strafrecht. Afhankelijk van het scenario worden alle overtredingen (scenario 1a) of vanaf de vierde overtreding (scenario 1b) strafrechtelijk afgedaan. Tabel 7 geeft op hoofdlijnen de effecten weer.

Wijze van afdoen	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Omvang totale doelgroep (zaken)	112.500	1.000-1.500
Omvang daadwerkelijk recidive (zaken)	1.000-1.500	1.000-1.500
Gevolgen binnen Mulder		
Aantal beroepen op de Officier van Justitie	-12.000	13.000
Aantal beroepen op de kantonrechter	-1.700	1.800
Aantal hoger beroepen bij het Hof	-150	160
Gevolgen voor strafrecht (indicatie)		
Aantal sepots	28.000 – 39.500	250-500
Aantal OM-afdoeningen	25.000 – 30.000	150-250
Aantal zaken voor rechter (incl. verzet)	45.000 – 56.000	750-1.000

Tabel 7: omvang doelgroep en wijze van afdoen categorie 3/4 feiten binnen overige feiten

De implicaties voor het opgelegde boetebedrag in scenario 1a en 1b zijn weergegeven in tabel 8. Voor scenario 1a dalen deze naar verwachting met €5 miljoen tot €10 miljoen. De effecten van scenario 1b zijn kleiner; naar verwachting betreft het een afname van per saldo minder dan €100.000,-.

Gevolgen voor boeteopbrengst	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Omvang totale doelgroep (zaken)	-€5 mln tot - €10 mln	< -€100.000

Tabel 8: gevolgen voor boeteopbrengst categorie 3/4 feiten binnen overige feiten

De werklastgevolgen zijn weergegeven in tabel 9.

Wijze van afdoen	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Totaal gevolgen CJIB	34 fte	0 – 7 fte
Waarvan werklast Mulder	-4 fte	0 - 7 fte
Waarvan werklast strafrecht	38 fte	nihil
Totaal gevolgen OM	225 fte	12-15 fte
Waarvan werklast Mulder	- 6 fte	6 fte
Waarvan werklast strafrecht	231 fte	6 tot 9 fte
Totaal gevolgen Rechtspraak	€ 5,4 mln	€ 0,4 mln
Totaal gevolgen politie	+/- 3 fte	nihil

Tabel 9: werklastgevolgen categorie 3/4 feiten binnen overige feiten

De opmerkingen die gemaakt zijn bij het vorige scenario ten aanzien van het vaststellen van de bestuurder en de benodigde aanpassingen in de ICT zijn ook op dit scenario van toepassing.

Scenario 1a en 1b: grens snelheidsovertreding met 5 km/h verlagen

In dit subscenario worden de effecten bekeken van het verlagen van de grens voor snelheidsovertredingen die binnen het strafrecht worden afgedaan met 5 km/h zodat de grens een overschrijding 25 km/h wordt voor binnen en buiten de bebouwde kom en 35 km/h op snelwegen. In scenario 1a worden alle overtredingen binnen deze categorie overgeheveld naar het strafrecht, in scenario 1b vindt de overheveling vanaf de vierde overtreding plaats.

Wijze van afdoen	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Omvang totale doelgroep (zaken)	46.700	<100
Omvang daadwerkelijk recidive (zaken)	<100	<100
Gevolgen binnen Mulder		
Aantal beroepen op de Officier van Justitie	-2.400	2.500
Aantal beroepen op de kantonrechter	-340	360
Aantal hoger beroepen bij het Hof	-30	30
Gevolgen voor strafrecht (indicatie)		
Aantal sepots	11.500 – 16.500	<100
Aantal OM-afdoeningen	11.000 – 12.000	<100
Aantal zaken voor rechter (inclusief verzet)	18.500 – 23.500	<100

Tabel 10: omvang doelgroep en wijze van afdoen snelheidsgrens met 5 km/h verlagen

Gevolgen voor boeteopbrengst	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Omvang	-€3 mln tot - €5 mln	Nihil

Tabel 11: gevolgen voor boeteopbrengst snelheidsgrens met 5 km/h verlagen

De impact op de boeteopbrengst voor deze doelgroep bij scenario 1a een daling van €3 miljoen tot €5 miljoen. In scenario 1b is deze nihil.

