



significant.

Evaluatie Recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten

Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Opdrachtgever: WODC
Barneveld, 22 juni 2015
Referentie: AW/bv/14.293
Versie: 1.0 Definitief
Auteurs: Matthijs Goedvolk, Michelle Doumen en Annemarijn Walberg

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Managementsamenvatting	5
Management Summary	11
1. Inleiding	16
1.1 Aanleiding voor en doelstelling van dit onderzoek	16
1.2 Onderzoeksvragen	17
1.3 Onderzoeksopzet	18
1.4 Onderzoeksactiviteiten	20
1.5 Leeswijzer	22
2. Achtergrond en context van de recidiveregeling	23
2.1 Bestuurs- en strafrechtelijke gevolgen van het rijden onder invloed	23
2.2 Wetsgeschiedenis van de recidiveregeling	27
2.3 Tussenconclusie	31
3. Reconstructie en plausibiliteit van de beleidstheorie	32
3.1 Onderdeel van een breder systeem	32
3.2 Werkzame mechanismen	32
3.3 Algemene preventie	33
3.4 Speciale preventie	35
3.5 Selectie	37
3.6 Correctie	39
3.7 Voorspelling van de werking van de recidiveregeling	40
3.8 Tussenconclusie	42
4. Uitvoeringspraktijk recidiveregeling	43
4.1 Uitvoeringspraktijk	43
4.2 Praktijkervaringen met de uitvoering van de recidiveregeling	47
4.3 Werkzaamheid van de recidiveregeling	51
4.4 De recidiveregeling in relatie tot andere regelingen	56
4.5 Tussenconclusies	60
5. Impactanalyse	62
5.1 Kwantitatieve inschatting gevolgen	62
5.2 Kwalitatieve beschrijving van de gevolgen	62
5.3 Tussenconclusie	64
6. Beschouwing en discussie	66
6.1 Beschouwing	66
6.2 Discussie	69

Bijlagen:

A.	Bestudeerde literatuur	71
B.	Geraadpleegde beleidsstukken	74
C.	Onderzoeksverantwoording	75
D.	Respondenten	77
E.	Welke bestuursrechtelijke maatregelen bij welk promillage	78
F.	Checklist voor terechte toekenning van 1^e en 2^e punt (CVOM)	79
G.	Brief van CVOM over inwerkingtreding van recidiveregeling	80
H.	Lijst met afkortingen	82

Voorwoord

Sinds 1 juni 2011 krijgen bestuurders die voor een tweede maal worden veroordeeld voor het rijden onder invloed van alcohol te maken met de recidiveregeling. Hun rijbewijs wordt van rechtswege ongeldig, zonder verdere tussenkomst van de rechter. In de periode van oktober 2014 tot en met mei 2015 heeft onderzoeksbureau Significant in samenwerking met MuConsult een evaluatie uitgevoerd van de recidiveregeling. Het onderzoek vond plaats in opdracht van het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Met veel genoegen hebben wij aan dit onderzoek gewerkt. Dit onderzoek was evenwel niet mogelijk geweest zonder de medewerking van een groot aantal betrokkenen.

De begeleidingscommissie was voor dit onderzoek van grote waarde. Wij danken de leden hartelijk voor hun deskundige bijdrage aan dit onderzoek en de plezierige samenwerking. De begeleidingscommissie bestond uit:

- i. De heer prof. mr. dr. H.J.B. Sackers (Radboud Universiteit - hoogleraar bestuurlijk sanctierecht, voorzitter van de begeleidingscommissie);
- ii. De heer drs. O.L. Hendriks (Ministerie van Veiligheid en Justitie - WODC, projectbegeleider);
- iii. De heer mr. dr. J.W. van der Hulst (Erasmus Universiteit Rotterdam - universitair docent straf(proces)recht);
- iv. Mevrouw M.J. Jongman (Ministerie Infrastructuur en Milieu - Directie Mobiliteit, coördinerend beleidsmedewerker);
- v. Mevrouw dr. M.C.B. Reurings (Ministerie van Financiën - senior beleidsadviseur);
- vi. De heer mr. A.J. Timmerman (Ministerie van Veiligheid en Justitie - Directie Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding, beleidsadviseur).

Tijdens het onderzoek hebben wij een groot aantal personen mogen interviewen. Professionals hebben tijd voor ons vrijgemaakt en door hun openhartige antwoorden veel inzicht gegeven in de achtergronden en de uitvoeringspraktijk van de recidiveregeling. Bestuurders met een of twee veroordelingen op hun naam waren bereid om ons te vertellen over hun ervaringen met de betrokken instanties en hun overwegingen bij het gebruik van alcohol in relatie tot autorijden. Alle respondenten willen wij hartelijk danken voor hun waardevolle bijdrage.

Tevens willen we de medewerkers van het OM, het CJIB, de RDW en het CBR bedanken voor de verkregen gegevens. Speciale dank gaat uit naar de medewerkers van het CVOM die tijd en moeite hebben gestoken in het uitvoeren van een belangrijk deel van de dossierstudie.

Tot slot hopen wij van harte dat de resultaten van het onderzoek aanknopingspunten bieden voor het beleid met betrekking tot de versterking van de positie van het slachtoffer.

Namens het onderzoeksteam,
Matthijs Goedvolk

Managementsamenvatting

Achtergrond en aanleiding

01 Rijden onder invloed van alcohol levert gevaar op voor de verkeersveiligheid. Jaarlijks zijn tientallen doden en honderden gewonden te betreuren die zijn te relateren aan verkeersdeelname onder invloed van alcohol (SWOV, 2011a). De overheid gaat het rijden onder invloed van alcohol op diverse manieren tegen, zowel in preventieve zin (zoals met de BOB-voorlichtingscampagne) als in repressieve zin (handhaving). Aan bestuurders die te veel hebben gedronken (vanaf 0,2 promille voor beginnende bestuurders en 0,5 promille voor de overige bestuurders) en worden aangehouden, worden een of meer maatregelen opgelegd. Deze kunnen zowel van strafrechtelijke als van bestuursrechtelijke aard zijn.

02 Naast de strafrechtelijke sancties (zoals de ontzegging van de bevoegdheid om een motorrijtuig te besturen, geldboete, taakstraf of gevangenisstraf) en bestuursrechtelijke maatregelen (de educatieve maatregel alcohol en verkeer, het alcoholslotprogramma en het onderzoek naar de rijgeschiktheid) kan de bestuurder sinds 1 juni 2011 te maken krijgen met de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten (hierna: recidiveregeling). De regeling houdt kortweg in dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt indien de betrokkene binnen vijf jaar tweemaal onherroepelijk wordt veroordeeld voor het rijden onder invloed, waarbij de tweede maal een alcoholgehalte van boven de 1,3 promille is gemeten.

03 Het ministerie van Veiligheid en Justitie (directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding) en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie Wegen en Verkeersveiligheid) hebben enkele jaren na invoering van de maatregel behoefte aan een evaluatie van de recidiveregeling. Significant heeft deze evaluatie, samen met MuConsult, uitgevoerd in de periode van oktober 2014 tot en met mei 2015.

Doelstellingen en onderzoeksvragen

04 De doelstelling van het onderhavige onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de recidiveregeling op de door de wetgever beoogde wijze bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen van deze regeling en welke knelpunten zich eventueel in de praktijk voordoen.

05 De vragen die in de evaluatie beantwoord worden, zijn:

- i. Wat is de beoogde werking van de recidiveregeling en hoe wordt verondersteld dat de doelen bereikt worden?
- ii. Hoe ziet de uitvoeringspraktijk van de recidiveregeling eruit?
- iii. Draagt de recidiveregeling op de door de wetgever beoogde wijze bij aan de realisering van de doelstellingen van deze regeling? Wat is er te zeggen over de doelbereiking?
- iv. Hoe verhoudt de recidiveregeling zich tot de andere bestuurs- en strafrechtelijke alcoholmaatregelen?
- v. Wat zijn de gevolgen van een aanpassing van de recidiveregeling waarbij de limiet van een tweede alcoholovertreding wordt verlaagd van 1,3 naar 0,8 promille?

Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hanteren we verschillende manieren van evalueren. We hebben in dit onderzoek een theoriegestuurde evaluatie gecombineerd met een procesevaluatie en een impactanalyse. Dit onderzoeksrapport is het resultaat van een synthese van alle onderzoeksbevindingen.

- 06 Ten behoeve van de beleidsreconstructie en toets op plausibiliteit hebben we de volgende onderzoeksmethoden/activiteiten ingezet:
- a. Documentenstudie van beleidsstukken om een eerste versie van de beleidstheorie op te stellen, waarin doelen en veronderstelde werkzame mechanismen expliciet worden gemaakt;
 - b. Interviews met beleidsmakers om de beleidstheorie aan te scherpen;
 - c. Literatuurstudie. We hebben (wetenschappelijke) literatuur geraadpleegd om de 'politieke beleidstheorie' aan te kunnen vullen en om vast te kunnen stellen in hoeverre het aannemelijk is dat de recidiveregeling ook werkelijk de beoogde effecten zal opleveren (de toets op de plausibiliteit);
 - d. Groepsbijeenkomst. Wij hebben een bijeenkomst gehouden met experts vanuit de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) om de beleidsreconstructie en de plausibiliteitstoets inhoudelijk te toetsen en aan te vullen.
- 07 Ten behoeve van de proces- en theoriegestuurde evaluatie hebben we het volgende gedaan:
- a. We hebben 15 interviews gehouden met in totaal 21 professionals (van politie, CVOM, CBR, RDW, ZM, advocatuur en Trafieq (die voor het CBR de EMA/LEMA-trainingen verzorgt). Deze interviews hadden tot doel om te achterhalen op welke wijze de recidiveregeling wordt uitgevoerd en in hoeverre de veronderstelde werkzame mechanismen feitelijk worden geactiveerd. Ook hebben we deze interviews benut om zicht te krijgen op de samenloop van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen met de recidiveregeling;
 - b. (Telefonische) interviews met 9 bestuurders van motorrijtuigen: 3 bestuurders met één veroordeling op hun naam en zodoende 'op scherp' staan voor de recidiveregeling en 6 bestuurders die vanwege de recidiveregeling hun rijbewijs van rechtswege zijn kwijtgeraakt. Deze interviews hadden tot doel om vast te stellen hoe bestuurders het proces - van aanhouding tot aan de gevolgen van de recidiveregeling - hebben ervaren, en in hoeverre de recidiveregeling invloed heeft op hun gedrag;
 - c. Kwantitatieve gegevensverzameling en -analyse. We hebben registratiegegevens van het OM en het CJIB gekregen met betrekking tot alle zaken waarin rijden onder invloed aan de orde was. Deze gegevens hebben we bewerkt en geanalyseerd. Daarnaast maken we gebruik van enkele jaarverslagen voor het totaal aantal opgelegde bestuurlijke maatregelen;
 - d. Dossierstudie. Op basis van de gegevens van het OM hebben we een inschatting gemaakt van het aantal zaken dat in aanmerking komt voor de recidiveregeling. We hebben op basis van gegevens van het CBR en RDW een dossierstudie uitgevoerd in hoeverre de inschatting ook overeenkomt met de werkelijke toepassing en registratie.
- 08 Ten behoeve van de impactanalyse hebben we het volgende gedaan:
- a. Enkele interviews gehouden met experts over de gevolgen van het uitbreiden van de recidiveregeling. Deze gevolgen zijn alleen in kwalitatieve zin besproken.

- b. Een kwantitatieve analyse om de potentiële omvang van de doelgroep bij een lager promillage te berekenen.

Bevindingen en conclusies

Recidiveregeling ontstaan vanuit puntenstelsel

09 De recidiveregeling is ontstaan vanuit het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen'; een wet die voorzag in een puntenstelsel voor diverse verkeersovertredingen waaronder rijden onder invloed. Al vanaf 1991 is in de kamer behoefte aan een dergelijk systeem. Een amendement gedurende de kamerbehandeling heeft echter geleid tot een forse aanpassing aan de wet; in plaats van een breder puntenstelsel werd het een recidiveregeling die zich specifiek richt op het rijden onder invloed met de gedachte: 'twee maal geel is rood'.

Het proces loopt op hoofdlijn zoals bedoeld, wel zijn er nog verbeteringen mogelijk

10 Bij de invoering van de recidiveregeling is een werkproces vastgesteld waarbij het OM, de RDW en het CBR de grootste rollen vervullen. Het OM houdt bij of iemand een puntwaardig delict pleegt en zorgt dat bij een onherroepelijke veroordeling voor een tweede delict waarbij sprake is van een promillage van boven de 1,3, het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt. Het OM verwerkt de ongeldigverklaring in het rijbewijsregister en stuurt een brief naar de betrokkene om melding te maken van de ongeldigverklaring. De RDW is verantwoordelijk voor het beheer van het rijbewijsregister. De dienst geeft wekelijks eventuele wijzigingen door aan het CBR. Het CBR registreert deze status zodat de betreffende bestuurder bij een eventuele nieuwe aanvraag van een rijbewijs zowel zijn rijgeschiktheid als rijvaardigheid moet aantonen. Er zijn veel partijen uit verschillende rechtsgebieden betrokken in een complex systeem dat is ingericht op het verkrijgen en ongeldig verklaren van het rijbewijs. Hierdoor is de implementatie en uitvoering complex. Naast de recidiveregeling krijgt de bestuurder over het algemeen ook nog te maken met een strafrechtelijke sanctie (bijvoorbeeld een boete of een OBM) en een bestuurlijke maatregel van het CBR.

11 Het proces wordt grotendeels uitgevoerd zoals beoogd, maar de uitvoering loopt bij een deel van de doelgroep niet goed:

- a. Het belangrijkste knelpunt is dat niet van elke bestuurder die in aanmerking komt voor de recidiveregeling het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt. Bij tussen de 200 en 350 zaken wordt de recidiveregeling niet toegepast, meestal wordt het eerste of tweede punt niet goed geregistreerd door het OM;
- b. Niet alle personen die onder de recidiveregeling vallen, zijn bij het CBR bekend. Hierdoor heeft het CBR niet alle relevante informatie over het delict; die informatie is vaak wenselijk bij het beoordelen van een eventuele aanvraag van een rijbewijs;
- c. De recidiveregeling komt nauwelijks aan de orde tijdens het strafrechtelijke traject. Er wordt geen waarschuwingsbrief verstuurd na het plegen van het eerste feit en de regeling wordt ter zitting niet of nauwelijks genoemd;

- d. De melding dat de recidiveregeling van toepassing is, komt voor de bestuurders soms later dan gewenst;
- e. Niet elke bestuurder die onder de recidiveregeling valt, levert het rijbewijs in. Onduidelijk is of dit bewust of onbewust gebeurt. Wel is duidelijk dat het rijbewijs, zonder controle in het rijbewijsregister, op het eerste gezicht voor de politie een geldig document lijkt. Aangezien de politie bij een staandehouding niet altijd de status van het rijbewijs in het rijbewijsregister controleert, is er een risico dat mensen zonder consequenties kunnen blijven doorrijden;
- f. Tot slot leidt de samenloop met andere strafrechtelijke sancties en bestuursrechtelijke maatregelen soms tot problemen. Dat komt verder aan de orde in de volgende paragraaf.

De effectiviteit van de recidiveregeling lijkt beperkt

- 12 In de wetenschappelijke literatuur zijn drie werkzame mechanismen van een puntenstelsel te onderkennen:
- a. Preventie: dit gaat uit van de afschrikkende werking die de sanctie heeft voor iedere bestuurder die de sanctie kent (en daarvoor gevoelig is). Speciale preventie is een bijzondere vorm daarvan en gaat uit van de afschrikkende werking van een sanctie die kan worden opgelegd in het geval van recidive;
 - b. Selectie: dit vindt plaats doordat bestuurders (tijdelijk) uit het verkeer worden geweerd;
 - c. Correctie: bij 'correctie' gaat het om het bewerkstelligen van gedragsveranderingen door middel van directe interactie met de bestuurder waarbij de nadruk ligt op het bijbrengen van vaardigheden en inzicht.
- 13 Door beleidsmakers werden effecten van de recidiveregeling verwacht via speciale preventie en selectie. Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat:
- a. Er bij de huidige wijze van uitvoering geen sprake is van een algemeen preventieve werking. De regeling is daarvoor te onbekend en valt weg binnen alle andere mogelijke straffen en maatregelen die kunnen worden opgelegd;
 - b. Er bij de huidige wijze van uitvoering nauwelijks sprake is van een speciale preventieve werking omdat bestuurders in de regel niet weten dat ze op scherp staan; er wordt geen waarschuwingsbrief gestuurd bij een eerste punt en ook tijdens het strafproces komt de regeling vaak niet aan de orde. Daarnaast blijkt dat strafdreiging, ook voor mensen die op scherp staan, meestal niet doorslaggevend is op het moment dat iemand heeft gedronken en voor de keuze van wel/niet rijden staat;
 - c. Er bij de huidige wijze van uitvoering wel sprake is van een selectie-effect voor de ruim 650 bestuurders waar op dit moment nog sprake is van een ongeldigheid van rechtswege door de recidiveregeling. Een deel van deze groep zal inderdaad niet meer rijden, ofwel voorzichtiger of zonder alcohol rijden. Een deel van de groep blijft rijden. Zo is de RDW slechts in het bezit van ongeveer de helft van de rijbewijzen van de bestuurders die onder regeling vallen en wordt bij staandehouding lang niet altijd gecontroleerd of het rijbewijs geldig is;
 - d. Er bij de huidige wijze van uitvoering geen sprake is van een correctie-effect, omdat betrokken instellingen hieraan geen aandacht besteden op de manier die nodig zou zijn voor gedragsverandering.
- 14 De recidiveregeling moet worden gezien als een onderdeel van het straf- en bestuursrechtelijke systeem voor het voorkomen van rijden onder invloed. Als onderdeel van dat systeem lijkt het een van de minder

effectieve maatregelen van het systeem. Het ASP, dat op dit moment niet mag worden opgelegd, lijkt een effectiever middel.

15 Als onderdeel van het systeem kent de recidiveregeling bovendien een samenloop met het straf- en bestuursrecht. Deze samenloop zit ingebakken in het systeem, waardoor zelfs bij een optimale uitvoering sprake kan zijn van samenloop. De samenloop betekent dat bestuurders, bij een optimale werking van het systeem, drie keer worden gestraft voor één delict, veelal op verschillende momenten. Doordat het systeem niet altijd optimaal werkt, is dat overigens niet altijd het geval en kan het ook bij een dubbele (of zelfs enkele) bestraffing blijven. Drie straffen voor één delict is een ongewenst neveneffect aangezien dit de acceptatie van de straf(fen) minder maakt, waardoor bestuurders mogelijk eerder geneigd zijn weer te gaan rijden (al dan niet onder invloed).

16 De samenloop maakt soms dat de recidiveregeling slechts beperkt effectief is. Bij het ASP is sprake van een dubbel signaal: niet rijden (recidiveregeling) of onder begeleiding rijden (ASP). Er is niet alleen sprake van tegengestelde signalen, de recidiveregeling heeft in enkele gevallen tot gevolg gehad dat ASP's moesten worden gestopt. Daarnaast vertoont de recidiveregeling soms ook samenloop met het onderzoek van het CBR. In beide gevallen wordt de rijgeschiktheid op een soortgelijke wijze onderzocht. De recidiveregeling voegt aan het rijgeschiktheidsonderzoek toe dat de bestuurder een rijvaardigheidsonderzoek moet ondergaan. Dat is na het onderzoek van het CBR niet nodig. De vraag is of het toevoegen van het rijvaardigheids-onderzoek, naast het opwerpen van een drempel om het rijbewijs te behalen, meerwaarde heeft.

17 Al met al lijken de effecten van recidiveregeling op verkeersveiligheid op dit moment klein te zijn. Er is sprake van een regeling die op punten kan en moet worden verbeterd. De regeling heeft nu een beperkte effectiviteit en lijkt in enkele gevallen zelfs contraproductief te werken. Zelfs als de recidiveregeling optimaal wordt uitgevoerd, is het de vraag of de regeling veel meerwaarde heeft ten opzichte van de andere straffen en maatregelen. Op basis van dit onderzoek blijkt de recidiveregeling wel (gedeeltelijk) effectief voor een kleine groep recidivisten (met een tweede delict waar sprake is van een hoog promillage) die anders mogelijk al weer had kunnen beschikken over het rijbewijs. Deze groep wordt door de recidiveregeling (tijdelijk) uit het verkeer geweerd.

Het verlagen van de grenswaarde lijkt beperkte toegevoegde waarde te hebben

18 Een kwalitatieve verkenning van de gevolgen van het verlagen van de grens waarbij de recidiveregeling van toepassing wordt bij het tweede delict, levert een dubbel beeld op. Enerzijds zal het uitbreiden van de regeling voor een verhoging van het potentieel zorgen van 700 recidivisten; nog meer recidivisten zullen dus, al dan niet tijdelijk, niet over hun rijbewijs mogen beschikken.

19 Anderzijds lijkt de effectiviteit van de regeling bij de huidige wijze van uitvoering beperkt en zorgt het verlagen van de grenswaarde tot een verdere uitbreiding van de samenloop. Als het ASP in het bestuursrecht blijft, zal het met name een samenloop met de EMA en het ASP betreffen; in beide gevallen is er sprake van tegengestelde signalen en mogelijk zelfs van een beperking van de effectiviteit van de regelingen. Als het ASP naar het strafrecht gaat, ontstaat de onwenselijke situatie dat rechters in geval van recidive waarschijnlijk geen ASP zullen opleggen omdat, als hun (tweede) vonnis onherroepelijk wordt, ook de recidiveregeling van

rechtswege van toepassing is. Daarnaast zal in het bestuursrecht nog vaker overlap zijn met het onderzoek. De meerwaarde van de recidiveregeling is dan alleen dat ook de rijvaardigheid moet worden getoetst.

Management Summary

Background and Motivation

20 Drunk driving is a threat to road safety. Every year, there are dozens of fatalities and hundreds of injuries that can be linked to driving under the influence of alcohol (SWOV Institute for Road Safety Research, 2011a). The government is aiming to curb drunk driving in various ways, using both preventive approaches (such as the BOB designated driver information campaign) and repressive approaches (enforcement). Drivers who have drunk too much alcohol (more than 0.2 grams of alcohol per litre of blood for new drivers, or 0.5 grams for all other drivers) and are arrested are subjected to one or more measures. These can be criminal-law measures or administrative-law measures.

21 As of 1 June 2011, drivers may also be subject to the reoffending scheme for serious traffic offences (hereafter referred to as the reoffending scheme) in addition to the criminal law sanctions (such as disqualification from driving a motor vehicle, a fine, a community punishment order or a prison sentence) and the administrative measures (the alcohol and traffic education measure, the alcohol ignition interlock programme and the fitness to drive examination). In brief, the reoffending scheme involves the driving licence becoming legally invalidated if the holder is convicted without appeal for drunk driving twice within five years, with a blood alcohol content of more than 1.3 grams per litre being measured the second time.

22 Now that several years have passed since the introduction of the measure, the Ministry of Security and Justice (Administration of Justice and Crime Control Department) and the Ministry of Infrastructure and the Environment (Directorate for Roads and Traffic Safety) have a need for an evaluation of the reoffending scheme. Significant carried out this evaluation together with MuConsult, in the period from October 2014 to May 2015.

Objectives and research questions

23 The objective of this study is to obtain insights into the extent to which the reoffending scheme helps achieve the goals of this scheme in the manner intended by the legislative authority and to obtain information on any problems that arise in practice.

24 The questions to be answered in the evaluation are:

- i. How is the reoffending scheme supposed to function and how is it assumed that the goals will be achieved?
- ii. What does the implementation of the reoffending scheme look like in practice?
- iii. Does the reoffending scheme help achieve the goals of this scheme in the manner intended by the legislative authority? What can be said about the achievement of the goals?
- iv. How does the reoffending scheme relate to the other criminal-law and administrative-law measures?
- v. What effect would an amendment to the reoffending scheme have in which the limit for the second drunk driving offence is reduced from 1.3 to 0.8 grams per litre?

Research Approach

We have adopted a variety of evaluation methods to answer the research questions. In this study, we use a theory-driven evaluation in combination with a process evaluation and an impact analysis. This research report synthesises all the research findings.

25 We used the following research methods and activities for the policy reconstruction and plausibility assessment:

- a. A document study using policy documents, aimed at drawing up an initial version of the policy theory in which the goals and assumed effective mechanisms are made explicit;
- b. Interviews with policy-makers aimed at refining the policy theory;
- c. Literature study. We consulted (scientific) literature with the aim of supplementing the 'political policy theory' and determining how likely it is that the reoffending scheme would indeed deliver the intended results in practice (the plausibility assessment);
- d. A group meeting. We held a group meeting with experts from the SWOV Institute for Road Safety Research with the aim of testing and supplementing the policy reconstruction and plausibility assessment.

26 We carried out the following activities for the process evaluation and theory-driven evaluation:

- a. We held 15 interviews with a total of 21 professionals (from the police, CVOM [public prosecution central processing unit], CBR [central office for motor vehicle driver testing], RDW [Dutch road transport directorate], the judiciary and Trafieq [the organisation that provides the EMA/LEMA alcohol and traffic training courses for CBR]). The aim of these interviews was to find out how the reoffending scheme is implemented and the extent to which the assumed effective mechanisms are activated in practice. We also used these interviews to obtain information on the overlap of criminal-law and administrative-law measures with the reoffending scheme;
- b. Phone interviews with nine motor vehicle drivers: three drivers who have one conviction and are therefore 'in line' for the reoffending scheme, and six drivers who have lost their driving licence through the reoffending scheme. The aim of these interviews was to determine how drivers experienced the process - from the arrest to the consequences of the reoffending scheme - and the extent to which the reoffending scheme had changed their behaviour;
- c. Quantitative data collection and analysis. The Public Prosecution Service and the CJIB (central judicial collection agency) supplied data on all cases involving drunk driving. We processed and analysed this data. We also used several annual reports as a source for the total number of administrative measures imposed;
- d. Dossier study. Based on the Public Prosecution Service data, we made an estimate of the number of cases that qualified for the reoffending scheme. Using data from the CBR and RDW, we carried out a dossier study to determine the extent to which the estimate agrees with the actual application and recorded information.

- 27 We carried out the following activities for the impact analysis:
- a. We held several interviews with experts about the consequences of an extension of the reoffending scheme. These consequences were only discussed in qualitative terms;
 - b. A quantitative analysis to estimate the potential size of the target group if a lower limit were to be applied.

Findings and Conclusions

Origins of reoffending scheme lie in the points system

28 The reoffending scheme has its origins in the bill 'Changes to the 1994 Road Traffic Act in connection with the introduction of a points system for driving licences', legislation that provided for a points system for various traffic offences, including drunk driving. Parliament had seen a need for such a system ever since 1991. However, an amendment introduced while the bill was being debated in Parliament led to a fundamental change in the nature of the bill: rather than a broad-based points system, it became a reoffending scheme directed specifically at drunk driving and based on the notion that 'two yellow cards make a red'.

The process broadly functions as intended although there are areas for improvement

29 When the reoffending scheme was introduced, a working process was established in which the Public Prosecution Service, RDW and CBR have the biggest roles. The Public Prosecution Service keeps track of whether a driver has committed an offence that qualifies for a point and makes sure that the driving licence is declared invalid if there is a conviction without appeal for a second offence involving a blood alcohol concentration of more than 1.3 grams. The Public Prosecution Service processes the invalidity in the driving licence records and sends a letter to the person in question informing them that their driving licence has been declared invalid. RDW is responsible for managing the driving licence records. RDW passes on any changes to CBR on a weekly basis. CBR records this status so that in the event of a new application for a driving licence, the driver will be required to demonstrate both their fitness to drive and their driving skills. Multiple parties in different areas of law are involved in a complex system that has been set up to obtain the driving licence and declare it invalid. The implementation and execution are complex as a result. In addition to the reoffending scheme, the driver generally also faces a criminal law sanction (for example a fine or disqualification from driving) and an administrative measure imposed by CBR.

- 30 The execution of the process is largely as intended, but there are shortcomings in the implementation for some of the target drivers:
- a. The main problem is that not all drivers who are eligible for the reoffending scheme have their driving licence declared legally invalid. The reoffending scheme was not applied in 200 to 350 cases, mainly because the first or second point was not recorded properly by the Public Prosecution Service;
 - b. CBR is not informed of everyone to whom the reoffending scheme applies. As a result, CBR does not have all the relevant information about the offence, whereas this information is often desirable when assessing any application for a new driving licence;
 - c. The reoffending scheme is barely mentioned during the criminal justice process. No warning letters are sent after the first offence, and the scheme is not referred to, or only in passing, in the trial;

- d. The message that the reoffending scheme applies is sometimes conveyed later than the drivers would wish;
- e. Some drivers to whom the reoffending scheme applies do not hand in their driving licence. It is not clear whether this is deliberate or not. What *is* clear is that the driving licence looks like a valid document at first glance to the police if they do not check the driving licence records. Given that the police do not always check the status in the driving licence records when they stop someone, there is a risk of people being able to continue driving around without consequences;
- f. Finally, the overlap with other criminal-law sanctions and administrative measures can also cause problems. This issue is discussed in more detail in the next section.

