

Evaluatie wet- en regelgeving wijzigen tellerstand motorrijtuigen

Ministerie van Infrastructuur en Milieu



Rapport

1 juli 2016

drs. M. (Marieke) Blekemolen
ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
drs. R.M. (Roderik) Kouwenhoven
L.J.D. (Leander) Rommelse MSc.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding evaluatie wet- en regelgeving wijzigen tellerstand motorrijtuigen	1
1.2 Vraagstelling en afbakening	1
1.3 Verantwoording aanpak	1
1.4 Leeswijzer	3
2. Wijziging Wegenverkeerswet 1994	4
2.1 Aanpak fraude met wijzigen tellerstand motorrijtuigen	4
2.2 Wet- en regelgeving wijzigen tellerstand motorrijtuigen	5
3. Organisatie samenwerking	8
3.1 Samenwerking RDW en Vereniging Aanpak Tellerfraude	8
3.2 Samenwerking met de strafrechtketen	10
4. Bevindingen werking wet- en regelgeving	11
4.1 Verstrekken tellerstand	11
4.2 Toezicht op verstrekken tellerstand	15
4.3 Opvragen tellerstand	16
4.4 Strafrechtelijke handhaving	19
5. Internationaal perspectief	23
6. Conclusies en verbetervoorstellen	25
6.1 Werking en bijdrage wet- en regelgeving wijzigen tellerstand motorrijtuigen	25
6.2 Verbetering doeltreffendheid en doelmatigheid	26

Literatuurlijst

Lijst betrokken personen

Twynstra Gudde

Bijlagen

1. Vragen evaluatie wet- en regelgeving wijzigen tellerstand motorrijtuigen
2. Beslisboom oordeel tellerstanden
3. Uitkomsten enquête onder opvragers van tellerstanden

1. Inleiding

Dit rapport bevat de uitkomsten van de evaluatie van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor de evaluatie, de vraagstelling en afbakening, en de verantwoording van de aanpak.

1.1 Aanleiding evaluatie wet- en regelgeving wijzigen tellerstand motorrijtuigen

Om fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen tegen te gaan, is op 1 januari 2014 een wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in werking getreden (Staatsblad, 2013a, 2013c). De wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 voorziet samengevat in (Tweede Kamer, 2012b):

- een verbod om tellerstanden te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden
- een registratie van tellerstanden door de RDW.

Afgesproken is om de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen na twee jaar te evalueren (Eerste Kamer, 2013a; Staatsblad, 2013b; Tweede Kamer, 2013b).

1.2 Vraagstelling en afbakening

Het doel van de evaluatie is het geven van inzicht in de werking en bijdrage – in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid – van de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen (Rijkswaterstaat, 2015).

Voor het verkrijgen van inzicht in de werking en bijdrage van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen is een aantal vragen geformuleerd. Deze vragen hebben betrekking op het proces en de samenwerking, de registratie van tellerstanden (kentallen), de strafrechtelijke handhaving, de (directe) effecten en de internationale context (zie bijlage 1).

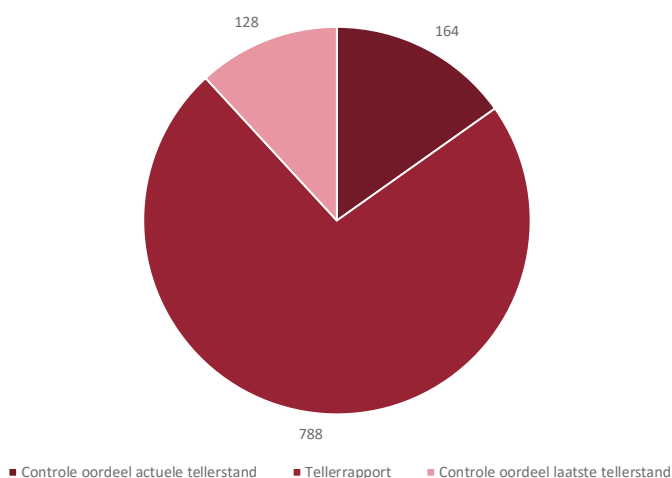
Daarnaast is in onder meer het kader van de evaluatie aan zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer een aantal toezeggingen gedaan. Deze toezeggingen hebben betrekking op de mogelijkheden voor het opvragen van tellerstanden door particulieren, het toezicht door de RDW, de ontwikkeling van een handhavingsarrangement, de strafrechtelijke handhaving (aantal zaken dat het Openbaar Ministerie heeft opgepakt) en de eventuele toevoeging van andere categorieën (Eerste Kamer, 2013a; Tweede Kamer, 2013a, 2013b).

1.3 Verantwoording aanpak

De evaluatie is uitgevoerd in drie fasen. Na een start, waarin de aanpak van de evaluatie is besproken met de projectgroep, is in de eerste fase in overleg met de klankbordgroep en in het bijzonder de RDW in beeld gebracht welke informatie al beschikbaar is en wie bij de evaluatie moeten worden betrokken.

In de tweede fase zijn feiten en ervaringen verzameld via:

- *bureauonderzoek*, naar documenten en kentallen met betrekking tot de werking en bijdrage van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. De documenten zijn op verzoek via de klankbordgroep beschikbaar gesteld, de kentallen in nauw overleg door de RDW. Daarnaast is, op basis van een door de Vereniging Aanpak Tellerfraude opgesteld overzicht, een quickscan uitgevoerd naar via internet aangeboden diensten of producten in relatie tot fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen
- *diepte-interviews*, met betrokkenen bij de werking van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen in de praktijk. Het betreft betrokkenen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de RDW, de Vereniging Aanpak Tellerfraude, de stichting Nationale Autopas, de brancheorganisaties (ANWB, BOVAG, RAI Vereniging, Stiba en Vereniging Nederlandse Autoleasemaatschappijen), het Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit, het Openbaar Ministerie, de politie, de Europese Commissie en Car-Pass. Het conceptverslag is ter verificatie aan de geïnterviewde personen voorgelegd
- *bedrijfsbezoeken*, aan erkende bedrijven. In totaal zijn met 25 erkende bedrijven gesprekken gevoerd
- *enquête*, onder opvragers van tellerstanden. Omdat opvragers van tellerstanden pas sinds begin 2016 contactgegevens achterlaten bij de RDW, kon de vragenlijst alleen onder deze opvragers worden uitgezet. Het betreft vooral particulieren¹). In totaal hebben 875 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld²); elk van deze respondenten heeft van één of meer producten gebruik gemaakt³).



Figuur 1. Producten waarvan respondenten gebruik hebben gemaakt

De eerste bevindingen zijn tussentijds besproken met de klankbordgroep.

-
- ¹) Van de 875 respondenten die de vragenlijst volledig hebben ingevuld, is ruim 90% particulier. Van de overige bijna 10% gaat het om ruim 70 erkende bedrijven en bijna 10 niet-erkende bedrijven.
 - ²) In totaal is de enquête door bijna 1.120 respondenten ingevuld. Ruim 50 respondenten gaven echter aan geen gebruik te hebben gemaakt van de producten, ruim 190 respondenten hebben aangegeven wel gebruik te hebben gemaakt van de producten maar de verdere vragen overgeslagen.
 - ³) Respondenten is gevraagd alleen die producten te beoordelen waarvan respondenten zelf ook gebruik hebben gemaakt. Een aantal respondenten heeft evenwel soms ook producten beoordeeld waarvan ze hebben aangegeven zelf geen gebruik te hebben gemaakt; in de analyse zijn de enquêteresultaten daarop geschoond.

In de derde fase zijn de verzamelde feiten en ervaringen geanalyseerd, verenigd en vastgelegd in een conceptrapport evaluatie wet- en regelgeving wijzigen tellerstand motorrijtuigen. Dit conceptrapport is besproken met de klankbordgroep. De reacties zijn verwerkt in dit rapport.

In het rapport is een onderscheid gemaakt naar feiten (de bronvermelding verwijst naar de literatuurlijst achter in het rapport), ervaringen van betrokken personen (gedeelde beelden en waar relevant ook afwijkende ervaringen) en constatering, conclusies en adviezen van Twynstra Gudde (geschreven in de 'wij-vorm').

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een toelichting op de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen.

Hoofdstuk 3 beschrijft de organisatie van de samenwerking tussen de RDW en de Vereniging Aanpak Tellerfraude (en de stichting Nationale Autopas), evenals de samenwerking met de strafrechtketen.

Hoofdstuk 4 beschrijft de bevindingen over de werking van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen in de praktijk: het verstrekken van tellerstanden, het toezicht op het verstrekken van tellerstanden, het opvragen van tellerstanden en de strafrechtelijke handhaving.

Hoofdstuk 5 plaatst fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen in internationaal perspectief.

Hoofdstuk 6 presenteert de conclusies en voorstellen voor verdere verbetering.

2. Wijziging Wegenverkeerswet 1994

Dit hoofdstuk geeft een toelichting op de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen.

2.1 Aanpak fraude met wijzigen tellerstand motorrijtuigen

Een betrouwbare tellerstand die de daadwerkelijk door een motorrijtuig afgelegde afstand weergeeft, is van belang. Vooral bij de koop van een (gebruikt) motorrijtuig, maar bijvoorbeeld ook voor de Belastingdienst en verzekeraars. Fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen maakt dat die tellerstand niet altijd betrouwbaar is. Ondanks inspanningen van de stichting Nationale Autopas heeft volgens berekeningen van deze stichting in het voorjaar van 2011 ruim 5% van de personen-auto's en bestelauto's in Nederland een onjuiste tellerstand⁴). Dat kost de samenleving naar schatting enige honderden miljoenen euro's per jaar (Tweede Kamer, 2012b).

Fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen heeft ook de aandacht van de politiek. Al in 2006 vragen diverse fracties in de Tweede Kamer om een verdergaande aanpak door een verbod om tellerstanden te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden. In 2007 stellen de stichting Nationale Autopas en de RDW in een verkenning van publiek-private samenwerking om fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen tegen te gaan ook een dergelijk verbod voor, evenals een verbetering van de registratie van tellerstanden en een signalering van 'onlogische' tellerstanden. In 2009 informeert de minister van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer over zijn besluit om fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen aan te pakken. Hiertoe neemt hij het advies van de stichting Nationale Autopas en de RDW vrijwel integraal over, wat ook leidt tot een wijziging van wet- en regelgeving (Tweede Kamer, 2009, 2012b).

Door een kritisch advies van de Raad van State duurt het enige tijd voordat het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer en vervolgens de Eerste Kamer wordt toegestuurd (Tweede Kamer, 2012d). De vragen van de Tweede Kamer (2012c) gaan onder meer over de strafrechtelijke handhaving en de internationale context (fraude met het wijzigen van de tellerstand van geïmporteerde motorrijtuigen). De vragen van de Eerste Kamer (2013b) gaan onder meer ook over de strafrechtelijke handhaving en de internationale context. De toezeggingen in zowel de Nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (2013a) en de algemene vergadering in de Tweede Kamer (2013b) als de Memorie van antwoord aan de Eerste Kamer (2013a) hebben betrekking op de mogelijkheden voor het opvragen van tellerstanden door particulieren, het toezicht door de RDW, de ontwikkeling van een handhavingsarrangement, de strafrechtelijke handhaving (aantal zaken dat het Openbaar Ministerie heeft opgepakt) en de eventuele toevoeging van andere categorieën.

Het wetsvoorstel is op 25 april 2013 met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen, en op 2 juli 2013 door de Eerste Kamer als hamerstuk afgedaan.

⁴) Tellerstanden werden door bedrijven vrijwillig verstrekt aan de Stichting Nationale Autopas die de tellerstanden registreerde.

Kader 1. Advies Raad van State

In haar advies is de Raad van State (2011) kritisch over het nut en de noodzaak van een verbod om tellerstand te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden. Volgens de Raad van State maakt de toelichting op het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk wat de toegevoegde waarde is van de nieuwe strafbepaling. Net als bij bestaande strafbepalingen die zien op oplichting, bedrog bij verkoop en valsheid in geschrifte zal het moeilijk blijven om te bewijzen wie de tellerstand heeft gewijzigd. Ook maakt de toelichting op het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk of het Openbaar Ministerie prioriteit zal geven aan de handhaving. Als de handhaving weinig prioriteit krijgt, zal een verbod minder effectief zijn. Daarbij is het naar het oordeel van de Raad van State in de eerste plaats aan de burger om zich te verweren tegen fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen.

In haar advies is de Raad van State ook kritisch over een registratie van tellerstanden door de RDW, omdat dit al wordt gedaan door de stichting Nationale Autopas. De Raad van State wijst daarbij op het uitgangspunt dat de overheid zich beperkt tot haar kerntaken en alleen optreedt wanneer een doelstelling niet door zelfregulering kan worden bereikt.

In het nader rapport stelt de minister van Infrastructuur en Milieu dat door een registratie van tellerstanden door de RDW een meer sluitende registratie van tellerstanden ontstaat. 'Naarmate meer tellerstanden van eenzelfde motorrijtuig zijn geregistreerd is de kans dat onregelmatigheden worden geconstateerd groter. De registratie vormt door deze signaalwerking de basis om kilometertellerfraude te bestrijden.' Een verbod om tellerstanden te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden, vormt het noodzakelijke complement op de registratie stelt de minister van Infrastructuur en Milieu. 'Van strafrechtelijke handhaving gaat een preventief effect uit en daarnaast maakt een uitdrukkelijk verbod de strafrechtelijke aanpak van fraudeurs eenvoudiger.' Bestrijding van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen is volgens de minister van Infrastructuur en Milieu primair een overheidstaak (Tweede Kamer, 2012a: 4).

2.2 Wet- en regelgeving wijzigen tellerstand motorrijtuigen

Op 1 januari 2014 is de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen in werking getreden (Staatsblad, 2013a). De wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 voorziet in (Staatsblad, 2013c):

- Een verbod om tellerstanden te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden (artikel 70m):
'Het is eenieder verboden om de tellerstand van bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde categorieën motorrijtuigen die dienen te zijn ingeschreven en tenaamgesteld zodanig te wijzigen of te doen wijzigen of de werking van de kilometerteller zodanig te beïnvloeden of te doen beïnvloeden dat de op de teller aangegeven afstand niet overeenkomt met de door dat motorrijtuig werkelijk afgelegde afstand.'
- Een registratie van tellerstanden door de RDW (in wet- en regelgeving: Dienst Wegverkeer) (artikel 70n, lid 1 en 2):
'Door de Dienst Wegverkeer erkende bedrijven verstrekken in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen aan de Dienst Wegverkeer de tellerstand van een motorrijtuig dat dient te zijn ingeschreven en tenaamgesteld.'

'Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de tellerstand wordt verstrekt.'

