



Evaluatie alcoholslotprogramma

Tussentijdse resultaten en aanbevelingen
Hoofdrapport

Datum	28 mei 2013
Status	Definitief

Colofon

Uitgegeven door	Ministerie van Infrastructuur en Milieu Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving Postbus 5044 2600 GA Delft
Informatie	WVL-loket
Telefoon	088-7982555
E-mail	wvl-loket@rws.nl
Uitgevoerd door	Reena Imamdi-Bhola (Oranjewoud) en Hans van Mook (Oranjewoud) Goedgekeurd: Hans van Mook (Oranjewoud) Vrijgave: Robert Coffeng (Oranjewoud)
Datum	28 mei 2013
Status	Definitief
Versienummer	0.6

Inhoud

Samenvatting—6

1 Inleiding—11

2 Opzet van de evaluatie—14

3 Resultaten per onderzoeksvraag—17

3.1 Mededelingen voor en na invoering van het alcoholslotprogramma—17

3.2 Deelname aan het alcoholslotprogramma—20

3.3 Ervaringen van de betrokken instanties over het proces—31

3.4 Het alcoholslotprogramma en het strafrecht—43

3.5 Effecten van het alcoholslotprogramma—45

4 Aanbevelingen—48

4.1 Aanbevelingen uitvoering alcoholslotprogramma—48

4.2 Aanbevelingen evaluatie alcoholslotprogramma—48

Samenvatting

Aanleiding en doel

Op 1 december 2011 is het alcoholslotprogramma ingevoerd. Het alcoholslotprogramma is bedoeld voor bestuurders die met te veel alcohol op aan het verkeer hebben deelgenomen. Tijdens het programma krijgen deelnemers in hun auto een alcoholslot ingebouwd. Met het alcoholslot en het bijbehorende begeleidingsprogramma wil de overheid het gedrag van zware alcoholovertreders veranderen en daardoor de verkeersveiligheid verbeteren. Het alcoholslotprogramma duurt voor de deelnemer minimaal 2 jaar.

Drie jaar na invoering van het alcoholslotprogramma dient een evaluatie uitgevoerd te zijn met als doel om inzicht te verkrijgen in de uitvoerbaarheid en de praktische werking van het alcoholslotprogramma en in de effecten van het alcoholslotprogramma op de verkeersveiligheid. Het voorliggende rapport geeft de bevindingen weer van het eerste jaar na de invoering van het alcoholslotprogramma. Dit rapport is bedoeld om een basis te leveren voor de verdere evaluatie en de verschillende betrokken partijen handvatten te geven om de uitvoering van het alcoholslotprogramma en de evaluatie ervan te optimaliseren. Om het doel van de evaluatie te kunnen bereiken worden data en ervaringsinformatie verzameld bij de bij het alcoholslotprogramma betrokken instanties en de deelnemers¹ van het alcoholslotprogramma. De steekproef onder de deelnemers voor het bepalen van hun ervaringen is na het eerste jaar nog te klein om significante uitspraken te kunnen doen. De ervaringen van de deelnemers zijn indicatief.

Betrokken partijen

De volgende instanties zijn bij de uitvoering van het alcoholslotprogramma en de evaluatie betrokken²: het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), Dienst Wegverkeer (RDW), het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak (Raad voor de Rechtspraak (Rvdr), de gerechten en de rechters (inclusief het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht(LOVS))), de politie, gemeenten, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, trainers van het motivatieprogramma, de producent van alcoholsloten en installateurs van alcoholsloten. Informatie over de deelnemers aan het alcoholslotprogramma is verkregen via enquêtes en interviews.

Kerncijfers

In het eerste jaar is het alcoholslotprogramma 4.177 maal opgelegd, hebben 1.496 personen een rijbewijs met een code 103 (code alcoholslot) gekregen. Het merendeel van de deelnemers aan het alcoholslotprogramma is man (87%) en de meeste personen zijn tussen de 18 en 29 jaar oud (43%).

Het verschil tussen het opgelegde aantal en het aantal ingebouwde alcoholsloten is het gevolg van de tijd die de stappen innemen tussen het opleggen van de maat-

¹ Onder deelnemers wordt hier verstaan: deelnemers, niet-deelnemers en uitvallers. Niet-deelnemers zijn betrokkenen die het alcoholslotprogramma opgelegd hebben gekregen en hebben besloten (nog) niet deel te nemen aan het alcoholslotprogramma. Uitvallers van het alcoholslotprogramma zijn betrokkenen die het alcoholslotprogramma opgelegd hebben gekregen, gekozen hebben deel te nemen, reeds gestart zijn met het alcoholslotprogramma, maar waarbij het programma voortijdig is beëindigd (voordat de betrokkenen het alcoholslotprogramma succesvol heeft afgerond).

² Dit betreft de organisaties die informatie aanleveren ten behoeve van de evaluatie. Aan de inhoudelijke uitwerking van de evaluatie hebben ook het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) een bijdrage geleverd.

gel en het daadwerkelijk kunnen rijden met het slot. Gemiddeld duurt dit proces 104 dagen. Daarnaast zit er verschil in het aantal opleggingen en inbouw omdat men ervoor kan kiezen niet deel te nemen aan het alcoholslotprogramma.

Grofweg is bij zo'n tweederde van de overtredingen die daarvoor qua promillage in aanmerking komen het alcoholslotprogramma opgelegd. Dit is iets lager dan vooraf was ingeschat. Daarentegen ligt het percentage daadwerkelijke deelnemers (ten opzichte van het aantal opleggingen) hoger dan van tevoren was ingeschat.

Binnen het aantal van 4.177 personen aan wie het alcoholslotprogramma is opgelegd vallen ook 107 personen die in 2012 door een wijziging in de regeling met het programma konden stoppen. Vanaf 1 oktober 2012 zijn bestuurders van een motorrijtuig van de categorie AM (bromfietscertificaat) en bestuurders die niet in Nederland wonen namelijk uitgesloten van het alcoholslotprogramma.

Deelnemers

De meeste deelnemers aan het alcoholslotprogramma lijken na een korte periode aan het rijden met het alcoholslot te wennen. In het eerste jaar zijn op de groep van de 1.496 deelnemers ongeveer 2% (30 deelnemers) vroegtijdig gestopt met het alcoholslotprogramma, naast de 107 personen die stopten door een wijziging van de regeling. Meestal (40% van de gevallen, overige redenen zijn divers) zijn zij uit het programma gezet als gevolg van hun blaasresultaat. De gewenning blijkt ook uit het aantal ademtesten met een te hoge alcoholwaarde en het aantal geweigerde/genegeerde herhalingsverzoeken dat afneemt bij de deelnemers die het alcoholslot al een langere periode in de auto hebben. Het uitleesregime van het slot laat dat ook zien. Wanneer een deelnemer start met het alcoholslotprogramma wordt een 'zwaar' uitleesregime gehanteerd. Dit betekent dat het slot elke 46 dagen moet worden uitgelezen. Indien de deelnemer zich aan de geldende 'spelregels' houdt kan de deelnemer in een 'licht' regime terecht komen: het uitlezen elke 92 dagen. Deze 'spelregels' betreffen afspraken over het aantal maal dat bij de start van de auto een promillage van meer dan 0,2 mag worden geblazen (waarna de auto overigens niet start). Dit moet afnemen van maximaal 3 tot nul. Al snel komt het grootste deel van de deelnemers in het lichte regime terecht. Na het eerste half jaar zit nog slechts een klein aantal deelnemers in het zware regime.

De deelnemers lijken op basis van de nu verrichte inventarisatie aan te geven dat het slot eenvoudig te bedienen is. Enkele deelnemers geven aan dat het gebruik van het alcoholslot te veel afleidt en daarom onveilig is. Er zijn tot nu toe enkele gevallen van misbruik van het alcoholslot. In totaliteit is 3.423 maal de data uit een slot uitgelezen. Hierbij is 13 maal geconstateerd dat er sprake is van opzettelijke sabotage of misleiding van het slot. De politie heeft bij verkeerscontroles nog nauwelijks overtredingen met alcoholsloten geconstateerd.

De deelnemers lijken tevreden te zijn over het motivatieprogramma dat deel uitmaakt van alcoholslotprogramma. Tijdens het programma krijgt de deelnemer uitleg over het slot, over de vorderingsprocedure en leert de deelnemer onder meer wat de invloed is van alcohol op de rijvaardigheid en de risico's die eraan verbonden zijn. Momenteel wordt eraan gewerkt het motivatieprogramma eerder in de procedure aan te bieden zodat de informatie eerder bij de deelnemer bekend is.

Een belangrijk deel van de deelnemers geeft aan dat zij ondanks de communicatie vanuit de overheid vooraf niet voldoende op de hoogte waren van de invoering van het alcoholslotprogramma, wanneer men aan het programma moet deelnemen en

wat de impact van het programma is. Met name voor beroepschauffeurs van een vrachtauto of autobus heeft het alcoholslotprogramma grote gevolgen. Eenmaal als deelnemer van het alcoholslotprogramma wordt de communicatie binnen de verschillende stappen en met de verschillende partijen als voldoende ervaren. Wel komen uit de evaluatie enkele specifieke verbeterpunten rondom de communicatie tijdens het programma naar voren.

Betrokken instanties

De samenwerking, communicatie en gegevensuitwisseling tussen de betrokken instanties verloopt over het algemeen prima. Wel zijn enkele specifieke aandachtspunten genoemd over de communicatie over wijzigingen en de impact hiervan op elkaars werkprocessen. Ook zijn ervaringen opgedaan die tot verbeteringen in elkaars werkprocessen kunnen leiden.

De invoering van het alcoholslotprogramma heeft een grote impact gehad op de werklust van met name het CBR en het OM. Bij het CBR bleken de vele bezwaar/beroepschriften, de afstemming met de deelnemers en media en de klantenservice richting de deelnemers veel tijd te kosten. De werklust van het OM nam sterk toe vanaf april 2012. Op dat moment werden klaagschriften bij gelijktijdige deelname aan het alcoholslotprogramma gehonoreerd door de raadskamers bij de rechtbanken. Hierdoor is het aantal klaagschriften sterk gestegen. Om de werklust bij het OM en de Rechtspraak te verminderen, is het OM vanaf dat moment gestart om voorafgaand aan de raadkamerbehandelingen klaagschriften en verzoeken om teruggave, na een check op recidive, te filteren op samenloop met het alcoholslotprogramma teneinde het rijbewijs, zo mogelijk en zonder raadkamerbehandeling, door te sturen aan het CBR.

Ook bij de RDW heeft de invoering een vermeerdering van de werklust meegebracht. De RDW heeft 51 erkenningen installateurs verleend. Op twee incidenten na zijn er ten aanzien van deze erkenningen bij de installateurs geen onvolkomenheden geconstateerd. De RDW heeft 137 alcoholsloten steekproefsgewijs gecontroleerd. Op basis van de technische inbouw zijn er geen ingebouwde sloten afgekeurd. Wel was in 13 gevallen de procedure van de inbouw van het slot door de installateur niet volledig juist doorlopen.

Bij de politieregio's heeft de invoering van het alcoholslotprogramma niet geleid tot een verandering in de ervaren werklust. Het opstellen van alcoholgerelateerde mededelingen is door de invoering van het alcoholslotprogramma niet veranderd voor de politie.

Het opleggen van het alcoholslotprogramma is een bestuursrechtelijke maatregel uit de vorderingsprocedure bij het CBR. Daarnaast geeft de WVW1994 aan dat naast deze bestuursrechtelijke maatregel tevens een strafrechtelijke procedure volgt. De invloed die het alcoholslotprogramma heeft gehad op de straftoedeling is verschillend gebleken: bij sommige rechters heeft het alcoholslotprogramma geleid tot strafvermindering (lagere boetes en/of voorwaardelijke in plaats van onvoorwaardelijk rijontzegging) in de strafrechtelijke procedure.

Effecten van het alcoholslotprogramma

Momenteel is er nog geen informatie beschikbaar over de effecten van de invoering van het alcoholslotprogramma op de verkeersveiligheid. De effecten van het alcoholslotprogramma op het gedrag van de deelnemers kunnen op dit punt in de evaluatie ook nog niet worden vastgesteld vanwege een nog beperkte respons op het vragenlijstonderzoek onder de deelnemers. Recidive tijdens en na afloop van het

alcoholslotprogramma (2 jaar) is op dit moment ook nog niet te bepalen. Eind 2014 worden de eerste recidivecijfers van ASP-deelnemers tijdens de looptijd van het alcoholslotprogramma verwacht.

Aanbevelingen uitvoering alcoholslotprogramma

Op basis van de ervaringsinformatie bij betrokken partijen³ zijn aandachtspunten aan het licht gekomen. Onderstaand zijn daarover aanbevelingen voor de uitvoering van het alcoholslotprogramma geformuleerd. Voor deze aandachtspunten hoeft niet het eindrapport van de evaluatie in 2014 afgewacht te worden; deze zaken kunnen direct worden uitgevoerd.

1. Verbeter de communicatie richting de burger over het alcoholslotprogramma. Als het alcoholslotprogramma een grotere bekendheid heeft, kan het een grotere werking hebben op de preventie van alcoholgebruik in het verkeer (actiehouder: Ministerie IenM).
2. Verbeter de communicatie over de procedures in het alcoholslotprogramma naar de deelnemers bij de verschillende contactmomenten en door de verschillende partijen. Het verder afstemmen van de communicatie op de gebruikers maakt de door hen te doorlopen procedures duidelijker (actiehouder: Ministerie IenM neemt het voortouw, acties in overleg met andere betrokken partijen).
3. Optimaliseer de onderlinge afstemming tussen de uitvoerende partijen. Uit deze tussentijdse evaluatie komen enkele specifieke aandachtspunten naar voren. Het betreft enerzijds communicatie over wijzigingen binnen het alcoholslotprogramma en de impact hiervan op elkaars werkprocessen. Anderzijds betreft het ervaringen die zijn opgedaan en tot verbeteringen in elkaars werkprocessen kunnen leiden (actiehouder: Ministerie IenM, CBR, RDW, OM, producent, politie).
4. Onderzoek of en zo ja, hoe de belemmerende factoren veroorzaakt door de samenloop tussen bestuursrecht en strafrecht als gevolg van de introductie van het alcoholslotprogramma, kunnen worden opgelost (actiehouder ministerie IenM, ministerie VenJ en OM).

Aanbevelingen evaluatie alcoholslotprogramma

Het eerste jaar na implementatie leidt tot de volgende aanbevelingen om de evaluatie verder te verbeteren:

1. Verdiep de evaluatie op enkele punten. Deze punten komen al aan bod in de evaluatie, maar verdienen meer aandacht gezien de impact ervan of de onduidelijkheid erover (actiehouder Ministerie IenM, samen met andere betrokken instanties):
 - a. onderzoek de consequenties van het alcoholslotprogramma voor de bezitters van andere rijbewijzen (A, C, D of E) (motor, vrachtwagen, bus en aanhangwagen), vanwege de extra impact die het alcoholslotprogramma heeft op deze groepen.
 - b. meet de bekendheid van het alcoholslotprogramma onder de Nederlandse bevolking. Uit de evaluatie blijkt immers dat het programma bij veel deelnemers van tevoren niet bekend was. Het is dus goed te onderzoeken hoe groot die bekendheid bij de bevolking is.
 - c. Onderzoek de taakbelasting voor het bedienen van het alcoholslot tijdens het rijden uitgebreider en blijf deze ook monitoren bij de meer ervaren deelnemers. Uit de eerste resultaten blijkt dat de

³ Het betreft informatie vanuit de data en statistieken en ervaringen van de uitvoerende partijen.

- meeste deelnemers het gebruik van het slot als gemakkelijk ervaren, maar er zijn in de evaluatie wel enkele aandachtspunten over genoemd.
- d. Monitor de aandachtspunten die uit de eerste interviews met de deelnemers komen. De omvang van de groep bevroegde deelnemers is nog te beperkt om betrouwbare aanbevelingen te kunnen opstellen. De aandachtspunten die de deelnemers noemden, worden daarom gemonitord in het vervolg van de evaluatie: hoe vaak worden ze genoemd?
2. Breid de evaluatie onder de deelnemers aan het alcoholslotprogramma⁴ op bepaalde punten uit. De deelnemers aan het alcoholslotprogramma kunnen vanuit de praktijk input geven over de procedures die worden doorlopen en het gebruik van het slot. Deze informatie is waardevol om te kunnen bepalen of hierin verbeteringen mogelijk zijn. Daarom wordt aanbevolen (actiehouder Ministerie IenM):
- a. bij het vervolg van de evaluatie actie te ondernemen om de groep respondenten te vergroten. Het betreft respondenten onder alle groepen: onderzoek of het mogelijk is om deelnemers, niet-deelnemers en uitvallers voor zowel interviews als vragenlijstonderzoek op een meer actieve wijze te benaderen.
 - b. bij geïnterviewde deelnemers na circa een halfjaar een vervolginterview af te nemen om langdurige ervaringen in beeld te kunnen brengen.

⁴ Betreft deelnemers, niet-deelnemers en uitvallers. Ervaringen van deelnemers, niet-deelnemers en uitvallers worden op basis van enquêtes en interviews in beeld gebracht

1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een inhoudelijke toelichting over de inhoud van het alcoholslotprogramma (ASP) en de evaluatie die wordt uitgevoerd.

Het alcoholslotprogramma

Op 1 december 2011 is het alcoholslotprogramma ingevoerd. Het alcoholslotprogramma is bedoeld voor personen die als bestuurder van een auto, motorfiets, vrachtauto of bus met een te hoog alcoholpromillage aan het verkeer hebben deelgenomen⁵. Deelnemers krijgen een rijbewijs B met code 103 'rijden met een alcoholslot'. Dit betekent dat zij alleen in een personenauto mogen rijden met een alcoholslot. Ook mogen ze een bromfiets of snorfiets besturen. Rijbewijzen voor motor, vrachtwagen of bus zijn tijdens het alcoholslotprogramma ongeldig. Met het alcoholslot en het bijbehorende begeleidingsprogramma wil de overheid het gedrag van zware alcoholovertreders veranderen. Zo moet het aantal (dodelijke) verkeersongelukken waarbij alcohol in het spel is afnemen.