De werklastgevolgen zijn weergegeven in tabel 12.

Wijze van afdoen	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Totaal gevolgen CJIB	13 fte	0 – 13 fte
Waarvan werklast Mulder	-2 fte	0 - 13 fte
Waarvan werklast strafrecht	15 fte	nihil
Totaal gevolgen OM	94 fte	1 fte
Waarvan werklast Mulder	- 1 fte	1 fte
Waarvan werklast strafrecht	95 Fte	>1 fte
Totaal gevolgen Rechtspraak	€2,0 mln	€0,05 mln
Totaal gevolgen politie	+/- 3 fte	nihil

Tabel 12: werklastgevolgen snelheidsgrens met 5 km/h verlagen

De opmerkingen die gemaakt zijn bij het vorige scenario ten aanzien van het vaststellen van de bestuurder en de benodigde aanpassingen in de ICT zijn ook voor dit scenario van toepassing. Daarnaast moet worden opgemerkt, dat bij het bepalen van de recidive geen rekening is gehouden met de feiten die nu al binnen het strafrecht worden afgedaan (enkele tienduizenden per jaar). Gezien de beperkte mate van recidive in de doelgroep, zal dat nauwelijks effect hebben op de gepresenteerde resultaten.

Scenario 1a en 1b: grens snelheidsovertreding met 10 km/h verlagen

In dit subscenario wordt de grens voor snelheidsovertredingen die naar het strafrecht gaan verlaagd met 10 km/h zodat de grens een overschrijding 20 km/h wordt voor binnen en buiten de bebouwde kom en 30 km/h op snelwegen. Afhankelijk van de keuze voor scenario 1a worden alle overtredingen overgeheveld, bij scenario 1b gebeurt dit vanaf de vierde overtreding.

Wijze van afdoen	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Omvang totale doelgroep (zaken)	146.800	1.000 – 1.500
Omvang daadwerkelijk recidive (zaken)	1.000 – 1.500	1.000 – 1.500
Gevolgen binnen Mulder		
Aantal beroepen op de Officier van Justitie	-6.400	6.800
Aantal beroepen op de kantonrechter	-900	1.000
Aantal hoger beroepen bij het Hof	-80	80
Gevolgen voor strafrecht (indicatie)		
Aantal sepots	36.500 – 51.500	250-500
Aantal OM-afdoeningen	35.000 – 38.000	150-250
Aantal zaken voor rechter (inclusief verzet)	58.500 – 73.500	750-1.000

Tabel 13: omvang doelgroep en wijze van afdoen snelheidsgrens met 10 km/h verlagen

De impact op de boeteopbrengst voor deze doelgroep is bij scenario 1a een daling van €10 miljoen tot €15 miljoen. In scenario 1b betreft het een daling van €0,1 tot €0,2 miljoen.

Gevolgen voor boeteopbrengst	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Omvang	-€10 mln tot - €15 mln	-€0,1 mln - -€0,2 mln

Tabel 14: gevolgen voor boeteopbrengst snelheidsgrens met 10 km/h verlagen

De werklastgevolgen zijn weergegeven in tabel 15.

Wijze van afdoen	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Totaal gevolgen CJIB	42 fte	0 – 44 fte
Waarvan werklast Mulder	-5 fte	0 - 44 fte
Waarvan werklast strafrecht	47 fte	nihil
Totaal gevolgen OM	296 fte	5-6 fte
Waarvan werklast Mulder	- 3 fte	3 fte
Waarvan werklast strafrecht	299 fte	2-3 fte
Totaal gevolgen Rechtspraak	€ 6,5 mln	€ 0,2 mln
Totaal gevolgen politie	+/- 3 fte	nihil

Tabel 15: werklastgevolgen snelheidsgrens met 10 km/h verlagen

De opmerkingen die gemaakt zijn bij het vorige scenario ten aanzien van het vaststellen van de bestuurder en de benodigde aanpassingen in de ICT, zijn ook voor dit scenario van toepassing. Daarnaast moet worden opgemerkt, dat er bij het bepalen van de recidive geen rekening is gehouden met de feiten die nu al binnen het strafrecht worden afgedaan (enkele tienduizenden per jaar). Gezien de beperkte mate van recidive in de doelgroep, zal dat nauwelijks effect hebben op de gepresenteerde resultaten.