Uitgangspunt bij de aanpak van fraude is dat het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen strafbaar moet zijn. Daarom is gekozen voor een verbod om tellerstanden te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden, in aanvulling op strafbepalingen die zien op oplichting, bedrog bij verkoop en valsheid in geschrifte. 'Een specifieke strafbaarstelling draagt bij aan het verhogen van het rechtsbewustzijn van de normadressanten en heeft een duidelijke signaalfunctie. Door de introductie van een specifiek verbod kunnen ook degenen die adverteren met het terugdraaien van tellerstanden eenvoudig worden aangepakt. Op deze grond wordt van een specifiek strafrechtelijk verbod een preventieve werking verwacht', aldus de Memorie van toelichting (Tweede Kamer, 2012b: 3).

De registratie van tellerstanden door de RDW vormt de basis voor de aanpak van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. 'Een publiekrechtelijke registratie met daaraan gekoppeld de verplichting voor erkende bedrijven om op bepaalde momenten tellerstanden aan de RDW door te geven, biedt ten opzichte van de bestaande registratie een aantal voordelen. In de eerste plaats wordt het aantal bedrijven dat tellerstanden doorgeeft aanmerkelijk vergroot (van 6.500 naar 20.000). In de tweede plaats wordt het mogelijk om bedrijven te verplichten op meer momenten dan nu de tellerstand door te geven. Op deze gronden kan een publiekrechtelijke registratie sluitender en daarmee effectiever zijn dan een registratie op vrijwillige basis', aldus de Memorie van toelichting (Tweede Kamer, 2012b: 4).

De wijziging van het Besluit voertuigen (artikel 23j en 23k) regelt de wijze waarop – voor welke motorrijtuigen en op welke momenten – de tellerstand wordt verstrekt aan de RDW (Staatsblad, 2013b):

'De in artikel 70m van de wet bedoelde categorieën motorrijtuigen zijn motorrijtuigen van de rijbewijscategorie B.'

'Erkende bedrijven verstrekken aan de Dienst Wegverkeer de tellerstand van een motorrijtuig van de rijbewijscategorie B bij:

- . opname in de bedrijfsvoorraad als bedoeld in artikel 62 van de wet*
- . beëindiging van de tenaamstelling als bedoeld in artikel 66a van de wet*
- . afgifte van een keuringsbewijs als bedoeld in artikel 72 van de wet*
- . het waarborgen dat een wijziging in de bouw of inrichting van een voertuig aan de eisen voldoet als bedoeld in artikel 100, eerste lid, van de wet*
- . het waarborgen dat een voertuig aan de eisen voldoet als bedoeld in artikel 106a, eerste lid, van de wet*
- . het inbouwen van een alcoholslot als bedoeld in artikel 132f, eerste lid, van de wet*
- . melding van het voorgoed buiten Nederland brengen van een voertuig als bedoeld in artikel 46, tweede lid, onder b, Kentekenreglement*
- . melding dat tot de bedrijfsvoorraad behorende voertuigen voorgoed buiten gebruik worden gesteld als bedoeld in artikel 46, tweede lid, onder c, Kentekenreglement*
- . het indienen van een aanvraag van een tenaamstelling als bedoeld in artikel 46, tweede lid, onder d, Kentekenreglement*
- . werkzaamheden aan de boordcomputer taxi krachtens het Besluit personenvervoer 2000*
- . onderhoud en reparaties, voor zover deze bedrijfsmatig worden verricht, waarvoor een bedrag van meer dan € 150,00 verschuldigd is.'*

De wijziging van het Besluit voertuigen in verband met het verstrekken van tellerstanden aan de Dienst Wegverkeer regelt dat een en ander alleen geldt voor motorrijtuigen van de rijbewijscategorie B. Daar is voor gekozen omdat voor zover bekend fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen het vaakst voorkomt bij personenauto's en bestelauto's (Staatsblad, 2013b).

De wijziging van het Besluit voertuigen in verband met het verstrekken van tellerstanden aan de Dienst Wegverkeer regelt verder dat erkende bedrijven tellerstanden op elf momenten verstrekken aan de RDW. Die momenten sluiten aan bij de situaties waarin erkende bedrijven hun bevoegdheid uitoefenen. Onder meer om ook van nog relatief jonge motorrijtuigen – namelijk motorrijtuigen waarvoor de algemene periodieke keuring nog niet geldt – tellerstanden te kunnen registreren is geregeld dat bij reparatie en onderhoud boven een bedrag van € 150,00 de tellerstand aan de RDW wordt verstrekt (Staatsblad, 2013b).

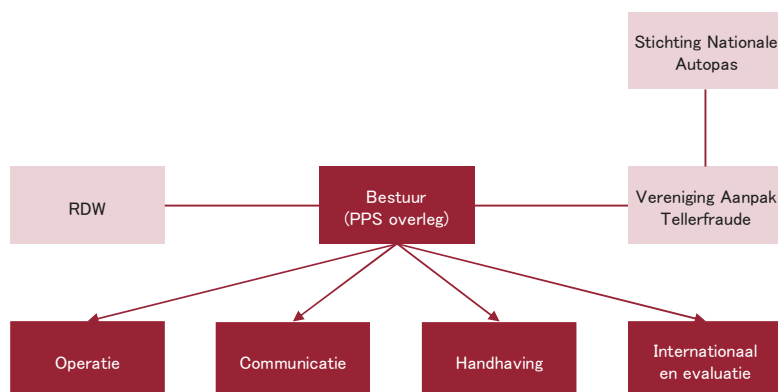
3. Organisatie samenwerking

Dit hoofdstuk beschrijft de organisatie van de samenwerking tussen de RDW en de Vereniging Aanpak Tellerfraude (en de stichting Nationale Autopas), evenals de samenwerking met de strafrechtketen.

3.1 Samenwerking RDW en Vereniging Aanpak Tellerfraude

Met de inwerkingtreding van de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen op 1 januari 2014 is de registratie van tellerstanden overgedragen van de stichting Nationale Autopas naar de RDW. Uit zowel de documenten als de diepte-interviews komt het beeld naar voren dat deze overdracht, waarvoor veel werk is verzet, soepel is verlopen: ‘Eigenlijk is de hele overgang van NAP naar RDW soepel en zonder noemenswaardige problemen verlopen. Ook de samenwerking tussen branche en RDW op dit dossier loopt, uiteraard met de nodige discussies, maar overall genomen buitengewoon voorspoedig’ (RDW & Vereniging Aanpak Tellerfraude, 2015: 3)⁵).

Omdat de brancheorganisaties het belangrijk vonden om ook na de overdracht van de registratie van tellerstanden naar de RDW betrokken te blijven bij de aanpak van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen, is een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de RDW met als één van de overwegingen: ‘Partijen vinden het van belang om gezamenlijk de kilometertellerfraude te bestrijden en een betrouwbare omgeving te creëren voor de consument in Nederland en voor uit Nederland afkomstige auto’s op het gebied van kilometertellerstanden door het creëren van een collectief waarin gezamenlijk aandacht en inspanning hiervoor is, zowel nationaal als Europees’ (RDW & Stichting Nationale Autopas, 2014b; vergelijk RDW & Vereniging Aanpak Tellerfraude, 2015). De samenwerkingsovereenkomst is (nog) gesloten tussen de RDW en de stichting Nationale Autopas. Voor de samenwerking in de praktijk is op 1 januari 2014 evenwel een nieuw samenwerkingscollectief van de brancheorganisaties opgericht, de Vereniging Aanpak Tellerfraude⁶).



Figuur 2. Structuur publiek-private samenwerking rondom wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen (RDW & Vereniging Aanpak Tellerfraude, 2016)

⁵) Eén van de betrokkenen noemt als principieel punt dat bij de overdracht van de registratie van tellerstanden van de stichting Nationale Autopas naar de RDW consumenten hadden moeten worden geïnformeerd.

⁶) Bij de oprichting was de Vereniging Aanpak Tellerfraude het nieuwe samenwerkingscollectief van BOVAG, stichting Nationale Autopas, RAI Vereniging en Vereniging Nederlandse Autoleasemaatschappijen. Medio september 2015 is ook de ANWB tot de Vereniging Aanpak Tellerfraude toetreden.

Twynstra Gudde

Uit de diepte-interviews komt het beeld naar voren dat zowel de RDW als het samenwerkingscollectief van de brancheorganisaties tevreden zijn over de toch wel bijzondere publiek-private samenwerking. De samenwerking tussen de RDW en de Vereniging Aanpak Tellerfraude verloopt soepel, evenals de samenwerking tussen de brancheorganisaties onderling die verheugd zijn dat ook de ANWB is toegetreten tot de Vereniging Aanpak Tellerfraude. Betrokkenen weten elkaar in het algemeen goed te vinden. Na deze evaluatie willen de RDW en de Vereniging Aanpak Tellerfraude bezien of de organisatie van de samenwerking aangepast kan worden aan de volgende fase (aantal werkgroepen, vergaderfrequentie, enzovoort).

In de diepte-interviews is ook een aantal uitdagingen benoemd voor de samenwerking. De belangrijkste uitdaging is het boeken van zichtbare resultaten in het tegengaan van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. Dat vraagt om gedeelde, realistische speerpunten. Een aantal betrokkenen had verwacht dat sneller meer zichtbare resultaten zouden kunnen worden geboekt. *'Het duurt allemaal lang. We zijn twee jaar verder. Nu pas is de campagne begonnen. En de strafrechtelijke handhaving is nog steeds niet goed van de grond gekomen. Er valt dus nog veel werk te verzetten.'* Een andere uitdaging is het optimaliseren van de bijdrage van elk van de betrokkenen. De suggestie is bijvoorbeeld gedaan dat de brancheorganisaties haar leden nog actiever bewust zouden kunnen maken van het belang van een logische tellerstand en de aanpak van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen.

Kader 2. Speerpunten 2016 samengevat (zie ook hoofdstuk 4) (RDW & Vereniging Aanpak Tellerfraude, 2016)

Operatie

- aanpak misbruik 'geen teller' functionaliteit (een optie bij het verstrekken van tellerstanden)
- analyse verstrekken tellerstanden bij reparatie, onderhoud en bandenwissel, en bijbehorende voorlichting door de RDW
- betere registratie van reparatie, onderhoud en bandenwissel door automatiseringspartijen.

Communicatie

- uitvoering consumentencampagne
- implementatie gewijzigde weblabelconcept.

Handhaving

- analyse (on)mogelijkheden strafrechtelijke handhaving
- uitvoering risico-georiënteerd toezicht.

Internationaal en evaluatie

- activatie EReg-werkgroep tellerfraude
 - uitvoering pilot Nederland en België (controle juistheid van de tellerstand bij geïmporteerde motorrijtuigen over en weer)
 - focus op geïmporteerde motorrijtuigen uit Duitsland
 - OVI internationaal
 - evaluatie 'OKR-dossier'.
-

Wat betreft het gebruik van het logo en beeldmerk van de stichting Nationale Autopas is een overeenkomst gesloten tussen de RDW en de stichting Nationale Autopas (2014a). Voor het gebruik door de RDW zijn het logo en beeldmerk geüpdatet: er is een 'groen vinkje' bij gekomen en de naam 'Nationale Autopas' is eraf gegaan.

3.2 Samenwerking met de strafrechter

Uit de diepte-interviews komt het beeld naar voren dat de RDW en het samenwerkingscollectief van de brancheorganisaties niet heel tevreden zijn over de samenwerking met de strafrechter. Het ongeduld met betrekking tot het boeken van zichtbare resultaten manifesteert zich eerst en vooral rondom de strafrechtelijke handhaving. *‘De verwachting was dat het gemakkelijker zou worden; schade verhalen via de civiele rechter is namelijk lastig en kostbaar. Maar dit valt tegen.’*

In de structuur van de publiek-private samenwerking zijn in de werkgroep handhaving de RDW en de Vereniging Aanpak Tellerfraude vertegenwoordigd, evenals het Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit (RDW & Vereniging Aanpak Tellerfraude, 2016). Uit de diepte-interviews blijkt dat het Openbaar Ministerie meermalen met het Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit heeft overlegd hoe grootschalige en ernstige gevallen van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen in beeld gekregen kunnen worden. In de werkgroep handhaving wordt – op basis van maandelijkse analyses van het Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit – vooral gesproken over het toezicht op het verstrekken van tellerstanden, signalen vanuit de brancheorganisaties over fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen en over hoe de strafrechtelijke handhaving van de grond te krijgen. Daarnaast is door de Vereniging Aanpak Tellerfraude extern advies gevraagd. Dat advies zorgt voor meer inzicht en begrip – *‘Het was voor de werkgroep handhaving een black box’* – wat betreft de (on)mogelijkheden van strafrechtelijke handhaving, evenals suggesties met betrekking tot de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen (Vereniging Aanpak Tellerfraude, 2016a, 2016b). *‘Het is nu duidelijk dat het aanhouden van verdachten en het rond krijgen van het bewijs lastig is.’*

Wat ons opvalt, is dat er de afgelopen twee jaar door de werkgroep handhaving vooral is gesproken over de strafrechtelijke handhaving maar niet of nauwelijks *tussen* de werkgroep handhaving als geheel en de strafrechtelijke handhaving (het Openbaar Ministerie en politie⁷⁾). Als dat intensiever was gedaan, had ook bij de RDW en de Vereniging Aanpak Tellerfraude eerder meer inzicht en begrip kunnen ontstaan voor de punten die het lastig maken (zie hoofdstuk 4) en over en weer effectiever samengewerkt kunnen worden.

Positieve bijvangst van deze evaluatie is dat die betrokkenen van de RDW, de Vereniging Aanpak Tellerfraude en het Openbaar Ministerie met elkaar in gesprek heeft gebracht.

⁷⁾ Dat de RDW en het samenwerkingsverband van de brancheorganisaties niet heel tevreden zijn over de samenwerking met de strafrechter is niet opgeschaald naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Veiligheid en Justitie die rondom het wetsvoorstel afspraken hebben gemaakt over de strafrechtelijke handhaving. Voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Veiligheid en Justitie is deze evaluatie dan ook het moment om de werking en bijdrage van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen te bezien.

4. Bevindingen werking wet- en regelgeving

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen over de werking van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen in de praktijk.