Tijdens het programma, dat ten minste twee jaar duurt, krijgen deelnemers in hun auto een alcoholslot ingebouwd. Het alcoholslot is een startonderbreker. De bestuurder moet voor het starten blazen. Het slot meet vervolgens de hoeveelheid alcohol in de adem en zorgt ervoor dat de auto niet start als de bestuurder te veel alcohol heeft gedronken (meer dan 0,2 promille of 88 µg/l). Tijdens de rit vraagt het apparaat op een aantal willekeurige momenten om een herhaling van de blaastest. Wanneer niet volgens de regels wordt meegewerkt aan het programma dan kan de programmaduur worden verlengd, of verdere deelname aan het programma worden ontzegd.

De deelnemers aan het alcoholslotprogramma moeten binnen 6 maanden na het verkrijgen van het rijbewijs met code 103 een motivatieprogramma van drie dagen volgen. Het doel van het programma is dat deelnemers in groepsessies leren een scheiding te maken tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorrijtuig. Ook krijgen deelnemers zicht op hun persoonlijk alcoholgebruik.

Als de betrokkene niet deelneemt aan het alcoholslotprogramma of het programma voortijdig beëindigt verliest de betrokkene het rijbewijs en mag hij vijf jaar lang (vanaf het moment van het genomen besluit) geen voertuig besturen waarvoor het rijbewijs is vereist (uitgezonderd bromfiets en brommobiel). Na 5 jaar kan met een verklaring van geschiktheid het rijbewijs opnieuw worden aangevraagd. Na een vroegtijdige beëindiging kan men overigens wel weer opnieuw aan het alcoholslotprogramma gaan deelnemen.

⁵ De bestuurders die hun eerste rijbewijs nog geen vijf jaar hebben (beginnend bestuurder), krijgen het alcoholslot opgelegd als zij worden aangehouden met een promillage tussen 1,0 en 1,8 (resp. 435 en 785 µg/l). Ervaren bestuurders (betrokkenen die hun eerste rijbewijs langer dan vijf jaar hebben) krijgen het alcoholslot opgelegd als zij worden aangehouden met een promillage tussen 1,3 en 1,8 (resp. 570 en 785 µg/l). Voor recidivisten zijn de eisen scherper: als tegen de betrokkene binnen een periode van vijf jaar tenminste drie maal proces-verbaal opgemaakt op verdenking van overtreding van artikel 8 WVV1994, lid 2, lid3 of lid 4 waarbij bij één van die verdeningen een adem- of bloedalcoholgehalte is geconstateerd dat hoger is dan 0,5‰ (220 µg/l), respectievelijk bij een beginnend bestuurder hoger dan 0,2‰ (88 µg/l), of waarbij hij ten minste eenmaal heeft geweigerd mee te werken aan een onderzoek.

In de wetwijziging van 1 december 2011 is niet alleen het alcoholslotprogramma geïntroduceerd, maar zijn ook andere wijzigingen aangebracht in de zogeheten vorderingsprocedure. De vorderingsprocedure is gebaseerd op de artikelen 130 - 134a van de WVW 1994. De politie moet bij een vermoeden dat een chauffeur niet beschikt over de vereiste rijvaardigheid of -geschiktheid daarvan zo spoedig mogelijk schriftelijke mededeling doen aan het CBR. Het CBR kan op basis hiervan een viertal educatieve maatregelen opleggen, waaronder deelname aan het alcoholslotprogramma. Andere maatregelen zijn de Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (EMA), Lichte Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (LEMA) en de Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer (EMG). Bij de wetwijziging van 1 december 2011 zijn ook alcoholpromillages die als criterium worden gesteld voor oplegging van het onderzoek en de EMA aangepast en is de LEMA uitgebreid naar ervaren bestuurders (mensen die hun eerste rijbewijs langer dan vijf jaar hebben).

Meer gedetailleerde informatie over het alcoholslotprogramma is te vinden in de brochure 'informatie over het alcoholslotprogramma' van het CBR (zie Bijlage A.1). Deze brochure wordt uitgereikt aan de deelnemers van het alcoholslotprogramma⁶. In bijlage A.2 is een korte uitleg over de vorderingsprocedure opgenomen, inclusief een tabel met de geldende promillages voor de alcoholgerelateerde educatieve maatregelen.

De evaluatie van het alcoholslotprogramma

In de 'Wet van 4 juni 2010 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de aanpassing van de Vorderingsprocedure en de invoering van het alcoholslotprogramma' is de basis gelegd voor het uitvoeren van de evaluatie van het alcoholslotprogramma. In Artikel II staat: "Onze minister zendt binnen drie jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk."

Het doel van de evaluatie voor de evaluatie na 3 jaar na inwerkingtreding van de maatregel luidt als volgt:

- het verkrijgen van inzicht in de uitvoerbaarheid en praktische werking van het alcoholslotprogramma, vooral in de uitvoerbaarheid en eventuele knelpunten in de processen rond het alcoholslotprogramma voor de bij de uitvoering betrokken personen en instanties en de praktische kant van het alcoholslotprogramma voor de deelnemers;
- het verkrijgen van inzicht in de effecten van het alcoholslotprogramma op de verkeersveiligheid.

De volledige evaluatie bestaat uit vier fasen en loopt tot en met halverwege 2019:

- *Fase 1:* opzet onderzoeksmodel evaluatie alcoholslotprogramma (gereed december 2011);
- *Fase 2:* Tussentijdse resultaten en aanbevelingen voor het alcoholslotprogramma (gereed juni 2013);
- *Fase 3:* Evaluatierapport alcoholslotprogramma naar de Tweede Kamer (gereed december 2014);
- *Fase 4:* Eindrapport evaluatie doeltreffendheid en effecten in combinatie met een onderzoek naar recidive van de deelnemers aan het alcoholslotprogramma⁷ (gereed in 2022).

⁶ <http://www.cbr.nl/11018.pp#4118>

⁷ Apart van dit onderzoek wordt een studie uitgevoerd naar de recidive van deelnemers aan het alcoholslotprogramma, de LEMA de EMG en een vergelijkbare groep van niet-deelnemers. De studie wordt uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

In voorliggende rapportage is de uitwerking van fase 2 opgenomen.

Scope van dit rapport

Dit rapport geeft een tussenstand van het evaluatieonderzoek en levert verbeterpunten op voor de uitvoering van zowel het alcoholslotprogramma zelf als de evaluatie ervan. Op verschillende vragen uit de evaluatie is nog geen antwoord te geven omdat er immers nog geen deelnemers zijn die het programma de volledige twee jaar hebben kunnen doorlopen. Dit rapport is dus bedoeld om een basis te leveren voor de evaluatie in 2014 en de verschillende betrokken partijen handvatten te geven om de uitvoering van het alcoholslotprogramma en de evaluatie ervan te optimaliseren.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk is de opzet van het evaluatieonderzoek beschreven. Hierin komt aan de orde welke onderzoeksvragen zijn opgesteld en welke informatiebronnen zijn verzameld om antwoord te geven op deze onderzoeksvragen. In hoofdstuk 3 is er een tussentijds antwoord gegeven op de geformuleerde onderzoeksvragen. Tot slot zijn in hoofdstuk 4 aanbevelingen opgenomen. De bijlagen waar in deze rapportage naar wordt verwezen, zijn opgenomen in een apart bijlagenrapport 'Evaluatie alcoholslotprogramma, Tussentijdse resultaten en aanbevelingen: Bijlagenrapport'.

2 Opzet van de evaluatie

Het onderzoeksmodel

Om inzicht te verkrijgen in de uitvoerbaarheid en de praktische werking van het alcoholslotprogramma en in de effecten van het alcoholslotprogramma op de verkeersveiligheid zijn onderzoeksvragen geformuleerd. Deze zijn uitgewerkt in subvragen die bijdragen aan de beantwoording. Onderstaand is een opsomming opgenomen van de onderzoeksvragen die worden beantwoord met de evaluatie. Deze zijn verdeeld in vier thema's:

I Deelname aan het alcoholslotprogramma

1. Hoe vaak, aan wie, waarom en hoe lang wordt het alcoholslotprogramma opgelegd?
2. Wat zijn de belangrijkste factoren die de keuze(s) tot deelname/uitval hebben beïnvloed?
3. Wat zijn de resultaten/ervaringen met betrekking tot het gebruik van het alcoholslot?
4. Wat zijn de ervaringen met misbruik van het alcoholslot?
5. Wat zijn de ervaringen met de procedures binnen het alcoholslotprogramma?
6. Wat zijn de ervaringen met het motivatieprogramma van het alcoholslotprogramma?
7. Wat zijn de ervaringen met betrekking tot installatie/uitbouw/uitlezen alcoholslot?
8. Hoe is de informatievoorziening tijdens het alcoholslotprogramma ervaren door de deelnemers én de betrokken instanties?

II Ervaringen van de betrokken instanties over het proces

9. Hoe is de samenwerking verlopen tussen de betrokken instanties bij de uitvoering van het alcoholslotprogramma?
10. Welk effect heeft de invoering van het alcoholslotprogramma op de werkzaamheden van het CBR?
11. Welk effect heeft de invoering van het alcoholslotprogramma op de werkzaamheden van de RDW?
12. Welk effect heeft de invoering van het alcoholslotprogramma en andere wijzigingen in de vorderingsprocedure op de werkzaamheden van de politie?
13. Wat zijn de ervaringen van de politie met betrekking tot handhaving op het alcoholslot?
14. Welk effect heeft de invoering van het alcoholslotprogramma op de werkzaamheden van het OM en de Rechtspraak?
15. Wat zijn volgens de betrokken instanties de belangrijkste bevorderende en belemmerende factoren bij de uitvoering van het alcoholslotprogramma?

III Het alcoholslotprogramma en het strafrecht

16. Heeft de samenloop met de recidiveregeling en strafrechtelijke sancties of oplegging van andere maatregelen geleid tot uitvoeringsproblemen?
17. Wat zijn de gevolgen van het alcoholslotprogramma op het strafvorderingsbeleid?

IV Effecten van het alcoholslotprogramma

18. Welke effect(en) heeft het alcoholslotprogramma op de verkeersveiligheid?

19. Welke effect(en) heeft het alcoholslotprogramma op het gedrag van deelnemers?

Het volledige onderzoeksmodel, inclusief alle subonderzoeksvragen is opgenomen in Bijlage B.

Verzamelde gegevens en ervaringsinformatie

Bij de evaluatie van het alcoholslotprogramma zijn alle uitvoerende partijen van het alcoholslotprogramma betrokken. De partijen die een bijdrage hebben geleverd aan de evaluatie zijn⁸: het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), Dienst Wegverkeer (RDW), het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak (Raad voor de Rechtspraak (Rvdr), de gerechten en de rechters (inclusief het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht(LOVS))), de politie, gemeenten, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, trainers van het motivatieprogramma, de producent van alcoholsloten en installateurs van alcoholsloten. De verantwoordelijkheden en taken per partij ten aanzien van het alcoholslotprogramma zijn opgenomen in Bijlage C.

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn gegevens en ervaringsinformatie op verschillende wijze verzameld:

A. data & statistieken: registratiedata die periodiek door betrokken partijen het CBR, de RDW, het OM en de Rvdr zijn aangeleverd. Elke periode heeft een lengte van drie maanden:

- *periode 1*: 1 december 2011 t/m 29 februari 2012;
- *periode 2*: 1 maart 2012 t/m 31 mei 2012;
- *periode 3*: 1 juni 2012 t/m 31 augustus 2012;
- *periode 4*: 1 september 2012 t/m 30 november 2012.

B. ervaringsinformatie van uitvoerende partijen: gegevens die via interviews met medewerkers van het CBR, de RDW, het OM, trainers van het motivatieprogramma, installateurs van alcoholsloten, de producent van het alcoholslot en vier politieregio's zijn verkregen. De interviews zijn circa 10 tot 12 maanden na invoering van het alcoholslotprogramma afgenomen. In totaal zijn er per betrokken instantie twee interviews afgenomen, waarbij per interview 1 of 2 personen aanwezig waren. De vier politieregio's zijn gekozen op basis van het hoogste percentage EMG-deelnemers, het hoogste percentage stevige drinkers, het aantal overtredders (hoge en lage aantal overtredders in een regio) en een evenwichtige noord/oost/zuid/west verdeling over Nederland.

Ervaringen van rechters en verschillende gemeenten zijn schriftelijk verzameld middels voorafgaand opgestelde vragen. In totaal hebben circa 35 rechters (van 10 rechtbanken) hun ervaringen gedeeld met betrekking tot het alcoholslotprogramma. Van gemeenten zijn er in totaal drie reacties binnengekomen.⁹

⁸ Dit betreft de organisaties die informatie aanleveren ten behoeve van de evaluatie. Aan de inhoudelijke uitwerking van de evaluatie hebben ook het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) een bijdrage geleverd.

⁹ Via het Landelijk Overleg van Voorzitters van Strafsectoren en rechtbanken zijn alle 19 rechtbanken schriftelijk benaderd. Via de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken zijn de acht gemeenten benaderd met op dat moment de meeste deelnemers aan het alcoholslotprogramma.

C. ervaringsinformatie van deelnemers, niet-deelnemers en uitvallers¹⁰ van het alcoholslotprogramma: gegevens die zijn verkregen via interviews, een vragenlijstonderzoek en burgerbrieven (die bij het Ministerie van Infrastructuur & Milieu zijn binnengekomen met betrekking tot het alcoholslotprogramma). In totaal zijn er 7 deelnemers en 3 niet-deelnemers geïnterviewd. Via het vragenlijstonderzoek zijn er 32 ingevulde enquêtes retour ontvangen (tot en met half februari 2013) die gebruikt zijn voor dit document. Van de 32 waren 29 respondenten deelnemers en 3 niet-deelnemers. In de periode tot en met december 2012 zijn er 33 burgerbrieven aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gericht en meegenomen als input voor dit rapport. Deze hoeveelheid burgerbrieven is niet uitzonderlijk meer of minder ten opzichte van burgerbrieven die binnenkomen in relatie tot andere onderwerpen.

Betrouwbaarheid vragenlijstonderzoek

De mate van betrouwbaarheid van een onderzoek wordt uitgedrukt in een betrouwbaarheidspercentage (de mate van onzekerheid die wordt geaccepteerd). Een hoger betrouwbaarheidsniveau vereist een grotere steekproefomvang. Ook een kleine foutmarge vereist een grotere steekproefomvang. Op basis van de gekozen betrouwbaarheid, foutmarge en populatie kan de steekproefgrootte bepaald worden.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de benodigde steekproefgrootte voor het behalen van respectievelijk 90%, 95% en 99% betrouwbaarheid, bij een foutmarge van 5% en 10%. Hierbij is uitgegaan uit van 4.177 als populatie (=aantal opleggingen van het alcoholslotprogramma tot en met november 2012).

Betrouwbaarheid	Steekproefgrootte	
	populatie=4.177 foutmarge=5%	populatie=4.177 foutmarge=10%
90%	254	67
95%	352	94
99%	572	159

Tabel 2-1: benodigde respondenten vragenlijstonderzoek

Bij de uitvoering van een (vragenlijst)onderzoek dienen de resultaten de werkelijke situatie zo dicht mogelijk te benaderen. Met een aantal van 32 ingevulde enquêtes geeft het vragenlijstonderzoek geen betrouwbare weergave van de werkelijkheid. De resultaten volgend uit dit vragenlijstonderzoek worden in dit rapport wel genoemd. Ze worden gebruikt om een eerste beeld te krijgen van het alcoholslotprogramma en de eventuele verbetermogelijkheden daarin.

¹⁰ Niet-deelnemers zijn betrokkenen die het alcoholslotprogramma opgelegd hebben gekregen en hebben besloten (nog) niet deel te nemen aan het alcoholslotprogramma. Uitvallers van het alcoholslotprogramma zijn betrokkenen die het alcoholslotprogramma opgelegd hebben gekregen, gekozen hebben deel te nemen, reeds gestart zijn met het alcoholslotprogramma, maar waarbij het programma voortijdig is beëindigd (voordat de betrokkene het alcoholslotprogramma succesvol is afgerond).

3 Resultaten per onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk zijn de tussentijdse resultaten weergegeven van de evaluatie van het alcoholslotprogramma (fase 2). Hierbij is een eerste antwoord gegeven op de hoofdonderzoeksvragen. De beantwoording van de subonderzoeksvragen is opgenomen in Bijlage D.

Voorafgaand aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen is in de eerste paragraaf een beeld geschetst van het aantal maatregelen vanuit de vorderingsprocedure voor en na invoering van het alcoholslotprogramma. Hierbij is het aantal maal dat het alcoholslotprogramma, LEMA, EMA en onderzoeken zijn opgelegd in beeld gebracht. Deze zijn afgezet tegen het aantal alcoholgerelateerde processen-verbaal dat is opgemaakt.

3.1 Mededelingen voor en na invoering van het alcoholslotprogramma

Vóór de invoering van het alcoholslotprogramma kon het CBR op grond van de door de politie aan het CBR uitgebrachte mededeling en de geconstateerde feiten een betrokkene een educatieve maatregel opleggen (LEMA of EMA). Naast de educatieve maatregelen kan het CBR een betrokkene ook naar een onderzoek sturen. Het doel van dit onderzoek is om de geschiktheid van een rijbewijshouder te beoordelen. Dit is nodig als er twijfel bestaat over deze geschiktheid. Per december 2011 is de doelgroep van de EMA ingeperkt door de invoering van het alcoholslotprogramma en de daarmee gepaard gaande wijzigingen van de instroomcriteria. Voor de LEMA geldt dat de doelgroep is uitgebreid omdat deze ook kan worden opgelegd aan ervaren bestuurders. Meer informatie hierover is opgenomen in de bijlagen A.2 en A.3. Om deze reden is ook het aantal EMA en LEMA deelnemers in beeld gebracht.

In tabel 3-1 zijn de aantallen mededelingen voor invoering van het alcoholslotprogramma weergegeven. De aantallen mededelingen in het eerste jaar na invoering van het alcoholslotprogramma (1 december 2011 tot en met 30 november 2012) zijn weergegeven in tabel 3-2.

