



Evaluatie alcoholslotprogramma

Hoofdrapport (fase 3)

Datum	19 november 2014
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	
Datum	19 november 2014
Status	Definitief
Versienummer	0.5

Inhoud

	Samenvatting en conclusie—6
1	Inleiding—14
2	Opzet van de evaluatie—17
3	Terugblik: tussentijdse evaluatie—21
4	Resultaten per onderzoeksvraag—25
4.1	Besluiten voor en na invoering van het alcoholslotprogramma—25
4.2	Deelname aan het alcoholslotprogramma—29
4.3	Ervaringen van de betrokken instanties over het proces—50
4.4	Het alcoholslotprogramma en het strafrecht—64
4.5	Effecten van het alcoholslotprogramma—69

Samenvatting en conclusie

Met ingang van 1 december 2011 is het alcoholslotprogramma ingevoerd. Het alcoholslotprogramma is bedoeld voor bestuurders van een auto, motorfiets, vrachtauto of bus die met teveel alcohol op aan het verkeer hebben deelgenomen. Met het alcoholslot en het bijbehorende begeleidingsprogramma wil de overheid het gedrag van zware alcoholovertreders verbeteren en daardoor de verkeersveiligheid verbeteren. Het alcoholslotprogramma duurt voor de deelnemer minimaal 2 jaar.

Het alcoholslotprogramma wordt opgelegd tussen 1,3 en 1,8‰ voor ervaren bestuurders en tussen 1,0 en 1,8‰ voor beginnende bestuurders. Tijdens het programma krijgen deelnemers in hun auto een alcoholslot ingebouwd. In vrachtwagens, bussen en op motoren kan het slot niet worden ingebouwd. Het alcoholslotprogramma start nadat de betrokkene heeft betaald, het alcoholslot heeft laten inbouwen in de auto en de beschikking heeft gekregen over het rijbewijs B met code 103.

Het alcoholslot werkt als 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 teveel alcohol heeft gedronken (meer dan 0,2 promille). Tijdens de rit vraagt het apparaat op een aantal willekeurige momenten om een herhaling van de blaastest. Het CBR analyseert de bronbestanden van het alcoholslot. Wanneer niet correct wordt meegewerkt aan het programma dan kan de programmaduur worden verlengd of verdere deelname aan het programma worden ontzegd.

De evaluatie

Afgesproken is drie jaar na de invoering van het alcoholslotprogramma een evaluatie van de wet uit te voeren 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. Op 29 januari 2014 is een rapport aangeboden aan de Tweede Kamer met de tussentijdse resultaten (uit het eerste jaar na invoering van het alcoholslotprogramma) van de evaluatie. Dit rapport gaf een tussenstand en heeft aandachts- en verbeterpunten opgeleverd voor de uitvoering van zowel het alcoholslotprogramma zelf als de evaluatie ervan. Het voorliggende eindrapport geeft de resultaten weer van de gehele evaluatieperiode (vanaf de invoering tot en met 31 juli 2014).

Evaluatie opzet

Bij het uitvoeren van de evaluatie is een aantal vragen gesteld die in vier thema's is ondergebracht: de deelname aan het alcoholslotprogramma, de ervaringen van de betrokken instanties, het alcoholslotprogramma en het strafrecht en de effecten van het alcoholslotprogramma. De vragen zijn beantwoord door middel van vragenlijsten en interviews bij deelnemers, uitvallers en niet-deelnemers aan het alcoholslotprogramma, vragenlijsten en interviews bij de betrokken instanties en data en statistieken van een aantal betrokken partijen.

De volgende instanties zijn bij de uitvoering van het alcoholslotprogramma en de evaluatie betrokken¹: het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), Dienst

¹ 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 On-

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), politie, gemeenten, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, trainers van het motivatieprogramma, de producent van alcoholsloten en installateurs van alcoholsloten.

Resultaten

1. Deelname aan het alcoholslotprogramma

Vanaf 1 december 2011 tot en met 31 juli 2014 zijn er 10.536 besluiten tot oplegging van het alcoholslotprogramma genomen. Het overgrote deel van degenen die het betreft is man (86%). In de leeftijdscategorie van 18-29 jaar zitten de meeste personen (41%). Van de betrokkenen die het alcoholslotprogramma opgelegd hebben gekregen nemen op 31 juli 2014 5.029 personen daadwerkelijk deel aan het alcoholslotprogramma (48%). De belangrijkste redenen voor wel of geen deelname is opgesomd in §4.2, onderzoeksvraag 2.

Vooraf werd verwacht dat jaarlijks 8.250 besluiten tot oplegging zouden worden genomen en dat er 1.650 deelnemers aan het alcoholslotprogramma zouden zijn. Het aantal besluiten ligt onder de verwachting, het aantal deelnemers ligt boven de verwachting.

Met ingang van 23 april 2014 is de regelgeving gewijzigd op grond van uitspraken van de RvS en legt het CBR de maatregel EMA of een onderzoek naar rijgeschiktheid op in plaats van een alcoholslotprogramma, als aangetoond kan worden dat het inkomen van de betrokkene afhankelijk is van het C of D rijbewijs. Dit is een tijdelijke maatregel tot er een definitieve oplossing is. Vanaf 1 december 2011 tot en met 31 juli 2014 betrof dit 149 personen. Eerder was al een wijziging in de regeling doorgevoerd. Vanaf 1 oktober 2012 zijn bestuurders van een motorrijtuig van de categorie AM (bromfiets) en bestuurders die niet in Nederland wonen uitgesloten van het alcoholslotprogramma. Naar aanleiding hiervan is voor totaal 107 deelnemers het alcoholslotprogramma met terugwerkende kracht beëindigd.

Vanaf december 2013 hebben de eerste deelnemers het alcoholslotprogramma succesvol afgerond én zijn de eerste verlengingen van het alcoholslotprogramma opgelegd. Tot en met 31 juli 2014 hebben 494 (86%) deelnemers het alcoholslotprogramma met goed gevolg afgerond en is voor 82 (14%) deelnemers het alcoholslotprogramma met 6 maanden verlengd. In totaal zijn 414 deelnemers vroegtijdig gestopt met het alcoholslotprogramma. Iets minder dan de helft van deze uitval is het gevolg geweest van teveel onjuiste blaasresultaten. De overige redenen zijn divers en terug te lezen in §4.2, onderzoeksvraag 2.

Het motivatieprogramma

Over het motivatieprogramma dat deel uitmaakt van het alcoholslotprogramma is het overgrote deel van de deelnemers tevreden. De ondersteunende werkwijze van het programma en de niet veroordelende benadering van de trainers wordt gewaardeerd door de deelnemers. Ongeveer 75% van de geënquêteerde deelnemers is tevreden over de geboden begeleiding van de trainer, 81% is tevreden over de groepsessies en 86% is tevreden over de communicatie met de trainer. Aspecten van het motivatieprogramma die positief zijn ervaren zijn contact met lotgenoten en het uitwisselen van ervaringen, uitleg over de restalcohol en hoelang alcohol in het bloed blijft en de film over het effect van alcohol op rijden. Aspecten die volgens de

deelnemers meer aandacht behoeven zijn de technische werking van het alcoholslot, inzicht in de totale kosten die het alcoholslotprogramma met zich meebrengt en aandacht voor de gevolgen van ongevallen waarbij alcohol in het spel is.

Door deelnemers is ook opgemerkt dat deze training eerder in het alcoholslotprogramma moet plaatsvinden. Gedurende het eerste dagdeel worden allerhande procedures en spelregels worden besproken terwijl er personen zijn die al geruime tijd met een alcoholslot rondrijden. In 2013 is het moment waarop aan het motivatieprogramma kan worden deelgenomen naar voren geschoven in het traject van het alcoholslotprogramma (in de eerste drie maanden van het alcoholslotprogramma).

Inbouw en uitlezen van het alcoholslot

Het inbouwen en het uitlezen van het alcoholslot verloopt voor de meerderheid van de geënquêteerden naar tevredenheid: 75% van de geënquêteerde deelnemers heeft geen enkel probleem ondervonden bij de inbouw van het alcoholslot en 84% heeft geen probleem ondervonden bij het uitlezen. Een praktisch probleem dat door deelnemers is genoemd, is dat men voor de inbouw niet zelf naar het inbouwstation en terug mag rijden. Het rijbewijs is namelijk ongeldig verklaard en het rijbewijs met code 103 kan pas worden aangevraagd nadat het alcoholslot is ingebouwd.

Gebruik van het alcoholslot

Vrijwel alle geënquêteerde respondenten voeren de blaastesten uit tijdens het rijden (95%). Het overgrote deel (85%) vindt de beschikbare tijd van 12 minuten voor het uitvoeren van de hertesten voldoende. Ook vindt de meerderheid het waarschuwingssignaal duidelijk (70%). De meeste deelnemers (86%) slagen erin de eerste keer de auto gestart te krijgen.

Een aantal aspecten die door deelnemers als vervelend wordt ervaren is: de invloed van mondwater, ruitenwisservloeistof of andere producten op het blaasresultaat van het alcoholslot, het afgeleid zijn van het verkeer bij gebruik van het alcoholslot tijdens het rijden en storingen die worden ondervonden met het alcoholslot. In paragraaf 4.2, onderzoeksvraag 3 is meer informatie hierover terug te lezen.

Misbruik van het alcoholslot

Misbruik betreft opzettelijke sabotage of misleiding van het slot, maar ook onregelmatigheden als gevolg van de inbouw van het alcoholslot. In het laatste geval is er niet per definitie opzet in het spel. Het constateren van misbruik van het slot wordt adequaat aangepakt. Misbruik van het alcoholslot is over de periode van de evaluatie beperkt voorgekomen.

Onregelmatigheden met betrekking tot bedrading, behuizing, aansluitpunten, software of verzegeling van het alcoholslot is nauwelijks geconstateerd door installateurs. Van de 31.610 maal dat een alcoholslot is uitgelezen is 35 keer (0,11% van alle uitlezingen) een onregelmatigheid aan het alcoholslot gemeld aan de RDW door de installateur. In 16 gevallen was er sprake van een onregelmatigheid in de software, wat het gevolg is van incidenten in de dataketen waarvan de oorzaak niet bij de deelnemer ligt. De overige gevallen (19 stuks) hadden betrekking op bedrading en functioneren van het slot welke verwijtbaar zijn aan de deelnemer en in enkele gevallen aan de installateur.

Naast de genoemde onregelmatigheden zijn fraudezaken door het CBR geconstateerd door analyse op de bronbestanden. Bij 150 deelnemers is geconstateerd dat de handset ontkoppeld is. Dit leidt tot het niet hoeven uitvoeren van een hertest. Voor 28 deelnemers heeft dit geleid tot een beëindiging van het alcoholslotpro-

gramma. Deze 28 deelnemers hebben drie keer of meer de handset ontkoppeld en is het verdedigbaar te concluderen dat hier geen sprake meer kan zijn van een onbedoeld incident, maar een bewuste fraudeleuze handeling.

Bij 4 deelnemers is geconstateerd dat spanning op het slot werd gehouden. Dit leidt tot het niet hoeven uitvoeren van een initiële test. Omdat niet kon worden aangetoond dat het om bewuste fraude ging hebben de desbetreffende personen een waarschuwing gekregen. Inmiddels is de software van het alcoholslot op deze onderdelen aangepast.

2. Ervaringen van de betrokken instanties over het proces

Samenwerking

De samenwerking, communicatie en gegevensuitwisseling tussen de betrokken instanties verloopt prima. Er vindt periodiek overleg plaats met de directe keten (CBR, RDW, de producent en IenM). Drie tot viermaal per jaar heeft het CBR overleg met de trainers van het motivatieprogramma over de voortgang. Samenwerking tussen de RDW, de producent en installateurs verloopt ook vlot. De communicatielijnen tussen de betrokken instanties zijn kort, waardoor men elkaar snel kan vinden. Bovendien zijn tijdens de uitvoering van het alcoholslotprogramma ervaringen opgedaan die tot verbeteringen hebben geleid in de werkprocessen. Het contact tussen het Openbaar Ministerie en de politie is goed. Het CBR is goed bereikbaar voor het CVOM. Regioparketten kost het meer moeite om het CBR te bereiken/contacten. Ook is het voor het Openbaar Ministerie belangrijk beschikking te krijgen over real-time informatie van het CBR over de status van het alcoholslotprogramma van een betrokkene voor een goede voorbereiding van de zaak.

Samenwerking binnen de verschillende instanties verloopt ook goed. Het oprichten van een 'dedicated team' voor het bijhouden en afhandelen van dossiers van het alcoholslotprogramma heeft hieraan bijgedragen. De wijze van gegevensuitwisseling tussen sommige uitvoerende instanties kan worden verbeterd: enkele uitvoeringsorganisaties werken nog met papieren dossiers en formulieren, er moeten zaken handmatig worden geregistreerd. Meer informatie hierover is terug te vinden in §4.2, onderzoeksvraag 9.

Werklast door invoering van het alcoholslotprogramma

De invoering van het alcoholslotprogramma heeft een grote impact gehad op de werklast van het CBR en het Openbaar Ministerie. De vele bezwaar- en beroepschriften, de beantwoording van vragen van de deelnemers en de media-aandacht kost veel tijd bij het CBR. De werklast van het OM is vanaf april 2012 sterk toegenomen, omdat vanaf dat moment klaagschriften tegen de inhouding van het rijbewijs bij gelijktijdige deelname aan het alcoholslotprogramma werden gehonoreerd door de raadkamers bij de rechtbanken. Om de werklast bij het OM en de ZM te verminderen heeft het OM zijn werkwijze aangepast door 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 door te sturen naar het CBR.

Ook bij de RDW heeft de invoering van het alcoholslot een verzwaring van de werklast meegebracht. Enige tijd na invoering van het alcoholslotprogramma is de werklast afgenomen door de opgedane ervaring en kennis en omdat er weinig tot bijna geen nieuwe aanvragen worden ingediend voor een erkenning alcoholslot.

Bij de politie heeft de invoering van het alcoholslotprogramma niet geleid tot een verandering in de door hen ervaren werklast. Het opstellen van alcoholgerelateerde mededelingen is door de invoering van het alcoholslotprogramma niet veranderd

voor de politie. Overtredingen zoals het doorrijden in een voertuig dat niet is voorzien van een (werkend) alcoholslot, rijden in een voertuig waarvan het kenteken niet is gekoppeld aan de deelnemer of dat er is geblazen in het alcoholslot door een ander dan de bestuurder, zijn nauwelijks geconstateerd door de politie. Het opstellen van processen-verbaal voor deze overtredingen is derhalve ook amper nodig geweest en heeft dus geen invloed op de werklast gehad.

Procedures van het alcoholslotprogramma

De deelnemers zouden graag meer aanbieders zien van alcoholsloten. Voor sommige deelnemers zijn de totale kosten van het alcoholslotprogramma hoog. Dit blijkt ook uit het percentage uitvallers (11% van alle uitvallers) waarbij het alcoholslotprogramma is beëindigd omdat de deelnemers de tweede, derde of vierde termijn voor het alcoholslotprogramma niet is betaald. Daarnaast wordt door de producent van alcoholsloten opgemerkt dat er steeds meer betalingsregelingen wordt aangevraagd.

Zij denken dat meer aanbieders zijn uitwerking heeft op de hoogte van de kosten die het alcoholslot met zich meebrengt. Men verwacht dat concurrentie zich zal doorvertalen in lagere kosten voor het alcoholslot. Daarnaast vinden de deelnemers de minimale duur van alcoholslotprogramma (2 jaar) lang. Overige belangrijkste bevindingen met betrekking tot procedures rond het alcoholslotprogramma zijn is opgesomd in §4.2, onderzoeksvraag 5.

Informatievoorziening

Eind 2013 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een peiling gedaan naar de kennis van de burger over het alcoholslotprogramma. Hieruit is gebleken dat circa 50% van het algemeen publiek, jongeren en beroepschauffeurs via een artikel in de krant of tijdschrift vernomen heeft over het alcoholslotprogramma.

- Circa 44% van de beroepschauffeurs geeft aan ervan op de hoogte te zijn dat het rijbewijs voor alle categorieën ongeldig wordt en dat ze daarna een rijbewijs voor enkel de categorie B (met code) kunnen aanvragen als ze deelnemen aan het alcoholslotprogramma en dat de categorieën C en D ongeldig blijven;
- Ongeveer 50% van het algemeen publiek en beroepschauffeurs weet bij welk alcoholpromillage iemand een alcoholslotprogramma opgelegd krijgt.

Tijdens deelname aan het alcoholslotprogramma krijgen de deelnemers te maken met de verschillende uitvoerende instanties die hen voorzien van de benodigde informatie. Over het algemeen zijn de contacten met de deelnemer en de informatievoorziening richting de deelnemer goed. Alle gebruikelijke middelen zijn ingezet om deelnemers goed te informeren en te instrueren. Een aantal aandachtspunten genoemd door deelnemers tijdens interviews met betrekking tot de informatievoorziening tijdens het alcoholslotprogramma dat verder verbeterd kan worden is: voor het traject meer inzicht willen verkrijgen in de financiën en inbouw, een minder formele toonzetting in de schriftelijke communicatie, meer gebruik van eenvoudige woorden, e.d. Daarnaast speelt ook bij sommige deelnemers die de Nederlandse taal niet goed beheersen de taalbarrière een rol.

Het CBR is eind 2013 gestart met een project klantcommunicatie in het kader van "prettig contact met de overheid". In dit verband zijn onlangs alle brieven rondom de maatregelen die in het kader van de vorderingsprocedure kunnen worden opgelegd aangepast en voorzien van een vriendelijker en helderder toonzetting. Ook gaat in het voorjaar van 2015 een digitaal systeem 'live' dat 24/7 taakondersteuning

voor de deelnemers moet gaan bieden voor het kunnen doorlopen van alle onderdelen van het programma.

3. Het alcoholslotprogramma en het strafrecht

Zowel het Openbaar Ministerie als de rechter houden rekening met het feit dat er een alcoholslotprogramma is opgelegd:

- het Openbaar Ministerie bestraft bij strafbeschikking of eist bij behandeling van de zaak door de rechter bij oplegging van het alcoholslotprogramma een onvoorwaardelijke rijontzegging van 2 maanden bij first offenders;
- bij 71% van de geënquêteerde rechters en raadsheren heeft het alcoholslotprogramma geleid tot strafvermindering (lagere boetes en/of voorwaardelijke in plaats van onvoorwaardelijke rijontzegging). In een aantal gevallen wordt het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk verklaard vanwege strijd met het ne bis in idem beginsel (verbod op dubbele bestraffing).

Ook klaagschriften die worden ingediend bij de raadkamer van de rechtbank tegen invordering van het rijbewijs en waarbij verzocht wordt om teruggave van het rijbewijs worden gehonoreerd, wanneer aannemelijk kan worden gemaakt dat het CBR het alcoholslotprogramma heeft opgelegd en de betrokkene het alcoholslotprogramma volgt of voornemens is dit te volgen.

Samenloop

Samenloop met de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten is een aantal keren voorgevallen. Deze samenloop heeft niet geleid tot uitvoeringsproblemen, maar levert wel een zeer vervelende en onwenselijke situatie op voor de deelnemer: door de recidiveregeling wordt het rijbewijs na twee onherroepelijke veroordelingen of strafbeschikkingen van rechtswege ongeldig waardoor het alcoholslotprogramma automatisch wordt beëindigd. Dit terwijl de betrokkene al kosten heeft gemaakt om deel te nemen aan alcoholslotprogramma.

Samenloop van het alcoholslotprogramma met de strafrechtelijke sancties vindt in het begin van het proces plaats, omdat het rijbewijs strafrechtelijk moet worden ingevorderd en moet worden ingehouden en gelijktijdig door de politie een mededeling aan het CBR omtrent rijden onder invloed wordt gedaan. Een ontzegging van de rijbevoegdheid opgelegd op grond van het strafrecht kan deelname aan het alcoholslotprogramma vertragen, of als de deelnemers al is gestart wordt het alcoholslotprogramma alsnog beëindigd. Om deze samenloop te voorkomen wordt dit vermeld in de brief die het CBR verstuurt en bestraft het Openbaar Ministerie bij strafbeschikking vanaf 1 januari 2014 bij oplegging van het alcoholslotprogramma, first offenders met een onvoorwaardelijke rijontzegging van 2 maanden vanaf 1 januari 2014. Daarnaast wordt dit ook door het Openbaar Ministerie ter zitting geëist wanneer sprake is van een first offender en het alcoholslotprogramma is opgelegd.

4. Effecten van het alcoholslotprogramma

Recidive tijdens en na afloop van het alcoholslotprogramma (2 jaar) is op dit moment nog niet aan de orde. In 2022 levert het WODC het eindrapport recidiveonderzoek op. In het recidiveonderzoek worden alle maatregelen, waaronder het alcoholslotprogramma, LEMA, EMA, onderzoek naar rijgeschiktheid en de EMG, meegenomen.

Op basis van de uitleesgegevens, die door het CBR worden geanalyseerd, kunnen enkele gedragingen van deelnemers tijdens het alcoholslotprogramma worden vastgesteld. Uit de uitleesgegevens blijkt dat de deelnemers zich goed aan de spelregels kunnen houden. Al snel na de eerste 6 maanden komt het grootste deel van de deelnemers in het lichte uitleesregime (uitlezen om de 92 dagen) terecht en zit nog

slechts een klein aantal deelnemers in het zware uitleesregime (uitlezen na 46 dagen). Verder blijkt dat het aantal onjuiste blaasresultaten bij deelnemers die tussen 3 en 6 maanden deelnemen aan het alcoholslotprogramma, lager ligt dan bij deelnemers tussen 0 en 3 maanden. Met betrekking tot het aantal geweigerde/genegeerde herhalingsverzoeken is te zien dat dit aantal terugloopt naarmate de deelnemer langer deelneemt aan het alcoholslotprogramma.

Conclusie

Op basis van de resultaten uit deze evaluatie kan gesteld worden dat alle betrokken instanties erin zijn geslaagd het alcoholslotprogramma in de praktijk goed tot uitvoering te brengen. De samenwerking, communicatie en gegevensuitwisseling tussen de betrokken instanties verloopt goed. Het constateren van mogelijk misbruik van het slot wordt adequaat aangepakt en de procedures binnen het alcoholslotprogramma, zoals de systematiek rond de beëindiging en verlenging van het alcoholslotprogramma, het toepassen van contra-indicaties en het analyseren van de bronbestanden van het alcoholslot, worden zonder problemen doorlopen.

Bevorderende factoren bij uitvoering van het alcoholslotprogramma:

- De samenwerking tussen de uitvoerende instanties verloopt goed. Voorbeelden hiervan: er is periodiek overleg tussen het CBR, de RDW, de producent en IenM. Ook de samenwerking tussen het CBR en de trainers van het motivatieprogramma wordt als plezierig ervaren. De samenwerking tussen de RDW, de producent en installateurs verloopt ook vlot;
- Het oprichten/opzetten van een 'dedicated team/unit' voor het bijhouden/afhandelen van dossiers van het alcoholslotprogramma binnen de verschillende organisaties;
- Goed contact met de deelnemer en een goede informatievoorziening over het alcoholslotprogramma richting de deelnemer;
- Het motivatieprogramma is naar voren gehaald in de eerste drie maanden van het alcoholslotprogramma. Dit heeft de acceptatie van het slot bij de deelnemers verbeterd.