4.1 Verstrekken tellerstanden

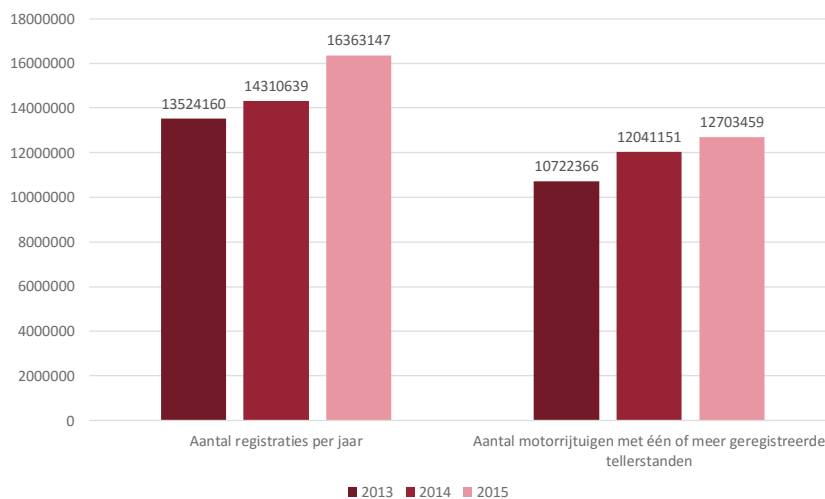
Wet- en regelgeving

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven regelen de Wegenverkeerswet 1994 (artikel 70n) en het Besluit voertuigen (artikel 23j en 23k) dat erkende bedrijven tellerstanden van personenauto's en bestelauto's op elf momenten verstrekken aan de RDW. Onder meer bij de algemene periodieke keuring en bij reparatie en onderhoud boven een bedrag van € 150,00 (vergelijk RDW, 2015a).

Feiten

Volgens de *Tellerstandanalyse* van de RDW zijn in 2014 ruim 14,3 mln. tellerstanden voor ruim 7,6 mln. motorrijtuigen door de RDW geregistreerd. In 2015 zijn bijna 16,4 mln. tellerstanden voor bijna 8,8 mln. motorrijtuigen door de RDW geregistreerd. Gemiddeld betekent dat ongeveer 1,9 registraties van tellerstanden per motorrijtuig per jaar (RDW, 2016c).

Het aantal motorrijtuigen met één of meer geregistreerde tellerstanden in het register van de RDW is toegenomen tot bijna 12,7 mln. in 2015 (RDW, 2016c). Bij de overgang van de registratie van tellerstanden van de stichting Nationale Autopas naar de RDW op 1 januari 2014 waren van ruim 10,7 mln. motorrijtuigen één of meer tellerstanden geregistreerd (RDW, 2014⁸).



Figuur 3. Registratie van tellerstanden door de RDW (RDW, 2014, 2016c)

⁸) In de *Rapportage nulmeting tellerstandregistratie* wordt ook het cijfer van bijna 10,9 mln. motorrijtuigen genoemd waarvoor op 1 januari 2014 één of meer tellerstanden waren geregistreerd. Het verschil lijkt te worden verklaard door het al dan niet meerekenen van motorrijtuigen met een eindstatus (RDW, 2014).

Als de tellerstand niet oplopend is – in de reeks tellerstanden is een tellerstand geregistreerd die lager is dan de stand ervoor – krijgt een tellerstand het oordeel 'onlogisch'. Volgens de *Tellerstandanalyse* van de RDW veroorzaken van de in 2014 door de RDW geregistreerde tellerstanden bijna 0,18 mln. tellerstanden een dergelijke nieuwe trendbreuk (1,2%). Van de in 2015 door de RDW geregistreerde tellerstanden veroorzaken bijna 0,09 mln. tellerstanden een nieuwe trendbreuk (0,6%) (RDW, 2016c). Bij de overgang van de registratie van tellerstanden van de stichting Nationale Autopas naar de RDW op 1 januari 2014 kende de RDW geen motorrijtuigen met het oordeel 'onlogisch'; alle motorrijtuigen met het oordeel 'onlogisch' volgens de stichting Nationale Autopas hebben het oordeel 'geen oordeel' gekregen met als toelichting 'onlogisch volgens NAP' (zie ook bijlage 2). In totaal betrof dat bijna 1,1 mln. motorrijtuigen met één of meer geregistreerde tellerstanden (RDW, 2014).

Naast 'onlogisch volgens NAP' zijn er nog meer redenen waarom een tellerstand het oordeel 'geen oordeel' kan krijgen (RDW):

- *geen oordeel in verband met invoer of ombouw*; de RDW geeft geen oordeel over de reeks tellerstanden omdat het motorrijtuig buiten Nederland geregistreerd is geweest of aan het motorrijtuig iets is gewijzigd waardoor het een ander kenteken heeft gekregen
- *geen oordeel in verband met afwijkende kilometerteller*; de RDW geeft geen oordeel over de reeks tellerstanden omdat het motorrijtuig staat geregistreerd als een motorrijtuig met een afwijkende kilometerteller (kiloterteller die niet tot 999.999 telt)
- *geen oordeel in verband met vervangen kilometerteller*; de RDW geeft geen oordeel over de reeks tellerstanden omdat in het motorrijtuig de kilometerteller is vervangen
- *geen oordeel in verband met ontbreken reeks*; de RDW geeft geen oordeel omdat voor het motorrijtuig minder dan twee tellerstanden zijn geregistreerd.

Volgens de *Tellerstandanalyse* van de RDW zijn in de periode 2014-2015 'invoer (of ombouw)' en 'ontbreken reeks' naast 'onlogisch volgens NAP' de belangrijkste redenen dat een tellerstand het oordeel 'geen oordeel' krijgt. Van de in 2015 door de RDW geregistreerde tellerstanden krijgen bijna 1,7 mln. tellerstanden het oordeel 'geen oordeel' omdat het motorrijtuig buiten Nederland geregistreerd is geweest (10,2%) en ruim 0,7 mln. tellerstanden krijgen het oordeel 'geen oordeel' omdat voor het motorrijtuig minder dan twee tellerstanden zijn geregistreerd (4,5%). (Ruim 0,8 mln. tellerstanden krijgen het oordeel 'geen oordeel' met als toelichting 'onlogisch volgens NAP' (5,0%) (bron: RDW)).

Tabel 1. Trend van de in 2015 door de RDW geregistreerde tellerstanden (bron: RDW)

Oordeel	
Logisch	12.429.214
Onlogisch (significante afwijking naar beneden)*)	345.484
Geen oordeel in verband met 'onlogisch volgens NAP'	810.572
Geen oordeel in verband met invoer (of ombouw)	1.662.192
Geen oordeel in verband met afwijkende kilometerteller (terug naar 0)	222.092
Geen oordeel in verband met vervangen kilometerteller (en geen teller)	174.971
Geen oordeel in verband met ontbreken reeks	729.344
Geen trend bepaald	146.214

*) Dit betreft zowel de in 2015 door de RDW geregistreerde tellerstanden die een nieuwe trendbreuk veroorzaken (bijna 0,09 mln.) als de in 2015 door de RDW geregistreerde tellerstanden waarvan de reeks tellerstanden al het oordeel 'onlogisch' heeft.

Ervaringen

De ervaringen met de registratie van tellerstanden door de RDW zijn in het algemeen positief. Uit de diepte-interviews komt zowel het beeld naar voren dat de overdracht van de registratie van tellerstanden naar de RDW soepel is verlopen en de continuïteit is geborgd (vergelijk hoofdstuk 3), als dat de kwaliteit van de registratie van tellerstanden naar een hoger niveau is getild. *'De registratie van tellerstanden is de beste van Europa.'* Niet alleen is het aantal geregistreerde tellerstanden toegenomen, de registratie van tellerstanden heeft ook aan betrouwbaarheid en zorgvuldigheid gewonnen. Bij het verstrekken van een tellerstand die een nieuwe trendbreuk veroorzaakt, krijgen erkende bedrijven een melding/e-mail. Als ondanks de melding/e-mail toch een tellerstand wordt verstrekt die het oordeel 'onlogisch' krijgt, informeert de RDW de eigenaar/houder per brief (vergelijk RDW). Daarnaast kunnen ook particulieren tellerstanden opvragen (zie paragraaf 4.3).

Uit de diepte-interviews komt ook het beeld naar voren dat het verstrekken van tellerstanden door erkende bedrijven in het algemeen soepel verloopt. Daarbij is er de afgelopen jaren ook geleerd – wat voor de RDW vanzelfsprekend was, bleek dat voor erkende bedrijven bijvoorbeeld niet altijd – en zijn de nodige verbeteringen doorgevoerd. Indien nodig legt de RDW erkende bedrijven uit hoe tellerstanden correct in te voeren.

Veel erkende bedrijven werken met een geautomatiseerd dealermanagementsysteem waardoor het verstrekken van tellerstanden niet of nauwelijks extra werk is. Alleen voor kleinere bedrijven die niet werken met een geautomatiseerd systeem betekent het verstrekken van tellerstanden wel een extra handeling. De feitelijke administratieve lasten voor bedrijven vallen dan ook mee⁹). Doordat de momenten waarop erkende bedrijven tellerstanden verstrekken aansluiten bij de situaties waarin erkende bedrijven hun bevoegdheid uitoefenen, kan het verstrekken inderdaad bijna automatisch 'meelopen' en brengt het nauwelijks extra lasten met zich mee (vergelijk Staatsblad, 2013b). De bedrijfsbezoeken bevestigen dit beeld.

Kader 3. Ervaringen erkende bedrijven

Tijdens de bedrijfsbezoeken zijn erkende bedrijven over het algemeen positief over de registratie van tellerstanden door de RDW, variërend van *'een prima zaak'* tot *'op zich goed om kilometertellerfraude tegen te gaan'*. Een enkel bedrijf heeft er moeite mee, omdat het motorrijtuigen demonteert of omdat het gevoel is dat het erkende bedrijven alleen maar lastiger wordt gemaakt *'terwijl de buurman zijn gang kan gaan'*. Erkende bedrijven zijn het eens met de momenten waarop ze tellerstanden moeten verstrekken (*'het gaat automatisch'*), maar het moeten er niet te veel worden. *'De combi met de APK vind ik geen probleem, maar bij elke reparatie hoeft het voor mij niet.'* En enkele bedrijven merken op dat het zeker bij meerdere reparaties kort achter elkaar of bij een reparatie door meerdere bedrijven geen toegevoegde waarde heeft om tellerstanden steeds te moeten verstrekken. *'Wij vinden het vooral vervelend bij klanten die in korte tijd meerdere reparaties hebben; dan wordt het onzinnig.'* Ook aan de toegevoegde waarde van het verstrekken van tellerstanden door demontagebedrijven wordt getwijfeld. *'Bij sloop lijkt het mij verspilde moeite.'*

Het verstrekken van tellerstanden verloopt in het algemeen soepel via een geautomatiseerd systeem. *'Het is een routine geworden. Wij hebben even moeten wennen, maar er zijn wel meer dingen die veranderen.'* Als er tegen praktische problemen wordt opgelopen betreft dat veelal een storing van het geautomatiseerd systeem. Het brengt nauwelijks extra lasten met zich mee. *'Het hoort er gewoon bij.'* Al zijn er ook bedrijven voor wie het verstrekken van tellerstanden al gauw vijf minuten per keer kost. Wat vooral extra lasten met zich meebrengt, is als een tellerstand een nieuwe trendbreuk veroorzaakt evenals het corrigeren van tellerstanden. *'Een administratieve fout in het verleden, dat kan enkele jaren geleden zijn, kan bijna niet meer worden gecorrigeerd.'*

⁹) Cijfers over de feitelijke administratieve lasten voor bedrijven zijn er niet. Uit de diepte-interviews en bedrijfsbezoeken komt het beeld naar voren dat de feitelijke administratieve lasten niet hoger zijn dan de schatting in de Memorie van toelichting (€ 24.000 eenmalig en € 482.300 per jaar) (Tweede Kamer, 2012b). Er is geen sprake van administratieve lasten voor burgers.

In de diepte-interviews is ook een aantal punten benoemd waarmee de ervaringen minder positief zijn:

- *Registratie tellerstanden van jonge motorrijtuigen*; in de Nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit voertuigen in verband met het verstrekken van tellerstanden aan de Dienst Wegverkeer is de veronderstelling dat ook van nog relatief jonge motorrijtuigen tellerstanden kunnen worden geregistreerd door de verplichting ook bij reparatie en onderhoud boven een bedrag van € 150,00 tellerstanden te moeten verstrekken. In de praktijk blijkt echter dat van jonge motorrijtuigen tot de eerste algemene periodieke keuring relatief weinig tellerstanden – uit data van de RDW blijkt dat het gaat om in totaal ongeveer 2,7 mln. geregistreerde tellerstanden van jonge motorrijtuigen tot de eerste algemene periodieke keuring na drie of vier jaar (bron: RDW) – worden geregistreerd. Terwijl volgens betrokkenen fraude met het wijzigen van de tellerstand juist bij jonge motorrijtuigen financieel voordeel oplevert.
- *Verstrekken tellerstanden door demontagebedrijven*; ook demontagebedrijven hebben belang bij een betrouwbare registratie van tellerstanden (behelpzaam bij waardebeoordeling). Demontagebedrijven en ook andere betrokkenen vragen zich echter af wat de toegevoegde waarde voor het tegengaan van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen is om ook demontagebedrijven tellerstanden te laten verstrekken. (Vanuit het oogpunt van informatie kan die toegevoegde waarde er wel zijn). Waar demontagebedrijven in ieder geval tegenaan lopen, is dat wanneer een motorrijtuig met schade wordt opgekocht voor demontage het desbetreffende motorrijtuig vaak op afstand wordt gevrijwaard. De RDW wil dat de tellerstand dan direct wordt afgelezen, terwijl het voor demontagebedrijven gemakkelijker is om de tellerstand af te lezen als het motorrijtuig op hun bedrijfsterrein is (vergelijk Stiba, 2015). In de praktijk zijn overigens afspraken gemaakt over een minder scherp toezicht op demontagebedrijven.
- *Corrigeren verstrekte tellerstanden*; wat relatief veel extra lasten met zich meebrengt, is het corrigeren van verstrekte tellerstanden, al zijn daar intussen de nodige verbeteringen in aangebracht. Zo kunnen erkende bedrijven de laatste geregistreerde tellerstand die ze zelf hebben ingevoerd gratis corrigeren en is sinds 2016 het correctieformulier tellerstand gedigitaliseerd. Een correctieverzoek wordt door de RDW gecheckt aan de hand van een aantal criteria. In de praktijk wordt zo'n 10% van de correctieverzoeken afgewezen¹⁰). Hoewel er ook meer positieve ervaringen zijn en het aantal klachten beperkt is, brengt een correctieverzoek volgens een aantal betrokkenen nogal eens 'gedoe' met zich mee, ook als het een tellerstand betreft midden in een verder logische tellerreeks. De brancheorganisatie stelt dat autoleasemaatschappijen hier bijvoorbeeld tegenaan lopen bij het aan het einde van de looptijd van een leasecontract opnemen van motorrijtuigen in de bedrijfsvoorraad. Daarnaast wijzen de brancheorganisaties erop dat een foutje bij het (handmatig) invoeren van tellerstanden altijd kan worden gemaakt.
- *'Geen teller'*; er kunnen situaties voorkomen dat tellerstanden niet kunnen worden afgelezen, daarin is bij het verstrekken van tellerstanden voorzien met de optie 'geen teller'. In de praktijk blijkt het gebruik van die optie nogal eens onterecht; het selecteren van de optie 'geen teller' zou te gemakkelijk zijn. *'Het zou goed zijn als je bijvoorbeeld eerst een aantal keer moet doorklikken alvorens je de optie 'geen teller' kan selecteren.'* Het aanpakken van misbruik van de optie 'geen teller' is ook een van de speerpunten van de RDW en de Vereniging Aanpak Tellerfraude (vergelijk hoofdstuk 3).