The effectiveness of the reoffending scheme seems to be limited

- 31 The academic literature distinguishes between three effective mechanisms in the points system:
 - a. Prevention. This is due to the deterrent effect that the sanction has on all drivers who are aware of the sanction (and receptive to it). Special prevention is a specific form of prevention and results from the deterrent effect of a sanction that may be imposed in the event of a repeat offence.
 - b. Selection. This occurs when drivers are temporarily barred from using the roads.
 - c. Correction. This involves changing the drivers' behaviour through direct interaction with them, with an emphasis is on teaching skills and insight.

- 32 Policy-makers expected the reoffending scheme to have an effect through the special prevention and selection mechanisms. Based on this study, the following conclusions can be drawn:
 - a. Given the current way of working, there is no general preventive effect. The scheme is not known widely enough for that and is obscured by all the other possible sanctions and measures that could be imposed;
 - b. Given the current way of working, there is almost no special preventive effect, as drivers usually do not realise that they are in line for the scheme: they are not sent a warning letter with their first point, while the scheme is often not mentioned during the criminal proceedings either. Furthermore, it seems that the threat of this punishment is not a deciding factor even for people who are in line for the scheme when it comes to the point when they are drunk and face the decision of driving or not;
 - c. Given the current way of working, there is a selection effect for the more than 650 drivers whose driving licences are currently legally invalid under the reoffending scheme. Some of these drivers will indeed stop driving, or else drive more carefully and avoid drunk driving. Some of them will continue to drive as before. The Dutch road transport directorate, for example, has only about half the licences of the drivers covered by the scheme while checks of whether the licence is valid are carried out in by no means all cases when a driver is stopped by the police
 - d. Given the current way of working, there is no correction effect, as the organisations involved do not pay attention to this aspect in the manner that would be required to bring about a change in behaviour.

- 33 The reoffending scheme should be seen as one part of the criminal law and administrative law system set up to prevent drunk driving. Considered as part of that system, it would seem to be one of the less effective measures in that system. The alcohol ignition interlock programme (which may currently no longer be imposed) seems to be a more effective measure.

Moreover, as part of the system, the reoffending scheme is concurrent with criminal law and administrative law measures. This overlap is inherent in the system, which means that overlap can occur even when implementation is optimal. This overlap means that when the system works perfectly, drivers can receive three punishments for a single offence, often at different points in time. Incidentally, this does not always happen as the system does not always work perfectly and drivers may only get two punishments (or even one). Three punishments for a single offence is an undesirable side-effect as this reduces the acceptance of the punishments, making drivers possibly more likely to start driving again (whether or not under the influence of alcohol).

34 The overlap means that the reoffending scheme sometimes has only a limited effect. In the case of the alcohol ignition interlock programme there are two messages: not driving (the reoffending scheme) or driving under supervision (the alcohol ignition interlock programme). Not only are these conflicting messages, in some cases the reoffending scheme has meant that the alcohol ignition interlock programme had to be stopped. In addition, there is sometimes also concurrence between the reoffending scheme and the CBR examination. In both cases, the fitness to drive is investigated in a similar fashion. What is added to the fitness to drive examination by the reoffending scheme is a requirement for a driving skills examination. That is not necessary after the CBR's examination. The question is whether the addition of the driving skills examination has any added value other than creating a barrier to getting a new driving licence.

35 All in all, the reoffending scheme seems at present to have little impact on road safety. This is a scheme that can and should be improved in certain respects. The scheme currently has a limited effect and even seems to be counterproductive in some cases. Even when the reoffending scheme works perfectly, it is debatable whether the scheme has any added value over and above the other sanctions and measures. Based on this study, the reoffending scheme seems to have some effect for a small group of repeat offenders (with a second offence with a high concentration of alcohol) who might otherwise have been able to get their driving licence back. These drivers are (temporarily) barred from using the roads.

A reduction of the limit seems to have limited added value

36 A quantitative exploration of the consequences of a reduction in the limit above which the reoffending scheme applies for a second offence gives an ambivalent result. On the one hand, the extension of the scheme would lead to 700 more potential repeat offenders - i.e. even more repeat offenders who are temporarily or permanently not allowed a driving licence.

37 On the other hand, the effect of the scheme seems to be limited given the current way of working while a reduction in the limit would lead to even more concurrence. If the alcohol ignition interlock programme remains part of administrative law, this will mainly mean concurrence with the alcohol and traffic training courses and the alcohol ignition interlock programme; in both cases, this means conflicting messages and possibly even a restriction of the effectiveness of the measures. If the alcohol ignition interlock programme is transferred to criminal law, this will create an undesirable situation as judges will probably not impose an alcohol ignition interlock programme in the case of a repeat offence as the reoffending scheme becomes applicable by law if this second sentence becomes irrevocable. Furthermore, overlap with the examination will be even more common in administrative law. The only added value from the reoffending scheme in that case is that driving skills also have to be tested.

1. Inleiding

38 Rijden onder invloed van alcohol levert gevaar op voor de verkeersveiligheid. Jaarlijks zijn tientallen doden en honderden gewonden te betreuren die zijn te relateren aan verkeersdeelname onder invloed van alcohol (SWOV, 2011a). De overheid gaat het rijden onder invloed van alcohol op diverse manieren tegen, zowel in preventieve zin (zoals met de BOB-voorlichtingscampagne) als in repressieve zin (handhaving). Aan bestuurders¹ die te veel hebben gedronken (vanaf 0,2 promille voor beginnende bestuurders en 0,5 promille voor de overige bestuurders) en worden aangehouden, worden een of meerdere maatregelen opgelegd. Deze kunnen zowel van strafrechtelijke als van bestuursrechtelijke aard zijn.

39 De maatregelen van strafrechtelijke aard hebben een punitief karakter. Het betreft onder andere een boete, taakstraf, gevangenisstraf, een ontzegging van de rijbevoegdheid (OBM) of het invorderen en inhouden van het rijbewijs. De bestuursrechtelijke maatregelen hebben veelal een reparatoir karakter en worden opgelegd door het CBR. Het betreft de educatieve maatregel alcohol en verkeer (EMA) (of de lichte variant daarvan; LEMA), alcoholslotprogramma² (hierna: ASP) en een medisch-psychiatrisch onderzoek naar de rijgeschiktheid³.

40 Naast de strafrechtelijke sancties en bestuursrechtelijke maatregelen kan de bestuurder sinds 1 juni 2011 te maken krijgen met de recidiveregeling de invoering van een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten (hierna: recidiveregeling). Deze houdt in dat bestuurders met een rijbewijs die in Nederland woonachtig zijn⁴ en die in een periode van vijf jaren een tweede maal worden veroordeeld, dan wel een strafbeschikking krijgen opgelegd, voor het rijden onder invloed van alcohol hun rijbewijs van rechtswege verliezen, zonder verdere tussenkomst van de rechter. Het tweede delict moet plaats hebben gevonden nadat de straf voor het eerste delict onherroepelijk is geworden en er moet sprake zijn van een promillage van 1,3 of hoger of de weigering om mee te werken aan de ademanalyse. Om het rijbewijs terug te krijgen, moet weer een theorie- en praktijkexamen worden behaald. Dit kan overigens pas als de opgelegde rijontzegging is afgelopen en het CBR heeft bepaald dat de bestuurder rijgeschikt is.

1.1 Aanleiding voor en doelstelling van dit onderzoek

41 Het ministerie van Veiligheid en Justitie (directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding) en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie Wegen en Verkeersveiligheid) hebben enkele jaren na invoering van de maatregel behoefte aan een evaluatie van de recidiveregeling waarbij ook aandacht is voor de andere maatregelen die kunnen worden opgelegd voor rijden onder invloed. De behoefte aan een evaluatie werd in een recent debat in de Tweede Kamer over uitbreiding van de recidiveregeling met

¹ In dit rapport wordt de term 'bestuurders' gebruikt voor degenen die een motorvoertuig besturen.

² Het alcoholslotprogramma mag door de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak vanaf begin maart 2015 niet meer worden opgelegd (ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622).

³ We spreken in dit rapport consequent over rijgeschiktheid. Daarmee bedoelen we het onderzoek naar de geschiktheid zoals het CBR deze uitvoert en bijvoorbeeld in de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 is benoemd.

⁴ De recidiveregeling, en ook andere bestuursrechtelijke maatregelen, zijn niet van toepassing op bestuurders met een buitenlands rijbewijs die niet in Nederland woonachtig zijn.

drugsgebruik onderstreept door de vraag of het promillage waarboven de recidiveregeling in werking treedt, kan worden verlaagd naar 0,8⁵. De Tweede Kamer is toegezegd dat dit in de reeds geplande evaluatie een plek zal krijgen. Onderzoeksbureau Significant heeft, samen met MuConsult, deze evaluatie uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC).

42 De doelstelling van het onderhavige onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de recidiveregeling op de door de wetgever beoogde wijze bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen van deze regeling en welke knelpunten zich eventueel in de praktijk voordoen. Hierbij wordt de recidiveregeling in samenhang met andere straf- en bestuursrechtelijke maatregelen op het gebied van rijden onder invloed gezien. Daarnaast wordt in het onderzoek een inschatting gemaakt van de gevolgen die gepaard zouden kunnen gaan met een strengere toepassing van de recidiveregeling, waarbij de limiet van een tweede alcohol-overtreding wordt verlaagd van 1,3 naar 0,8 promille.

1.2 Onderzoeksvragen

43 In dit onderzoek staan vijf hoofdvragen, uitgewerkt in meerdere deelvragen - centraal. Om deze te beantwoorden, gebruiken we vier verschillende evaluatiemethoden- of stappen (zie ook paragraaf 1.4):

- a. Beleidsreconstructie;
- b. Procesevaluatie;
- c. Theoriegestuurde evaluatie (doelbereiking);
- d. Impactanalyse.

44 Bij de onderzoeksvragen staat steeds tussen haakjes aangegeven met welke evaluatiemethode de vraag wordt beantwoord.

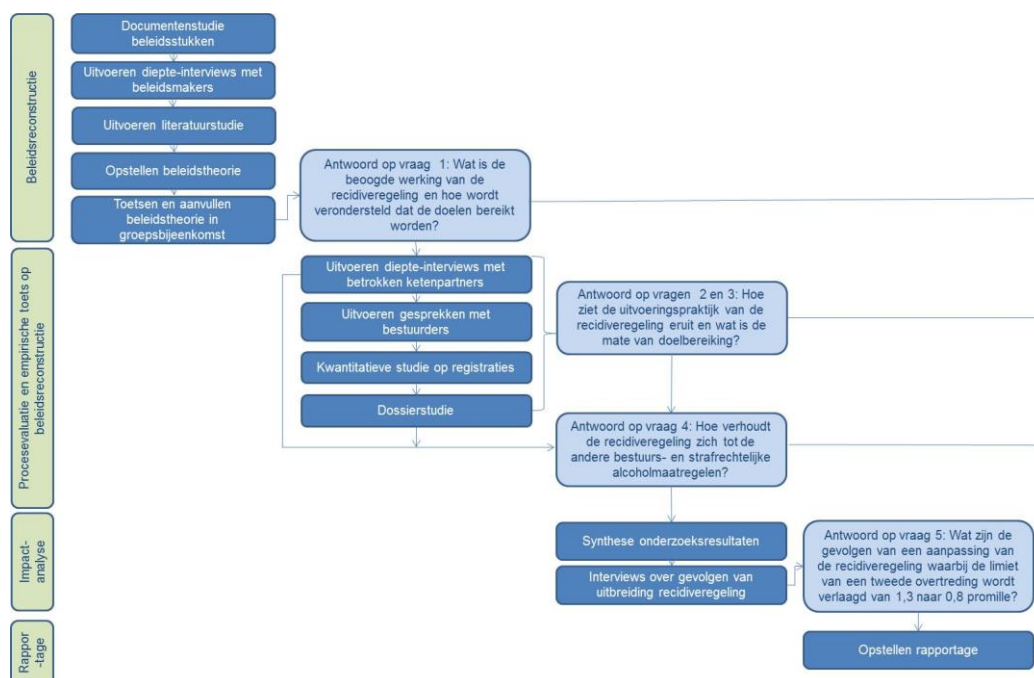
1. Wat is de beoogde werking van de recidiveregeling en hoe wordt verondersteld dat de doelen bereikt worden?
 - i. Wat heeft de wetgever beoogd met de recidiveregeling?
 - ii. Hoe ziet de beleidstheorie van de recidiveregeling eruit?
2. Hoe ziet de uitvoeringspraktijk van de recidiveregeling eruit?
 - i. Hoe wordt de recidiveregeling in de praktijk uitgevoerd?
 - ii. Welke ketenpartners zijn bij de uitvoering en handhaving van de recidiveregeling betrokken? Hoe verloopt de samenwerking tussen deze partijen? Welke knelpunten zien stakeholders en ketenpartners in de recidiveregeling?
 - iii. Zijn er in de praktijk duidelijke knelpunten ten aanzien van de regeling?
 - iv. Welke gewenste en ongewenste neveneffecten treden op?
 - v. Hoeveel keer is vanuit de recidiveregeling een rijbewijs van rechtswege ongeldig geworden?
3. Draagt de recidiveregeling op de door de wetgever beoogde wijze bij aan de realisering van de doelstellingen van deze regeling? Wat is er te zeggen over de doelbereiking?
 - i. In hoeverre worden de mechanismen in de beleidstheorie daadwerkelijk geactiveerd?

⁵ Zie Kamerstukken 33346 nr. 10 en 11.

- ii. Werkt de recidiveregeling in de praktijk volgens de doelstellingen en verwachtingen van de wetgever?
- iii. Wat kan op basis van bestaande gegevens worden gezegd over de doelbereiking van de recidiveregeling?
- 4. Hoe verhoudt de recidiveregeling zich tot de andere bestuurs- en strafrechtelijke alcoholmaatregelen?
 - i. Wanneer de recidiveregeling samen met bestuursrechtelijke maatregelen wordt opgelegd (tegelijktijd, of later maar wanneer eerder opgelegde maatregelen nog van kracht zijn), zijn deze maatregelen dan complementair, overlappend of conflicterend?
 - ii. Wat valt - op basis van bestaande kennis - te zeggen over hoe de doelbereiking van de recidiveregeling zich verhoudt tot die van het alcoholslotprogramma?
- 5. Wat zijn de gevolgen van een aanpassing van de recidiveregeling waarbij de limiet van een tweede alcoholovertreding wordt verlaagd van 1,3 naar 0,8 promille?
 - i. Wat zijn de mogelijke gevolgen van een verlaging van de grenswaarde van de tweede alcoholovertreding van 1,3 naar 0,8 promille voor:
 - Het aantal rijbewijzen dat van rechtswege ongeldig wordt ?
 - Het aantal alcoholgerelateerde verkeersongevallen?
 - De samenloop van de recidiveregeling met andere maatregelen omtrent rijden onder invloed?

1.3 Onderzoeksozpet

45 In deze paragraaf beschrijven we bondig in welke fasen het onderzoek is uitgevoerd en welke onderzoeksactiviteiten we hebben uitgevoerd. In bijlage C is een meer uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen. In figuur 1 is de onderzoeksozpet schematisch weergegeven.



Figuur 1. Onderzoeksaanpak schematisch weergegeven

46 Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn verschillende manieren van evalueren nodig. We zetten een theoriegestuurde evaluatie in, gecombineerd met een procesevaluatie en een impactanalyse. In tabel 1 is weergegeven welke onderzoeksvraag we met welke wijze van evalueren beantwoorden.

Wijze van evalueren	Beantwoording van onderzoeksvraag
Theoriegestuurde evaluatie	1, 3 en 4
Procesevaluatie	2 en 4
Impactanalyse	5

Tabel 1. Wijze van evalueren per onderzoeksvraag

1.3.1 Theoriegestuurde evaluatie

47 We hebben ervoor gekozen om een deel van het onderzoek vorm te geven als 'theoriegestuurde evaluatie' (Pawson & Tilley 1997). Hierbij staat de vraag centraal of een interventie zou kunnen werken en *waarom dat zo is*. Een eerste stap in de theoriegestuurde evaluatie is het achterhalen van de beleidstheorie. Daarmee zijn de sociale mechanismen⁶ die zouden moeten worden geactiveerd om de beoogde effecten te realiseren, focus van de evaluatie. Vervolgens worden de veronderstelde mechanismen gestaafd met wetenschappelijke theorie. De daarop volgende stap is de zogenaamde 'toets op plausibiliteit'. Dat wil zeggen dat op basis van empirische (wetenschappelijke) studies wordt vastgesteld in hoeverre het aannemelijk is dat de recidiveregeling ook werkelijk de beoogde effecten zal opleveren via de veronderstelde mechanismen. Op basis van de plausibiliteitstoets is het mogelijk een onderbouwde voorspelling te doen over de te verwachten effecten van de recidiveregeling. Waar de zogenaamde 'realistische' manier van evalueren⁷ ophoudt met het theoretisch beredeneren van mogelijke effecten, wordt deze in dit onderzoek aangevuld met een empirische component. Doordat in de praktijk wordt vastgesteld in hoeverre de beoogde werkzame mechanismen ook werkelijk worden geactiveerd, geeft dit een meer krachtige bewijsvoering.

48 Deze manier van evalueren wijkt af van het gangbare model om effectevaluaties uit te voeren, namelijk via de *randomized controlled trial (rtc)*. Daarbij wordt een nul- en een éénmeting verricht bij zowel een geselecteerde onderzoeksgroep als bij een controlegroep. Beide groepen worden aselekt samengesteld. Geconstateerde veranderingen die bij de onderzoeksgroep optreden en uitblijven bij de controlegroep, kunnen met grote mate van zekerheid worden toegeschreven aan de interventie. In het geval van de recidiveregeling is een dergelijke manier van onderzoeken niet mogelijk: het zou juridisch en ethisch niet acceptabel zijn om bij een deel van de veroordeelden het rijbewijs van rechtswege te laten vervallen en bij een ander deel niet, met

⁶ Hiermee worden de mechanismen bedoeld die kunnen verklaren waarom de interventie een bepaald effect sorteert. In hoofdstuk 3 worden de mechanismen besproken die kunnen verklaren waarom de recidiveregeling effect zou kunnen hebben op de verkeersveiligheid.

⁷ Pawson, R. en N. Tilley (1997), *Realistic Evaluation*. London: Sage; Nelen, H. (2006), *Evidence maze: het doolhof van het evaluatieonderzoek*. Oratie Universiteit Maastricht; Leeuw, F. (2008), *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*. Oratie Universiteit Maastricht.

als doel om verschillen in rijgedrag vast te stellen. Bovendien heeft een dergelijke methode als nadeel dat het mogelijk wel een indicatie geeft van de effecten, maar geen inzicht biedt in de wijze waarop die effecten tot stand zijn gekomen. Waarom hebben sommige bestuurders bijvoorbeeld hun gedrag aangepast, en anderen niet?

1.3.2 *Procesevaluatie*

49 Bij de procesevaluatie staat de vraag centraal op welke wijze de recidiveregeling wordt uitgevoerd. Hierbij wordt vastgesteld wat er in de uitvoering goed gaat en waar de knelpunten zitten. Dit is nodig om uiteindelijk een onderbouwd oordeel te kunnen geven over de werking van de recidiveregeling: zijn de (positieve of juist tegenvallende) resultaten toe te schrijven aan de opzet van de recidiveregeling of aan de wijze waarop deze wordt uitgevoerd?

50 Tegen het eind van deze opdracht hebben we, in overleg met de begeleidingscommissie, een beperkt aanvullend onderzoek toegevoegd aan dit onderdeel. Om te onderzoeken of alle zaken die in aanmerking komen voor de recidiveregeling ook daadwerkelijk worden geregistreerd bij de RDW bleek een dossieronderzoek noodzakelijk. Aangezien deze aanvulling tegen het einde van het onderzoek is toegevoegd, is gekozen om dit deel van het onderzoek beknopt te houden.

1.3.3 *Impactanalyse*

Tot slot hebben we een 'kwalitatieve ex-ante impactanalyse' uitgevoerd. Een ex-ante impactanalyse levert inzicht in de gevolgen van beleids- en/of wetwijzigingen. Bij de opzet van dit onderzoek was een impactanalyse beoogd waarbij een rekenmodel zou worden opgesteld. Naar aanleiding van recente uitspraken van de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak aangaande het alcoholslotprogramma (ASP) (zie 2.2.3) en de daarmee gepaard gaande onzekerheid voor de toekomstige vormgeving van het stelsel van maatregelen, is door de begeleidingscommissie geoordeeld dat het uitvoeren van een volledige (cijfermatige) impactanalyse onvoldoende toegevoegde waarde heeft. De kwantitatieve analyse heeft zich beperkt tot het berekenen van de potentiële omvang van de doelgroep bij een lager promillage.

1.4 **Onderzoeksactiviteiten**

51 Ten behoeve van de beleidsreconstructie en de toets op plausibiliteit hebben we de volgende activiteiten ingezet:

- a. Documentenstudie. We hebben relevante beleidsstukken bestudeerd om op basis daarvan een eerste versie van de beleidstheorie te kunnen opstellen;
- b. Wij hebben de eerste versie van de beleidstheorie getoetst en aangevuld op basis van drie interviews met beleidsmakers.
- c. Literatuurstudie. We hebben (wetenschappelijke) literatuur geraadpleegd om ten eerste de 'politieke beleidstheorie' aan te kunnen vullen met mogelijke, niet beoogde werkzame mechanismen. Ten tweede hebben we de literatuur geraadpleegd om vast te kunnen stellen in hoeverre het aannemelijk is dat de recidiveregeling ook werkelijk de beoogde effecten zal opleveren: de toets op de plausibiliteit. Op basis

van de plausibiliteitstoets is het mogelijk een onderbouwde voorspelling te doen over de te verwachten effecten van de recidiveregeling;

- d. Groepsbijeenkomst. We hebben een bijeenkomst gehouden met experts vanuit de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) om de beleidsreconstructie en de plausibiliteitstoets inhoudelijk te toetsen en aan te vullen.
- 52 Ten behoeve van de proces- en theoriegestuurde evaluatie hebben we het volgende gedaan:
- a. We hebben 15 interviews gehouden met in totaal 21 professionals. We hebben gesproken met de politie (3 interviews), CVOM (3 interviews), CBR (1 interview), RDW (1 interview), ZM (2 interviews), advocatuur (2 interviews) en Trafieq⁸ (3 interviews). Deze interviews hadden enerzijds tot doel om te achterhalen op welke wijze de recidiveregeling wordt uitgevoerd en anderzijds om vast te stellen in hoeverre de veronderstelde werkzame mechanismen feitelijk worden geactiveerd. Tot slot hebben we deze interviews benut om zicht te krijgen op de samenloop van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen met de recidiveregeling;
 - b. (Telefonische) interviews met bestuurders. We hebben drie bestuurders gesproken die één veroordeling op hun naam hebben staan en zodoende 'op scherp' staan voor de recidiveregeling. We hebben zes bestuurders gesproken die onder de recidiveregeling vallen en zodoende hun rijbewijs van rechtswege zijn kwijtgeraakt. Deze interviews hadden tot doel om vast te stellen hoe bestuurders het proces - van aanhouding tot aan de gevolgen van de recidiveregeling - hebben ervaren, en in hoeverre de recidiveregeling invloed heeft op hun gedrag;
 - c. Kwantitatieve gegevensverzameling en -analyse. We hebben diverse registratiegegevens opgevraagd en ontvangen. Van het OM en het CJIB hebben we op zaaksniveau gegevens met betrekking tot alle rijden onder invloed zaken ontvangen. Deze hebben we bewerkt en geanalyseerd. Daarnaast maken we gebruik van enkele jaarverslagen voor het totaal aantal opgelegde bestuurlijke maatregelen;
 - d. Dossierstudie. Op basis van de gegevens van het OM hebben we een inschatting gemaakt van het aantal zaken dat in aanmerking komt voor de recidiveregeling. Zie voor een uitgebreide verantwoording bijlage C. Van het CBR en RDW hebben we geaggregeerde gegevens ontvangen specifiek van bestuurders die de recidiveregeling opgelegd hebben gekregen. Deze hebben we in een dossierstudie vergeleken met onze benadering van het aantal van rechtswege ongeldig geworden rijbewijzen.
- 53 Ten behoeve van de impactanalyse hebben we het volgende gedaan:
- a. Enkele interviews⁹ gehouden met experts over de gevolgen van het uitbreiden van de recidiveregeling. Deze gevolgen zijn alleen in kwalitatieve zin besproken.
 - b. Een kwantitatieve analyse om de potentiële omvang van de doelgroep bij een lager promillage te berekenen.
- 54 Op basis van alle verzamelde onderzoeksgegevens is een synthese uitgevoerd, die vervolgens is verwerkt in voorliggende rapportage.

⁸ Trafieq is het bureau dat door het CBR wordt ingehuurd om de EMA/LEMA-trainingen te verzorgen.

⁹ In eerste instantie stond een expertbijeenkomst gepland. Door diverse afmeldingen is deze vervangen door individuele interviews.

1.5 Leeswijzer

55 In hoofdstuk 2 schetsen we de (juridische) achtergrond van de recidiveregeling en laten we zien hoe het volledige palet aan bestuursrechtelijke maatregelen en strafrechtelijke sancties, die kunnen volgen op het rijden onder invloed, eruit ziet. In hoofdstuk 3 staat de reconstructie van de beleidstheorie centraal, waarbij ook de resultaten van de plausibiliteitstoets worden gepresenteerd. Hoofdstuk 3 resulteert zodoende in de beschrijving van de verwachte werking van de recidiveregeling (antwoord op onderzoeksvraag 1). In hoofdstuk 4 staat zowel de uitvoeringspraktijk van de recidiveregeling als de empirische toets op de beleidstheorie centraal (antwoorden op onderzoeksvragen 2, 3 en 4). In hoofdstuk 5 staan de resultaten van de impactanalyse centraal en wordt daarmee onderzoeksvraag 5 beantwoord. In hoofdstuk 6 presenteren we de conclusies van het onderzoek en enkele discussiepunten. In de bijlage zijn enkele toelichtende stukken opgenomen, waaronder een lijst met afkortingen (bijlage I).

2. Achtergrond en context van de recidiveregeling

56 In dit hoofdstuk staat de achtergrond en context van de recidiveregeling centraal. In het eerste deel gaan we in op het hele systeem van sancties (straffen en maatregelen) die kunnen worden opgelegd bij rijden onder invloed. In het tweede deel komt de wetsgeschiedenis rondom de recidiveregeling aan de orde.

2.1 Bestuurs- en strafrechtelijke gevolgen van het rijden onder invloed

57 De recidiveregeling maakt deel uit het Nederlandse handhavingssysteem en is opgenomen in de Wegenverkeerswet 1994 (artikel 123b). Het rijden onder invloed kan zowel in strafrechtelijke als bestuursrechtelijke zin gevolgen hebben. De straf- en bestuursrechtelijke gevolgen van rijden onder invloed worden grotendeels los van elkaar opgelegd en uitgevoerd. De bestuurs- en strafrechtelijke systemen zijn wel op enkele punten op elkaar afgestemd. De samenloop tussen beide systemen komt verder aan de orde in hoofdstuk 4. In deze paragraaf beschrijven we het palet aan bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen die kunnen volgen op het rijden onder invloed. Hiervoor is gebruikgemaakt van 'Het stelsel van sancties en maatregelen met betrekking tot de rijbevoegdheid herijkt' (Hartman, Peters en Ruys, 2010)¹⁰ en van relevantie informatie op de site van het CBR, de politie en het OM. We sluiten deze paragraaf af met een beschrijving van de mogelijke samenloop tussen de bestuurs- en strafrechtelijke gevolgen van rijden onder invloed.

2.1.1 De strafrechtelijke gevolgen

58 De strafrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd door het OM of de rechter. Wie de sanctie oplegt, is afhankelijk van het promillage en of sprake is van recidive. In de brochure 'Rijden onder invloed' van de politie staat beschreven dat:

- a. Bij promillages tot 0,8 bij beginnende bestuurders en tot 1,3 bij de overige bestuurders, waar geen sprake is van recidive of een ongeval, kan de politie het proces-verbaal rechtstreeks doorsturen naar het CJIB. Het CJIB stuurt dan, namens het OM een strafbeschikking. In het geval toch sprake is van recidive, stuurt het CJIB de zaak ter beoordeling aan het OM;
- b. Bij promillages tussen de 0,8 (beginnende bestuurders) en 1,3 (overige bestuurders) tot 1,65 wordt de zaak meestal door het OM afgedaan op een OM-zitting. Ook hierbij geldt dat bij recidive of bijzondere omstandigheden het promillage lager kan liggen;
- c. De zaken met hogere promillages dan 1,65 of waar sprake is van recidive of bijzondere omstandigheden worden beoordeeld door de strafrechter.