Mededelingen VOOR invoering Alcoholslotprogramma						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (tm nov '11)
LEMA	-	-	157	775	830	764
EMA	9.321	8.921	10.825	8.198	7.315	7.068
onderzoek	5.146	4.996	5.533	4.598	4.399	4.206
Totaal	14.467	13.917	16.515	13.571	12.544	12.038

Tabel 3-1: mededelingen LEMA, EMA en onderzoek voor invoering van het alcoholslotprogramma

Mededelingen NA invoering Alcoholslotprogramma	dec '11 t/m feb '12	mrt '12 t/m mei '12	jun '12 t/m aug '12	sept '12 t/m nov '12	TOTAAL dec '11 t/m nov '12
LEMA	425	825	774	759	2.783
EMA	1.360	1.558	1.329	1.720	5.967
Alcoholslotprogramma	889	1.174	1.174	940	4.177
onderzoek	1.023	1.174	833	800	3.830
Totaal	3.697	4.731	4.110	4.219	16.757

Tabel 3-2: mededelingen LEMA, EMA en onderzoek na invoering van het alcoholslotprogramma

Uit tabel 3-2 is te lezen dat in het eerste jaar van het alcoholslotprogramma de maatregel 4.177 maal is opgelegd. Dat de EMA na invoering van het alcoholslotprogramma deels is vervangen door het alcoholslotprogramma is terug te zien in de afname van het aantal EMA's na invoering.

Het aantal mededelingen in tabel 3-2 over de periode december 2011 - september 2012 is inclusief betrokkenen in de AM-categorie (bromfietscertificaat) en betrokkenen die woonachtig zijn in het buitenland. Per 1 oktober 2012 zijn deze betrokkenen (in totaal 107 personen) uitgesloten voor het alcoholslotprogramma middels een wijziging in de regeling van het alcoholslotprogramma. In de vierde periode (september 2012 - november 2012) is dan een daling te zien van het aantal mededelingen voor het alcoholslotprogramma. Dit zal deels het gevolg zijn van het niet meer instromen van de AM categorie.

Een verklaring voor de aanzienlijke stijging in het aantal LEMA's vanaf december 2011 is dat ervaren bestuurders sinds december 2011 ook een LEMA opgelegd kunnen krijgen. Eerder kon dat alleen bij beginnend bestuurders,

Er is een daling te zien van het aantal onderzoeken. Een verklaring voor deze daling is de invoering van het alcoholslotprogramma: beginnend bestuurders met een promillage tussen 1,3 en 1,8 kregen eerst een onderzoek opgelegd, nu een alcoholslot. Deze reductie van het aantal onderzoeken is echter minder dan verwacht. Een mogelijke verklaring ligt in gewijzigde contra-indicaties: bij bijvoorbeeld een weigering van een blaastest gaat men niet meer naar een onderzoek maar naar het ASP.

In het totaal aantal mededelingen EMA en alcoholslotprogramma na invoering van het alcoholslotprogramma (circa 10.000) ten opzichte van de EMA voor de invoering van het alcoholslotprogramma (circa 7.000) is een toename te zien. Een verklaring hiervoor is dat ervaren bestuurders met een promillage tussen 1,0 en 1,3 sinds december 2011 de EMA opgelegd krijgen. Daarvoor kreeg deze groep geen bestuursrechtelijke maatregel opgelegd – dat gebeurde vanaf 1,3 promille.

De mededelingen kunnen ook vergeleken worden met de processen-verbalen die zijn opgemaakt. In onderstaande tabellen is het aantal overtredders dat is geregistreerd bij het Openbaar Ministerie (met onderscheid naar beginnend en ervaren bestuurder en de verschillende categorieën promillages) weergegeven. Geel gearceerd en cursief zijn de overtredders die voor het alcoholslotprogramma in aanmerking komen. Bromfietzers zijn vanaf december 2011 niet meegenomen in de tabellen. De cijfers in de tabellen betreffen potentiële ASP-deelnemers; omdat vanaf 1 oktober 2012, met terugwerkende kracht tot 1 december 2011, de bromfietzers geacht worden niet aan ASP te kunnen deelnemen zijn zij niet verwerkt in deze cijfers.

Aantal overtredders - beginnend bestuurder					
	dec '11 t/m feb '12	mrt '12 t/m mei '12	jun '12 t/m aug '12	sept '12 t/m nov '12	TOTAAL
0,54 - 0,80‰	598	613	639	608	2.458
0,81 - 1,00‰	478	497	509	465	1.949
1,01 - 1,15‰	187	174	200	152	713
1,16 - 1,30‰	190	140	146	118	594
1,31 - 1,80‰	266	256	312	226	1.060
> 1,80‰	67	99	94	77	337
Totaal	1.786	1.779	1.900	1.646	7.111

Tabel 3-3: aantal overtredders - beginnend bestuurder

Aantal overtredders - ervaren bestuurder					
	dec '11 t/m feb '12	mrt '12 t/m mei '12	jun '12 t/m aug '12	sept '12 t/m nov '12	TOTAAL
0,54 - 0,80‰	2001	2177	2066	1964	8.208
0,81 - 1,00‰	1147	1137	1151	1115	4.550
1,01 - 1,15‰	667	671	738	699	2.775
1,16 - 1,30‰	597	577	708	573	2.455
1,31 - 1,80‰	1044	959	1075	1115	4.193
> 1,80‰	427	477	509	472	1.885
Totaal	5.883	5.998	6.247	5.938	24.066

Tabel 3-4: aantal overtredders - ervaren bestuurder

In totaal zijn in de periode december 2011 t/m november 2012 6.560 proces verbaalen opgemaakt die qua promillages in aanmerking komen voor het alcoholslotprogramma. Bij de beantwoording van vraag 1 in paragraaf 3.2 is ook aandacht voor het verschil tussen het aantal processen-verbaal dat qua promillages in aanmerking komt voor het alcoholslotprogramma en het aantal daadwerkelijke opleggingen.

In de opvolgende paragrafen wordt verder ingegaan op de beantwoording van de onderzoeksvragen.

3.2 Deelname aan het alcoholslotprogramma

Deelnemers van het alcoholslotprogramma

Onderzoeksvraag 1: Hoe vaak, aan wie, waarom en hoe lang wordt het alcoholslotprogramma opgelegd?

Uit de data en statistieken van het CBR blijkt dat 1 jaar na invoering van het alcoholslotprogramma de maatregel 4.177 keer is opgelegd. Het merendeel van de betrokkenen is man (87%). De meeste personen hebben een leeftijd tussen de 18 en 29 jaar (43%). In 97% van de gevallen is het alcoholslotprogramma opgelegd in het kader van de vorderingsprocedure¹¹ en 3% via instroom na het geschiktheidsonderzoek¹².

Eind november 2012 hadden in totaal 1.496 betrokkenen een rijbewijs code 103. Dat is circa 40% van de personen die het alcoholslotprogramma opgelegd hebben gekregen. De overige 60% zijn betrokkenen die nog in het voorproces zitten van het alcoholslotprogramma (betalingen voor besluiten van het CBR zijn nog niet rond, deelname aan het motivatieprogramma is nog niet aangevraagd, het alcoholslot is nog niet ingebouwd, het rijbewijs met code 103 is nog worden aangevraagd, e.d.) of betrokkenen die gekozen hebben niet deel te nemen aan het alcoholslotprogramma.

Na oplegging van de maatregel duurt het gemiddeld 104 dagen voordat een betrokkene daadwerkelijk rond rijdt met een alcoholslot. Dat heeft te maken met de verschillende zaken die geregeld moeten worden, zoals betalingen, inbouw van een slot en aanvragen van een nieuw rijbewijs, maar ook de wachttijd in verband met de raadkamerbeslissing op een verzoek om teruggave van het in het strafrecht ingevorderde of ingehouden rijbewijs, of de wachttijd op uitspraak van het bezwaar of beroep dat is ingediend tegen de beslissing van het CBR.

Ter voorbereiding op de invoering van het alcoholslotprogramma heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu in 2011 een onderzoek laten uitvoeren naar het aantal potentiële deelnemers voor de maatregelen alcoholslotprogramma, onderzoek alcohol, EMA en LEMA vanaf de invoering van het alcoholslotprogramma (AEF, 2011¹³). Naar aanleiding van dat rapport werkte het CBR met een instroomverwachting van een gelijkblijvende mededelingenstroom (70% van het aantal processen - verbaal wordt omgezet in een mededeling) waarvan 20% daadwerkelijk aan het alcoholslotprogramma deelneemt. Hierbij werd rekening gehouden met een deel van de overtredders dat niet start met de opgelegde maatregel, met een deel dat tijdens de maatregel uitvalt en met een deel van de deelnemers waarvan het programma wordt verlengd. Dat leidde tot de volgende verwachte jaarlijkse deelnemersaantal-

¹¹ De vorderingsprocedure is een verkeersveiligheidsmaatregel die wordt uitgevoerd door de divisie Rijgeschiktheid van het CBR. De procedure is gebaseerd op de artikelen 130 - 134A van de Wegenverkeerswet 1994. Zie voor meer informatie bijlage A.2.

¹² Na uitvoering van het geschiktheidsonderzoek, om de geschiktheid van een rijbewijs houder te beoordelen, is de betrokkene in deze gevallen geschikt bevonden, maar is hem/haar wel het alcoholslotprogramma opgelegd. Zie voor meer informatie bijlage A.1.

¹³ Rapportage Anderson EIFFERS Felix: "Alcoholovertredingen en maatregelen - ontwikkeling van een prognose voor de instroom in alcoholmaatregelen CBR", 7 februari 2011. Zie link: <http://swov.m17.mailplus.nl/archief/mailling-26583.html> Dit rapport maakt onderscheid naar 3 scenario's ten aanzien van het percentage mededelingswaardige delicten dat aan het CBR wordt gemeld:

- a. Scenario 1: 70% (mededelingenstroom blijft gelijk);
- b. Scenario 2: 85% (mededelingenstroom verbeterd);
- c. Scenario 3: 100% (optimalisatie mededelingenstroom).

Binnen een scenario maakt het AEF-rapport onderscheid naar 3 varianten ten aanzien van het percentage daadwerkelijk gestarte maatregel ten opzichte van het aantal opgelegde maatregelen:

1. Variant laag (10% neemt daadwerkelijk deel);
2. Variant midden: (20% neemt daadwerkelijk deel);
3. Variant hoog (30% neemt daadwerkelijk deel).

len ten opzichte van de daadwerkelijke opleggingen van het alcoholslotprogramma en daadwerkelijke deelnamen aan het alcoholslotprogramma in de eerste jaar na invoering van de maatregel.

	Aantal potentiële deelnemers ASP	Besluiten ASP		Daadwerkelijke deelnemers	
		Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Verwacht per jaar	12.000	8.250	70 %	1.650	20 %
Daadwerkelijk, 1-12-11 t/m 30-11-12	6.560	4.177	64%	1.496	36%

Tabel 3-5 verwachte en daadwerkelijke jaarlijkse deelnemersaantallen en -percentages van het alcoholslotprogramma

In totaal zijn in de periode december 2011 t/m november 2012 6.560 proces verbaalen opgemaakt die qua promillages in aanmerking komen voor het alcoholslotprogramma (zie tabel 3-3 en 3-4 in paragraaf 3.1). Dat is fors lager dan het in het onderzoek geschatte aantal van 12.000 per jaar. Verder is in de tabel te zien dat er in deze periode 4.177 besluiten ASP zijn opgelegd. De vergelijking is niet helemaal één op één te maken¹⁴, maar grofweg betekent dit dat zo'n tweederde van de overtredingen die daarvoor qua promillage in aanmerking komen het alcoholslotprogramma krijgt opgelegd (4.177 van de 6.560 personen). Dat is iets lager dan de 70% die van tevoren werd geschat. Eén van de verklaringen voor het lager aantal overtredingen dan verwacht, is dat er de eerste vijf jaar na invoering van de wet nog geen recidivisten zijn die aan het ASP deelnemen. In de schatting van 12.000 was daar wel rekening mee gehouden.

Vervolgens is de vraag hoeveel van deze opleggingen daadwerkelijk tot deelname aan het alcoholslotprogramma leiden. In de periode december 2011 t/m november 2012 zijn er 1.496 personen (36% van het aantal besluiten) die in bezit zijn van een rijbewijs met code 103, en dus als daadwerkelijke deelnemers gezien kunnen worden. Het aantal besluiten ligt dus absoluut gezien iets lager dan de verwachte 1.650 per jaar, maar het percentage daadwerkelijke deelnemers ten opzichte van het aantal besluiten is hoger dan van tevoren was ingeschat. Overigens kan het percentage daadwerkelijke deelnemers in de toekomst groeien doordat mensen alsnog besluiten aan het alcoholslotprogramma deel te nemen.

Vanaf 1 december 2011 tot en met 30 november 2012 zijn er 4.671 geschiktheidsonderzoeken opgelegd. In dezelfde periode zijn er 2.590 dossiers ongeschikt bevonden en 820 geschikt. In de overige gevallen is niet meegewerkt aan het onderzoek, is men niet verschenen of is de status onbekend (zie ook bijlage D.1. onder vraag 1.9). Het aantal deelnemers van het alcoholslotprogramma dat in deze periode is ingestroomd via het geschiktheidsonderzoek is in totaal 134. Dit betekent dat circa 16% van de geschikt bevonden betrokkenen uit het geschiktheidsonderzoek alsnog instroomt in het alcoholslotprogramma.

¹⁴ Er zit bijvoorbeeld vertraging in het opmaken van mededelingen.

Beweegredenen voor wel/geen deelname aan het alcoholslotprogramma

Onderzoeksvraag 2: Wat zijn de belangrijkste factoren die de keuze(s) tot deelname/uitval hebben beïnvloed?

In de enquête en gehouden interviews (met deelnemers en medewerkers van het CBR) is gevraagd naar de beweegredenen van betrokkenen om deel te nemen of juist (nog) niet deel te nemen aan het alcoholslotprogramma. De meest gegeven redenen om deel te nemen zijn:

- om het rijbewijs te kunnen behouden, omdat dit benodigd is voor het werk;
- om automobiel te kunnen blijven;
- vanwege het feit dat de maatregel is opgelegd.

Er zijn ook betrokkenen die hebben gekozen (nog) niet deel te nemen aan het alcoholslotprogramma. De meeste voorkomende redenen hiervoor waren:

- de hoge kosten die het alcoholslotprogramma met zich meebrengt;
- de betrokkene is nog in afwachting van de uitkomst van de strafrechtelijke procedure¹⁵ of de uitkomst van het bezwaar of beroep tegen het besluit van het CBR dat is ingediend;
- de betrokkene heeft geen eigen auto;
- de betrokkene heeft gekozen voor een ander vervoermiddel.

In het eerste jaar van het programma zijn er 137 deelnemers vroegtijdig gestopt met het alcoholslotprogramma. Het gros van deze uitval is het gevolg geweest van de wijziging in de regeling van het alcoholslotprogramma per 1 oktober 2012. Deelnemers in de AM-categorie (bromfietscertificaat) werden vanaf dat moment uitgesloten voor het alcoholslotprogramma. Bij hen werd het alcoholslotprogramma beëindigd en zij kregen een herzien besluit EMA opgelegd. Deelnemers die woonachtig zijn in het buitenland werden vanaf dat moment ook uitgesloten van het alcoholslotprogramma. Ook bij hen werd het alcoholslotprogramma beëindigd. Zij kregen daarentegen een onderzoek naar geschiktheid opgelegd. In totaal valt 78% van de uitvallers onder deze groep waaraan de wijziging in de regeling ten grondslag ligt.

Afgezien van deze twee groepen, zijn in totaal 30 deelnemers vroegtijdig gestopt met het alcoholslotprogramma. De meeste van deze uitvallers (40%) zijn uit het alcoholslotprogramma gezet vanwege hun blaasresultaat. Dat kan zowel een te hoog geblazen promillage tijdens de starttest als tijdens hertesten zijn. De nu beschikbare gegevens laten zien dat de uitvallers gemiddeld 2,5 a 3 maanden met het slot hebben gereden. In bijlage D.2 bij vraag 2.3 is een tabel te zien met alle redenen van vroegtijdig stoppen met het programma. Vijf jaar na het genomen besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs en het opleggen van het alcoholslotprogramma kunnen deze uitvallers het rijbewijs opnieuw aanvragen. In de tussentijd kan men de ongeldigverklaring van het rijbewijs opheffen door weer mee te doen aan het alcoholslotprogramma.

¹⁵ Tijdens de strafrechtelijke procedure kan een onvoorwaardelijke rijontzegging worden opgelegd. Dit zou betekenen dat deelname aan het alcoholslotprogramma na oplegging van de rijontzegging niet mogelijk is. Het alcoholslotprogramma dient na de rijontzegging dan opnieuw worden gestart.

Gebruik van het alcoholslot

Onderzoeksvraag 3: Wat zijn de resultaten/ervaringen met betrekking tot het gebruik van het alcoholslot?

In het eerste jaar blijkt dat 56% van de auto's met een alcoholslot op naam van de deelnemers staat en 44% op naam van een derde.

Uit de enquête en de interviews met deelnemers komt het eerste beeld dat deelnemers het gebruik van het alcoholslot als gemakkelijk ervaren. Alle deelnemers die zijn geïnterviewd (7 deelnemers) en/of het vragenlijstonderzoek hebben ingevuld (29 respondenten) hebben aangegeven de hertest uit te voeren tijdens het rijden (dus niet stilstaand). Ook vinden de meeste deelnemers dat ze genoeg tijd hebben voor de hertest. Voor de meeste deelnemers was het gebruik van het alcoholslot en het signaal dat het alcoholslot afgeeft in het begin even wennen, maar men raakte na enige tijd eraan gewend. Enkele deelnemers geven aan dat het gebruik van het alcoholslot te veel afleidt en daarom onveilig is. Het alcoholslot wordt door hen ervaren als een afleiding in het verkeer en belemmering voor de rijvaardigheid. Dit wordt ook door 3 van de 33 schrijvers van brieven aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu genoemd.

Uit de enquête is gebleken dat 11 van de 29 respondenten af en toe tot regelmatig storingen hebben ondervonden bij gebruik van het alcoholslot. Een aantal voorkomende storingen waren:

- Het slot vroeg iedere keer om te blazen terwijl dat al gebeurd was;
- Door een installatiefout gaf het slot telkens onnodige foutmeldingen;
- Het slot wilde niet opwarmen;
- De tekst op de display was onleesbaar.