¹⁰) Het percentage correctieverzoeken dat wordt afgewezen zou vergelijkbaar zijn met het percentage voor de overgang van de registratie van tellerstanden van de stichting Nationale Autopas naar de RDW op 1 januari 2014.

- *Revisie kilometertellers*; in de wijziging van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen blijkt onvoldoende rekening te zijn gehouden met het feit dat een kilometerteller ook defect kan raken en dat er een beperkt aantal gespecialiseerde bedrijven is dat een defecte kilometerteller repareert, reviseert of vervangt zonder het oogmerk van fraude¹¹). Door het verbod om tellerstanden te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden, is echter ook dat strafbaar. De vraag is of een formele status voor dergelijke gespecialiseerde bedrijven mogelijk is. De vraag is ook of dergelijke gespecialiseerde bedrijven inzage in tellerstanden kunnen krijgen. Nu is het bijvoorbeeld niet verplicht om de laatst geregistreerde tellerstand te controleren.

4.2 Toezicht op verstrekken tellerstanden

Wet- en regelgeving, inclusief Toezichtbeleidsbrief erkenninghouders RDW

In de Nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit voertuigen in verband met het verstrekken van tellerstanden aan de Dienst Wegverkeer wordt benadrukt dat de verplichting om tellerstanden aan de RDW te verstrekken alleen geldt voor erkende bedrijven. 'De reden hiervoor is dat het voor de RDW alleen ten aanzien van erkende bedrijven mogelijk is om (steekproefsgewijs) toezicht te houden op de juistheid van de verstrekte tellerstanden. Dit toezicht is van belang om de betrouwbaarheid van de registratie van tellerstanden te kunnen waarborgen. De wijze waarop het toezicht wordt ingericht is geheel overeenkomstig de bestaande toezichtbeleidsregels. Deze worden al gedurende lange tijd door de RDW toegepast met het oog op de naleving van voorschriften die voortvloeien uit het verlenen van de diverse erkenningen door de RDW' (Staatsblad, 2013b: 4)¹²).

Die bestaande beleidsregels zijn vastgelegd in de *Toezichtbeleidsbrief erkenninghouders RDW*. Daarin is geregeld dat de RDW toezicht houdt door middel van het uitvoeren van administratieve/registercontroles en bezoeken. In beginsel kondigt de RDW deze bezoeken aan. Daarnaast heeft de RDW het recht erkende bedrijven onaangekondigd te bezoeken. Als de RDW een overtreding vaststelt, kan de RDW één van de volgende sancties opleggen: schriftelijke waarschuwing, waarschuwing via datacommunicatie, intrekking erkenning voor bepaalde tijd en intrekking erkenning voor onbepaalde tijd. De hoogte van de sanctie wordt in beginsel bepaald door de categorie waarin een overtreding is ingedeeld (I tot en met IV, waarbij categorie I de lichtere overtredingen betreft en categorie IV de zwaarste overtredingen) (RDW, 2016d).

Het verstrekken van een onjuiste tellerstand of het ten onterechte opgeven dat het motorrijtuig niet is voorzien van een kilometerteller ('geen teller') valt in categorie I, de lichtere overtredingen. Bij een constatering met betrekking tot tellerstanden worden erkende bedrijven sinds 2016 hierop de eerste twee keer geattendeerd alvorens de RDW deze overtreding indeelt in categorie I en een schriftelijke waarschuwing als sanctie oplegt. Voor attenderingen en sancties wordt een verjaringstermijn van dertig maanden gehanteerd. Dit betekent dat bij het opleggen van een vervolgsanctie eerdere overtredingen worden meegewogen. Bij een tweede overtreding binnen dertig maanden wordt een schriftelijke waarschuwing met verscherpt toezicht als sanctie opgelegd, bij een derde overtreding wordt de erkenning voor zes weken ingetrokken en bij een vierde overtreding voor (on)bepaalde tijd (RDW, 2016e)¹³).

¹¹) Door de RDW (2015b) en één van deze gespecialiseerde bedrijven is een onderzoek uitgevoerd waarin wordt geconcludeerd dat de onderzochte revisies door ACtronics er hoegenaamd niet toe leiden dat tellerstanden van motorrijtuigen door de klant-opdracht worden gemanipuleerd op zodanige wijze dat fraude wordt gepleegd of mogelijk gemaakt; slechts een klein deel (0,55%) van de onderzochte revisies door ACtronics lijken een nieuwe trendbreuk te veroorzaken.

¹²) De RDW houdt in de praktijk niet zozeer steekproefsgewijs toezicht op het verstrekken van tellerstanden als wel risico-georiënteerd toezicht op basis van eigen analyses en analyses van het Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit.

¹³) Het kan voorkomen dat er bij administratieve/registercontroles of bezoeken meerdere overtredingen worden geconstateerd (meervoudige overtreding). Dan geldt als uitgangspunt dat de categorieën van de verschillende overtredingen bij elkaar worden opgeteld. Een constatering met betrekking tot tellerstanden wordt hierbij evenwel niet meegeteld. Als sprake is van

Feiten

De norm is dat de RDW alle erkende bedrijven in het kader van toezicht minimaal een keer per drie jaar bezoekt. Op 31 december 2015 was 99% van de erkende bedrijven daadwerkelijk de afgelopen drie jaar bezocht. In 2015 is in totaal 2.008 keer een schriftelijke waarschuwing en verscherpt toezicht als sanctie opgelegd, 268 keer een intrekking voor bepaalde tijd en 541 keer een intrekking voor onbepaalde tijd (RDW, 2016b).

Het blijkt voor de RDW lastig om te preciseren hoeveel erkende bedrijven zijn geattendeerd of gesanc-tioneerd vanwege het verstrekken van een onjuiste tellerstand of het ten onterechte opgeven dat het motorrijtuig niet is voorzien van een kilometerteller, vooral omdat het veelal om een meervoudige over-treding gaat. Wel bekend is dat in 2015 op basis van een signaal met betrekking tot tellerstanden 52 keer een bedrijfsinspecteur is aangestuurd om onderzoek te doen (bron: RDW).

Ervaringen

Hoewel betrokkenen het in het algemeen zeer redelijk vinden dat de RDW toezicht houdt op het verstrekken van tellerstanden – *‘De stichting NAP kon alleen blaffen, de RDW ook bijten’* – spitsen de ervaringen zich toe op de proportionaliteit van de sancties¹⁴). Uit de diepte-interviews komt het beeld naar voren dat de sancties, in het bijzonder het voor (on)bepaalde tijd intrekken van de erkenning, als disproportioneel worden ervaren. Aan een erkenning zijn immers meerdere bevoegdheden gekoppeld. De brancheorganisaties wijzen erop dat erkende bedrijven vaak niet moedwillig een onjuiste tellerstand verstrekken¹⁵). Een foutje bij het (handmatig) invoeren van tellerstanden kan altijd worden gemaakt. En de kans op het maken van een foutje neemt toe naarmate erkende bedrijven meer – tot voor auto-leasemaatschappijen soms wel honderden per week – tellerstanden verstrekken. In de toezichtbeleids-regels speelt maatwerk met betrekking tot het aantal verstrekte tellerstanden evenwel geen rol. Ook de RDW wil het toezicht op het verstrekken van tellerstanden optimaliseren en meer in lijn met de praktijk brengen. Dat is ook de reden dat erkende bedrijven sinds 2016 bij een constatering met betrekking tot tellerstanden hierop de eerste twee keer worden geattendeerd alvorens de RDW een sanctie oplegt. Daarnaast zou de RDW onder meer in dit verband graag over een bestuurlijke boete als sanctie beschikken.

4.3 Opvragen tellerstanden

Wet- en regelgeving, inclusief *Verstrekkingenbeleid kilometertellerstanden*

De registratie van tellerstanden door de RDW vormt niet alleen de basis om fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen te bestrijden, het biedt de consument ook een verbeterde mogelijkheid om tellerstanden vooraf te verifiëren (Staatsblad, 2012b). In de nota *Verstrekkingenbeleid kilometerstanden* is geregeld dat de eigenaar/houder recht heeft op inzage in tellerstanden van zijn eigen motorrijtuig(en). Dit geldt zowel voor consumenten en bedrijven (rechtspersonen) als voor (de bedrijfsvoorraad van) erkende bedrijven. Daarnaast is geregeld dat trendinformatie een niet-gevoelig gegeven is en conform het regulier verstrekkingenbeleid aan eenieder mag worden verstrekt (RDW, 2010).

maximaal twee overtredingen, beide van de categorie I en/of II, worden de categorieën niet opgeteld maar wordt een sanctie opgelegd in overeenstemming met de categorie behorend bij de zwaarste van de twee overtredingen (RDW, 2016d, 2016e).

¹⁴) Eén van de speerpunten van de RDW en de Vereniging Aanpak Tellerfraude is om middels risico-georiënteerd toezicht effectief de daadwerkelijke weigeraars en misbruikers op te sporen en aan te pakken (vergelijk hoofdstuk 3).

¹⁵) Eén van de speerpunten van de RDW en de Vereniging Aanpak Tellerfraude is wel om te komen tot een forse stijging van het aantal verstrekte tellerstanden bij reparatie en onderhoud boven een bedrag van € 150,00 (vergelijk hoofdstuk 3).

Feiten

Om tellerstanden te kunnen verifiëren biedt de RDW verschillende producten aan:

- *controle oordeel actuele tellerstand*; particulieren kunnen het oordeel bij de actuele tellerstand controleren (invoeren kenteken). De kosten bedragen sinds 2016 € 1,00 (tot 2016 € 2,99), te betalen via iDEAL. Erkende bedrijven kunnen het oordeel bij de actuele tellerstand controleren via het dealermanagementsysteem (invoeren kenteken)
- *tellerrapport* (volledig overzicht tellerstanden en oordeel over reeks tellerstanden); particulieren kunnen sinds 2016 een tellerrapport aanvragen door in te loggen met DigiD¹⁶). De kosten bedragen € 2,00, te betalen via iDEAL. Erkende bedrijven ontvangen bij het in bedrijfsvoorraad zetten automatisch een tellerrapport (mits ze een bepaalde provider hebben). Ook kunnen ze een (nieuw) tellerrapport aanvragen via het dealermanagementsysteem
- *tellerhistorie* (volledig overzicht tellerstanden); erkende bedrijven kunnen de tellerhistorie opvragen via het dealermanagementsysteem; als het motorrijtuig niet in de bedrijfsvoorraad staat is naast het kenteken ook het rijbewijsnummer van de eigenaar nodig.

Daarnaast is het mogelijk het oordeel op basis van de laatst geregistreerde tellerstand gratis te controleren via de website van de RDW of de RDW Voertuig-app (*controle oordeel laatste tellerstand*).

Uit de data van de RDW blijkt dat door particulieren (en niet erkende bedrijven) zowel in 2014 als in 2015 zo'n 25.000 keer per jaar gebruik is gemaakt van de aangeboden producten. Het gebruik van de aangeboden producten door erkende bedrijven is toegenomen van bijna 6,3 mln. keer in 2014 tot ruim 9,0 mln. keer in 2015 (bron: RDW).

Tabel 2. Aantal opgevraagde tellerstanden (bron: RDW)¹⁷

	2014	2015
Controle oordeel actuele tellerstand, particulieren	24.772	26.808
Controle oordeel actuele tellerstand, erkende bedrijven	4.494.616	4.564.380
Tellerrapport, particulieren (sinds 2016)	n.v.t.	n.v.t.
Tellerrapport, erkende bedrijven	946.740	3.229.386
Tellerhistorie	823.559	1.229.524

Omdat de campagne om autokopers bewust te maken pas medio maart 2016 is gestart, zijn in de data over de periode 2014-2015 de effecten van deze campagne nog niet meegenomen. Uit een tussentijdse meting blijkt dat de spontane bekendheid met het fenomeen 'kilometertellerfraude' onverminderd hoog is (ongeveer 90%). Respondenten zijn in het algemeen positief over de campagne. Het aantal respondenten dat spontaan aangeeft bekend te zijn met het tellerrapport is toegenomen tot 27%. De RDW en de BOVAG doen volgens respondenten het meeste tegen fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen (Markteffect, 2016). Uit data van de RDW blijkt dat zeker in de eerste weken het aantal hits op de informatieve campagnewebsite hoog is (ongeveer 20.000 per week), evenals het aantal downloads van de RDW Voertuig-app (ongeveer 3.000 keer per week). Ook het aantal opgevraagde tellerstanden door particulieren is hoger dan gemiddeld per week; in de eerste tweeënhalve maand na de start van de campagne is door particulieren de actuele tellerstand ruim 6.500 keer gecontroleerd en bijna 6.000 keer een tellerrapport opgevraagd (bron: RDW).

¹⁶) Niet-erkende bedrijven kunnen het oordeel bij de actuele tellerstand controleren en/of een tellerrapport aanvragen als ze als zakelijke klant geregistreerd staan bij de RDW (zogenoemd softcertificaat).

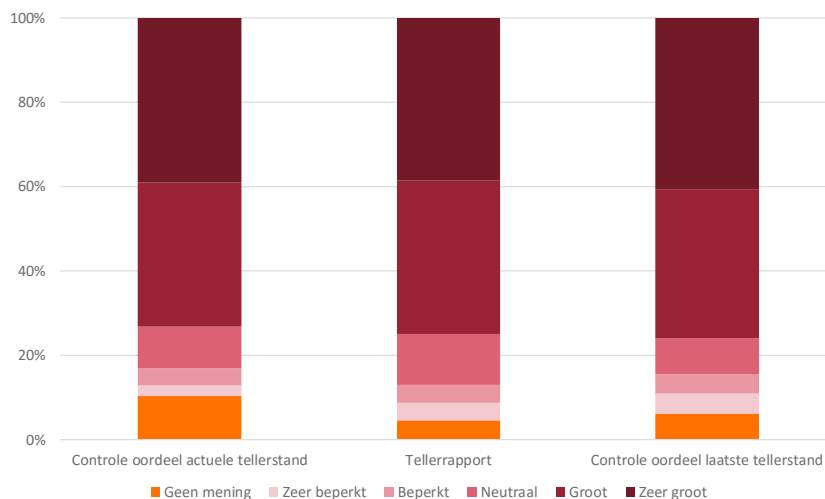
¹⁷) Van het aantal opgevraagde laatste tellerstanden via de website van de RDW of de RDW Voertuig-app zijn geen data beschikbaar. Wel zijn nog data beschikbaar over Mijn RDW voertuigrapport (kosten € 4,90); dat is 1.673 keer opgevraagd in 2014 en 3.928 keer in 2015.