Belemmerende factoren bij uitvoering van het alcoholslotprogramma:

- De wijze van gegevensuitwisseling tussen sommige uitvoerende instanties kan worden verbeterd: enkele uitvoeringsorganisaties werken nog met papieren dossiers en formulieren, er moeten zaken handmatig worden geregistreerd;
- Informatiefolders over het alcoholslotprogramma zijn niet voor iedereen makkelijk te begrijpen. Daarnaast speelt ook bij sommige deelnemers die de Nederlandse taal niet goed beheersen de taalbarrière een rol;
- Samenloop tussen het besluit tot oplegging dan wel deelname aan het alcoholslotprogramma met ongeldig verklaring van het rijbewijs en de strafrechtelijke inhouding van het rijbewijs, een door de rechter of officier opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid dan wel van rechtswege ongeldig verklaring van het rijbewijs op grond van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten. In deze gevallen mag op straffe van een misdrijf niet aan het verkeer worden deelgenomen met een rijbewijsplichtig motorrijtuig, niet zijnde een motorrijtuig van de categorie AM.

Enkele aandachts- en verbeterpunten die zijn benoemd door deelnemers in interviews en in ingezonden burgerbrieven zijn:

- de hoge kosten van het alcoholslotprogramma;
- de minimale duur van het alcoholslotprogramma is te lang;
- de invloed van mondwater, ruitenwisservloeistof of andere producten op het blaasresultaat van het alcoholslot en storingen die worden ondervonden met het alcoholslot;
- het afgeleid zijn van het verkeer bij gebruik van het alcoholslot tijdens het rijden.

Door medewerkers van de betrokken instanties is de fors toegenomen werklast benoemd als aandachtspunt, met name de werklast van het CBR en het Openbaar Ministerie. Ook de werklast van de RDW is tijdelijk verzwaard. Bij de politie is de ervaren werklast niet veranderd.

1 Inleiding

Deze inleiding geeft een toelichting op het alcoholslotprogramma (ASP) en de evaluatie van dit programma en is een vervolg op de aan de Tweede Kamer gestuurde tussentijdse evaluatie op 29 januari 2014.

Het alcoholslotprogramma

Met ingang van 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 bepaald alcoholpromillage aan het verkeer hebben deelgenomen². Deelnemers met een rijbewijs B krijgen een code 103 'rijden met een alcoholslot' op hun rijbewijs. 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. Aan vrachtwagen- en buschauffeurs die aantoonbaar afhankelijk van hun inkomen zijn van het C of D rijbewijs wordt met ingang van 23 april 2014³ een EMA of een onderzoek naar geschiktheid opgelegd zodat zij hun beroep kunnen blijven uitoefenen. Dit is een tijdelijke maatregel tot er een definitieve oplossing is. Tot en met 31 juli 2014 is deze maatregel 149 keer opgelegd. Met het alcoholslot en het bijbehorende begeleidingsprogramma wil de overheid het gedrag van alcoholvertreders verbeteren. Zo moet het aantal (dodelijke) verkeersongevallen waarbij alcohol in het spel is afnemen. Uit onderzoek blijkt dat bij 75% van de ongevallen waarbij alcohol in het spel is een alcoholpercentage van meer dan 1,3‰ is geconstateerd⁴.

Tijdens het alcoholslotprogramma krijgen deelnemers een alcoholslot in hun auto ingebouwd. Het alcoholslotprogramma begint nadat de betrokkene heeft betaald, het slot heeft laten inbouwen en de beschikking heeft gekregen over rijbewijs B met code 103. Het alcoholslotprogramma duurt ten minste twee jaar.

Het alcoholslot is een startonderbreker. De bestuurder moet blazen in het alcoholslot om de auto te kunnen starten. Na het blazen meet het slot 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). Ook tijdens het rijden vraagt het alcoholslot om een herhaling van de blaastest. De herhalingstesten worden op een aantal willekeurige momenten gevraagd. Wanneer niet volgens de regels wordt meegewerkt aan het alcoholslotprogramma kan de programmaduur worden verlengd of verdere deelname aan het programma worden ontzegd. Dit gebeurt periodiek op basis van de uitgelezen en door het CBR geanalyseerde gegevens.

² 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 verdenkingen 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.

³ Staatscourant Nr. 10591, 23 april 2014.

⁴ Hels, T., Bernhoft, I.M., Lyckegaard, A., Houwing, S., Hagenzieker, M., Legrand, S.-A., Isalberty, C., Van der Linden, T. & Verstraete, A. (2011). Risk of injury by driving with alcohol and other drugs DRUID Driving under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines, D2.3.5. Available from <http://www.druid-project.eu/>.

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 motivatieprogramma is dat deelnemers in groepslessen een scheiding leren 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 blijft het rijbewijs ongeldig. Als het alcoholslotprogramma voortijdig beëindigd wordt rijbewijs met code 103 ongeldig verklaard. De betrokkene mag dan vijf jaar lang (vanaf het moment van het genomen besluit) geen voertuig besturen waarvoor een rijbewijs is vereist (uitgezonderd bromfiets en brommobiel). Na vijf jaar kan met een verklaring van geschiktheid het rijbewijs opnieuw worden aangevraagd. Na een vroegtijdige beëindiging heeft de betrokkene overigens wel de mogelijkheid weer opnieuw aan het alcoholslotprogramma deel te nemen.

In de wetwijziging van 1 december 2011 is niet alleen het alcoholslotprogramma geïntroduceerd, maar zijn ook andere wijzigingen aangebracht in de vorderingsprocedure. De vorderingsprocedure is gebaseerd op de artikelen 130 - 134a van de WVV1994. De politie moet bij een vermoeden dat een chauffeur niet beschikt over de vereiste rijvaardigheid of -geschiktheid daarvan zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling doen aan het CBR. Het CBR kan op basis hiervan een cursus (Lichte Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer – LEMA, of Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer - EMA), het alcoholslotprogramma of een onderzoek naar geschiktheid opleggen. Bij de wetwijziging van 1 december 2011 is de LEMA uitgebreid naar ervaren bestuurders⁵ en zijn ook de alcoholpromillages die als criterium worden gesteld voor oplegging van het onderzoek en de EMA aangepast.

In bijlage A.2 is een korte uitleg over de vorderingsprocedure opgenomen, inclusief een tabel met de geldende promillages voor de alcoholgerelateerde educatieve maatregelen. 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.

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 alcoholslotprogramma⁷ 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 uit-

⁵ Als het eerste rijbewijs behaald is op 16- of 17-jarige leeftijd is de betrokkene zeven jaar lang een beginnend bestuurder. Als het eerste rijbewijs behaald is op 18-jarige leeftijd of daarna is de betrokkene vijf jaar lang een beginnend bestuurder. Na deze periode van 5 of 7 jaar is de betrokkene een ervaren bestuurder.

⁶ <http://www.cbr.nl/11018.pp#4118>.

⁷ Staatsblad, Jaargang 2010, Nr 259, gepubliceerd op 6 juli 2011, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-259.html>.

- voering 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 2022:

- *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 recidive over alle alcoholmaatregelen, waaronder het alcoholslotprogramma, inclusief EMG (gereed in 2022).

In voorliggende rapportage is de uitwerking van fase 3 opgenomen.

Scope van dit rapport: evaluatie van de wet (fase 3)

Op 29 januari 2014 is een rapport aangeboden aan de Tweede Kamer dat de tussentijdse evaluatie van de wet betreft. Deze tussentijdse evaluatie had betrekking op de periode 1 december 2011 tot en met 30 november 2012 en heeft aandachtspunten en verbeterpunten opgeleverd voor de uitvoering van zowel het alcoholslotprogramma zelf als de evaluatie ervan. Hiermee zijn aan de verschillende betrokken partijen handvatten geboden om de uitvoering van het alcoholslotprogramma en de evaluatie ervan te optimaliseren.

Dit rapport borduurt voort op de tussentijdse evaluatie en geeft zicht op wat er gedaan is met de aandachtspunten en aanbevelingen uit de tussentijdse evaluatie. Deze evaluatie heeft betrekking op de periode 1 december 2011 tot en met 31 juli 2014. Op verschillende vragen uit de evaluatie is nog geen antwoord te geven omdat voor beantwoording hiervan gegevens/ervaringen nodig zijn die buiten de evaluatieperiode vallen. Daarnaast is deze evaluatie hoofdzakelijk gericht op de praktische werking en uitvoerbaarheid van het alcoholslotprogramma. Effecten van het alcoholslotprogramma op de verkeersveiligheid zijn niet in beeld te brengen binnen een periode van drie jaar na inwerkingtreding.

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 wordt teruggekeken naar de tussentijdse evaluatie en geïnventariseerd welke acties zijn uitgevoerd om het alcoholslotprogramma en evaluatie ervan te optimaliseren aan de hand van de aanbevelingen die er zijn gedaan in de tussentijdse evaluatie. In hoofdstuk 4 wordt een antwoord gegeven op de geformuleerde onderzoeksvragen. De bijlagen waar in deze rapportage naar wordt verwezen, zijn opgenomen in een apart bijlagenrapport 'Evaluatie alcoholslotprogramma, Resultaten en aanbevelingen: Bijlagenrapport'.

2 Opzet van de evaluatie

Het onderzoeksmodel

Om inzicht te krijgen in de uitvoerbaarheid en de praktische werking van het alcoholslotprogramma en in de effecten van het alcoholslotprogramma op de verkeersveiligheid zijn 19 onderzoeksvragen geformuleerd. 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 Openbaar Ministerie 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. a) Wat zijn de gevolgen van het alcoholslotprogramma op het strafvorderingsbeleid?
b) Wat zijn de gevolgen van het alcoholslotprogramma op het strafoplegingsbeleid?

IV Effecten van het alcoholslotprogramma

18. Welk(e) effect(en) heeft het alcoholslotprogramma op de verkeersveiligheid?
19. Welk(e) effect(en) heeft het alcoholslotprogramma op het gedrag van de deelnemers?

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

Verzamelde gegevens en ervaringsinformatie

Aan de evaluatie van het alcoholslotprogramma hebben alle betrokken instanties bij het alcoholslotprogramma meegewerkt. 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 (rechters van diverse rechtbanken en raadsheren van diverse gerechtshoven), de politie, gemeenten, het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), trainers van het motivatieprogramma, de producent van alcoholsloten en installateurs van alcoholsloten. De verantwoordelijkheden en taken per betrokken instantie ten aanzien van het alcoholslotprogramma zijn opgenomen in Bijlage C.

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

- feitelijke gegevens aangeleverd door de betrokken instanties;
- interviews met deelnemers en medewerkers van betrokken instanties;
- een vragenlijstonderzoek ingevuld door deelnemers;
- burgerbrieven die zijn binnengekomen bij het ministerie van IenM.

De interviews zijn in twee perioden afgenomen tijdens de evaluatie. De eerste ronde interviews heeft circa 10 tot 12 maanden na invoering van het alcoholslotprogramma plaatsgevonden. De tweede ronde interviews vond plaats circa 24 tot 26 maanden na invoering van het alcoholslotprogramma.

A. data & statistieken:

Registratiedata die periodiek door het CBR, de RDW, het OM en de RvdR zijn aangeleverd. Elke periode heeft een lengte van drie maanden, met uitzondering van de laatste periode. De laatste periode wijkt af van de overige vanwege de uiterlijke aanleverdatum van dit evaluatierapport aan de Tweede kamer. De perioden waarover periodiek gegevens zijn geleverd zijn:

- 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;
 - periode 5: 1 december 2012 t/m 28 februari 2013;
 - periode 6: 1 maart 2013 t/m 30 mei 2013;
 - periode 7: 1 juni 2013 t/m 31 augustus 2013;
 - periode 8: 1 september 2013 t/m 30 november 2013;
 - periode 9: 1 december 2013 t/m 28 februari 2014;
 - periode 10: 1 maart 2014 t/m 30 mei 2014;
 - periode 11: 1 juni 2014 t/m 31 juli 2014.
- } tussentijdse evaluatie
} eindrapport evaluatie

B. ervaringsinformatie van betrokken instanties:

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.

- informatie 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 is verkregen. De vier politieregio's zijn geselecteerd op basis van het meldingspercentage per politiekorps⁹, het hoogste percentage stevige drinkers, het aantal overtreders (hoge en lage aantal overtreders in een regio) en een evenwichtige noord/oost/zuid/west verdeling over Nederland¹⁰. In Tabel 1 is een overzicht opgenomen van het aantal geïnterviewde medewerkers per ronde:

	1 ^e ronde	2 ^e ronde
CBR	4	4
RDW	3	2
Openbaar Ministerie	4	6
Trainers motivatieprogramma	4	4
politieregio Rotterdam*	5	5
politieregio Noord-Nederland*	5	3
politieregio Oost-Nederland*	5	6
politieregio Oost- Brabant*	5	6
Producent alcoholsloten	2	2
Installateurs alcoholsloten**	4	4

Tabel 1: het aantal geïnterviewde medewerkers per betrokken instantie

* medewerkers van het verkeershandhavingsteam, politie regulier (basiseenheid) en specialisten mededelingen zijn geïnterviewd

** 2 verschillende inbouwstations zijn benaderd voor de interviews

- Voor het verzamelen van ervaringen van rechters en raadsheren is via de Raad voor de Rechtspraak een oproep gedaan aan alle rechtbanken en hoven om een aantal vooraf opgestelde vragen te beantwoorden. Ten behoeve van de tussentijdse evaluatie zijn deze vragen per mail rondgestuurd. In totaal hebben circa 35 rechters (van 10 rechtbanken) hun ervaringen gedeeld met betrekking tot het alcoholslotprogramma. Om de response te vergroten zijn na de tussentijdse evaluatie de rechters en raadsheren benaderd middels een online vragenlijst. Vanaf 1 juni 2014 tot en met 31 juli 2014 hebben 79 respondenten deze vragenlijst ingevuld;
- Via de NVvB (Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken) is een oproep gedaan bij gemeenten om de ervaringen te delen die zij hebben opgedaan met het alcoholslotprogramma. Ten behoeve van de tussentijdse evaluatie zijn deze vragen per mail rondgestuurd. Drie gemeenten hadden de vooraf opgestelde vragen beantwoord. Vanwege de beperkte response zijn na de tussentijdse evaluatie de vragen beschikbaar gesteld via een online vragenlijst. Periodiek is via de nieuwsbrief¹¹ van de NvvB een oproep gedaan aan gemeenteambtenaren om hun ervaringen te delen. Via een link in het nieuwsbericht werden gemeenteambtenaren direct doorgelinkt naar de online vragenlijst. Vanaf 1 maart 2014 tot en met 31 juli 2014 hebben 67 respondenten de vragenlijst ingevuld.

⁹ de informatie uit de EMG-rapportage van 2009 is hierbij als uitgangspunt genomen, omdat het meldingspercentage voor het alcoholslotprogramma per politiekorps destijds niet bekend was.

¹⁰ Door interne verschuivingen bij de politie heeft niet iedere regio ervaring met het alcoholslot.

¹¹ Dit is een wekelijkse nieuwsbrief die wordt gelezen en verspreid onder de leden van de NvvB.

C. ervaringsinformatie van deelnemers, niet-deelnemers en uitvallers¹² van het alcoholslotprogramma:

- Informatie die is verkregen via interviews met deelnemers, niet-deelnemers en uitvallers. In de eerste ronde interviews zijn er zeven deelnemers en drie niet-deelnemers geïnterviewd, waarbij de deelnemers gemiddeld drie tot zes maanden ervaring hadden opgedaan met het rijden met een alcoholslot. In de tweede ronde interviews waren dit 13 deelnemers en één niet-deelnemer waarbij de deelnemers gemiddeld 9-12 maanden ervaring hebben met het alcoholslot. De groep niet-deelnemers en uitvallers is lastig te bereiken, omdat de betrokken instanties geen persoonsgegevens konden vrijgeven om deze groep te benaderen vanwege privacyregels waaraan zij zijn gebonden en daarom geen persoonsgegevens mogen vrijgeven. Ook hebben de niet-deelnemers en uitvallers nauwelijks aan het vragenlijstonderzoek deelgenomen. Vanwege deze redenen zijn de ervaringen van niet-deelnemers en uitvallers minimaal meegenomen in deze evaluatie.
- Burgerbrieven die bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn binnengekomen met betrekking tot het alcoholslotprogramma vanaf december 2011 tot en met eind juni 2014. In totaal zijn er in deze periode 160 burgerbrieven aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gericht over het opleggen van het alcoholslotprogramma. In 10 brieven hiervan zijn vragen gesteld over de evaluatie of is er meer informatie gevraagd over het alcoholslotprogramma. De overige 150 brieven zijn meegenomen in deze evaluatie.
- Ervaringen die zijn gedeeld door deelname aan een vragenlijstonderzoek. Het vragenlijstonderzoek is 204 keer ingevuld (tot en met eind juli 2014). Van de 204 respondenten hebben 195 respondenten ervoor gekozen deel te nemen aan het alcoholslotprogramma, twee respondenten hebben het alcoholslotprogramma vroegtijdig beëindigd en negen respondenten hebben ervoor gekozen (nog) niet deel te nemen aan het alcoholslotprogramma.

Na de tussentijdse evaluatie zijn een aantal nieuwe vragen toegevoegd aan het vragenlijstonderzoek en de interviewvragen. Omdat deze halverwege de evaluatie zijn toegevoegd, zijn de nieuw toegevoegde vragen niet door alle 204 respondenten en geïnterviewden beantwoord. Ook dient opgemerkt te worden dat de mogelijkheid bestond om de vragenlijstonderzoek op papier in te vullen. Hierdoor konden respondenten vragen overslaan.

Deze verschillende informatiebronnen verschaffen input om de onderzoeksvragen te beantwoorden waarbij kwalitatieve (onderzochte ervaringen van personen) en kwantitatieve (cijfermatige informatie) dataverzameling worden gecombineerd. Het in verband leggen tussen deze informatiebronnen (vanuit verschillende invalshoeken) wordt ook wel triangulatie genoemd en verhoogt de geldigheid van onderzoeksresultaten.

¹² 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 Terugblik: tussentijdse evaluatie

Op 29 januari 2014 zijn de resultaten van de tussentijdse evaluatie gepubliceerd: http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail.jsp?id=2014Z01521&did=2014D03119. Deze resultaten zijn gebaseerd op een tijdsperiode van één jaar na de invoering van het alcoholslotprogramma. In het rapport van de tussentijdse evaluatie zijn aanbevelingen gedaan voor de uitvoering van het alcoholslotprogramma en voor de verdere evaluatie van het alcoholslotprogramma. In dit hoofdstuk wordt teruggekeken naar de aanbevelingen die zijn gedaan in de tussentijdse evaluatie en welke stappen/acties zijn uitgevoerd om het alcoholslotprogramma en de evaluatie ervan te optimaliseren.

Aanbevelingen uitvoering alcoholslotprogramma voortgekomen uit de tussentijdse evaluatie

De aanbevelingen op basis van de tussentijdse evaluatie zijn hieronder integraal weergegeven. Voor de eerste drie heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu reeds opdracht gegeven aan het CBR als ketenregisseur om een plan van aanpak op te stellen. Ten aanzien van de samenloop heeft het Openbaar Ministerie inmiddels een aanpassing in de strafvorderingsrichtlijnen doorgevoerd, waardoor de duur van de samenloop verkort is.

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.
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.
Er wordt momenteel gewerkt aan een (digitaal) systeem dat 24/7 taakondersteuning voor de deelnemers moet gaan bieden. Dit systeem biedt support voor het kunnen doorlopen van alle onderdelen van het programma. In het voorjaar van 2015 gaat dit systeem 'live'. Tevens is bij het CBR eind 2013 gestart met een project klantcommunicatie in het kader van "prettig contact met de overheid". In dit verband zijn onlangs alle brieven rondom de maatregelen in het kader van de vorderingsprocedure die kunnen worden opgelegd aangepast en voorzien van een vriendelijker en meer heldere toonzetting.
3. Optimaliseer de onderlinge afstemming tussen de uitvoerende partijen. Het betreft enerzijds communicatie over wijzigingen binnen het alcoholslotprogramma en de impact hiervan op de werkprocessen. Anderzijds betreft het ervaringen die zijn opgedaan en tot verbeteringen in de werkprocessen kunnen leiden.
Het CBR, de RDW, de producent van alcoholsloten en IenM hebben structureel overleg/afstemming met betrekking tot de uitvoering van het alcoholslotprogramma.
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.

Er is bezien op welke wijze de belemmerende factoren veroorzaakt door de samenloop tussen bestuursrecht en strafrecht als gevolg van de introductie van het alcoholslotprogramma konden worden beperkt. Het resultaat daarvan is dat vanaf 1 januari 2014 het Openbaar Ministerie, bij oplegging van het alcoholslotprogramma, first offenders bestraft bij strafbeschikking met een onvoorwaardelijke rijontzegging van 2 maanden. Daarnaast wordt dit ook door het Openbaar Ministerie ter zitting geëist wanneer sprake is van een first offender en het alcoholslotprogramma is opgelegd.

Aanbevelingen evaluatie alcoholslotprogramma voortgekomen uit de tussentijdse evaluatie

In de tussentijdse evaluatie zijn ook aanbevelingen gedaan voor de verdere uitvoering van de evaluatie van het alcoholslotprogramma. Hieronder staan de aanbevelingen die daarover zijn geformuleerd op basis van de ervaringen met de evaluatie tot juni 2013.

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:
 - 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.

De consequentie van een alcoholslot voor alleen B is dat de andere rijbewijzen ongeldig worden. Daarmee kunnen mensen die voor hun werk afhankelijk zijn van dat rijbewijs geen gebruik maken van hun rijbewijs. In januari 2014 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer geschreven zich in te zetten voor inbouw van een startonderbreker in vrachtwagens en bussen. Daarmee is een wetgevingstraject in gang gezet voor de rijbewijzen C en D. E bij B hangt hiermee samen. Op basis van de ervaringen van de startonderbreker voor vrachtauto's en bussen zal worden bezien of een vergelijkbare oplossing ook mogelijk is voor motoren.
 - 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.

Eind 2013 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een peiling gedaan naar de kennis van de burger over het alcoholslotprogramma. Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014, Onderzoek naar kennis over het alcoholslot. Na de tussentijdse evaluatie is tevens aan het vragenlijstonderzoek ten behoeve van de evaluatie een vraag toegevoegd: "Wist u vooraf van het bestaan van het alcoholslotprogramma?"
 - 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.

In fase 3 van de evaluatie van het alcoholslotprogramma zijn extra vragen aan het vragenlijstonderzoek toegevoegd over hoe deelne-

mers de taakbelasting voor het bedienen van het alcoholslot ervaren tijdens het rijden. Tevens is tijdens interviews met deelnemers hier nadruk op gelegd.

- d. Monitor de aandachtspunten die uit de eerste interviews met de deelnemers komen. De omvang van de groep bevraagde 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?

Dit is meegenomen en verwerkt in deze rapportage.

2. Breid de evaluatie onder de deelnemers aan het alcoholslotprogramma¹³ 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.

Via het CBR en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is getracht een manier te bedenken om uitvallers en niet-deelnemers te benaderen voor het vragenlijstonderzoek en/of interviews. Omdat de organisaties gebonden zijn aan privacywetgeving zijn zij niet bevoegd om persoonsgegevens vrij te geven ten behoeve van de evaluatie. De uitvallers en niet-deelnemers kunnen derhalve alleen benaderd worden indien zij de flyer (welke wordt uitgereikt door het CBR en door de trainers van het motivatieprogramma) invullen met de bereidheid om de enquête in te vullen en aangeven ook te willen participeren aan een interview. Helaas is gebleken dat uitvallers en niet-deelnemers niet of nauwelijks de flyer invullen en terugsturen. Het lijkt erop dat deze groep onvoldoende aanleiding ziet om hun ervaringen te delen door middel van het invullen van het vragenlijstonderzoek of mee te werken aan een interview. Omdat uitvallers en niet-deelnemers niet te bereiken/benaderen zijn voor de evaluatie is de focus gelegd op de deelnemers. In totaal zijn er 20 deelnemers geïnterviewd (7 voor de tussentijdse evaluatie, en 13 deelnemers in de periode erna).