Deelnemers ervaren dat het gebruik van mondwater of soortgelijke producten (in de ochtend of na een bezoek bij de tandarts) invloed heeft op het blaasresultaat van het alcoholslot¹⁶. Dit wordt door deelnemers als vervelend ervaren. Daarnaast hebben enkele deelnemers de psychische gesteldheid aangekaart die een rol speelt bij het gebruik van het alcoholslot. Tijdens het blazen speelt de angst om verkeerd te blazen (zonder het nuttigen van alcohol) en de gevolgen (kwijtraken van het rijbewijs) die eraan verbonden zijn wanneer er vier of meer foutieve hertesten zijn geregistreerd.

Van de 29 respondenten geven 14 personen aan hun auto met het alcoholslot laten gebruiken door derden. In enkele gevallen is aangegeven dat dit problemen oplevert vanuit fysieke redenen of psychische belasting.

Misbruik van het alcoholslot

Onderzoeksvraag 4: Wat zijn de ervaringen met betrekking tot misbruik van het alcoholslot?

Misbruik van het alcoholslot wordt door installateurs geconstateerd tijdens (periodieke) bezoeken van de deelnemers aan uitleesstations. In totaal is 3.423 maal de data uit een slot uitgelezen. Misbruik betreft opzettelijke sabotage of misleiding van het slot, maar ook onregelmatigheden die niet voldoen aan de eisen die zijn gesteld bij de inbouw van het alcoholslot. In het laatste geval is er niet per definitie opzet in het spel.

¹⁶ Indien er binnen een paar minuten na gebruik van mondwater geblazen wordt, kan dit volgens wetenschappelijk onderzoek inderdaad effect hebben op de uitslag van de ademtester. Het effect hangt wel af van het percentage alcohol in het mondwater (Modell et al, JAMA December 22/29 1993 vol 270 No.24, Breath Alcohol Values Following Mouthwash Use).

Eventuele onregelmatigheden met betrekking tot bedrading, behuizing, aansluitpunten, software of verzegeling worden door de installateurs gemeld bij de RDW. In dat geval vindt er in alle gevallen een controle plaats van de RDW waarbij er een steekproefcontroleur van de RDW ter plaatse komt voor controle van de melding. Installateurs hebben 23 keer een onregelmatigheid bij de RDW gemeld. In onderstaande tabel zijn de soorten onregelmatigheden weergegeven:

Onregelmatigheid	Aantal
Niet mogelijk slot uit te lezen	10
Manipulatie software	4
Onregelmatigheid in verzegeling	7
Bedrading niet geïsoleerd	1
Aansluitpunten niet ingebouwd volgens voorschriften	1
Totaal	23

Tabel 3-6: geconstateerde onregelmatigheden

De onregelmatigheid "niet mogelijk het slot uit te lezen" heeft betrekking op incidenten in de dataketen. De oorzaak ligt hier niet bij de deelnemer¹⁷. De overige redenen zijn wel direct te herleiden naar de deelnemer. Van de 23 onregelmatigheden zijn er dus 13 waarbij sprake is van opzettelijke sabotage of misleiding van het slot.

Naast eventuele technische onregelmatigheden komt het voor dat deelnemers in overtreding zijn door:

- rijden in een motorrijtuig dat niet voorzien is van een alcoholslot;
- rijden in een motorrijtuig dat niet voorzien is van een werkend alcoholslot;
- rijden in een motorrijtuig met een alcoholslot waarvan het kenteken niet aan de persoon is gekoppeld;
- blazen in het alcoholslot door een ander dan de bestuurder;
- niet mee te werken door het alcoholslot of de daarvan deel uitmakende ademalcoholtester niet te tonen of een blaastest op het in het motorrijtuig aanwezige alcoholslot niet uit te voeren.

Dergelijke gevallen zijn nauwelijks voorgekomen. In het afgelopen jaar is het één maal gebeurd dat de deelnemer niet wilde meewerken aan een blaastest en zijn gevallen van rijden in een motorrijtuig met een niet-werkend alcoholslot nog niet geconstateerd. Hierbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat dit mogelijk verband houdt met de relatief lage pakkans op deze overtredingen. Men moet namelijk in een reguliere controle terecht komen. Het OM en de politie willen niet actief ASP-deelnemers opsporen, omdat de uitleesmomenten door het CBR in het bestuursrechtelijke traject moeten waarborgen dat deze deelnemers drinken en rijden leren scheiden. Dit rechtvaardigt geen aandachtspunt vanuit strafrechtelijke handhaving bovenop de wijze van toezicht door het CBR. De feitelijke controlekans op deelnemers van het alcoholslotprogramma is zeer beperkt: er zijn circa 1.500 deelnemers op een totaal van 6 miljoen personenauto's in Nederland.

¹⁷ manipulatie software heeft te maken met verstoring in het opgeslagen bestand in het alcoholslot. Dit is na analyse veroorzaakt door zeer frequente spanningsonderbrekingen en/of zwakke accu's. Indirect wel te herleiden naar de deelnemer maar niet direct als sabotage aan te merken.

Procedures van het alcoholslot

Onderzoeksvraag 5: Wat zijn de ervaringen met de procedures binnen het alcoholslotprogramma?

Onder contra-indicaties¹⁸ worden situaties verstaan waarbij een betrokkene niet in aanmerking komt voor het alcoholslotprogramma. In de periode van de evaluatie zijn deze contra-indicaties (nog) niet voorgekomen, indien de overtredingen begaan door een bestuurder van een motorrijtuig van de categorie AM en overtredingen door bestuurders die niet woonachtig zijn in Nederland buiten beschouwing worden gelaten. Na 1 oktober 2012 zijn deze twee groepen bestuurders namelijk uitgesloten van het alcoholslotprogramma door wijziging in de regeling (zie ook het antwoord op vraag 2). Er is 1 lopende zaak waarbij gekeken wordt naar de medische conditie van de deelnemer om te bepalen of deze persoon in staat is om het slot veilig te kunnen gebruiken.

De duur van het alcoholslotprogramma wordt door de zeven geïnterviewde deelnemers ervaren als lang. De deelnemers merken op dat het alcoholslotprogramma een juiste correctieve maatregel kan zijn voor recidivisten, maar te zwaar en te lang is voor deelnemers die voor de eerste keer in overtreding zijn geweest.¹⁹

Het betalen van de facturen is over het geheel goed verlopen. Enkele aandachtspunten die enkele geïnterviewde en geënquêteerde deelnemers hebben ervaren:

- Het betalingskenmerk dat is opgenomen in de brief van het CBR werd vaak door deelnemers gezien als acceptatienummer, wat problemen veroorzaakte in de afhandeling van de betalingen. Dit is inmiddels opgelost bij het CBR.
- De kosten zijn hoog. Een aantal vraagt om een betalingsregeling.

Binnen de procedures van het alcoholslotprogramma geldt dat deelnemers alleen in motorrijtuigen van de categorie B (personenauto) die zijn voorzien van een alcoholslot en op motorrijtuigen van de categorie AM (bromfiets) mogen rijden. Indien betrokkenen in bezit zijn van andere rijbewijscategorieën mag ook niet worden gereden in een motorrijtuig van deze rijbewijscategorieën. Hierdoor is gebleken dat vrachtwagenchauffeurs en buschauffeurs die het alcoholslotprogramma opgelegd hebben gekregen hun beroep niet meer kunnen uitoefenen. Gezien deze impact is met name voor de groep vrachtwagenchauffeurs en buschauffeurs informatie belangrijk over de gevolgen van het opgelegd krijgen van het alcoholslotprogramma. Uit de burgerbrieven die zijn binnengekomen bij het Ministerie van IenM is tweemaal (van de 33) concreet benoemd dat de werknemer niet instemt met de inbouw

¹⁸ Betrokkene komt niet in aanmerking voor het alcoholslotprogramma indien:

A. hij de afgelopen vijf jaar aan het alcoholslotprogramma heeft deelgenomen, tenzij de doorverwijzing naar het alcoholslotprogramma plaatsvindt op basis van de uitslag van het ingevolge artikel 23, eerste lid, opgelegde onderzoek;

B. hij zich de afgelopen vijf jaar heeft moeten onderwerpen aan een onderzoek naar de geschiktheid, tenzij de doorverwijzing naar het alcoholslotprogramma plaatsvindt op basis van de uitslag van het ingevolge artikel 23, eerste lid, opgelegde onderzoek;

C. hij naar het oordeel van een medisch deskundige lijdt aan een ernstige psychiatrische stoornis of dementie, dan wel aan een langdurige lichamelijke stoornis die deelname onmogelijk maakt;

D. dat het bij de politie bekend is dat hij regelmatig drogerende stoffen, anders dan alcohol, gebruikt;

E. hij uitsluitend de beschikking had over een rijbewijs voor de categorie A, het rijbewijs voor de categorie AM niet meegerekend;

F. hij beschikt over een door het daartoe bevoegde gezag in Nederland afgegeven rijbewijs, maar op het moment van het nemen van het besluit, bedoeld in artikel 131, eerste lid, onderdeel b, van de wet niet in Nederland woonachtig is;

G. de overtreding waarop de mededeling is gebaseerd, is begaan als bestuurder van een motorrijtuig van de categorie AM.

Opmerking: F en G zijn toegevoegd op 1 oktober 2012.

¹⁹ Eventuele officiële recidive van deze deelnemers is niet tijdens de interviews aan de orde gekomen. Van de 7 deelnemers heeft 1 deelnemer aangegeven vaker onder invloed te hebben gereden. De overige geïnterviewde deelnemers gaven aan dat het hun eerste keer was dat zij onder invloed hebben gereden.

van het alcoholslot. Het gevolg hiervan is geweest dat de betrokkenen hun baan hebben verloren.

In de enquête en interviews is onbegrip van enkele deelnemers naar voren gekomen waarom er niet gereden mag worden met een aanhanger of caravan waarvoor rijbewijs BE vereist is wanneer het alcoholslot in de personenauto is ingebouwd. Wel mag ook als er een alcoholslot is ingebouwd conform de regels voor het B-rijbewijs gereden worden met een aanhanger tot 750 kilo.

De werking rondom de systematiek met betrekking tot de beëindiging van het alcoholslotprogramma kan op dit moment van de evaluatie nog niet worden bepaald, omdat de minimale duur van het alcoholslotprogramma 2 jaar is. Hetzelfde geldt voor de procedure rond verlenging van het alcoholslotprogramma. Daarnaast is op dit moment nog onvoldoende informatie beschikbaar om de werking rondom de beslisregel voor het vaststellen van het regime te evalueren. Het regime van het alcoholslotprogramma bepaalt of het alcoholslot om de 46 dagen of om de 96 dagen uitgelezen dient te worden. Iedereen die het alcoholslotprogramma krijgt opgelegd start in het 'zware' regime, ofwel uitlezen om de 46 dagen. Na 6 maanden bepaalt het CBR of de deelnemer mag overstappen naar het 'lichte' regime (uitlezen om de 96 dagen). Zie ook onderzoeksvraag 19.

Het motivatieprogramma van het alcoholslotprogramma

Onderzoeksvraag 6: Wat zijn de ervaringen met het motivatieprogramma van het alcoholslotprogramma?

Het motivatieprogramma bestaat uit drie dagdelen met een mogelijke tussenperiode van een aantal weken. Tijdens het programma krijgt de deelnemer uitleg over het slot en de vorderingsprocedure en leert de deelnemer onder meer wat de invloed is van alcohol op de rijvaardigheid en de risico's die eraan verbonden zijn.

Over het algemeen zijn de geïnterviewde en geënquêteerde deelnemers tevreden over het motivatieprogramma van het alcoholslotprogramma. Dit is voor de deelnemers het eerste moment van persoonlijk contact in het gehele traject. De meeste van de geïnterviewde en geënquêteerde deelnemers vinden het ook prettig om in contact te komen met andere deelnemers van het alcoholslotprogramma.

De ondersteunende werkwijze van het programma en de niet veroordelende benadering van de trainers wordt door de geïnterviewde en geënquêteerde deelnemers gewaardeerd. Inhoudelijk vinden deze deelnemers de meeste onderdelen nuttig. Wel hebben zij een aantal kanttekeningen geplaatst, namelijk:

- de cursus mag eerder in het programma van het alcoholslot plaatsvinden, omdat gedurende het eerste dagdeel allerhande procedures en "spelregels" worden besproken, terwijl er ook personen aanwezig zijn die al geruime tijd met een alcoholslot rondrijden. Ze willen liever eerst het motivatieprogramma volgen, dan rijden met een alcoholslot. Momenteel loopt de actie om het motivatieprogramma in de procedure naar voren te halen. Dit is kan naar verwachting in juli 2013 worden doorgevoerd;
- het praktijkboek is enigszins achterhaald en haalt alleen situaties naar voren van vóór de invoering van het alcoholslotprogramma. Het zou volgens enkele deelnemers beter zijn om de situatievoorbeelden over "wat zou je doen als... " meer te koppelen aan het reeds in bezit zijn van een slot. Bijvoorbeeld: "U heeft afgesproken met uw partner dat zij naar huis rijdt (en dus ook blaast), u heeft immers afgesproken dat u kan drinken en zij gaat rijden. Gaandeweg de avond is zij echter onwel geworden. Wat gaat u doen om toch thuis te komen?"

- enkele deelnemers willen meer aandacht voor de werking van het alcoholslot (technische uitleg);
- de verwachting is dat er aandacht besteed wordt aan de gevolgen/situaties 'rijden onder invloed', ofwel de gevolgen (intermenselijk maar ook juridisch) van ongevallen waarbij alcohol in het spel is. Dit is echter geen onderdeel van het motivatieprogramma;
- meer inzicht in de totale kosten van de maatregel;
- meer informatie over waar men met welke vragen terecht kan en wie welke bevoegdheden/taken heeft.

Over het algemeen hebben de geïnterviewde en geënquêteerde deelnemers (nog) geen behoefte gehad aan individuele gesprekken. Deelnemers benaderen trainers individueel indien gewenst. Het motivatieprogramma biedt hier ook voldoende ruimte voor.

De taalbarrière bij enkele deelnemers is een zorgpunt, met name als het gaat om het uitleggen van de spelregels. Indien een deelnemer de taal niet of niet voldoende beheerst kan er een nieuw individueel traject gestart worden, mits dit van tevoren is gesignaleerd of door de deelnemer duidelijk is gemaakt. Inmiddels is het eerste traject voor anderstaligen geweest en zijn er meerdere gepland. Zowel de trainers van het motivatieprogramma als ook het CBR letten wel erg op taal en zullen het onderwerp met de betrokkene bespreekbaar maken als ze een taalbarrière vermoeden.

De trainers van het motivatieprogramma zijn betrokken bij het optimaliseren van het motivatieprogramma en presenteren hun bevindingen na een jaar trainingen geven aan het CBR. De verdeling van de inhoud en de opbouw van de training wordt door de trainers als redelijk goed ervaren. De trainers ervaren het eerste dagdeel als te vol en hebben met name deze dag moeite het volledige programma te doorlopen. Enerzijds komt dit door de vragen die er leven bij de deelnemers en omdat het programma het eerste contactmoment tussen deelnemers en een vertegenwoordiger van het alcoholslotprogramma is. Anderzijds lijkt de tijdsplanning van het programma van de eerste dag erg krap en is er weinig ruimte voor onvoorziene omstandigheden.

De trainers van het motivatieprogramma hebben in samenwerking met het CBR de cursus opgesteld voor trainers die het motivatieprogramma gaan geven. In het begin had men (nog) geen ervaring met het motivatieprogramma en de maatregel. Dit maakte de eerste trainingen lastig. Na een aantal cursussen hebben 'nieuwe' trainers een training meegelopen voordat ze de training zelf geven. Gedurende de trainingen zijn accenten tijdens de opleiding anders gelegd op grond van de ervaringen en behoeften van de trainers. Trainers van het motivatieprogramma hebben aangegeven meer informatie te willen hebben over de techniek van het slot (gebruik van het slot, hoe deelnemers het beste met het slot om kunnen gaan). Deze kennis is inmiddels opgedaan door deelname van een vertegenwoordiger van de producent in een werkbespreking van de trainers. Ook is kennis beschikbaar via het interne communicatiesysteem van de trainers.

Installatie, uitbouw en uitlezen van het alcoholslot

Onderzoeksvraag 7: Wat zijn de ervaringen met betrekking tot installatie/uitbouw/uitlezen alcoholslot?

Over het algemeen zijn de ervaringen van deelnemers met de inbouw van het alcoholslot positief. Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat bij 3 van 29 respondenten het slot defect is geweest of dat het slot foutief ingebouwd was. De meest voorkomende

verzoeken die door de deelnemers bij de installateur zijn gedaan bij inbouw van het alcoholslot zijn:

- het slot buiten het zicht (bijv. in het dashboardkastje) in te bouwen. Dit mag niet. Het apparaat moet in het zicht zijn ingebouwd;
- een andere plek op het dashboard te kiezen voor de handset. Dit is echter niet mogelijk.

De inbouwtijd van een alcoholslot varieert van circa 30 minuten tot 2 uur. De tijd is afhankelijk van het soort voertuig. Het uitlezen van het slot duurt 15 tot 30 minuten. Het merendeel van de deelnemers ervaart de tijd die benodigd is voor het uitlezen als kort. De installateurs geven aan dat er voldoende capaciteit is voor de inbouw en het uitlezen.