Kader 4. Campagne 'Doe jezelf niet tekort, vraag het tellerrapport' (RDW, 2016a)

Medio maart 2016 is de RDW, in samenwerking met de Vereniging Aanpak Tellerfraude, een campagne gestart om autokopers bewust te maken van het belang van een logische tellerstand. Met de campagne 'Doe jezelf niet tekort, vraag het tellerrapport' willen ze consumenten bewust maken van het gevaar van 'kilometertellerfraude' en aangeven wat consumenten zelf kunnen doen om het kopen van een auto met een teruggedraaide kilometerteller te voorkomen. Consumenten kunnen van de verkoper een tellerrapport vragen; daarop staat de volledige reeks tellerstand en het oordeel of de tellerstand logisch is ('groen vinkje'). En sinds 2016 kunnen consumenten ook zelf een tellerrapport aanvragen (kosten € 2,00). Ook kunnen consumenten op de website van de RDW of de gratis RDW Voertuig-app controleren of de laatst geregistreerde tellerstand een logisch oordeel oplevert. En consumenten kunnen op de website van de RDW controleren of de actuele tellerstand tot een logische reeks leidt (kosten € 1,00). De campagne draait vier maanden. In de eerste drie weken wordt via tv- en radiospots en banners op diverse internetsites aandacht gevraagd voor kilometertellerfraude. De drie maanden daarna richt de campagne zich op consumenten die zich oriënteren op de aankoop van een gebruikte auto. Met banners op diverse internetsites worden consumenten gewezen op het tellerrapport. De campagne wordt ondersteund door een informatieve campagnewebsite: www.rdw.nl/tellerrapport.

Ervaringen

De ervaringen met het opvragen van tellerstanden zijn in het algemeen positief. Uit de diepte-interviews komt het beeld naar voren dat het goed is dat de campagne om autokopers bewust te maken is gestart; consumenten zouden zich nog weinig bewust zijn van het gevaar van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. Uit de enquête blijkt dat de door de RDW aangeboden producten om tellerstanden te kunnen verifiëren in het algemeen als goed worden beoordeeld. Afhankelijk van het product beoordeelt 80% tot 85% van de respondenten (vooral particulieren; zie hoofdstuk 1) de producten waarvan ze gebruik hebben gemaakt als goed tot zeer goed. De toegevoegde waarde blijkt voor hen groot tot zeer groot. De bedrijfsbezoeken bevestigden dit beeld.



Figuur 4. Beoordeling toegevoegde waarde aangeboden producten

In de enquête is doorgevraagd op (het beoordelen van) de duidelijkheid en betrouwbaarheid van de verstrekte informatie (zie ook bijlage 3). Zo'n 80% van de respondenten beoordeelt de verstrekte informatie als duidelijk tot zeer duidelijk, zo'n 75% van de respondenten beoordeelt de verstrekte informatie als betrouwbaar tot zeer betrouwbaar. Ook is doorgevraagd op (het beoordelen van) de door de RDW gehanteerde voorwaarden en tarieven. Zo'n 70% van de respondenten beoordeelt de door de RDW gehanteerde voorwaarden als redelijk tot zeer redelijk. Afhankelijk van het product beoordeelt 50% tot 75% van de respondenten de door de RDW gehanteerde tarieven als redelijk tot zeer redelijk. In de diepte-interviews merkt één van de betrokkenen op het vreemd te vinden dat particulieren moeten betalen voor het controleren van het oordeel bij de actuele tellerstand en het aanvragen van een teller-rapport.

Kader 5. Ervaringen erkende bedrijven

Tijdens de bedrijfsbezoeken zijn erkende bedrijven over het algemeen positief over het opvragen van tellerstanden, al valt ons op dat ook ruim een derde van de bezochte bedrijven geen ervaring heeft met het opvragen van tellerstanden. *'Ja, als wij een auto doorverkopen dan vragen wij een tellerrapport aan. Dat gaat heel gemakkelijk.'* *'Bij vrijwaring krijgen wij zelfs direct de gehele historie van de auto te zien.'* Bedrijven zijn positief over de toegevoegde waarde. *'Vooral bij inkoop is dit voor ons belangrijk', 'Vaak zie je dan meteen wel of er een typefoutje is gemaakt of dat ermee gerommeld is'* en *'Dat doe je alleen als het nodig is, bij een occasion of als er een correctie nodig is.'*

In de diepte-interviews is daarnaast aangegeven dat zowel demontagebedrijven als verzekeraars graag inzage in tellerstanden zouden willen krijgen (voorheen hadden ze die inzage bij de stichting Nationale Autopas wel). Het is evenwel op basis van wet- en regelgeving dat in de nota *Verstrekkingenbeleid kilometerstanden* is geregeld wie recht heeft op inzage in tellerstanden.

4.4 Strafrechtelijke handhaving

Wet- en regelgeving

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven regelt de Wegenverkeerswet 1994 (artikel 70m) dat het verboden is om tellerstanden te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden. 'De handhaving van het verbod om kilometerstanden te manipuleren ligt op het terrein van het OM. Indien de RDW via het register meerdere onregelmatigheden bij een kentekenhouder signaleert en doorgeeft aan het OM, of indien aangifte wordt gedaan, kan het OM in het kader van de opsporing onderzoeken of de 'onlogische' tellerstanden een gevolg zijn van strafbaar gedrag. De RDW en het OM maken in een handhavingsarrangement nader afspraken over de prioriteiten en de capaciteitsinzet', aldus de Memorie van toelichting (Tweede Kamer, 2012: 6)¹⁸. In antwoord op de vraag van de Tweede Kamer hoe de handhaving vorm gaat krijgen, heeft de minister van Infrastructuur en Milieu aangegeven dat het Openbaar Ministerie heeft toegezegd te zullen focussen op grootschalige fraude. 'Het ministerie van VenJ en het OM zullen in nauw overleg met het Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit en de RDW in de loop van 2013 criteria ontwikkelen om vast te stellen wanneer er sprake is van grootschalige fraude' (Tweede Kamer, 2013a: 4).

¹⁸) In een algemeen overleg heeft de minister van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer gemeld met de minister van Veiligheid en Justitie afgesproken te hebben dat er ook capaciteit van het Openbaar Ministerie komt voor de strafrechtelijke handhaving (Tweede Kamer, 2102d).

Tijdens de behandeling van de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen benadrukt de minister van Infrastructuur en Milieu dat strafrechtelijke handhaving het sluitstuk is van de aanpak, het gaat vooral om het preventieve effect (Tweede Kamer, 2013b). In antwoord op een vraag van de Eerste Kamer benadrukt de minister van Infrastructuur en Milieu dat nogmaals. 'Strafrechtelijk optreden is het uiterste middel. De inzet van het OM zal daarbij primair gericht zijn op de grootschalige en ernstige gevallen van tellerfraude. De regering gaat er van uit dat van hard optreden tegen de grootste fraudeurs een preventieve werking uitgaat' (Eerste Kamer, 2013a).

Feiten

Het verbod om tellerstanden te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden heeft ervoor gezorgd dat fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen op de agenda van het Openbaar Ministerie en de politie is gekomen. De bestrijding van horizontale fraude – het begrip horizontale fraude omvat een breed spectrum van fraudevormen, waaronder fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen – is één van de veiligheidsthema's in de *Veiligheidsagenda 2015-2018* (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014). En de politie kan fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen sinds 2015 als zodanig onder een aparte maatschappelijke klasse registreren, wat ook het doen van aangifte gemakkelijker maakt. Hoeveel aangiften landelijk zijn gedaan is (nog) niet bekend, wel is bekend dat bij de eenheid Oost-Nederland in 2015 15 aangiften zijn gedaan.

Uit data van het Openbaar Ministerie blijkt dat in de periode 2014-2015 in vijf gevallen van een vermoeden van grootschalige en ernstige fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen een opsporingsonderzoek is gestart. Op verzoek van de landelijk coördinator bestrijding horizontale fraude van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie wordt gezien of enkele van die gevallen specifiek met gebruikmaking van de Wegenverkeerswet, artikel 70m kunnen worden vervolgd. In de periode 2014-2015 hebben nog geen veroordelingen plaatsgevonden (bron: Openbaar Ministerie).

Kader 6. Inval autobedrijf na fraude met kilometerteller (www.politie.nl)¹⁹⁾

17 december 2015

'Zwartemeer – De politie heeft donderdag aan De Huizen een inval gedaan in een autobedrijf van een 32-jarige man uit Zwartemeer. Hij wordt ervan verdacht dat hij een auto heeft verkocht waarbij de kilometerstand is teruggedraaid. Daarvan deed een gedupeerde begin december aangifte bij de politie. Deze had bij het bedrijf een auto gekocht, waarvan na de koop bleek dat de teller was teruggedraaid.

Intussen was ook een risicomelding vanuit de Dienst Justis, afdeling Toezicht Rechtspersonen, Analyse, Controle en Kennisgeving (TRACK) gedaan. De melding betrof een verhoogd risico op misbruik van rechtspersonen. In deze risicomelding werd onder meer aangegeven dat de man uit Zwartemeer bestuurder is en/of betrokken is bij een aantal stichtingen en bij dit autobedrijf. De verdachte heeft antecedenen op het gebied van fraude, waaronder faillissementsfraude. Vanwege de risicomelding van TRACK en de aangifte is besloten tot een doorzoeking van het bedrijf om te voorkomen dat er meer klanten de dupe worden van deze vorm van fraude door dit bedrijf.

Tijdens de doorzoeking, waarbij financieel en digitale rechercheurs aanwezig waren, is onder meer de administratie van het bedrijf in beslag genomen. Deze zal nu worden onderzocht, even als een in beslag genomen computer.

Tijdens deze doorzoeking is door de rechter-commissaris besloten om eveneens doorzoeking te doen in een woning waar de 32-jarige verdachte verbleef. Dit betrof eveneens een woning in Zwartemeer. Ook hier is een computer en administratie in beslag genomen.

Zodra dit onderzoek is gedaan worden aanhoudingen niet uitgesloten. In overleg met de Kamer van Koophandel zal worden gekeken naar de mogelijkheid om dit bedrijf als rechtspersoon te laten uitschrijven.'

¹⁹⁾ Op woensdag 3 februari 2016 is de 32-jarige man uit Zwartemeer aangehouden wegens oplichting en werd zijn kompaan als verdachte gehoord. De kompaan kon naar verhoor weer naar huis. De 32-jarige man heeft drie dagen vast gezeten en werd daarna in vrijheid gesteld. De politie heeft proces-verbaal opgemaakt (www.politie.nl).

Hoe een handhavingsarrangement specifiek in het kader van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen er exact uit zou moeten zien en welke vorm dat zou moeten hebben, is voor het Openbaar Ministerie niet geheel helder geworden, zo blijkt uit de diepte-interviews. Er is door het ministerie van Veiligheid en Justitie en het Openbaar Ministerie dan ook niet samen met het Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit en de RDW een *op schrift gesteld* handhavingsarrangement ontwikkeld. Evenmin zijn *harde* criteria ontwikkeld om vast te stellen wanneer er sprake is van grootschalige en ernstige gevallen van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. Het Openbaar Ministerie heeft na de inwerkingtreding van de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 wel meermalen met het Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit overlegd hoe de grootschalige en ernstige gevallen van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen in beeld gekregen kunnen worden. En, zoals aangegeven, in vijf gevallen is een opsporingsonderzoek gestart.

Wat betreft degenen die adverteren met het terugdraaien van tellerstanden blijkt uit de quickscan naar via internet aangeboden diensten of producten in relatie tot fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen dat niet zozeer wordt geadverteerd met het terugdraaien van tellerstanden. Er wordt nu vooral geadverteerd met vooral het repareren en reviseren van kilometertellers, en ook met het corrigeren – volgens een aantal betrokkenen synoniem voor terugdraaien – van tellerstanden. Enkele van de websites uit het door de Vereniging Aanpak Tellerfraude opgesteld overzicht zijn niet meer bereikbaar. Op diverse websites wordt verwezen naar de nieuwe wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. Voor zover bekend zijn in de periode 2014-2015 geen adverteerders met het terugdraaien (of corrigeren) van tellerstanden aangepakt.

Ervaringen

De ervaringen met strafrechtelijke handhaving zijn vooral dat het aanhouden van verdachten en het rond krijgen van het bewijs lastig is. Uit de diepte-interviews blijkt dat twee punten het lastig maken:

- *Beperkte opsporingsbevoegdheden op grond van artikel 70m van de Wegenverkeerswet 1994*; overtreding van het verbod om tellerstanden te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste één jaar of een geldboete van de vierde categorie (€ 20.250,00) (Wegenverkeerswet 1994, artikel 176 lid 1). Een dergelijke strafmaat werd proportioneel geacht²⁰), maar betekent dat de politie een aantal opsporingsbevoegdheden niet kan inzetten, zoals tappen of in voorlopige hechtenis nemen. Voor het daadwerkelijk oppakken van grootschalige en ernstige gevallen van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen is de toegevoegde waarde van de nieuwe strafbepaling beperkt ten opzichte van de strafbepalingen die toezien op oplichting (Wetboek van Strafrecht, artikel 326) en valsheid in geschrifte (Wetboek van Strafrecht, artikel 225) waarvoor gelet op de strafmaat – gevangenisstraf van ten hoogste vier of zes jaar of een geldboete van de vijfde categorie – ruimere opsporingsbevoegdheden gelden. *‘Wanneer je de zaak op grond van artikel 70m oppakt met de bijbehorende strafmaat en opsporingsbevoegdheden is het de vraag of je de georganiseerde misdaad een slag toe kunt brengen.’* (Een mogelijkheid is om de tenlastelegging te verbreden).

²⁰) 'In lijn met de voor die delicten geldende strafmaxima wordt overtreding van het in artikel 70m opgenomen verbod bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie. Deze maxima worden in het licht van de ernst van het delict proportioneel geacht en komen, wat de duur van de gevangenisstraf betreft, overeen met de strafmaat die in België en Duitsland geldt. De verwachting is dat met deze strafmaxima ook in ernstige gevallen van tellerfraude een passende straf kan worden opgelegd', aldus de Memorie van toelichting (Tweede Kamer, 2012b: 9).

- *Om prioriteit concurrerend met andere misdrijven*; de capaciteit van het Openbaar Ministerie en de politie is beperkt, waardoor keuzen moeten worden gemaakt. Fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen concurreert met andere misdrijven. Eenvoudige zaken die door een basisteam kunnen worden opgepakt concurreren met bedreiging, woning- of bedrijfsinbraak, enzovoort. Iets complexere zaken die door de districtsrecherche kunnen worden opgepakt concurreren met brandstichting, roofoverval, zware mishandeling, enzovoort. Complexe zaken – grootschalige en ernstige gevallen van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen – die door de regionale recherche, team financieel-economische criminaliteit worden opgepakt concurreren met faillissementsfraude, uitkeringsfraude, enzovoort. In die concurrentie krijgt fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen beperkte prioriteit.