Om de respons van het vragenlijstonderzoek te vergroten is na de tussentijdse evaluatie de flyer aangepast die naar de potentiële deelnemers wordt verstuurd door het CBR. In de nieuwe flyer is een 0-meting toegevoegd om de deelnemers direct te betrekken bij de evaluatie. Deze 0-meting bestaat uit enkele meer algemene vragen, als ook de uitnodiging om deel te nemen aan het vervolgonderzoek (1-meting).

¹³ Betreft zowel deelnemers, niet-deelnemers als uitvallers. Ervaringen van deze groepen worden op basis van enquêtes en interviews in beeld gebracht

- b. bij geïnterviewde deelnemers na circa een halfjaar een vervolg interview af te nemen om langdurige ervaringen in beeld te kunnen brengen.

Na de tussentijdse evaluatie zijn er in een tweede ronde deelnemers benaderd voor het verzamelen van ervaringsinformatie. Om langdurige ervaringen in beeld te brengen zijn niet zozeer vervolg interviews gehouden, maar voor de interviews zijn deelnemers benaderd die circa 9 tot 12 maanden hebben gereden met een alcoholslot. In de tussentijdse evaluatie waren enkel deelnemers geïnterviewd die circa 3 tot 6 maanden hadden gereden met een alcoholslot. Ten tijde van de tussentijdse evaluatie was het alcoholslotprogramma ook nog niet een lange tijd ingevoerd.

4 Resultaten per onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk zijn de resultaten weergegeven van de gehele evaluatieperiode van het alcoholslotprogramma (inclusief de verzamelde informatie en ervaringen die als input zijn gebruikt voor de tussentijdse evaluatie). Hierbij is een antwoord gegeven op de hoofdonderzoeksvragen (zie hoofdstuk 2). De beantwoording van de subonderzoeksvragen is opgenomen in Bijlage D van het bijlagenrapport.

Vooraf aan de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt eerst een beeld geschetst van het aantal maatregelen vanuit de vorderingsprocedure zowel voor als na de invoering van het alcoholslotprogramma (§4.1). Hierbij wordt het aantal maal dat het alcoholslotprogramma, LEMA, EMA en onderzoek naar geschiktheid is opgelegd in beeld gebracht. Deze aantallen zijn afgezet tegen het aantal alcoholgerelateerde processen-verbaal dat is opgemaakt. In de opvolgende paragrafen worden vier verschillende thema's besproken: deelname aan het alcoholslotprogramma komt in §4.2 aan de orde, ervaringen van de betrokken instanties in §4.3, §4.4 gaat in op het alcoholslotprogramma en het strafrecht en tot slot worden de effecten van het alcoholslotprogramma op het gedrag van de deelnemers in §4.5 behandeld.

4.1 Besluiten 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 LEMA of een EMA opleggen. Naast deze 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 gebeurt als er twijfel bestaat over de geschiktheid. Met ingang van 1 december 2011 is het alcoholslotprogramma ingevoerd als maatregel naast de LEMA en EMA. Tevens zijn de instroomcriteria van de EMA ingeperkt. Voor de LEMA geldt dat de doelgroep is uitgebreid naar ervaren bestuurders. Daarom is ook het aantal EMA en LEMA deelnemers in beeld gebracht. Meer informatie over de vorderingsprocedure is opgenomen in de bijlagen A.2 en A.3 van het bijlagenrapport.

In Tabel 2 is het aantal besluiten voor invoering van het alcoholslotprogramma weergegeven. Het aantal besluiten na invoering van het alcoholslotprogramma (1 december 2011 tot en met 31 juli 2014) is weergegeven in Tabel 3.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
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 2: besluiten LEMA, EMA en onderzoek voor invoering van het alcoholslotprogramma

* tot en met november 2011

** deze aantallen hebben alleen betrekking op beginnend bestuurders. Dit betreft immers een tijdsperiode voor de wijzigingen van de instroomcriteria

	LEMA	EMA	ASP	onderzoek	TOTAAL
dec '11 tm feb '12	425	1.360	889	1.023	3.697
mrt '12 tm mei '12	825	1.558	1.174	1.174	4.731
jun '12 tm aug '12	774	1.329	1.174	833	4.110
sep '12 tm nov '12	759	1.720	940	800	4.219
subtotaal	2.783	5.967	4.177	3.830	16.757
dec '12 tm feb '13	725	1.255	876	738	3.594
mrt '13 tm mei '13	803	1.328	1.031	772	3.934
jun '13 tm aug '13	918	1.278	973	754	3.923
sep '13 tm nov '13	842	1.196	947	627	3.612
subtotaal	3.288	5.057	3.827	2.891	15.063
dec '13 tm feb '14	827	1.224	948	659	3.658
mrt '14 tm mei '14	663	1.011	876	548	3.098
jun '14 tm jul '14	699	960	708	561	2.928
subtotaal	2.189	3.195	2.532	1.768	9.684
Totaal	8.260	14.219	10.536	8.489	41.504

Tabel 3: besluiten LEMA, EMA, alcoholslotprogramma en onderzoek na invoering van het alcoholslotprogramma

Uit Tabel 3 is te lezen dat:

- In het eerste jaar van het alcoholslotprogramma de maatregel 4.177 maal is opgelegd. In het tweede jaar is dit aantal teruggelopen naar 3.827;
- De EMA na invoering van het alcoholslotprogramma deels is vervangen door het alcoholslotprogramma. Dit is terug te zien in de afname van het aantal EMA's;
- Er een daling is van het aantal onderzoeken. Voor invoering van het alcoholslotprogramma kregen beginnend bestuurders met een promillage tussen 1,3 en 1,8 een onderzoek opgelegd. Na 1 december 2011 krijgen zij een alcoholslotprogramma opgelegd. Daarmee is het regime voor de beginnend bestuurder lichter geworden en is het onderzoek naar geschiktheid alleen nog voor die mensen waarvan met grote zekerheid is vast te stellen dat ze alcoholafhankelijk zijn;
- Het aantal LEMA's vanaf december 2011 is gestegen. Een verklaring voor deze aanzienlijke stijging is dat sinds december 2011 ervaren bestuurders ook een LEMA opgelegd kunnen krijgen. Hiervoor kon dat alleen bij beginnend bestuurders;
- Er een toename is in het aantal besluiten EMA's en alcoholslotprogramma's. Het totaal aantal besluiten EMA's en alcoholslotprogramma's is één jaar na invoering van het alcoholslotprogramma circa 10.000. In het tweede jaar is dit aantal circa 9.000. Het aantal EMA's voor invoering van het alcoholslotprogramma is circa 7.000. Deze toename bestaat deels uit de groep beginnende bestuurders die voor de invoering van het alcoholslotprogramma bij een promillage tussen 1,3 en 1,8 een onderzoek kreeg opgelegd en nu een alcoholslotprogramma, en ervaren bestuurders met een promillage tussen 1,0 en 1,3 die sinds december 2011 de EMA opgelegd krijgen;
- Het lijkt dat het totaal aantal besluiten over EMA, LEMA en ASP terugloopt. Dit hangt samen met de terugloop van het totaal aantal geconstateerde overtreders. Zie Tabel 4 en Tabel 5. Ook de cijfers van het CBS laten dit

zien: van 2007 t/m 2012 zijn de veroordelingen voor rijden onder invloed gedaald. Dit wordt ook bevestigd door de meest recente cijfers van het aantal aanhoudingen.

Opgemerkt dient te worden dat het aantal besluiten voor het alcoholslotprogramma in Tabel 3 over de periode december 2011 - september 2012 ook betrokkenen in de AM-categorie (bromfiets) en betrokkenen die woonachtig zijn in het buitenland omvat. Per 1 oktober 2012 zijn voor deze betrokkenen (in totaal 107 personen) het alcoholslotprogramma met terugwerkende kracht beëindigd door een wijziging in de regeling van het alcoholslotprogramma. Vanaf september 2012 is een daling te zien in het aantal besluiten voor het alcoholslotprogramma. Dit zal deels het gevolg zijn van het niet meer instromen van de AM-categorie.

In onderstaande tabellen is het aantal overtreders weergegeven dat is geregistreerd bij het Openbaar Ministerie (met onderscheid naar beginnend en ervaren bestuurder en de verschillende categorieën promillages). Het geel gearceerde en cursieve deel zijn de overtreders die potentiële deelnemers aan het alcoholslotprogramma zijn. De bromfietzers en betrokkenen woonachtig in het buitenland zijn niet verwerkt in deze cijfers. Zij hoeven het alcoholslotprogramma niet meer te volgen door wijziging in de regeling van het alcoholslotprogramma vanaf 1 oktober 2012.

beginnend bestuurder	0,54 - 0,80‰	0,81 - 1,00‰	1,01 - 1,15‰	1,16 - 1,30‰	1,31 - 1,80‰	> 1,80‰	TOTAAL
dec '11 tm feb '12	598	478	187	190	266	67	1.786
mrt '12 tm mei '12	613	497	174	140	256	99	1.779
jun '12 tm aug '12	639	509	200	146	312	94	1.900
sep '12 tm nov '12	608	465	152	118	226	77	1.646
subtotaal	2.458	1.949	713	594	1.060	337	7.111
dec '12 tm feb '13	551	438	119	106	171	54	1.439
mrt '13 tm mei '13	550	473	148	134	236	65	1.606
jun '13 tm aug '13	580	460	131	131	216	72	1.590
sep '13 tm nov '13	524	407	135	119	214	83	1.482
subtotaal	2.205	1.778	533	490	837	274	6.117
dec '13 tm feb '14	549	461	124	115	228	63	1540
mrt '14 tm mei '14	461	457	140	115	234	61	1468
jun '14 tm jul '14	323	257	91	95	154	46	966
subtotaal	1.333	1.175	355	325	616	170	3.974
Totaal	5.996	4.902	1.601	1.409	2.513	781	17.202

Tabel 4: aantal overtreders - beginnend bestuurder

ervaren bestuurder	0,54 - 0,80‰	0,81 - 1,00‰	1,01 - 1,15‰	1,16 - 1,30‰	1,31 - 1,80‰	> 1,80‰	TOTAAL
dec '11 tm feb '12	2.001	1.147	667	597	1.044	427	5.883
mrt '12 tm mei '12	2.177	1.137	671	577	959	477	5.998
jun '12 tm aug '12	2.066	1.151	738	708	1.075	509	6.247
sep '12 tm nov '12	1.964	1.115	699	573	1.115	472	5.938
subtotaal	8.208	4.550	2.775	2.455	4.193	1.885	24.066
dec '12 tm feb '13	1.712	974	643	559	942	492	5.322
mrt '13 tm mei '13	525	1.093	662	670	1.188	514	4.652
jun '13 tm aug '13	604	1.144	607	640	1.135	567	4.697
sep '13 tm nov '13	535	1.127	639	639	1.150	525	4.615
subtotaal	3.376	4.338	2.551	2.508	4.415	2.098	19.286
dec '13 tm feb '14	625	1.105	724	624	1.179	521	4.778
mrt '14 tm mei '14	388	979	687	572	1.156	562	4.344
jun '14 tm jul '14	245	612	340	333	648	331	2.509
subtotaal	1.258	2.696	1.751	1.529	2.983	1.414	11.631
Totaal	12.842	11.584	7.077	6.492	11.591	5.397	54.983

Tabel 5: aantal overtreders - ervaren bestuurder

In het eerste jaar na invoering van het alcoholslotprogramma (december 2011 t/m november 2012) zijn er in totaal 6.560 processen-verbaal opgemaakt die qua promillages in aanmerking komen voor het alcoholslotprogramma. In het tweede jaar na invoering (december 2012 t/m november 2013) is dit aantal 6.275. Vanaf december 2013 tot met juli 2014 is dit aantal 4.279. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1 in paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het verschil tussen het aantal processen-verbaal dat qua promillages in aanmerking komt voor het alcoholslotprogramma en het aantal daadwerkelijke opleggingen van het alcoholslotprogramma.

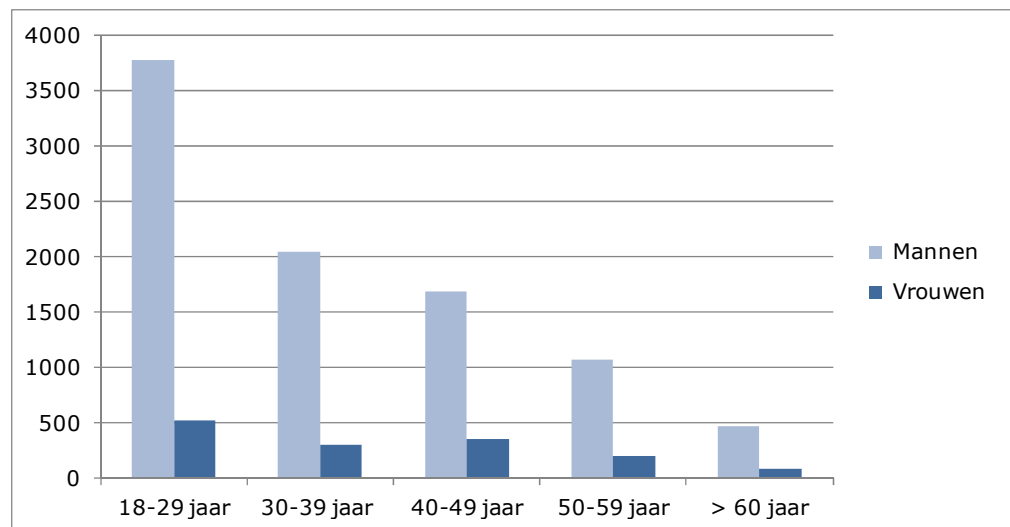
4.2 Deelname aan het alcoholslotprogramma

Deelnemers aan 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 vanaf 1 december 2011 tot en met 31 juli 2014 er 10.536 besluiten tot oplegging van het alcoholslotprogramma zijn genomen. In 96% (in totaal 10.105) van de besluiten is het alcoholslotprogramma opgelegd in het kader van de vorderingsprocedure¹⁴ en 4% (in totaal 431) via instroom na het geschiktheidsonderzoek¹⁵.

Het overgrote deel van de betrokkenen is man (86%). In de onderstaande grafiek is de verdeling tussen de verschillende leeftijdscategorieën weergegeven voor mannen en vrouwen. Zowel voor mannen als voor vrouwen zit de grootste groep die het alcoholslotprogramma opgelegd heeft gekregen in de categorie 18-29 jaar. Een mogelijke verklaring is dat zij vaker de limiet overschrijden, omdat voor hen de grenzen voor oplegging van het alcoholslotprogramma lager liggen (1,0 – 1,8‰; voor ervaren bestuurders is dit 1,3 – 1,8‰). Uit de cijfers van het CBR blijkt dat 38% van de groep 18-29 jarigen een promillage tussen 1,0 en 1,3 had, bij deze promillage krijgen ervaren bestuurders geen alcoholslotprogramma opgelegd.



Grafiek 1: aantallen besluiten alcoholslotprogramma, mannen en vrouwen, onderverdeeld in leeftijdscategorieën

Vanaf 1 december 2011 tot en met 31 juli 2014 zijn 10.484 onderzoeken opgelegd. In onderstaande tabel is het resultaat weergegeven van deze onderzoeken.

	Aantal	Perc.
Status onbekend	334	3%
Niet verschenen	245	2%
Niet meewerken / niet betaald	2243	21%

¹⁴ 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.

¹⁵ Na uitvoering van het geschiktheidsonderzoek, om de geschiktheid van een rijbewijshouder 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.

Ongeschikt	7421	71%
Geschikt	243	2%
Totaal	10.486¹⁶	100%

Tabel 6: resultaat geschiktheidsonderzoek periode 1-12-2011 t/m 31-07-2014

71% van de betrokkenen die het onderzoek naar geschiktheid hebben ondergaan is ongeschikt bevonden. Dit laat zien dat een groot deel van degenen die met een promillage vanaf 1,8 zijn aangehouden alcoholafhankelijk is. De 2% die geschikt zijn bevonden (243 dossiers) hebben alsnog een alcoholslotprogramma opgelegd gekregen. Ook betrokkenen die de status onbekend, niet verschenen of niet meewerken/niet betalen hebben, kunnen op een later moment bij het aanvragen van een verklaring van geschiktheid alsnog het alcoholslotprogramma opgelegd krijgen.

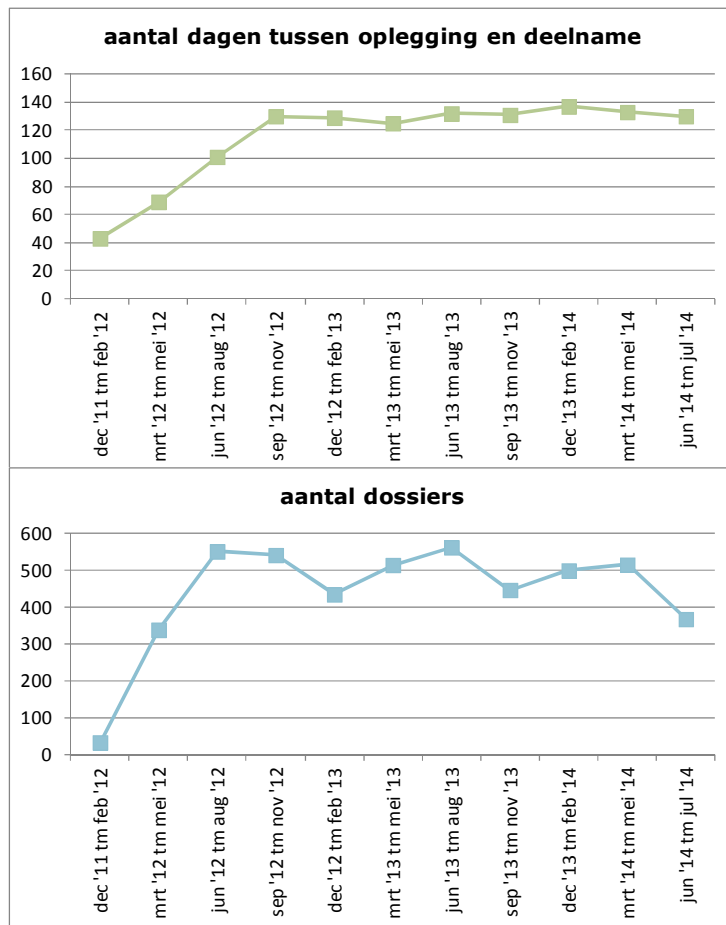
Op 31 juli hadden 5.029 deelnemers een rijbewijs met code 103 in bezit. Dat is circa 48% van de personen die het alcoholslotprogramma opgelegd hebben gekregen. De overige 52% zijn betrokkenen die nog in het voorproces zitten van het alcoholslotprogramma (betalingen voor besluiten van het CBR zijn nog niet rond, deelname aan het motivatieprogramma is nog niet aangevraagd, het alcoholslot is nog niet ingebouwd, het rijbewijs met code 103 moet nog worden aangevraagd, e.d.), betrokkenen die gekozen hebben (nog) niet deel te nemen aan het alcoholslotprogramma en betrokkenen die het alcoholslotprogramma met succes hebben afgesloten.

Na oplegging van het alcoholslotprogramma gaat er enige tijd overheen voordat een betrokkene daadwerkelijk met een alcoholslot rijdt. Dit heeft te maken met verschillende zaken, zoals:

- Betalen van facturen;
- Inbouw van het alcoholslot;
- Aanvragen van het nieuwe rijbewijs;
- De wachttijd in verband met de raadkamerbeslissing op een verzoek om teruggave van het in het strafrecht ingevorderde of ingehouden rijbewijs;
- De wachttijd op uitspraak van het bezwaar of beroep dat is ingediend tegen de beslissing van het CBR.

In Grafiek 2 is het verloop van het aantal dagen tussen oplegging van het alcoholslotprogramma en deelname aan het alcoholslotprogramma gedurende de evaluatieperiode in beeld gebracht.

¹⁶ Dit aantal wijkt af van het totaal aantal besluiten geschiktheidsonderzoeken (9.995). Dit minimale verschil is het resultaat doordat bij het CBR de gegevens uitgedraaid worden op basis van 'datum besluit'. Dit betekent dat de aantallen kunnen verschillen wanneer de gegevens in verschillende weken worden opgehaald uit het systeem. Een paar weken later kunnen er bijvoorbeeld extra besluiten zijn vastgelegd.



Grafiek 2: aantal dagen tussen oplegging van het ASP en deelname aan het ASP, verloop gedurende de evaluatieperiode

In de eerste twee perioden is het gemiddelde lager ten opzichte van de overige perioden, omdat in het begin na de invoering van het alcoholslotprogramma het aanbod niet groot was. Hierdoor konden de processtappen vlotter achter elkaar worden doorlopen. Vanaf de derde periode neemt het aantal dossiers toe waardoor tussen de processtappen langer gewacht moet worden (toename gemiddelde duur tussen oplegging en feitelijke deelname). Vanaf de periode september 2012 tot en met november 2012 is het aantal dagen tussen oplegging en deelname stabiel, namelijk rond de 130 dagen.

Vanaf december 2013 hebben de eerste deelnemers het alcoholslotprogramma succesvol beëindigd en zijn de eerste verlengingen van het alcoholslotprogramma opgelegd. Het CBR besluit tot verlenging van het alcoholslotprogramma wanneer uit de analyse van de bronbestanden van het alcoholslot blijkt dat in de laatste zes maanden (of tijdens de verlenging van het alcoholslot) bij tenminste één blaaspoging, niet zijnde een hertest, een promillage hoger dan 0,2 is geregistreerd. Tot en met eind juli 2014 hebben 494 deelnemers het alcoholslotprogramma met succes afgerond (86%) en is voor 82 (14%) betrokkenen het alcoholslotprogramma voor een duur van 6 maanden verlengd.

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, 2011¹⁷). Op basis van cijfers van de strafrechtketen (CJIB, CVOM en Parket-Generaal) van 2009 en 2010 (welke zijn onderverdeeld naar ervaren/beginnend bestuurder, first offender/recidivist en de verschillende promillagecategorieën) is een prognose gemaakt van de (directe) instroom van het alcoholslotprogramma plus 20% van degene die een onderzoek naar geschiktheid hebben ondergaan. Dit heeft geresulteerd in 12.000 potentiële deelnemers ASP per jaar.

Naar aanleiding van dat rapport werkt het CBR met een instroomverwachting van een gelijkblijvende mededelingenstroom (70% van het aantal processen-verbaal voor rijden onder invloed met een promillage dat in aanmerking komt voor het alcoholslotprogramma wordt omgezet in een mededeling). Daarvan zou 20% daadwerkelijk aan het alcoholslotprogramma deelnemen. Hierbij werd rekening gehouden met een deel van de overtreeders dat niet start met de opgelegde maatregel, met een deel dat tijdens de maatregel uitvalt en met een deel van de deelnemers bij wie het programma wordt verlengd. Een overzicht van de verwachte jaarlijkse deelnemersaantallen ten opzichte van de daadwerkelijke opleggingen van het alcoholslotprogramma en daadwerkelijke deelname aan het alcoholslotprogramma is gegeven in Tabel 7. De algemene dalende trend van het aantal overtreeders (Rijden onder invloed in Nederland 2002-2013, 2014) is niet meegenomen in deze prognose.