59 Er kunnen diverse sancties worden opgelegd in het strafrecht, waarbij de rechter ook de mogelijkheid heeft deze (deels) voorwaardelijk op te leggen. De sancties kunnen ook worden opgelegd aan bestuurders die beschikken over een buitenlands rijbewijs en niet in Nederland woonachtig zijn. Wij beperken ons tot de meest voorkomende sancties, die ook in de folder van de politie worden genoemd:

¹⁰ Dit document bevat een uitgebreide beschrijving van zowel de strafrechtelijke sancties als van de bestuursrechtelijke maatregelen met betrekking tot de rijbevoegdheid. In dat rapport wordt ook ingegaan op de kenmerken van het straf- en bestuursrecht en de verschillen tussen beide rechtsgebieden bijvoorbeeld ten aanzien van de rechtsbescherming.

- a. Ontzegging van de bevoegdheid om een motorrijtuig te besturen (OBM)¹¹;
- b. Geldboete;
- c. Taakstraf;
- d. Gevangenisstraf.

60 Direct na de aanhouding voor het rijden onder invloed moet, vanaf 0,8 promille bij een beginnende bestuurder en 1,3 promille bij overige bestuurders (of bij weigering om te blazen) het rijbewijs worden ingevorderd. Binnen 10 dagen moet een officier van justitie een beslissing nemen over de verdere inhouding van het rijbewijs. De periode waarbinnen het rijbewijs is ingevorderd en ingehouden, wordt in mindering gebracht op de duur van de opgelegde OBM.

2.1.2 De bestuursrechtelijke gevolgen

61 De bestuursrechtelijke gevolgen van rijden onder invloed worden door het CBR door middel van een zogenaamde vorderingsprocedure opgelegd¹². Bestuursrechtelijke maatregelen kunnen niet worden opgelegd aan bestuurders die beschikken over een buitenlands rijbewijs en niet in Nederland woonachtig zijn. De mogelijkheden zijn:

- a. Opleggen van educatieve maatregelen:
 - i. Lichte educatieve maatregel alcohol en verkeer (LEMA);
 - ii. Educatieve maatregel alcohol en verkeer (EMA);
- b. Het alcoholslotprogramma (ASP);
- c. Het onderzoek naar de rijgeschiktheid (specifiek voor alcohol en drugs)¹³.

De (lichte) educatieve maatregel Alcohol en verkeer

62 Het doel van de EMA en de LEMA is deelnemers te leren waarom alcohol en verkeer niet samengaan. Het zijn cursussen over de risico's van alcoholgebruik in het verkeer en de invloed van alcohol op het lichaam en het rijgedrag. Als de cursus niet of niet voldoende wordt afgerond, wordt het rijbewijs ongeldig verklaard.

63 De LEMA is bedoeld voor beginnende bestuurders die worden aangehouden met een alcoholgehalte van 0,5 tot 0,8 promille en voor ervaren bestuurders die worden aangehouden met een alcoholgehalte van 0,8 tot 1,0 promille¹⁴. De LEMA omvat twee dagdelen, met een tussenperiode van een week.

64 De doelgroep van de (zwaardere) EMA is de¹⁵:

¹¹ Voor het opleggen van een OBM is het niet van belang of de verdachte een rijbewijs heeft. De rechter of officier van justitie bepaalt hoe lang de rijontzegging duurt.

¹² Zie artikel de Wegenverkeerswet 1994 (artikelen 130-134a), de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid, de Regeling eisen geschiktheid 2000 en het Reglement rijbewijzen.

¹³ We houden de promillages aan zoals deze golden tot 1 april 2015; daarna zijn deze, ten gevolge van het wegvallen van het ASP, aangepast.

¹⁴ Aanvankelijk was de LEMA alleen bedoeld voor beginnende bestuurders (automobilisten die nog geen vijf jaar hun rijbewijs hebben). Sinds december 2011 kunnen ook ervaren bestuurders een LEMA krijgen (Blom 2012).

- a. Beginnend bestuurder: aangehouden met een alcoholpromillage van 0,8 tot 1,0;
- b. Ervaren bestuurder: aangehouden met een alcoholpromillage van 1,0 tot en met 1,3;
- c. Beginnend bestuurder, in de laatste 5 jaar minstens 2 keer aangehouden met alcohol op, waarvan minstens 1 keer met een gehalte van 0,2 promille of meer;
- d. Ervaren bestuurder, in de laatste 5 jaar minstens 2 keer aangehouden met alcohol op, waarvan minstens 1 keer met een gehalte van 0,5 promille of meer.

65 De EMA wordt gegeven in een periode van zeven weken, waarbij de cursus vier dagdelen omvat. De bestuurder dient een individueel nagesprek van een uur met een trainer te voeren.

66 De kosten van de cursus worden in rekening gebracht bij de bestuurder zelf. De LEMA cursus kost (inclusief de kosten van de vorderingsprocedure) ongeveer € 550 en de EMA cursus ongeveer € 870.

Het alcoholslotprogramma (ASP)

67 Het ASP kan sinds 2011 worden opgelegd. Vanaf oktober 2014 werd het ASP voorlopig niet opgelegd in verband met kritische vragen van de Raad van State¹⁶. In maart 2015 hebben zowel de Hoge Raad als de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraken gedaan naar aanleiding waarvan het ASP definitief niet meer wordt opgelegd. De Afdeling heeft geoordeeld dat artikel 17 van de regeling waarin het alcoholslotprogramma is opgenomen (Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011) onverbindend is, omdat die in een substantieel aantal gevallen onevenredig kan uitwerken¹⁷. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat iemand die verplicht moet deelnemen aan het alcoholslotprogramma daarnaast niet ook nog strafrechtelijk kan worden vervolgd¹⁸. Hieronder volgt een beschrijving van het ASP zoals dat tot oktober 2014 werd opgelegd en uitgevoerd.

68 Het ASP houdt in dat deelnemers een alcoholslot in hun auto krijgen ingebouwd voor de duur van twee jaar. De bestuurder moet voor het starten blazen. Het slot meet de hoeveelheid alcohol in de adem en zorgt ervoor dat de auto niet start als de bestuurder te veel heeft gedronken. Tijdens de rit vraagt het apparaat op een aantal willekeurige momenten om een herhaling van de blaastest. De deelnemer moet de geregistreerde gegevens periodiek uit laten lezen bij een uitleesstation, die vervolgens door het CBR worden geanalyseerd. Wanneer niet correct wordt meegewerkt aan het programma dan kan de programmaduur worden verlengd, of verdere deelname aan het programma worden ontzegd. In dat laatste geval kan de bestuurder binnen vijf jaar na het opleggen van het ASP alleen een nieuw rijbewijs aanvragen op voorwaarde alsnog deel te nemen aan het alcoholslotprogramma. Na die vijf jaar is het aan het CBR om te beoordelen of het alcoholslotprogramma al dan niet een voorwaarde is voor het opnieuw verkrijgen van een rijbewijs.

69 Naast het alcoholslot volgen de deelnemers van het alcoholslotprogramma binnen de eerste zes maanden verplicht een motivatieprogramma van drie dagdelen. Doel van het programma is dat deelnemers in

¹⁵ www.cbr.nl.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 398, nr. 425.

¹⁷ ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622.

¹⁸ HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434.

groepsessies leren een scheiding te maken tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorrijtuig en krijgen deelnemers zicht op hun persoonlijk alcoholgebruik. De kosten¹⁹ van het gehele ASP komen voor rekening van de bestuurder. Ook zal de bestuurder zelf contact op moeten nemen met een leverancier van alcoholsloten. Kosten voor het ASP bedragen ruim € 4.400,- (exclusief reis- en verzuimkosten voor het periodieke bezoek aan de installateur, de drie groepsbijeenkomsten en eventuele kosten voor het aanvragen van een nieuw rijbewijs) (Sackers 2014).

70 Het alcoholslotprogramma werd opgelegd aan bestuurders die in het verkeer zijn aangehouden met een promillage tussen 1,3 en 1,8 (respectievelijk 570 en 785 ug/l) en bestuurders die weigerden te blazen of recidivisten met een promillage boven de 1,0. Automobilisten die nog geen vijf jaar hun rijbewijs hebben, kregen het alcoholslot opgelegd als zij werden aangehouden met een promillage tussen 1,0 en 1,8 (respectievelijk 435 en 785 ug/l) en bij recidive boven de 0,8 promille.

71 Begin april 2015 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de gevolgen van de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak en de Hoge Raad²⁰. De minister geeft aan dat:

- a. Het CBR geen 'alcoholslotprogramma's meer zal opleggen;
- b. Er samen met de minister van Veiligheid en Justitie wordt onderzocht hoe de vormgeving van een nieuwe regeling voor het alcoholslotprogramma eruit moet zien. Er wordt zowel naar mogelijkheden in het straf- als in het bestuursrecht gekeken;
- c. De uitspraak heeft voor de reeds onherroepelijk opgelegde ASP's geen gevolgen;
- d. Er in plaats van een ASP een EMA zal worden opgelegd, tenzij sprake is van recidive, dan moet een onderzoek naar de geschiktheid worden uitgevoerd (zie de volgende paragraaf voor een nader toelichting).

Onderzoek rijgeschiktheid

72 Bij forse overtredingen (boven de 1,8 promille) of na recidive (afhankelijk van het promillage van de eerste overtreding) start het CBR een onderzoek. Dit onderzoek heeft als doel om vast te stellen of het nog wel veilig is indien de bestuurder deelneemt aan het verkeer.

73 Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onafhankelijke psychiater, eventueel ondersteund door een arts of psycholoog. Het onderzoek bestaat uit een psychiatrisch onderzoek, een lichamelijk onderzoek en bloedonderzoek en eventueel een urinetest. Op basis van het onderzoek wordt bepaald of de betreffende bestuurder nog 'rijgeschikt' is en zodoende mag beschikken over een rijbewijs en voor welke categorieën. Als de bestuurder niet meer mag beschikken over het rijbewijs, kan een contra-expertise worden aangevraagd. Vervolgens staat ook de weg van bezwaar en beroep tot de beschikking van de bestuurder. Als de bestuurder niet meewerkt aan het onderzoek volgt een ongeldigverklaring van het rijbewijs. Als de bestuurder weer wil

¹⁹ De kosten houden verband met (1) het opleggen van de maatregel, de begeleiding door het CBR en de deelname aan het motivatieprogramma, (2) de huur van het alcoholslot, de inbouw, het uitlezen en de uitbouw van het slot en (3) het aanvragen van een nieuw rijbewijs met code 103, 'rijden met een alcoholslot'. Bron: www.cbr.nl.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 398, nr. 459.

gaan beschikken over een rijbewijs (na ongeschikt te zijn verklaard of door niet mee te werken) moet een (nieuw) onderzoek worden aangevraagd. De kosten van een onderzoek zijn ruim €1.000,-.

74 Tabel 2 geeft een overzicht van het aantal door het CBR opgelegde maatregelen in 2012, 2013 en 2014.

Maatregel	2012	2013	2014
Onderzoeken rijgeschiktheid	6.811	6.137	5.866
Lichte Educatieve Maatregel Alcohol	2.146	3.370	3.255
Educatieve Maatregel Alcohol	5.926	5.734	5.787
Alcoholslotprogramma	4.252	3.886	2.856
Educatieve Maatregel Gedrag	1.443	1.342	1.464

Tabel 2. Overzicht van het aantal door het CBR opgelegde maatregelen (bron: Jaarverslagen CBR 2013 en 2014)

2.2 Wetsgeschiedenis van de recidiveregeling

75 Als eerste stap van de beleidsreconstructie gaan we in deze paragraaf na wat de wetgever heeft beoogd met de recidiveregeling, en schetsen daartoe kort de wetsgeschiedenis. Eerst gaan we in op enkele relevante ontwikkelingen die nog voor het tot stand komen van de recidiveregeling speelden. Vervolgens beschrijven we de wetsgeschiedenis van de recidiveregeling zelf. We sluiten af met een beschrijving van enkele relevante wetgevingstrajecten die gedurende of na de invoering van de recidiveregeling speelden.

2.2.1 Aanloop naar de recidiveregeling

76 De recidiveregeling is ontstaan tijdens de behandeling van een wetsvoorstel²¹ in de Tweede Kamer over het introduceren van een puntenstelsel. Daaruit is op te maken dat de recidiveregeling is voortgekomen uit de behoefte aan een puntenstelsel voor rijbewijzen en niet specifiek om het rijden onder invloed aan te pakken.

77 Al in 1991 werd nagedacht over een puntenstelsel voor rijbewijzen. Na uitgebreid onderzoek is een wetsvoorstel opgesteld dat vervolgens aan de Raad van State is voorgelegd. In 1995 communiceren de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Justitie aan de Kamer dat, mede naar aanleiding van een zeer kritisch advies van de Raad van State, wordt afgezien van het wetsvoorstel.

78 De behoefte aan een puntenstelsel blijft, en in 2002 wordt het voorlopige rijbewijs ingevoerd; dat is een puntenrijbewijs specifiek voor beginnende bestuurders. Deze regeling geldt voor bestuurders die korter dan 5 jaar hun rijbewijs hebben. Voor enkele specifieke overtredingen (zoals bumperkleven en forse snelheidsovertredingen) worden (straf)punten geregistreerd door het OM. Bij 3 punten (vanaf 1 oktober 2014 is dit gewijzigd in 2 punten) moet het rijbewijs worden ingeleverd bij de politie. Het CBR bepaalt vervolgens aan de hand van een rijvaardigheidsonderzoek of de betreffende persoon het rijbewijs weer terug mag krijgen.

79 De invoering van het beginnersrijbewijs leidt tot moties van Valk, Niederer en Eurlings²² waarin wordt verzocht om varianten op een puntenstelsel voor alle bestuurders in te voeren. De minister van Justitie geeft

²¹ 'Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen', Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 324, nr. 1 tot en met 3.

in een reactie aan dat het puntenrijbewijs in de toekomst mogelijk kan worden uitgebreid naar zowel in de doelgroep als in het aantal delicten waarbij de recidiveregeling van toepassing kan worden verklaard²³.

80 In 2003 doet de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van Rijkswaterstaat onderzoek naar de mogelijkheden van een breder puntenstelsel. Begin 2004 stelt de minister van Verkeer en Waterstaat - mede naar aanleiding van het rapport van de AVV - vast dat, hoewel er een groot maatschappelijk draagvlak is voor een puntenrijbewijs, dit niet tot een aantoonbare vermindering van verkeersongevallen leidt, de invoering zal leiden tot een hogere werklast en dat de juridische voorwaarden hiervoor in Nederland ontbreken. Met name omdat er geen aantoonbaar effect is op de verkeersveiligheid, geeft de minister aan dat er geen puntenstelsel zal komen.

2.2.2 De recidiveregeling

81 Er blijft in de Tweede Kamer nog steeds behoefte aan een puntenstelsel. In 2004 wordt daar door diverse partijen op aangedrongen. Wolfsen/De Pater-van der Meer stellen een amendement op het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima op dat tot strekking heeft dat in geval van recidive bij rijden onder invloed binnen 5 jaar, het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt²⁴. Dit amendement wordt later ingetrokken²⁵.

82 Eind 2005 wordt uiteindelijk het wetsvoorstel Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen naar de Kamer gestuurd²⁶. *“Het wetsvoorstel bevat een eenvoudig puntenstelsel, dat geen grote bestuurslasten met zich meebrengt, aansluit bij en inpasbaar is in de al bestaande wettelijke voorzieningen en dat is gericht op bestuurders die ernstige verkeersdelicten herhalen”*.

83 Het wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen. Enerzijds is er een verplichting voor de rechter om bij recidive van specifieke zware verkeersdelicten een rijontzegging van een bepaalde periode op te leggen. Een rechter mag daarvan alleen onderbouwd afwijken (hardheidsclausule). Anderzijds leidt het wetsvoorstel tot het van rechtswege ongeldig worden van het rijbewijs bij een OBM van twee jaar of meer, en bij recidive zelfs al bij een OBM van één jaar of meer. Het rijbewijs moet dan opnieuw worden behaald. Onderzocht wordt of het mogelijk is om een waarschuwingsbrief te sturen na de eerste veroordeling; dit lijkt vanuit verkeersveiligheidsoverwegingen effectief.

84 Met name tegen het eerste onderdeel, de verplichting om bij recidive een minimumstraf op te leggen, maken diverse adviesorganen, waaronder de Raad van State, bezwaar. Ook de effectiviteit van een dergelijk stelsel wordt ter discussie gesteld; de pakkans zou daarvoor te laag zijn. De Kamer reageert overwegend positief, al zijn er wel de nodige vragen en opmerkingen over de samenloop met de overige

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26 115 nr. 16 en nr. 20.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 115, nr. 27.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 484, nr. 34.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 484, nr. 21.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 324, nr. 1 tot en met 3.

bestuursrechtelijke maatregelen, bij welke delicten de regeling precies gaat gelden en de complexiteit van het systeem.

85 Voordat het wetsvoorstel ter stemming wordt gebracht, komen Wolfsen en Weekers met een amendement. *“Dit amendement strekt ertoe dat de geldigheid van het rijbewijs van rechtswege vervalt, indien de houder, na een eerdere onherroepelijke veroordeling wegens - kort gezegd - «besturen van een motorrijtuig onder de invloed» binnen vijf jaren nadien opnieuw wordt veroordeeld wegens zo een misdrijf. Aan de tweede veroordeling wordt dan wel de eis gesteld dat het een ademalcoholgehalte betreft van ten minste 440 microgram respectievelijk een bloedalcoholgehalte van ten minste 1,0 milligram²⁷.”* Het amendement wordt op 31 oktober 2006 aangenomen²⁸ en overgenomen in een nieuw wetsvoorstel²⁹. In een aparte brief aan de Tweede Kamer verzoekt de minister van Justitie vervolgens om de stemming over het wetsvoorstel aan te houden zodat rekening gehouden kan worden met de herziening van de vorderingsprocedure en de invoering van een alcoholslotprogramma³⁰.

86 Het nieuwe wetsvoorstel is de basis voor de recidiveregeling zoals deze in dit rapport wordt geëvalueerd. Enerzijds beperkt dit amendement de reikwijdte van het puntenstelsel; het betreft alleen nog maar alcoholdelicten. Anderzijds maakt het amendement de regeling strenger; het van toepassing zijn van de ongeldigheid van rechtswege is niet meer afhankelijk van de duur van de opgelegde OBM, maar is bij een tweede veroordeling boven een bepaald promillage van rechtswege van toepassing.

87 Het wetsvoorstel wordt uiteindelijk op 12 februari 2008 aangenomen in de Tweede Kamer³¹. Samen met het wetsvoorstel worden ook twee moties van De Rouwe c.s. aangenomen. De ene motie heeft betrekking op het mogelijk uitbreiden van de recidiveregeling met drugsdelicten en de andere op onderzoek naar het uitbreiden van de recidiveregeling met andere delicten. Bij de bespreking van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer medio 2008 wordt, net als in de Tweede Kamer, gevraagd naar de mogelijke uitbreiding van de regeling met andere delicten. Verder wordt gevraagd of de regeling als een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregel moet worden gezien en hoe de samenhang is. Daarnaast is de vraag of er toch geen sprake is van een minimumstraf. De minister geeft aan dat hij van mening is dat *“hoewel het bestuursrechtelijke rechtsgevolg van verlies van geldigheid van het rijbewijs door betrokkene als een straf kan worden ervaren, van beoogde bestraffing echter geen sprake is, en dus evenmin van een minimumstraf”*.³² Op 21 oktober 2008 wordt het voorstel ook in de Eerste Kamer aangenomen³³. Op 1 juni 2011 treedt de wet in werking.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 324, nr. 12.

²⁸ Tweede Kamer, handelingen TK 2006-2007, 1442.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 324, nr. 13.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 324, nr. 15.

³¹ Tweede Kamer, handelingen TK 2007-2008, 3788-1.

³² Eerste Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 324, C.

³³ Eerste Kamer, handelingen EK 2008-2009, 174.

88 Voor een nadere achtergrond met betrekking tot de wetsgeschiedenis wordt verwezen naar 'De recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten' (Kessler, 2008). In dat artikel wordt uitgebreider ingegaan op enkele van de genoemde discussiepunten in de Eerste en Tweede Kamer.

2.2.3 Ontwikkelingen na het aannemen van de wet

89 De recidiveregeling (en een mogelijk puntenstelsel) blijft ook na het aannemen van de wet onderwerp van discussie. Daarnaast zijn er ook nog andere relevante ontwikkelingen zoals de invoering van het alcoholslotprogramma en de daarmee samenhangende wijzigingen in de vorderingsprocedure.

Uitbreiding van de recidiveregeling met drugs

90 Naar aanleiding van het rapport 'Verkenningen naar een uitbreiding van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten' (Van der Hulst, 2009) suggereert de minister van IenM om de recidiveregeling uit te breiden met bijvoorbeeld ernstige snelheidsovertredingen, het door schuld veroorzaken van een ongeval met de dood als gevolg, zwaar lichamelijk letsel of lichamelijk letsel tot gevolg waarbij sprake is van roekeloosheid of strafverzwarende omstandigheden en zogenaamde opzetdelicten³⁴.

91 In 2011 geven de ministers van IenM en VenJ echter aan dat de recidiveregeling niet zal worden uitgebreid met andere delicten³⁵, omdat de voordelen van een puntenstelsel niet voor alle delicten evident lijken en omdat dit zou leiden tot een vergroting van bestuurslasten en bureaucratie. Er wordt gekozen voor een puntenstelsel voor specifieke doelgroepen: de bestaande regeling voor beginnende bestuurders en de recidiveregeling. Deze laatste wordt volgens dezelfde brief wel uitgebreid met drugs, en dat wordt vastgelegd in een wetwijziging in 2012³⁶. De wet breidt de recidiveregeling uit zodat een bestuurder het rijbewijs kwijtraakt bij twee veroordelingen binnen vijf jaar voor rijden onder invloed van één of meer drugs of een combinatie van één of meer drugs met alcohol. In de memorie van toelichting van de wet worden goede afstemming tussen de betrokken ketenpartners en goede communicatie met de bestuurders benoemd als oplossing voor de samenloop met andere straffen en maatregelen zoals het ASP.

92 Bij de behandeling van het wetsvoorstel dient Kamerlid Visser een amendement en een motie³⁷ in met de strekking om, naast de uitbreiding van de recidiveregeling met drugs, het promillage waarbij de recidiveregeling bij het tweede alcoholdelict van toepassing is te verlagen van 1,3 naar 0,8. De minister van IenM stelt voor om de uitkomsten van onderhavig onderzoek af te wachten voor daar een besluit over te nemen. Het amendement en de motie worden vervolgens ingetrokken³⁸.

³⁴ Opzetdelicten zoals bedoeld in artikel 179a Wegenverkeerswet 1994.

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 398, nr. 277.

³⁶ Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met een uitbreiding van de reikwijdte van de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten en de verhoging van de keuringsleeftijd voor oudere rijbewijshouders.

³⁷ Respectievelijk vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk 33 346 nr. 10 en 11.

³⁸ Formeel stelt Kamerlid Visser voor om het amendement om te zetten in een motie. Deze motie trekt zij later in (zie: Handelingen Tweede Kamer 2014, 97).

93 Zowel de Tweede als Eerste Kamer stemmen in met de uitbreiding van de recidiveregeling met drugs. Vanaf nader te bepalen datum raakt een bestuurder mogelijk het rijbewijs kwijt bij twee veroordelingen binnen vijf jaar voor rijden onder invloed van één of meer drugs of een combinatie van één of meer drugs met alcohol³⁹.

Invoering alcoholslotprogramma

94 Op 1 december 2011 wordt het ASP ingevoerd. Het wetgevingstraject van het ASP heeft gedeeltelijk parallel gelopen aan de invoering van de recidiveregeling. Zoals in paragraaf 2.1 staat beschreven, is mogelijk sprake van samenloop tussen de recidiveregeling en het ASP. Om de samenloop te beperken wordt het grenspromillage van de tweede overtreding van de recidiveregeling verhoogd naar 1,3 promille. Dat voorkomt niet alle samenloop en in de memorie op antwoord aan de Eerste Kamer daarover merkt de minister van Verkeer en Waterstaat op dat: *“Voor de resterende samenloopgevallen, alsmede voor de samenloop met de rijontzegging, is gekozen voor een pragmatische oplossing. Die houdt in dat in beide gevallen betrokkene die bekend is met het feit dat hem een rijontzegging zal worden opgelegd, dan wel dat zijn rijbewijs zal worden getroffen door ongeldigheid van rechtswege, zal worden gewezen op de consequenties⁴⁰”*.

95 Verder wordt in dat document ook een onderzoek aangekondigd naar de gevolgen van samenloop tussen alle verschillende maatregelen en sancties op het terrein van het rijbewijs. In de eerder genoemde kamerbrief van 19 mei 2011 wordt aangegeven dat, op basis van dat onderzoek, geen grote aanpassingen aan het rijbewijshuis worden gedaan. Wel worden enkele kleine aanpassingen aangekondigd, waaronder het uitbreiden van de recidiveregeling met drugs.

2.3 Tussenconclusie

96 De invoering van een puntenstelsel voor bestuurders staat al jaren op de agenda van de Tweede Kamer. Tijdens het wetgevingstraject in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen dat eind 2005 startte, werd een amendement ingediend waardoor de zogenaamde recidiveregeling werd voorgesteld. Hierdoor veranderde de wet, op verzoek van de Kamer, van een puntenstelsel voor diverse overtredingen naar een op het eerste gezicht eenvoudig ‘twee maal geel is rood’ stelsel voor herhaaldelijk rijden onder invloed. In het volgende hoofdstuk worden de werkzame elementen van de recidiveregeling beschreven.

97 Verder valt op dat er, zeker gedurende het wetgevingstraject rondom de recidiveregeling, ook nog een ander wetsvoorstel in de Kamer werd besproken dat sterk samenhangt met de recidiveregeling, namelijk het ASP. In de Kamerbehandeling was er aandacht voor de samenloop tussen beide regelingen. Het is de vraag of dat in de praktijk ook zo is. In hoofdstuk 4 komt dat verder aan de orde.

³⁹ Staatsblad 2014, 375 en zie verder Kamerstukken 33 346.

⁴⁰ Eerste Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 896, C.

3. Reconstructie en plausibiliteit van de beleidstheorie

98 In dit hoofdstuk staat de beleidstheorie over de werking van de recidiveregeling centraal. Deze beleidstheorie wordt getoetst aan de inzichten vanuit de wetenschappelijke literatuur over rijden onder invloed van alcohol en de effectiviteit van sancties in het verkeer.

99 In dit hoofdstuk gaan we in paragraaf 3.1 in op het feit dat de recidiveregeling niet los kan worden gezien van de rest van het systeem. In paragraaf 3.2 geven we de beleidstheorie op hoofdlijnen weer. In de paragrafen 3.3 tot en met 3.6 werken we de werkzame mechanismen nader uit en stellen we vast in hoeverre het aannemelijk is - gebaseerd op zowel nationale als internationale studies - dat de recidiveregeling als onderdeel van het totale pakket aan maatregelen werkelijk zo zal werken als theoretisch kan worden verondersteld. Dit is de zogenaamde toets op plausibiliteit. In paragraaf 3.7 kunnen we zodoende uitspraken doen over wat men realistisch gezien van de recidiveregeling mag verwachten. In paragraaf 3.8 formuleren we de tussenconclusie.

3.1 Onderdeel van een breder systeem

100 De recidiveregeling is slechts een van de straffen en maatregelen die kunnen worden opgelegd voor het rijden onder invloed van alcohol. De opdracht van het huidige onderzoek is om de recidiveregeling te evalueren en vast te stellen hoe deze zich verhoudt tot alle andere straffen en maatregelen. Het 'isoleren' van (mogelijke) effecten van de recidiveregeling is echter een lastige taak. Allereerst omdat het de vraag is of bestuurders specifiek onderscheid maken tussen de verschillende straffen en maatregelen. Het lijkt aannemelijk om te veronderstellen dat bestuurders zich in hun gedrag eerder laten leiden door het totale palet aan maatregelen in plaats van door afzonderlijke maatregelen. Daarnaast is in de praktijk veelal sprake van samenloop van die regelingen. In de beleidsreconstructie beredeneren we de (mogelijke) werking van de recidiveregeling zoveel mogelijk apart van de overige regelingen en benoemen we op welke punten de werking (mede) afhankelijk is van overige regelingen.

101 Daarnaast moet worden opgemerkt dat de recidiveregeling niet nieuw is, in de zin dat bestuurders ook al voor de invoering van de recidiveregeling bij een volgende veroordeling over het algemeen zwaarder werden gestraft door het Openbaar Ministerie of de rechter of een zwaardere maatregel krijgen opgelegd door het CBR. Dit is overigens ook na de inwerkingtreding van de recidiveregeling nog steeds het geval.

3.2 Werkzame mechanismen

102 De meest algemene aanname achter de recidiveregeling is dat deze bijdraagt aan de verkeersveiligheid. In de initiële memorie van toelichting⁴¹ wordt melding gemaakt van twee mogelijke werkzame mechanismen:

- a. *De veronderstelling dat bestuurders die een punt op hun naam hebben staan wegens het eerder begaan van een verkeersdelict voorzigtiger zullen rijden;*

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 324, nr. 3.