Scenario 1a en 1b: artikel 30 lid 2 Wam

Dit subscenario heeft betrekking op de overtredingen van artikel 30 lid 2 Wam. Afhankelijk van het scenario worden alle overtredingen (1a) of vanaf de vierde overtreding (1b) strafrechtelijk afgedaan. Tabel 16 geeft op hoofdlijn de effecten weer.

Wijze van afdoen	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Omvang totale doelgroep (zaken)	185.000	44.000
Omvang daadwerkelijk recidive (zaken)	44.000	44.000
Gevolgen binnen Mulder		
Aantal beroepen op de Officier van Justitie	-25.000	27.000
Aantal beroepen op de kantonrechter	-3.500	3.800
Aantal hoger beroepen bij het Hof	-300	320
Gevolgen voor strafrecht (indicatie)		
Aantal septs	18.000 – 19.000	4.000 – 5.000
Aantal OM-afdoeningen	70.000 – 80.000	6.000 – 7.000
Aantal zaken voor rechter (incl. verzet)	80.000 – 95.000	34.000 – 40.000

Tabel 16: omvang doelgroep en wijze van afdoen 30 Wam

De impact op de boeteopbrengst is gezien het slechte betaalgedrag voor deze doelgroep lastig in te schatten. Het huidige boetevolume bedraagt ruim €60 miljoen (waarvan ongeveer €40 miljoen wordt betaald). Een voorzichtige inschatting is dat bij het overhevelen van alle zaken naar het strafrecht er sprake is van een daling van de boeteopbrengsten van €5 tot €15 miljoen. Deze daling wordt met name veroorzaakt doordat er voor deze doelgroep in het strafrecht andere straffen dan een geldboete opgelegd worden (zie 'gevolgen voor de boeteopbrengsten op pagina 12') dan wel dat bij een door de rechter opgelegde geldboete gekozen wordt om de vervangende hechtenis uit te zitten. In scenario 1b is dit bedrag lager en bedraagt naar verwachting tussen de €1 miljoen en €5 miljoen. Zie ook tabel 17.

Gevolgen voor boeteopbrengst	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Omvang	-€5 mln tot -€15 mln	-€1 tot -€5 miljoen

Tabel 17: gevolgen voor boeteopbrengst 30 Wam

De werklastgevolgen zijn weergegeven in tabel 18.

Wijze van afdoen	1a: alles overhevelen	1b: alleen bij recidive
Totaal gevolgen CJIB	66 fte	31 fte
Waarvan werklast Mulder	- 6 fte	10 fte
Waarvan werklast strafrecht	72 fte	21 fte
Totaal gevolgen OM	368 fte	104 fte
Waarvan werklast Mulder	- 12 fte	13 fte
Waarvan werklast strafrecht	380 fte	91 fte
Totaal gevolgen Rechtspraak	€ 8,5 mln	€ 4,2 mln
Totaal gevolgen politie	Zie toelichting	Zie toelichting

Tabel 18: werklastgevolgen 30 Wam

Opgemerkt moet worden, dat de doelgroep van artikel 30 Wam een bijzondere doelgroep is binnen Mulder die slecht betaalt en voor wie relatief vaak dwangmiddelen moeten worden ingezet. Het is lastig om in te schatten welke straffen in het strafrecht zouden worden opgelegd. Ook is het niet goed mogelijk om vooraf in te schatten in hoeverre dergelijke vonnissen betekend moeten worden. Wel is duidelijk dat de huidige hoogte van de boete voor het onverzekerd rijden in de auto boven de €340 ligt. Het lijkt daarom aannemelijk dat, als deze zaken met een OM-afdoening afgedaan worden, een deel van deze zaken

betekend moet worden. Aangezien de Wahv alleen maar gebruikt wordt voor de boetes ten aanzien van de registervergelijking en er dus geen sprake is van een staandehouding, is voor al deze boetes betekening mogelijk aan de orde.

Naast dat het lastig is om in te schatten welke straffen zullen worden opgelegd, worden in de eerder genoemde beleidsreactie al diverse maatregelen aangekondigd om het aantal onverzekerde voertuigen en daarmee het aantal overtredingen te beperken. De instroom zal daardoor naar verwachting (substantieel) dalen.