Hoewel er meer begrip is gekomen voor de punten die het lastig maken, blijkt uit de diepte-interviews ook dat een aantal betrokkenen hoger gespannen verwachtingen had van het tempo waarmee zichtbare resultaten konden worden geboekt met de strafrechtelijke handhaving (vergelijk hoofdstuk 3).

Er is nog geen afgeronde zaak (tenlastelegging, uitspraak, eventueel hoger beroep/cassatie).

5. Internationaal perspectief

Dit hoofdstuk plaatst fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen in internationaal perspectief.

Fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen houdt niet op bij de Nederlandse grens, integendeel. In de diepte-interviews is door verschillende betrokkenen opgemerkt dat fraude bij geïmporteerde motorrijtuigen nog altijd een groot probleem is; veel Europese landen hebben nog geen registratie van tellerstanden en registratie van een geïmporteed motorrijtuig kan vanwege Europees recht niet worden geweigerd.

In Nederland werden in 2014 bijna 130.000 en in 2015 ruim 165.000 gebruikte personenauto's en bestelauto's (bedrijfsauto's) geïmporteed, vooral uit Duitsland (ruim 50%) en België (20%) (bron: RDW; vergelijk Automobiel Management & VWE, 2015). Recent onderzoek naar de omvang van fraude met het wijzigen van de tellerstand bij geïmporteerde voertuigen is er niet; één van de speerpunten van de RDW en de Vereniging Aanpak Tellerfraude is dan ook het doen van onderzoek om de omvang van fraude bij geïmporteerde voertuigen uit Duitsland scherper in beeld te krijgen (vergelijk hoofdstuk 3). Volgens eerder onderzoek van de politie van München heeft in Duitsland zo'n 30% van de motorrijtuigen een onjuiste tellerstand. Volgens onderzoeken in enkele andere Europese landen gaat het om vergelijkbare cijfers (Car-Pass, 2010; Tweede Kamer, 2015). Behalve dan in België, het enige Europese land met een vergelijkbare registratie van tellerstanden als Nederland. Daar zou het aantal motorrijtuigen met een onjuiste tellerstand zijn afgenomen van bijna 9% voor de introductie van Car-Pass tot minder dan 1% in 2015 (Car-Pass, 2016)²¹).

Tabel 3. Top 3 landen waaruit gebruikte personenauto's en bestelauto's worden geïmporteed (bron: RDW)

	Personenauto's		Bedrijfsauto's	
	2014	2015	2014	2015
Duitsland	64.286 (54%)	86.024 (57%)	3.731 (37%)	5.461 (39%)
België	23.671 (20%)	30.556 (20%)	1.816 (18%)	2.892 (21%)
Frankrijk	5.659 (5%)	7.339 (5%)	1.251 (12%)	1.833 (13%)

Er worden verschillende initiatieven genomen om fraude met het wijzigen van de tellerstand bij geïmporteerde motorrijtuigen tegen te gaan:

- Nederland en België zullen volgens planning in het najaar van 2016 een pilot uitvoeren om bij geïmporteerde motorrijtuigen over en weer de juistheid van de tellerstand te controleren. Hierdoor wordt het voor de RDW mogelijk om op basis van de registratie van Car-Pass het oordeel 'logisch' of 'onlogisch' te geven (in plaats van het oordeel 'geen oordeel')
- de RDW voert een eerste pilot uit naar de mogelijkheden om de tellerstand van (geïmporteerde) motorrijtuigen uit motorrijtuig zelf uit te lezen. Dat kan alleen bij motorrijtuigen waarin de tellerstand automatisch wordt opgeslagen (niet verplicht) en vereist zeer specifieke software

²¹) Car-Pass baseert de afname van het aantal motorrijtuigen met een onjuiste tellerstand op het aantal door Car-Pass geregistreerde tellerstanden dat een nieuwe trendbreuk veroorzaakt, exclusief geïmporteerde motorrijtuigen.

- Nederland zet zich in Europa in voor een registratie van tellerstanden door lidstaten en een digitale uitwisseling van die tellerstanden tussen lidstaten (via Eucaris, het systeem dat veel Europese landen gebruiken voor uitwisseling van motorrijtuig- en rijsbewijsgegevens). Het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de RDW (via EReg) trekken daarin samen op, en ook de brancheorganisaties proberen het onderwerp bij zusterorganisaties in Europa (zoals ADAC, TCB en FIA) op de agenda te krijgen. In de nieuwe Europese Richtlijn 2014/45 EU wordt fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen als een strafbaar feit aangezien. Vanaf 2018 zijn lidstaten verplicht om tellerstanden te registreren bij de algemene periodieke keuring. Uit de diepte-interviews blijkt evenwel dat het nog maar de vraag is in hoeverre deze verplichting helpt bij het tegengaan van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen, omdat een digitale uitwisseling van die tellerstanden niet verplicht is. De noodzaak van een digitale uitwisseling van tellerstanden of andere maatregelen zou volgens de Europese Commissie tijdens de evaluatie van de Europese Richtlijn 2014/45 kunnen worden beoordeeld.

Daarnaast komt uit de diepte-interviews het beeld naar voren dat het lastig is om het onderwerp in Europa op de agenda te krijgen. *'Het onderwerp heeft niet de eerste prioriteit en dreigt steeds van de agenda af te vallen. Het blijft zoeken naar het momentum.'* Andere maatregelen dan de Europese Richtlijn 2014/45, bijvoorbeeld naar aanleiding van een onderzoek naar de markt voor gebruikte voertuigen (GFK, 2014), zijn niet voorzien.

6. Conclusies en verbetervoorstellen

Dit hoofdstuk presenteert de conclusies en voorstellen voor verdere verbetering.

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven is een betrouwbare tellerstand die de daadwerkelijk door een motorrijtuig afgelegde afstand weergeeft van belang. Vooral bij de koop van een (gebruikt) motorrijtuig, maar bijvoorbeeld ook voor de Belastingdienst en verzekeraars. Fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen maakt dat die tellerstand niet altijd betrouwbaar is. Volgens berekeningen van de stichting Nationale Autopas had in het voorjaar van 2011 ruim 5% van de personenauto's en bestelauto's in Nederland een onjuiste tellerstand²²). Dat kostte de samenleving naar schatting enige honderden miljoenen euro's per jaar (Tweede Kamer, 2012b).

Het doel van de evaluatie is het geven van inzicht in de werking en bijdrage – in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid – van de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. In de diepte-interviews is door diverse betrokkenen opgemerkt dat de evaluatie, iets meer dan twee jaar na de inwerkingtreding van de betreffende wet- en regelgeving, relatief vroeg komt.

Wij constateren dat het inderdaad lastig is om vast te stellen of fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen is tegengegaan in termen van een daling van het aantal motorrijtuigen met een onjuiste tellerstand. De schatting van de RDW is dat het aantal personenauto's en bestelauto's dat een onjuiste tellerstand heeft is gedaald van ruim 5% in het voorjaar van 2011 tot zo'n 2% in het voorjaar van 2015 (vergelijk RDW, 2016a). Deze schatting is gebaseerd op het aantal door de RDW geregistreerde tellerstanden dat het oordeel 'onlogisch' heeft, gecorrigeerd voor administratieve fouten en de geregistreerde tellerstanden met het oordeel 'geen oordeel' met als toelichting 'onlogisch volgens NAP' (RDW, 2016c).²³) Daarbij valt ons echter op dat er nog een relatief groot aantal van de door de RDW geregistreerde tellerstanden het oordeel 'geen oordeel krijgt' (bijna 25% in 2015, waarvan 20% om andere redenen dan 'onlogisch volgens NAP'). Het is daarom aannemelijk dat het percentage personenauto's en bestelauto's dat een onjuiste tellerstand heeft nog hoger is dan 2%.

Wij constateren evenwel ook dat een rijk inzicht is te geven in de werking van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen in de praktijk, evenals tot op zekere hoogte in de bijdrage ervan aan het tegengaan van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. Ook kan van de evaluatie worden geleerd om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verbeteren.

6.1 Werking en bijdrage wet- en regelgeving wijzigen tellerstand motorrijtuigen

De wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen voorziet samengevat in:

- een verbod om tellerstanden te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden
- een registratie van tellerstanden door de RDW.

²²) De stichting Nationale Autopas baseert het aantal personenauto's en bestelauto's met een onjuiste tellerstand in het voorjaar van 2011 op het aantal geregistreerde motorrijtuigen met als oordeel 'onlogisch', gecorrigeerd voor administratieve fouten.

²³) Het aantal door de RDW geregistreerde tellerstanden dat een nieuwe trendbreuk veroorzaakt is afgenomen van 1,2% in 2014 tot 0,6% in 2015 (RDW, 2016c).

De registratie van tellerstanden door de RDW vormt de basis voor de aanpak van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. Wij concluderen dat dit element van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen doeltreffend en doelmatig is in termen van het ontstaan van een meer sluitende registratie. Erkende bedrijven moeten tellerstanden op elf momenten verstrekken aan de RDW, waarvan de administratieve lasten meevallen. Het aantal motorrijtuigen met één of meer geregistreerde tellerstanden is toegenomen van ruim 10,7 mln. bij de overgang van de registratie van tellerstanden van de stichting Nationale Autopas naar de RDW tot bijna 12,7 mln. in 2015 (RDW, 2014, 2016c). En de registratie van tellerstanden heeft aan betrouwbaarheid en zorgvuldigheid gewonnen. Op basis van de registratie van tellerstanden maakt het Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit maandelijks analyses.

Een belangrijke kanttekening is dat van jonge motorrijtuigen – waarbij het wijzigen van de tellerstand juist financieel voordeel oplevert – in de praktijk tot de eerste algemene periodieke keuring relatief weinig tellerstanden worden geregistreerd. Ook krijgt een relatief groot aantal van de door de RDW geregistreerde tellerstanden het oordeel ‘geen oordeel’.

Uitgangspunt bij de aanpak van fraude is dat het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen strafbaar moet zijn. Daarom is gekozen voor een verbod om tellerstanden te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden, waarvan een preventieve werking wordt verwacht. Strafrechtelijke handhaving is het sluitstuk van de aanpak van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. Wij concluderen dat het nog te vroeg is om te beoordelen of dit element van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen doeltreffend en doelmatig is. Het is aannemelijk dat niet alleen van het verbod om tellerstanden te wijzigen of de werking van de kilometerteller te beïnvloeden maar ook van de campagne om consumenten bewust te maken een zekere preventieve werking uitgaat. Al is voor fraudeurs met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen waarschijnlijk ook de gepercipieerde pakkans en strafmaat van belang. Twee punten maken dat het aanhouden van verdachten en het rond krijgen van het bewijs evenwel lastig is: beperkte opsporingsbevoegdheden op grond van artikel 70m van de Wegenverkeerswet 1994 en om prioriteit concurrerend met andere misdrijven (zie hoofdstuk 4). Zoals de Raad van State (2011) in haar advies al opmerkte zal als de handhaving minder prioriteit krijgt, een verbod minder doeltreffend zijn. Of dit element van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen doeltreffend en doelmatig is, kan na enkele afgeronde zaken (tenlastelegging, uitspraak, eventueel hoger beroep/cassatie), waarschijnlijk over een aantal jaar, beter worden beoordeeld.

6.2 Verbetering doeltreffendheid en doelmatigheid

Wij constateren dat twee jaar na de inwerkingtreding van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen de aanpak van fraude in een volgende, meer volwassen fase terecht is gekomen. De overgang van de registratie van tellerstanden van de stichting Nationale Autopas naar de RDW is soepel verlopen en in de strafrechtketen worden de eerste ervaringen opgedaan. Veel van de suggesties die betrokkenen hebben gedaan om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verbeteren, passen bij die volgende, meer volwassen fase. Daarbij adviseren wij de volgende punten op te pakken:

1. Optimaliseer registratie van tellerstanden

Wij adviseren de registratie van tellerstanden te optimaliseren. Daarbij is het van belang een onderscheid te maken tussen de punten die de RDW, in samenwerking met de Vereniging Aanpak Tellerfraude, zelf kan oppakken en punten die betrekking hebben op de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. De punten die de RDW zelf kan oppakken zijn:

- . terugdringen van het aantal geregistreerde tellerstanden dat als oordeel 'geen oordeel' krijgt in verband met ontbreken reeks door toezicht op het verstrekken van tellerstanden. Naarmate in de tijd meer tellerstanden worden geregistreerd, neemt het aantal motorrijtuigen waarvoor minder dan twee tellerstanden zijn geregistreerd als vanzelf af²⁴)
- . mogelijk verder verbeteren van het proces voor het corrigeren van verstrekte tellerstanden, waarbij het vanzelfsprekend van belang is dat een correctieverzoek wordt gecheckt. Intussen zijn de nodige verbeteringen in het corrigeren van verstrekte tellerstanden aangebracht. In samenspraak met de Vereniging Aanpak Tellerfraude kan worden bekeken of verdere verbeteringen nodig en mogelijk zijn
- . aanpakken van misbruik van de optie 'geen teller'.

De punten die betrekking hebben op de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen zijn:

- . registratie van tellerstanden van jonge motorrijtuigen; de suggestie is gedaan om het verstrekken van tellerstanden ook te verplichten bij een bandenwissel en/of het bedrag waarboven bij reparatie en onderhoud tellerstanden moeten worden verstrekt te verlagen. Vanzelfsprekend is het daarbij van belang de baten en extra lasten af te wegen (uitbreiding kost erkende bedrijven geld). Gelet op die extra lasten is ook de suggestie gedaan om de uitbreiding alleen te verplichten voor de geautomatiseerde systemen waar veel erkende bedrijven mee werken. Op die manier zou het doel van het registreren van meer tellerstanden van jonge voertuigen kunnen worden bereikt met minder extra lasten
- . verstrekken van tellerstanden door demontagebedrijven; de suggestie is gedaan om de verplichting voor het verstrekken van tellerstanden voor demontagebedrijven te laten vervallen gelet op de toegevoegde waarde voor het tegengaan van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen. Als de verplichting (toch) wordt gehandhaafd, is het van belang om het proces voor het verstrekken van tellerstanden door demontagebedrijven (online registratie auto-demontage) te optimaliseren
- . revisie kilometertellers; de suggestie is gedaan om te werken met een erkenningsregeling voor een beperkt aantal gespecialiseerde bedrijven die een defecte kilometerteller repareren, reviseren of vervangen zonder het oogmerk van fraude (inclusief inzage in tellerstanden²⁵)).