- b. *Juist de herhaling van een ernstig verkeersdelict doet een sterk patroon van verkeersfouten vermoeden dat eerder rechtvaardigt dat de betrokkene opnieuw moet laten zien weer te beschikken over de vereiste rijvaardigheid en lichamelijke en geestelijke geschiktheid om motorrijtuigen te mogen besturen.*

103 Het is daarbij goed om te vermelden dat het initiële uitgangspunt van de recidiveregeling breder was dan alleen alcohol; het betrof ook grove snelheidsovertredingen en het veroorzaken van een verkeersongeval met ernstige gevolgen. We gaan er vooralsnog vanuit dat de veronderstelde werkzame mechanismen ook gelden voor het rijden onder invloed, zonder dat er sprake is van een snelheidsovertreding en/of een verkeersongeval met ernstige gevolgen.

104 Op basis van de literatuurstudie kunnen de in de memorie van toelichting genoemde mechanismen nader gespecificeerd en aangevuld worden. In totaal kunnen we drie mechanismen onderscheiden waarop de recidiveregeling zou kunnen bijdragen aan het vergroten van de verkeersveiligheid (SWOV, 2012):

- a. Via algemene of speciale preventie. Algemene preventie gaat uit van de afschrikkende werking die de sanctie heeft voor iedere bestuurder die de sanctie kent (en daarvoor gevoelig is). Speciale preventie gaat uit van de afschrikkende werking die de sanctie heeft voor de bestuurder die al eerder door de politie is gepakt met een te hoog promillage alcohol. Het mechanisme van speciale preventie veronderstelt dat deze bestuurders, nu ze gepakt zijn, hun gedrag zullen aanpassen om te voorkomen nogmaals door de politie te worden gepakt;
- b. Via selectie. Selectie vindt plaats doordat bestuurders (tijdelijk) uit het verkeer worden geweerd. Dit heeft mogelijk een gunstig effect op de verkeersveiligheid, omdat zij gedurende die periode geen verkeersovertredingen kunnen begaan;
- c. Via correctie. Bij 'correctie' gaat het om het bewerkstelligen van gedragsveranderingen door middel van directe interactie met de bestuurder - bij voorkeur 1 op 1 - waarbij de nadruk ligt op het bijbrengen van vaardigheden en inzicht. Dit kan bijdragen aan het begrip van bestuurders van zowel de sanctie als van hun eigen gedrag. Op het moment dat de sanctie begrijpelijk is en ervoor zorgt dat mensen begrijpen dat hun gedrag gevaar kan opleveren, zullen zij minder snel het besturen van een auto combineren met het (overmatig) gebruik van alcohol, en zodoende minder een gevaar zijn voor de verkeersveiligheid.

105 In de hierna volgende paragrafen gaan we nader in op deze mechanismen, en bespreken we naar aanleiding van (wetenschappelijke) literatuur in hoeverre het realistisch is om een dergelijke werking in de praktijk te verwachten. We behandelen daarbij de algemene en speciale preventieve werking in aparte paragrafen. In elke paragraaf wordt eerst het mechanisme besproken en daarbij wordt vervolgens een aantal voorwaarden geformuleerd die noodzakelijk zijn om via het benoemde mechanisme effect te sorteren. Deze noodzakelijke voorwaarden worden stuk voor stuk in aparte subparagrafen besproken aan de hand van beschikbare literatuur.

3.3 Algemene preventie

106 De gedachtegang achter algemene preventie is dat alle bestuurders die weet hebben van de recidiveregeling een dreiging ervaren van de mogelijke straf en daarom hun gedrag aanpassen door geen auto te besturen als zij te veel alcohol hebben gedronken. Daarbij moet worden opgemerkt dat bestuurders een eigen interpretatie kunnen hebben van de recidiveregeling, die niet overeen hoeft te komen met de

werkelijkheid. Zonder de recidiveregeling van buiten te kennen, kan de subjectieve beleving ervan (en daarmee de ervaren dreiging van een straf) wel degelijk invloed hebben op het gedrag van bestuurders. De noodzakelijke voorwaarden zijn:

- a. De regeling is bij een breed publiek bekend;
- b. Bestuurders die de regeling kennen, zijn gevoelig voor de dreiging van een sanctie;
- c. Bestuurders die de regeling kennen, verwachten dat zij voor een overtreding zullen worden 'gepakt'.

3.3.1 Bekendheid van de regeling bij een breed publiek

107 De regeling zou bij een breed publiek bekend kunnen zijn door bijvoorbeeld mediacampagnes. Uit Australisch onderzoek van Briscoe (2004) blijkt dat (het verhogen van) sancties vaak geen effect heeft op de combinatie van alcoholgebruik en autorijden omdat bestuurders dergelijke regelgeving simpelweg niet kennen. Er wordt volgens Briscoe (idem) vaak te weinig media-aandacht en publiciteit aan besteed om bekend te kunnen zijn bij het bredere publiek. Dit is een fundamentele aanname waarover we weinig weten vanuit de Nederlandse literatuur. Dit zal in hoofdstuk 4.2 ter sprake komen bij de toetsing van de theoretische beleidstheorie aan de praktijk.

3.3.2 Gevoeligheid voor de dreiging van een sanctie

108 Ontzegging van de rijbevoegdheid heeft, in vergelijking met andere sancties, een groot algemeen preventief effect (Nichols 1990 – dit betreft een studie uit de Verenigde Staten). Uit Nederlands onderzoek blijkt dat dit effect echter alleen te verwachten is voor de categorie van 'lichte overtredders': deze categorie blijkt gevoelig voor de dreiging van sancties en laat daarom de auto staan na (overmatig) alcoholgebruik (SWOV, 2011). De afschrikwekkende werking is overigens vooral te verwachten indien tegelijkertijd de pakkans groot wordt geacht (zie 3.2.3) en wanneer de straf snel volgt op de overtreding (Goldenbeld, Van Wijk & Mesken, 2013; Wagenaar & Maldonado-Molina, 2007). De categorie van 'zware overtredders'⁴² blijkt ongevoelig voor de wetenschap dat maatregelen of straffen kunnen volgen (Goldenbeld, Van Wijk & Mesken, 2013).

109 Zoals gezegd is het ervaren van de dreiging van een sanctie afhankelijk van hoe bestuurders de recidiveregeling *interpreteren*. Uit het verder onderzoek zal moeten blijken in hoeverre de recidiveregeling *in de beleving van bestuurders* afschrikwekkend is. De zwaarte van de sanctie zal daarbij niet voor iedere bestuurder van invloed zijn op het al dan niet rijden onder invloed. Dit is met name het geval voor de calculerende bestuurder, de persoon die de voor- en nadelen tegen elkaar afweegt en op basis van deze berekening een beslissing maakt. De calculerende bestuurder zal zich naast dreiging laten leiden door de subjectieve pakkans (zie ook paragraaf 3.3.3).

110 Niet alle bestuurders blijken ontvankelijk voor de dreiging van het verliezen van hun rijbewijs. Het is relevant of bestuurders zich - op het niveau van normen en waarden - kunnen vinden in de recidiveregeling. Volgens de normeringstheorie van Andenaes (1974, in Goldenbeld, Van Wijk & Mesken, 2013) kan strafrecht pas effectief zijn als burgers de geldende normen en regels kennen en overtuigd zijn dat naleving belangrijk

⁴² Hiermee worden degenen bedoeld bij wie een bloedalcoholgehalte van 1,3 promille of hoger wordt geconstateerd.

is. Handhaving zal dus aan moeten sluiten bij de normen, waarden en het rechtsgevoel van de burgers zelf (Goldenbeld, Van Wijk & Mesken, 2013). Als bestuurders zich kunnen vinden in het idee dat alcohol in het verkeer niet kan en - als gevolg daarvan - de straf in het kader van de recidiveregeling redelijk achten, is de kans groter dat zij hun gedrag ten positieve keren en niet (nogmaals) de fout in gaan.

111 Diverse onderzoeken laten zien dat het veranderen van gedrag van meerdere factoren afhangt. Greenberg, Morral en Jain (2005, onderzoek uit de Verenigde Staten) hebben laten zien dat *'internal controls'* (het hebben van normen en waarden die rijden onder invloed afkeuren) meer invloed hebben op het feitelijke rijden onder invloed dan *'external controls'* (zoals de inschatting van pakkans en hoogte van de sanctie). Dit sluit naadloos aan bij de theorie van gepland gedrag van Ajzen (1991). Volgens de theorie van gepland gedrag hangt de intentie tot gedragsverandering af van de eigen houding, maar ook van de omgeving. De theorie laat zien dat drie aspecten een rol spelen bij het (mogelijk aanpassen van) gedrag:

- a. De eigen houding ten opzichte van het gedrag: *"de mate waarin een persoon een gunstige of ongunstige inschatting maakt van het gedrag"*;
- b. De subjectieve norm: *"de sociale druk om het gedrag al dan niet te vertonen"*;
- c. De inschatting van de controle over ons gedrag: *"de eigen inschatting van hoe makkelijk of moeilijk het is om een voornemen ook echt uit te voeren"* (Ajzen, 1991).

3.3.3 Pakkans

112 Alleen als bestuurders verwachten dat de kans op een sanctie reëel is, zullen zij hun gedrag laten sturen door wet- en regelgeving (Goldenbeld en Twisk 2009). Dit geldt breder dan alleen de recidiveregeling. Uit een oude studie blijkt dat het aantal bestuurders dat met een alcoholpromillage van meer dan 0,5 promille werd aangehouden aanzienlijk was afgenomen nadat er veel publiciteit was geweest over de introductie van de alcohollimiet in 1974 en de bijbehorende verhoogde kans op aanhouding (Matthijssen 2005). Uit datzelfde onderzoek bleek echter ook dat het aantal alcoholgerelateerde aanhoudingen weer toenam toen bleek dat de pakkans in werkelijkheid niet was verhoogd (zie ook Castillo-Manzano & Castro-Nuño 2012). Goldenbeld, Van Wijk en Mesken (2013) laten zien dat het vooral de frequentie, de zichtbaarheid en de onvoorspelbaarheid van verkeerscontroles zijn die het generaal-preventieve effect van handhaving en dus verbetering van verkeersveiligheid bewerkstelligen, omdat deze factoren invloed hebben op de subjectieve pakkans.

113 Hierbij moet worden opgemerkt, dat het maken van een reële inschatting van de pakkans moeilijker is voor bestuurders die alcohol hebben gedronken. Vanwege de verdoovende werking op de hersenen zijn bestuurders na het nuttigen van alcohol overmoediger dan gebruikelijk (SWOV 2011), met als gevolg dat de gepercipieerde pakkans nog verder daalt.

3.4 Speciale preventie

114 De gedachtegang achter speciale preventie is dat de regeling een afschrikkende werking heeft voor de bestuurder die al eerder door de politie is gepakt met een te hoog promillage alcohol en daarvoor is veroordeeld. Het mechanisme van speciale preventie veronderstelt dat deze bestuurders hun gedrag zullen aanpassen om te voorkomen nogmaals door de politie te worden gepakt: zij zullen ofwel niet (nogmaals)

onder invloed gaan rijden, ofwel *minder* drinken als zij gaan rijden, ofwel *voorzichtiger* gaan rijden. De noodzakelijke voorwaarden zijn:

- a. De bestuurder die is gepakt met een te hoog promillage alcohol is ervan op de hoogte dat zijn rijbewijs van rechtswege wordt ingetrokken bij een tweede overtreding;
- b. Deze bestuurders zijn ontvankelijk voor de dreiging van de sanctie en voor de uitgangspunten van de recidiveregeling in het algemeen;
- c. Deze bestuurders zijn in staat om hun gedrag - naar aanleiding van de ervaren dreiging - bij te sturen;
- d. De pakkans wordt voldoende groot ingeschat.

3.4.1 *Bekendheid met gevolgen van de tweede overtreding*

115 Alleen als bestuurders weten welke gevolgen een tweede overtreding kan hebben, kan de recidiveregeling een speciaal preventief effect hebben. Bestuurders kunnen op de hoogte zijn van de recidiveregeling (zie voorgaande paragraaf) en daardoor weten dat zij 'op scherp staan'. Bij speciale preventie moet echter ook worden gedacht aan het specifiek op de hoogte stellen van de regeling na een eerste overtreding. Dit kan op verschillende wijzen: bijvoorbeeld mondeling (door de verbaliserende agent of ter zitting) of schriftelijk (via een thuisgestuurde brief). Of de recidiveregeling bekend is bij de groep bestuurders met één veroordeling is niet beschreven in de literatuur.

3.4.2 *Bestuurders zijn ontvankelijk voor de dreiging van het van rechtswege verliezen van het rijbewijs bij een volgende overtreding*

116 Voorwaarde voor een speciaal preventief effect van de recidiveregeling is dat bestuurders na de eerste overtreding gevoelig zijn voor de dreiging om het rijbewijs te verliezen. Over deze situatie specifiek hebben we geen informatie gevonden in de literatuur. Verwacht wordt dat de mechanismen die besproken zijn in paragraaf 3.3.2 ook in deze context zullen gelden, maar dit is niet rechtstreeks onderzocht.

3.4.3 *Bestuurders zijn in staat om hun gedrag - naar aanleiding van de ervaren dreiging - bij te sturen*

117 Vooral 'zware overtreders' blijken hun gedrag niet aan te passen, omdat zij vanwege hun grote alcoholafhankelijkheid niet in staat zijn hun alcoholgebruik terug te dringen (Goldenbeld, Van Wijk en Mesken 2013). Zij zijn mogelijk wel gevoelig voor de dreiging van een sanctie, maar beschikken gewoonweg niet over de vaardigheden om hun gedrag aan te passen. Dit betreft een groep overtreders voor wie alcoholgebruik een omvangrijker probleem is dan enkel rijden onder invloed; een zeer kleine groep. Wil deze groep zijn gedrag kunnen aanpassen, is het van belang dat bestuurders beschikken over een zekere mate van 'self efficacy' (Bandura 1997). Pas als zij zelf geloven dat zij drank kunnen laten staan, is het aannemelijk dat zij dat ook werkelijk zullen doen.

3.4.4 *Pakkans*

118 De ervaren pakkans is (in ieder geval onder 'zware overtreders') laag. AEF (2010) geeft aan dat als overtreders één keer betrapt zijn, zij *juist niet* concluderen dat de pakkans hoog is, omdat er vaak al jaren van niet ontdekt rijden onder invloed van alcohol vooraf zijn gegaan aan die eerste keer dat ze betrapt zijn.

Goldenbeld, Van Wijk en Mesken (2013) wijzen daarnaast op de zogeheten gambler's fallacy, de 'gokkersfout' (Pogarsky & Piquero, 2003). Als de dobbelsteen of de roulettedraaitafel vele malen hetzelfde resultaat heeft gegeven, verwacht de doorsnee gokker dat een ander resultaat 'aan de beurt is' en waarschijnlijker wordt, terwijl de kansen in werkelijkheid telkens opnieuw hetzelfde zijn: de dobbelsteen heeft namelijk geen geheugen. Een deel van de drankrijders maakt wellicht eenzelfde type denkfout. Alcoholrijders die jarenlang ongemerkt en ongestraft met alcohol op hebben gereden, menen ten onrechte dat hun betrappingskans na de eerste betrapping en bestraffing kleiner is geworden. In plaats van dat betrapping en bestraffing leiden tot een verhoging van de subjectieve pakkans, gebeurt dan juist het tegenovergestelde' (Goldenbeld, Van Wijk en Mesken 2013).

3.5 Selectie

119 De gedachtegang achter het effect van selectie is dat degenen die voor de tweede keer worden gepakt met overmatig alcoholgebruik in het verkeer een tijdlang⁴³ niet over een geldig rijbewijs mogen beschikken. Hierdoor mogen ze niet deelnemen aan het verkeer en zodoende geen verkeersongevallen veroorzaken. Ze kunnen pas weer beschikken over hun rijbewijs als zij hun rijvaardigheid wederom hebben aangetoond. De belangrijkste noodzakelijke voorwaarde is dat bestuurders niet gaan rijden zonder geldig rijbewijs. Of deze bestuurders werkelijk niet meer de weg op gaan, hangt echter af van de volgende factoren:

- a. Bestuurders moeten *weten* dat hun rijbewijs ongeldig is;
- b. Bestuurders moeten *bereid zijn* om zich aan het rijverbod te houden;
- c. Bestuurders moeten *een alternatief* hebben om zich te verplaatsen.

3.5.1 Bestuurders moeten weten dat hun rijbewijs ongeldig is

120 AEF (2010) concludeert, overigens vóór de invoering van de recidiveregeling, dat er geen structurele aandacht is voor de communicatie richting de bestuurder over de betekenis van het rijverbod en de consequenties daarvan. De brieven zijn juridisch van aard en daarom niet voor iedereen begrijpelijk.

3.5.2 Bestuurders moeten bereid zijn zich aan het rijverbod te houden

121 Bestuurders moeten bereid zijn om zich aan het rijverbod te houden. De bereidheid om zich aan het rijverbod te houden wordt onder andere bepaald door de subjectieve pakkans, maar ook door het inzicht in de mogelijke gevolgen van gevaarlijk gedrag op de weg en de invloed van de sociale omgeving die het doorrijden al dan niet afkeurt.

122 Uit onderzoek van AEF (2010) blijkt dat de subjectieve pakkans terecht laag is; de politie controleert niet met het doel om 'doorrijders' te pakken. Daarbij controleert de politie bij de aanhouding niet altijd de geldigheid van het rijbewijs in de mobiele databank. Hoe lager de subjectieve pakkans, hoe groter de kans dat zij toch achter het stuur gaan zitten. De subjectieve pakkans kan worden verhoogd door de objectieve pakkans te verhogen. Cijfers over de objectieve pakkans zijn echter niet bekend.

⁴³ Hoe lang het rijbewijs ongeldig is, hangt af van de OBM die wordt opgelegd en hoe snel het rijbewijs weer wordt behaald.

123 Daarnaast blijkt dat de sociale omgeving vaak niet de kans krijgt om sociale controle uit te oefenen, omdat zij geen weet hebben van het ongeldig worden van het rijbewijs (bestuurders met een dergelijke sanctie/maatregel genieten namelijk een grote mate van anonimiteit). Terwijl sociale controle van naasten op verkeersgedrag wel degelijk effectief blijkt⁴⁴; zoals ook in de theorie van gepland gedrag wordt aangegeven.

124 Ten derde blijkt dat bestuurders bij wie het rijbewijs kort na aanhouding is ingetrokken, zich vaker aan het rijverbod houden en minder ernstige ongelukken veroorzaken dan bestuurders bij wie het rijbewijs pas na lange tijd (bijvoorbeeld na uitspraak van de rechter) is ingetrokken (Wagenaar & Maldonado-Molina 2007). Dit is een studie uit de VS, maar doordat die uitgaat van een in de sociale psychologie algemeen geaccepteerd principe van klassieke conditionering verwachten we dat dit ook voor de Nederlandse situatie zal gelden. Volgens Ross en Gonzales (1988) blijft een substantieel gedeelte van de mensen met een ontzegging van de rijbevoegdheid wel doorrijden, maar passen ze hun rijgedrag aan om de kans om staande gehouden te worden te verminderen⁴⁵. Dit kan door bepaalde momenten en wegvakken waarvan ze denken dat de kans op controle groter is te vermijden, zoals weekendnachten en snelwegen. Daarbij passen ze het rijgedrag aan om staandehoudingen te voorkomen mochten ze wel worden gecontroleerd, zoals zich houden aan de snelheidslimiet, het niet rijden onder invloed van alcohol en het vermijden van mankementen aan de auto.

125 Tot slot hangt de bereidheid om zich aan het rijverbod te houden af van de mate waarin de straf aansluit bij de normen en waarden van deze bestuurders (zoals weergegeven in paragraaf 3.3.2).

3.5.3 *Er moet een alternatief zijn om zich te verplaatsen*

126 Bestuurders moeten een alternatief hebben om zich te verplaatsen. Zij moeten anders gezegd niet alleen bereid (paragraaf 3.5.4) maar ook in staat zijn om zich aan het rijverbod te houden. Ross en Gonzales (1988) hebben laten zien dat mensen door blijven rijden als het nodig is om van en naar het werk te rijden en er geen alternatieven zijn. Als er bijvoorbeeld geen anderen in het huishouden zijn met een rijbewijs, is de kans groter dat mensen zelf weer achter het stuur gaan zitten. Op basis van interviews met deze bestuurders stellen Ross en Gonzales (1988) vast dat zij minder vaak rijden dan voorheen (alleen als het echt moet) en anders rijden. Ze rijden voorzichtiger om mogelijke aanhoudingen te voorkomen. Daarnaast mijden ze wegen waar ze

⁴⁴ In het project 'Call your Maniac' in Arnhem (1997-2000), waarbij kinderen uit de onderbouw van de middelbare school leerden hun ouders op rijgedrag aan te spreken. Het bleek dat gezinsleden grote invloed hebben op het verkeersgedrag van de ouder. AEF (2010).

⁴⁵ De bevindingen ten aanzien van het rijgedrag van degenen die zonder rijbewijs 'doorrijden', lopen uiteen. Aan de ene kant blijkt uit internationale studies dat bestuurders zonder geldig rijbewijs vaker betrokken zijn bij ongevallen dan bestuurders met een geldig rijbewijs. Dat wordt mede verklaard doordat het rijden zonder geldig rijbewijs vaak gepaard gaat met ander onverantwoordelijk gedrag zoals 'rijden onder invloed, een crimineel gedragspatroon of een subcultuur waarin rijden zonder rijbewijs als normaal en acceptabel wordt beschouwd' (Vis, Goldenbeld en Van Bruggen 2010:5). Een vergelijkbaar beeld komt naar voren uit een Nederlands onderzoek (Kuppens & Van Wijk 2010) dat laat zien dat veel doorrijders (een groot aantal) antecedenten op hun naam hebben staan. Aan de andere kant blijkt dat bestuurders van wie het rijbewijs is ingetrokken juist voorzichtiger rijden en minder ongelukken veroorzaken (Donovan 1989). We verwachten dat de afhankelijkheid van de auto sterk afhankelijk is van de omstandigheden in het land, wat zijn mogelijke alternatieven en wat is de houding ten opzichte van de auto.

verwachten dat er meer controle is (bijvoorbeeld de snelweg, dat is ongunstig want snelwegen zijn de meest veilige wegen) en rijden in weekendnachten (beoogde speciaal preventieve werking). Dit onderzoek is uitgevoerd in de VS. Aangezien de omstandigheden in de VS (bijvoorbeeld de mogelijke alternatieve vervoerswijzen, de houding ten opzichte van de auto en andere vervoerswijzen, en de afstanden die worden afgelegd) anders zijn dan in Nederland, moeten we voorzichtig zijn met het extrapoleren van deze bevindingen naar Nederland.

3.6 Correctie

127 De gedachte achter het effect van correctie is dat het rijgedrag verbetert als de bestuurder, door het bijbrengen van vaardigheden en inzicht, begrijpt dat het rijden onder invloed van alcohol een gevaar kan opleveren voor anderen. Dit effect zou duurzaam van karakter kunnen zijn, omdat wanneer bestuurders een dergelijk inzicht internaliseren zij ook op de langere termijn minder snel geneigd zijn om het besturen van een auto te combineren met het (overmatig) gebruik van alcohol.

- a. De noodzakelijke voorwaarden zijn: In de uitvoering van de recidiveregeling wordt aandacht besteed aan het bijbrengen van inzicht in de mogelijke gevolgen van het rijden onder invloed;
- b. Bestuurders zijn bereid en in staat om dergelijke inzichten te internaliseren.

3.6.1 *Er moet aandacht zijn voor het bijbrengen van inzicht*

128 Het spreekt voor zich dat een minimale voorwaarde voor het optreden van een correctie-effect is dat hieraan aandacht wordt besteed bij de betreffende maatregel. Dit kan op verschillende wijzen, zoals via een cursusdag of een online informatieloket.

3.6.2 *Bestuurder moet bereid en in staat zijn dergelijk inzichten te internaliseren*

129 Uit (veelal Amerikaans) onderzoek (Donovan 1989) blijkt dat 'sociale drinkers'⁴⁶ enigszins baat hebben bij educatieve cursussen over alcohol, in de zin dat zij minder vaak recidiveerden. In meerdere onderzoeken, waaronder Nederlandse, (Donovan 1989; Kuiken, Barten en Fokkema 2009; Kuppens & Van Wijk 2010; Goldenbeld, Van Wijk en Mesken 2013) worden vraagtekens gezet bij het educatieve effect voor de groep van 'zware overtreders' en 'veelplegers'. Deze bestuurders zouden lak hebben aan het feit dat hun rijgedrag mogelijk gevaren voor anderen oplevert. Zodoende zijn zij niet bereid om lering te trekken uit educatieve uitingen.

130 Uit recent Nederlands onderzoek met betrekking tot de LEMA en EMG onder jonge bestuurders (WODC, 2014) blijkt dat het recidivebeeld van de LEMA-deelnemers en EMG-deelnemers op het eerste gezicht relatief gunstig is ten opzichte van het recidivebeeld in de vergelijkingsgroep, ook als statistisch wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken. De onderzoekers geven daarbij wel aan dat er ook andere redenen kunnen zijn voor het positieve resultaat, zoals de lagere criminaliteitscijfers of een daling in de pakkans waarvoor niet gecorrigeerd kon worden.

⁴⁶ Hiermee worden degenen bedoeld die wel eens - bij gelegenheden - alcohol drinken. Deze groep overlapt naar alle waarschijnlijkheid de groep die (in andere studies) ook wel de 'lichte drinkers' wordt genoemd.

131 Verder is bekend dat educatieve cursussen over alcohol vaak niet effectief lijken te zijn omdat er geen maatwerk wordt geleverd . Aangezien er vele verschillende redenen zijn voor het rijden onder invloed, sluiten educatieve programma's - die bedoeld zijn voor de volledige doelgroep - niet goed aan bij het individu. Cursussen waarbij individuele aandacht wordt besteed aan de bestuurder zijn potentieel meer effectief (Donovan 1989, een Amerikaans review-artikel dat internationale literatuur heeft geraadpleegd).

3.7 Voorspelling van de werking van de recidiveregeling

132 In deze paragraaf geven we aan in hoeverre het aannemelijk is dat de recidiveregeling via de benoemde mechanismen effect zal sorteren voor het niveau van verkeersveiligheid.

3.7.1 *Geen generaal preventief effect van de recidiveregeling te verwachten*

133 Een generaal preventief effect van recidiveregeling is niet erg aannemelijk, omdat dit allereerst veronderstelt dat bestuurders de regeling kennen. Hoewel onderzoek over de bekendheid van de recidiveregeling ontbreekt, is het weinig waarschijnlijk dat bestuurders kennis ervan hebben aangezien de bekendheid van specifieke regelgeving in zijn algemeenheid laag blijkt. De Nationale Ombudsman (2014) oordeelt naar aanleiding van een specifieke klacht dat partijen de klager onvoldoende hebben geïnformeerd, waardoor klager niet had kunnen weten van de samenloop van het alcoholslot en de recidiveregeling⁴⁷. Los van de onbekendheid met de regeling, is deze voor mensen die nog niet in aanraking met justitie zijn geweest voor rijden onder invloed niet direct van toepassing, voor deze groep is de generaal preventieve werking van de overige - mogelijk meer bekende - maatregelen naar onze verwachting veel meer toonaangevend.

134 Daarnaast blijkt dat 'zware overtreders' (degenen die worden gepakt met een promillage van minimaal 1,3) vanwege hun alcoholafhankelijkheid niet of nauwelijks in staat zijn om hun rijgedrag aan te passen, zelfs als zij wel gevoelig zijn voor de dreiging van een sanctie. Omdat juist deze groep de meeste alcoholgerelateerde ongelukken veroorzaakt, is het weinig aannemelijk dat de recidiveregeling via het generaal preventieve effect invloed heeft op de verbetering van de verkeersveiligheid.

135 Tot slot is een generaal preventieve werking weinig aannemelijk omdat deze een hoge gepercipieerde pakkans veronderstelt. Op basis van de beschikbare bronnen, is het weinig aannemelijk dat de ervaren pakkans door de recidiveregeling is vergroot.

3.7.2 *Een speciaal preventief effect lijkt deels aannemelijk*

136 De speciale preventieve werking lijkt om meerdere redenen aannemelijk:

- a. In hoeverre de recidiveregeling *an sich* bekendheid geniet, is niet op basis van de literatuur vast te stellen. Het is evenwel aannemelijk dat bestuurders door de eerste veroordeling scherp voor ogen hebben dat bij de volgende overtreding weer - en mogelijk een zwaardere - straf kan volgen.

⁴⁷ De ombudsman stelt daarbij dat hij zich 'realiseert dat het hier gaat om de uitvoering van ingewikkelde en uitgebreide regelgeving. Het is op zich een hele kunst om dat aan de burger uit te leggen'.

Dit effect is mogelijk niet alleen aan de recidiveregeling toe te schrijven, maar eerder aan het volledige palet aan maatregelen en straffen;

- b. Minimaal een deel van de doelgroep is ontvankelijk voor strafdreiging. Namelijk degenen die gevoelig zijn voor normen en waarden op het gebied van rijden onder invloed;
- c. Het merendeel van deze deelpopulatie is bovendien in staat om zijn gedrag ten positieve te keren. Alleen voor de 'zware overtreders' is het niet aannemelijk dat zij naar aanleiding van een eerdere straf zullen afzien van het rijden onder invloed.

