

## Samenvatting

### Achtergrond

Om de verkeersveiligheid in Nederland te verbeteren en het aantal verkeersslachtoffers te reduceren, bestaan er in Nederland verschillende verkeersgedragsmaatregelen. Zo werden in 2008 de Lichte Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (LEMA) en de Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer (EMG) in Nederland geïntroduceerd. Deze educatieve maatregelen zijn bedoeld om verkeersovertreders meer inzicht te geven in het gevaar van bepaalde gedragingen en om recidive te voorkomen. Daarnaast kon van december 2011 tot en met september 2014 in Nederland een Alcoholslotprogramma worden opgelegd bij zwaardere of herhaaldelijke gevallen van rijden onder invloed. Rijkswaterstaat heeft – namens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – het WODC gevraagd om de strafrechtelijke recidive van de deelnemers aan deze verkeersgedragsmaatregelen bij te houden. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de terugval onder LEMA-, ASP- en EMG-deelnemers die in de periode 2009 tot en met 2013 werden aangehouden en één van deze maatregelen kregen opgelegd.

In deze studie worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

#### *LEMA*

- 1 Wat zijn de achtergrondkenmerken van:
  - a Beginnende bestuurders die in de periode 2009-2013 een rijden-onder-invloed-delict pleegden en daarvoor een LEMA opgelegd kregen?
  - b Ervaren bestuurders die in de periode 2012-2013 een rijden-onder-invloed-delict pleegden en daarvoor een LEMA opgelegd kregen?
- 1 Wat is het recidivebeeld van:
  - a Beginnende bestuurders die in de periode 2009-2013 een rijden-onder-invloed-delict pleegden en daarvoor een LEMA opgelegd kregen?
  - b Ervaren bestuurders die in de periode 2012-2013 een rijden-onder-invloed-delict pleegden en daarvoor een LEMA opgelegd kregen?
- 2 Hoe verhoudt het recidivebeeld van LEMA-deelnemers zich tot het recidivebeeld in de controlegroep?

#### *ASP*

- 3 Wat zijn de achtergrondkenmerken van bestuurders die in de periode 2012-2013 een rijden-onder-invloeddelict pleegden en daarvoor een ASP opgelegd kregen?
- 4 Wat is het recidivebeeld van bestuurders die in de periode 2012-2013 een rijden-onder-invloeddelict pleegden en daarvoor een ASP opgelegd kregen?

#### *EMG*

- 5 Wat zijn de achtergrondkenmerken van bestuurders die in de periode 2009-2013 een EMG-gerelateerd delict pleegden en daarvoor een EMG opgelegd kregen?
- 6 Wat is het recidivebeeld van bestuurders die in de periode 2009-2013 een EMG-gerelateerd delict pleegden en daarvoor een EMG opgelegd kregen?

### Methode

De gegevens voor het recidiveonderzoek zijn afkomstig uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). De OBJD is een gepseudonimiseerde versie van het Justitieel Documentatiesysteem (JDS), het wettelijke registratiesysteem voor de afdoeningen van strafzaken. Deze justitiële gegevens zijn voor de deelnemers aan een verkeersgedragsmaatregel aangevuld met informatie over de

oplegging en uitvoering van de maatregelen. Deze gegevens zijn afkomstig uit het informatiesysteem MOVE van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). De gegevens zijn ten behoeve van het onderzoek geanonimiseerd. Het recidiveonderzoek is uitgevoerd volgens de methode van de WODC-Recidivemonitor. Volgens deze werkwijze wordt recidive gedefinieerd als het opnieuw plegen van een strafbaar feit, blijkend uit een registratie in de Justitiële Documentatie. De recidivemonitor kent een aantal vaste criteria voor het meten van de terugval. In dit onderzoek worden drie criteria gehanteerd: de algemene recidive, de speciale recidive en de specifieke recidive. Algemene recidive wil zeggen dat iemand een nieuwe strafzaak heeft wegens enig delict. Dit kan een verkeersmisdrijf zijn, zoals het rijden onder invloed, maar ook een andersoortig delict, zoals diefstal of mishandeling. Van speciale recidive is in dit onderzoek sprake als iemand opnieuw wegens een verkeersdelict met justitie in aanraking komt. Daarom wordt voor dit type recidive de term 'verkeersrecidive' gehanteerd in deze studie. Er is sprake van specifieke recidive als iemand een nieuw justitiecontact heeft naar aanleiding van eenzelfde soort delict als in de uitgangzaak. Voor deelnemers aan een alcohol gerelateerde maatregel heeft specifieke recidive betrekking op het opnieuw rijden onder invloed. In die gevallen wordt gesproken van 'rijden-onder-invloedrecidive'. Voor EMG-deelnemers heeft specifieke recidive betrekking op het opnieuw plegen van een ernstige snelheidsovertreding van meer dan 30 km/u (of meer dan 40 km/u op de autosnelweg) of van één van de delicten die in de Regeling Maatregelen rijvaardigheid en rijgeschiktheid 2011 zijn bestempeld als risicovol, voor zover geen administratiefrechtelijke sanctie werd opgelegd. In het vervolg wordt dit 'EMG-gerelateerde recidive' genoemd.

In dit onderzoek wordt de recidive vastgesteld van beginnende (n=969) en ervaren (n=2.030) bestuurders die in 2013 zijn aangehouden met een rijden-onder-invloed delict en naar aanleiding daarvan een LEMA hebben gevolgd. Ook wordt de recidive van bestuurders die in 2013 zijn aangehouden met een EMG-gerelateerd delict en daarvoor een EMG hebben gevolgd (n=1.051) gemeten.