	Aantal potentiële deelnemers ASP	Besluiten ASP		Daadwerkelijke deelnemers	
		Aantal	Perc	Aantal	Perc
Verwacht per jaar	12.000	8.250	70 %	1.650	20%
Daadwerkelijk 1^{ste} jaar 1-12-11 t/m 1-12-12	6.560*	4.177	64%	1.496	36%
Daadwerkelijk 2^{de} jaar 1-12-12 t/m 1-12-13	6.275*	3.264	52%	2.297	70%
Daadwerkelijk rest evaluatie periode 1-12-13 t/m 1-7-14	4.279*	2.168	51%	3.170	146%

Tabel 7: verwachte en daadwerkelijke jaarlijkse deelnemersaantallen en -percentages van het alcoholslotprogramma

* aantal processen-verbaal opgemaakt die qua promillage in aanmerking komen voor het alcoholslotprogramma.

In totaal zijn in de periode december 2011 t/m november 2012 6.560 processen-verbaal opgemaakt die qua promillages in aanmerking komen voor het alcoholslotprogramma (zie Tabel 4 en Tabel 5 in paragraaf 3.1). Dit is fors lager dan het in het onderzoek geschatte aantal van 12.000 per jaar.

¹⁷ Rapportage Anderson Elffers 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/ mailing-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).

Uit de data en statistieken van het CBR is gebleken dat in het eerste jaar na invoering (vanaf 1 december 2011 tot en met 30 november 2012) 4.177 besluiten tot oplegging van het alcoholslotprogramma zijn genomen. In het tweede jaar na invoering is dit aantal 3.264. Dit betekent dat ongeveer 60% (in het eerste jaar na invoering) en ongeveer 50% (in het tweede jaar na invoering) van de overtreeders die qua promillage in aanmerking komen voor het alcoholslotprogramma, deze opgelegd hebben gekregen. Dit percentage is lager dan de 70% die van te voren werd geschat. Deze vergelijking is echter niet één op één te maken omdat er een vertraging zit in het opmaken van mededelingen. Een andere verklaring is dat de eerste vijf jaar na invoering van de wet er nog geen recidivisten zijn die aan het alcoholslotprogramma deelnemen. In de schatting van 12.000 per jaar was daar wel rekening mee gehouden.

Met betrekking tot het aantal rijbewijsbezitters met code 103 (die als daadwerkelijke deelnemers gezien kunnen worden) zijn er in het eerste jaar na invoering 1.496 rijbewijsbezitters met code 103 en in het tweede jaar na invoering 2.297. Dit is respectievelijk 36% en 70% van het aantal besluiten. Dit is hoger dan de 20% die van te voren is geschat. Ook hier is de vergelijking niet één op één te maken omdat er een verschil zit in het nemen van het besluit en het verkrijgen van het rijbewijs met code 103. Tussen deze twee stappen doorloopt de deelnemer een aantal processtappen die enige tijd kosten. Overigens kan het percentage daadwerkelijke deelnemers in de toekomst groeien doordat mensen alsnog besluiten aan het alcoholslotprogramma deel te nemen.

In de periode tussen 1 december 2013 tot 1 juli 2014 overstijgt het aantal daadwerkelijke deelnemers het aantal besluiten. Omdat er enige tijd zit tussen oplegging van het alcoholslotprogramma en daadwerkelijke deelname (gemiddeld 130 dagen) is het aantal besluiten dat in een bepaalde periode wordt genomen niet direct te koppelen aan het aantal daadwerkelijke deelnemers in dezelfde periode. Naarmate het alcoholslotprogramma als maatregel bestaat zal het aantal deelnemers in een bepaalde periode groter zijn dan het aantal besluiten. Tabel 7 laat ook een stijgende lijn zien in het percentage daadwerkelijke deelnemers (36% → 70% → 146%).

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 vragenlijstonderzoek en tijdens interviews met deelnemers en medewerkers van het CBR is gevraagd naar de beweegredenen van betrokkenen om deel te nemen of (nog) niet deel te nemen aan het alcoholslotprogramma. De respondenten konden verschillende redenen opgeven. De meest gegeven redenen om deel te nemen zijn:

- om het rijbewijs te kunnen behouden, omdat dit benodigd is voor het werk (87 van de 192 respondenten, 45%);
- omdat het alternatief anders intrekking van het rijbewijs is voor een periode van 5 jaar (98 van de 192 respondenten, 51%);
- vanwege het feit dat de maatregel is opgelegd (133 van de 192 respondenten, 69%).

De meeste voorkomende redenen voor betrokkenen die hebben gekozen (nog) niet deel te nemen aan het alcoholslotprogramma volgens het CBR zijn:

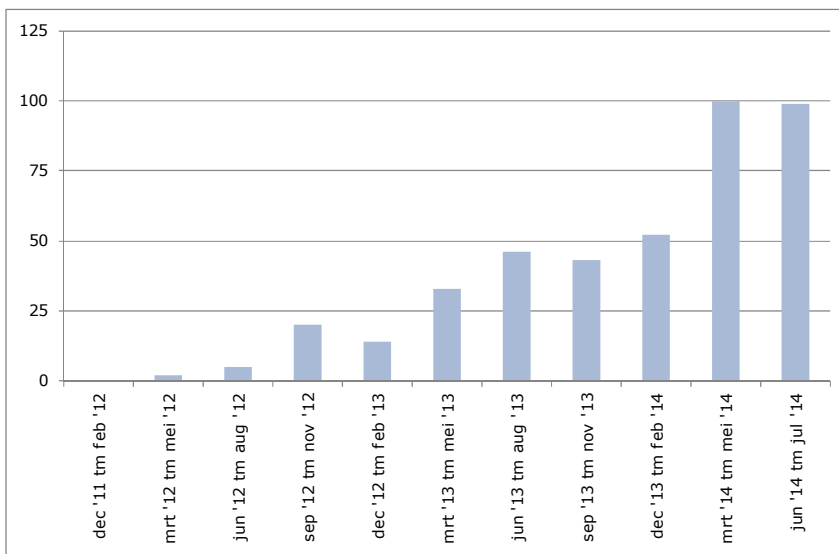
- de hoge kosten die het alcoholslotprogramma met zich meebrengt;

- de betrokkene is nog in afwachting van de uitkomst van de strafrechtelijke procedure¹⁸ of de uitkomst van het bezwaar of beroep dat tegen het besluit van het CBR is ingediend;
- de betrokkene heeft geen eigen auto;
- de betrokkene heeft gekozen voor een ander vervoermiddel.

Vanaf 1 december 2011 tot en met 31 juli 2014 zijn er in totaal 414 deelnemers vroegtijdig gestopt met het alcoholslotprogramma. Hiervan is 92% man en 8% vrouw, waarbij de grootste groep uitvallers in de leeftijdscategorie 18-29 jaar zit.

Naast bovengenoemde 414 uitvallers is het alcoholslotprogramma in oktober 2012 voor 107 deelnemers het alcoholslotprogramma met terugwerkende kracht beëindigd door een wijziging in de regeling van het alcoholslotprogramma. Per 1 oktober 2012 is besloten dat deelnemers in de AM-categorie (bromfiets) en deelnemers woonachtig in het buitenland worden uitgesloten voor het alcoholslotprogramma en een EMA opgelegd hebben gekregen.

In Grafiek 3 is het aantal uitvallers per 3 maanden weergegeven.



Grafiek 3: aantal uitvallers ASP per 3 maanden

Opvallend is het hoge aantal uitvallers in de laatste twee perioden. In de periode maart 2014 t/m mei 2014 is bekend geworden dat er fraudehandelingen met betrekking tot het slot hebben plaatsgevonden. Na analyse van de bronbestanden van de alcoholsloten is gebleken dat 28 deelnemers fraude hebben gepleegd door ont koppeling van de handset. Voor deze deelnemers is het alcoholslotprogramma beëindigd. De software is hier inmiddels op aangepast. In de periode juni 2014 t/m juli 2014 is het hoge aantal uitvallers voornamelijk het gevolg geweest van te veel onjuiste blaasresultaten.

¹⁸ 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 te worden gestart.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de redenen waarom het alcoholslot vroegtijdig is beëindigd voor deze 414 uitvallers.

	Aantal	Perc
bezwaar of beroep gegrond verklaard	6	1%
er is een verkeerd besluit genomen	12	3%
betrokkene is uit het ASP gezet vanwege te veel onjuiste blaasresultaten	172	42%
het kenteken van de auto is niet gekoppeld aan het slot zelf	23	6%
betrokkene heeft rijntzegging en heeft ongeoorloofd met slot gereden	14	3%
betrokkene is overleden	13	3%
gereden zonder slot in de auto	30	7%
2de termijn betaling voor maatregel ASP is niet betaald	36	9%
fraude diverse ¹⁹	33	8%
betrokkene heeft niet (tijdig) slot laten uitlezen	34	8%
betrokkene is ongeschikt	3	1%
niet deelgenomen aan het motivatieprogramma (of niet afgemaakt)	9	2%
door justitie een ongeldigheidsverklaring afgegeven (in relatie tot de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten)	5	1%
3de termijn betaling voor maatregel ASP is niet betaald	8	2%
verkeerd gebruik slot, de meting of de werking is omzeild	4	1%
geen werkend slot	11	3%
4de termijn betaling voor maatregel ASP is niet betaald	1	0%
Totaal	414	100%

Tabel 8: redenen vroegtijdige beëindiging alcoholslotprogramma

Het gros van de vroegtijdige beëindigingen over de hele evaluatieperiode is het gevolg geweest van te veel onjuiste blaasresultaten (42%). Bij deze deelnemers is viermaal of vaker een foutief blaasresultaat geconstateerd en/of is een hertest gemist. Bij hen is het rijbewijs alsnog ongeldig verklaard. Vijf jaar na het genomen besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs 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. Men begint dan opnieuw met het alcoholslotprogramma.

Bij circa 11% (45 van de 414) van de uitvallers is het alcoholslotprogramma beëindigd omdat de deelnemers de tweede, derde of vierde termijn voor het alcoholslotprogramma niet heeft betaald. Bij circa 8% (33 van de 414) van de uitvallers zijn zaken geconstateerd waarbij er ongeoorloofd veranderingen zijn aangebracht aan

¹⁹ zaken als ongeoorloofd dingen veranderen aan het slot: slot zelf uit/inbouwen, auto starten door aan te duwen, etc.

het slot, 30 uitvallers (circa 7%) hebben gereden zonder een alcoholslot in de auto en 25 uitvallers (circa 6%) hebben het alcoholslot niet tijdig laten uitlezen. Bij 13 (3%) uitvallers is het alcoholslotprogramma beëindigd omdat gereden is met een alcoholslot terwijl de betrokkene een rijontzegging heeft. In vier gevallen is het rijbewijs van rechtswege ongeldig geworden in het kader van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten. De 414 uitvallers hebben gemiddeld 210 dagen gereden met een alcoholslot.

Gebruik van het alcoholslot

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

Ervaringen bij het gebruik

Uit de interviews met deelnemers komt het beeld naar voren dat door de helft van de geïnterviewden (9 van de 16 geïnterviewden) het gebruik van het alcoholslot als gemakkelijk wordt ervaren. Voor hen was het gebruik van het alcoholslot en het signaal dat het alcoholslot afgeeft in het begin even wennen, maar men raakte na korte tijd eraan gewend. Voor de andere deelnemers (7 van de 16 geïnterviewden) blijft het lastig om het alcoholslot te gebruiken tijdens het rijden (geeft stress, je hebt veel lucht nodig, etc.). Zij ervaren het als een afleiding in het verkeer en dit heeft in sommige gevallen geleid tot een onveilige situatie (vooral op drukke wegen). Ervaring met het bedienen van het alcoholslot zorgt bij hen niet altijd voor verbetering in het ervaren van onveilige situaties bij het uitvoeren van de hertest tijdens het rijden. Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat 14 van de 42 respondenten vinden dat ervaring met het bedienen van het alcoholslot voor verbetering zorgt, 11 van de 42 ondervinden in sommige gevallen verbetering en 17 van de 42 ondervinden geen verbetering hierin.

De meeste respondenten (158 van de 184 respondenten, ongeveer 85%) van het vragenlijstonderzoek vinden de beschikbare tijd voldoende voor het uitvoeren van de hertest. Degenen die de tijd onvoldoende vinden geven vooral als reden dat de tijdlimiet niet toelaat de test op een veilige manier te doen tijdens het rijden of om een veilige plek te zoeken. Ook uit de interviews met deelnemers volgt dat het merendeel de beschikbare tijd voldoende acht (16 van de 20 geïnterviewden). In de motivatiecursus en in de informatie die wordt verstrekt aan de deelnemers wordt aangegeven dat de bestuurder ten alle tijde voor een veilige blaasomgeving moet zorgen. Voorafgaand aan de invoering van het alcoholslotprogramma is er een praktijkonderzoek geweest²⁰. In deze pilot is geëxperimenteerd met twee verschillende periodes (6 en 12 minuten) waarbinnen de hertest moest worden uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de gegeven 12 minuten voldoende tijd is om een parkeerplaats te zoeken en de blaas uit te voeren. Op basis van deze praktijktest is de tijd voor een herhaalt test verlengd naar 12 minuten, zodat de deelnemer een veilige plek om te blazen op kan zoeken. In Zweden en Finland, waar deelname aan een alcoholslotprogramma ook wordt opgelegd, heeft de bestuurder zes minuten de tijd voor het uitvoeren van de hertest.

In het vragenlijstonderzoek, interviews en burgerbrieven wordt ook de vergelijking gemaakt met het bellen tijdens het rijden. Er is onbegrip waarom er niet handmatig mag worden getelefoneerd tijdens het rijden, maar wel een alcoholslot mag worden bediend.

In de ingezonden burgerbrieven is het meest aangekaart dat het bedienen van het alcoholslot in het verkeer onveilig is (20%, 28 van de 140 brieven). Gesteld wordt

²⁰ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2008, Demo Alcoholslot Onderzoekresultaten.

dat de mate van verkeersveiligheid bij het bedienen van het slot tijdens het rijden niet bekend is of dat het rijden met het alcoholslot een te grote belasting is voor de rijtaak en voor gevaarlijke situaties zorgt. Er wordt verondersteld dat er geen onderzoek gedaan is naar de invloed van het gebruik van het alcoholslot op de verkeersveiligheid. Dit is echter onderzocht in het praktijkonderzoek dat voorafgaand aan de invoering is uitgevoerd. Daarin is geconstateerd dat het blazen weleens als onveilig werd ervaren, maar dat er slechts één keer een gevaarlijke situatie is ontstaan, overigens zonder echt gevaar voor de verkeersveiligheid op te leveren. Daarnaast krijgen deelnemers de instructie veiligheid bovenaan te zetten. Zo zal betrokkene erop worden gewezen dat als er ook maar enige twijfel is of de hertest tijdens de rit veilig kan worden uitgevoerd, deze het beste kan worden uitgevoerd nadat de auto op een veilige manier en op een veilige en toegestane plek tot stilstand is gebracht.

Deelnemers ervaren ook dat het gebruik van mondwater of andere producten (in de ochtend of na een bezoek bij de tandarts) invloed heeft op het blaasresultaat van het alcoholslot²¹. Dit is genoemd door 8 van de 20 geïnterviewden en wordt als vervelend ervaren. In de handleiding van het alcoholslot staat vermeld wat een deelnemer moet doen en wat invloed kan hebben op het blaasresultaat. Ook in het motivatieprogramma wordt hier aandacht aan besteed. Indien kort voor een blaastest een slokje water wordt genomen dan voorkomt dit veel mogelijke problemen.

Daarnaast hebben 2 geïnterviewde deelnemers (van de 20) de psychische gesteldheid aangekaart die een rol speelt bij het gebruik van het alcoholslot. Tijdens het blazen speelt de angst om verkeerd te blazen en zonder het nuttigen van alcohol alsnog het rijbewijs kwijt te raken. Overige zaken die onder de aandacht zijn gebracht door geïnterviewde deelnemers zijn o.a.:

- Het display is lastig af te lezen als de zon schijnt;
- Bij koud weer duurt het opwarmen van het alcoholslot lang;
- De piep wekt een schrikreactie op tijdens het rijden;
- De hertesten volgen snel achter elkaar²². Dit is zeer vervelend wanneer je een lange afstand moet rijden;
- Moeite om te blazen omdat de deelnemer de blaastechniek niet onder de knie krijgt of door gebrek aan adem (astma, kortademig, COPD, etc.)²³;
- Snoer van het alcoholslot is te kort;
- In praktische gevallen is het lastig: het gebruiken van een leenauto is praktisch onmogelijk (bij een servicebeurt of als je schade hebt die gerepareerd moet worden, e.d.), het wegslepen van je auto moet je zelf regelen als het slot bijvoorbeeld kapot gaat.

Iets minder dan de helft (86 van de 191) van de respondenten van het vragenlijst-onderzoek geeft aan af en toe tot regelmatig storingen te hebben ondervonden bij gebruik van het alcoholslot. De meest voorgevallen storingen zijn van technische aard, zoals een defect display, het alcoholslot liep vast (foutmeldingen), het alcoholslot geeft kort achter elkaar verschillende uitkomsten (test OK - test niet OK - test OK), e.d.

²¹ 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). Momenteel loopt een onderzoek in Wageningen naar welke stoffen bepaalde producten bevatten die ook in alcohol worden aangetroffen.

²² Maximaal 3 per uur (random).

²³ Met een medische verklaring kan het alcoholslot worden ingesteld op een lagere volume.

Overige bevindingen uit het vragenlijstonderzoek met betrekking tot het gebruik van het alcoholslot zijn:

- Van de 191 respondenten die deze vraag hebben beantwoord voert 181 (ongeveer 95%) de hertest uit tijdens het rijden;
- 86% van de respondenten (165 van de 191) geeft aan dat het in de meeste gevallen lukt de eerste keer de auto te starten;
- De meerderheid van de deelnemers aan het vragenlijstonderzoek vindt het waarschuwingssignaal duidelijk (135 van de 191 respondenten, ongeveer 70%). Bij een aantal geïnterviewde deelnemers roept de piep een schrikreactie op.

Gebruik door derden

De auto met een ingebouwd alcoholslot wordt soms ook gebruikt door een andere bestuurder dan de persoon aan wie het alcoholslotprogramma is opgelegd (bijvoorbeeld de partner). Voor hen is het lastig het alcoholslot te bedienen omdat de blaaszuig techniek niet wordt beheerst en zij hebben aangegeven dat het bedienen van het alcoholslot afleidt tijdens het rijden (onveilig). Andere voorbeelden waar gebruik door derden problemen opleverde zijn: een partner die astma heeft of de zenuwen die opspelen bij gebruik van het alcoholslot. De geïnterviewde deelnemers vonden het bezwaarlijk die ook gebruik maken van de auto te belasten met het alcoholslot, terwijl zij niet de fout hebben begaan.

Misbruik van het alcoholslot

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

Misbruik van het alcoholslot kan door installateurs worden geconstateerd tijdens (periodieke) bezoeken van de deelnemers aan uitleesstations. Misbruik betreft opzettelijke sabotage of misleiding van het slot, maar ook onregelmatigheden als gevolg van de inbouw van het alcoholslot. In het laatste geval is er niet per definitie opzet in het spel. In totaal zijn 31.610 maal de data uit een slot uitgelezen²⁴.

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 door de RDW waarbij er een steekproefcontroleur van de RDW ter plaatse komt voor controle van de melding. Installateurs hebben 35 keer een onregelmatigheid bij de RDW gemeld. In de onderstaande tabel zijn de geconstateerde onregelmatigheden weergegeven:

Onregelmatigheid	Aantal
Niet mogelijk slot uit te lezen	16
Manipulatie software	7
Onregelmatigheid in verzegeling	8
Bedrading niet geïsoleerd	1
Aansluitpunten niet ingebouwd volgens voorschriften	1
Bedrading is doorgeknipt	2
Totaal	35

Tabel 9: geconstateerde onregelmatigheden

De onregelmatigheden met betrekking tot de software (16x uitlezen van het alcoholslot niet mogelijk en 7x manipulatie van software) hebben betrekking op incidenten in de dataketen waarvan de oorzaak niet bij de deelnemer ligt. In het begin is er enkele malen een software manipulatie geconstateerd. Dit bleken technisch proble-

²⁴ Dit is het aantal meldingen van periodieke controle op het alcoholslot dat door installateurs is uitgevoerd.

men in het slot of in de ICT keten te zijn en niet verwijtbaar aan de deelnemer²⁵. Ook bij de gevallen waar het niet mogelijk was het alcoholslot uit te lezen was de oorzaak gelegen in technische problemen. Onregelmatigheden die zijn geconstateerd aan bedrading en functioneren van het slot zijn in enkele gevallen verwijtbaar aan de deelnemer en in enkele gevallen aan de installateur.

Naast deze technische onregelmatigheden is het alcoholslotprogramma ook een aantal keren in het nieuws geweest met betrekking tot de mogelijkheid van het misleiden van het slot:

- Fraudezaken met betrekking tot ont koppeling handset (dit leidt tot geen hertest): door het CBR is een analyse uitgevoerd op de bronbestanden en is geconstateerd dat bij 150 deelnemers de handset ont koppeld is. Voor 28 deelnemers heeft dit geleid tot een beëindiging van het alcoholslotprogramma. Deze 28 deelnemers hebben drie keer of meer de handset ont koppeld en is het verdedigbaar te concluderen dat hier geen sprake meer kan zijn van een onbedoeld incident, maar een bewuste fraudeleuze handeling. De software is hier inmiddels op aangepast;
- Ook zijn de bronbestanden geanalyseerd op de handeling waarbij continu spanning op het slot wordt gehouden (dit leidt tot geen starttest). Uit analyse is gebleken dat 4 deelnemers dit hebben gedaan. Omdat niet kon worden aangetoond dat het om bewuste fraude ging hebben deze deelnemer een waarschuwing gekregen. Ook hierop is de software aangepast;
- Het misleiden van het slot door gebruik van een stofzuiger: de software is aangepast om dit te herkennen als misleiding.

Het kan ook voorkomen dat deelnemers in overtreding zijn door:

- Het rijden in een motorrijtuig dat niet voorzien is van een alcoholslot;
- Het rijden in een motorrijtuig dat niet voorzien is van een werkend alcoholslot;
- Het rijden in een motorrijtuig met een alcoholslot waarvan het kenteken niet aan de persoon is gekoppeld;
- Een ander te laten blazen in het alcoholslot dan de bestuurder;
- 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 niet of nauwelijks geconstateerd door de politie. De feitelijke aantallen zijn opgenomen in bijlage D.5, bij onderzoeksvraag 4.3 en 4.4 van het bijlagenrapport. Opgemerkt dient te worden dat het Openbaar Ministerie en de politie niet actief deelnemers van het alcoholslotprogramma willen opsporen, omdat de uitleesmomenten door het CBR in het bestuursrechtelijke traject moeten waarborgen dat deze deelnemers leren om drinken en rijden te scheiden. Dit rechtvaardigt niet een aandachtspunt vanuit strafrechtelijke handhaving bovenop de wijze van toezicht door het CBR. Daarnaast is de feitelijke controlekans voor deelnemers van het alcoholslotprogramma zeer gering. Men moet namelijk in een reguliere controle terecht komen.