137 Het effect op de verkeersveiligheid via speciale preventie schatten wij om twee redenen evenwel niet heel hoog in. Ten eerste zijn de 'zware overtreders' nauwelijks gevoelig voor strafdreiging. Juist deze groep overtreders veroorzaakt de meeste ongelukken⁴⁸. Ten tweede is gedragsaanpassing naar aanleiding van een eerste veroordeling pas te verwachten als de subjectieve pakkans groot is. Op basis van de geraadpleegde literatuur lijkt dat niet aannemelijk.

3.7.3 *Het is aannemelijk dat de recidiveregeling via het selectie-effect bijdraagt aan verbeterde verkeersveiligheid*

138 Uit het rapport 'Rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland' Vis, Goldenbeld en Van Bruggen (2010) blijkt dat ongeveer 5% van het totaal aantal bestuurders met een OBM jaarlijks wordt staande gehouden. Uit een enquête bleek dat van de 132 mensen die aangaven wel eens een rijontzegging gehad te hebben, 12% aangaf in die periode toch auto te hebben gereden. Omdat mensen in zijn algemeenheid terughoudend zijn om dergelijke gevoelige informatie te geven, is het mogelijk dat het werkelijke aandeel hoger ligt dan 12% (idem). Uit studies in de VS en Australië blijkt het percentage van 'doorrijders' veel hoger: uit observatie- en vragenlijststudies blijkt dat 50% tot 70% van bestuurders met een ingetrokken rijbewijs, toch weleens rijdt (idem). Donovan (1989) stelt dat een derde tot twee derde doorrijdt zonder rijbewijs. Het is aannemelijk dat het percentage doorrijders in Nederland (fors) hoger ligt dan de genoemde 12% vanwege de sociaal wenselijke antwoorden en lager ligt dan de internationaal gemeten percentages van tussen de 50 en 70% vanwege 'de minder grote autoafhankelijkheid, een minder grote anonimiteit en een hoger niveau van verkeerstoezicht in Nederland' (Vis, Goldenbeld en Van Bruggen, 2010: 24).

139 Er is dus voldoende reden om aan te nemen dat de recidiveregeling via het selectie-effect gedeeltelijk effectief is. En het deel van de bestuurders dat ondanks de rij-ontzegging toch in de auto stapt, past het rijgedrag aan (ze rijden bijvoorbeeld minder vaak auto, vermijden bepaalde wegen of rijden voorzichtiger). De literatuur is overigens niet eenduidig over de gevolgen voor de verkeersveiligheid: sommige studies geven aan dat deze bestuurders minder vaak ongelukken veroorzaken, terwijl andere studies het tegenovergestelde laten zien.

140 Het is aannemelijk dat het effect op de verkeersveiligheid duurt voor zolang de rijontzegging geldt. Zodra men het rijbewijs terug heeft, blijken bestuurders vaak terug te vallen in het oude gedrag.

⁴⁸ Een klein aantal 'zware overtreders' in Nederland (0,2% van de automobilisten) is verantwoordelijk voor ongeveer twee derde van de ernstige alcoholongevallen (SWOV 2011).

3.7.4 Een effect via het mechanisme 'correctie' is mogelijk

141 Een effect op de verkeersveiligheid via het mechanisme van correctie zou kunnen plaatsvinden voor de groep van 'sociale drinkers' en jonge bestuurders aangezien educatie voor deze doelgroepen enig effect blijkt te sorteren. Dit is echter wel afhankelijk van de vraag of in de praktijk van de recidiveregeling aandacht wordt besteed aan educatie.

3.8 Tussenconclusie

142 In de initiële memorie van toelichting zijn twee mogelijke beleidstheorieën geformuleerd:

- a. De veronderstelling dat bestuurders die een punt op hun naam hebben staan wegens het eerder begaan van een verkeersdelict voorzichtiger zullen rijden (duidt op speciale preventie; zie paragraaf 3.4);
- b. Juist de herhaling van een ernstig verkeersdelict doet een sterk patroon van verkeersfouten vermoeden dat eerder rechtvaardigt dat de betrokkene opnieuw moet laten zien weer te beschikken over de vereiste rijvaardigheid en lichamelijke en geestelijke geschiktheid om motorrijtuigen te mogen besturen (duidt op selectie; persoon mag (tijdelijk) niet rijden; zie paragraaf 3.5).

143 Uit paragraaf 3.7 blijkt dat er geen generaal preventieve werking is te verwachten van de recidiveregeling. Er lijkt echter wel sprake van een speciaal preventieve werking, mits deze mensen op de hoogte zijn van het bestaan van de regeling, gevoelig zijn voor de dreiging van de sanctie, over de vaardigheden beschikken om het eigen gedrag daadwerkelijk aan te passen en de subjectieve pakkans groot genoeg is. Dit sluit aan bij de eerste beleidstheorie van de memorie van toelichting.

144 Ook is het aannemelijk dat de recidiveregeling via het selectie-effect bijdraagt aan de verkeersveiligheid. Dit komt doordat een gedeelte van de overtreders zich aan de rij-ontzegging zullen houden, en een gedeelte van de overtreders dat dit niet doet, zal het rijgedrag aanpassen om de kans op aanhoudingen te verkleinen. Deze sluit gedeeltelijk aan bij de tweede beleidstheorie van de memorie van toelichting: het is gunstig voor de verkeersveiligheid als mensen die niet geschikt zijn om auto te rijden wettelijk geen auto mogen rijden. In de memorie wordt echter aangegeven dat de betrokkene dient aan te tonen dat hij weer beschikt over de vereiste rijvaardigheid en lichamelijke en geestelijke geschiktheid om motorrijtuigen te mogen besturen. Het gaat bij de betrokkenen echter enkel over de rijgeschiktheid, en niet over de rijvaardigheid.

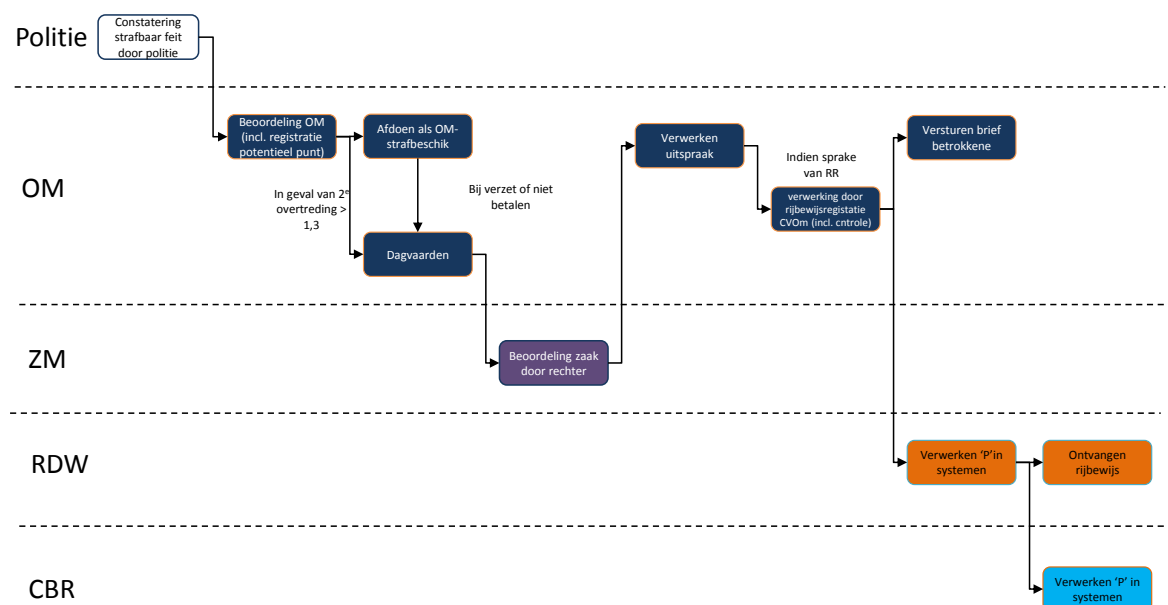
Daarnaast kan een correctieve werking bijdragen aan de effectiviteit van de regeling. Hiertoe zal echter wel sprake moeten zijn van een educatief element binnen de regeling. Deze mogelijke werking is niet beoogd volgens de beleidstheorie. In paragraaf 4.3 wordt beschreven in hoeverre de drie mechanismen voor de recidiveregeling ook daadwerkelijk effectief zijn.

4. Uitvoeringspraktijk recidiveregeling

145 In dit hoofdstuk staat de uitvoeringspraktijk van de recidiveregeling centraal. In paragraaf 4.1 laten we - op basis van de procesevaluatie - zien op welke wijze de recidiveregeling door de verschillende ketenpartners zou moeten worden uitgevoerd en daadwerkelijk wordt uitgevoerd. In paragraaf 4.2 benoemen we de praktijkervaringen met de uitvoering van de recidiveregeling: op welke punten loopt de uitvoering goed en op welke punten is de uitvoering voor verbetering vatbaar? Daarmee beantwoorden we onderzoeksvraag 2. Vervolgens presenteren we de resultaten van de empirische toets op de beleidstheorie, als onderdeel van de theoriegestuurde evaluatie, in paragraaf 4.3. Daarmee geven we antwoord op onderzoeksvraag 3. In paragraaf 4.4 gaan we in op de recidiveregeling in relatie tot de andere maatregelen. Hiermee beantwoorden we de 4^e onderzoeksvraag.

4.1 Uitvoeringspraktijk

146 Figuur 2 geeft het werkproces met betrekking tot de recidiveregeling weer. We beperken ons tot de handelingen die in het kader van de recidiveregeling relevant zijn. Er zijn vijf partijen betrokken bij de recidiveregeling: de politie, het OM, de ZM, de RDW en het CBR. JustID (niet in het overzicht) speelt een rol in de registratie. Dit betekent een samenwerking tussen organisaties actief in het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke domein. Dat maakt de uitvoering van de regeling complexer dan op het eerste oog kan worden gedacht. Daarnaast zijn ook de straf- en bestuursrechtelijke praktijk met betrekking tot het uitgeven en inhouden van het rijbewijs zondermeer complex te noemen.



Figuur 2. Processchema van het opleggen van de recidiveregeling

4.1.1 Opleggen recidiveregeling

147 Het proces start bij de constatering van het strafbare feit door de politie. Die maakt hiervan proces-verbaal op en stuurt dit door naar het OM⁴⁹. In tabel 3 is een overzicht opgenomen van de verdeling over de vastgestelde promillages in de ingestuurde processen-verbaal. De politie stuurt mededelingswaardige delicten in principe ook naar het CBR zodat die eventueel een bestuursrechtelijke maatregel kan opleggen. Dit deelproces laten we verder buiten beschouwing.

Promillage	2013	2014
< 0,54	11%	10%
0,54-0,80	23%	23%
0,81-1,00	14%	14%
1,01-1,15	9%	10%
1,16-1,30	8%	8%
1,31-1,80	18%	20%
>1,80	9%	9%
Weigering	3%	3%
Onbekend	5%	2%
Aantal waarnemingen	30.300	24.500

Tabel 3. Verdeling van de promillages van de rijden onder invloed zaken die het OM ontvangt naar jaar waarin deze zijn gepleegd (Bron: DVOM, bewerking Significant)

148 Het OM beoordeelt de zaak om te bepalen of deze moet worden afgedaan met behulp van een strafbeschikking of aan de rechter moet worden voorgeleid, danwel dient te worden geseponeerd of voor aanvulling aan de politie moet worden teruggestuurd. Bij de beoordeling wordt ook geregistreerd of, als het vonnis onherroepelijk wordt, sprake is van een 'puntwaardig delict'. Dat wordt dan in GPS, het registratiesysteem van het OM, geregistreerd. Als sprake is van een tweede overtreding na het onherroepelijk worden van het vonnis, wordt een zaak die mogelijk tot een tweede punt kan leiden in principe altijd aan de rechter voorgelegd⁵⁰.

149 Volgens de memorie van toelichting zou nog moeten worden gezien of bij het behalen van een eerste punt een waarschuwingsbrief zou worden verstuurd door het OM of het CBR. Uiteindelijk is besloten deze brief niet te versturen. Het Parket-Generaal (PaG) van het OM, die de brief zou moeten gaan sturen, geeft aan dat het geen strafrechtelijke sanctie betreft en dat het OM hierin "geen verantwoordelijkheid heeft" en die administratiefrechtelijke taak dan ook niet op zich neemt". Verder geeft het PaG aan dat "het verzenden van waarschuwingsbrieven een zeer aanzienlijke en kostbare verzwarende van administratieve lasten zou inhouden".⁵¹

⁴⁹ Bij lagere promillages kan het proces-verbaal ook direct aan het CJIB worden gestuurd. Zij versturen voor zaken met lagere promillages en waar geen sprake is van recidive rechtstreeks een strafbeschikking, nadat de schuld van de verdachte is vastgesteld.

⁵⁰ De recidiveregeling is ook van toepassing na twee onherroepelijke strafbeschikkingen. Het OM heeft er echter voor gekozen om een tweede punt alleen maar te laten volgen na een onherroepelijk gerechtelijk vonnis.

⁵¹ Brief van 15 juli 2013, Advies inzake waarschuwing in het kader van recidiveregeling ex artikel 123b Wegenverkeerswet 1994, Kenmerk: PaG/W&R/16807.

150 Als de verdachte ook voor het tweede feit wordt veroordeeld en het vonnis onherroepelijk wordt, wordt dit door het OM geregistreerd. Het OM controleert of is voldaan aan de voorwaarden voor zowel het eerste als tweede punt (zie bijlage G). Als dat het geval is, wordt de toepasselijkheid van de recidiveregeling door de rijbewijsadministratie van het OM geregistreerd in het rijbewijsregister van de RDW.

151 Daarnaast stuurt het OM een brief uit naar de betrokkene die in persoon moet worden betekend. In de brief, die is opgenomen in bijlage H, staat onder andere vermeld dat de recidiveregeling van toepassing is en wat de gevolgen zijn als de betreffende persoon toch gaat rijden. Daarnaast wordt aangegeven dat het rijbewijs moet worden opgestuurd naar de RDW en hoe het rijbewijs eventueel weer kan worden verkregen. Ook als tevens een OBM is opgelegd, wordt de brief gestuurd op het moment dat het CVOM heeft geconstateerd dat het tweede punt terecht is toegekend.

152 De RDW verwerkt de gegevens in het systeem. De RDW registreert ook of het rijbewijs is ingeleverd door de betrokkene. De informatie wordt uitgewisseld met het CBR. Zo wordt voorkomen dat iemand die onder de recidiveregeling valt zomaar een nieuw rijbewijs kan aanvragen. In de volgende paragraaf wordt dat proces nader toegelicht.

153 Er is geen mogelijkheid om tegen de recidiveregeling in beroep te gaan. Het betreft een uit de wet voortvloeiend rechtsgevolg. De recidiveregeling is pas van toepassing als het vonnis onherroepelijk is. Wel is het mogelijk om tegen het vonnis van de rechter in hoger beroep te gaan, al zal dat eerder tot uitstel leiden van het van rechtswege vervallen van het rijbewijs dan tot afstel.⁵²

4.1.2 Aanvragen nieuw rijbewijs

154 Als het rijbewijs vanwege de recidiveregeling van rechtswege ongeldig is geworden, betekent dat niet dat er geen nieuw rijbewijs kan worden verkregen. In principe zou de bestuurder meteen na ingang van de recidiveregeling weer kunnen starten met het behalen van een nieuw rijbewijs⁵³. Er is echter een speciale procedure voor deze doelgroep, die ervoor zorgt dat niet zomaar een rijbewijs kan worden verkregen.

155 Om in aanmerking te komen voor een nieuw rijbewijs moet de betreffende persoon eerst een zogenaamde echtheidsverklaring recidive⁵⁴ aanvragen bij de RDW. Deze wordt alleen verstrekt als het rijbewijs al in het bezit is van de RDW.

⁵² Enkele respondenten gaven aan dat er soms hoger beroep wordt aangetekend om inwerkingtreding van een OBM of de recidiveregeling uit te stellen. Het percentage bestuurders dat tegen het vonnis in hoger beroep gaat, is relatief (in vergelijking met andere feiten) laag: slechts 1 tot 2%. Daaruit maken we op dat het aantal hoger beroepen door het in werking treden van de recidiveregeling niet of nauwelijks is gestegen.

⁵³ Door respondenten worden vraagtekens gezet bij de noodzaak van het toetsen van de rijvaardigheid. Zij redeneren dat geen sprake is van verminderde rijvaardigheid. Deze bestuurders hebben immers geen ongeluk veroorzaakt. In het initiële wetsvoorstel, het puntenstelsel, wordt aangegeven dat het wenselijk is dat iemand die een langere tijd niet gereden heeft, zijn rijvaardigheid weer opnieuw moet aantonen.

⁵⁴ Een echtheidsverklaring recidive is een verklaring afgegeven door de RDW, waarin staat of het rijbewijs geregistreerd staat in het Centraal Rijbewijsregister.

156 Vervolgens moet een eigenverklaring van het CBR worden ingevuld. Op dat formulier moet worden aangegeven dat sprake is geweest van alcoholmisbruik. Naar aanleiding van die eigenverklaring zal de betreffende persoon over het algemeen worden doorverwezen naar een psychiater. Die onderzoekt de betreffende persoon, stelt een rapport op en stuurt dit naar het CBR. Het CBR beoordeelt vervolgens de uitkomsten van dat onderzoek en stelt vast of de betreffende persoon rijgeschikt is. Afhankelijk van de uitkomst mag de betreffende persoon vervolgens zijn rijvaardigheid aantonen door middel van het theorie- en praktijkexamen of moet de persoon op een later moment (meestal een jaar later) nogmaals een eigenverklaring insturen.

157 In bijzondere gevallen wordt geen onderzoek naar de rijgeschiktheid gedaan. Zo komt het incidenteel voor dat iemand voor hetzelfde delict al een vorderingsprocedure heeft lopen of dat deze al is afgerond⁵⁵. Dit betreft meestal een procedure waarbij een ASP of een onderzoek is opgelegd (bij een promillage boven de 1,3 is een ASP of onderzoek aan de orde). Als er al een ASP is opgelegd, wordt dat stopgezet. Vervolgens maakt het CBR het mogelijk dat de betreffende persoon het rijbewijs opnieuw haalt. Daarna moet het ASP opnieuw worden gestart. Als er een onderzoek loopt, geldt de uitkomst van dat onderzoek ook voor de aanvraag van het nieuwe rijbewijs; het CBR laat niet parallel een tweede onderzoek uitvoeren.

4.1.3 *Werklast ten gevolge van de recidiveregeling*

158 In tabel 4 wordt de werklast ten gevolge van de recidiveregeling weergegeven. Voor de politie en de ZM leidt de recidiveregeling niet tot extra werklast. De overige partijen ondervinden wel extra werklast. Het OM ondervindt op twee momenten extra werklast. Het inventariseren of sprake is van een punt kost gemiddeld enkele minuten per zaak. Over het algemeen is het snel te zien, maar als de eerste zaak door het CJIB is afgehandeld, moet contact met hen worden opgenomen. Ten tweede kost het daadwerkelijk opleggen van de recidiveregeling tijd. De gegevens moeten worden gecontroleerd, de gegevens moeten in het rijbewijsregister worden ingevoerd, er moet een brief naar de bestuurder worden verstuurd en de retour gekomen akte van betekening moet worden verwerkt. Dat kost gemiddeld 10 minuten.

159 De RDW is ongeveer 10 minuten kwijt met het verwerken van de gegevens van het OM. Dat is exclusief het beantwoorden van eventuele vragen die binnenkomen met betrekking tot de recidiveregeling. Het aantal vragen is echter beperkt. Ook het CBR is tijd kwijt aan het invoeren van de gegevens in de CBR-systemen; dat kost ongeveer 15 minuten per zaak. Daarnaast is het CBR tijd kwijt bij personen die hun rijbewijs opnieuw aanvragen. Deze werklast is lastig in te schatten en hangt af van de complexiteit van de zaak en of eventueel al een andere vorderingsprocedure heeft plaatsgevonden voor hetzelfde delict.

⁵⁵ In de interviews wordt aangegeven dat in het verleden niet alle mededelingswaardige overtredingen ook daadwerkelijk door de politie aan het CBR worden gemeld. Hierdoor kan het voorkomen dat een delict dat als tweede overtreding door het OM wordt gezien, als eerste delict door het CBR kan worden gezien.

Organisatie	Beschrijving werklust	Werklast per zaak
OM	a. Controleren of er sprake is van een puntwaardig delict	a. Enkele minuten
	b. Controle recidiveregeling en verwerken in rijbewijsregister (inclusief brief)	b. 10 minuten
RDW	Verwerken gegevens	10 minuten
CBR	a. Verwerken gegevens	a. 15 minuten
	b. Aanvraag nieuw rijbewijs	b. Onbekend

Tabel 4. Overzicht van de werklust in het kader van de recidiveregeling

4.2 Praktijkervaringen met de uitvoering van de recidiveregeling

160 Uit gesprekken met de verschillende betrokkenen en de beschikbare gegevens, blijkt de uitvoeringspraktijk op enkele punten voor verbetering vatbaar te zijn.

4.2.1 Niet elke mededelingswaardig delict komt bij het CBR terecht

161 Uit de gegevens van het CBR blijkt dat ongeveer 10% van de personen die onder de recidiveregeling vallen, nog niet bij het CBR bekend is. Als de politie alle mededelingswaardige zaken⁵⁶ aan het CBR meldt, zou dat niet mogelijk zijn. Het kan zo zijn dat het eerste delict niet mededelingswaardig was, maar het tweede delict - met een promillage van boven de 1,3 - wel. Het CBR geeft aan dat de ervaring is dat een deel van de mededelingswaardige delicten niet bij het CBR bekend wordt. In het kader van deze evaluatie beperken we ons tot deze constatering.

162 Als een bestuurder niet bekend is bij het CBR, is er over het algemeen ook geen informatie over het delict bekend. Er is geen vastgestelde werkwijze met betrekking tot de gegevensuitwisseling tussen het OM en het CBR, waardoor het CBR soms geen inzicht heeft in het delict, het gemeten promillage en de achtergrond. Dit heeft tot gevolg dat het CBR niet zonder meer bestuursrechtelijke maatregelen kan opleggen.

4.2.2 De recidiveregeling komt nauwelijks aan de orde tijdens de behandeling ter terechtzitting

163 De officier van justitie en de rechter besteden volgens de geïnterviewde advocaten, officieren, rechters en bestuurders zelden of nooit aandacht aan de recidiveregeling op zitting. Dat is deels omdat in de beschikbare tijd (circa 15 minuten per zaak) prioriteit wordt gegeven aan andere aspecten, zoals het bespreken van persoonlijke omstandigheden en de samenloop met eventuele bestuursrechtelijke maatregelen. Het heeft daarnaast ook te maken met de bekendheid van de recidiveregeling onder officieren van justitie en rechters

⁵⁶ Hiermee worden de delicten bedoeld waarbij het CBR een vorderingsprocedure start.

zelf. Zo is de recidiveregeling, in tegenstelling tot het ASP, niet opgenomen in de toelichting op de oriëntatiepunten zoals die zijn geformuleerd door het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS)⁵⁷.

4.2.3 De recidiveregeling wordt niet altijd toegepast

164 Niet bij iedereen van wie het rijbewijs, in het kader van de recidiveregeling, van rechtswege ongeldig zou moeten worden, gebeurt dat ook daadwerkelijk. Op basis van een analyse van gegevens van het CJIB en het OM verwachten we dat tot eind 2014 ruim 1.000 personen in aanmerking komen voor ongeldigheid van rechtswege. Opgemerkt moet worden dat deze schatting tot stand is gekomen met een grove benaderingswijze omdat niet alle relevante factoren beschikbaar waren in het OM-bestand (denk aan of de persoon over een rijbewijs beschikt). Daarnaast is uit nader onderzoek (waarover later meer) gebleken dat de ons beschikbaar gestelde CJIB en OM-gegevens in enkele gevallen niet compleet zijn; zo ontbreekt soms bijvoorbeeld het promillage.

165 De RDW heeft eind 2014 ruim 700 personen opgenomen in het rijbewijsregister waarbij sprake is (geweest) van de recidiveregeling. Dat aantal is dus lager dan het aantal dat wij op basis van de databestanden van het OM zouden verwachten. Er is dus sprake van een verschil, een 'weglek', in het aantal mensen waarvan het rijbewijs mogelijk van rechtswege ongeldig kan zijn (ruim 1.000 op basis van de gegevens van het OM) en het aantal personen waarvan het rijbewijs ook daadwerkelijk van rechtswege ongeldig is geworden (700 op basis van de gegevens van de RDW).

166 Deels wordt deze weglek veroorzaakt door zaken waar het tweede onherroepelijke feit is afgedaan met een strafbeschikking. Ondanks het feit dat de recidiveregeling ook kan worden toegepast bij twee onherroepelijke strafbeschikkingen, kiest het OM ervoor om dat alleen na een vonnis van de rechter te doen⁵⁸. Het OM had in deze gevallen de tweede zaak moeten dagvaarden in plaats van afdoen met een OM-strafbeschikking. Uit de bestanden van het OM en CJIB blijkt dat dit betrekking heeft op ruim 70 zaken.

167 Om vast te stellen of voor de overige zaken daadwerkelijk sprake is van weglek hebben we onderzoek uitgevoerd in twee stappen. Allereerst hebben we een deel van de OM-gegevens gekoppeld aan de gegevens van de RDW. Vanwege de privacy-redenen hebben we dat niet voor alle zaken gedaan. Toen op basis van die koppeling is vastgesteld dat er mogelijk sprake was van een relatief grote weglek, hebben we, in overleg met de begeleidingscommissie, aan het eind van de onderzoeksperiode een beknopt dossieronderzoek bij het

⁵⁷ Het LOVS heeft - met het oog op een consistent landelijk straftoemingsbeleid - voor een aantal vaak voorkomende delicten een oriëntatiepunt ontwikkeld waarop de rechter zich kan oriënteren bij het bepalen van de op te leggen straf. Een oriëntatiepunt geeft weer welke straf rechters voor het delict plegen op te leggen. Daarbij is geen rekening gehouden met bijzondere omstandigheden die zich in een concreet geval kunnen voordoen (zoals daad- en daderfactoren). Die omstandigheden dient de rechter alsnog mee te wegen als hij in een strafzaak een straf oplegt. De rechter is in een concrete zaak overigens niet gebonden aan de oriëntatiepunten (bron: www.rechtspraak.nl).

⁵⁸ Reden daarvoor is dat de recidiveregeling wordt beschouwd als een forse maatregel, waardoor het nodig is dat ook een rechter de zaak heeft beoordeeld. Daarnaast is behandeling door een rechter volgens het OM nodig, omdat een onherroepelijk vonnis ook werkelijk onherroepelijk is. Bij een onherroepelijke strafbeschikking kan in bijzondere gevallen op een later moment toch nog een zitting volgen (bijvoorbeeld bij niet succesvolle executie).

OM uitgevoerd. Dit onderzoek was in eerste instantie niet voorzien. In samenwerking met het OM zijn ruim 50 casussen bestudeerd.

In het onderzoek hebben we specifiek gekeken naar twee groepen:

- a. De groep waarvan op basis van de OM-gegevens kan worden verwacht dat de betreffende persoon in aanmerking komt voor de recidiveregeling⁵⁹. Dit betreft ongeveer 600 unieke bestuurders.
- b. De groep waarvan op basis van de OM-gegevens niet kan worden verwacht dat de betreffende persoon onder de recidiveregeling valt, maar die wel twee delicten heeft gepleegd, waarbij het tweede delict boven de 1,3 promille was en ook aan de overige voorwaarden voldoet (zie bijlage F). Dit betreft ongeveer 350 personen⁶⁰.

¹⁶⁸ Voor de eerste groep, waarbij uit de OM-gegevens kan worden opgemaakt dat de betreffende persoon onder de recidiveregeling valt, hebben we voor 235 (van de 600) personen gekoppelde gegevens. Daarvan bleken 21 personen niet daarvoor te zijn geregistreerd bij de RDW; voor al deze zaken hebben we nader dossieronderzoek gedaan. Uit de koppeling met RDW gegevens en, aanvullend, het dossieronderzoek, blijkt dat 13 personen niet goed zijn geregistreerd. In 7 zaken lijkt er überhaupt geen melding gemaakt te zijn bij de RDW. Voor 4 zaken blijkt dat het niet is gelukt om de melding te maken bij de RDW; de oorzaak daarvan is niet bekend en vraagt nader onderzoek. Voor 2 zaken is de reden van niet melden onbekend. Op basis van de bovenstaande informatie lijken potentieel enkele tientallen zaken (tussen de 20 en 50 zaken) met deze oorzaak 'weg te lekken'.