De meest voorkomende aandachtspunten die deelnemers bij de inbouw en het uitlezen noemen zijn:

- het is lastig dat men voor de inbouw van het slot zelf niet naar het inbouwstation mag rijden en ook niet terug mag rijden omdat het slot eerst moet worden ingebouwd voordat men het rijbewijs met code 103 kan aanvragen. Indien de betrokkene op dat moment wel zelf rijdt, houdt dit in dat de bestuurder een misdrijf begaat, omdat zijn rijbewijs immers bij de beschikking tot oplegging van alcoholslotprogramma ongeldig is verklaard;
- het tussentijds uitlezen inclusief de reis kost veel tijd. Het aantal verleende erkenningen aan installateurs is 51 (peildatum eind november 2012). Van de 29 respondenten van het vragenlijstonderzoek zijn 22 respondenten tevreden over de landelijke dekking van installateurs. Uit het vragenlijstonderzoek is gebleken dat de gemiddelde reisafstand naar een installateur 16 kilometer is. Kijkend naar de spreiding van de installateur zijn er voldoende installateurs in die gebieden waar veel aanbod aan deelnemers is. Voor die gebieden waar minder aanbod is blijft het volgens de producent moeilijk een installateur te motiveren. Er wordt gestreefd om aan de minimum eis van onderlinge afstand van 60 km te voldoen maar in sommige gebieden is dit nog niet het geval. De producent zit op dit moment in dicht bevolkte regio's op het dubbele aantal ten opzichte van het minimum. Het verbeteren van het netwerk van installateurs is een continu proces.

Het aantal reguliere (vooraf ingeplande) uitlezingen dat tot 1 december 2012 is uitgevoerd is circa 2.600. Deelnemers dienen het alcoholslot in sommige gevallen een extra keer uit te lezen (ongeplande uitlezing). Dit komt door het verkeerd gebruik van het alcoholslot door de deelnemer, bijvoorbeeld door het weigeren van hertesten of door een manipulatie. Het aantal ongeplande uitlezingen bedraagt 824.

Tot aan 1 december 2012 zijn 38 sloten vervangen. Reden voor vervanging waren onder andere:

- Klikgeluid in handset was niet hoorbaar meer;
- Softwaremelding bleef vragen om mondstuk.

Wat betreft de keuze in de beschikbare alcoholsloten hebben alle 7 geïnterviewde deelnemers aangegeven dat zij concurrentie in de levering van de alcoholsloten missen en dat zij bij concurrentie lagere kosten voor het alcoholslot verwachten. Het verkrijgen van een erkenning voor een producent is volgens de huidige producent complex omdat:

- De eisen vanuit privacy en versleuteling van gegevens zeer complex zijn en een grote inspanning vergen;
- De vertaalslag van de data naar de RDW universeel dient te zijn. Dit betekent dat de datafiles die naar de RDW worden verstuurd onafhankelijk moeten zijn van de producent.

Informatievoorziening tijdens het alcoholslotprogramma

Onderzoeksvraag 8: Hoe is de informatievoorziening tijdens het alcoholslotprogramma ervaren door de deelnemers én de betrokken instanties?

Uit interviews is gebleken dat niemand van de 7 geïnterviewde deelnemers voorafgaand voldoende op de hoogte was van de invoering van het alcoholslotprogramma en de consequenties die het met zich meebrengt. De geïnterviewde deelnemers hadden wel gehoord van het alcoholslotprogramma, maar waren in de veronderstelling dat deze maatregel bedoeld was voor de personen die vaker zijn aangehouden voor rijden onder invloed. Ook vanuit de burgerbrieven die zijn binnengekomen bij het Ministerie van IenM komt dit signaal. Omdat het alcoholslotprogramma een ingrijpende maatregel is voor de deelnemers, geven zij aan dat er rondom het alcoholslotprogramma meer publiciteit/inlichting gegeven moet worden. Ook de Nationale ombudsman heeft bij minister Schultz van Haegen (Infrastructuur en Milieu) aangedrongen op meer voorlichting over het alcoholslotprogramma (De Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer, 15 mei 2012²⁰). Hierop heeft de Minister in een brief aan de Nationale Ombudsman aangegeven welke vorm van communicatie heeft plaatsgevonden, te weten:

- een persbericht en nieuwsbericht op rijksoverheid.nl. Deze website heeft een bereik van 90.000 unieke bezoekers per dag en wordt overgenomen in diverse media;
- een uitgebreid dossier op rijksoverheid.nl;
- een landelijke plaatsing van een advertorial in huis-aan-huis bladen met een oplage van 8,1 miljoen;
- een speciale informatiefilm en foto's over het alcoholslotprogramma op rijksoverheid.nl;
- aandacht voor het alcoholslotprogramma in het programma 'Wegmisbruikers';
- communicatie vanuit de betrokken uitvoeringsorganisaties (OM/LPTV, Politie, CBR en RDW);
- een interview van het CBR in het Vakblad van de EVO.

Uit de burgerbrieven blijkt dat met name de groep schrijvers die door een overtreding op de brom/snorfiets het alcoholslotprogramma hebben opgelegd gekregen aangegeven niet wisten dat alcoholgebruik en het rijden op een brom/snorfiets tot het opleggen van het alcoholslotprogramma kon leiden. Dit betreft ongeveer een derde van de 33 burgerbrieven. In ongeveer een kwart van de burgerbrieven staan vragen over het gebruik (veiligheid, mag iemand anders in het voertuig rijden, mag het in een voertuig van een ander).

²⁰ <http://www.allepersberichten.nl/persbericht/19993/1/Meer-voorlichting-over-alcoholslot/>

Tijdens deelname aan het alcoholslotprogramma krijgen de deelnemers te maken met een aantal verschillende uitvoerende partijen die hen voorzien van de benodigde informatie. Dit zijn het CBR, trainers van het motivatieprogramma en de producent.

Uit het vragenlijstonderzoek hebben 12 van de 29 respondenten²¹ aangegeven dat de informatie die het CBR biedt voldoende is. 10 respondenten hebben aangegeven dat er op enkele vlakken informatie ontbrak. De meest voorkomende opmerkingen over de informatie door het CBR zijn:

- er is meer informatie gewenst over het traject van het alcoholslotprogramma (financiën, inbouw, etc.);
- graag minder gebruik van moeilijke woorden;
- betere uitleg nodig over de consequenties wanneer je een test uitvoert in de proefperiode²²;
- meer informatie over de invloed van het gebruik van mondwater en dergelijke producten op het blaasresultaat van het alcoholslot;
- de brieven die het CBR verstuurt aan de deelnemers ervaren de geïnterviewden en geënquêteerden als star en negatief. Deelnemers hebben aangegeven dat gezien de zwaarte van de maatregel een meer persoonlijke benadering gewenst is.

De helpdesk van het CBR wordt door deelnemers gezien als vriendelijk. Aandachtspunt is dat vragen vaak niet direct in het gesprek beantwoord kunnen worden, maar dat navraag nodig is. Zie onderzoeksvraag 8.4 in bijlage D.8 voor de meest gestelde vragen aan de helpdesk.

De informatie die de deelnemers van de producent, installateurs en trainers van het motivatieprogramma krijgen wordt als goed ervaren. Contacten met de trainers verlopen soepel. Enkele deelnemers hebben aangegeven dat de producent niet altijd goed bereikbaar is voor het kunnen vergaren van informatie of stellen van vragen. De meest gestelde vraag door deelnemers aan de geïnterviewde installateur is: "Het slot is nu ingebouwd, hoe nu verder?". Installateurs hebben niet voldoende informatie over het gehele proces van het alcoholslotprogramma en moeten (volgens protocol) de deelnemers verwijzen naar het CBR. Overige veelgestelde vragen door deelnemers aan de betrokken instanties zijn opgenomen in bijlage D.8 onder vraag 8.4.

Het OM en de politie hebben gezamenlijk in Utrecht voorlichting gegeven over het alcoholslotprogramma aan alle verkeershandhavingsteams²³. Daarnaast hebben OM en politie in Amsterdam diezelfde voorlichting gegeven aan een grote groep politiemensen, afkomstig uit alle politieregio's, die gespecialiseerd zijn in het opmaken van mededelingen ten behoeve van het CBR. De verkeershandhavingsteams bij de politiekorpsen geven aan voldoende op de hoogte te zijn van het alcoholslotprogramma. Het CBR heeft op locatie voorlichting gegeven over het alcoholslotprogramma aan de politieregio's. De afgevaardigden die aanwezig waren bij de informatiebijeenkomsten hebben de taak meegekregen om de opgedane informatie over het alcoholslotprogramma te verspreiden binnen hun eigen korps. In de interviews met vier korp-

²¹ In totaal is de enquête 32 maal ingevuld. Drie hiervan zijn ingevuld door niet-deelnemers of uitvallers.

²² De eerste 6 maanden van het alcoholslotprogramma wordt beschouwd als de "proefperiode". Ten aanzien van de initiële test mag men in de eerste 6 maanden ongelimiteerd hoge blaastesten hebben (lees feitelijk 5 maanden want bij de vierde uitlezing met een interval van 46 dagen wordt het regiem bepaald voor het volgende termijn. Voor deze periode zit men standaard in het zware regiem, dus uitlezing om de 46 dagen). De auto kan immers toch niet starten en de achterliggende gedachte is dat de deelnemer hiermee de werking en de begrenzing van het slot leert kennen. Voor wat betreft de hertest weigeren dan wel een te hoog promillage zijn de regels anders. Over de gehele periode (minimaal 2 jaar) mag dit niet meer dan 4 maal vóórkomen.

²³ Politieagenten die zich richten op de overtredingen die worden begaan in het verkeer.

sen is gebleken dat de basiseenheden²⁴ van de politie over het algemeen niet volledig op de hoogte zijn van het alcoholslotprogramma.

De gemeenten die hun ervaringen met betrekking tot het aanvragen van een rijbewijs met code 103 hebben gedeeld (in totaal 3 van de 8 benaderde gemeenten) geven aan dat het aanvragen van een rijbewijs met code 103 niet verschilt van andere rijbewijsaanvragen.

3.3 Ervaringen van de betrokken instanties over het proces

Samenwerking tussen de betrokken instanties van het alcoholslotprogramma

Onderzoeksvraag 9: Hoe is de samenwerking verlopen tussen de betrokken instanties bij de uitvoering van het alcoholslotprogramma?

De samenwerking tussen het CBR, de RDW en de producent verloopt goed. Gedurende het proces is er veel onderling contact geweest en is een aantal directe contactpersonen benoemd om de communicatielijnen kort te houden. Deze hebben structureel overleg om belangrijke zaken met elkaar te bespreken.

Ook tussen het CBR en de trainers van het motivatieprogramma zijn er korte communicatielijnen.

De politie heeft regelmatig telefonisch contact met het CBR met het verzoek om aanvullende gegevens over de opgestelde mededelingen. Dit verloopt naar wens. Wat beter zou kunnen, is een terugkoppeling (op regionaal niveau) van het CBR over de redenen waarom mededelingen door hen onvoldoende worden beschouwd. Veelal gaat het om onvolledigheid van (antecedenten)gegevens of onduidelijkheden over de toedracht.

De processen-verbaal worden door de politie naar het Openbaar Ministerie verstuurd. Dit proces verloopt ook goed. Ook hier is de wens vanuit de politieregio's uitgesproken een terugkoppeling te krijgen over de redenen van geseponeerde zaken indien dit het gevolg is geweest van onvoldoende kwaliteit van de processen-verbaal. Deze lijsten zijn er al en worden ook regionaal verspreid.

Bij de installateurs is het niet altijd duidelijk wie de contactpersonen zijn bij de RDW. Ook is aangegeven dat de meldapplicatie van de RDW en de producent (waarbij iedere organisatie zijn eigen lay-out gebruikt) beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

De samenwerking tussen het OM en het CBR en RDW (informatieverstrekking) verloopt in het algemeen goed. Met de politie is er een korte lijn. Een aandachtspunt was de informatie per brief van het CBR aan de betrokkene, die nu zelf moet inschatten of hij gaat deelnemen aan het alcoholslotprogramma, omdat hij wellicht een onvoorwaardelijke rijontzegging krijgt. Die brief had vooraf beter inhoudelijk kunnen worden afgestemd met het Openbaar Ministerie. OM en CBR gaan in overleg over de inhoud van de brief.

Samenwerking met het departement van Infrastructuur en Milieu verloopt in het algemeen goed. Een aandachtspunt hierbij is het betrekken van alle betrokken in-

²⁴ Een politie-eenheid bestaat uit een aantal districten, met elk een sectorhoofd. Elk district bestaat uit een aantal basisteams. De basisteams richten zich op de totale breedte van overtredingen die kunnen worden begaan. Verkeersovertredingen is dus één van de onderdelen waarop de basisteams handhaven.

stanties bij wijzigingen in de regeling. Na de beslissing het alcoholslotprogramma met terugwerkende kracht in te trekken voor de AM-categorie of personen die in het buitenland wonen (en een Nederlands rijbewijs hebben), is het Openbaar Ministerie onvoldoende meegenomen in het traject. De wijzigingen in de regeling hebben tot gevolg gehad dat de beschikkingen ingetrokken moesten worden door het CBR (bestuursrechtelijk), maar het heeft ook gevolgen gehad voor het strafrecht. Er deden zich situaties voor waarbij bromfietzers die alcoholslotprogramma opgelegd kregen niet voor deelname aan alcoholslotprogramma kozen, maar toch een motorrijtuig bestuurden. Er is dan sprake van een misdrijf van artikel 9, lid 2 WVV1994²⁵ waarvoor een strafbedreiging met gevangenisstraf geldt. Op het moment dat in deze gevallen deelname aan het alcoholslotprogramma met terugwerkende kracht ongedaan werd gemaakt door wijziging van regelgeving, moest worden voorkomen dat deze bestuurders ten onrechte werden veroordeeld. Dit was niet onderkend door de departementen en is na inwerking van deze wijziging in regelgeving door het OM zelf onderkend en ondervangen.

De gegevensuitwisseling tussen de uitvoerende partijen verloopt goed. De dossiervorming verloopt ook goed. Enkele aandachtspunten hierbij zijn:

- Indien er sprake is van een manipulatie van het slot wordt niet vermeld wat de reden hiervan is en moet het CBR een rapport bij de RDW opvragen. Wenselijk is de reden van manipulatie meteen mee te leveren;
- De informatie uit de mededeling van de politie is niet altijd compleet. Het apart opvragen van aanvullende informatie kost extra tijd. De partijen zijn hierover in overleg om dit te verbeteren. Hoe beter de digitale afwerking is ingericht en hoe meer "dwingend" de stappen en vragen daarin worden doorlopen, hoe minder kans op incompleetheid.

Invloed van het alcoholslotprogramma op de werkzaamheden van het CBR

Onderzoeksvraag 10: Welk effect heeft de invoering van het alcoholslotprogramma op de werkzaamheden van het CBR?

De invoering van het alcoholslotprogramma heeft een enorme impact gehad op de werklust van het CBR. Meer impact dan verwacht hadden onder andere:

- Het beleid (nieuw product);
- De operatie en bedrijfsvoering (veel bezwaar/beroep tegen het alcoholslotprogramma, zie alinea hieronder);
- Afstemming met deelnemers;
- Afstemming met media;
- Klantenservice/helpdesk voor deelnemers.

Het opstellen van een besluit na mededeling duurt circa 10 minuten per besluit in geval van een eenvoudig besluit alcoholslotprogramma. De duur van de handeling is niet af- of toegenomen gedurende de tijd. Ten opzichte van bijvoorbeeld de LEMA of een EMA kost een eenvoudig besluit ASP meer tijd omdat hierbij ook het rijbewijs per direct ongeldig wordt verklaard.

²⁵ Artikel 9, lid 2 WVV1994: Het is degene die weet of redelijkerwijs moet weten dat een op zijn naam gesteld rijbewijs voor een of meer categorieën van motorrijtuigen dan wel voor een gedeelte van de geldigheidsduur ongeldig is verklaard, indien aan hem daarna geen ander rijbewijs voor het besturen van een motorrijtuig van de betrokken categorie of categorieën is afgegeven, verboden op de weg een motorrijtuig van die categorie of categorieën dan wel gedurende dat gedeelte van de geldigheidsduur te besturen of als bestuurder te doen besturen. Hetzelfde verbod geldt voor degene die weet of redelijkerwijs moet weten dat een op zijn naam gesteld rijbewijs zijn geldigheid heeft verloren en dat hij bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs moet voldoen aan de bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 123b, derde lid, gestelde voorwaarden, tenzij aan hem, nadat hij aan deze voorwaarden heeft voldaan, een ander rijbewijs voor het besturen van een motorrijtuig van de betrokken categorie of categorieën is afgegeven.

Betrokkenen kunnen tegen het besluit van het CBR tot oplegging van het alcoholslotprogramma bezwaar maken. Van deze mogelijkheid wordt vaak gebruik gemaakt door de betrokkenen. In tabel 3-7 is het overzicht opgenomen van het aantal bezwaren, beroepen en hoger beroepen.

Aantal bezwaar en (hoger) beroep aangetekend tegen besluit oplegging ASP					
	dec '11 t/m feb '12	mrt '12 t/m mei '12	jun '12 t/m aug '12	sept '12 t/m nov '12	TOTAAL
aantal opleggingen	900	1174	1175	943	4192
Bezwaar					
bezwaar tegen besluit	155	350	318	231	1054
bezwaar juridisch afgehandeld	10	121	385	286	802
bezwaar in gelijk gesteld	0	0	4	2	6
bezwaar niet in gelijk gesteld	10	121	381	284	796
Beroep					
beroep aangetekend tegen besluit	0	16	59	85	160
beroep juridisch afgehandeld	0	1	13	36	50
beroep in gelijk gesteld	0	0	0	2	2
beroep niet in gelijk gesteld	0	1	13	34	48
Hoger beroep					
hoger beroep tegen besluit	0	0	3	4	7
hoger beroep juridisch afgehandeld	0	0	1	0	1
hoger in gelijk gesteld	0	0	0	0	0
hoger niet in gelijk gesteld	0	0	1	0	1

Tabel 3-7: aantal bezwaar, beroep en hoger beroep tegen besluit oplegging ASP

In het eerste jaar zijn er 1.054 bezwaren ingediend tegen oplegging van het alcoholslotprogramma, dat is circa 25% van alle opleggingen. Bij het overgrote deel van de bezwaren en beroepen wordt de indiener niet in het gelijk gesteld. Ten opzichte van de overige maatregelen/onderzoek zijn er veel bezwaar- en beroepszaken. Daarom hebben deze gevallen een enorme invloed op de werklust. De aantallen voor juridische afhandeling hebben alle de peildatum 1 december 2012.