Voor de werklast van het CJIB, het OM en de Rechtspraak is op basis van inschattingen een indicatie van de werklast gemaakt. Voor de politie is dit niet mogelijk gebleken. De verwachting is dat er bij de politie werk wegvalt ten gevolge van de daling van het aantal BGS'en (een daling van enkele tientallen tot wel 100 fte). Daartegenover staat dat de politie waarschijnlijk een deel van de OM-afdoeningen en/of dagvaardingen zal moeten gaan betekenen. Dit resulteert in een toename van de werklast voor de politie die van enkele tientallen tot wel meer dan 100 fte zou kunnen bedragen.

Daarnaast zal voor de politie het aantal gijzelingen afnemen en het aantal vervangende hechtenissen toenemen doordat een deel van de zaken in het strafrecht door de rechter wordt afgedaan (bij een boetevonnissen is geen sprake van een gijzeling maar van vervangende hechtenis). Mogelijk zal daarbij relatief vaker sprake zijn van een vervangende hechtenis omdat deze in plaats van de gevangenisstraf wordt opgelegd en niet, zoals dat bij een gijzeling het geval is, alleen als drukmiddel om te betalen, zonder dat de boete komt te vervallen. Door te kiezen voor een vervangende hechtenis, is de veroordeelde blijvend van de boete af.

Kortom: voor de politie heeft dit scenario zowel positieve als negatieve werklasteffecten; de precieze omvang van beide effecten kan op dit moment niet bepaald worden. Dit komt door de specifieke kenmerken van deze groep en het latere moment waarop deze groep als aparte groep is meegenomen in dit onderzoek. Er is daarom onvoldoende tijd geweest om volledig zicht te krijgen op deze doelgroep.

Scenario 2: Recidiveregeling voor alle Mulder-overtredingen binnen Mulder

Dit scenario heeft betrekking op recidive binnen Mulder bij alle overtredingen (exclusief artikel 30 lid 2 Wam). Bij iedere volgende overtreding, waarbij naar alle feiten binnen de Wet Mulder wordt gekeken, wordt de boete in Mulder verhoogd. Tabel 19 geeft op hoofdlijn de effecten weer.

Wijze van afdoen	Aantal
Omvang totale doelgroep (zaken)	8.000.000
Omvang daadwerkelijk recidive ¹⁸ (zaken)	6.330.000
Gevolgen binnen Mulder	
Aantal beroepen op de Officier van Justitie	230.000- 280.000
Aantal beroepen op de kantonrechter	32.000 – 39.000
Aantal hoger beroepen bij het Hof	2.700 - 3.300

Tabel 19: omvang doelgroep en wijze van afdoen scenario 2

Door de voorgestelde progressieve verhogingen zal het opgelegde boetebedrag kunnen stijgen met €100 miljoen (bandbreedte tussen de €75 miljoen en €125 miljoen) als er sprake is van een gedragseffect en tot wel €200 miljoen (bandbreedte €150 miljoen tot €225 miljoen) als er geen gedragseffect zal optreden. Het is hierbij van belang om op te merken dat niet is onderzocht wat de gevolgen voor het betalingsgedrag zijn als het boetebedrag wordt verhoogd bij recidive. Tevens is uitgegaan van de verhogingen zoals deze eerder in het rapport in tabel 3 zijn vermeld. De keuze voor een bepaalde verhoging van de boete kan nog aangepast worden; dat heeft uiteraard gevolgen voor de opbrengsten.

De werklastgevolgen zijn weergegeven in tabel 20. De werklastgevolgen voor de politie zijn in dit stadium van het onderzoek nog niet te duiden. Er is sprake van een aantal, deels tegengestelde, effecten: een mogelijke daling van het aantal overtredingen (alleen als er sprake is van een gedragseffect), een beter betaalgedrag bij de eerste boete (die lager is) en een slechter betaalgedrag ten gevolge van de hogere boetes (vanaf de derde boete). Wijzigingen in het aantal overtredingen en/of betaalgedrag hebben gevolgen voor de inzet van de politie bij met name de BGS en gijzelingen. Het precieze effect vraagt nader onderzoek.