¹⁶⁹ Overigens blijken de personen uit de steekproef op een na allemaal wel geregistreerd te zijn bij de RDW, ook al heeft de registratie van de recidiveregeling niet plaatsgevonden. Meestal staan zij bij de RDW bekend als 'ongeschikt' op basis van een onderzoek van het CBR (en dus ook door het CBR geregistreerd). Ze beschikken hierdoor in ieder geval niet over hun rijbewijs en kunnen pas na het aantonen van hun rijgeschiktheid bij het CBR weer de beschikking krijgen over hun rijbewijs. Deze personen hoeven dan echter hun rijvaardigheid niet meer aan te tonen; dat gebeurt alleen als geregistreerd staat dat de persoon onder de recidiveregeling valt.

¹⁷⁰ De tweede groep betreft de groep waarvan we op basis van de OM-registratie in eerste instantie niet zouden verwachten dat de recidiveregeling van toepassing is omdat niet alle betreffende velden met 'ja' zijn ingevuld. Deze personen hebben wel twee delicten gepleegd, waarbij het tweede delict boven de 1,3 promille was. Deze groep vertoont een ander beeld.

¹⁷¹ We hebben alle (350) personen in deze groep gekoppeld met de RDW gegevens. Bij 39 personen heeft de RDW de persoon geregistreerd als iemand die onder de recidiveregeling valt. Uit een kleine steekproef van

⁵⁹ Het OM registreert in 3 velden - op basis van gegevens over alcoholovertredingen - of de recidiveregeling van toepassing lijkt. Als deze velden van toepassing zijn, is te verwachten dat het OM voor deze zaken de recidiveregeling van toepassing verklaart.

⁶⁰ We laten een groep van ongeveer 80 personen met een niet-Nederlandse nationaliteit buiten beschouwing. We nemen aan dat deze niet voldoen aan het criterium dat ze in Nederland woonachtig zijn. Gezien de beperkte omvang van de steekproef hebben we dit echter niet nader onderzocht.

4 zaken blijkt dat dit terecht is: het betreft bestuurders die ook op basis van het dossieronderzoek voldoen aan de voorwaarden voor de recidiveregeling.

172 Voor de overige ruim 300 bestuurders is er bij de RDW geen sprake van registratie van de recidiveregeling. Op basis van een beknopte steekproef van 29 van deze zaken, blijkt dat een grote meerderheid van deze zaken (24 zaken) daarvoor wel in aanmerking komt. Potentieel betekent dit dat ongeveer tussen de 200 en 300 zaken waarschijnlijk ten onrechte niet onder de recidiveregeling vallen. Dit lijkt voornamelijk te liggen aan het feit dat een eerste en/of tweede punt niet correct in de OM-systemen wordt geregistreerd. Voor deze groep hebben we, gezien de beschikbare tijd, niet na kunnen gaan of de betreffende personen bij de RDW geregistreerd staan met een andere maatregel (zoals een ongeschiktverklaring door het CBR).

173 Van de ruim 1.000 aantal bestuurders die tot eind 2014 onder de recidiveregeling zouden moeten vallen, zijn er in de praktijk maar 700 bekend bij de RDW. De weglek, van ruim 300 zaken, kan worden verklaard door:

- a. De ruim 70 zaken waarbij het tweede onherroepelijke feit is afgedaan met een strafbeschikking.
- b. De weglek van 20 tot 50 zaken vanuit de groep waarvan op basis van de OM-gegevens kan worden verwacht dat de betreffende persoon in aanmerking komt voor de recidiveregeling en;
- c. De naar schatting 200 tot 300 zaken waarvan op basis van de OM-gegevens niet kan worden verwacht dat de betreffende persoon onder de recidiveregeling valt, maar die wel twee delicten heeft gepleegd, waarbij het tweede delict boven de 1,3 promille was en ook aan de overige voorwaarden voldoet.

174 We merken tot slot nog op dat het nadere onderzoek op basis van de steekproef op een laat moment aan dit onderzoek is toegevoegd. Gezien de korte termijn en de werklast die het onderzoek met zich meebrengt, hebben we de omvang beperkt gehouden. De uitkomsten geven dus een eerste beeld, maar nader onderzoek lijkt wenselijk. Daarbij dient ook aandacht te zijn voor enkele uitzonderlijke gevallen waarbij de recidiveregeling ten onrechte lijkt te zijn toegepast. In de steekproef zijn we 3 zaken tegenkomen waar daarvan sprake lijkt te zijn. Het OM onderzoekt deze zaken verder.

4.2.4 *Melding van de ongeldigheid van rechtswege laat soms lang op zich wachten*

175 Bestuurders geven aan dat ze soms lang moesten wachten op de mededeling dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig werd. Hierdoor kwam de melding als een verrassing. Soms heeft dat zelfs gevolgen voor andere opgelegde straffen en maatregelen (zie paragraaf 4.4). Dit lange wachten is deels te verklaren doordat de regeling pas ingaat nadat het tweede vonnis onherroepelijk is geworden.

176 Van een klein deel van de zaken weten we op welke datum deze is opgenomen in het rijbewijsregister. Uit een analyse van die cijfers blijkt dat ruim 80% van de van rechtswege ongeldig geworden rijbewijzen binnen een maand na het onherroepelijk worden van het vonnis wordt geregistreerd. Het lijkt, gezien het werkproces van het OM, voor de hand liggend dat dan ook de brief wordt gestuurd.

4.2.5 Slechts helft van de personen met van rechtswege ongeldigheid levert rijbewijs daadwerkelijk in

177 Volgens informatie van de RDW is slechts voor de helft van de personen die onder de recidiveregeling vallen ook daadwerkelijk het rijbewijs in het bezit van de RDW. Hoewel hiervoor diverse redenen kunnen zijn, betekent dit dat de helft van de bestuurders nog beschikt over hun (fysieke) rijbewijs. Zonder vergelijking met het rijbewijsregister is het voor de politie niet vast te stellen dat het rijbewijs ongeldig is.

4.3 Werkzaamheid van de recidiveregeling

178 In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre in de praktijk feitelijk wordt voldaan aan de noodzakelijke voorwaarden (zoals beschreven in hoofdstuk 3) waaronder de recidiveregeling zou kunnen werken. Zodoende kunnen we aannemelijk maken in welke mate de recidiveregeling invloed heeft op het rijgedrag van bestuurders, en zodoende op de verkeersveiligheid.

4.3.1 Algemene preventie

179 Uit de interviews met professionals en bestuurders blijkt dat de recidiveregeling nagenoeg onbekend is bij bestuurders. Dat wordt door de professionals geweten aan het feit dat er geen publiekscampagnes zijn geweest waarin aandacht is besteed aan de recidiveregeling. De geïnterviewde advocaten en de EMA/LEMA-trainers gaven aan dat zij hun cliënten/cursisten in de regel inlichten over de recidiveregeling (zie ook paragraaf 4.2.2), maar dat zij nog nooit hebben meegemaakt dat de recidiveregeling bij hen al bekend was. Het is dan ook niet vreemd dat de negen geïnterviewde bestuurders voor hun eerste aanhouding nog nooit van de recidiveregeling hadden gehoord.

De noodzakelijke voorwaarden voor een effect van algemene preventie zijn:

- a. De regeling is bij een breed publiek bekend;
- b. Bestuurders die de regeling kennen, zijn gevoelig voor de dreiging van een sanctie;
- c. Bestuurders die de regeling kennen, verwachten dat zij voor een overtreding zullen worden 'gepakt'.

180 De enige manier waarop algemene preventie volgens de respondenten (met name de EMA/LEMA-trainers en de bestuurders zelf) plaatsvindt, is doordat de omgeving van onder de recidiveregeling vallende bestuurders wordt geconfronteerd met de gevolgen van twee veroordelingen. Bestuurders gaven aan dat hun familie en vrienden over het algemeen geschrokken zijn van de maatregelen die kunnen volgen. Dit is geen zelfstandig effect van de recidiveregeling, maar eerder van de opeenstapeling van strafrechtelijke sancties en bestuursrechtelijke maatregelen.

181 Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de afschrikwekkende werking van het palet aan maatregelen en straffen nagenoeg niet is vergroot door de toevoeging van de recidiveregeling, omdat deze geen bekendheid geniet bij potentiële overtreders. Dit komt overeen met de verwachte werking van de recidiveregeling via algemene preventie (zie paragraaf 3.6.1).

4.3.2 Speciale preventie

182 Op basis van de literatuurstudie is het aannemelijk dat de recidiveregeling enig effect sorteert via het mechanisme van speciale preventie. In de praktijk blijkt deze werking aanzienlijk beperkter. Daarvoor zijn meerdere redenen aan te wijzen.

183 Ten eerste blijken bestuurders die een eerste keer zijn veroordeeld voor het rijden onder invloed niet te weten dat hen de recidiveregeling boven het hoofd hangt bij een tweede veroordeling. Op de advocatuur en het CBR (eventueel via de LEMA/EMA) na informeert geen van de betrokken organisaties de (veroordeelde) bestuurders namelijk structureel over de recidiveregeling:

- a. De politie informeert - afhankelijk van de kennis van de verbalisant - bestuurders bij de aanhouding over het algemeen wel over de mogelijkheid dat zij naast een strafrechtelijke afdoening ook een maatregel van het CBR kunnen verwachten. De recidiveregeling wordt daarbij echter niet vermeld. Er is een landelijke folder waarin wordt geschetst welke gevolgen een veroordeling voor het rijden onder invloed kan hebben (waaronder de recidiveregeling), maar deze wordt volgens de politie niet standaard uitgedeeld bij de ademanalyse. Slechts een van de geïnterviewde bestuurders heeft deze folder van de politie gekregen;
- b. Er is overwogen om het OM een 'waarschuwingsbrief' te laten sturen naar aanleiding van de eerste overtreding, net zoals dat gebeurt bij beginnend bestuurders die een 'eerste punt' halen. Dit is, zoals in de vorige paragraaf staat beschreven, niet in praktijk gebracht.
- c. Er wordt ter zitting niet of nauwelijks aandacht besteed aan de recidiveregeling.

184 Ten tweede blijkt informatie over de recidiveregeling niet 'te landen', omdat bestuurders die niet op zichzelf van toepassing verklaren. Indien bestuurders bijvoorbeeld een gespecialiseerde advocaat in de arm hebben genomen, worden zij wel op de recidiveregeling gewezen. Ook als bestuurders voor het eerste feit dat bij het CBR wordt gemeld een cursus bij het CBR moeten volgen, worden zij daar meestal - maar niet altijd⁶¹ - geïnformeerd over het bestaan van de recidiveregeling. Het is echter de ervaring van advocaten en trainers dat bestuurders hiervan zelden onder de indruk zijn. Verreweg het grootste deel van de bestuurders met één veroordeling is ervan overtuigd dat zij niet nogmaals de fout in gaan. Voor hen was de overtreding 'een eenmalige domme vergissing', waarvoor ze naar eigen zeggen zwaar gestraft zijn. Ze gaan het niet nogmaals

De noodzakelijke voorwaarden voor een effect van speciale preventie zijn:

- a. De bestuurder die is gepakt met een te hoog promillage alcohol is ervan op de hoogte dat zijn rijbewijs van rechtsweg wordt ingetrokken bij een tweede overtreding;
- b. Deze bestuurders zijn ontvankelijk voor de dreiging van de sanctie en voor de uitgangspunten van de recidiveregeling in het algemeen;
- c. Deze bestuurders zijn in staat om hun gedrag - naar aanleiding van de ervaren dreiging - bij te sturen;
- d. De pakkans wordt voldoende groot ingeschat.

⁶¹ Uit de interviews met trainers blijkt dat zij de recidiveregeling soms niet noemen, omdat de informatie over het ASP volgens hen al afschrikwekkend genoeg werkt. Ook komt het voor dat de recidiveregeling niet vooraan in de gedachten van de trainer zit en om die reden niet wordt genoemd. Informatie over de recidiveregeling maakt sinds kort echter structureel deel uit van het lesprogramma van de EMA en de LEMA. In de toekomst zou het dus niet meer voor moeten komen dat de recidiveregeling niet aan bod komt.

zover laten komen, denken ze, en laten daardoor volgens trainers en advocaten de informatie over de recidiveregeling nauwelijks tot zich doordringen. Dit geldt het sterkst voor degenen die een lichte eerste overtreding hebben begaan (zoals de LEMA-cursisten): zij zitten naar hun eigen oordeel met hun gedrag niet in de gevarezone van de recidiveregeling.

185 Ten derde lijkt de dreiging van de sanctie maar zeer beperkt mee te spelen in de afweging om na alcoholconsumptie te gaan rijden. Zowel uit de interviews met de EMA/LEMA-trainers als met bestuurders zelf blijkt dat de meeste bestuurders zich laten leiden door andere afwegingen dan door strafdreiging. Bestuurders blijken geneigd om hun eigen rijgeschiktheid te overschatten als ze alcohol hebben gedronken, te denken dat de alcohol een minder sterk effect heeft en minder lang in het bloed aanwezig is dan in werkelijkheid het geval is. Ook denken zij dat zij voor de verkeersveiligheid geen gevaar opleveren omdat er bijvoorbeeld vanwege het (nachtelijk) uur nauwelijks mensen op de weg zijn of omdat zij slechts een kleine afstand hoeven te overbruggen. Tot slot denken zij dat ze toch niet zullen worden gepakt.

186 In vergelijking met de beleidstheorie blijkt een aantal factoren in de praktijk geen rol (niet positief, maar ook niet negatief) te spelen. Verondersteld werd dat de aansluiting bij normen en waarden zou bijdragen aan het effect van de recidiveregeling. Dit blijkt echter slechts een marginale rol te spelen. Alle bestuurders geven namelijk aan dat het rijden onder invloed niet acceptabel is, en dat de recidiveregeling an sich daarom ook geen onredelijke 'straf' is. In die zin sluit de recidiveregeling aan bij hun normen en waarden. Maar in de praktijk lijken die normen en waarden weinig invloed te hebben op de beslissing om met drank op achter het stuur te gaan zitten. Op het moment dat ze hebben gedronken, maken bestuurders namelijk andere afwegingen (zie vorige alinea) en stappen zij (kennelijk) toch in de auto. Daarbij komt dat de afwegingen worden gemaakt op verkeerde kennis over/onderschatting van de effecten van alcohol op het menselijk lichaam en specifiek over de effecten op het eigen lichaam.

187 De recidiveregeling sorteert op basis van bovenstaande nauwelijks effect via speciale preventie. Toch zijn er indicaties dat wel degelijk sprake is van een specifiek preventieve werking, ook al is deze bescheiden van omvang en is deze niet uitsluitend toe te schrijven aan de recidiveregeling maar eerder aan het gehele palet aan maatregelen:

- a. Volgens de EMA/LEMA-trainers heeft een eerste veroordeling en de wetenschap dat bij een tweede zwaardere sancties zullen volgen, vooral effect wanneer dit gepaard gaat met sociale afkeuring. In die gevallen passen bestuurders eerder hun gedrag aan;
- b. Advocaten, EMA/LEMA-trainers en bestuurders zelf geven aan dat een (klein) deel van de bestuurders de hele rompslomp rondom de aanhouding en de cursus als zo vervelend hebben ervaren, dat zij willen voorkomen dat zij dit nogmaals moeten meemaken.

4.3.3 *Selectie*

188 De aanname in de beleidstheorie is dat de recidiveregeling bijdraagt aan verkeersveiligheid, omdat degenen met twee veroordelingen tijdelijk uit het verkeer worden geweerd. Dat veronderstelt dat deze bestuurders niet meer in de auto stappen na het ongeldig worden van hun rijbewijs, of dat zij op zijn minst voorzichtiger zijn gaan rijden. Om een dergelijk effect te kunnen bereiken, is het nodig dat bestuurders ervan op de hoogte zijn dat hun rijbewijs van rechtswege is vervallen. In de praktijk blijkt dat het OM inderdaad een

brief stuurt met de mededeling dat de betreffende persoon niet meer mag rijden vanwege het vervallen rijbewijs en ook advocaten wijzen hun cliënten hierop. Desondanks blijken zich toch regelmatig situaties voor te doen waarin bestuurders er niet van op de hoogte zijn:

- a. Een deel van de personen die onder de recidiveregeling zou moeten vallen, lijken door onvolkomenheden in het proces niet daaronder te vallen;
- b. Ook al is het gangbare praktijk dat de brief waarin het van rechtswege vervallen van het rijbewijs wordt aangekondigd, in persoon moet worden betekend, is de ervaring van drie bestuurders dat dit niet is gebeurd. Daardoor is een bestuurder niet op de hoogte van de ongeldigheid;
- c. EMA/LEMA-trainers merken op dat cursisten vaak worden overvallen door de hoeveelheid aan informatie die zij van verschillende instanties krijgen toegestuurd. Zij vinden het al lastig om te bevatten dat ze zowel te maken krijgen met de rechtspraak als met het CBR en de RDW. De brief over het ongeldig worden van het rijbewijs wordt daardoor niet altijd correct begrepen;
- d. Er zit soms de nodige tijd tussen het onherroepelijk worden van het vonnis en het van toepassing zijn van de recidiveregeling.

De belangrijkste noodzakelijke voorwaarde voor een selectie-effect is dat bestuurders niet gaan rijden zonder geldig rijbewijs. Of deze bestuurders werkelijk niet meer de weg op gaan, hangt echter af van de volgende factoren:

- a. Bestuurders moeten weten dat hun rijbewijs ongeldig is;
- b. Bestuurders moeten bereid zijn om zich aan het rijverbod te houden;
- c. Bestuurders moeten een alternatief hebben om zich te verplaatsen.

189 Op de vraag hoeveel mensen doorrijden nadat hun rijbewijs van rechtswege is vervallen, is geen kwantitatief antwoord te geven. Respondenten bij het OM en EMA/LEMA-trainers maken - conform de bevindingen uit eerder onderzoek (zie paragraaf 3.5) - evenwel de inschatting dat een groot deel toch gaat rijden ook al hebben zij geen geldig rijbewijs⁶². Trainers zeggen op basis van gesprekken die zij tijdens de EMA/LEMA met bestuurders voeren, dat vooral degenen die hun auto (bijvoorbeeld voor hun werk) hard nodig hebben, blijven rijden. Maar de trainers geven aan dat het 'nodig hebben' van een auto een rekbaar begrip is. Volgens hen zijn cursisten - uit gemak - al snel geneigd te denken dat ze geen alternatieven hebben om zich te verplaatsen. Twee van de negen geïnterviewde bestuurders bekenden wel eens te rijden zonder geldig rijbewijs. Tevens merken enkele trainers op dat iemand die zonder rijbewijs toch gaat rijden, onverzekerd is en bij een ongeluk zelf de eventuele schade zal moeten betalen. Ze melden dit tijdens de training; ze schatten in dat bestuurders dat ook meenemen in hun overweging al dan niet te gaan rijden.

190 De kans dat bestuurders worden gepakt voor het rijden zonder geldig rijbewijs, is volgens geïnterviewden bij politie en Trafieq over het algemeen klein. De kans op staandehouding is überhaupt beperkt. En als de politie controleert of de bestuurder een fysiek rijbewijs bij zich heeft, dan wordt - vanwege technische beperkingen - niet altijd gecontroleerd in de RDW-systemen of het een geldig rijbewijs betreft. Dat gebeurt vaak pas als er een overtreding is geconstateerd. In die zin kan het dus lonen om niet te voldoen aan het

⁶² Dit zijn niet alleen de bestuurders die onder de recidiveregeling vallen, maar bijvoorbeeld ook de bestuurders die van de rechter een OBM opgelegd hebben gekregen.

verzoek om het rijbewijs in te leveren. Zoals eerder beschreven, levert de helft van de personen die onder de recidiveregeling vallen hun rijbewijs daadwerkelijk in.

191 In theorie is het mogelijk dat (wijk)agenten toezicht op houden dat bestuurders die onder de recidiveregeling vallen inderdaad niet in de auto stappen. De politie krijgt namelijk maandelijks een overzicht van het CBR met alle rijbewijzen die van rechtswege ongeldig zijn geworden. Deze informatie wordt doorspeeld naar wijkteams. In de praktijk is het volgens de politie zelf maar zeer de vraag of deze informatie altijd op de juiste bestemming aankomt, en of (wijk)agenten prioriteit willen en kunnen geven aan het handhaven van de recidiveregeling (of OBM).

192 In dit licht is het op zijn minst opvallend dat twee van de geïnterviewde bestuurders de indruk hebben dat de politie hen in de gaten houdt, aangezien zij meerdere malen per jaar (en in één geval zelfs meerdere malen per maand) staande worden gehouden voor een blaastest. Nu deze bestuurders inmiddels onder de recidiveregeling vallen, rijden zij geen auto meer omdat ze ervan overtuigd zijn snel tegen de lamp te lopen.

193 Uit de gegevens van de RDW blijkt dat van de ruim 700 personen voor wie het rijbewijs van rechtswege ongeldig is geworden, ruim 40 personen inmiddels weer beschikken over een rijbewijs. De overige personen hebben het rijexamen dus nog niet (of niet met goed gevolg) afgelegd. Op basis van deze bevindingen kan worden geconcludeerd dat een selectie-effect aannemelijk is en op dit moment nog voor ruim 650 mensen aan de orde is. Het is echter niet mogelijk om op basis van dit onderzoek te zeggen hoe groot de bijdrage van deze personen is aan de verbetering van de verkeersveiligheid.

4.3.4 Correctieve werking

194 De belangrijkste voorwaarde voor een correctieve werking is dat in de uitvoering van de recidiveregeling aandacht wordt besteed aan het bijbrengen van inzicht in de mogelijke gevolgen van het rijden onder invloed. Op basis van het interview met SWOV-experts zou bovendien sprake moeten zijn van 'maatwerk' (niet iedere bestuurder is hetzelfde) en van langduriger begeleiding richting gedragsverandering om een substantieel effect van de correctieve werking te verkrijgen. Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat van een dergelijke correctieve werking geen sprake is. De enige momenten waarop de bestuurder mogelijk wordt geconfronteerd met inzichten in de effecten van zijn gedrag zijn als de verbalisant daaraan aandacht besteedt, de officier van justitie dit element benoemt in zijn requisitoir of als het tijdens een CBR-cursus onderwerp is van gesprek. De eerste twee kunnen niet worden aangemerkt als correctie omdat ze te kortstondig van aard zijn. Geen van deze drie momenten is een exclusief gevolg van de recidiveregeling.

De noodzakelijke voorwaarden voor een correctie-effect zijn:

- a. In de uitvoering van de recidiveregeling wordt aandacht besteed aan het bijbrengen van inzicht in de mogelijke gevolgen van het rijden onder invloed;
- b. Bestuurders zijn bereid en in staat om dergelijke inzichten te internaliseren.

195 Bij het opnieuw verkrijgen van het rijbewijs wordt zowel de rijgeschiktheid als de rijvaardigheid getoetst. Daarbij is echter geen aandacht voor educatie of correctie.

4.4 De recidiveregeling in relatie tot andere regelingen

196 In deze paragraaf staan we stil bij hoe de effecten van de recidiveregeling zich verhouden tot de effecten van de andere maatregelen die er zijn. In paragraaf 4.4.1 richten we ons op de effecten van de overige maatregelen in relatie tot de recidiveregeling. In paragraaf 4.4.2 richten we ons specifiek op de samenloop van de recidiveregeling en de overige maatregelen.

4.4.1 De recidiveregeling in verhouding tot de andere maatregelen

197 Wij hebben uitvoerig getoetst of de recidiveregeling theoretisch en in de praktijk werkzame elementen bevat. Om een volledig beeld te schetsen van de effectiviteit van de andere maatregelen, zouden we dat ook voor deze maatregelen moeten doen. Dat zou een onderzoek op zich zijn en reikt daarom te ver voor deze evaluatie. We beperken ons daarom tot het beredeneren van de mate waarin een maatregel effect zou kunnen sorteren via het benoemde werkzame mechanisme. We baseren ons daarbij op de informatie die we bij het opstellen van theoretisch kader hebben verkregen en de input vanuit de verschillende interviews die we hebben gehouden.

Eerder sprake van preventieve werking bij strafrechtelijke sancties

198 Over het algemeen lijkt bij de strafrechtelijke sancties meer sprake van een preventieve werking dan bij de bestuursrechtelijke maatregelen vanwege de bredere bekendheid van strafrechtelijke sancties. Het lijkt onder bestuurders namelijk algemeen bekend dat men de kans loopt om strafrechtelijk te worden vervolgd voor het rijden onder invloed en zodoende een boete of een rij-ontzegging opgelegd te krijgen. Of strafrechtelijke sancties werkelijk effectief zijn via het mechanisme van algemene preventie, is echter maar zeer de vraag. Bestuurders blijken zich namelijk niet zondermeer te laten leiden door de dreiging van straf op het moment dat zij voor de keuze staan om al dan niet met alcohol achter het stuur te stappen. Daarbij lijkt er niet zozeer van de specifieke sanctie zelf dreiging uit te gaan, maar meer van de kans om betrap te worden. De pakkans heeft daarbij een grotere impact dan de type of de zwaarte van de sanctie.

199 De bestuursrechtelijke maatregelen lijken, gezien de minder brede bekendheid, een veel beperktere preventieve werking te hebben. Het doel van bestuursrechtelijke maatregelen is evenwel ook niet mensen af te schrikken, het doel is om te zorgen dat vergunninghouders (bestuurders met een rijbewijs) hun vergunning correct gebruiken. Mogelijk vormt het alcoholslot een uitzondering. Gezien de recente publiciteit rondom het alcoholslot is dit bij een groter publiek bekend en is het aannemelijk dat een grotere preventieve werking ervan uitgaat dan van de overige bestuursrechtelijke maatregelen.

200 De experts zijn het erover eens dat de recidiveregeling de minste preventieve werking heeft; de regeling is niet of nauwelijks bekend.

Speciale preventieve in z'n algemeenheid beperkt

201 Op zich kan worden gesteld dat zowel in het strafrecht als bij de bestuursrechtelijke maatregelen enige speciale preventieve werking zit, afhankelijk van de doelgroep⁶³. Bij het strafrecht geldt immers een algemene recidiveregeling die zegt dat als je een tweede keer voor een gelijksoortig delict wordt veroordeeld, daarvan een hogere straf kan worden gegeven. Dit principe is bekend en mogelijk zelfs bekender dan de recidiveregeling zelf. Ook in het bestuursrecht geldt dat bij een tweede overtreding mogelijk een zwaardere maatregel zal worden opgelegd, al is dat mogelijk minder breed bekend.

Selectiewerking bij ASP het sterkst

202 Slechts een deel van de maatregelen heeft een selectiewerking. Het betreft de OBM, het ASP en het onderzoek⁶⁴. Mogelijk hebben ook de LEMA en EMA een selectiewerking, indien de maatregel niet succesvol wordt afgerond, wordt het rijbewijs namelijk ook enkele jaren ongeldig verklaard. Over het algemeen worden de LEMA en EMA echter succesvol afgerond en dan is geen sprake van een selectiewerking.

203 Zowel uit het theoretisch kader als uit de interviews met de experts blijkt dat het ASP de sterkste selectiewerking heeft⁶⁵. Bestuurders kunnen namelijk alleen onder gecontroleerde omstandigheden in hun eigen auto blijven rijden, waardoor grotendeels is uitgesloten dat zij onder invloed zullen deelnemen aan het verkeer. Bij de OBM, het geschiktheidsonderzoek (als de geschiktheid negatief wordt beoordeeld) en de recidiveregeling, mogen bestuurders in het geheel niet meer rijden. Omdat een deel van de bestuurders toch een auto nodig heeft (of denkt nodig te hebben) en er geen beperking (zoals het ASP) in de auto is ingebouwd, kunnen zij makkelijker deelnemen aan het verkeer en mogelijk zelfs onder invloed gaan rijden. Daarom zijn deze maatregelen minder effectief dan het ASP.

Correctiewerking bij bestuursrechtelijke maatregelen het sterkst aanwezig

204 Een correctiewerking is tot slot het meest bij de bestuursrechtelijke maatregelen aanwezig. Zowel de LEMA, EMA als de ASP kennen allemaal een educatief karakter, ook al worden deze maatregelen niet allemaal 'langdurig' uitgevoerd en is slechts beperkt sprake van 'maatwerk'; de cursus wordt in een groep gegeven. Bij het ASP is het correctie-effect mogelijk het grootst, omdat het leereffect langdurig wordt ondersteund door het alcoholslot zelf. Bij de overige maatregelen is niet of nauwelijks sprake van een educatief karakter.

⁶³ Voor een jonge automobilist die een fout heeft gemaakt, zal van een sanctie meer dreiging uitgaan dan voor een zware drinker.

⁶⁴ Het onderzoek heeft uiteraard alleen een selectieve werking indien de bestuurder rijongeschikt wordt verklaard. Volgens de evaluatie van het ASP (Ministerie van IenM, 2014) is in de periode van 1 december 2011 tot en met 31 juli 2014 71% ongeschikt bevonden om weer te rijden. Dit percentage zal bij een eerste onderzoek naar verwachting nog hoger liggen.

⁶⁵ Vanzelfsprekend gaat er van de vrijheidsstraf de grootste selectieve werking uit. Aangezien deze straf zelden wordt toegekend hebben we deze buiten beschouwing gelaten.