De meest voorkomende redenen voor bezwaar/beroep zijn:

- De hoge kosten die het alcoholslotprogramma met zich meebrengt;
- Het niet eens zijn met de beslissing dat men het alcoholslotprogramma opgelegd heeft gekregen;
- De maatregel als 'te zwaar' zien in relatie tot het gepleegde feit.

Uit de interviews met medewerkers van het CBR blijkt dat zij in de praktijk ervaren dat het aantal EMA's redelijk constant is gebleven. De registratiedata van het CBR laten echter een afname van het aantal EMA's zien. Door de invoering van het alcoholslotprogramma (op de 'plaats' van de oude EMA, zie ook bijlage A.3) is het totaal van EMA's teruggelopen, zoals verwacht. De instroom gerelateerd aan de nieuwe instroomcriteria (per 1 december 2011 geldende promillages) blijft echter hoog.

Er zijn nog geen ervaringen met bezwaar en beroep tegen verlengingen van het alcoholslotprogramma. Dit is gezien de looptijd van het alcoholslotprogramma nog niet aan de orde.

Het binnenkrijgen van mededelingen en het toepassen van de spelregels van het alcoholslotprogramma is goed verlopen. Bij deelnemers is er soms wel sprake van een emotioneel proces. In plaats van instructie en informatievoorziening is de taak van het CBR daardoor meer richting begeleiding gegaan. Er wordt door het CBR veel tijd besteed aan een persoonlijk contact met de klant, zowel bij de front- als de backoffice. Dit vraagt om een intensieve begeleiding en coaching. Deze is onvoldoende meegenomen in de uiteindelijke inrichting van het proces van het alcoholslotprogramma (ook ten aanzien van inbouw/uitleesstation en producent). Er wordt over nagedacht hoe dit beter kan worden gestructureerd en procesmatig kan worden ingericht. Ook effectieve inzet van publieksvoorlichting en communicatie speelt hierbij een belangrijke rol. Daarnaast zal het motivatieprogramma naar voren gehaald worden in het programma. Gebleken is dat in dit programma effectief antwoord wordt gegeven op vragen en twijfels rondom het slot vanuit de deelnemer.

Invloed van het alcoholslotprogramma op de werkzaamheden van de RDW

Onderzoeksvraag 11: Welk effect heeft de invoering van het alcoholslotprogramma op de werkzaamheden van de RDW?

De administratieve handelingen die de invoering van het alcoholslotprogramma met zich heeft meegebracht, hebben geleid tot een toename van de werklast bij de RDW (circa 1fte). De RDW heeft hiervoor aanwezige medewerkers ingezet.

In het eerste jaar na invoering van het alcoholslotprogramma is er 1 erkenning producent verleend. Er zijn geen andere aanvragen voor een erkenning producent ingediend. Er zijn 51 erkenningen installateurs verleend. Een bedrijf kan pas een aanvraag erkenning installateur indienen wanneer van de producent het certificaat erkend technicus is ontvangen. Alle erkenningen installateurs die zijn aangevraagd zijn ook verleend. Wel zijn er 2 erkenningen van installateurs tijdelijk ingetrokken. De redenen hiervoor waren dat in één geval er geen alcoholslot-technicus aanwezig was tijdens de steekproef en in het andere geval was het voertuig weggereden (onttrokken aan het toezicht).

De ingebouwde alcoholsloten worden steekproefsgewijs gecontroleerd. Dit houdt in dat in gevallen van door de installateur geconstateerde manipulatie een RDW-steekproefcontroleur ter plaatse komt om de situatie te beoordelen, maar ook dat steekproefsgewijs de inbouw van de sloten door een RDW-steekproefcontroleur ter plaatse wordt gecontroleerd. Tot nu toe zijn er 137 alcoholsloten steekproefsgewijs gecontroleerd. In 9% van de gevallen is de inbouw van het slot afgekeurd (zie navolgende tabel).

Steekproefsgewijze controle					
	dec '11 t/m feb '12	mrt '12 t/m mei '12	jun '12 t/m aug '12	sept '12 t/m nov '12	TOTAAL
aantal steekproeven	3	16	66	52	137
aantal goedgekeurde sloten	3	15	56	50	124
aantal keer inbouw slot afgekeurd	0	1	10	2	13

Tabel 3-8: aantal en resultaten steekproefsgewijze controle op alcoholsloten

De meest voorkomende reden waarom de inbouw van het slot is afgekeurd tijdens een steekproef is dat de installateur de procedures niet heeft gevolgd. De technische inbouw is geen reden geweest om de inbouw af te keuren. In het derde kwar-

taal is het aantal afgekeurde sloten iets opgelopen. Na ingrijpen van de RDW (aangescherpt toezicht) is dit aantal in het vierde kwartaal weer teruggelopen.

Voor het uitvoeren van de steekproefsgewijze controles op alcoholsloten is geen extra capaciteit ingezet. De steekproeven op alcoholsloten zijn opgenomen in de normale toezichtprocessen van de RDW, met uitzondering van de manipulatiemelding. Deze melding genereert altijd een steekproef en heeft voorrang op alle toezichtprocessen bij de RDW. Bij de afdeling Rijbewijzen is de reguliere werklast beperkt toegenomen. Alleen de incidenten en bijzondere situaties kosten wat meer tijd.

De producent wordt jaarlijks met een bedrijfsbezoek gecontroleerd. De installateur wordt steekproefsgewijs gecontroleerd en minimaal eenmaal per twee jaar met een bedrijfsbezoek. Afhankelijk hoe een installateur presteert zal er eerder een bedrijfsbezoek plaatsvinden (risicogeoriënteerd). Deze controlebezoeken hebben nog niet plaatsgevonden.

Er kan een mobiele erkenning worden aangevraagd bij de RDW. Een mobiele erkenning is een mogelijkheid voor de producent om bij uitvallen van installateurs, de werkzaamheden van de installateur over te nemen. Tot nu toe is dit niet voorgevallen. Ook kan het voorkomen dat er noodvoorzieningen getroffen dienen te worden indien een producent failliet gaat en een oplossing moet komen voor de reeds in omloop zijnde alcoholsloten. Ook deze situatie heeft zich niet voorgedaan.

Involed van het alcoholslotprogramma op de werkzaamheden van de politie

Onderzoeksvraag 12: Welk effect heeft de invoering van het alcoholslotprogramma en andere wijzigingen in de vorderingsprocedure op de werkzaamheden van de politie?

Uit interviews met de politieregio's blijkt dat de invoering van het alcoholslotprogramma niet heeft geleid tot een verandering in de ervaren werklast. Het opstellen van alcoholgerelateerde mededelingen is door de invoering van het alcoholslotprogramma niet veranderd. Voor de politie is het opstellen van alcoholgerelateerde mededelingen niet gekoppeld aan de maatregel. De politie neemt de hoogte van de promillage op in de mededeling en het CBR neemt de beslissing welke maatregel wordt opgelegd aan de betrokkene. Uitbrengen van de nieuwe artikel 9 WVV1994 zaken²⁶ door invoering van het alcoholslotprogramma is wel bij de werkzaamheden van de politie gekomen. Deze gevallen zijn tot nu toe niet of nauwelijks voorgekomen.

Handhaving op het alcoholslot

Onderzoeksvraag 13: Wat zijn de ervaringen van de politie met betrekking tot handhaving op het alcoholslot?

In de praktijk komen politieagenten alcoholsloten in voertuigen nauwelijks tegen. Verklaringen hiervoor zijn dat automobilisten met een alcoholslot maar een klein

²⁶ Artikel 9, lid 9 WVV1994: Het is degene die op grond van artikel 132c, eerste lid, onderdeel d, de feitelijke beschikking heeft gekregen over een rijbewijs waarop de bij ministeriële regeling vastgestelde codering voor deelname aan het alcoholslot is vermeld, verboden een motorrijtuig, niet zijnde een bromfiets, te besturen:

a. dat niet is voorzien van een alcoholslot als bedoeld in artikel 132e, eerste lid,
b. waarvan het kenteken in het in artikel 129a bedoelde register aan hem is gekoppeld, terwijl het motorrijtuig is voorzien van een niet-werkend alcoholslot als bedoeld in artikel 132e, eerste lid,
c. waarin wel een alcoholslot als bedoeld in artikel 132e, eerste lid, is ingebouwd, maar waarvan het kenteken in het in artikel 129a bedoelde register niet aan hem is gekoppeld, of
d. terwijl een ander dan de bestuurder heeft geblazen in het alcoholslot als bedoeld in artikel 132e, eerste lid, een en ander tot het tijdstip waarop hij na beëindiging van het alcoholslotprogramma overeenkomstig artikel 132d, eerste of derde lid, overeenkomstig de daarvoor bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels een rijbewijs zonder de voor deelname aan het alcoholslotprogramma vastgestelde codering heeft verkregen.

deel uitmaken van alle weggebruikers (circa 1.500 deelnemers aan het alcoholslotprogramma ten opzichte van 6 miljoen personenauto's) en daardoor een lage kans op controle. Het aantal geconstateerde overtredingen met alcoholsloten is minimaal:

- voor het rijden in een motorrijtuig dat niet voorzien is van alcoholslot zijn er 3 mededelingen gedaan en 1 proces-verbaal opgemaakt;
- voor het rijden in een motorrijtuig terwijl dit is voorzien van een niet-werkend alcoholslot zijn geen mededelingen gedaan en geen processen-verbaal opgemaakt;
- voor het rijden in een motorrijtuig dat voorzien is van een alcoholslot, maar waarbij het kenteken in alcoholslotregister is niet aan de deelnemer gekoppeld is er 1 mededeling gedaan en zijn 0 processen-verbaal opgemaakt;
- voor het rijden in een motorvoertuig met een alcoholslot terwijl een ander dan de bestuurder heeft geblazen is er 1 mededeling gedaan en zijn 0 processen-verbaal opgemaakt;
- voor het rijden onder invloed door deelnemers van het alcoholslotprogramma zijn er 0 mededelingen gedaan en 2 processen-verbaal opgemaakt.

Het verschil tussen het aantal mededelingen en aantal processen-verbaal bij de bovengenoemde overtredingen kan wellicht verklaard worden door het verschil tussen de afhandelingstijd van mededelingen en die van processen-verbaal.

Bij de verkeershandhavingsteams is voldoende bekend wat te doen wanneer de situatie zich voordoet dat er een alcoholslot aanwezig is in het voertuig. De noodzakelijke gegevens hiervoor kunnen agenten halen uit het alcoholslotregister. Hierin staat vermeld of een auto een alcoholslot heeft of niet. Niet iedereen ervaart het benaderen op deze wijze gemakkelijk. Bij de politie is ook een nieuwe registerbevragingmodule in gebruik genomen. Dit staat op zich los van de alcoholslotbevraging. Verwachting is dat het ervaren probleem zich na enige gewenning vanzelf oplost.

Buiten het verkeershandhavingsteam zijn niet alle politieagenten voldoende op de hoogte hoe gecontroleerd kan worden of het alcoholslot naar behoren werkt.

Invloed van het alcoholslotprogramma op de werkzaamheden van het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak

Onderzoeksvraag 14: Welk effect heeft de invoering van het alcoholslotprogramma op de werkzaamheden van het OM en de Rechtspraak?

Sinds de invoering van het alcoholslotprogramma is het aantal schriftelijke verzoeken bij het OM en het aantal klaagschriften tot teruggave van het rijbewijs bij de rechtbank toegenomen. In een raadkamerzitting wordt gevraagd het rijbewijs terug te geven omdat deze benodigd is voor deelname aan het alcoholslotprogramma. In tabel 3-9 is het aantal klaagschriften opgenomen. Het aantal raadkamerklaagschriften in 2012 bedraagt 2.671. Dit betreft echter alleen de daadwerkelijk bij de raadkamer behandelde klaagschriften. Om de getallen in deze tabel juist te kunnen interpreteren en een juist beeld van de werklastbelasting van het OM te krijgen horen hier echter een aantal belangrijke kanttekeningen bij, namelijk:

- De toename van het aantal klaagschriften in 2011 wordt voor een belangrijk deel verklaard door een wijziging van de WvW1994. Op 1 juni 2011 zijn daarin de juridische gronden (het aangetroffen alcoholpromillage) van inhouding²⁷ van het rijbewijs gelijk getrokken aan die van de invordering. Met als gevolg een toename van het aantal inhoudingsbeslissingen door het OM die op haar beurt weer

²⁷ De politie vordert het rijbewijs in bij het constateren van het alcoholgebruik. De officier van justitie beslist daarna of het rijbewijs wordt ingehouden.

tot een toename van het aantal raadkamerklaagschriften en verzoeken bij het OM om teruggave van het rijbewijs leidde.

- Vanaf 1 december 2011 is het alcoholslotprogramma ingevoerd. Dit heeft vanaf april 2012 geleid tot een sterke toename van het aantal ingediende klaagschriften tot teruggave van het rijbewijs. Vanaf de tweede week van april 2012 werden klaagschriften bij gelijktijdige deelname aan het alcoholslotprogramma namelijk gehonoreerd door de raadkamers bij de rechtbank en werd deze jurisprudentie bekend bij de advocaten. Hiermee steeg het aantal klaagschriften in verband met het alcoholslotprogramma sterk, hetgeen tot een sterke toename van de werklust bij het OM en de Rechtspraak leidde. Het OM is gestart met filteren op samenloop met het alcoholslotprogramma om zo mogelijk het rijbewijs terug te geven met doorzending van het rijbewijs aan het CBR om hiermee onnodige raadkamerbehandelingen te voorkomen. De extra werklust die hierdoor bij het OM is ontstaan is niet terug te vinden in de cijfers van tabel 3-9, omdat daar alleen de aantallen daadwerkelijk bij de raadkamer van de rechtbank behandelde klaagschriften zijn opgenomen. De klaagschriften/verzoeken die het OM zelf afdoet en vooraf aan de raadkamer afvangt zijn hier niet opgenomen;
- Tabel 3-12 geeft inzicht in het aantal ingevorderde en ingehouden rijbewijzen. Het verschil tussen beide getallen betreft het aantal door het OM teruggegeven rijbewijzen. Hierbij is zo'n 80 à 90% terug te voeren op het alcoholslotprogramma. Dat geeft een indicatie voor het aantal klaagschriften dat is afgevangen en dat niet in tabel 3-9 is terug te vinden. Wanneer niet zou zijn gefilterd, zou het aantal bij de raadkamer behandelde klaagschriften in 2012 naar schatting ongeveer 700 a 800 hoger zijn.

Raadkamerklaagschriften alcoholdelicten							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
aantal bij de raadkamer behandelde klaagschriften tegen strafrechtelijke maatregel op het rijbewijs	2.263	2.439	2.174	2.121	1.608	2.522	2.671

Tabel 3-9: *aantal bij de raadkamer behandelde klaagschriften tegen strafrechtelijke maatregel op het rijbewijs*

In tabel 3-10 is het aantal strafzaken, hoger beroepzaken en cassaties met betrekking tot alcoholdelicten voor invoering van het alcoholslotprogramma weergegeven die zijn vrijgegeven door het Centraal Bureau voor Statistiek. Het betreft het aantal vonnissen. Gegevens over 2012 zijn momenteel nog niet beschikbaar. Deze worden eind 2013 vrijgegeven door CBS. Er kan op dit moment nog geen vergelijking worden gemaakt van de periode voor en na de invoering van het alcoholslotprogramma. Ook hierbij geldt dat alleen de door de rechter afgedane zaken niet het volledige beeld kunnen geven van de impact van het alcoholslotprogramma. Sinds 1 februari 2008 is er sprake van de OM Strafbeschikking waarbij ook het OM voor artikel 8 WVV1994 zaken straffen kan opleggen bij Strafbeschikking. Het OM doet dus vanaf 2008 zaken af die voorheen door de rechtbanken werden afgedaan. Dat aantal nam toe met de tijd omdat steeds meer feiten die betrekking hebben op alcohol in het verkeer, onder de Strafbeschikking werden afgedaan. Ook het CJIB doet strafzaken namens het OM bij Strafbeschikking af. Het aantal door rechters en het OM afgedane zaken is in tabel 3-10 apart genoemd.

Strafzaken, hoger beroepzaken en cassaties alcoholdelicten²⁸ (VOOR INVOERING ASP)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
aantal door de rechter afgedane strafzaken m.b.t. rijden onder invloed, exclusief hoger beroep en cassatie	22.905	21.565	18.805	21.205	12.025	7.325 (*)
aantal afgedane hoger beroepzaken m.b.t. rijden onder invloed	630	645	545	585	525	425 (*)
aantal afgedane cassatie m.b.t. rijden onder invloed	0	0	0	0	0	0
door het OM afgedane strafzaken m.b.t. rijden onder invloed²⁹	10.600	9.645	7.375	19.110	10.165	8.310

Tabel 3-10: aantal door de rechters afgedane strafzaken, hoger beroepzaken en cassaties / het aantal door het OM afgedane strafzaken vóór invoering van het alcoholslotprogramma

(*) Dit betreft een voorlopig cijfer van het CBS. In juni 2013 komt het definitieve cijfer beschikbaar.

In 2012 is er volgens de Raad voor de Rechtspraak sprake van één overtreding van het nieuwe WVV1994 artikel 9, lid 9 (nieuwe zaken door invoering van het alcoholslotprogramma, zie ook voetnoot 24). Het betrof een auto die niet voorzien was van een alcoholslot.