Procedures rond het alcoholslot

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

Contra-indicaties

²⁵ Manipulatie software heeft te maken met verstoring in het opgeslagen bestand in het alcoholslot. Dit blijkt na analyse veroorzaakt te worden door zeer frequente spanningsonderbrekingen en/of zwakke accu's. Indirect wel te herleiden naar de deelnemer maar niet direct als sabotage aan te merken.

Contra-indicaties²⁶ zijn situaties waarbij een betrokkene niet in aanmerking komt voor het alcoholslotprogramma. De contra-indicaties die voorgekomen zijn:

- medische conditie;
- de bestuurder van een motorrijtuig valt in de AM-categorie;
- de bestuurder is niet woonachtig in Nederland.

Duur van het alcoholslotprogramma

Het alcoholslotprogramma duurt minimaal 2 jaar. Bijna alle respondenten uit het vragenlijstonderzoek (95%, 78 van de 82 respondenten) vinden de duur van het alcoholslotprogramma (veel) te lang. Ook in de interviews wordt dit naar voren gebracht door de deelnemers (11 van de 20 geïnterviewden). 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 aangehouden zijn²⁷. Onderzoek toont aan dat een eerste aanhouding niet altijd betekent dat de betrokkene voor de eerste keer met alcohol achter de stuur zit²⁸.

De geïnterviewde deelnemers zijn van mening dat door de wijze waarop het alcoholslotprogramma wordt opgelegd iedereen over één kam wordt geschoren (7 van de 20 geïnterviewden). Iemand die vaker is aangehouden met te veel alcohol krijgt hetzelfde alcoholslotprogramma opgelegd als iemand die de eerste keer is aangehouden met te veel alcohol. Hierin zou volgens de geïnterviewden onderscheid gemaakt mogen worden, bijvoorbeeld door het alcoholslotprogramma in gradaties op te leggen met betrekking tot de duur van het alcoholslotprogramma. Ook is de suggestie gedaan goed gedrag te belonen met een verkorting van het alcoholslotprogramma. Zeker omdat bij de huidige spelregels van het alcoholslotprogramma 'slecht' gedrag tot een verlenging leidt, zou het belonen van goed gedrag een positieve wending aan het programma kunnen geven.

Betalen van facturen

Door het CBR is opgemerkt dat veel mensen problemen hebben met het betalen van de facturen binnen de gestelde termijn. Niet tijdig betalen door deelnemers heeft als gevolg dat een incassobureau ingeschakeld wordt of dat de betrokkene niet langer mag deelnemen aan het alcoholslotprogramma. Door de producent van alcoholslot-

²⁶ Betrokkene komt niet in aanmerking voor het alcoholslotprogramma indien:

A. hij/zij 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/zij 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/zij 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/zij regelmatig drogerende stoffen, anders dan alcohol, gebruikt;

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

F. hij/zij 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.

²⁷ 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.

²⁸ Beitel GA, Sharp MC, Glauz WD. Probability of arrest while driving under the influence of alcohol. *J Stud Alcohol*. 1975;36:109-116. Hingson R. Environmental strategies to reduce chronic driving while intoxicated. In: *Strategies for Dealing With the Persistent Drinking Driver*. Washington, DC: Transportation Research Board, National Research Council; 1995. Transportation Research Circular 437:25-32.

ten is opgemerkt dat deelnemers de bedragen te hoog vinden en er worden steeds meer betalingsregelingen aangevraagd.

Ongeldigheid overige rijbewijscategorieën

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 het bezit zijn van andere rijbewijscategorieën mag ook niet worden gereden in of op een motorrijtuig van deze rijbewijscategorieën. Voor vrachtwagenchauffeurs en buschauffeurs heeft het opleggen van een alcoholslotprogramma als gevolg dat zij hun beroep niet meer kunnen uitoefenen.

Via de ingezonden burgerbrieven is hier ook aandacht voor gevraagd. In 17% van de burgerbrieven wordt genoemd dat de betrokkene zijn beroep niet meer kan uitoefenen en hierdoor zijn baan verliest. In het vragenlijstonderzoek is dit ook door een aantal respondenten genoemd. Tevens hebben enkele deelnemers aangegeven dat het rijden met een aanhangwagen (voor werk) of caravan (voor vakantie) als een belemmering wordt ervaren. Zij zien niet in waarom niet met een aanhangwagen of caravan mag worden gereden wanneer er een alcoholslot in de auto is ingebouwd. Conform de regels voor het B-rijbewijs mag echter wel gereden worden met een aanhanger tot 750 kilo. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is aan het voorbereiden dat het E-rijbewijs in het alcoholslotprogramma mogelijk wordt.

Gezien de impact van het opleggen van het alcoholslotprogramma bij vrachtwagenchauffeurs en buschauffeurs is met name voor deze groep van belang vooraf informatie over de gevolgen van de oplegging van het alcoholslotprogramma te krijgen. Daarom zijn aanvullende communicatieacties over het alcoholslotprogramma uitgezet richting vrachtwagen- en buschauffeurs. In november en december 2012 zijn de meest zichtbare communicatieactiviteiten ingezet (artikelen in vakbladen en bannering op truckstar.nl). Ook blijven alle betrokken instanties de informatie (o.a. de speciaal gemaakte videofilm) op hun sites aanbieden.

Analyse bronbestanden

In de eerste zes maanden van het alcoholslotprogramma moet het alcoholslot om de 46 dagen (zware uitleesregime) worden uitgelezen. Indien de deelnemer zich houdt aan de spelregels kan na zes maanden door het CBR worden bepaald om dit te verlagen naar 92 dagen (lichte uitleesregime). Het werken met het vaststellen van het uitleesregime werkt naar tevredenheid volgens het CBR.

Op basis van de beoordeling van de bronbestanden blijkt dat de meeste foutieve blaastesten (hertesten) in de eerste termijn zitten. In deze periode mag men experimenteren met de starttest. Het CBR stelt voor de experimenteerperiode van de start- en de hertest gelijk te trekken, inclusief het optimaliseren van de begeleiding (zeer zeker t.a.v. de eerste termijn), omdat daarmee deels de stress bij de deelnemers wordt weggenomen in de vervolgperioden.

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 alcoholslot 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. Het globale programma van het motivatieprogramma is als volgt:

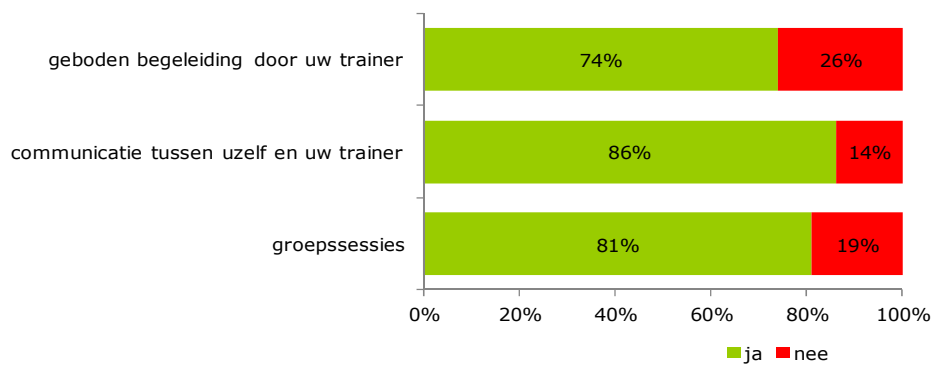
- Dag 1: kennismaking, uitleg slot, vorderingsprocedure, toelichting komende periode;
- Dag 2: ervaringen met alcoholslot, risico-inventarisatie;
- Dag 3: bespreken data alcoholslot, alcoholgebruik (gewoontes en gedrag).

Vanaf 1 december 2011 tot en met april 2014 zijn er 375 cursussen geweest. Het gemiddeld aantal deelnemers per cursus is 12 deelnemers met een minimum van 8 deelnemers. Tot april 2014 hebben ongeveer 4.500 mensen zich ingeschreven voor het motivatieprogramma.

In 2013 is het programma uitgebreid kwantitatief en kwalitatief geëvalueerd en dit heeft geleid tot aanscherping van het programma. De globale indeling is niet gewijzigd, wel is de volgorde van onderdelen gewijzigd en zijn onderdelen verwijderd/toegevoegd. Op dag 1 is de volgorde van enkele onderdelen enigszins gewijzigd. Op dag 2 is het onderdeel "eerste ervaringen met het alcoholslot" toegevoegd en zijn de onderdelen plan van aanpak en veranderplan samengevoegd. Dag 3 is onveranderd gebleven.

Ervaringen van deelnemers

Een ruime meerderheid van de respondenten die de enquête hebben ingevuld is tevreden over het motivatieprogramma. Driekwart (124 van de 167 respondenten) is tevreden over de geboden begeleiding door de trainer, 81% (124 van de 167 respondenten) is tevreden over de groepsessies en 86% is tevreden over de communicatie met de trainer (144 van de 167 respondenten).



Grafiek 4: tevredenheid motivatieprogramma

In het motivatieprogramma wordt geen gebruik gemaakt van individuele ondersteuning. Deelnemers benaderen trainers individueel indien gewenst. Het motivatieprogramma biedt hier ook voldoende ruimte voor. Het overgrote deel (88%) van de respondenten (147 van de 167) geeft dan ook aan geen behoefte te hebben aan individuele ondersteuning.

Een aantal aandachtspunten die door deelnemers zijn genoemd:

- Meer aandacht voor de werking van het alcoholslot (bijv. technische uitleg door de producent) en meer inzicht in de totale kosten van de maatregel;
- Meer informatie over waar ze met welke vragen terecht kunnen en wie nu welke bevoegdheden/taken heeft;
- Aandacht voor de gevolgen/situaties 'rijden onder invloed', ofwel de gevolgen (intermenselijk maar ook juridisch) van ongevallen waarbij alcohol in het spel is. Dit is geen onderdeel van het motivatieprogramma.

- Een vertegenwoordiger van het CBR zou aanwezig moeten zijn tijdens de cursus om vragen te beantwoorden die bij deelnemers leven.

Een aantal aspecten die als positief zijn ervaren:

- Uitleg over restalcohol en hoe lang alcohol in je bloed blijft;
- Contact met lotgenoten en het kunnen uitwisselen van ervaringen;
- Film over het effect van alcohol op rijden;
- Het kunnen volgen van het motivatieprogramma in de avonden.

Zeven geïnterviewde deelnemers (van de 20) zijn van mening dat er veel overbodige informatie werd verschaft tijdens het motivatieprogramma, omdat veel staat in de informatieboekjes die worden uitgereikt.

De ondersteunende werkwijze van het programma en de niet veroordelende benadering van de trainers wordt door de geïnterviewde en geëvalueerde deelnemers gewaardeerd. De kanttekening is door deelnemers geplaatst dat deze training eerder in het alcoholslotprogramma moet plaatsvinden, omdat gedurende het eerste dagdeel allerhande procedures en spelregels worden besproken terwijl er personen zijn die al geruime tijd met een alcoholslot rondrijden. Eerst het motivatieprogramma volgen, dan rijden met een alcoholslot. Het moment waarop aan het motivatieprogramma kan worden deelgenomen is in 2013 naar voren geschoven in het traject van het alcoholslotprogramma (in de eerste drie maanden van het alcoholslotprogramma). Deelnemers kennen de oude situatie uiteraard niet en geven aan dat ze het programma het liefst zien bij de start van het alcoholslotprogramma.

Ervaringen van trainers

Direct na invoering van het alcoholslotprogramma hebben de trainers het programma als erg vol ervaren. Met name de eerste dag hadden trainers veel moeite het volledige programma te doorlopen. Enerzijds kwam dit door de vragen die er leefden bij de deelnemers en omdat het motivatieprogramma het eerste contactmoment is tussen deelnemers en trainer. Anderzijds leek de tijdsplanning van het programma van de eerste dag erg krap en was er weinig ruimte voor onvoorziene omstandigheden. Na aanscherping van het programma ligt een evenwichtiger en een beter op de doelgroep toegespitst programma.

Samenhangend met de programmawijzigingen zijn ook de gebruikte materialen (PowerPoint presentatie en werkboeken) aangepast. Zo zijn de brieven rond het uitlezen die tijdens het alcoholslotprogramma aan deelnemers worden verstuurd opgenomen in de PowerPoint presentatie.

Bij enkele deelnemers speelt de taalbarrière een rol. Indien deelnemers problemen hebben met de Nederlandse taal blijken zij te worden geholpen door burens of door hulp thuis. Trainers proberen hierbij te helpen door veelal beeldend uit te leggen. Dit werkt wel vertragend. Indien een deelnemer de taal niet of niet voldoende beheerst kan er een 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.

Training/cursus tot trainer van het motivatieprogramma

De trainers van het motivatieprogramma hebben in samenwerking met het CBR de cursus opgesteld voor de trainers van het motivatieprogramma. In het begin hadden (nog) geen ervaring met het motivatieprogramma en het alcoholslotprogramma als maatregel. Dit maakte de eerste trainingen lastig. Gedurende de trainingen zijn accenten anders gelegd aan de hand van de behoefte van de trainers. Trainers

van het motivatieprogramma hebben aangegeven meer informatie te willen hebben over de techniek van het slot (het gebruik van het slot, hoe deelnemers het beste met het slot om kunnen gaan, e.d.). Deze kennis is inmiddels opgedaan tijdens een werkbijeenkomst waar een vertegenwoordiger van de producent uitleg heeft gegeven over de techniek van het alcoholslot.

In januari 2014 zijn alle trainers geschoold in het hernieuwde programma. Inmiddels (april 2014) zijn er 20 trainers opgeleid. De 'nieuwe' trainers ondervinden veel ondersteuning van de reeds langer gecertificeerde trainers en er vindt dan ook veel onderlinge uitwisseling plaats.

Installatie, uitbouw en uitlezen van het alcoholslot

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

Inbouw alcoholslot

Wanneer het alcoholslotprogramma is opgelegd kan de betrokkene beslissen het alcoholslot in te laten bouwen in een voertuig van een ander als de deelnemer geen beschikking heeft over een eigen auto (bijvoorbeeld van de partner, de ouders, een leaseauto, e.d.). In dergelijke gevallen hebben respondenten problemen ondervonden met lease- en bedrijfsauto's en de procedures die de werkgever hierbij hanteert. In totaal rijden er 5.202 auto's (t/m eind juli 2014) met een alcoholslot. 51% van de auto's staat op naam van de deelnemers en 49% op naam van derden.

Van de geïnterviewden die het slot in het eigen voertuig hebben laten inbouwen is de meerderheid tevreden over de inbouw van het alcoholslot (125 van de 161 respondenten). De meest voorkomende aandachtspunten 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;
- Er is schade ontstaan aan het dashboard;
- Het inbouwen duurde te lang.

De inbouwtijd van een alcoholslot varieert. Bij de meeste geïnterviewde deelnemers duurde de inbouw ongeveer 45 minuten. Er waren ook gevallen waarbij de inbouw circa 2 uur heeft geduurd.

Uit ervaringen van installateurs blijkt dat het regelmatig voor komt dat betrokkenen niet de juiste papieren bij zich hebben om het slot te laten inbouwen. Dit blijft een lastig probleem.

Uitlezen alcoholslot

Wanneer het alcoholslot is ingebouwd dient de deelnemer het slot periodiek te laten uitlezen bij een installateur (gecertificeerd inbouwstation). Deelnemers geven in interviews aan dat het uitlezen gemiddeld 15 minuten duurt. Door de respondenten van het vragenlijstonderzoek wordt de benodigde tijd voor het uitlezen als kort ervaren. Tot en met eind juli 2014 is het aantal reguliere (vooraf ingeplande) uitlezingen 28.724 maal uitgevoerd. Deelnemers dienen het alcoholslot in sommige gevallen een extra keer uit te laten lezen (ongeplande uitlezing). Dit komt door bijvoorbeeld het verkeerd gebruik van het alcoholslot door de deelnemer, denk aan het weigeren van hertesten of door een manipulatie. Het aantal ongeplande uitlezingen dat tot en met eind juli is uitgevoerd is 5.401. Omdat de alcoholsloten niet mogen

worden gerepareerd komt het voor dat de sloten vervangen moeten worden. Tot en met eind mei zijn er in totaal 274 sloten vervangen. Het betreft in de meeste gevallen communicatieproblemen van de software.

Uit het vragenlijstonderzoek is gebleken dat de meerderheid (69%) van de respondenten tevreden is over het uitlezen van het alcoholslot (134 van de 195 respondenten). De overige respondenten hebben een aantal aandachtspunten aangekaart. De meeste voorkomende opmerkingen zijn:

- Een steekproef door de RDW neemt veel tijd in beslag;
- Het resultaat van de uitlezing wordt niet meegegeven;
- Het alcoholslot gaf foutmeldingen na het uitlezen (technisch);
- Het uitlezen inclusief de reistijd legt een behoorlijk beslag op de dagbesteding en vergt veel verlofuren, omdat dit regelmatig moet plaatsvinden. Een meer wenselijke situatie is de mogelijkheid om de uitlezing in de avonden of in het weekend te laten plaats vinden.

Verzoeken tot aanpassing door deelnemers

De aanpassingen aan het alcoholslot die door deelnemers zijn gevraagd aan installateurs zijn divers van aard. Circa 10% van de respondenten heeft het verzoek gedaan om aanpassing van het alcoholslot. De meeste verzoeken betrof het bevestigen van het alcoholslot op een andere plaats of om een langer snoer. Ook zijn verzoeken gedaan met betrekking tot het waarschuwingssignaal (harder of zachter) of om de blaastijd te verkorten. Verzoeken die in strijd zijn met de regels zijn niet ingewilligd door installateurs.

Keuze in alcoholsloten

Wat betreft de keuze in de beschikbare alcoholsloten is in interviews met deelnemers, in het vragenlijstonderzoek en in de burgerbrieven aangegeven dat ze concurrentie in de levering van de alcoholsloten missen en dat dit zijn uitwerking heeft op de hoogte van de kosten. Respondenten verwachten dat concurrentie zich zal doorvertalen in lagere kosten voor het alcoholslot. 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.

Bezoek garage

Voor een bezoek aan de garage kan de deelnemer een garagecode aanvragen welke wordt afgegeven aan de garage die werkzaamheden aan het voertuig gaat verrichten. Met deze garagecode wordt het alcoholslot tijdelijk uitgeschakeld. Het is echter een enkele keer voorgekomen dat tijdens een garagebezoek een 'overtreding' is geregistreerd omdat de deelnemer geen garagecode heeft aangevraagd voor het garagebezoek.

Landelijke dekking installateurs

Aan het netwerk van installateurs wordt continu gewerkt door de producent. De dekking zoals nu is gerealiseerd, is conform de regels/standaard. Er zijn voldoende installateurs in de gebieden waar veel aanbod aan deelnemers is. Voor de gebieden waar minder aanbod is blijft het moeilijk een installateur te motiveren. De investeringen wegen dan niet op tegen de opbrengsten. Bovendien wordt er onvoldoende routine opgebouwd zodat de vaste vergoedingen voor werkzaamheden dan niet voldoen. In dicht bevolkte regio's zijn er twee keer zoveel installateurs dan wordt

vereist om flexibel te kunnen plannen en wachttijden te voorkomen. De producent voldoet dan ook aan de gestelde norm van maximaal een onderlinge afstand van 60 km.

De ruime meerderheid van de respondenten (79%, 154 van de 194 respondenten) is tevreden over de afstand naar de installateur. De gemiddelde afstand naar de installateur is 19 kilometer. De meeste respondenten (circa 75%, 142 van de 193 respondenten) wonen op een afstand van maximaal 25 kilometer van de installateur.

Informatievoorziening tijdens het alcoholslotprogramma

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

Bekendheid onder de Nederlandse bevolking

Eind 2013 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een peiling gedaan naar de kennis van de burger over het alcoholslotprogramma. Hieruit is gebleken dat circa de helft van het algemeen publiek, jongeren en beroepschauffeurs via een artikel in de krant of tijdschrift vernomen heeft over het alcoholslotprogramma. Algemene kennis over het alcoholslotprogramma is onder het algemeen publiek, jongeren en beroepschauffeurs redelijk. Vrijwel iedereen weet dat er kosten verbonden zijn aan het alcoholslotprogramma voor degene die eraan deelneemt. Men is echter zeer verdeeld over de hoogte van de kosten. Twee derde van de beroepschauffeurs geeft aan niet te weten dat hun rijbewijs C en D ingetrokken wordt wanneer zij het alcoholslotprogramma opgelegd krijgen. Circa de helft van het algemeen publiek en de beroepschauffeurs weet niet bij welk alcoholpromillage iemand een alcoholslotprogramma opgelegd krijgt.

Ruim de helft van de geënquêteerden (55%, 46 van de 84 respondenten) heeft aangegeven niet af te weten van het bestaan van het alcoholslotprogramma voordat dit aan hen werd opgelegd. Ook de burgerbrieven die zijn binnengekomen bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu geven dit signaal af. De meeste deelnemers die zijn geïnterviewd waren ook niet op de hoogte van de invoering van het alcoholslotprogramma en de gevolgen/verplichtingen die het met zich meebrengt. Een aantal geïnterviewden had er wel over gehoord, echter zij waren in de veronderstelling dat deze maatregel bedoeld was voor personen die herhaalde malen zijn aangehouden voor rijden onder invloed, en niet voor bestuurders die hiervoor voor het eerst zijn aangehouden. Tevens hadden deze geïnterviewden vooraf geen enkel beeld van de consequenties die het alcoholslotprogramma met zich meebrengt. Ook waren anderen in hun omgeving niet bekend met de maatregel en zij reageerden geschokt over de consequenties van het alcoholslotprogramma. Geïnterviewden hebben aangegeven anderen wel te waarschuwen over het bestaan van het alcoholslotprogramma en dat de kans bestaat dat zij deze opgelegd kunnen krijgen wanneer er onder invloed wordt gereden.

Omdat het alcoholslotprogramma een ingrijpende maatregel is, vinden de deelnemers dat er vóór de invoering meer publiciteit/inlichting over gegeven had mogen 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 2012²⁹). Hierop heeft de Minister in een brief aan de Nationale Ombudsman aangegeven op welke wijzen is gecommuniceerd, te weten:

²⁹ <http://www.allepersberichten.nl/persbericht/19993/1/Meer-voorlichting-over-alcoholslot/>

- 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;
- de 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 (mondeling aan verdachten), CBR en RDW);
- een interview van het CBR in het Vakblad van de EVO;
- communicatieacties specifiek gericht op vrachtwagen- en buschauffeurs.

Zwaarte maatregel alcoholslotprogramma

Uit de peiling van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu die eind 2013 is uitgevoerd volgt dat ruim driekwart van de jongeren, beroepschauffeurs en het algemeen publiek het alcoholslotprogramma een goede maatregel vindt om het rijden onder invloed tegen te gaan en tevens een goede maatregel om de verkeersveiligheid te vergroten. De meerderheid van zowel beroepschauffeurs, algemeen publiek als jongeren ziet het alcoholslotprogramma niet enkel als maatregel voor alcoholverslaafden. Ze vinden het juist goed dat bestuurders die te veel hebben gedronken het alcoholslotprogramma opgelegd krijgen, ongeacht of het de eerste keer is dat zij zijn aangehouden voor het betreffende feit.

In het vragenlijstonderzoek is aan de respondenten gevraagd in hoeverre zij het alcoholslotprogramma een zware maatregel vinden voor first offenders en voor recidivisten³⁰. De metingen laten zien dat de meerderheid (ongeveer 70%) het alcoholslotprogramma een te zware maatregel vindt voor first offenders en een juiste maatregel voor recidivisten. Ongeveer 20% is van mening dat dit moet afhangen van de kans op herhaling van het strafbare gedrag.