De recidiveregeling in het geheel

205 Het is niet mogelijk op basis van de hiervoor genoemde informatie een ranglijst van straffen en maatregelen te maken naar effectiviteit. Wel zijn geïnterviewde experts het erover eens dat het ASP waarschijnlijk de meest effectieve maatregel is die kan worden opgelegd. De recidiveregeling kent de minste werkzame mechanismes. De voornaamste werking betreft de selectiewerking, waarbij het maar de vraag is in hoeverre de potentiële doelgroep daadwerkelijk niet zal rijden.

4.4.2 Samenloop van de recidiveregeling met andere sancties

206 Doordat de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke systemen grotendeels los van elkaar worden uitgevoerd, kan een samenloop ontstaan. Als een bestuurder aangehouden wordt met een alcoholgehalte van meer dan 0,5 promille, zal zowel een strafrechtelijk als bestuursrechtelijk traject worden opgestart. Zodoende kan een bestuurder voor één feit zowel een bestuursrechtelijke maatregel als een strafrechtelijke sanctie opgelegd krijgen. 'Als kers op de taart' - zoals een van de respondenten het verwoordde - kan naar aanleiding van datzelfde feit (indien het de tweede veroordeling betreft) de recidiveregeling in werking treden. Behalve dat er veel maatregelen en straffen naast elkaar worden opgelegd, blijkt het in werking treden van de recidiveregeling soms te interfereren met de reeds opgelegde maatregelen of straffen. Dit beschouwen wij als ongewenst neveneffect.

207 Samenloop kan ontstaan door diverse redenen:

- a. Ten eerste sluiten zelfs optimaal functionerende straf- en bestuursrechtelijke systemen samenloop niet uit. Hoewel het ASP bijvoorbeeld meestal wordt opgelegd aan first offenders kan het CBR iemand als first offender zien terwijl deze persoon in het strafrecht een recidivist is. Niet voor alle delicten geldt namelijk de mededelingsplicht; deze komen dus niet alle bij het CBR terecht;
- b. Daarnaast blijken de delicten waarvoor een meldingsplicht bestaat lang niet altijd bij het CBR terecht te komen. In de evaluatie van het alcoholslotprogramma blijkt dat het CBR uitgaat dat 70% van de mededelingswaardige zaken waarvoor een ASP wordt opgelegd, door wordt gestuurd door de politie. Dit wordt bevestigd door het CBR.

Maatregel	Aantal zaken met overlap
EMA	24
ASP	139
Onderzoek	62

Tabel 5. Overzicht van het aantal zaken waarbij sprake is van een overlap tussen de recidiveregeling en een opgelegde maatregel van het CBR.

208 We richten ons in deze evaluatie specifiek op de samenloop tussen de recidiveregeling en de andere maatregelen. Zie tabel 5 voor een overzicht van de samenloop tussen de recidiveregeling en de overige maatregelen. De samenloop tussen de andere maatregelen onderling laten we buiten beschouwing. Voor een uitgebreide beschouwing daarop verwijzen we naar Hartman, Peters en Ruys (2010).

Samenloop tussen de recidiveregeling en het alcoholslotprogramma

209 Een samenloop ontstond voorheen (toen het ASP nog kon worden opgelegd) als bestuurders voor het tweede feit een ASP kregen opgelegd en de recidiveregeling bij het onherroepelijk worden van het vonnis in werking trad. Er is 139 maal sprake van een samenloop met het opgelegde ASP; of dit reeds gestarte ASP's betreft, is op basis van de aan ons verstrekte gegevens niet vast te stellen.⁶⁶ Dat lijkt volgens de evaluatie van het ASP (Ministerie van IenM, 2014) in ieder geval vijf maal te zijn gebeurd.

210 Ondanks dat in de informatievoorziening rondom het ASP voor de samenloop met recidiveregeling wordt gewaarschuwd, heeft de praktijk uitgewezen (zie onder andere de klacht bij de Nationale Ombudsman⁶⁷) dat de bestuurder het alcoholslot in sommige gevallen al heeft laten inbouwen op het moment dat hij van het OM het bericht ontvangt dat zijn rijbewijs van rechtswege is vervallen. Het alcoholslot dient in dat geval uitgebouwd te worden. Zodra de bestuurder (na het verstrijken van de OBM-termijn) zijn rijbewijs opnieuw heeft gehaald, dient het alcoholslot voor de duur van twee jaar wederom te worden ingebouwd.

211 Enerzijds betekent dit dat twee tegengestelde maatregelen worden opgelegd: rijden onder begeleiding met een ASP en niet rijden in verband met de recidiveregeling. Het is goed mogelijk dat het als effectiever bestempelde ASP dan wordt gestopt. Daarnaast is sprake van onnodige werklast en kosten. Deze werkwijze levert dubbel werk op voor het CBR en de bestuurder wordt geconfronteerd met dubbele kosten.

De recidiveregeling en het psychiatrisch onderzoek

212 Bestuurders kunnen in sommige gevallen van het CBR een onderzoek naar de rijgeschiktheid opgelegd krijgen. Als de recidiveregeling in het kader van ditzelfde feit in werking treedt, kan het zijn dat de bestuurder een psychiatrisch onderzoek moet ondergaan in het kader van zowel de bestuursrechtelijk maatregel als de recidiveregeling. Er lijkt bij 62 bestuurders sprake te zijn van een overlap tussen de recidiveregeling en het onderzoek. Over het algemeen combineert het CBR dan beide onderzoeken, zodat iemand niet tweemaal hetzelfde onderzoek hoeft te ondergaan. Hoewel dat de samenloop oplost, lijkt dan de meerwaarde van de recidiveregeling zeer beperkt. Feitelijk betekent de recidiveregeling dat de betreffende persoon nogmaals zijn rijvaardigheid moet aantonen; iets dat na een geschiktheidsonderzoek niet aan de orde is. Enkele respondenten vragen zich af wat de meerwaarde daarvan is; het is de vraag of de rijvaardigheid van de betreffende persoon ter discussie staat.

213 Uit de interviews met bestuurders blijkt dat de resultaten van het onderzoek positief kunnen zijn, maar dat de bestuurder toch rijongeschikt wordt verklaard omdat nog geen jaar verstreken is na de laatste alcoholovertreding. Bestuurders geven aan dat zij het vreemd vinden dat zij worden geacht om deel te nemen

⁶⁶ Dit betreft de overlap met de opgelegde maatregel. Of de betreffende persoon heeft gekozen om de maatregel ook daadwerkelijk uit te voeren of heeft gekozen om een aantal jaar geen voertuig waar een rijbewijs voor nodig is te besturen behalve een bromfiets of brommobiel is niet bekend. Daarvoor is dossieronderzoek noodzakelijk; dit paste niet meer binnen de reikwijdte van dit onderzoek.

⁶⁷ Zie Alcohol in het verkeer: dat doe je geen tweede keer, Nationale Ombudsman, 13 november 2014
Rapportnummer: 2014/167.

aan een onderzoek en daarvoor moeten betalen, terwijl op voorhand al bekend is dat zij rijongeschikt zullen worden verklaard.

De recidiveregeling en een OBM

214 Tot slot is ook sprake van een samenloop tussen de recidiveregeling en een OBM. Bij een tweede feit legt de rechter in de regel een onvoorwaardelijk ontzegging van de rijbevoegdheid (OBM) op van enkele maanden. Als ook de recidiveregeling naar aanleiding van dat feit in werking treedt, ontstaat de situatie dat de bestuurder zijn rijbewijs van rechtswege kwijt is en tegelijkertijd niet mag rijden vanwege de OBM. In de praktijk laat het OM de OBM 'voorgaan', in de zin dat bestuurder eerst de OBM moet afronden en dat *daarna* pas de recidiveregeling in werking treedt. Zo wordt voorkomen dat deze direct zou kunnen gaan lessen of afrijden; dat mag namelijk niet met een OBM.

215 Uit de interviews met bestuurders blijkt dat deze niet altijd direct na hun tweede veroordeling worden geïnformeerd door het OM over het feit dat hun rijbewijs *na afloop van de OBM* van rechtswege ongeldig zal worden. Meerdere bestuurders geven aan dat pas te horen op het moment dat de OBM feitelijk is afgelopen, dit ondanks het beleid om dit direct na het onherroepelijk worden van het tweede vonnis te melden.

4.4.3 Samenloop in de beleving van bestuurders

216 In de praktijk leveren alle vormen van samenloop ten eerste verbazing en boosheid op bij bestuurders. Zij hebben de indruk dat zij 'hun straf hebben gehad' na de strafrechtelijke sanctie en de bestuursrechtelijke maatregel van het CBR. Op het moment dat zij klaar denken te zijn, steekt ineens de recidiveregeling de kop op. Ten tweede levert het soms - zoals een van onze respondenten overkwam - de situatie op dat het rijbewijs aan de bestuurder wordt teruggegeven en dat de bestuurder korte tijd later wordt verzocht zijn rijbewijs in te leveren naar aanleiding van de recidiveregeling.

217 Over het algemeen blijkt uit gesprekken met trainers van Trafieq en het CBR dat de bestuurders veel informatie krijgen toegestuurd van verschillende instanties over de verschillende gevolgen van hun overtreding. Het is zeer de vraag of deze informatie landt. Een aantal bestuurders geeft dan ook aan dat het voor hen lastig was om te begrijpen wat van hen werd verwacht of wat ze hadden kunnen verwachten en ervaren dat als frustrerend. Enkele respondenten geven aan dat deze frustratie zelfs kan leiden tot het niet accepteren van de straf(fen). Zoals in het theoretisch kader ook staat beschreven, draagt een acceptatie van een straf of maatregel bij een effectieve werking daarvan.

4.5 Tussenconclusies

218 Op basis van de plausibiliteitstoets op de beleidsreconstructie (zie paragraaf 3.6) was de verwachting dat de recidiveregeling werkzaam zou kunnen zijn via specifieke preventie, selectie en correctie. Op basis van de empirische bevindingen moeten we echter concluderen dat de recidiveregeling alleen bijdraagt aan het verbeteren van verkeersveiligheid via het mechanisme van selectie.

- a. In de praktijk blijkt - conform verwachting - geen algemeen preventieve werking van de recidiveregeling uit te gaan. De belangrijkste reden daarvoor is dat de regeling bij bestuurders onbekend is;

- b. Het verwachte effect van specifieke preventie blijkt in de praktijk nauwelijks op te treden, omdat bestuurders niet (of zelden) ervan op de hoogte worden gesteld dat zij 'op scherp' staan voor de recidiveregeling. De dreiging van de recidiveregeling speelt bij hen dus geen rol bij eventuele gedragsaanpassing;
- c. Het verwachte effect van selectieve werking blijkt in de praktijk ook feitelijk plaats te vinden: ruim 650 bestuurders die onder de recidiveregeling vallen, nemen voor een deel helemaal niet meer deel aan het verkeer, omdat ze willen voorkomen dat zij nogmaals zullen worden bestraft. Een ander deel van de bestuurders rijdt naar alle waarschijnlijkheid door zonder rijbewijs, maar past zijn rijgedrag aan - bijvoorbeeld door kortere stukken te rijden of voorzichtiger te rijden. Op basis van dit onderzoek is het eveneens aannemelijk om te veronderstellen dat een deel van de doelgroep ongeacht de recidiveregeling gewoon doorrijdt. Desondanks is een positief effect te verwachten op verkeersveiligheid via de selectieve werking. Verder valt ten aanzien van de selectieve werking nog op te merken dat niet alle zaken waarbij sprake is van de recidiveregeling, deze ook daadwerkelijk wordt toegepast. Bij tussen de 220 en 350 personen lijkt de regeling ten onrechte niet te worden toegepast;
- d. Een correctieve werking sloten wij bij voorbaat niet uit. In de praktijk blijken geen van de betrokken instellingen op zodanige wijze aandacht te besteden aan correctie dat dit zou kunnen bijdragen aan positieve gedragsaanpassing. Van een correctieve werking van de recidiveregeling is in de praktijk dan ook geen sprake.

²¹⁹ De recidiveregeling dan wel een losstaande maatregel kan wel samenlopen met andere bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen; er kan samenloop zijn met het ASP, het onderzoek naar de rijgeschiktheid en de OBM. Doordat de regeling veelal in een later stadium kenbaar wordt gemaakt en communicatie voor de bestuurder niet helder is, kan de samenloop zelfs negatieve gevolgen hebben. Het kan leiden tot een minder effectieve uitvoering van andere maatregelen: zo kan het ASP worden gestopt en is de meerwaarde van de recidiveregeling ten opzichte van het onderzoek naar de rijvaardigheid beperkt.

5. Impactanalyse

220 In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijke gevolgen van het verlagen van de limiet waarbij, bij de tweede overtreding, de recidiveregeling van toepassing wordt. In een debat over de uitbreiding van de recidiveregeling met drugs in het verkeer (2.2.3) heeft Kamerlid Visser het voorstel gedaan de limiet te verlagen van 1,3 naar 0,8 promille.

221 Zoals in het inleidende hoofdstuk al is aangegeven, is het door de onzekerheid rondom de positie van het ASP niet mogelijk om een goede kwantitatieve inschatting te maken van de gevolgen van het aanpassen van de grenswaarde voor de verkeersveiligheid. Zoals we in het voorgaande hoofdstuk hebben gelezen, is namelijk sprake van een zekere samenloop tussen de recidiveregeling en het ASP en de andere maatregelen en sancties. De kans op samenloop is afhankelijk van de nieuwe invulling van het ASP en eventuele andere maatregelen. We beperken ons daarom grotendeels tot een kwalitatieve inschatting. Deze hebben we getoetst bij enkele experts uit het veld. We laten in de eerste paragraaf wel zien hoeveel personen in aanmerking zouden komen voor de recidiveregeling als de grens wordt aangepast.

5.1 Kwantitatieve inschatting gevolgen

222 In het voorgaande hoofdstuk hebben we aangegeven dat tot eind 2014 volgens de RDW ruim 700 mensen onder de recidiveregeling vallen. Op basis van de gegevens van het OM schatten we in dat ruim 1.000 personen in aanmerking komen voor de recidiveregeling. Op basis van een bestandsanalyse van de OM-gegevens kunnen we ook een inschatting maken van wat de uitbreiding van regeling betekent voor het potentieel aantal deelnemers.

223 We schatten in dat het potentieel aantal bestuurders dat onder de recidiveregeling valt met ruim 700 personen zou toenemen. Bij optimale uitvoering zouden tot eind 2014 ruim 1.700 personen te maken hebben gehad met de recidiveregeling.

5.2 Kwalitatieve beschrijving van de gevolgen

224 Bij het beschrijven van de impact van het verlagen van de limiet (van 1,3 naar 0,8 promille), gaan we uit van twee mogelijkheden met betrekking tot het ASP. We gaan daarbij verder niet in op de specifieke invulling van het ASP in de betreffende variant. Daarover is nog onvoldoende bekend. We houden rekening met de volgende mogelijkheden:

- a. Het ASP blijft in het bestuursrecht;
- b. Het ASP gaat naar het strafrecht.

5.2.1 *Gevolgen als het ASP in het bestuursrecht blijft*

225 Als het ASP in het bestuursrecht blijft, is de verandering ten opzichte van de huidige situatie het kleinst. Wat wel gebeurt, is dat de overlap met zowel de bestuursrechtelijke als strafrechtelijke gevolgen verder zal toenemen aangezien het aantal bestuurders dat onder de recidiveregeling valt, toeneemt met honderden personen.

226 In het bestuursrecht kan extra samenloop van de recidiveregeling optreden met alle maatregelen, al is de verwachting dat dat vaker met een EMA of ASP dan met de andere maatregelen zal zijn. Als beide⁶⁸ zaken bij het CBR bekend zijn, zullen zaken van recidivisten met promillages tussen de 0,8 en 1,3 voornamelijk in aanmerking komen voor EMA of ASP. De keuze voor één van deze maatregelen is afhankelijk van het promillage van de eerste zaak.

227 Voor recidivisten waar het CBR slechts op de hoogte is van de zaak die aanleiding is voor het toepassen van de recidiveregeling (en de andere zaak al dan niet terecht niet door de politie is doorgegeven), zal vaker overlap optreden met de LEMA en de EMA. Dit zijn namelijk de maatregelen die in principe worden opgelegd bij een eerste overtreding met een promillage tussen de 0,8 en 1,3.

228 Als het delict helemaal niet bekend was bij het CBR, moet het CBR alsnog een onderzoek uitvoeren. Dan zal over het algemeen geen sprake zijn van samenloop.

Achtergrond groep	Extra samenloop met	Gevolg
Beide zaken bij CBR bekend	EMA of ASP	ASP moet (tijdelijk) worden stopgezet. Na EMA volgt alsnog periode zonder rijbewijs.
Een zaak bij CBR bekend	LEMA of EMA	Na LEMA/EMA volgt alsnog periode zonder rijbewijs
Geen zaak bij CBR bekend	Geen samenloop	N.v.t.

Tabel 6. Overzicht van de meest waarschijnlijke extra samenloop met het bestuursrecht als het ASP in het bestuursrecht blijft.

229 Voor de extra samenloop tussen de recidiveregeling en het ASP geldt dat het ASP-traject moet worden stopgezet, het rijbewijs opnieuw moet worden behaald en het ASP-traject opnieuw moet worden gestart. Hierbij geldt dat, net als in de oude situatie, de feitelijke meerwaarde van de recidiveregeling beperkt is en deze eigenlijk alleen verstorend werkt voor de toepassing van het ASP.

230 De samenloop met een LEMA of EMA is afhankelijk van de wijze waarop het CBR deze zaken beoordeelt. Het CBR kan ervoor kiezen dat bestuurders in principe na het succesvol afronden van deze maatregel alleen hun rijvaardigheid hoeven aan te tonen om hun rijbewijs te kunnen verkrijgen. Het CBR kan ook ervoor kiezen om zowel een rijgeschiktheids- als rijvaardigheidsonderzoek te laten uitvoeren. In het eerste geval is de toegevoegde waarde van de recidiveregeling feitelijk beperkt tot het aantonen van de rijvaardigheid; de succesvol afgeronde LEMA/EMA geeft immers al blijk van de rijgeschiktheid. In het tweede geval werken de recidiveregeling en LEMA/EMA tegengesteld. De recidiveregeling zorgt dat er niet mag worden gereden, terwijl de effectiviteit van de LEMA/EMA deels zit in het in de praktijk brengen van het geleerde. Dat kan niet als het rijbewijs van rechtswege ongeldig is geworden.

231 De samenloop met het strafrecht zal ook toenemen. Vaker dan voorheen zullen bestuurders naast een boete, taakstraf of OBM hun rijbewijs van rechtswege moeten inleveren, omdat de grens voor het in werking

⁶⁸ Hiermee worden de twee zaken bedoeld die aanleiding geven voor het in werking treden van de recidiveregeling.

treden van de recidiveregeling naar beneden wordt bijgesteld. Dit is niet per se problematisch, al geven respondenten wel aan dat het verwarrend is dat eerst vanwege een OBM niet mag worden gereden en dat als deze dan afloopt, de ongeldigheid van rechtswege volgt.

5.2.2 Gevolgen als het ASP naar het strafrecht gaat

232 Als het ASP naar het strafrecht gaat, blijft de samenloop met het bestuursrecht grotendeels hetzelfde. Uiteraard kan er in het bestuursrecht dan geen samenloop meer zijn met het ASP, want dat wordt niet meer opgelegd. Daardoor zal de samenloop met de LEMA/EMA echter wel groter worden. De gevolgen zijn, net is in de vorige paragraaf staat beschreven, afhankelijk van hoe het CBR omgaat met het opleggen van bestuursrechtelijke maatregelen aan deze bestuurders.

233 Als, uitgaande van de uitgangspunten in de recente Kamerbrief over de (tijdelijke) invulling van de bestuursrechtelijke maatregelen, er bij recidive altijd een onderzoek naar de rijgeschiktheid zal worden opgelegd, zal daarmee ook een grotere samenloop komen. Ook hierbij geldt de vraag wat dan de toegevoegde waarde van de recidiveregeling nog is aangezien een groot deel van de procedures overlap vertoont.

Achtergrond groep	Extra samenloop met	Gevolg
Beide zaken bij CBR bekend	Onderzoek	Meerwaarde recidiveregeling beperkt
Een zaak bij CBR bekend	LEMA of EMA	Na LEMA/EMA volgt alsnog periode zonder rijbewijs.
Geen zaak bij CBR bekend	Geen samenloop	Niet van toepassing

Tabel 7. Overzicht van de meest waarschijnlijke extra samenloop met het bestuursrecht als het ASP naar het strafrecht gaat.

234 De samenloop in het strafrecht verandert door de overheveling van het ASP naar het strafrecht. Hoewel het ASP in principe bedoeld is voor first offenders, is het zeker niet uitgesloten dat een rechter het ASP ook oplegt aan recidivisten. Dan ontstaat de paradoxale situatie dat recidivisten zowel een ASP krijgen opgelegd als het van rechtswege ongeldig worden van hun rijbewijs. Enkele respondenten die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, betwijfelen of er in dergelijke gevallen een ASP zal worden opgelegd. Daarmee zou het gevolg van de uitbreiding van de recidiveregeling zijn dat deze gedeeltelijk ten koste zal gaan van het aantal opleggingen van het ASP. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, lijkt het ASP meer werkzame elementen te bevatten dan de recidiveregeling. Ook hierbij is dus de vraag of het wenselijk is om de recidiveregeling uit te breiden.

5.3 Tussenconclusie

235 Door het uitbreiden van de recidiveregeling - door middel van het hanteren van een lagere promillagegrens bij de tweede overtreding - verliest een groter deel van de recidivisten van rechtswege hun rijbewijs. Zij zullen deels niet meer rijden of voorzichtiger rijden, dat heeft naar verwachting een positief effect op de verkeersveiligheid. Het uitbreiden van de recidiveregeling levert zowel in het scenario dat het ASP in het

bestuursrecht blijft, als dat het naar het strafrecht gaat, wel een grotere samenloop op met de andere maatregelen in het straf- en bestuursrecht. Deze samenloop gaat enerzijds ten koste van effectiviteit van maatregelen zoals de LEMA, EMA en ASP. Het ASP zal in het scenario waarbij het naar het strafrecht gaat naar verwachting zelfs minder worden opgelegd. Aangezien het ASP als een effectiever middel wordt gezien, zou de verlaging dus ook een negatief effect kunnen hebben op de verkeersveiligheid. Anderzijds zal er ook meer samenloop zijn met het onderzoek naar de rijgeschiktheid. Op dat punt is het de vraag wat de toegevoegde waarde is van de recidiveregeling. Vooralsnog lijkt deze zich dan te beperken tot het aanvullend moeten aantonen van de rijvaardigheid; het is de vraag wat dat toevoegt aan de verkeersveiligheid.

6. Beschouwing en discussie

236 In dit laatste hoofdstuk kijken we beschouwend terug op de uitkomsten van de evaluatie. De evaluatie bestaat uit 3 onderdelen: een procesevaluatie, een evaluatie van de doelbereiking (inclusief beleidstheorie) en een ex ante impactanalyse. Na een korte inleiding behandelen we deze delen stuk voor stuk. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele discussiepunten.

6.1 Beschouwing

237 Op 1 juni 2011 is de zogenaamde recidiveregeling in werking getreden. De regeling houdt kortweg in dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt indien de betrokkene binnen vijf jaar tweemaal onherroepelijk wordt veroordeeld, dan wel een strafbeschikking krijgt opgelegd, voor het rijden onder invloed, waarbij de tweede maal een alcoholgehalte van boven de 1,3 promille is gemeten. Inmiddels is door deze regeling bij ruim 700 bestuurders het rijbewijs van rechtswege ongeldig geworden, waarvan ruim 40 hun rijbewijs opnieuw hebben gehaald.

238 Er is afgesproken deze wetswijziging na enkele jaren te evalueren. De afgelopen maanden heeft Significant dat, samen met MuConsult, gedaan.

6.1.1 *Het proces wordt op hoofdlijn uitgevoerd zoals bedoeld, maar bij een deel van de doelgroep loopt de uitvoering niet goed*

239 Bij de invoering van de recidiveregeling is een werkproces opgezet waarbij het OM, de RDW en het CBR de grootste rollen vervullen. Door de betrokkenheid van diverse organisaties in het straf- en bestuursrecht is het een complex proces. Het OM houdt bij of iemand een puntwaardig delict pleegt en zorgt dat bij een tweede delict waarbij sprake is van een promillage van boven de 1,3, het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt. Het ongeldig worden verwerkt het OM in het rijbewijsregister en stuurt een brief naar de betrokkene om melding te maken van het van rechtswege ongeldig worden van het rijbewijs. De RDW is verantwoordelijk voor het beheer van het rijbewijsregister. De dienst geeft wekelijks eventuele wijzigingen door aan het CBR. Het CBR registreert deze status zodat de betreffende bestuurder bij een eventuele nieuwe aanvraag van een rijbewijs zowel zijn rijgeschiktheid als rijvaardigheid moet aantonen.

240 Het proces wordt grotendeels uitgevoerd zoals beoogd, maar de uitvoering loopt bij een deel van de doelgroep niet goed:

- a. Het belangrijkste knelpunt is dat niet van elke bestuurder die in aanmerking komt voor de recidiveregeling het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt. Bij tussen de 200 en 350 zaken wordt de recidiveregeling niet toegepast, meestal wordt het eerste of tweede punt niet goed geregistreerd door het OM;
- b. Niet alle personen die onder de recidiveregeling vallen, zijn bij het CBR bekend. Hierdoor heeft het CBR niet alle relevante informatie over het delict; die informatie is vaak wenselijk bij het beoordelen van een eventuele aanvraag van een rijbewijs;

- c. De recidiveregeling komt nauwelijks aan de orde tijdens het strafrechtelijke traject. Er wordt geen waarschuwingsbrief verstuurd na het plegen van het eerste feit en de regeling wordt ter zitting niet of nauwelijks genoemd;
- d. De melding dat de recidiveregeling van toepassing is, komt voor de bestuurders soms later dan gewenst;
- e. Niet elke bestuurder die onder de recidiveregeling valt, levert het rijbewijs in. Onduidelijk is of dit bewust of onbewust gebeurt. Wel is duidelijk dat het rijbewijs, zonder controle in het rijbewijsregister, op het eerste gezicht voor de politie een geldig document lijkt. Aangezien de politie bij een staandehouding niet altijd de status van het rijbewijs in het rijbewijsregister controleert, is er een risico dat mensen zonder consequenties kunnen blijven doorrijden;
- f. Tot slot leidt de samenloop met andere strafrechtelijke sancties en bestuursrechtelijke maatregelen soms tot problemen. Dat komt verder aan de orde in de volgende paragraaf.

6.1.2 *De effectiviteit van de recidiveregeling lijkt beperkt*

241 In de wetenschappelijke literatuur zijn er drie werkzame mechanismen van een puntenstelsel te onderkennen:

- a. Preventie: dit gaat uit van de afschrikkende werking die de sanctie heeft voor iedere bestuurder die de sanctie kent (en daarvoor gevoelig is). Speciale preventie is een bijzondere vorm daarvan en gaat uit van de afschrikkende werking van een sanctie die kan worden opgelegd in het geval van recidive;
- b. Selectie: dit vindt plaats doordat bestuurders (tijdelijk) uit het verkeer worden geweerd;
- c. Correctie: bij 'correctie' gaat het om het bewerkstelligen van gedragsveranderingen door middel van directe interactie met de bestuurder waarbij de nadruk ligt op het bijbrengen van vaardigheden en inzicht.

242 Door beleidsmakers werden effecten van de recidiveregeling verwacht via speciale preventie en selectie. Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat:

- a. Er bij de huidige wijze van uitvoering geen sprake is van een algemeen preventieve werking. De regeling is daarvoor te onbekend en valt weg binnen alle andere mogelijke straffen en maatregelen die kunnen worden opgelegd;
- b. Er bij de huidige wijze van uitvoering nauwelijks sprake is van een speciale preventieve werking omdat bestuurders in de regel niet weten dat ze op scherp staan; er wordt geen waarschuwingsbrief gestuurd bij een eerste punt en ook tijdens het strafproces komt de regeling vaak niet aan de orde. Daarnaast blijkt dat strafdreiging, ook voor mensen die op scherp staan, meestal niet doorslaggevend is op het moment dat iemand heeft gedronken en voor de keuze van wel/niet rijden staat;
- c. Er bij de huidige wijze van uitvoering wel sprake is van een selectie-effect voor de ruim 650 bestuurders waar op dit moment nog sprake is van een ongeldigheid van rechtswege door de recidiveregeling. Een deel van deze groep zal inderdaad niet meer rijden, ofwel voorzichtiger of zonder alcohol rijden. Een deel van de groep blijft rijden. Zo is de RDW slechts in het bezit van ongeveer de helft van de rijbewijzen van de bestuurders die onder regeling vallen en wordt bij staandehouding lang niet altijd gecontroleerd of het rijbewijs geldig is;
- d. Er bij de huidige wijze van uitvoering geen sprake is van een correctie-effect, omdat betrokken instellingen hieraan geen aandacht besteden op de manier die nodig zou zijn voor gedragsverandering.