Het aantal door de rechters afgedane artikel 9, lid 2 WVV1994 zaken (rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs) is te zien in tabel 3-11. Hieronder vallen ook de betrokkenen die een alcoholslotprogramma opgelegd hebben gekregen, maar (nog) niet gekozen hebben deel te nemen aan het programma, en toch gaan rijden. In 2012 was dit aantal door rechters afgedane zaken ex artikel 9, lid 2 WVV1994: 2.652. Ook in tabel 3-11 is alleen het aantal zaken opgenomen dat door de rechter is afgedaan. Dat is iets meer dan in 2011, maar in de afgelopen 5 jaar zijn vergelijkbare schommelingen te zien. Ook hier geldt dat het OM bij Strafbeschikking dergelijke zaken afdoet. Voor het volledige beeld van de werklast, dienen ook de door het OM bij strafbeschikking afgedane artikel 9, lid 2 WVV1994 zaken, alsmede het aantal geseponeerde zaken te worden opgenomen. Voor 2012 betreft dit bijna 400 geseponeerde zaken. Het aantal geseponeerde zaken komt voort uit het feit dat de uitbreiding van de vorderingsprocedure meer ongeldigheidsverklaringen door het CBR oplevert en meer strafzaken ex artikel 9, lid 2 WVV1994 en vindt mede haar verklaring in het feit dat de Hoge Raad hoge eisen stelt aan de bekendmaking van beschikkingen tot ongeldigverklaring van rijbewijzen door het CBR, nu vast moet komen te staan dat de verdachte daarvan daadwerkelijk op de hoogte is, in het geval na de beschikking van het CBR toch wordt deelgenomen aan het verkeer met een motorrijtuig. In een flink aantal gevallen kan het OM deze misdrijven niet bewijzen en zal het die zaken seponeren. Om deze reden is de aanbeveling uitgesproken dat het CBR de beschikkingen, inhoudende de ongeldigverklaring van het rijbewijs, bij voorkeur in persoon betekent. Dit houdt in dat het document door de persoon zelf in ontvangst genomen moet zijn. Dit kan het aantal septs reduceren. Zie hiervoor ook onderzoeksvraag 17a.

²⁸ data afkomstig van CBS (Statline) en OM

²⁹ Bron: OM.

Rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
aantal door de rechter afgedane zaken artikel 9, lid 2 WVV1994 (rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs)	2.443	2.219	2.572	3.034	2.509	2.616	2.652
aantal door het OM afgedane zaken artikel 9, lid 2 WVV1994 ³⁰							
totaal				<u>434</u>	<u>445</u>	<u>485</u>	<u>451</u>
onderverdeeld naar:							
OM-straftbeschikking				0	6	31	50
Transactie				48	14	14	10
Sepot (onvoorwaardelijk)				382	392	412	389
Sepot (voorwaardelijk)				4	33	28	2

Tabel 3-11: aantal door de rechtbanken afgedane zaken artikel 9, lid 2 WVV1994 (rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs)

In de tabellen 3-12 en 3-13 is het aantal ingevorderde en ingehouden rijbewijzen weergegeven voor en na invoering van het alcoholslotprogramma. Het verschil tussen beide getallen betreft het aantal door het OM teruggegeven rijbewijzen. Er is een duidelijke stijging in het aantal ingevorderde rijbewijzen in 2012.

Ingevorderde en ingehouden rijbewijzen (VOOR INVOERING ASP)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (t/m nov)
ingevorderde rijbewijzen	5.300	3.972	4.297	5.908	6.163	4.499
ingehouden rijbewijzen	-	-	-	4.454	4.034	3.107

Tabel 3-12: aantal ingevorderde en ingehouden rijbewijzen voor invoering van het alcoholslotprogramma

Ingevorderde en ingehouden rijbewijzen (NA INVOERING ASP)					
	dec '11 t/m feb '12	mrt '12 t/m mei '12	jun '12 t/m aug '12	sept '12 t/m nov '12	TOTAAL
I: ingevorderde rijbewijzen	2240	2.212	2.248	2.122	8.822
II: ingehouden rijbewijzen	1982	1.993	2.023	1925	7.923
I-II = door OM teruggegeven rijbewijzen	258	219	225	197	899

Tabel 3-13: aantal ingevorderde en ingehouden rijbewijzen na invoering van het alcoholslotprogramma

De behandeling van de artikel 8 zaken (rijden onder invloed) ter terechtzitting kost met de invoering van het alcoholslotprogramma volgens het OM meer tijd dan voor de invoering van het alcoholslotprogramma door de verweren over het alcoholslotprogramma.

³⁰ Bron: OM.

Bevorderende en belemmerende factoren bij uitvoering van het alcohol-slotprogramma

Onderzoeksvraag 15: Wat zijn de belangrijkste bevorderende en belemmerende factoren bij de uitvoering van het alcoholslotprogramma?

Bij de uitvoering van het alcoholslotprogramma is aan alle uitvoerende partijen in interviews gevraagd wat de belangrijkste bevorderende en belemmerende factoren bij uitvoering van het alcoholslotprogramma zijn. In de navolgende tabel zijn de genoemde bevorderende en belemmerende factoren/aandachtpunten opgenomen. Dit geeft een totaaloverzicht en bevat aspecten die eerder in het rapport aan bod zijn gekomen.

Organisatie	Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
CBR	<ol style="list-style-type: none"> 1. De alertheid en het inzien van de noodzaak om snel naar een conclusie te werken (voor alle partijen); 2. Oprichting van een 'dedicated team/unit' voor het alcoholslotprogramma; 3. Operationele afstemming tussen partijen; 4. Goede opzet van klantafhandeling; 5. Goede communicatie intern, met betrokken instanties en met deelnemers. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Afhankelijkheid van andere partijen (de RDW of producent) voor beantwoording van klantvragen; 2. Te weinig communicatie naar de burger over de invoering van het alcoholslotprogramma; 3. Er is geen minimum gesteld aan het aantal keer dat een deelnemer moet rijden voordat het slot uitgelezen moet worden. Het periodiek uitlezen is gerelateerd aan het aantal dagen.
RDW	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het proces is vergelijkbaar met het APK-proces. 2. Periodiek overleg tussen het CBR, de RDW en de producent; 3. Oprichting van een apart team binnen de RDW voor het bijhouden en afhandelen van alcoholslotprogramma-dossiers. 	
OM	<ol style="list-style-type: none"> 1. Goede samenwerking met andere uitvoerende partijen. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bewijsproblemen bij artikel 9, lid 2 WVV1994 zaken (rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs); 2. Niet volledig dossier met stukken van het CBR over de ongeldigverklaring; 3. Samenloop van het gelijktijdige bestuursrechtelijke invordering en strafrechtelijke invordering van het rijbewijs (waarbij zowel strafrechtelijke aanpak als bestuursrechtelijke aanpak recidive voorkomen en verkeersveiligheid bevorderen); 4. Het alcoholslotprogramma wordt beëindigd bij een onvoorwaardelijk rijontzegging en ongeldigheid van het rijbewijs van rechtswege; 5. OM-richtlijnen zijn strenger dan de LOVS-oriëntatiepunten.
de Recht-spraak	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regelmatig komen er klagschriften binnen met betrekking tot ingevorderde rijbewijzen, 	<ol style="list-style-type: none"> 1. De samenloop van het alcoholslotprogramma en strafrechtelijke procedure waardoor de speelruimte om een passende

Organisatie	Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
	<p>waarbij een beroep is gedaan op het feit dat door het CBR het alcoholslotprogramma was opgelegd. Die klaagschriften worden vaak gehonoreerd (verzoek om teruggave van het rijbewijs wordt toegekend), zodat de verdachte sneller zou kunnen beginnen aan het alcoholslotprogramma.</p>	<p>straf op te leggen beperkter is geworden;</p> <p>2. Het alcoholslotprogramma is zodanig zwaar dat het strafrecht er in zijn algemeenheid niets zinvols meer aan toe te voegen heeft;</p> <p>3. Het verschil in straftoemeting tussen de LOVS-oriëntatiepunten en de OM richtlijnen. Het OM zit doorgaans een schijf hoger wat betreft de geldboetes doordat de oriëntatiepunten van de Rechtspraak niet zijn geïndexeerd;</p> <p>4. De maatregel alcoholslotprogramma staat in groot contrast met de sancties die worden opgelegd voor commune delicten³¹;</p> <p>5. In de praktijk zijn er ook gevallen waarin het juist niet aangewezen lijkt (bijvoorbeeld verdachten met een blanco strafblad of een keurige levensloop, die eenmalig een 'uitglijder' hebben gemaakt) het alcoholslotprogramma op te leggen;</p> <p>6. In de strafrechtelijke procedure is tot nu toe in mindere mate rekening gehouden met andere bestuursrechtelijke trajecten (ongeldigheid rijbewijs, kosten EMA etc.). Het is ingewikkeld om wel rekening te houden met het alcoholslotprogramma en niet met de andere opgelegde maatregelen.</p>
trainers motivatie-programma	<ol style="list-style-type: none"> 1. Goede samenwerking met het CBR, trainers krijgen veel vertrouwen van het CBR; 2. Gezamenlijk opstellen van de instructie/opleiding voor trainers met het CBR; 3. Goed contact met de deelnemers (er hebben zich geen gespannen of onaangename situaties voorgedaan). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. functioneren van de planningstool tussen CBR en de trainersinstantie. Hierover heeft overleg plaatsgevonden en de werking is inmiddels verbeterd. 2. De taalbarrière bij sommige deelnemers vertraagt het motivatieprogramma; 3. Bij de powerpoint-presentatie om de spelregels uit te leggen wordt veel tekst gebruikt, terwijl in de rest van de cursus met name visueel (veel met afbeeldingen, tekeningen, etc.) wordt gewerkt; 4. In de cursus (met name dagdeel 2) komen enkele oefeningen voorbij die hetzelfde doel nastreven (bijvoorbeeld veranderplan/carrousel/plan van aanpak).
Politie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voorlichtingsbijeenkomsten die zijn gegeven door het CBR; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agenten vinden het lastig te handhaven met betrekkingen tot het alcoholslotpro-

³¹ In het strafrecht wordt wel een onderscheid gemaakt tussen bijzondere wetten en commune delicten. De oorspronkelijke bron voor het strafrecht is in ons land het Wetboek van Strafrecht van 1886. Dat wetboek is nadien natuurlijk aangepast, maar de delicten die daarin strafbaar zijn gesteld worden ook wel geduid als commune delicten. Denk dan aan diefstal, mishandeling, moord, doodslag, valsheid in geschrifte, flessentrekkerij etc. Daarnaast worden ook andere wetten strafrechtelijk gehandhaafd, zoals in dit verband de Wegenverkeerswet 1994, maar ook de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en andere wetten in formele zin. Soms is echter ook op grond van de Gemeentewet met een Algemene politieverordening strafrechtelijk te handhaven (het wildplasverbod o.a.). Kortom feiten uit het traditionele Wetboek van Strafrecht worden commune delicten genoemd, e.e.a om onderscheid te maken met andere bijzondere wetten.

Organisatie	Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
	2. De enthousiaste reactie van collega's die er buiten mee te maken hebben.	<p>gramma met de middelen die momenteel beschikbaar zijn;</p> <p>2. Verwateren van kennis over het alcoholslotprogramma doordat het in de praktijk weinig voorkomt;</p> <p>3. Gebrek aan praktische uitleg over de werking van het alcoholslot;</p> <p>4. De informatievoorziening richting de politie vóór de invoering van het alcoholslotprogramma;</p> <p>5. De communicatie en administratie tussen de politie en het CBR verloopt met papieren dossiers en formulieren;</p> <p>6. Gebrek aan managementinformatie met betrekking tot onvoldoende mededelingen.</p>
Producent	<p>1. Periodiek overleg tussen het CBR, de RDW en de producent;</p> <p>2. Deelnemers kunnen veel informatie op de website van de producent terug vinden;</p> <p>3. Regelmatig updaten van het handboek voor deelnemers met huidige ervaringen/tips hoe om te gaan met het slot;</p> <p>4. Schifting bij telefonische vragen verloopt middels een keuzemenu: CBR of de producent.</p>	<p>1. Handmatige afhandeling van facturen;</p> <p>2. Het duurt vaak lang voordat je informatie/reactie krijgt van het CBR;</p> <p>3. Bij een vervroegde controle krijgt de producent niet de reden ervoor te zien. De producent moet eerst de bronbestanden opvragen om de reden te achterhalen, wat het proces vertraagt.</p>
Installateur		<p>1. Het handmatig invullen van de formulieren bij het afmeldproces;</p> <p>2. De wijze van steekproeven in relatie tot de planning van installateurs. Opeenvolgende afspraken voor inbouw/uitlezen alcoholslot kunnen niet verder worden opgepakt wanneer door de RDW een steekproef wordt uitgevoerd op de eerste ingeplande afspraak;</p> <p>3. Langdurige tijdsbesteding bij het vervangen van een slot;</p> <p>4. Gebrek aan informatie over de totale procedure van het alcoholslotprogramma;</p> <p>5. Afwezigheid van een directe contactpersoon bij de RDW;</p> <p>6. De meldapplicatie van de RDW en de producent (waarbij iedere organisatie zijn eigen lay-out gebruikt) zijn niet op elkaar afgestemd.</p>
Gemeenten	De drie responderende gemeenten (van de acht benaderde gemeenten) hebben aangegeven geen specifieke bevorderende factoren te zien.	De drie responderende gemeenten (van de acht benaderde gemeenten) hebben aangegeven geen specifieke belemmerende factoren te zien.

Tabel 3-14: belangrijkste bevorderende en belemmerende factoren bij uitvoering van het alcoholslotprogramma volgens alle uitvoerende partijen

3.4 Het alcoholslotprogramma en het strafrecht

Samenloop met recidiveregeling, strafrechtelijke sancties en andere maatregelen

Onderzoeksvraag 16: Heeft de samenloop met de recidiveregeling en strafrechtelijke sancties of oplegging van andere maatregelen geleid tot uitvoeringsproblemen?
Het opleggen van het alcoholslotprogramma is een bestuursrechtelijke maatregel uit de vorderingsprocedure. Daarnaast geeft de WVV1994 aan dat naast deze bestuursrechtelijke maatregel tevens een strafrechtelijke procedure volgt. Er is sprake van samenloop tussen het strafrechtelijk vervolgen van de verdachte en het deelnemen van de betrokkene aan het bestuursrechtelijke alcoholslotprogramma, zoals het CBR dat oplegt. Samenloop tussen het alcoholslotprogramma en de strafrechtelijke recidiveregeling, waarbij betrokkene twee keer binnen een periode van 5 jaar onherroepelijk is veroordeeld voor alcohol in het verkeer, is nog niet voorgekomen.

In de strafrechtelijke procedure kunnen straffen worden opgelegd die van invloed zijn op het alcoholslotprogramma. Omgekeerd heeft het alcoholslotprogramma ook invloed op de strafmaat en het inhoudings- en teruggavebeleid van rijbewijzen door het OM. Wanneer een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt opgelegd of op grond van de recidiveregeling het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt, verbindt de wet daaraan dat de deelnemer zijn deelname aan het alcoholslotprogramma dient te beëindigen. Zolang bovendien de strafrechtelijke invordering of inhouding van het rijbewijs geldt, kan de bestuurder aan wie alcoholslotprogramma is opgelegd niet starten met het alcoholslotprogramma. Daarom worden raadkamerklagschriften ingediend en verzoeken tot de officier van justitie gericht om teruggave van het rijbewijs teneinde aan het alcoholslotprogramma te kunnen gaan deelnemen. Veel potentiële deelnemers wachten eerst de uitspraak van de rechter /raadkamer of de beslissing van de officier van justitie af voordat ze starten met het alcoholslotprogramma.

Veel rechters houden rekening met de samenloop. In de regel wordt de (on)voorwaardelijke rijontzegging niet door de rechter opgelegd (terwijl deze oplegging is voorgeschreven volgens OM-richtlijnen en is opgenomen in het landelijke straftoematingsbeleid (LOVS³²-oriëntatiepunten³³)) en wordt het rijbewijs teruggegeven, mits de betrokkene aantoont dat hij deelneemt aan het alcoholslotprogramma. Uitzonderingen hierop zijn de zaken waarbij sprake is van (meervoudige) recidive of ernstige verkeersongevallen.

In 39 gevallen was deelname aan het alcoholslotprogramma niet meer mogelijk door een opgelegde maatregel op het voertuig of kenteken. In 29 van deze gevallen was het voertuig geschorst, van 5 voertuigen was het kentekenbewijs ongeldig verklaard en moest het voertuig eerst door de RDW gekeurd worden, in 4 gevallen was het voertuig naar een ander land geëxporteerd en had het in Nederland geen geldig kenteken meer en 1 voertuig was gestolen.

Gevolgen voor de strafvordering en strafoplegging

Onderzoeksvraag 17a: Wat zijn de gevolgen van het alcoholslotprogramma voor het strafvorderingsbeleid?

³² Het landelijke overleg van voorzitters van de strafsectoren van de gerechtshoven en de rechtbanken.

³³ In deze richtlijnen is een strafmaat aangegeven waarop georiënteerd kan worden bij het opleggen van een straf voor een aantal vaak voorkomende delicten. Zij bieden aanknopingspunten waarop een rechter zich in het individuele geval kan oriënteren bij het bepalen van een straf.

Bij artikel 9, lid 2 WVV1994 zaken (rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs) doen zich gevallen voor met bewijsproblemen. In deze zaken moet namelijk vast staan dat de betrokkene op de hoogte was dat hij/zij niet mocht rijden (op de hoogte van de ongeldigverklaring van het rijbewijs). Dit kan het OM bewijzen wanneer het CBR de opgelegde maatregel in persoon bekend maakt door betekening in persoon aan de betrokkene zelf. Dit houdt in dat het document door de persoon zelf in ontvangst genomen moet zijn. Indien dit niet het geval is bestaat er twijfel over de vraag of de betrokkene op de hoogte is en kan dit leiden tot sepot/vrijspraak.

Indien stukken van het CBR over de ongeldigverklaring niet in het dossier zijn opgenomen, vraagt het OM aan het CBR of de politie om aanvullende gegevens of aanlevering van benodigde stukken. Als bij het OM van te voren bekend is dat de zaak waarschijnlijk niet tot veroordeling zal kunnen leiden (door ontbrekende gegevens/documenten), zal de zaak niet aan de rechter worden voorgelegd omdat hierbij de verwachting is dat de verdachte zal worden vrijgesproken.

De bewijsproblemen en seponeringen/vrijspraken zijn echter niet veranderd door invoering van het alcoholslotprogramma. Het OM moet bij artikel 9, lid 2 WVV1994 de wetenschap bij de verdachte omtrent de ongeldigverklaring door het CBR bewijzen. Die bepaling luidde voor het invoering van het ASP hetzelfde als na de invoering. Echter de omvang van de problematiek is door het ASP fors verruimd, omdat bij elke beschikking van het CBR tot deelname aan het ASP tevens ook altijd het rijbewijs ongeldig wordt verklaard. Wanneer in die gevallen toch wordt gereden wordt het misdrijf van artikel 9, lid 2 WVV1994 begaan, met alle bewijsproblemen van dien. De Hoge Raad stelt ook zware eisen aan de bekendheid over de maatregel in de beschikking van het CBR bij de betrokkene, omdat buiten twijfel moet staan dat deze op de hoogte is.