Informatievoorziening bij oplegging/tijdens deelname en contact met de deelnemer
Tijdens deelname aan het alcoholslotprogramma krijgen de deelnemers te maken met een aantal verschillende uitvoerende partijen die hen voorzien van de benodigde informatie.

A. CBR

Door het CBR zijn alle 'conventionele' middelen ingezet om deelnemers goed te informeren en te instrueren. Uit het vragenlijstonderzoek volgt dat ongeveer de helft (49%) van de respondenten de informatievoorziening door het CBR onvoldoende acht (96 van de 195 respondenten). De meest voorkomende opmerkingen over de informatie door het CBR zijn:

- Meer informatie over het traject van het alcoholslotprogramma (financiën, inbouw, etc.);
- Graag minder gebruik van moeilijke woorden;
- Betere uitleg over de consequenties wanneer je een hertest uitvoert in de proefperiode³¹ en meer nadruk op de eventuele invloed van het gebruik van mondwater en dergelijke producten op het alcoholslot;

³⁰ First offenders zijn mensen die voor het eerst zijn betrapt op het rijden met alcohol. Wanneer mensen vaker op deze fout zijn betrapt worden zij benoemd als recidivist.

³¹ 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 een ongelimiteerd hoog aantal blaastesten hebben

- De brieven die het CBR verstuurt zijn formeel. Gezien de zwaarte van de maatregel is een meer persoonlijke benadering gewenst;
- De toonzetting is negatief. Er wordt constant gedreigd met het intrekken van het rijbewijs;
- Vragen kunnen vaak niet direct in het gesprek beantwoord worden, maar navraag bij de backoffice is regelmatig nodig. Zie onderzoeksvraag 8.4 in bijlage D.8 van het bijlagenrapport voor de meest gestelde vragen aan de helpdesk.

Het CBR is eind 2013 gestart met een project klantcommunicatie in het kader van "prettig contact met de overheid". In dit verband zijn onlangs alle brieven rondom de maatregelen die in het kader van de vorderingsprocedure kunnen worden opgelegd aangepast en voorzien van een vriendelijker en helderder toonzetting.

Deelnemers aan het alcoholslotprogramma benaderen de helpdesk van het CBR regelmatig wanneer zij vragen/opmerkingen hebben over het programma. De meest voorkomende opmerkingen van deelnemers volgens het CBR zijn:

- De deelnemer is het niet eens met de beoordeling van de uitleesgegevens;
- Bedenkingen over of het alcoholslot wel naar behoren werkt;
- Het alcoholslotprogramma is een onevenredig zware straf;
- Het rijbewijs is benodigd voor behoud/uitoefening van het beroep;
- Onbekendheid van het alcoholslotprogramma bij het brede publiek. Veel deelnemers hadden het idee dat het alcoholslotprogramma alleen zou gelden in geval van recidive of zware drinkers³². Deelnemers plaatsen zichzelf niet onder de categorie zware drinkers en hadden niet gedacht in aanmerking te komen voor het alcoholslotprogramma;
- Slechte bereikbaarheid van de externe partij die de afspraken voor het inbouwen en uitlezen inplant: problemen bij inplannen van inbouw/uitbouw/uitlezen;
- De maatregel wordt als onterecht en als verkeersonveilig gezien;
- In de bezwaarfase zijn deelnemers het niet eens met de zienswijze met betrekking tot hertesten;
- Contact naar aanleiding van specifieke situaties (gestolen auto's, verblijf in buitenland, etc.).

B. Producent

De informatievoorziening vanuit de producent wordt niet altijd als voldoende ervaren door de deelnemer. Het lastige is dat de deelnemer op het moment van de cursus nog niet de vertaalslag kan maken naar de praktijk. Daarnaast wordt deze cursus gegeven in een periode dat een deelnemer veel andere zaken dient te regelen voor deelname aan het alcoholslotprogramma.

De producent streeft er naar om zo goed mogelijk in te spelen op de behoefte van de deelnemer. Het instructiehandboek is enkele malen geüpdatet. Met de nog in te voeren vernieuwde instructie-checklist bij installatie wordt de informatievoorziening beter en op elke inbouwlocatie gelijklopend.

C. Trainers motivatieprogramma

(lees feitelijk 5 maanden want bij de vierde uitlezing met een interval van 46 dagen wordt het regime bepaald voor de volgende termijn. Voor deze periode zit men standaard in het zware regime = 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 voorvallen.

³² 1,0‰ voor beginnend bestuurder is 5x zoveel als de toegestane waarde. Bij ervaren bestuurders is de 1,3‰ 3x zoveel als de toegestane waarde (> 7 glazen bier).

Contacten tussen de deelnemer en de trainers van het motivatieprogramma verlopen soepel. Er zijn geen meldingen van "spannende" of "onaangename" situaties die zich hebben voorgedaan tijdens de uitvoering van het motivatieprogramma. Wel zijn er in het afgelopen jaar 'bedreigingen' geuit aan het adres van trainers van het motivatieprogramma. In een enkel geval is er een melding gedaan bij de politie. Op dag 1 van de cursus zijn er veel deelnemers met weerstand en zijn de deelnemers kwaad. Naarmate de training vordert neemt het begrip toe en de weerstand af. Deelnemers beseffen beter waarom ze het alcoholslotprogramma moeten volgen en waarderen de ondersteuning van de trainers. Ook is het merkbaar dat de deelnemers minder geagiteerd zijn ten aanzien van de procedures sinds de kinderziekten uit het programma zijn verdwenen.

D. Installateurs

Tussen installateurs en deelnemers verloopt het contact ook prima. Soms zijn er boze en gefrustreerde reacties, bijvoorbeeld door het vergeten mee te nemen van de betalingsbevestiging. In dat geval kan de inbouw niet plaatsvinden.

E. Openbaar Ministerie

Een kwart van de respondenten die de enquête hebben ingevuld, vindt de informatievoorziening vanuit het Openbaar Ministerie onvoldoende (27%, 53 van de 193 respondenten).

F. RDW

De meerderheid heeft in het vragenlijstonderzoek aangegeven geen contact te hebben gehad met de politie en de RDW tijdens het alcoholslotprogramma.

G. Gemeenten

Het gedrag van betrokkenen die het rijbewijs met code 103 aanvragen is volgens gemeenteambtenaren wisselend. Sommige betrokkenen schamen zich, anderen zijn kwaad, voor sommigen is het niet duidelijk wat ze allemaal moeten doen, etc.

Meer informatie is opgenomen in Bijlage D.8 van het bijlagenrapport.

4.3 Ervaringen van de betrokken instanties over het proces

Samenwerking tussen de betrokken instanties bij 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. In het begin was het lastig elkaar te vinden en werd vaak ad hoc afgestemd. Dit is gedurende het proces verbeterd doordat er periodiek overleg plaats vindt met de directe keten (CBR, RDW, de producent en IenM). Er is meer interactie en er zijn contactpersonen aangewezen.

Ook tussen het CBR en de trainers van het motivatieprogramma zijn er korte communicatielijnen. Drie tot viermaal per jaar is er overleg met de verantwoordelijken van het CBR en trainers van het motivatieprogramma over de voortgang. De trainers ervaren een groot vertrouwen van het CBR in de uitvoering van hun werk. Ook geven trainers aan dat ze zich gehoord voelen door het CBR en wordt de samenwerking als plezierig en adequaat ervaren.

De politie heeft regelmatig telefonisch contact met het CBR dat verzoekt om aanvullende gegevens over de opgestelde mededelingen. Dit verloopt naar wens. Wat beter zou kunnen is een terugkoppeling op regionaal/individueel niveau over de redenen waarom mededelingen door het CBR als onvoldoende worden beschouwd om van fouten te kunnen leren. De politie ontvangt algemene informatie van het CBR. 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 door de politieregio's uitgesproken een terugkoppeling te krijgen over de redenen van geseponeerde zaken indien dit sepot het gevolg is geweest van onvoldoende kwaliteit van de processen-verbaal. Deze lijsten zijn er al en worden ook regionaal verspreid.

Indien het Openbaar Ministerie informatie wil verkrijgen over het feit of bijvoorbeeld het alcoholslotprogramma is opgelegd aan een betrokkene, kan het OM contact opnemen met het CBR. Het CBR heeft een loket hiervoor, maar dit loket is niet voor alle Openbaar Ministerie onderdelen makkelijk te bereiken. Het CVOM kan het CBR goed bereiken. Regioparketten kost het meer moeite om het CBR te bereiken/contacten. Tijdens avond- en weekenduren, waarbij het Openbaar Ministerie en de politie werken, wordt de aansluiting met het CBR gemist omdat dan geen realtime informatie beschikbaar is en het aanvullen van de dossiers in verband met alcoholslotprogramma niet mogelijk is.

Voor het Openbaar Ministerie is het belangrijk te beschikken over realtime informatie van het CBR over de status van het alcoholslotprogramma van een betrokkene. In het rijbewijsregister kan worden gezien of een code is afgegeven welke aangeeft of het alcoholslotprogramma eraan komt. Wanneer alcoholslotprogramma daadwerkelijk is gestart gaat de code er weer af. Alleen in voorfase is dus te zien of er een alcoholslotprogramma eraan komt. Wanneer er geen code wordt afgegeven betekent dit niet per definitie dat de betrokkene niet aan het alcoholslotprogramma deelneemt, omdat het ook kan betekenen dat men al gestart is met het alcoholslotprogramma. Daarom is het wenselijk een systeem in te richten waar het Openbaar Ministerie inzage in heeft zodat de informatie kan worden opgehaald over de fase

van het alcoholslotprogramma waarin de betrokkene zich bevindt op dat moment. Deze informatie is belangrijk voor het Openbaar Ministerie voor een goede voorbereiding van de zaak.

Samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en het departement van Infrastructuur en Milieu in het kader van het alcoholslotprogramma verloopt over het algemeen goed. Een aandachtspunt blijft de communicatie richting het Openbaar Ministerie. Een mogelijkheid om de communicatie te verbeteren is het Openbaar Ministerie te betrekken in het periodiek overleg dat al plaats vindt met de directe keten (het CBR, de RDW, de producent en IenM).

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

- De frauderapporten die worden aangeleverd vanuit de RDW aan het CBR zijn vaak onduidelijk, zowel wat betreft de leesbaarheid als de inhoud;
- De communicatie en administratie tussen de politie en het CBR verloopt met papieren dossiers en formulieren. Automatische systemen kunnen de administratieve handelingen verminderen;
- Voor de producent is het wenselijk informatie te hebben over de start, status en het einde van het alcoholslotprogramma. Door gebrek aan deze informatie kan mogelijk miscommunicatie naar de deelnemer optreden. Ondanks meerdere verzoeken is deze informatie thans niet geleverd door het CBR.

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?

Werklast alcoholslotprogramma

De invoering van het alcoholslotprogramma heeft een aanzienlijk impact gehad op de werklast van het CBR. Het vinden van de juiste weg ten aanzien van beoordelingen, bezwaar en beroep en programmatuur heeft geleid tot een hogere werklast. Werkzaamheden die een hogere werklast met zich hebben meegebracht zijn onder andere:

- Algemene klantcommunicatie;
- Media aandacht;
- Tussentijdse aanpassingen van de regelgeving;
- Het beleid (nieuw product);
- De operatie en bedrijfsvoering (o.a. veel bezwaar/beroep tegen het alcoholslotprogramma);
- Afstemming met deelnemers (een aantal deelnemers vraagt om veel (persoonlijke) aandacht en begeleiding);
- Communicatie tussen ketenpartners (continu afstemmen/elkaar op de hoogte houden);
- Klantenservice/helpdesk voor deelnemers.

Door de groei van het aantal deelnemers wordt de werkdruk steeds groter.

Het binnenkrijgen van mededelingen en het toepassen van de spelregels van het alcoholslotprogramma is goed verlopen. 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 alcoholslotprogramma meer tijd omdat hierbij ook het rijbewijs per direct ongeldig wordt verklaard. Dit heeft echter geen significante invloed op de werklast.

Een groot deel van de mededelingen zijn van voldoende kwaliteit. Vanaf december 2011 tot en met eind juli 2014 zijn er 5.757 (circa 9% van de 61.345) mededelingen voor LEMA, EMA, ASP, EMG en onderzoeken gekwalificeerd als onvoldoende door het CBR. Deze onvoldoendes zijn definitief en kunnen niet meer voldoende worden. Het aantal onvoldoendes heeft geen significante invloed gehad op de werklast van het CBR.

Voorbeelden van redenen waarom mededelingen als onvoldoende worden beschouwd zijn:

- Het proces-verbaal ontbreekt;
- Er wordt wel recidive gemeld, maar geen verdere data daarover;
- Het voertuig staat er niet op;
- Personalia zijn onvolledig;
- Er is vermoeden van persoonsverwisseling;
- Promillage is niet vermeld of er is twijfel aan de waarde (bijvoorbeeld 5000 ugl);
- Er worden incorrecte data vermeld (datum van aanhouding die in de toekomst is gelegen).

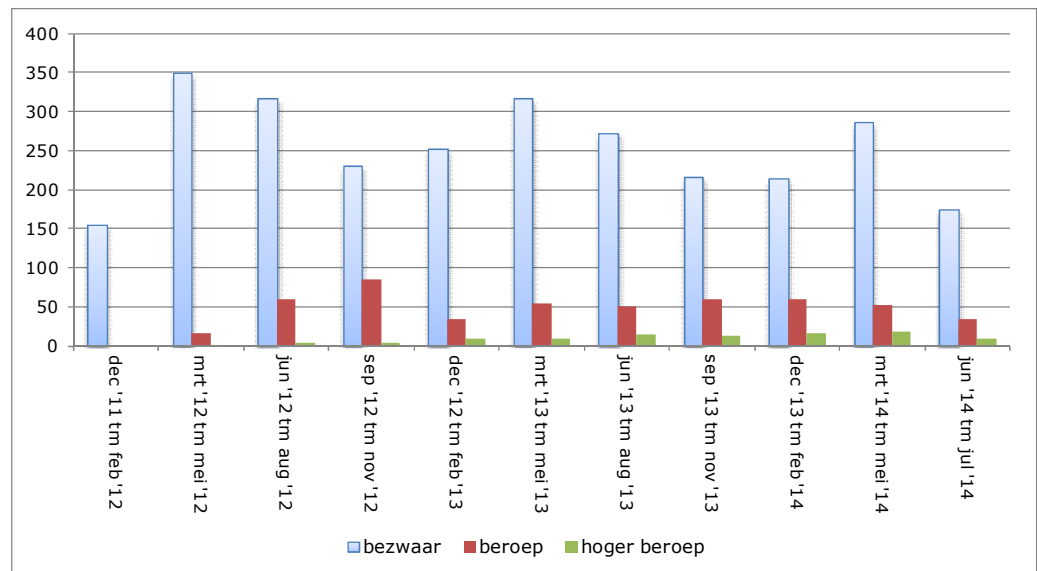
Bij deelnemers is er soms sprake van een emotioneel proces. In plaats van instructie en informatievoorziening is de taak van het CBR daardoor meer richting begeleiding gegaan. Er wordt door het CBR veel tijd besteed aan persoonlijk contact met de klant, zowel bij de front- als de backoffice. Dit vraagt 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/uitlesstation en producent). De ketenpartners hebben met elkaar het proces besproken en op onderdelen zijn aanpassingen gedaan binnen het budget.

Ook effectieve inzet van publieksvoorlichting en communicatie speelt een belangrijke rol. Zoals eerder genoemd wordt er momenteel gewerkt aan een (digitaal) systeem dat 24/7 taakondersteuning voor de deelnemers moet gaan bieden. Dit systeem biedt support voor het kunnen doorlopen van alle onderdelen van het programma. In het voorjaar van 2015 gaat dit systeem 'live'. Daarnaast is het motivatieprogramma naar voren gehaald in het alcoholslotprogramma. Gebleken is dat in dit programma effectief antwoord wordt gegeven op vragen en twijfels rondom het slot bij de deelnemer.

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. Veelvoorkomende redenen voor bezwaar/beroep zijn:

- Betwisting bestuurderschap (betrokkene geeft aan dat hij niet gereden heeft): of hier wel of niet in wordt meegegaan hangt af van wat er in het proces-verbaal staat en wat een betrokkene in het bezwaar aanvoert;
- Niet in het bezit zijn van een eigen auto;
- De hoge kosten die het alcoholslotprogramma met zich meebrengt;
- Meewegen persoonlijke omstandigheden;
- Vrijgesproken door de strafrechter;
- Betrokkene heeft het C/D/BE rijbewijs nodig om zijn/haar werk te kunnen uitvoeren;
- Vooral jongeren geven aan dat het voor hun ouders niet eerlijk is dat zij de 'lasten' van het alcoholslotprogramma zouden moeten dragen;
- De maatregel wordt als 'te zwaar' gezien in relatie tot het gepleegde feit.

Tot en met eind juli 2014 zijn van de 10.536 opleggingen er 2.788 bezwaren ingediend (26%), zijn er 504 betrokkenen in beroep gegaan en zijn 96 betrokkenen in hoger beroep gegaan. In Grafiek 5 is het verloop van het aantal bezwaar, beroep en hoger beroep inzichtelijk gemaakt.



Grafiek 5: aantal bezwaar, beroep en hoger beroep per 3 maanden

De bezwaren tegen de oplegging van het alcoholslotprogramma zijn naarmate de tijd vorderde niet afgenomen. Daarom blijft dit van grote invloed op de werklast. Ten opzichte van de overige bestuursrechtelijke maatregelen/onderzoek zijn er veel bezwaar- en beroepszaken.

Bij het overgrote deel van de bezwaren en beroepen wordt de indiener niet in het gelijk gesteld. Vanaf december 2011 tot en met 31 juli 2014 zijn er juridisch afgehandeld (peildatum 1 augustus 2014):

- 2.030 bezwaren, waarvan 45 gegrond zijn verklaard/zijn toegewezen (2%);
- 402 beroepszaken, waarvan 30 gegrond zijn verklaard/zijn toegewezen (7%);
- 39 hoger beroepszaken, waarvan 5 gegrond zijn verklaard/zijn toegewezen (13%).

Indien het bezwaar of beroep gegrond wordt verklaard is dit meestal vanwege het feit dat iemand geen bestuurder was. Andere redenen zijn de betwisting van het ademalcoholgehalte, betwisting van een weigering om medewerking te verlenen aan de ademanalyse en zaken waarin de verkeerde maatregel is opgelegd.

Er zijn nog geen ervaringen met bezwaar en beroep tegen tweede (of vakere) verlenging van het alcoholslotprogramma. Dit is gezien de looptijd van het alcoholslotprogramma nog niet aan de orde.

Werklast EMA

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 (in plaats van de oude EMA, zie ook bijlage A.3 van het bijlagenrapport) is het totaal aantal EMA's teruggelopen, zoals verwacht. De instroom gerelateerd aan de nieuwe instroomcriteria (per 1 december 2011 geldende promillages)

blijft echter hoog. Bij invoering van het alcoholslotprogramma met ingang van 1 december 2011 is ook een overgangsregeling van kracht geworden: indien de betrokkene maximaal één eerdere aanhouding op zijn naam heeft die voor 1 december 2011 (maximaal 5 jaar terugkijkend) heeft plaatsgevonden, krijgt de betrokkene een EMA opgelegd. De overgangsregeling gaat enerzijds over recidive waarvan in ieder geval 1 aanhouding moet liggen voor 1 december 2011. Anderzijds gaat de overgangsregeling ook over first offenders waarvan de eenmalige aanhoudingsdatum voor 1 december 2011 moet liggen.

Invoed 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?

Erkenningen

De administratieve handelingen die de invoering van het alcoholslotprogramma met zich heeft meegebracht, hebben geleid tot een toename van de werklust bij de RDW (circa één fte). De RDW heeft hiervoor medewerkers ingezet. Enige tijd na invoering is de werklust weer afgenomen omdat meer ervaring en kennis is opgedaan met het alcoholslotprogramma en omdat er weinig tot bijna geen nieuwe aanvragen binnenkomen voor erkenningen installateurs.

In het eerste jaar na invoering van het alcoholslotprogramma is er één erkenning producent verleend. Verder zijn er (nog) geen aanvragen ingediend. Wat betreft de erkenningen installateurs zijn er 57 erkenningen 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 vier erkenningen van installateurs ingetrokken. De redenen voor intrekking waren in één geval dat er geen ASP-technicus aanwezig was tijdens de steekproef, in één geval was het voertuig weggereden (onttrokken aan het toezicht) en in de overige twee gevallen was er sprake van een manipulatie die niet gemeld was bij afmelding.

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

Steekproeven

De producent wordt door de RDW gecontroleerd door steekproefsgewijze controle op de alcoholsloten bij de installateur. Bij inbouw van het alcoholslot, uitlezen van het alcoholslot en uitbouw van het alcoholslot vindt er steekproefsgewijze een controle plaats door de RDW. De geconstateerde en gemelde manipulatie door de installateur leidt in alle gevallen tot een steekproefcontrole en dan komt een RDW-steekproefcontroleur ter plaatse. In Tabel 10 zijn de aantallen en het resultaat van de steekproeven die hebben plaatsgevonden bij inbouw, uitlezing en uitbouw weergegeven.

	inbouw	uitlezing	uitbouw
aantal meldingen	7.185	36.659	2.239
aantal steekproeven	214	1.031	0
percentage steekproef	3%	3%	0%
aantal goedgekeurd	210	1.009	-
percentage goedgekeurd	98%	98%	-

Tabel 10: aantal en resultaat steekproefsgewijze controle op alcoholsloten

De redenen voor afkeuring waren dat de installateur de procedures niet had gevolgd of dat het uitleesrapport ontbrak. De meest voorkomende reden waarom een uitlezing is afgekeurd tijdens een steekproef is dat het niet mogelijk was het alcoholslot uit te lezen. Overige redenen zijn opgenomen in Bijlage D.11 van het bijlagenrapport.

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 steekproefcontrole 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.

Naast de steekproefsgewijze controle op het alcoholslot dienen er ook jaarlijkse controles bij installateurs uitgevoerd te worden (dit valt ook onder het risico georiënteerd toezicht). Vanaf 2014 is de RDW verplicht periodieke controlebezoeken uit te voeren bij installateurs die sinds eind 2011/2012 een erkenning alcoholslotprogramma hebben. Deze controles vinden momenteel plaats.

Invloed 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 het promillage op in de mededeling en het CBR neemt de beslissing welke maatregel wordt opgelegd aan de betrokkene. Door invoering van het alcoholslotprogramma zijn er wel extra werkzaamheden met betrekking tot het uitbrengen van het nieuwe artikel 9 WVV1994 zaken³³. Deze gevallen zijn tot nu toe niet of nauwelijks voorgekomen.