Daarnaast is de suggestie gedaan om nog enkele processen (online registratie export handelaren en export dienstverlening) tegen het licht te houden, de tellerstand op het vrijwaringsbewijs te noteren, evenals om de registratie tellerstanden als open data beschikbaar te stellen. Of deze suggesties wenselijk en haalbaar zijn, is in het kader van deze evaluatie niet onderzocht.

2. Neem toezicht op verstrekte tellerstanden heel serieus

Juist omdat de registratie van tellerstanden aan belang wint en consumenten meer bewust worden gemaakt van het belang van een logische tellerstand, adviseren wij het toezicht op het verstrekken van tellerstanden heel serieus te nemen. Welke actie wordt ondernomen als een tellerstand het oordeel 'onlogisch' krijgt? Hoe kan worden gepreciseerd hoeveel erkende bedrijven zijn geattendeerd of gesanctioneerd vanwege het verstrekken van een onjuiste tellerstand of het ten onrechte opgeven dat het motorrijtuig niet is voorzien van een kilometerteller? En ook, welke sanctie krijgt een erkend bedrijf dat een onjuiste tellerstand verstrekt of ten onrechte opgeeft dat het motorrijtuig niet is voorzien van een kilometerteller?

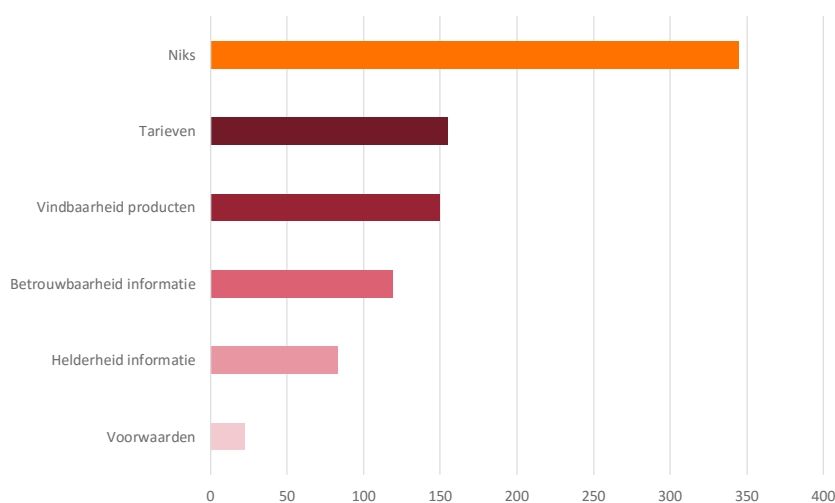
²⁴) Ook het aantal motorrijtuigen met als oordeel 'geen oordeel' met als toelichting 'onlogisch volgens NAP' zal in de tijd afnemen.

²⁵) Ook demontagebedrijven en verzekeraars zouden graag inzage in tellerstanden willen krijgen. Het is evenwel op basis van wet- en regelgeving dat in de nota *Verstrekkingsbeleid kilometerstanden* is geregeld wie recht heeft op inzage in tellerstanden. Maar mogelijk kan de nota *Verstrekkingsbeleid kilometerstanden* nog eens tegen het licht worden gehouden en indien wenselijk en haalbaar worden geoptimaliseerd.

De evaluatie leert dat het voor (on)bepaalde tijd intrekken van de erkenning als disproportioneel wordt ervaren. Ook wordt een gebrek aan maatwerk ervaren met betrekking tot het aantal verstrekte tellerstanden. Een bestuurlijke boete als sanctie, waarover de RDW graag zou willen beschikken, kan bijdragen het toezicht op het verstrekken van tellerstanden te optimaliseren.

3. Maak opvragen tellerstanden zo gemakkelijk mogelijk

Wij adviseren het opvragen van tellerstanden zo gemakkelijk mogelijk te maken. Gevraagd naar welk punt ze zouden verbeteren, springen in de enquête twee punten in de antwoorden van respondenten eruit: tarieven (ondanks dat de tarieven voor particulieren sinds 2016 zijn verlaagd naar € 1,00 voor controle oordeel actuele tellerstand en € 2,00 voor tellerrapport) en vindbaarheid.



Figuur 5. Wat de RDW zou moeten verbeteren in het opvragen van tellerstanden

4. Leer van ervaringen in strafrechtsketen

In de strafrechtsketen worden de eerste ervaringen opgedaan (er is nog geen afgeronde zaak). Wij adviseren daarvan te leren, vooral van die gevallen van fraude met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen die specifiek met gebruikmaking van de Wegenverkeerswet, artikel 70m worden opgepakt. Wat zijn de (on)mogelijkheden van strafrechtelijke handhaving? Hoe kunnen fraudeurs met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen zo effectief mogelijk worden aangepakt in de combinatie van bewustwording, toezicht en strafrechtelijke handhaving?

5. Continueer initiatieven tegengaan fraude geïmporteerde motorrijtuigen

Naarmate in Nederland een meer sluitende registratie ontstaat, wordt het tegengaan van fraude met het wijzigen van de tellerstand bij geïmporteerde motorrijtuigen relevanter. Het tegengaan van fraude bij geïmporteerde motorrijtuigen is evenwel weerbarstig door de afhankelijkheid van andere landen. Wij adviseren de initiatieven die worden genomen te continueren. Als de pilot die Nederland en België om bij geïmporteerde motorrijtuigen over en weer de juistheid van de tellerstand te controleren succesvol is, wordt een belangrijke stap gezet. De eerste pilot die de RDW uitvoert naar de mogelijkheden om de tellerstand van (geïmporteerde) motorrijtuigen uit motorrijtuig zelf uit te lezen, is interessant omdat het de afhankelijkheid van andere landen vermindert. En in Europa lijkt in ieder geval de evaluatie van de nieuwe Europese Richtlijn 2014/45 EU weer een momentum te zijn.

Tot slot pleit de Vereniging Aanpak Tellerfraude en met name de BOVAG (2015) voor een toevoeging van de categorie motorfietsen. De BOVAG krijgt steeds meer signalen vanuit de motorbranche dat betrouwbare motorfietsbedrijven zich willen onderscheiden van de minder betrouwbare aanbieders van motorfietsen in de markt. Bovendien registreerde de stichting Nationale Autopas ook de tellerstanden van motorfietsen.

Voor zover ons bekend zijn er geen cijfers over de omvang van het probleem, dat wil zeggen het aantal motorfietsen dat een onjuiste tellerstand heeft. Ook hierbij is het van belang de baten en extra lasten af te wegen, evenals de (on)mogelijkheden voor registratie – voor motorfietsen geldt bijvoorbeeld geen algemene periodieke keuring en er zijn nogal wat liefhebbers die zelf sleutelen aan hun motorfiets – en handhaving.

Literatuurlijst

- Automobiel Management & VWE (2015), *Occasionmarkt in Nederland; nationaal occasion onderzoek 2015*
- BOVAG (2015), *Kilometerregistratie voor motorfietsen*
- Car-Pass (2016), *Jaarverslag 2015*
- Car-Pass (2010), *Impact study of mileage fraud with used cars & adaptability of the Car-Pass model in other EU-countries*
- Eerste Kamer (2013a, 33 424, B), *Memorie van antwoord wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen*
- Eerste Kamer (2013b, 33 424, A), *Voorlopig verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen*
- GFK (2014), *Consumer market study on the functioning of the market for second-hand cars from a consumer perspective*
- Markteffect (2016), *1-meting tellerfraude*
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), *Veiligheidsagenda 2015-2018*
- Raad van State (2011), *Samenvatting advies wetsvoorstel inzake de bestrijding van kilometertellerfraude*
- RDW (2016a), *Factsheet campagne 'Doe jezelf niet tekort, vraag het tellerrapport'*
- RDW (2016b), *Jaarverslag 2015*
- RDW (2016c), *Tellerstandanalyse (versie 2016.03)*
- RDW (2016d), *Toezichtbeleidsbrief erkenninghouders RDW 2016; algemeen deel*
- RDW (2016e), *Toezichtbeleidsbrief erkenninghouders RDW 2016; bijlage bedrijfsvoorraad & handelaarskentebewijzen*
- RDW (2015a), *Informatiemap voor de voertuigbranche*
- RDW (2015b), *Onderzoeksrapport instrumentenpaneelrevisie ACtronics*
- RDW (2014), *Rapportage nulmeting tellerstandregistratie*
- RDW (2010), *Verstrekkingenbeleid kilometerstanden*
- RDW, *Beslisboom*
- RDW, *Tellerregistratiewijzer*
- RDW, *Toelichting op oordelen over een reeks tellerstanden*
- RDW & Stichting Nationale Autopas (2014), *Overeenkomst RDW en stichting NAP inzake gebruik logo en beeldmerk NAP*
- RDW & Stichting Nationale Autopas (2014), *Samenwerkingsovereenkomst RDW en stichting NAP*
- RDW & Vereniging Aanpak Tellerfraude (2016), *Jaarplan 2016 VAT/RDW*
- RDW & Vereniging Aanpak Tellerfraude (2015), *Update jaarplan VAT/RDW*
- Rijkswaterstaat (2015), *Projectplan evaluatie wet- en regelgeving wijzigen van tellerstanden van motorrijtuigen*
- Staatsblad (2013a, 524), *Besluit van 27 november 2013 tot vaststelling van de datum van inwerking-treding van de wet van 19 juni 2013 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de modernisering van de wijze van tenaamstelling van kentekenbewijzen en enkele andere wijzigingen van uiteenlopende aard (Stb. 333) en de wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen (Stb. 312)*
- Staatsblad (2013b, 431), *Besluit van 17 oktober 2013 tot wijziging van het Besluit voortuigen in verband met het verstrekken van tellerstanden aan de Dienst Wegverkeer*
- Staatsblad (2013c, 312), *Wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen*

Twynstra Gudde

Siba (2015), *Verzoek Siba evaluatie tellerstand*

Tweede Kamer (2015, 1580), *Vragen van het lid Bashir (SP) aan de minister van Infrastructuur en Milieu over het bericht dat kilometertellerfraude bij geïmporteerde auto's door de RDW wordt gedoogd*

Tweede Kamer (2013a, 33 424, nr. 6), *Nota naar aanleiding van het verslag wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen*

Tweede Kamer (2013b, TK 79), *Wijziging Wegenverkeerswet 1994*

Tweede Kamer (2012a, 33 424, nr. 4), *Advies Raad van State en nader rapport wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen*

Tweede Kamer (2012b, 33 424, nr. 3), *Memorie van toelichting wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen*

Tweede Kamer (2012c, 33 424, nr. 5), *Verslag wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen*

Tweede Kamer (2012d, 29 398, nr. 334), *Verslag van een algemeen overleg*

Tweede Kamer (2009, 31 700 XII, nr. 60), *Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat*

Vereniging Aanpak Tellerfraude (2016a), *Aanvulling op de notitie van de heer Koos Spee d.d. 7 april 2016*

Vereniging Aanpak Tellerfraude (2016b), *Handhaving tellerfraude door Koos Spee*

Lijst betrokken personen

Projectgroep

- Sander van de Pas, ministerie van Infrastructuur en Milieu (projectleider)
- Paul Schepers, Rijkswaterstaat (plaatsvervangend projectleider)
- King Tse, Rijkswaterstaat (projectleider).

Klankbordgroep

- Peter Grob, ministerie van Veiligheid en Justitie (vanaf medio april 2016)
- Martin Huisman, Vereniging Aanpak Tellerfraude
- Esther de Jong, ministerie van Veiligheid en Justitie (tot medio april 2016)
- Brenda Mooijman-Venema, ministerie van Veiligheid en Justitie (vanaf medio april 2016)
- Sander van de Pas, ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Willem Rijnberg, RDW
- Klaas Sanders, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Paul Schepers, Rijkswaterstaat
- King Tse, Rijkswaterstaat
- Thomas Voskuil, Openbaar ministerie.

Diepte-interviews

ANWB (30 maart 2016)

- Ferry Smith, directeur public affairs, tevens bestuurslid stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit en bestuurslid Vereniging Aanpak Tellerfraude.

BOVAG (11 april 2016)

- Hans Bresser, manager strategie en innovatie, tevens bestuurslid stichting Nationale Autopas en bestuurslid Vereniging Aanpak Tellerfraude.

Car-Pass (12 april 2016)

- Michel Peelman, afgevaardigd bestuurder.

Europese Commissie (18/30 mei 2016, schriftelijk)

- Emese Vida, policy officer directoraat-generaal mobiliteit en vervoer.

Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit (4 april 2016)

- Hendrik Steller, manager.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (13 april 2016)

- Sander van de Pas, senior beleidsmedewerker
- Klaas Sanders, jurist.

Openbaar Ministerie (16 maart 2016)

- Thomas Voskuil, landelijk coördinator bestrijding horizontale fraude.

Twynstra Gudde

Politie (26 mei 2016)

- René Oosterlaken, teamchef financieel-economische criminaliteit en milieu dienst regionale recherche Oost-Nederland.

RAI Vereniging (17 maart 2016)

- Wijnand de Geus, secretaris auto's
- Kees Pereboom, coördinator techniek.

RDW (23 maart 2016)

- Zeger Baelde, manager divisie registratie en informatie/lid managementteam.

RDW (30 maart 2016)

- Willem Rijnberg, relatiemanager/trekker werkgroep internationaal en evaluatie en werkgroep operatie.

RDW (23 mei 2016)

- Ab van Ravestein, algemeen directeur.

Siba, Nederlandse brancheorganisatie van gecertificeerde auto-, motorfiets-, truck- en aanverwante voertuigdemonteringsbedrijven (14 maart 2016)

- Henk Jan Nix, senior beleidsmedewerker.

Stichting Nationale Autopas (4 april 2016)

- Dik Dekker, bestuurslid/lid werkgroep handhaving en werkgroep internationaal en evaluatie.

Vereniging Aanpak Tellerfraude (25 maart 2016)

- Martin Huisman, bestuurslid.

Vereniging Nederlandse Autoleasemaatschappijen (4 april 2016)

- Ton Mesker, manager.

Daarnaast zijn telefonische gesprekken gevoerd met Boudewijn Hamel, zelfstandig adviseur – hij adviseert onder meer *ACtronics* – en Casper Veltkamp, directeur *incadea*.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Vragen evaluatie wet- en regelgeving wijzigen tellerstand motorrijtuigen

Deze bijlage bevat de vragen die zijn geformuleerd voor het verkrijgen van inzicht in de werking en bijdrage van de wet- en regelgeving in verband met het wijzigen van de tellerstand van motorrijtuigen (Rijkswaterstaat, 2015). De vragen hebben betrekking op:

Proces en samenwerking

- Hoe is de samenwerking verlopen tussen de betrokken organisaties bij de uitvoering van de maatregel?
- Hoe verloopt het proces bij betrokken organisaties? Welk effect heeft de maatregel op:
 - . de werkzaamheden van de RDW?
 - . de werkzaamheden van erkende bedrijven?
 - . de strafrechtketen (het Openbaar Ministerie, de politie en de Rechtspraak)?
 - . de werkzaamheden van het Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit?
 - . de stichting Nationale Autopas?
- Hoe verhoudt het proces zich tot de activiteiten van de Vereniging Aanpak Tellerfraude?
- Hoe is de overgang van registratie van de stichting Nationale Autopas naar de RDW ervaren door betrokken organisaties?
- Hoe verder om te gaan met NAP-uitingen/beeldmerk?
- Hebben zich praktische problemen voorgedaan?
- Wat zijn de feitelijke administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven?
- Wat zijn volgens de betrokken organisaties de belangrijkste bevorderende en belemmerende factoren bij de uitvoering van de maatregel?
- Wat zijn de ervaringen van de overige betrokken partijen?