Wijze van afdoen	
Totaal gevolgen CJIB	155 tot 480 fte
Waarvan werklast Mulder	155 tot 480 fte
Waarvan werklast strafrecht	N.v.t.
Totaal gevolgen OM	112 - 135 fte
Waarvan werklast Mulder	112 tot 135 fte
Waarvan werklast strafrecht	N.v.t.
Totaal gevolgen Rechtspraak	€ 4,9 mln
Totaal gevolgen politie	Zie toelichting

Tabel 20: werklastgevolgen scenario 2

Voor dit scenario dient nog te worden opgemerkt dat deze werkwijze een nieuw ICT-systeem bij het CJIB (Mulder 2.0) vraagt. Dit vraagt forse investeringen (orde van grootte: tiental(len) miljoenen) en een implementatietermijn van enkele jaren. Nogmaals wordt benadrukt dat dit onderzoek niet op de juridische haalbaarheid van een dergelijk systeem ingaat. Tot slot kunnen de wijzigingen in boetebedrag zoals gezegd gevolgen hebben voor het betaalgedrag en de bijbehorende boeteopbrengsten; deze gevolgen zijn zoals gezegd niet onderzocht.

¹⁸ Onder recidive wordt in scenario 2 verstaan de bestuurders die binnen een termijn van 2 jaar minimaal 2 onherroepelijke Mulderboetes gekregen hebben.

Bijlage A

Voor het subscenario categorie 3 en 4 binnen overige feiten zijn alle Rubriek 3 (asociale, ergerlijke, hinderlijke of onveilige gedragingen) en Rubriek 4 (zeer gevaarlijke of schadelijke gedragingen) boetes uit het Tarievenhuis als uitgangspunt genomen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle feitcodes die in dit subscenario mee zijn genomen.

Feitcodes ernstige/gevaarzettende overige feiten									
K035	R348	R511	R605	A902	N240a	N381a	P010b	P062	P330a
K155a	R402d	R512	R606	N010a	N240b	N381b	P010d	P080	P340a
K155b	R402b	R522	R607	N010b	N240c	N381f	P020a	P081	P340c
K155c	R402c	R535e	R608	N030a	N240d	N400c	P020b	P082	P350a
K155	R461a	R545	R609	N030b	N290	N420a	P020c	P083	P350b
K161a	R465c	R539b	R612	N030c	N291	N420d	P020da	P090	P350f
K161b	R466	R548	R613	N030d	N292	N480a	P020e	P091	P351a
R303a	R467	R549b	R617b	N030e	N310a	N480b	P020f	P124c	P351b
R326	R468a	R549c	R617c	N030f	N320aa	N480h	P020g	P130f	P540
R331	R472c	R554b	R618	N030g	N350a	N480c	P030	P211c	P601
R336	R486	R554c	R618a	N090a	N350c	N480g	P031	P174	A915
R337	R492	R571	R619	N090b	N350e	N490	P041a	P181a	
R338	R505	R593	R619a	N090c	N360	N500	P041c	P181b	
R340a	R506	R594	R621	N090d	N370a	N501	P050	P181c	
R340b	R507	R597	K420	N100	N370b	N660a	P051	P181d	
R347a	R508	R602	K485	N101	N370c	N660b	P052	P310a	
R347b	R509	R603	K535	N180	N380m	N660d	P060a	P310b	
R347c	R510	R604	K540	N190	N380n	P010a	P061	P320	

Tabel 21: Feitcodes categorie 3 of 4 binnen overige feiten

Bijlage B

Voor deze impactanalyse zijn uiteenlopende scenario's doorgerekend. In de basis is voor al deze scenario's dezelfde systematiek van berekening gehanteerd. De systematiek wordt in deze bijlage toegelicht. De scenario's verschillen in welke boetes meetellen binnen een progressief boetestelsel, bijvoorbeeld alle Mulderboetes of een specifieke doelgroep zoals rood licht, hoge snelheidsovertredingen, WAM-boetes et cetera.