³³ 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:

- dat niet is voorzien van een alcoholslot als bedoeld in artikel 132e, eerste lid,
- 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,
- 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
- 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

Handhaving op het alcoholslot

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

Het Openbaar Ministerie en de politie hebben bij aanvang van het alcoholslotprogramma gezamenlijk in Utrecht voorlichting gegeven over het alcoholslotprogramma aan alle verkeershandhavingsteams³⁴. Daarnaast hebben het Openbaar Ministerie en de politie in Amsterdam dezelfde voorlichting gegeven aan een grote groep politiemensen. De afgevaardigden die aanwezig waren bij de informatiebijeenkomsten hebben de taak gekregen om de opgedane informatie over het alcoholslotprogramma te verspreiden binnen hun eigen korps. De verkeershandhavingsteams bij de politiekorpsen geven aan voldoende op de hoogte te zijn van het alcoholslotprogramma. In de interviews met vier korpsen is gebleken dat de basiseenheden³⁵ van de politie over het algemeen niet volledig op de hoogte zijn van het alcoholslotprogramma. De nodige kennis is weggezaakt door het geringe aantal constateringen in de praktijk, doordat het handhaven op het alcoholslotprogramma een lage prioriteit heeft en doordat er kennis verdwijnt bij wisseling van collega's. Wel is bekend hoe deze informatie te achterhalen is op het moment dat een alcoholslot in de praktijk wordt aangetroffen.

In de praktijk komen politieagenten alcoholsloten in voertuigen nauwelijks tegen. Verklaringen hiervoor zijn dat automobilisten met een alcoholslot maar een klein deel uitmaken van alle weggebruikers (circa 10.000 deelnemers aan het alcoholslotprogramma ten opzichte van 6 miljoen personenauto's) en daardoor is er een lage kans dat een voertuig met een alcoholslot wordt aangetroffen. Het aantal geconstateerde overtredingen met alcoholsloten is minimaal.

In onderstaande tabel is het aantal mededelingen naast het aantal processen-verbaal weergegeven voor artikel 8, lid 4 onder b en artikel 9, lid 9 onder a t/m d³⁶.

	proces verbaal	mededeling
artikel 8, lid 4, onder b (tussen 0,2 - 0,5‰)	9	1
artikel 8, lid 4, onder b (> 0,5‰)		1
artikel 9, lid 9, onder a (motorrijtuig niet voorzien van alcoholslot)	3	35

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.

³⁴ Politieagenten en buitengewoon opsporingsambtenaren die zich richten op de overtredingen die worden begaan in het verkeer.

³⁵ 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.

³⁶ 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:

- dat niet is voorzien van een alcoholslot als bedoeld in artikel 132e, eerste lid,
- 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,
- 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
- 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.

artikel 9, lid 9, onder b (motorrijtuig niet voorzien van werkend alcoholslot)	0	4
artikel 9, lid 9, onder c (wel alcoholslot, maar kenteken in alcoholregister is niet aan hem gekoppeld)	0	1
artikel 9, lid 9, onder d (een ander dan de bestuurder heeft geblazen)	0	2

Tabel 11: aantal mededelingen en aantal processen-verbaal artikel 8, lid 4 onder b en artikel 9, lid 9 onder a t/m d

Opvallend is het verschil tussen het aantal processen-verbaal en het aantal mededelingen. In de praktijk blijkt dat er soms mededelingen worden opgemaakt zonder processen-verbaal.

Uit de interviews blijkt dat medewerkers van de handhavingsteams op de hoogte zijn van de bevoegdheid om de betrokkene in het slot te laten blazen om vast te stellen of het alcoholslot werkt. Door een aantal politiemedewerkers is ook gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. Door andere politiemedewerkers heeft de controle op alcoholpromillage plaatsgevonden door te laten blazen op het selectieapparaat van de politie. De noodzakelijke gegevens kunnen agenten halen uit het alcoholslotregister. Hierin staat vermeld of een auto een alcoholslot heeft of niet. De meeste agenten zijn in bezit van een Blackberry waarmee de informatie snel te achterhalen is.

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 Openbaar Ministerie en de Rechtspraak?

Schriftelijke verzoeken bij het Openbaar Ministerie en klaagschriften

Sinds de invoering van het alcoholslotprogramma is het aantal schriftelijke verzoeken bij het Openbaar Ministerie en het aantal klaagschriften tot teruggave van het rijbewijs bij de rechtbank toegenomen. In een raadkamerzitting wordt gevraagd het rijbewijs terug te geven omdat dit benodigd is voor deelname aan het alcoholslotprogramma. In Tabel 12 is het aantal klaagschriften van 2006 tot en met 2013 opgenomen. Het aantal raadkamerklaagschriften in 2012 bedraagt 2.671 en in 2013 is dit aantal 2.086. Dit betreft alleen de daadwerkelijk bij de raadkamer behandelde klaagschriften.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
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	2.086

Tabel 12: aantal *bij de raadkamer behandelde klaagschriften tegen strafrechtelijke maatregel op het rijbewijs*

Om de getallen in Tabel 12 juist te kunnen interpreteren en een correct beeld van de werklastbelasting van het Openbaar Ministerie te krijgen horen hier een aantal belangrijke kanttekeningen bij, namelijk:

- Op 1 juni 2011 zijn de juridische gronden (het aangetroffen alcoholpromillage) van inhouding van het rijbewijs gelijk getrokken aan die van de invoering. De politie vordert het rijbewijs in bij het constateren van teveel alco-

holgebruik, waarna de officier van justitie beslist of het rijbewijs wordt ingehouden. Deze wijziging heeft geleid tot een toename van het aantal inhoudingsbeslissingen door het Openbaar Ministerie, wat geleid heeft tot een toename in het aantal raadkamerklaagschriften en verzoeken bij het Openbaar Ministerie om teruggave van het rijbewijs;

- Vanaf 1 december 2011 is het alcoholslotprogramma ingevoerd. Dit heeft vanaf april 2012 (in verband met een gepubliceerde uitspraak van de raadkamer over teruggave van rijbewijzen bij samenloop met alcoholslotprogramma) 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 Openbaar Ministerie en de Rechtspraak leidde. Het Openbaar Ministerie 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 Openbaar Ministerie is ontstaan is niet terug te vinden in de cijfers van Tabel 12, omdat daar alleen de aantallen daadwerkelijk bij de raadkamer van de rechtbank behandelde klaagschriften zijn opgenomen. De klaagschriften/verzoeken die het Openbaar Ministerie zelf afdoet en vooraf aan de raadkamer afvangt zijn hier niet opgenomen;
- Het verschil in het aantal ingevorderde en ingehouden rijbewijzen betreft het aantal door het Openbaar Ministerie teruggegeven rijbewijzen. Hiervan is een aanmerkelijk deel terug te voeren op het alcoholslotprogramma. Wanneer niet zou zijn gefilterd, zou het aantal bij de raadkamer behandelde klaagschriften in 2012 en 2013 hoger zijn geweest.

Vanaf 1 januari 2014 bestraft het OM bij strafbeschikking, bij oplegging van het alcoholslotprogramma, first offenders met een onvoorwaardelijke rijontzegging van 2 maanden. Daarnaast wordt dit ook door het Openbaar Ministerie ter zitting geëist wanneer sprake is van een first offender en het alcoholslotprogramma is opgelegd. Aan geïnterviewde medewerkers van het Openbaar Ministerie is de vraag gesteld of hierdoor het aantal verzoeken om teruggave van het rijbewijs en het aantal klaagschriften afneemt. De meeste officieren hebben aangegeven in het aantal klaagschriften en verzoeken om teruggave enigszins tot geen veranderingen te zien. Betrokkenen dienen het verzoek al binnen 1 maand na constatering in of verzoeken om teruggave omdat zij het rijbewijs nodig hebben voor hun werk. De vermindering van de duur van de rijontzegging zal een verondersteld positief effect hebben gehad op de instroom van klaagschriften, omdat men eerder zal gaan klagen wanneer er 6 maanden rijontzegging kan worden opgelegd dan wanneer een rijontzegging van 2 maanden kan worden opgelegd.

Strafzaken, hoger beroep zaken en cassatie m.b.t. rijden onder invloed

In Tabel 13 is het aantal door de rechter afgedane strafzaken met betrekking tot alcoholdelicten voor en na invoering van het alcoholslotprogramma weergegeven. Dit betreft het aantal vonnissen. Deze aantallen zijn vrijgegeven door het Centraal Bureau voor Statistiek. Tevens opgenomen in de tabel is het aantal door het Openbaar Ministerie afgedane strafzaken met een strafbetrekking bij rijden onder invloed. Sinds 1 februari 2008 is er sprake van de OM-strafbeschikking waarbij ook het Openbaar Ministerie voor artikel 8 WvW1994 zaken straffen kan opleggen bij strafbeschikking. Het Openbaar Ministerie doet dus zaken af die voorheen door de

rechtbanken werden afgedaan. Gegevens over 2013 zijn nog niet bekend. Deze worden eind 2014 vrijgegeven door het CBS.

	VOOR invoering ASP						NA invoering ASP
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
door de rechter afgedane strafzaken m.b.t. rijden onder invloed	22.905	21.565	18.805	21.205	12.025	7.325	10.110
door het Openbaar Ministerie afgedane strafzaken m.b.t. rijden onder invloed	10.600	9.645	7.375	19.110	10.165	8.310	6.690
TOTAAL	33.505	31.210	26.180	40.315	22.190	15.635	16.800
% door Openbaar Ministerie afgedane strafzaken	32%	31%	28%	47%	46%	53%	40%

Tabel 13: het aantal door de rechters afgedane strafzaken en het aantal door het OM afgedane strafzaken met betrekking tot rijden onder invloed

De cijfers laten een toename zien in het percentage strafzaken afgedaan door het Openbaar Ministerie ten opzichte van het totaal aantal strafzaken. Dit aantal nam met de tijd toe omdat steeds meer feiten die betrekking hebben op alcohol in het verkeer onder de Strafbeschikking werden afgedaan. Ook het CJIB heeft strafzaken namens het Openbaar Ministerie bij Strafbeschikking afgedaan.

Over de behandeling van de artikel 8 zaken (rijden onder invloed) na invoering van het alcoholslotprogramma nemen de geïnterviewde medewerkers van het Openbaar Ministerie een verschillend standpunt in:

- Er is geen extra tijd benodigd (niet dusdanig dat er extra tijd voor ingeruimd moet worden) omdat de persoonlijke omstandigheden hoe dan ook aan de orde komen. Tevens is de rechtbank en het Openbaar Ministerie voldoende op de hoogte van het alcoholslotprogramma en kan er kort en duidelijk uitleg over worden gegeven indien dat nodig is. Kort na de invoering bestond er nog enige onbekendheid over het alcoholslotprogramma bij de rechters waardoor de deelnemers de ruimte kregen de situatie in detail uit te leggen. Dit is niet meer het geval;
- Het opleggen van het alcoholslotprogramma leidt tot nodige vragen op de zitting waar de rechter en het Openbaar Ministerie aandacht aan dienen te besteden. Merkbaar is dat over het algemeen extra tijd nodig is om vragen over de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedure te beantwoorden. Dat geldt eveneens voor vragen bij het niet in bezit zijn van een auto of bij onvoldoende geld. Ook wordt er veel verweer gevoerd over de impact van het alcoholslotprogramma en wordt de strafzaak als dubbele bestraffing ervaren. Kortom de verweren worden scherper en vergen meer tijd. De extra benodigde tijd gaat niet ten koste van andere zaken, maar betekent eerder uitloop van de planning van de zaken die erna volgen.

In Tabel 14 is het aantal door de rechter afgedane hoger beroepzaken en cassatie met betrekking tot alcoholdelicten voor en na invoering van het alcoholslotpro-

gramma weergegeven. Na invoering van het alcoholslotprogramma zien we in aantallen geen verandering.

	VOOR invoering ASP						NA invoering ASP
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
door de rechter afgedane hoger beroepzaken m.b.t. rijden onder invloed	630	645	545	585	525	425	505
door de rechter afgedane cassatie m.b.t. rijden onder invloed	0	0	0	0	0	0	0

Tabel 14: aantal door de rechters afgedane hoger beroepzaken en cassaties met betrekking tot rijden onder invloed

Tijdens de interviews met medewerkers van het Openbaar Ministerie is aangegeven dat de invoering van het alcoholslotprogramma niet zo zeer tot meer strafzaken heeft geleid, omdat het categorieën betreft die doorgaans gedagvaard zouden worden. De hoger beroep zaken en de cassatie kosten echter wel extra tijd en energie. Er zijn namelijk strafzaken waarin het Openbaar Ministerie door de rechter niet ontvankelijk is verklaard vanwege het oordeel van de rechter dat de strafzaak naast het alcoholslotprogramma schending van het ne bis in idem beginsel meebrengt³⁷. Daartegen gaat het Openbaar Ministerie in hoger beroep.

Artikel 9 zaken

Momenteel is er nauwelijks extra aanbod van artikel 9, lid 9 WvW1994 zaken (nieuwe zaken door invoering van het alcoholslotprogramma, zie aantallen in Tabel 11).

De artikel 9, lid 2 WvW1994 zaken (rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs) zijn in de navolgende tabel opgenomen. Hieronder vallen ook de betrokkenen die een alcoholslotprogramma opgelegd hebben gekregen, maar niet deelnemen aan het programma. Wanneer zij alsnog aan het verkeer deelnemen ondanks het door het CBR in het kader van het alcoholslotprogramma ongeldig verklaarde rijbewijs wordt een misdrijf van artikel 9, lid 2 WvW1994, begaan, namelijk rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs.

	VOOR invoering ASP						NA invoering ASP	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
door de rechter afgedane zaken artikel 9, lid 2 WvW1994 (rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs)	2.443	2.219	2.572	3.034	2.509	2.616	2.625	2.107

³⁷ uitspraak van het Hof, Den Haag 22 september 2014.

door het Openbaar Ministerie afgedane zaken artikel 9, lid 2 WVV1994				434	445	485	451	475
<i>OM-strafbeschikking</i>				0	6	31	50	26
<i>Transactie</i>				48	14	14	10	16
<i>Sepot (onvoorwaardelijk)</i>				382	392	412	389	442
<i>Sepot (voorwaardelijk)</i>				4	33	28	2	17

Tabel 15: het aantal door de rechters afgedane zaken en het aantal door het OM afgedane zaken met betrekking artikel 9, lid 2 WVV1994 (rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs)

In 2012 was het aantal door rechters afgedane zaken ex artikel 9, lid 2 WVV1994: 2.625 en in 2013 was dit aantal 2.107. In 2013 laten de cijfers een terugloop zien ten opzichte van de voorgaande jaren. Echter in de afgelopen 6 jaren zijn er veel schommelingen te zien in afgedane zaken. Ook voor artikel 9, lid 2 WVV1994 geldt dat het Openbaar Ministerie bij Strafbeschikking zaken afdoet. Deze zijn ook opgenomen in Tabel 15 waarbij onderscheid is gemaakt tussen OM-strafbeschikking, transactie en septs.

In het aantal door het Openbaar Ministerie afgedane artikel 9, lid 2 WVV1994-zaken, is geen verandering merkbaar na invoering van het alcoholslotprogramma. Opvallend is het aantal geseponeerde zaken over de jaren heen (circa 400 per jaar). Deze geseponeerde zaken komen voort uit het feit dat de Hoge Raad hoge eisen stelt aan de bekendmaking van de ongeldigheidsverklaring van het rijbewijs door het CBR. Indien de verdachte toch besluit deel te nemen aan het verkeer dient het Openbaar Ministerie te kunnen bewijzen dat de verdachte daadwerkelijk op de hoogte was van de ongeldigheidsverklaring van het rijbewijs. In een flink aantal gevallen kan het Openbaar Ministerie de wetenschap daarover bij de verdachte niet bewijzen en zullen dergelijke zaken worden geseponneerd. Om deze reden is het aan te bevelen dat het CBR de beschikkingen in persoon laat betekenen. Dit houdt in dat het document alleen door de betreffende persoon in ontvangst genomen mag worden. Bij het aangetekend en per gewone post versturen, zoals dat momenteel gebeurt, kunnen ook de partners, ouders, of iemand anders de beschikking in ontvangst nemen. Dan is niet zeker dat de betrokkene zelf dat stuk ook ter hand heeft gehad en mitsdien daarover kennis kan dragen.

Ingevorderde en ingehouden rijbewijzen

In de navolgende tabellen zijn de aantallen ingevorderde en ingehouden rijbewijzen opgenomen voor en na de invoering van het alcoholslotprogramma. De politie vordert het rijbewijs in bij het constateren van alcoholgebruik. De officier van justitie beslist daarna of het rijbewijs wordt ingehouden. Het verschil tussen beide getallen betreft het aantal door het Openbaar Ministerie teruggegeven rijbewijzen (mede om deel te kunnen nemen aan het alcoholslotprogramma).

VOOR invoering ASP	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (tm nov '11)
ingevorderde rijbewijzen	5.300	3.972	4.297	5.908	6.163	4.499
ingehouden rijbewijzen	-	-	-	4.454	4.034	3.107
I-II = door OM teruggegeven rijbewijzen				1.454	2.129	1.392

Tabel 16: aantal ingevorderde en ingehouden rijbewijzen voor invoering van het alcoholslotprogramma

NA invoering ASP	dec '11 t/m nov '12	dec '12 t/m nov '13	dec '14 t/m jul '14	TOTAAL
I: ingevorderde rijbewijzen	8.822	12.652	11.813	33.287
II: ingehouden rijbewijzen	7.923	7.673	5.226	20.822
I-II = door OM teruggegeven rijbewijzen	899	4.979	6.587	12.465

Tabel 17: aantal ingevorderde en ingehouden rijbewijzen na invoering van het alcoholslotprogramma

Er is een duidelijke stijging in het aantal ingevorderde rijbewijzen in het eerste en tweede jaar na invoering van het alcoholslotprogramma. Ook is een duidelijke stijging te zien in het aantal door het Openbaar Ministerie teruggegeven rijbewijzen vanaf de tweede jaar na invoering van het alcoholslotprogramma. Deze aantallen tonen extra werklast voor het Openbaar Ministerie.

Bevorderende en belemmerende factoren bij uitvoering van het alcoholslotprogramma

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 betrokken instanties in interviews gevraagd wat de belangrijkste bevorderende en belemmerende factoren bij uitvoering van het alcoholslotprogramma zijn. Een totaaloverzicht van de bevorderende en belemmerende factoren bij uitvoering van het alcoholslotprogramma, welke zijn verzameld middels interviews, deze zijn opgenomen in Bijlage D.15 van het bijlagenrapport. Onderstaand volgen de belangrijkste bevorderende en belemmerende factoren ervaren door medewerkers van de betrokken instanties.

Bevorderende factoren:

- De samenwerking tussen de uitvoerende instanties verloopt goed. Voorbeelden hiervan: er is periodiek overleg tussen het CBR, de RDW, de producent en IenM. Ook de samenwerking tussen het CBR en de trainers van het motivatieprogramma wordt als plezierig ervaren. De samenwerking tussen de RDW, de producent en installateurs verloopt ook vlot;
- Het oprichten/opzetten van een 'dedicated team/unit' voor het bijhouden/afhandelen van dossiers van het alcoholslotprogramma binnen de verschillende organisaties;
- Goed contact met de deelnemer en een goede informatievoorziening over het alcoholslotprogramma richting de deelnemer;
- het motivatieprogramma is naar voren gehaald in de eerste drie maanden van het alcoholslotprogramma. Dit heeft de acceptatie van het slot bij de deelnemers verbeterd.

Belemmerende factoren:

- De wijze van gegevensuitwisseling tussen sommige uitvoerende instanties kan worden verbeterd. Voorbeelden hiervan: enkele uitvoeringsorganisaties werken nog met papieren dossiers en formulieren en er moeten zaken handmatig worden geregistreerd;
- Informatiefolders over het alcoholslotprogramma zijn niet voor iedereen makkelijk te begrijpen. Daarnaast speelt ook bij sommige deelnemers die de Nederlandse taal niet goed beheersen de taalbarrière een rol;
- Samenloop tussen het besluit tot oplegging dan wel deelname aan het alcoholslotprogramma met ongeldig verklaring van het rijbewijs en de strafrechtelijke inhouding van het rijbewijs, een door de rechter of officier opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid dan wel van rechtswege ongeldig verklaring van het rijbewijs op grond van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten. In deze gevallen mag op straffe van een misdrijf niet aan het verkeer worden deelgenomen met een rijbewijsplichtig motorrijtuig, niet zijnde een motorrijtuig van de categorie AM;
- Door een aantal partijen worden er vraagtekens gezet bij de betrouwbaarheid en validiteit van het slot, en bij de veiligheid van het blazen tijdens het rijden.

4.4 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?

Samenloop strafrechtelijke sancties

Het opleggen van het alcoholslotprogramma is een bestuursrechtelijke maatregel uit de vorderingsprocedure. Daarnaast geeft de WW1994 aan dat behalve deze bestuursrechtelijke maatregel ook nog een strafrechtelijke procedure volgt. Samenloop met de strafrechtelijke sancties vindt plaats in het begin van het proces. 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 Openbaar Ministerie.

Zolang de strafrechtelijke invordering of inhouding van het rijbewijs geldt, kan de bestuurder aan wie het alcoholslotprogramma is opgelegd niet starten met het alcoholslotprogramma. Deelnemers zijn zich bewust van dit feit en zijn daarom terughoudend om te starten met het alcoholslotprogramma. Dit leidt echter wel tot vertraging in deelname omdat op de uitspraak van de rechter gewacht moet worden. Deze situatie is een aantal keren geschetst door deelnemers die zijn geïnterviewd. Daarom worden raadvakamerklagschriften ingediend en verzoeken tot de officier van justitie gericht om teruggave van het rijbewijs.

Het kan echter ook voorkomen dat een deelnemer start aan het alcoholslotprogramma, op zitting komt en een ongeldigverklaring van het rijbewijs volgt. Door de ongeldigverklaring wordt het alcoholslotprogramma beëindigd en de deelnemer kan na de periode van invordering opnieuw beginnen aan het alcoholslotprogramma en moet alle kosten, met uitzondering van de kosten van het CBR in het kader van de oplegging van alcoholslotprogramma, opnieuw maken. Om deze samenloop met de strafrechtelijke sancties te voorkomen is het strafvorderingsbeleid per 1 januari 2014 naar onvoorwaardelijke rijontzegging van twee maanden voor first offenders verlaagd als de betrokkene kan aantonen dat hij/zij echt wil/gaat deelnemen. Deze twee maanden is gebaseerd op de termijn die volgens het CBR verstrijkt tussen moment van aanhouding en daadwerkelijke deelname. Op deze wijze kan de betrokkene deelnemen aan het alcoholslotprogramma zonder dat de rijontzegging in de weg zit of zorgt voor vertraging tot deelname aan alcoholslotprogramma.

Naast het Openbaar Ministerie houden ook veel rechters rekening met de samenloop. In de regel wordt de (on)voorwaardelijke rijontzegging niet door de rechter opgelegd en wordt het rijbewijs teruggegeven, als de betrokkene aantoont dat hij deelneemt aan het alcoholslotprogramma. Uitzonderingen hierop zijn de zaken waarbij sprake is van (meervoudige) recidive of ernstige verkeersongevallen.

Door de samenloop van het alcoholslotprogramma met strafrechtelijke sancties bestaat bij sommige geïnterviewden binnen het OM twijfel over de vraag in hoeverre het strafrecht naast het bestuursrecht toegevoegde waarde heeft, omdat de aanleiding hetzelfde verkeersmisdrijf van rijden onder invloed betreft. De standpunten van de geïnterviewde medewerkers van het Openbaar Ministerie verschillen hierin. Sommige geïnterviewden vinden dat het strafrecht naast het alcoholslotprogramma wel degelijk toegevoegde waarde heeft. Naast het programma wordt ook het rijbe-

wijs ingevorderd en ingehouden en dient daarmee een preventief en repressief doel. Voorts wordt een oproep om je vanwege je gedrag voor de rechter of de officier van justitie te verantwoorden doorgaans als ingrijpend ervaren.