Onderzoeksvraag 17b: Wat zijn de gevolgen van het alcoholslotprogramma voor het strafpleggingsbeleid?

Er zijn zaken waarbij verweer wordt gevoerd onder verwijzing naar het alcoholslotprogramma. In totaal hebben circa 35 rechters (van 10 rechtbanken) hun ervaringen gedeeld met betrekking tot het alcoholslotprogramma. Het merendeel, ongeveer 20 rechters, is in de rechtszaal nog niet tegengekomen dat er verweer wordt gevoerd op zitting onder verwijzing naar het alcoholslotprogramma. De rechters die daar wel mee te maken hebben gehad, geven aan dat de betrokkenen bij wie een alcoholslotprogramma is opgelegd voornamelijk bij hun pleidooi voor strafvermindering, de hoge kosten en de noodzaak van het hebben van een rijbewijs voor deelname aan het alcoholslotprogramma als argument hanteren.

Argumenten voor strafvermindering bij het volgen van het alcoholslotprogramma

De invloed die het alcoholslotprogramma heeft gehad op de straftoedeling is verschillend gebleken: in sommige gevallen heeft het alcoholslotprogramma geleid tot strafvermindering (lagere boetes en/of voorwaardelijke in plaats van onvoorwaardelijk rijontzegging³⁴) in de strafrechtelijke procedure. Door rechters genoemde argumenten voor strafvermindering bij het volgen van het alcoholslotprogramma zijn:

- Een geldboete heeft geen meerwaarde, omdat de verdachte al het alcoholslotprogramma moet betalen, wat hoge kosten met zich meebrengt;
- Het alcoholslotprogramma houdt geen rekening met de financiële situatie van de betrokkene;

³⁴ Een onvoorwaardelijke rijontzegging zorgt ervoor dat deelname aan het alcoholslotprogramma niet mogelijk is, omdat een rijontzegging meebrengt dat het rijbewijs ongeldig is en dan mag niet meer worden gereden ook niet met een alcoholslot. Met een voorwaardelijke rijontzegging heeft de betrokkene een proeftijd van 2 jaar. Dit is tevens ook de minimale lengte van deelname aan het alcoholslotprogramma.

- De betrokkene is reeds gestart met het alcoholslotprogramma waarvoor men het rijbewijs nodig heeft. Het opleggen van een onvoorwaardelijke rijontzegging wordt in dit geval ervaren als een maatregel met verregaande consequenties. Sommige rechters doen dit alleen bij notoire recidivisten;
- Teruggave van het rijbewijs draagt zorg voor een snellere start van het alcoholslotprogramma;
- Het alcoholslotprogramma wordt al gezien als een zware maatregel;
- Het alcoholslotprogramma heeft ook een recidivebeperkende werking;
- Het alcoholslotprogramma wordt ervaren als een dubbele bestraffing, ondanks dat bekend is dat het een bestuursrechtelijke maatregel betreft.

Genoemde argumenten waarom het alcoholslotprogramma géén invloed heeft op de straftoemeting:

- Het bestuursrechtelijke traject staat 'los' van het strafrechtelijke traject;
- De LOVS-oriëntatiepunten (landelijk straftoemetingsbeleid) zijn het uitgangspunt en hierbij dient geen rekening gehouden te worden met bestuursrechtelijke trajecten;
- Deelname aan het alcoholslotprogramma zou geen wezenlijke invloed moeten hebben op de straf, evenmin als de EMA-cursus dat heeft.

Enkele rechters suggereren onderscheid te maken naar first offenders en recidivisten. In dergelijke gevallen wordt bij first offenders rekening gehouden met deelname aan het alcoholslotprogramma en bij recidivisten niet.

De doorgeleiding van het rijbewijs naar het CBR indien er geen rijontzegging is opgelegd door de rechter heeft in het algemeen niet tot problemen geleid. De betrokkenen krijgen een brief waarin is vermeld dat het rijbewijs wordt doorgestuurd naar het CBR in het kader van het alcoholslotprogramma.

Deelname aan het alcoholslotprogramma heeft tot nu toe geen invloed gehad op de uitspraak in andere zaken waarin een rijontzegging kan worden gevorderd/opgelegd.

De vier gerechtshoven in Nederland (dat rechtsprekt in hoger beroep) hebben aangegeven nog geen ervaring met het alcoholslotprogramma te hebben.

3.5 Effecten van het alcoholslotprogramma

Effect van het alcoholslotprogramma op de verkeersveiligheid

Onderzoeksvraag 18: Welke effect(en) heeft het alcoholslotprogramma op de verkeersveiligheid?

Momenteel is er nog geen informatie beschikbaar over de effecten van de invoering van het alcoholslotprogramma op de verkeersveiligheid: rapportages en onderzoeken beschrijven veelal de situatie tot en met 2011. Daarnaast is het effect op het aantal slachtoffers niet te meten met de huidige registratie van alcoholongevallen. Daarmee is het op dit moment niet mogelijk om de effecten objectief te onderbouwen. Wel zijn indicatoren onderzocht aan de hand van enkele bronnen³⁵ die als voormeting beschouwd kunnen worden.

³⁵ Voor deze samenvatting is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Rijkswaterstaat Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Thuiskomen 2011: een overzicht van de monitoringsresultaten van de verkeersveiligheids campagnes in 2009-2001*, concept, 19 november 2012 (eind mei 2012 volgt de definitieve versie);

- Rijkswaterstaat Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Rijden onder invloed in Nederland in 2002-2011: ontwikkeling van het alcoholgebruik van automobilisten in weekendnachten*, december 2012;

- Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, *Factsheet Rijden onder invloed van alcohol*:

Wanneer de onderzoeken naar de indicatoren van de (in de voetnoot opgenomen) studies ook de komende jaren worden uitgevoerd, is het mogelijk om de effecten van het alcoholslotprogramma onder andere hieraan te refereren. De belangrijkste conclusies uit deze bronnen zijn opgenomen in Bijlage D.18. In hoofdlijn kan gesteld worden dat door de aandacht die alcohol in het verkeer de afgelopen tien jaar heeft gekregen, de bewustwording van het gevaar is vergroot en weggebruikers hier steeds beter naar handelen.

Effect van het alcoholslotprogramma op het gedrag van deelnemers

Onderzoeksvraag 19: Welke effect(en) heeft het alcoholslotprogramma op het gedrag van deelnemers?

In de interviews en het vragenlijstonderzoek is gevraagd naar de effecten van de maatregel op het gedrag van de deelnemers. Vanwege de beperkte respons tot nu toe, kan nog geen goed antwoord worden gegeven op deze vraag. In bijlage D.19 zijn bij vraag 19.1 de gegeven antwoorden opgenomen.

Recidive tijdens en na afloop van het alcoholslotprogramma (2 jaar) is op dit moment nog niet te bepalen. Eind 2014 worden de eerste recidivecijfers van ASP-deelnemers tijdens de looptijd van het alcoholslotprogramma verwacht. Vooruitlopend hierop heeft het WODC een 'nulmeting' gedaan van de recidive onder personen die vergelijkbaar zijn met de kandidaat-deelnemers aan het alcoholslotprogramma (Blom, 2012³⁶). Op deze manier is een *base rate* vastgesteld: het normale recidive-niveau waartegen in een later stadium de recidive van de feitelijke deelnemers kan worden afgezet. Zie ook bijlage D.19 onder vraag 19.2.

Uit de registratiedata van het CBR is te halen dat er tot nu toe 12 deelnemers uit het alcoholslotprogramma zijn gezet vanwege hun blaasresultaat. Dat kan zowel een te hoog geblazen promillage tijdens de starttest als tijdens de hertesten zijn.

Uit de registratiedata van het CBR is ook het aantal positieve ademtesten bij het herhalingsverzoek (boven 0,2 promille) en het aantal geweigerde/genegeerde herhalingsverzoeken te halen³⁷. Deze gegevens laten zien dat in het eerste jaar na invoering van het alcoholslotprogramma het aantal positieve ademtesten bij deelnemers die tussen 3 en 6 maanden deelnemen aan het alcoholslotprogramma lager ligt dan bij deelnemers tussen 0 en 3 maanden (3,6% t.o.v. 5,9%). Er zijn nog te weinig deelnemers die langer dan 6 maanden participeren aan het alcoholslotprogramma hebben om daar een uitspraak over te kunnen doen. Met betrekking tot het aantal geweigerde/genegeerde herhalingsverzoeken is te zien dat dit aantal terugloopt naarmate de deelnemer langer deelneemt aan het alcoholslotprogramma. Namelijk 20,8% door deelnemers tussen 0 en 3 maanden, 12,7% voor deelnemers tussen 3 en 6 maanden en 11,5% voor deelnemers tussen 6 en 9 maanden. Meer gedetailleerde informatie hierover is opgenomen in bijlage D.19 bij vraag 19.1.

Wanneer een deelnemer start met het alcoholslotprogramma wordt het zware uitleesregime gehanteerd. Dit betekent dat het slot elke 46 dagen moet worden uitge-

december 2011;

- DRUID (Driving Under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines) (2012)

- Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart, PROV: *Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid*, 31 augustus 2012.

³⁶ Blom, M. (2012) Nulmeting recidive ASP, LEMA en EMG; Achtergrondkenmerken en strafrechtelijke recidive van personen uit de doelgroep van drie verkeersgedragsmaatregelen. Den Haag: WODC. Memorandum 2012-4.

³⁷ Maximaal mogen er tijdens het alcoholslotprogramma vier of meer foutieve hertesten zijn geregistreerd, hetzij wegens het niet uitvoeren van één of meer hertesten, hetzij omdat door het alcoholslot bij één of meer hertesten een ademalcoholgehalte is gemeten hoger dan 0,2‰.

lezen. Indien de deelnemer zich aan de 'spelregels'³⁸ houdt, gebaseerd op de resultaten van de starttesten, kan de deelnemer in de lichte regime terecht komen: het uitlezen elke 92 dagen. Als bij de uitleesperiode van 92 dagen blijkt dat de deelnemer niet aan de spelregels voldoet, wordt de uitleesperiode weer vastgesteld op 46 dagen. Dit patroon is ook terug te zien in tabel 3.14.

In navolgende tabel zijn de aantallen deelnemers opgenomen die zich in het zwaar uitleesregime of in het lichte uitleesregime van het alcoholslotprogramma bevinden naar aantal maanden dat men in het alcoholslotprogramma zit. Uit de tabel volgt dat de deelnemers zich goed aan de spelregels houden. Al snel na de eerste 46 dagen komt het grootste deel van de deelnemers in het lichte regime terecht. Na ongeveer het eerste half jaar zit nog slechts een klein aantal deelnemers in het zware regime. Dit gewenste beeld sluit aan op de hiervoor beschreven bevinding dat het aantal positieve ademtesten en geweigerde/genegeerde herhalingsverzoeken afneemt bij de deelnemers die het alcoholslot al een langere periode in de auto hebben.

Aantal deelnemers in licht en zwaar regime 1 jaar na invoering			
Aantal maanden in ASP	Aantal deelnemers	Aantal in zwaar regime	Aantal in licht regime
1 maand	160	160	0
2 maanden	165	165	0
3 maanden	176	65	111
4 maanden	173	31	142
5 maanden	154	20	134
6 maanden	187	27	160
7 maanden	145	17	128
8 maanden	86	6	80
9 maanden	69	2	67
10 maanden	31	1	30
11 maanden	2	0	2

Tabel 3-15: aantal deelnemers in licht en zwaar regime 1 jaar na invoering van het ASP

Interessant qua effect van het programma zijn ook eventuele signaleringen van verslavingsproblematiek. De trainers hebben over het algemeen een achtergrond en ervaring in de verslavingszorg. Plenair wordt aan de deelnemers van het alcoholslotprogramma aangekondigd dat de mogelijkheid bestaat voor een doorverwijzing naar verslavingszorg, maar tot op heden zijn er nog geen daadwerkelijke doorverwijzingen geweest. De test die de deelnemers invullen om te onderzoeken welk type drinker hij of zij is, is anoniem. Hoewel de trainers wel een beeld hebben bij bepaalde deelnemers, blijft het moeilijk om hier individueel aandacht aan te besteden. Het doorverwijzen is overigens geen taak van de trainer, maar het verschaffen van informatie over verslavingszorg wel.

³⁸ Deelnemers dienen een zwaarder regime te volgen indien:

- bij de laatste uitlezing in de eerste periode van zes maanden van het alcoholslotprogramma is gebleken dat er bij de starttest maximaal driemaal een blaaspoging is geregistreerd hoger dan 0,2‰ (88 ug/l);
- bij een uitlezing in de tweede periode van zes maanden is gebleken dat er bij de starttest maximaal tweemaal een blaaspoging is geregistreerd hoger dan 0,2‰ (88 ug/l);
- bij een uitlezing in de derde periode van zes maanden is gebleken dat er bij de starttest maximaal eenmaal een blaaspoging is geregistreerd hoger dan 0,2‰ (88 ug/l);
- bij een uitlezing in de vierde periode van zes maanden, dan wel bij de laatste uitlezing tijdens een verlenging, is geen blaaspoging geregistreerd hoger dan 0,2‰ (88 ug/l).

4 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn (tussentijdse) aanbevelingen opgenomen, gericht op de verbetering van het alcoholslotprogramma.

4.1 Aanbevelingen uitvoering alcoholslotprogramma

Op basis van de ervaringsinformatie bij betrokken partijen³⁹ zijn aandachtspunten aan het licht gekomen. Onderstaand zijn daarover aanbevelingen voor de uitvoering van het alcoholslotprogramma geformuleerd. Voor deze aandachtspunten hoeft niet het eindrapport van de evaluatie in 2014 afgewacht te worden; deze zaken kunnen direct worden uitgevoerd.

1. Verbeter de communicatie richting de burger over het alcoholslotprogramma. Als het alcoholslotprogramma een grotere bekendheid heeft, kan het een grotere werking hebben op de preventie van alcoholgebruik in het verkeer (actiehouder: Ministerie IenM).
2. Verbeter de communicatie over de procedures in het alcoholslotprogramma naar de deelnemers bij de verschillende contactmomenten en door de verschillende partijen. Het verder afstemmen van de communicatie op de gebruikers maakt de door hen te doorlopen procedures duidelijker (actiehouders: Ministerie IenM neemt het voortouw, acties in overleg met andere betrokken partijen).
3. Optimaliseer de onderlinge afstemming tussen de uitvoerende partijen. Uit deze tussentijdse evaluatie komen enkele specifieke aandachtspunten naar voren. Het betreft enerzijds communicatie over wijzigingen binnen het alcoholslotprogramma en de impact hiervan op elkaars werkprocessen. Anderzijds betreft het ervaringen die zijn opgedaan en tot verbeteringen in elkaars werkprocessen kunnen leiden (actiehouder: Ministerie IenM, CBR, RDW, OM, producent, politie).
4. Onderzoek of en zo ja, hoe de belemmerende factoren veroorzaakt door de samenloop tussen bestuursrecht en strafrecht als gevolg van de introductie van het alcoholslotprogramma, kunnen worden opgelost (actiehouder ministerie IenM, ministerie VenJ en OM).

4.2 Aanbevelingen evaluatie alcoholslotprogramma

Op basis van de ervaringen met de evaluatie tot juni 2013, zijn de volgende aanbevelingen opgesteld voor het vervolg van de evaluatie:

1. Verdiep de evaluatie op enkele punten. Deze punten komen al aan bod in de evaluatie, maar verdienen meer aandacht gezien de impact ervan of de onduidelijkheid erover (actiehouder Ministerie IenM, samen met andere betrokken instanties):
 - a. onderzoek de consequenties van het alcoholslotprogramma voor de bezitters van andere rijbewijzen (A, C, D of E) (motor, vrachtwagen, bus en aanhangwagen), vanwege de extra impact die het alcoholslotprogramma heeft op deze groepen.
 - b. meet de bekendheid van het alcoholslotprogramma onder de Nederlandse bevolking. Uit de evaluatie blijkt immers dat het programma

³⁹ Het betreft informatie vanuit de data en statistieken en ervaringen van de uitvoerende partijen.

- bij veel deelnemers van tevoren niet bekend was. Het is dus goed te onderzoeken hoe groot die bekendheid bij de bevolking is.
- c. Onderzoek de taakbelasting voor het bedienen van het alcoholslot tijdens het rijden uitgebreider en blijf deze ook monitoren bij de meer ervaren deelnemers. Uit de eerste resultaten blijkt dat de meeste deelnemers het gebruik van het slot als gemakkelijk ervaren, maar er zijn in de evaluatie wel enkele aandachtspunten over genoemd.
 - d. Monitor de aandachtspunten die uit de eerste interviews met de deelnemers komen. De omvang van de groep bevroegde deelnemers is nog te beperkt om betrouwbare aanbevelingen te kunnen opstellen. De aandachtspunten die de deelnemers noemden, worden daarom gemonitord in het vervolg van de evaluatie: hoe vaak worden ze genoemd?
2. Breid de evaluatie onder de deelnemers aan het alcoholslotprogramma⁴⁰ op bepaalde punten uit. De deelnemers aan het alcoholslotprogramma kunnen vanuit de praktijk input geven over de procedures die worden doorlopen en het gebruik van het slot. Deze informatie is waardevol om te kunnen bepalen of hierin verbeteringen mogelijk zijn. Daarom wordt aanbevolen (actiehouder Ministerie IenM):
- a. bij het vervolg van de evaluatie actie te ondernemen om de groep respondenten te vergroten. Het betreft respondenten onder alle groepen: onderzoek of het mogelijk is om deelnemers, niet-deelnemers en uitvallers voor zowel interviews als vragenlijstonderzoek op een meer actieve wijze te benaderen.
 - b. bij geïnterviewde deelnemers na circa een halfjaar een vervolginterview af te nemen om langdurige ervaringen in beeld te kunnen brengen.

⁴⁰ Betreft zowel deelnemers, niet-deelnemers als uitvallers. Ervaringen van deze groepen worden op basis van enquêtes en interviews in beeld gebracht