(Kentallen) registratie tellerstanden

- Hoeveel tellerstanden zijn er geregistreerd in de periode 2014 – 2015?
- Hoeveel tellerstanden worden beoordeeld als logisch, onlogisch of geen oordeel, uitgedrukt in absolute aantallen en percentages?
- Wat is de reden voor onlogisch? Wat is de reden voor geen oordeel?
- Hoe verhoudt de huidige registratie zich tot de registratie van de stichting Nationale Autopas, kwantitatief en kwalitatief?
- Op welke momenten/wijze worden tellerstanden doorgegeven aan de RDW?
- Hoeveel tellerstanden(reeksen) zijn opgevraagd door erkende bedrijven?
- Wat zijn de voorwaarden voor het opvragen van tellerstanden door erkende bedrijven en hoe wordt dit ervaren?
- Hoeveel tellerstanden(reeksen) zijn opgevraagd door particulieren?
- Wat zijn de voorwaarden voor het opvragen van tellerstanden door particulieren en hoe wordt dit ervaren?
- Zijn er erkende bedrijven door de RDW gewaarschuwd of gesanctioneerd vanwege het verkeerd verstrekken van tellerstanden?

Strafrechtelijke handhaving

- Hebben het ministerie van Veiligheid en Justitie, het Openbaar Ministerie samen met het Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit en de RDW een handhavingsarrangement opgesteld? Wat houdt dit handhavingsarrangement in?
- Wat is het strafvorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie voor het wijzigen van tellerstanden?
- Hoeveel strafrechtelijke onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen hebben in de periode 2014 – 2015 plaatsgevonden?

(Directe) effecten

- Heeft de maatregel bijgedragen aan het terugdringen van het wijzigen van tellerstanden (doel-treffendheid)? Is de maatregel doelmatig?²⁶⁾
- In hoeverre worden via internet diensten of producten aangeboden voor tellerfraude?
- Zou de maatregel nog effectiever kunnen zijn als:
 - . er op meerdere momenten de tellerstanden verplicht verstrekt moeten worden aan de RDW of bij een ander drempelbedrag van reparaties?
 - . de tellerstanden van andere voertuigcategorieën verplicht doorgegeven moeten worden aan de RDW?

Internationale context

- Hoeveel auto's worden vanuit het buitenland geïmporteerd (nieuw/tweedehands)?
- Uit welke landen worden de meeste auto's naar Nederland geïmporteerd?
- Hoe groot is de problematiek van tellerfraude bij de landen waar het meest uit geïmporteerd wordt? Zijn hier gegevens over bekend?
- Welke initiatieven worden in of in samenwerking met deze landen genomen om deze fraude tegen te gaan?
- Wat doet de RDW om fraude met teruggedraaide tellerstanden bij import van voertuigen tegen te gaan?
- Welke maatregelen (kunnen) worden genomen door de Europese Unie om fraude met tellerstanden tegen te gaan?
- Zijn er nog nieuwe potentiële maatregelen te vinden?

²⁶⁾ Als achtergrond is hierbij de vraag van belang hoe de stichting Nationale Autopas in het verleden is gekomen tot de schatting dat bij circa 5% van de auto's in Nederland sprake was van fraude.

Beslisboom oordeel tellerstanden

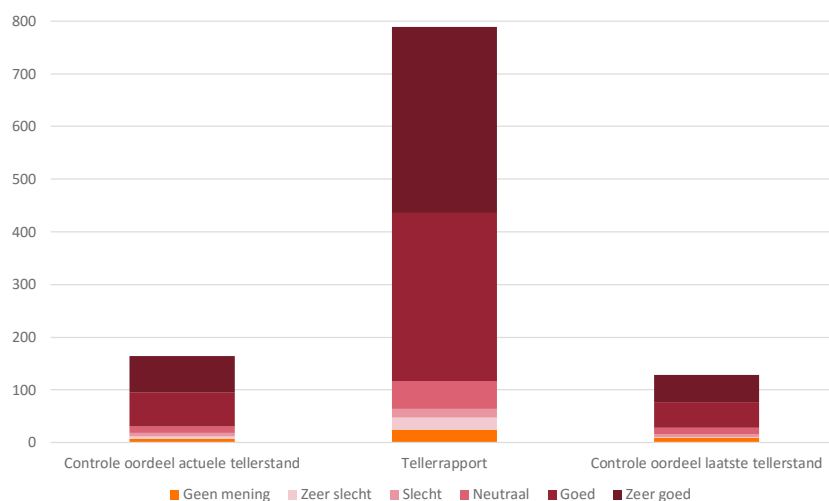
Deze bijlage bevat de beslisboom die de RDW hanteert om tot een oordeel over de tellerstand te komen. Vanaf de overgang van de registratie van tellerstanden van de stichting Nationale Autopas (NAP) naar de RDW op 1 januari 2014 is er sprake van een oordeel over de tellerstand. Dit oordeel bestaat uit 'logisch', 'onlogisch' of 'geen oordeel' (RDW):

- Het oordeel 'logisch volgens NAP' wordt 'logisch' voor de RDW.
- Het oordeel 'onlogisch volgens NAP' wordt 'geen oordeel' voor de RDW.
- Het oordeel 'onbekend volgens NAP' wordt 'geen oordeel' voor de RDW.
- Alleen een tellerstand die lager is dan de stand ervoor op een later tijdstip krijgt het oordeel 'onlogisch'.
- Het oordeel 'onlogisch' blijft altijd 'onlogisch', tenzij er een correctie van de tellerstand wordt toegepast door de RDW waardoor een nieuw oordeel ontstaat.
- Het oordeel 'onbekend volgens NAP' (gebaseerd op meer dan een tellerstand) blijft altijd 'geen oordeel', tenzij er op een later tijdstip een tellerstand wordt geregistreerd die lager is dan de stand ervoor; dan wordt het oordeel 'onlogisch'.
- Geïmporteerde voertuigen (na 1 januari 2014) en nieuwe voertuigen beginnen bij de eerste geregistreerde tellerstand met het oordeel 'geen oordeel'. Bij de tweede geregistreerde tellerstand volgt vervolgens het oordeel 'onlogisch' in het geval dat een tellerstand wordt geregistreerd die lager is dan de stand ervoor.
- Bij 'herimport':
 - . is de tellerstand bij herregistratie lager dan de laatst geregistreerde tellerstand in Nederland, dan wordt het oordeel 'onlogisch'
 - . heeft de import korter dan 31 dagen geduurd en is de tellerstand bij herregistratie hoger dan de laatst geregistreerde tellerstand in Nederland, dan wordt het oordeel 'logisch'
 - . heeft de import langer dan 31 dagen geduurd en is de tellerstand bij herregistratie hoger dan de laatste geregistreerde tellerstand in Nederland, dan wordt het oordeel 'geen oordeel' (tellerhistorie buitenland onbekend).

Uitkomsten enquête onder opvragers van tellerstanden

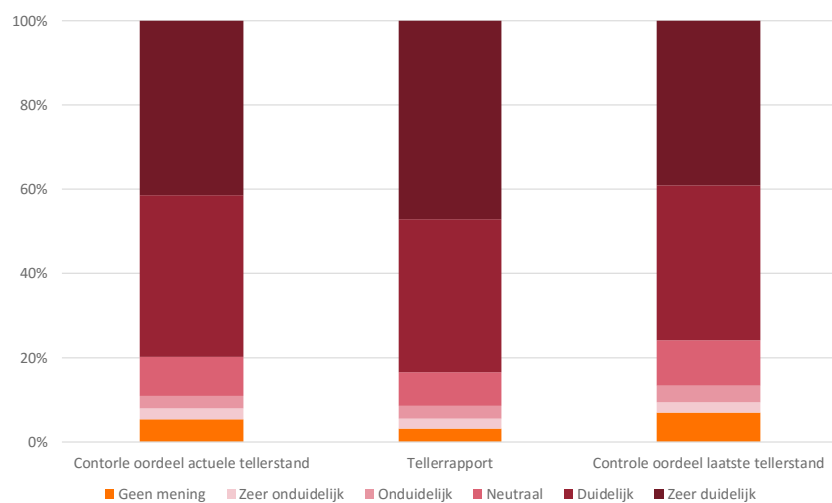
Deze bijlage bevat de uitkomsten van de enquête onder opvragers van tellerstanden. Omdat opvragers van tellerstanden pas sinds begin 2016 contactgegevens achterlaten bij de RDW, kon de vragenlijst alleen onder deze opvragers worden uitgezet. Het betreft vooral particulieren. In totaal hebben 875 respondenten volledig ingevuld; elk van deze respondenten heeft van één of meer producten gebruik gemaakt (vergelijk hoofdstuk 1).

Uit de enquête blijkt dat de door de RDW aangeboden producten om tellerstanden te kunnen verifiëren in het algemeen als goed worden beoordeeld. Afhankelijk van het product beoordeelt 80% tot 85% van de respondenten de producten waarvan ze gebruik hebben gemaakt als goed tot zeer goed. De toegevoegde waarde blijkt voor hen groot tot zeer groot (vergelijk hoofdstuk 4).

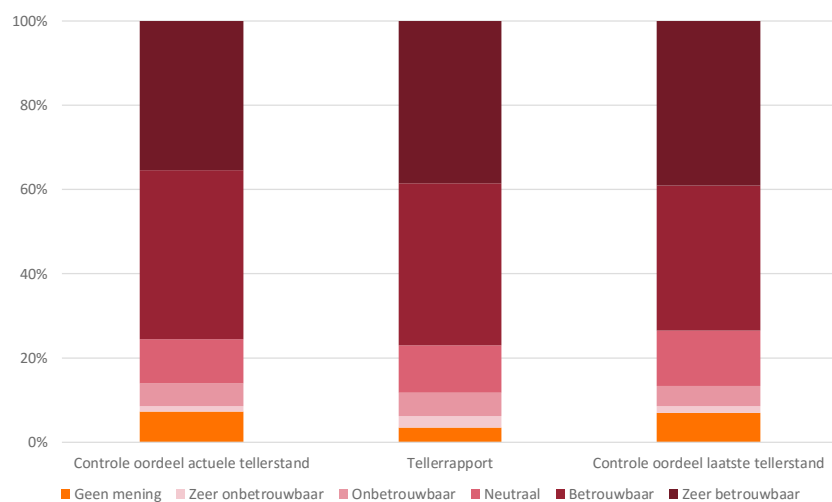


Figuur 1. Beoordeling aangeboden producten (algemeen)

In de enquête is doorgevraagd op (het beoordelen van) de duidelijkheid en betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Zo'n 80% van de respondenten beoordeelt de verstrekte informatie als duidelijk tot zeer duidelijk, zo'n 75% van de respondenten beoordeelt de verstrekte informatie als betrouwbaar tot zeer betrouwbaar.

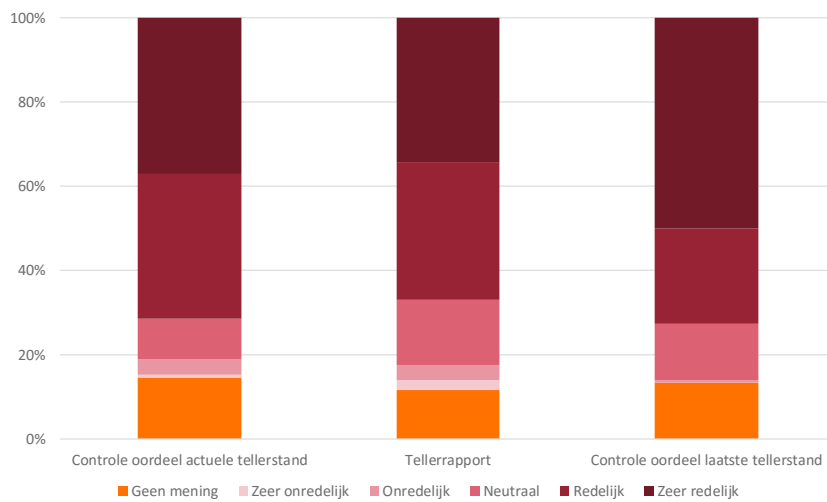


Figuur 2. Beoordeling duidelijkheid van de verstreckte informatie

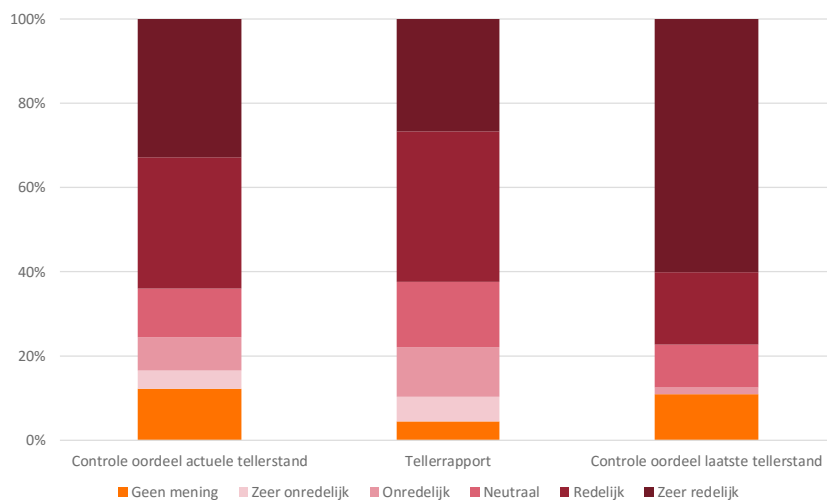


Figuur 3. Beoordeling betrouwbaarheid van de verstreckte informatie

Ook is doorgevraagd op (het beoordelen van) de door de RDW gehanteerde voorwaarden en tarieven. Zo'n 70% van de respondenten beoordeelt door de RDW gehanteerde voorwaarden als redelijk tot zeer redelijk. Afhankelijk van het product beoordeelt 50% tot 75% van de respondenten de door de RDW gehanteerde tarieven als redelijk tot zeer redelijk.



Figuur 4. Beoordeling door de RDW gehanteerde voorwaarden



Figuur 5. Beoordeling door de RDW gehanteerde tarieven