Ook is er discussie over andere situaties. Bijvoorbeeld die gevallen waarbij onder invloed wordt gereden en een ongeval wordt veroorzaakt zouden ten alle tijden in het strafrecht moeten worden afgedaan.

Andere geïnterviewden vinden dat het strafrecht geen toegevoegde waarde heeft. Met uitzondering van wellicht van bovengenoemde situatie van verkeersongevallen onder invloed. Eén geïnterviewde heeft aangegeven dat het strafrecht anders dan het bestuursrecht ruimte biedt om met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte rekening te houden om zo de juiste beoordeling op maat te maken. Daar kan rekening worden gehouden met de dader en de persoonlijke omstandigheden. Alle geïnterviewden zijn eensgezind over feit dat het strafrecht zicht moet blijven houden op delicten van rijden onder invloed i.v.m. eventuele recidive vaststelling en het daarmee samenhangende strafvorderingsbeleid bij volgende zaken.

Samenloop recidiveregeling

Samenloop met de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten komt niet vaak voor, maar is wel een aantal keren voorgevallen en dit zijn ook lastige situaties: deelnemer is begonnen aan het alcoholslotprogramma, komt op zitting en er wordt rekening gehouden met deelname aan het alcoholslotprogramma (het rijbewijs wordt niet gehouden en er volgt geen ongeldigverklaring van het rijbewijs langer dan twee maanden, omdat hij/zij anders uit het alcoholslotprogramma wordt gezet). Later krijgt de deelnemer een brief toegestuurd dat de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten van toepassing is en dat het rijbewijs als gevolg van het onherroepelijk geworden vonnis van de rechter of de onherroepelijke strafbeschikking van het Openbaar Ministerie van rechtswege ongeldig wordt verklaard. De deelnemer kan hier niet tegen in beroep omdat dit een toepassing is van een wettelijke regeling. Deze situatie is lastig uit te leggen aan de deelnemer, omdat de deelnemer niet bekend is met het feit dat hij/zij een eerste punt in het kader van de recidiveregeling heeft. Er wordt immers na het behalen van het eerste punt geen waarschuwingsbrief verzonden.

Indien een dergelijke samenloop zich voordoet wordt het CBR daarvan op de hoogte gesteld waardoor een deelnemer aan het alcoholslotprogramma (na een aantal maanden deelname) alsnog uit het programma moet worden verwijderd.

Uit interviews met medewerkers van het Openbaar Ministerie volgt dat de geïnterviewden de samenloop van deelname aan het alcoholslotprogramma en de van rechtswege ongeldig verklaring van het rijbewijs op grond van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten ongelukkig vinden. Omdat hierdoor deelnemers aan het alcoholslotprogramma als gevolg van die ongeldig verklaring uit het programma worden verwijderd, terwijl doorgaans al aanmerkelijke kosten tot deelname aan dat programma zijn gemaakt. Ook wordt door de geïnterviewden aangegeven dat de wetgever hiermee twee volstrekt verschillende gevolgen aan rijden onder invloed verbindt. Immers kan men via het bestuursrecht mobiel blijven door het volgen van het programma en via het strafrecht wordt het onmogelijk gemaakt om aan het verkeer deel te nemen. Ook niet onder gecontroleerde omstandigheden zoals bij het alcoholslotprogramma. Bovendien beoogt de recidiveregeling evenals het alcoholslotprogramma het voorkomen van recidive.

Samenloop maatregelen m.b.t. kentekenbewijs of voertuig

De data en statistieken van de RDW laten zien dat vanaf december 2011 tot en met eind juli 2014 er 184 gevallen van deze samenloop zijn geweest. In Tabel 18 zijn de redenen van samenloop met betrekking tot het voertuig of kentekenbewijs weergegeven.

	Aantal
(gedeeltelijk) geschorst door RDW	140
voertuig voldoet niet aan technische eisen (WOK)	26
Export	9
voertuig gestolen	1
gesloopt door erkend bedrijf, KR 37.4	5
gesloopt door niet erkend bedrijf, KR 37.4	1
Totaal	184

Tabel 18: samenloop door maatregelen met betrekking tot voertuig of kentekenbewijs

In de meeste gevallen (140 van de 184) was het voertuig geschorst. Voor geschorste voertuigen en WOK status gaat het om het tijdelijk niet kunnen gebruiken van het voertuig. Export, gestolen en gesloopt zijn redenen voor overbouw van een slot, maar het zegt niets over de deelname aan alcoholslotprogramma. De RDW kan niet herleiden of deze gevallen hebben geleid tot een (tijdelijke) beëindiging van het alcoholslotprogramma. De RDW kan namelijk enkel gegevens herleiden op kenteken en niet op de deelnemer.

Gevolgen voor de strafvordering en strafoplegging

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

Het dossier van het CBR maakt geen onderdeel uit van het strafdossier. Indien stukken van het CBR over de ongeldigverklaring niet in het dossier zijn opgenomen, maar wel nodig zijn voor het strafrechtelijke bewijs, vraagt het Openbaar Ministerie aan het CBR of de politie om aanvullende gegevens of aanlevering van benodigde stukken. Als bij het Openbaar Ministerie van te voren bekend is dat de zaak waarschijnlijk niet tot veroordeling zal kunnen leiden (door ontbrekende gegevens/documenten), zal de zaak, tenzij wel aangevuld, niet aan de rechter worden voorgelegd omdat hierbij de verwachting is dat de verdachte zal worden vrijgesproken.

De bewijsproblemen en sepots/vrijspraken zijn niet een gevolg van de invoering van het alcoholslotprogramma. Sepots en vrijspraken vinden hun oorzaak in bewijsproblemen m.b.t. de wetenschap bij de verdachte over de ongeldigverklaring van diens rijbewijs, omdat door de bekendmakingsprocedure van het CBR geen zekerheid bestaat over de vraag of de verdachte hiervan daadwerkelijk op de hoogte was, alvorens hij door de politie daarna weer rijdend werd aangetroffen. Dit is een kwestie die zich al voordeed voor invoering van het alcoholslotprogramma.

Echter de omvang van de problematiek is door het alcoholslotprogramma fors verruimd, omdat bij elke beschikking van het CBR tot deelname aan het alcoholslotprogramma 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 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 strafopleggingsbeleid?

Zowel het Openbaar Ministerie als de rechter houden rekening met het feit dat er een alcoholslotprogramma is opgelegd, zowel bij het opleggen van een rijontzegging als bij het vaststellen van de hoogte van de boete. Dit volgt uit het vragenlijstonderzoek uitgezet onder rechters en raadsheren en uit de interviews met medewerkers van het Openbaar Ministerie (zie Tabel 19).

	Aantal	Perc.
Deelname aan het alcoholslotprogramma leidt tot strafvermindering in strafrechtelijke procedures: lagere boetes en/of voorwaardelijke in plaats van onvoorwaardelijke rijontzegging	56	71%
Deelname aan het alcoholslotprogramma leidt tot: de strafzaak wordt gevonnist met schuldigverklaring zonder oplegging van straf	2	3%
Deelname aan het alcoholslotprogramma leidt tot: de strafzaak wordt gevonnist door niet ontvankelijk verklaring van het Openbaar Ministerie in de strafvervolgning	1	1%
Deelname aan het alcoholslotprogramma heeft geen invloed op de afloop	1	1%
Dat wisselt sterk: soms heeft deelname aan het alcoholslotprogramma wel invloed en soms niet	10	13%
Geen ervaringen mee	9	11%
Totaal	79	100%

Tabel 19: invloed van het alcoholslotprogramma op afloop van de strafzaak

Ongeveer 70% van de geënquêteerden heeft aangegeven dat deelname aan het alcoholslotprogramma leidt tot strafvermindering in strafrechtelijke procedures (lagere boetes en/of voorwaardelijke in plaats van onvoorwaardelijke rijontzegging³⁸). Een voorwaarde hierbij is dat er wel bewijs van deelname overhandigd dient te worden tijdens de zitting. Ook bij klaagschriften die worden ingediend bij de raadkamer van de rechtbank tegen invordering/inhouding van het rijbewijs wordt om teruggave verzocht om te kunnen deelnemen aan het alcoholslotprogramma. Teruggave volgt wanneer aannemelijk wordt dat het CBR de maatregel heeft opgelegd. Uitzonderingen hierop zijn de zaken waarbij sprake is van (meervoudige) recidive of ernstige verkeersongevallen.

Argumenten die door rechters en raadsheren zijn genoemd voor strafvermindering bij het volgen van het alcoholslotprogramma (lagere boetes en/of voorwaardelijke in plaats van onvoorwaardelijke rijontzegging) zijn:

- Een geldboete heeft geen meerwaarde, omdat de verdachte al het alcoholslotprogramma moet betalen;
- 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 verre gaande consequenties;
- Teruggave van het rijbewijs zorgt voor een snellere start van het alcoholslotprogramma;
- Het alcoholslotprogramma wordt gezien als een zware ingreep;
- 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.

³⁸ 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 met een alcoholslot met een voorwaardelijke rijontzegging heeft de betrokkene een proeftijd van 2 jaar, welke gelijk staat aan de lengte van deelname aan het alcoholslotprogramma.

Bovendien is door de rechters en raadsheren meerdere malen opgemerkt dat het alcoholslotprogramma een goed instrument is, maar wel voor recidivisten of zware overtreeders.

Verweer op zitting

Indien een deelnemer het alcoholslotprogramma opgelegd heeft gekregen wordt er veel verweer gevoerd op zitting onder verwijzing naar het alcoholslotprogramma. Betrokkenen voeren het verweer dat ze het als een dubbele bestraffing ervaren en er wordt vaak beroep gedaan op de hoge kosten die het alcoholslotprogramma met zich meebrengt. Er wordt door advocaten regelmatig beroep gedaan op schending van het "Ne bis in idem" beginsel. Dit beginsel beoogt dat het niet de bedoeling is dat de verdachte twee keer voor hetzelfde feit wordt gestraft. Er zijn advocaten die zeggen dat het alcoholslotprogramma beschouwd moet worden als straf (hoge kosten bij deelname, de duur van het alcoholslotprogramma, de forse tijdsinvestering door deelnemers etc.). Naast het alcoholslotprogramma volgt met dezelfde aanleiding, namelijk rijden onder invloed ook een strafrechtelijke procedure (opleggen geldboete en/of OBM). Het Openbaar Ministerie neemt als standpunt in dat het "Ne bis in idem"-beginsel zich beperkt tot het strafrecht en bestuurlijke boeten en het alcoholslotprogramma valt onder het bestuursrecht als educatieve maatregel en is in die zin geen straf. Bovendien is het "ne bis in idem" geen algemeen rechtsbeginsel, het geldt immers alleen in het strafrecht en bij bestuurlijke boeten. Er zijn gevallen waarbij de rechter zegt dat het beginsel van "ne bis in idem" desondanks geschonden is en het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk is verklaard³⁹. In deze gevallen is het Openbaar Ministerie in hoger beroep gegaan.

Doorgeleiding van het rijbewijs naar het CBR

De doorgeleiding van het rijbewijs naar het CBR indien 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. Dit betekent geen fysieke teruggave van het rijbewijs en dat de betrokkene niet mag rijden, omdat hij immers op grond van de beschikking van het CBR te maken heeft met het feit dat alle categorieën op het rijbewijs ongeldig zijn verklaard tot het moment waarop aan hem een nieuw rijbewijs is afgegeven met code 103. Tijdens de zitting wordt dit ook gecommuniceerd.

³⁹ Uitspraak van het Gerechtshof in Den Haag heeft op 22 september 2014.

4.5 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 omdat een afname in het aantal ongevallen in de registratie niet per definitie betekent dat dit een effect is geweest van het alcoholslotprogramma. In de afgelopen jaren zijn namelijk ook andere maatregelen ingezet om de verkeersveiligheid te verbeteren. Daarmee is het op dit moment niet mogelijk om de effecten objectief te onderbouwen. Wel zijn indicatoren onderzocht aan de hand van enkele bronnen⁴⁰ die als voormeting beschouwd kunnen worden. Ook is geconstateerd dat laatste jaren een hoge onderregistratie is van het aantal ongevallen.

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 af te meten. De belangrijkste conclusies uit verschillende bronnen zijn opgenomen in Bijlage D.18 van het bijlagenrapport. 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. Daarnaast laat het onderzoek Rijden onder invloed in Nederland in 2002-2013 (Min IenM 08-2014) een daling zien van het aantal overtreeders. In 2011 was dit percentage 2,1 en in 2013 komt het percentage uit op 1,8 procent. Voor het eerst sinds er stelselmatig wordt gemeten komt het percentage hiermee onder de 2 procent. Sinds 2002 is een trendmatige daling te zien van het percentage overtreeders, van 4,1 procent naar 1,8 procent.

Effect van het alcoholslotprogramma op het gedrag van de deelnemers

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

Recidive

Recidive tijdens en na afloop van het alcoholslotprogramma (twee jaar) is op dit moment nog niet te bepalen. Vooruitlopend hierop heeft het WODC een 'nulmeting' gedaan van de recidive onder personen die vergelijkbaar zijn met de kandidaat-deelnemers aan het alcoholslotprogramma (Blom, 2012⁴¹). Op deze manier is een *base rate* vastgesteld: het normale recidiveniveau waartegen in een later stadium

⁴⁰ 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 verkeersveiligheidscampagnes 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*: 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.

⁴¹ 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.

de recidive van de feitelijke deelnemers kan worden afgezet. Zie ook bijlage D.19 onder vraag 19.2.

Positieve ademtesten

Uit de registratiedata van het CBR blijkt dat tot en met eind juli 2014 172 deelnemers uit het alcoholslotprogramma zijn gezet vanwege te veel onjuiste blaasresultaten. Dat kan zowel een te hoog geblazen promillage tijdens de starttest of tijdens de hertest zijn, of een gemiste/genegeerde hertest.

Ook het aantal positieve ademtesten bij hertesten (boven 0,2 promille) en het aantal gemiste/genegeerde hertesten ten opzichte van alle uitlezingen is uit de registratiedata van het CBR af te leiden. In onderstaande tabel is het percentage uitlezingen weergegeven gecategoriseerd naar het aantal maanden dat een betrokkene deelneemt aan het alcoholslotprogramma. Omdat in de eerste twee periodes het aantal deelnemers, dus het aantal uitlezingen, nog niet erg hoog was (vanwege de aanloopperiode van het alcoholslotprogramma), laten we die buiten beschouwing.

	jan '12 tm feb '12	mrt '12 tm mei '12	jun '12 tm aug '12	sep '12 tm nov '12	dec '12 tm feb '13	mrt '13 tm mei '13	jun '13 tm aug '13	sep '13 tm nov '13	dec '13 tm feb '14	mrt '14 tm mei '14	jun '14 tm jul '14	TOTAAL
0-3 maanden	0%	10%	6%	6%	9%	7%	9%	7%	7%	7%	19%	8%
3-6 maanden		0%	7%	4%	9%	6%	6%	4%	5%	5%	12%	6%
7-9 maanden			0%	5%	8%	6%	9%	4%	4%	5%	12%	6%
10-12 maanden				0%	7%	7%	10%	7%	4%	5%	17%	8%
13-15 maanden						5%	5%	7%	6%	5%	8%	6%
16-18 maanden							4%	5%	5%	5%	8%	6%
19-21 maanden							0%	7%	1%	4%	12%	5%
22-24 maanden									2%	3%	6%	4%
25-27 maanden										0%	20%	17%
28-30 maanden											0%	0%

Tabel 20: percentage uitlezingen met een positieve ademtest

Deze gegevens laten zien dat 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.

De registratiedata van het CBR is ook geanalyseerd op geweigerde, genegeerde of gemiste hertesten. Onderstaand zijn de resultaten hiervan weergegeven:

	jan '12 tm feb '12	mrt '12 tm mei '12	jun '12 tm aug '12	sep '12 tm nov '12	dec '12 tm feb '13	mrt '13 tm mei '13	jun '13 tm aug '13	sep '13 tm nov '13	dec '13 tm feb '14	mrt '14 tm mei '14	jun '14 tm jul '14	TOTAAL
0-3 maanden	50%	21%	17%	11%	16%	15%	13%	9%	7%	8%	9%	12%
3-6 maanden		0%	8%	9%	10%	6%	4%	3%	4%	4%	6%	5%
7-9 maanden			0%	5%	8%	8%	10%	7%	6%	4%	4%	6%
10-12 maanden				0%	3%	8%	5%	4%	4%	3%	5%	5%
13-15 maanden						4%	5%	5%	3%	4%	3%	4%
16-18 maanden							6%	5%	4%	3%	3%	4%
19-21 maanden							0%	7%	3%	3%	5%	4%
22-24 maanden									0%	1%	3%	2%
25-27 maanden										0%	4%	4%
28-30 maanden											67%	67%

Tabel 21: percentage uitlezingen met een genegeerde/geweigerde/gemiste herhaaltesten

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‰. Met betrekking tot het aantal geweigerde/genegeerde herhalingsverzoeken is te zien dat dit aantal terugloopt naarmate de deelnemer langer deelneemt aan het alcoholslotprogramma. Namelijk 12% door deelnemers tussen 0 en 3 maanden, 5% voor deelnemers tussen 3 en 6 maanden, etc.

Uitleesregime

Wanneer een deelnemer start met het alcoholslotprogramma wordt het zware uitleesregime gehanteerd. Dit betekent dat het slot om de 46 dagen moet worden uitlezen. Indien de deelnemer zich aan de 'spelregels'⁴² houdt, gebaseerd op de resultaten van de starttesten, kan de deelnemer in het lichte regime terecht komen: het uitlezen om de 92 dagen. Als bij de uitleesperiode van 92 dagen blijkt dat de deelnemer zich niet aan de spelregels houdt, wordt de uitleesperiode weer vastgesteld op 46 dagen. Het verloop van het regime is te zien in onderstaande tabel.

maanden in ASP	aantal uitlezingen	aantal licht	aantal zwaar
<1 maand	54	0	54
1 maand	4825	0	4825
2 maanden	3728	0	3728
3 maanden	988	0	988
4 maanden	4188	1	4187
5 maanden	2536	1	2535
6 maanden	615	6	609

⁴² 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 verlening, is geen blaaspoging geregistreerd hoger dan 0,2‰ (88 ug/l).

7 maanden	833	799	34
8 maanden	2106	2099	7
9 maanden	398	378	20
10 maanden	852	802	50
11 maanden	1735	1725	10
12 maanden	205	188	17
13 maanden	829	801	28
14 maanden	1168	1148	20
15 maanden	170	158	12
16 maanden	806	777	29
17 maanden	676	652	24
18 maanden	146	138	8
19 maanden	757	735	22
20 maanden	313	292	21
21 maanden	62	54	8
22 maanden	683	671	12
23 maanden	54	28	26
24 maanden	4	3	1
25 maanden	15	2	13
26 maanden	15	15	0
27 maanden	0	0	0
28 maanden	1	1	0
29 maanden	0	0	0
30 maanden	0	0	0

Tabel 22: aantallen in licht en zwaar regime t.o.v. het aantal maanden deelname aan het alcoholslotprogramma

Hieruit is af te leiden 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 nog een klein aantal deelnemers in het zware regime.

Bewustzijn

De vraag of het alcoholslotprogramma in zijn doel zal slagen (om bestuurders bewust te maken dat alcohol drinken en rijden niet samengaan) is voorgelegd aan de respondenten van het vragenlijstonderzoek. Ongeveer de helft van de respondenten is positief in hun inschatting van de effectiviteit van het alcoholslotprogramma. De helft (40 van de 81 respondenten) denkt dat het programma er (waarschijnlijk) in zal slagen om bestuurders bewust te maken dat alcohol drinken en rijden niet samengaan. De overige respondenten twijfelen over of denken dat het alcoholslotprogramma niet gaat slagen in haar doel. Wanneer het de respondent zelf betreft denkt 65% (52 van de 80 respondenten) dat men door deel te nemen aan het programma (waarschijnlijk) bewust wordt dat het drinken van alcohol en rijden niet samengaan.

Uit interviews met deelnemers is ook gebleken dat door het alcoholslot:

- het bewustzijn met betrekking tot het gebruik van alcohol is verhoogd;
- het overmatig nuttigen van alcohol niet meer mogelijk is;
- deelnemers geen risico willen nemen om verkeerd te blazen vanwege de consequenties die eraan verbonden zijn en dus helemaal niet meer drinken wanneer ze met de auto zijn;
- bewustwording met betrekking tot de restwaarde van de vorige dag is verhoogd.

Reacties uit de omgeving

Uit het vragenlijstonderzoek is gebleken dat de respondenten variëren in de mate waarin ze het lastig vinden om met mensen in de directe omgeving over (deelname aan) het alcoholslotprogramma te praten. 35% ervaart het niet als lastig (29 van de 82 respondenten) en 47% ervaart het als lastig om er over te praten (39 van de 82 respondenten). De overige respondenten maakt het niet uit.

De reacties die verkregen worden uit de omgeving zijn deels neutraal (40%, 33 van de 82 respondenten). 39% krijgt negatieve reacties (32 van de 82 respondenten), 9% krijgt een positieve reactie (8 van de 82 respondenten) en de overige 12% laat het onverschillig.

Ook uit de interviews is naar voren gekomen dat sommige deelnemers het lastig vinden over het alcoholslot te praten en dat het alcoholslot schaamte oproept. Het feit dat zij deelnemen aan het alcoholslotprogramma proberen zij dan ook zoveel mogelijk voor de buitenwereld verborgen te houden. Voor hen heeft het een stigmatiserend karakter en geeft het beeld af een alcoholist te zijn. Andere geïnterviewde deelnemers zijn daarentegen heel open. Zij geven toe dat ze een fout hebben begaan en dat dit de consequenties ervan zijn.

Verslavingsproblematiek

Interessant qua effect van het programma zijn ook eventuele signaleringen van verslavingsproblematiek. Het CBR kan aan de hand van de data deelnemers adviseren naar de verslavingszorg te gaan als blijkt dat er sprake is van veelvoudig foutieve tests nadat de eerste termijn van een half jaar is verstreken (op basis van data kan het CBR mensen attenderen op de mogelijkheid van het zoeken van hulp t.a.v. hun alcoholgebruik). Dit is echter nog niet voorgekomen.

Door de trainers van het motivatieprogramma wordt plenair tijdens de cursus aangekondigd dat de mogelijkheid bestaat voor een doorverwijzing naar verslavingszorg. Tijdens het motivatieprogramma wordt door de deelnemers ook een test ingevuld om te onderzoeken welk type drinker hij of zij is. Dit gebeurt uiteraard anoniem. Wel is een redelijk duidelijk beeld ontstaan bij de trainers dat in iedere cursus zeker één deelnemer aanwezig is bij wie sprake is van alcohol afhankelijkheid en dat er daarnaast twee of drie deelnemers zijn bij wie sprake is van alcoholmisbruik⁴³. Ook zijn er deelnemers die gestopt zijn met drinken of eerder weleens zijn opgenomen. Over de gehele linie is de inschatting dat er in elke groep wel iemand is die gestopt is met drinken. Het doorverwijzen is overigens geen taak van de trainer, maar het verschaffen van informatie over verslavingszorg wel.

⁴³ Bij alcoholafhankelijkheid is sprake van een diagnose van uit de DSM 4 (The Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders). Bij alcoholmisbruik wordt verwezen naar onverantwoord alcoholgebruik met nadelige gevolgen waarbij het niet zeker (geen diagnose gesteld) is of er sprake is van alcoholafhankelijkheid volgens de DSM 4.