243 De recidiveregeling moet worden gezien als een onderdeel van het straf- en bestuursrechtelijke systeem voor het voorkomen van rijden onder invloed. Als onderdeel van dat systeem lijkt het een van de minder effectieve maatregelen van het systeem. Het ASP, dat op dit moment niet mag worden opgelegd, lijkt een effectiever middel.

244 Als onderdeel van het systeem kent de recidiveregeling bovendien een samenloop met het straf- en bestuursrecht. Deze samenloop zit ingebakken in het systeem, waardoor zelfs bij een optimale uitvoering sprake kan zijn van samenloop. De samenloop betekent dat bestuurders, bij een optimale werking van het systeem, drie keer worden gestraft voor één delict, veelal op verschillende momenten. Doordat het systeem niet altijd optimaal werkt, is dat overigens niet altijd het geval en kan het ook bij een dubbele (of zelfs enkele) bestraffing blijven. Drie straffen voor één delict is een ongewenst neveneffect aangezien dit de acceptatie van de straf(fen) minder maakt, waardoor bestuurders mogelijk eerder geneigd zijn weer te gaan rijden (al dan niet onder invloed).

245 De samenloop maakt soms dat de recidiveregeling slechts beperkt effectief is. Bij het ASP is sprake van een dubbel signaal: niet rijden (recidiveregeling) of onder begeleiding rijden (ASP). Er is niet alleen sprake van tegengestelde signalen, de recidiveregeling heeft in enkele gevallen tot gevolg gehad dat ASP's moesten worden gestopt. Daarnaast vertoont de recidiveregeling soms ook samenloop met het onderzoek van het CBR. In beide gevallen wordt de rijgeschiktheid op een soortgelijke wijze onderzocht. De recidiveregeling voegt aan het rijgeschiktheidsonderzoek toe dat de bestuurder een rijvaardigheidsonderzoek moet ondergaan. Dat is na het geschiktheidsonderzoek van het CBR niet nodig. De vraag is of het toevoegen van het rijvaardigheidsonderzoek, naast het opwerpen van een drempel om het rijbewijs te behalen, meerwaarde heeft.

246 Al met al lijken de effecten van recidiveregeling op verkeersveiligheid op dit moment klein te zijn. Er is sprake van een regeling die op punten kan en moet worden verbeterd. De regeling heeft nu een beperkte effectiviteit en lijkt in enkele gevallen zelfs contraproductief te werken. Zelfs als de recidiveregeling optimaal wordt uitgevoerd, is het de vraag of de regeling veel meerwaarde heeft ten opzichte van de andere straffen en maatregelen. Op basis van dit onderzoek blijkt de recidiveregeling wel (gedeeltelijk) effectief voor een kleine groep recidivisten (met een tweede delict waar sprake is van een hoog promillage) die anders mogelijk al weer had kunnen beschikken over het rijbewijs. Deze groep wordt door de recidiveregeling (tijdelijk) uit het verkeer geweerd.

6.1.3 *Het verlagen van de grenswaarde lijkt beperkte toegevoegde waarde te hebben*

247 Een kwalitatieve verkenning van de gevolgen van het verlagen van de grens waarbij de recidiveregeling van toepassing wordt bij het tweede delict, levert een dubbel beeld op. Enerzijds zal het uitbreiden van de regeling voor een verhoging van het potentieel zorgen van 700 recidivisten; nog meer recidivisten zullen dus, al dan niet tijdelijk, niet over hun rijbewijs mogen beschikken.

248 Anderzijds lijkt de effectiviteit van de regeling bij de huidige wijze van uitvoering beperkt en zorgt het verlagen van de grenswaarde tot een verdere uitbreiding van de samenloop. Als het ASP in het bestuursrecht blijft, zal het met name een samenloop met de EMA en het ASP betreffen; in beide gevallen is er sprake van

tegenstelde signalen en mogelijk zelfs van een beperking van de effectiviteit van de regelingen. Als het ASP naar het strafrecht gaat, ontstaat de onwenselijke situatie dat rechters in geval van recidive waarschijnlijk geen ASP zullen opleggen omdat, als hun (tweede) vonnis onherroepelijk wordt, ook de recidiveregeling van rechtswege van toepassing is. Daarnaast zal in het bestuursrecht nog vaker overlap zijn met het onderzoek. De meerwaarde van de recidiveregeling is dan alleen dat ook de rijvaardigheid moet worden getoetst.

6.2 Discussie

6.2.1 *Diverse verbeteringen in het werkproces zijn noodzakelijk om potentiële effectiviteit werkelijk te benutten*

249 De recidiveregeling heeft theoretisch gezien potentie om bij te dragen aan het verbeteren van de verkeersveiligheid. Om die potentie in de praktijk te effectueren, is het van belang om op diverse plaatsen verbeteringen in het systeem aan te brengen. Deze verbeteringen reiken verder dan alleen de recidiveregeling zelf.

250 Ten aanzien van het proces lijkt het goed om diverse verbeteringen door te voeren:

- a. Er moeten afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling tussen de verschillende betrokken partijen:
 - i. Alle mededelingswaardige delicten dienen aan het CBR te worden gemeld, zo is het CBR op de hoogte van de achtergrond van de delicten;
 - ii. In aanvulling daarop lijkt het ook zinvol om gegevens tussen het OM en CBR uit te wisselen, zodat inzicht bestaat in de verschillende opgelegde maatregelen en daarop ook kan worden geanticipeerd. In het bijzonder zou daarbij ook aandacht moeten zijn voor een toegankelijke registratie van het eerste punt, waarbij die gegevens ook voor bijvoorbeeld de ZM toegankelijk moeten zijn;
 - iii. Er zou een eenmalige inhaalslag moeten plaatsvinden door integraal de OM en RDW-gegevens met elkaar te vergelijken. De geconstateerde afwijkingen zouden met behulp van dossieronderzoek moeten worden onderzocht om te bepalen of iemand ten onrechte niet is gemeld bij de RDW in het kader van de recidiveregeling.
- b. Bij het eerste punt moet een waarschuwingsbrief worden gestuurd. Dat draagt bij aan de speciale preventieve werking van de regeling en voorkomt dat bestuurders worden verrast door het inwerking treden van de recidiveregeling. Overwogen zou kunnen worden om ook bij het vaststellen van de tweede overtreding voorafgaand aan de zitting een informatiebrief te sturen. Dat maakt de gevolgen van een eventuele veroordeling helder. Bovendien kan de bestuurder daarmee in staat worden gesteld om te anticiperen op de recidiveregeling bij het in gang zetten van reeds opgelegde bestuursrechtelijke maatregelen (en daarmee ongewenste samenloop te voorkomen);
- c. Direct na het onherroepelijk worden van het vonnis moet een brief worden gestuurd met het van toepassing worden van de recidiveregeling;
- d. Het opsturen van het rijbewijs moet worden gehandhaafd. Als een bestuurder niet over een fysiek rijbewijs beschikt, is de kans groter dat dit bij staandehouding naar voren komt;
- e. In aanvulling op het voorgaande punt is het wenselijk om bij alle staandehoudingen de geldigheid van het rijbewijs ook te toetsen in het rijbewijsregister.

- 251 Naast verbeteringen in het werkproces kunnen ook de werkzame mechanismes beter worden benut:
- a. Door voorlichting over de recidiveregeling, in combinatie met alle andere mogelijke gevolgen van het rijden onder invloed, kan de preventieve werking worden versterkt;
 - b. De speciale preventieve werking kan worden verbeterd door de waarschuwingsbrief te sturen na het eerste delict, maar ook door aandacht bij de eerste (OM-)zitting van het eerste delict;
 - c. De selectiewerking kan worden verbeterd door:
 - i. Het niet insturen van het rijbewijs (beter) te handhaven;
 - ii. Structureel de geldigheid van het rijbewijs te controleren bij een staandhouding;
 - iii. En, zoals in sommige gemeenten lijkt te gebeuren, bijzondere politieaandacht te hebben voor personen waarvan het rijbewijs van rechtswege ongeldig is. Dit blijkt uit de ervaringen van enkele bestuurders die we hebben gesproken.

6.2.2 *Het verkennen van andere mogelijkheden om de recidiveregeling vorm te geven, lijkt wenselijk*

- 252 Het optimaliseren van de uitvoering van de huidige regeling, maakt de regeling effectiever, maar een deel van de problemen met betrekking tot de samenloop blijft bestaan. De problematiek van driemaal een gevolg ondervinden van het rijden onder invloed, is niet op te lossen met de huidige regeling. Daarom zou ook overwogen kunnen worden om de regeling aan te passen. Drie varianten liggen dan het meest voor de hand:
- a. Ten eerste zou de recidiveregeling kunnen worden voorzien van een hardheidsclausule. Een rechter zou dan, gezien omstandigheden, onderbouwd af moeten kunnen wijken van de van rechtswege ongeldigheid. Dit kunnen bijvoorbeeld bijzondere persoonlijke omstandigheden zijn of een onwenselijke vorm van samenloop;
 - b. Een andere variant zou kunnen zijn om, net als bij de huidige beginnersregeling, de recidiveregeling te laten leiden tot een toetsing bij het CBR. Er is dus niet automatisch sprake van een ongeldigheid van rechtswege maar pas na toetsing door het CBR. Dit geeft het CBR de mogelijkheid om lopende bestuursrechtelijke maatregelen mee te wegen en eventueel voorrang te geven bij de beoordeling;
 - c. Tot slot zou kunnen worden overwogen om de recidiveregeling als aparte maatregel door de rechter te laten opleggen. Als een soort OBM waarbij, eventueel na een bepaalde termijn, een nieuw rijbewijs bij het CBR kan worden aangevraagd. Ook dan kan een rechter met zijn vonnis rekening houden met de overige straf- en bestuursrechtelijke gevolgen van de betreffende overtreding.

253 Bij alle beschreven varianten zou tevens moeten worden overwogen om een vorm van beroep of bezwaar mogelijk te maken. Daarbij geldt wel dat een afweging moet worden gemaakt tussen de gevolgen voor de werklust voor de keten en de verbetering van de rechtspositie van burgers.

6.2.3 *Juist bij een eventuele uitbreiding van de reikwijdte*

254 Bij een eventuele uitbreiding van de regeling, verdient het aanpassen van de regeling nog sterker de aanbeveling. Zoals gezegd neemt juist de problematiek van de samenloop toe bij het uitbreiden van de regeling. Als het ASP in het bestuursrecht blijft, lijken de eerste twee varianten het meest voor de hand liggend. Mocht het ASP naar het strafrecht gaan, genieten de eerste en derde variant de voorkeur.

A. Bestudeerde literatuur

Ajzen, I. (1991). Theory of planned behaviour, In *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Volume 50, Issue 2, Pages 179-211.

Andersson Elffers Felix. (2010) *Naleven en handhaving van het rijverbod*.

Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York: Freeman.

Beirness, D.J. (2001). *Best practices for alcohol interlock programs*. Traffic Injury Research Foundation of Canada TIRF, Ottawa.

Bjerre, B. & Bergman, H. (2004). The Swedish ignition interlock programme; is it possible to forecast which DWI offenders will succeed in the programme and which will not? In: *Proceedings of the 17th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety T2004, Glasgow*.

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

Blom, M. (2013), *Recidivemeting LEMA en EMG 2009. Achtergrondkenmerken en strafrechtelijke recidive van de eerste LEMA en EMG-deelnemers tussentijdse rapportage*, WODC.

Blomberg, R.D., Peck, R.C., Moskowitz, H., Burns, M. & Fiorentino, D. (2005). *Crash risk of alcohol involved driving: A case-control study*. Dunlap and Associates, Inc., Stamford.

Briscoe, S. (2004). Raising the bar: Can increased statutory penalties deter drink-drivers. In: *Accident Analysis and Prevention*, vol. 36, p. 919-929.

Castillo-Manzano, J.I. & Castro-Nuño, M. (2012). Driving licenses based on points systems; Efficient road safety strategy or latest fashion in global transport policy? A worldwide meta-analysis. In: *Transport Policy*, vol. 21, p. 191-201.

Donovan, D.M. (1989). Driving while intoxicated; different roads to and from the problem. *Criminal Justice and Behavior*, jrg. 16, n r. 3, pp. 270-298. Goldenbeld, Ch., & Twisk, D.A.M. (2009). *Verkeersovertredingen, veelplegers en verkeersonveiligheid: Kennis uit bestaand onderzoek*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid. R-2009-7.

Goldenbeld, Ch., Reurings, M.C.B., Norden, Y. van & Stipdonk, H.L. (2011). *Relatie tussen verkeersovertredingen en verkeersongevallen*. R-2011-19. SWOV, Leidschendam.

Goldenbeld, Ch., Wijk, van A.Ph. & Mesken, J. (2013). *Sancties in het verkeer*. R-2013-10. SWOV, Leidschendam.

Greenberg M.D., Morral A.R. & Jain A.K. (2005). Drink-driving and DUI recidivists' attitudes and beliefs: a longitudinal analysis. *J Stud Alcohol*;66(5): 640-7.

Hartman, A., J. Peters en E. Ruys (2010). Het stelsel van sancties en maatregelen met betrekking tot de rijbevoegdheid herijkt. Utrecht: AEF.

Hulst, van der (2009), Verkenningen naar een uitbreiding van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten. Den Haag: WODC.

Kuiken, M., Barten, M. & Fokkema, J. (2009). Aanpak van notoire Verkeersovertreders; Een verkenning. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart DVS, Delft.

Kuppens, J., Van Wijk, A. (2010). Na de rijontzegging. Kenmerken en achtergronden van doorrijders en mogelijkheden voor een aanpak. Arnhem: Bureau Beke.

Mathijssen, M.P.M. (2005). Drink driving policy and road safety in the Netherlands: a retrospective analysis. In: *Transportation Research Part E*, vol. 41, nr. 5, p. 395-408.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), Evaluatie alcoholslotprogramma.

Nägele, R. & Vissers, J. (2000). Gedragseffecten van de EMA; Een evaluatieonderzoek naar de leer- en gedragseffecten op middellange termijn van de Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer. TT 00- 119. Traffic Test, Veenendaal.

Nationale Ombudsman (2014), Alcohol in het verkeer: dat doe je geen tweede keer. Over hoe het mis kan gaan als een alcoholslotprogramma wordt opgelegd terwijl er nog een strafrechtprocedure loopt.

Nelen, H. (2006). Evidence maze: het doolhof van het evaluatieonderzoek. Oratie Universiteit Maastricht; Leeuw, F. (2008). Gedragmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels. Oratie Universiteit Maastricht.

Nichols, J.L.N. en H.L. Ross (1990), The effectiveness of legal sanctions in dealing with drinking drivers. *Alcohol, Drugs and Driving*, vol. 6 (2), p. 33-60.

Nochajski, T.H. & Stasiewicz, P.R. (2006). Relapse to driving under the influence (DUI); A Review. In: *Clinical Psychology Review*, vol. 26, p. 179 195.

Pawson, R. en N. Tilley (1997), *Realistic Evaluation*. London: Sage.

Pogarsky. G. & Piquero, A.R. (2003). Can punishment encourage offending? Investigating the 'Resetting' effect. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40:92-117.

Ross, H.L. & Gonzales, P. (1988). Effects of license revocation on drunk-driving offenders. In: Accident Analysis and Prevention, vol. 20, nr. 5, p. 379-391.

Sackers, H.J.B. (2014), Fuzzy law rondom het alcoholslot, Trema 2014, 6, p.188-197.

SWOV (2011a), Factsheet 'Rijden onder invloed van alcohol'.

SWOV (2011b), Factsheet 'Alcoholslot'.

SWOV (2012), Factsheet 'Boosheid, verkeersagressie en riskant rijgedrag'.

Vis, M.A., Goldenbeld, Ch., & Bruggen, B. van (2010). Rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland: Schatting van omvang en verkeersveiligheidseffecten in de periode 2003-2008. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid. R-2010-13.

Wagenaar, A.C., Maldonado-Molina, M., Erickson, D.J., Ma, L., et al. (2007). General deterrence effects of U.S. statutory DUI fine and jail penalties: Long-term follow-up in 32 states. In: Accident Analysis and Prevention, vol. 39, nr. 5, p. 982.

B. Geraadpleegde beleidsstukken

Stukken van de Eerste Kamer

Eerste Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 324, C.

Eerste Kamer, handelingen EK 2008-2009, 174.

Eerste Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 896, C.

Stukken van de Tweede Kamer

Tweede Kamer, handelingen TK 2006-2007, 1442.

Tweede Kamer, handelingen TK 2007-2008, 3788-1.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 604, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26 115 nr. 16.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26 115 nr. 20.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 115, nr. 27.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 484, nr. 21.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 324, nr. 1.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 324, nr. 2.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 324, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 324, nr. 12.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 324, nr. 13.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 398, nr. 277.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 346, nr. 10.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 346, nr. 11.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 398, nr. 425.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 398, nr. 459.

Overige documentatie

M. Kessler (2008). De recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten, In *Ars Aequi* AA20080906.

C. Onderzoeksverantwoording

Het bepalen van het aantal recidivisten is gedaan met behulp van verschillende gegevens met betrekking tot rijden onder invloed. De partijen die hiervoor gegevens hebben geleverd, zijn het OM en het CJIB.

Het OM heeft gegevens aangeleverd van alle overtredingen met betrekking tot rijden onder invloed die zij tot hun beschikking hebben. Dit betreft overtredingen gepleegd vanaf 1 juni 2011 tot en met 17 april 2015. Van deze overtredingen zijn meerdere gegevens bekend, zoals de pleegdatum van het feit, de wijze van afdoening en het promillage ten tijde van de aanhouding. Het CJIB heeft gelijksoortige gegevens aangeleverd (delicten met lagere promillages gaan rechtstreeks naar het CJIB). De OM-gegevens en CJIB-gegevens zijn aan elkaar gekoppeld en samengevoegd tot één bestand.

Voordat het aantal recidivisten is bepaald, is het samengevoegde bestand geschoond en bewerkt. Duplicaten zijn uit het bestand gehaald. Dit betreft zaken waarbij de combinatie van het SKN-nummer en de pleegdatum niet uniek is. Wanneer een persoon meerdere feiten op één dag heeft gepleegd, tellen deze niet allemaal mee in het bepalen van recidive. Bij duplicaten tussen de OM-gegevens en CJIB-gegevens zijn de gegevens van het OM leidend. Alleen de onherroepelijke vonnissen zijn geselecteerd.

Bij het bepalen van recidive is gekeken hoeveel overtredingen een persoon heeft begaan. Deze overtredingen zijn vervolgens gelabeld als 2^e (of 3^e of 4^e) overtreding. Er is sprake van recidive wanneer de 2^e overtreding (of de overtredingen daarna) aan de volgende eisen voldoet:

- a. Het gaat om een relevante wijze van afdoening:
 - i. CJIB/OM-afdoeningen waar geen verzet tegen is aangetekend en waarbij er een datum van het onherroepelijk worden van het vonnis beschikbaar is;
 - ii. Dagvaardingen waar:
 - Sprake is van een strafoplegging;
 - Sprake is van een datum onherroepelijk vonnis;
 - Geen sprake is van hoger beroep.
- b. Het waargenomen promillage ten tijde van de overtreding ligt boven de recidiveregeling-grens (bij overtredingen gepleegd vóór 1 december 2011 geldt een grens van 1 promille; bij overtredingen gepleegd op 1 december 2011 of daarna geldt een grens van 1,3 promille);
- c. De overtreding is gepleegd nadat de 1^{ste} overtreding onherroepelijk is geworden;
- d. De overtreder heeft een Nederlandse nationaliteit.

Tot slot zijn de door ons vastgestelde recidivisten vergeleken met gegevens van de RDW. Een steekproef van de meest actuele recidive-gevallen zijn naar de RDW gestuurd. Vervolgens heeft de RDW gekeken hoeveel van deze recidivisten bekend zijn in hun systeem. Daarnaast heeft de RDW gegevens geleverd met betrekking tot personen die zijn aangehouden voor rijden zonder rijbewijs. Deze gegevens zijn gekoppeld aan de door ons vastgestelde recidivisten om zicht te krijgen op hoeveel mensen doorrijden zonder rijbewijs.

Dossieronderzoek

255 Om vast te stellen of er voor een bepaalde groep zaken daadwerkelijk sprake is van weglek, hebben we aan het eind van de onderzoeksperiode in de vorm van een beknopt dossieronderzoek nader onderzoek gepleegd. Daarbij hebben we gekeken naar twee groepen:

- a. De groep waarvan op basis van de OM-gegevens kan worden verwacht dat de betreffende persoon in aanmerking komt voor de recidiveregeling;
- b. De groep waarvan op basis van de OM-gegevens niet kan worden verwacht dat de betreffende persoon onder de recidiveregeling valt, maar die wel twee delicten heeft gepleegd, waarbij het tweede delict boven de 1,3 promille was en ook aan de overige voorwaarden voldoet.

256 Van de eerste groep zijn 21 dossiers geselecteerd. Bij deze dossiers is door het OM onderzocht of deze persoon terecht onder de regeling viel en hoe de communicatie tussen het OM en de RDW is verlopen. Er is gekeken of de zaken correct vermeld staan in het registratiesysteem GPS. Daarnaast is gekeken of de melding van recidive goed is doorgegeven aan de RDW.

257 Van de tweede groep zijn er steekproefsgewijs 29 dossiers geselecteerd. Bij deze dossiers is door het OM onderzocht of bij relevante strafzaken in de registratiesystemen correct een eerste (of een tweede punt) is toegekend. Bij de controle zijn steeds de volgende stappen gehanteerd:

- i. Voldoet de zaak aan de voorwaarden voor een eerste punt?
- ii. Is de zaak onherroepelijk?
- iii. Staat er een vermelding indicatie 123b in GPS?
- iv. Staat er een toepassing 123b in JDS?
- v. Voldoet de zaak aan de voorwaarden voor een tweede punt?
- vi. Is de zaak onherroepelijk?
- vii. Staat er recidive 123b in GPS?
- viii. Staat er recidive 123b in JDS?

D. Respondenten

Organisatie	Functie	Interviewmethode
CVOM	Beleidsadviseur Beleidsadviseur	Face to face
CVOM	Plaatsvervangend officier van justitie Plaatsvervangend officier van justitie	Face to face
CVOM	Beoordelaar Beoordelaar	Face to face
RDW	Adviseur Adviseur	Face to face
Rechtspraak	Raadsheer	Face to face
Rechtspraak	Strafrechter	Face to face
Politie Den Haag	Beleidsmedewerker	Telefonisch
Politie Noord Holland	Beleidsondersteuner	Telefonisch
Politie Zeeland/West Brabant	Beleidsmedewerker	Telefonisch
Trafieq	Directeur	Face to face
Trafieq	Trainer Trainer	Face to face
Trafieq	Trainer Trainer	Face to face
CBR	Beleidsmedewerker	Face to face
Van Oosten	Advocaat	Telefonisch
Van Oosten	Advocaat	Telefonisch

Bestuurder nummer	Gesproken i.v.m.	Provincie woonachtig	Interviewmethode
1	Recidiveregeling	Brabant	Face to face
2	EMA-cursus	Groningen	Telefonisch
3	Recidiveregeling	Friesland	Telefonisch
4	Recidiveregeling	Friesland	Telefonisch
5	ASP	Onbekend	Telefonisch
6	Recidiveregeling	Noord-Brabant	Telefonisch
7	Recidiveregeling	Overijssel	Telefonisch
8	Recidiveregeling	Zuid-Holland	Telefonisch
9	Recidiveregeling	Friesland	Telefonisch

E. Welke bestuursrechtelijke maatregelen bij welk promillage?

	Normaal		Beginnend bestuurder	
	1e keer	recidive	1e keer	recidive
LEMA	0,8-1,0 ‰	N.v.t.	0,5-0,8 ‰	N.v.t.
EMA	1,0-1,3 ‰	>0,5 ‰ (2x)	0,8-1,0 ‰	>0,2 ‰ (2x)
ASP	1,3-1,8 ‰	>0,5 ‰ (3x)	1,0-1,8 ‰	>0,2 ‰ (3x)
Onderzoek	>1,8 ‰	N.v.t.	>1,8 ‰	N.v.t.

F. Checklist voor terechte toekenning van 1^e en 2^e punt (CVOM)

	1 ^e punt	2 ^e punt
	Piketnr.....	Piketnr.....
Pleegdatum
OH datum
RBW-plicht voertuig
Feitsoort, ugl
Bezit rbw op datum OH	nvt

Punt 1:

- Puntwaardig delict (nog geen 570 ugl norm)
- Pleegdatum na 1 juni 2011
- Motorrijtuig rbw plichtig

Punt 2:

- Puntwaardig delict
- Pleegdatum na 1 juni 2011
- Motorrijtuig rbw plichtig
- Meer dan 570 ugl, dan wel weigering
Binnen 5 jaar na scoren van eerder eerste punt.
- In bezit van Nederlands rijbewijs ten tijde van OH 2^e punt.

Buitenlands rijbewijs:

- Woonplaats vereiste buitenlands rijbewijs.

G. Brief van CVOM over inwerkingtreding van recidiveregeling

Postadres Postbus 8267 , 3503 RG Utrecht

J.A.J. Bxxxx
xxxxxxstraat x
xxxx xx xxxxx

Onderdeel	ZSM	Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.
Contactpersoon		
Doorkiesnummer(s)		
E-mail		
Datum	04 april 2014	
Ons kenmerk	xxxx/xxxx	
Rijbewijsnummer		
Bijlage(n)		
Onderwerp	Med. ongeld. rbw van rechtsw. verd.	

Geachte heer Bxxxx,

Bij onherroepelijk geworden vonnis van de politierechter te Amsterdam van 17 maart 2014 bent u veroordeeld voor een alcoholgerelateerd verkeersmisdrijf. Dit vonnis is onherroepelijk geworden op 01 april 2014. Dit betekent dat u tegen dit vonnis geen hoger beroep meer kunt instellen.

Hierbij deel ik u mede dat uw rijbewijs als gevolg van deze veroordeling ongeldig is geworden op basis van artikel 123b van de Wegenverkeerswet 1994. De ongeldigheid is ingegaan op de hiervoor vermelde datum van onherroepelijkheid.

Uw rijbewijs is ongeldig geworden, omdat u al vaker onherroepelijk bent gestraft voor een alcoholgerelateerd verkeersmisdrijf.

Inleverplicht rijbewijs

U bent verplicht om het ongeldige rijbewijs zo spoedig mogelijk in te leveren bij de Dienst Wegverkeer, Afdeling Rijbewijzen, Postbus 9000, 6940 HA Veendam. Ik adviseer u om dit te doen per aangetekende post.

Als u het rijbewijs niet inlevert, maakt u zich schuldig aan een strafbaar feit. U kunt hiervoor een geldboete krijgen.

Als uw rijbewijs is ingevorderd door de politie en niet is teruggegeven of als u uw rijbewijs al heeft ingeleverd bij het Openbaar Ministerie in verband met een ontzegging van de rijbevoegdheid (OBM), zal ik zorgen voor doorzending van het rijbewijs naar de Dienst

Wegverkeer. Als uw rijbewijs in het bezit is van een andere instantie, zal deze instantie zorgen voor doorzending naar de Dienst Wegverkeer.

Geen motorrijtuigen besturen

Ik attendeer u erop dat u -zolang u geen nieuw rijbewijs heeft gehaald- een misdrijf pleegt, als u een motorrijtuig bestuurt waarvoor een rijbewijs is vereist. De rechter kan u hiervoor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opleggen.

Het halen van een nieuw rijbewijs

Voor het opnieuw halen van een rijbewijs moet u een volledig rijexamen afleggen en voldoen aan medische geschiktheidseisen.

Om rijlessen te kunnen volgen en een rijexamen aan te vragen heeft u een verklaring van de Dienst Wegverkeer nodig. Deze verklaring wordt door de Dienst Wegverkeer afgegeven op aanvraag, op voorwaarde dat u het ongeldige rijbewijs heeft ingeleverd. De mogelijkheid bestaat om met het afleggen van één rijexamen alle rijbewijscategorieën die u vóór het ongeldig worden van uw rijbewijs bezat, terug te krijgen.

Ik wijs u erop dat het niet is toegestaan om rijlessen te volgen en/of een rijexamen af te leggen in de periode waarin u een ontzegging van de rijbevoegdheid (OBM) heeft.

Meer informatie

Als u meer informatie wilt over het ongeldig worden van uw rijbewijs, kunt u contact opnemen met het parket. De contactgegevens staan vermeld in het briefhoofd van deze mededeling.

Voor gedetailleerde informatie over het halen van een nieuw rijbewijs verwijs ik u naar www.rijbewijs.nl. Tevens kunt u informatie opvragen via het klantcontactcentrum van de Dienst Wegverkeer op het telefoonnummer 0900-0739 (10c p/m).

Hoogachtend,

De officier van justitie,

H. Lijst met afkortingen

ASP	Alcoholslotprogramma
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVOM	Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
EMA	Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer
EMG	Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
JustID	Justitiële Informatie Dienst
LEMA	Lichte Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer
OBM	Ontzegging van de Bevoegdheid tot het besturen van Motorrijtuigen
OM	Openbaar Ministerie
PaG	Parket Generaal
RDW	Dienst voor het Wegverkeer
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum
ZM	Zittende Magistratuur