Voor doorrekening van de scenario's is gebruikgemaakt van door het CJIB aangeleverde casusgegevens over de Mulderboetes van 2012 tot en met 2014.¹⁹ In de berekening zijn de volgende stappen ondernomen:

- De voor het scenario relevante categorie is gedefinieerd, waarna binnen de categorie verder wordt gerekend.
- Beschrijvende statistieken zijn berekend over de boetes in 2014:
 - o Gemiddelde en percentages van boetebedragen
 - o Percentages van staandehoudingen en kentekenregistraties, met een onderscheid naar natuurlijke personen en rechtspersonen.
- Voor verdere berekening is de focus gelegd op natuurlijke personen²⁰. Per persoon zijn op basis van BSN alle geregistreerde kentekens meegenomen. Waar geen BSN bekend is van natuurlijke personen (bijvoorbeeld voor buitenlanders) is het kenteken als uitgangspunt genomen voor de berekeningen.
- De volgende kenmerken zijn binnen de categorie per persoon vastgesteld om de meest recente situatie in beeld te brengen:
 - o het aantal boetes in 2014
 - o de laatste boete in 2014 en of bij de laatste boete beroep is ingesteld.
 - o het aantal onherroepelijke boetes in de 2 jaar vóór de laatste boete.

Een benadering van het totaalbeeld van het aantal onherroepelijke boetes voor de laatste boete is verkregen door op de informatie op persoonsniveau op basis van de laatste boete een weging toe te passen voor het aantal zaken per persoon binnen de categorie in 2014. Een persoon met 1 boete in 2014 telt daarbij 1 keer mee, maar een persoon met 3 boetes in dezelfde categorie in 2014 weegt voor het totaalbeeld ook 3 keer mee. De veronderstelling hierbij is dat eerdere zaken van dezelfde persoon grosso modo vergelijkbaar zijn met de laatste zaak.²¹

¹⁹ Het jaar 2015 is buiten beschouwing gelaten omdat de aantallen en aard van de boetes in dit jaar afwijkend zijn van wat voorheen gebruikelijk was en voor de toekomst verwacht wordt.

²⁰ Voor rechtspersonen is het bepalen van het aantal voorafgaande onherroepelijke boetes gecompliceerd. Dit doordat bij rechtspersonen geheel onduidelijk is of het voertuig gedurende de gehele te onderzoeken periode ter beschikking stond aan dezelfde bestuurder en ook staat vaak een groot aantal voertuigen op naam van dezelfde rechtspersoon terwijl die ter beschikking staan aan verschillende bestuurders. Bij natuurlijke personen kan in ieder geval worden gecontroleerd of de kentekenhouder dezelfde natuurlijke persoon is (al kan de feitelijke bestuurder nog steeds iemand anders zijn).

²¹ Deze benadering is gekozen omdat anders voor elke boete van iedere persoon afzonderlijk de benodigde gegevens berekend moeten worden, complex en zeer tijdrovend is. Deze veronderstelling is getoetst door voor één scenario de laatste 25 boetes per persoon afzonderlijk door te rekenen. De resultaten van de benadering en de meer gedetailleerde berekening bleken inderdaad dicht bij elkaar in de buurt te liggen.

Geschatte instroom	Rood licht	Categorie ernstige overige feiten	Snelheids-grens met 5 km/h verlagen	Snelheids-grens met 10 km/h verlagen	Artikel 30 lid 2 Wam	Alle Mulder-gedragingen
1 overtreding	150.300	92.700	43.500	123.860	82.500	1.611.000
2 overtredingen	15.500	13.900	2.870	16.730	39.000	1.143.000
3 overtredingen	3.000	3.700	330	4.100	19.500	936.000
4 overtredingen	850	1.300	50	1.180	11.000	754.000
5 overtredingen	350	560	0	440	9.000	595.000
6 en meer overtredingen	350	340	0	440	24.000	2.896.000
Totaal (bij scenario 1a: alles overhevelen)	170.500	112.500	46.750	146.750	185.000	nvt
Totaal (bij scenario 1b: alleen bij potentieel recidive = vanaf 4 overtredingen overhevelen) incl. correctie voor andere bestuurder	1.500	2.250	< 100	2.000	44.000	nvt
Totaal (scenario 2)	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	8.000.000

Tabel B: inschatting van de omvang van de doelgroep op basis van aantal overtredingen

Tabel B laat een benadering van de doelgroep zien bij de verschillende scenario's. De uitkomsten van de data-analyse (op natuurlijke personen) zijn toegepast op alle Mulderovertredingen (dus ook rechtspersonen). De dikgedrukte aantallen geven de gehanteerde waardes in het rekenmodel weer.