Voor bestuurders die in 2013 zijn aangehouden met een rijden-onder-invloed delict en daarvoor een ASP hebben gevolgd (n=1.797) wordt voor het eerst in Nederland het recidiveniveau van de deelnemers *tijdens* de looptijd van het Alcoholslotprogramma vastgesteld. Hierbij is gebruikgemaakt van 'competing risks' survival analyse zodat ook personen die niet meer kunnen recidiveren tijdens het programma, omdat het programma voor hen vroegtijdig werd beëindigd, in de recidivemeting betrokken kunnen worden.

Om te zien hoe de tweejarige recidiveprevalentie zich heeft ontwikkeld, zijn voor beginnende bestuurders die een LEMA volgden en voor EMG-deelnemers naast de feitelijke, waargenomen recidivecijfers ook gecorrigeerde recidivecijfers berekend die de 'netto-ontwikkeling' van de recidive in de periode 2009 tot en met 2013 weergegeven. Door middel van een statistisch model worden de feitelijke recidivecijfers bijgesteld. De reden voor deze correctie is dat schommelingen in het recidiveniveau het gevolg kunnen zijn van verschuivingen in de samenstelling van de onderzoeksgroepen over de jaren heen. Met de achtergronden van de daders kan immers ook het risicoprofiel van daders veranderen.

Voor de LEMA-deelnemers die zijn aangehouden in 2013 (n=2.999) wordt de recidive afgezet tegen de recidive in een gelijktijdige controlegroep (n=1.109). Dit is de eerste Nederlandse studie waarin de effectiviteit van de LEMA-cursus op deze manier wordt onderzocht. De term controlegroep wordt in deze rapportage gebruikt om een groep personen aan te duiden die in dezelfde periode eveneens zijn aangehouden voor het rijden onder invloed van alcohol, maar voor wie de politie het CBR niet heeft geïnformeerd met een 'mededeling' en aan wie zodoende geen educatieve maatregel is opgelegd. Door de invloed van deelname aan de LEMA op het niveau

van de rijden-onder-invloedrecidive te bekijken, rekening houdend met eventuele verschillen tussen de groepen wat betreft hun achtergronden, wordt duidelijk of de LEMA effectief is in het terugdringen van de rijden-onder-invloedrecidive in haar doelgroep. Met behulp van een statistisch model wordt de invloed van de samenstelling van de onderzoeksgroepen op de hoogte van de rijden-onder-invloedrecidive als het ware afgescheiden van de invloed van deelname aan de maatregel. Op die manier kan worden nagegaan of deelname aan een LEMA gepaard gaat met een lagere recidive, los van de invloed van verschillen op gemeten achtergrondkenmerken tussen de LEMA-deelnemers en de controlegroep.

### **Belangrijkste bevindingen**

#### *LEMA*

- *Achtergronden.* Zowel beginnende als ervaren bestuurders die in 2013 voor rijden onder invloed van alcohol zijn opgepakt en daarvoor een LEMA-cursus moesten volgen, zijn overwegend mannen die in Nederland geboren zijn. De gemiddelde leeftijd van ervaren bestuurders die in 2013 een LEMA volgden, is 42 jaar. Gemiddeld kwamen zij op hun 32ste voor het eerst met justitie in aanraking. Eén derde van hen is al eerder vervolgd voor rijden onder invloed. Zoals verwacht zijn beginnende bestuurders een stuk jonger als ze in 2013 worden aangehouden met een rijden-onder-invloeddelict (gemiddeld 23 jaar). Gemiddeld zijn zij 20 jaar oud als ze voor het eerst met justitie in aanraking komen. Slechts 6% van de beginnende bestuurders is al eerder vervolgd voor rijden onder invloed.
- *Recidive.* Een kwart van de beginnende bestuurders die een LEMA volgden, kwam binnen twee jaar opnieuw met justitie in aanraking, 16% pleegde binnen twee jaar een nieuw verkeersdelict en 10% werd opnieuw aangehouden wegens het rijden onder invloed. De recidivecijfers van ervaren bestuurders die een LEMA volgden liggen lager: 15% recidiveerde binnen twee jaar, 10% recidiveerde binnen twee jaar met een verkeersdelict en 5% werd binnen twee jaar opnieuw aangehouden voor rijden onder invloed.
- *Recidivetrend.* Rekening houdend met verschuivingen in de achtergronden in de populatie, laat de rijden-onder-invloedrecidive van beginnende bestuurders die een LEMA volgden een dalende trend zien. Deze nam af van 15% in 2009 tot iets beneden de 10% in 2013. Voor ervaren bestuurders was de onderzoeksperiode nog te kort om de recidiveontwikkeling in kaart te kunnen brengen.
- *Effectmeting.* Het percentage LEMA-deelnemers uit 2013 dat binnen twee jaar opnieuw wordt vervolgd voor rijden onder invloed wijkt niet significant af van het percentage recidivisten in de controlegroep. Dit geldt zowel voor de algemene recidive als voor de verkeersrecidive en rijden-onder-invloedrecidive. Dit verandert niet als gecontroleerd wordt voor verschillen in demografische kenmerken en de justitiële voorgeschiedenis van personen in de onderzoeksgroepen. De vergelijking van de recidive van LEMA-deelnemers met een gelijktijdige controlegroep heeft geen aanwijzingen opgeleverd voor de effectiviteit van de LEMA-cursus in vergelijking met alleen een strafrechtelijke afdoening.

#### *Alcoholslotprogramma*

- *Achtergronden.* Het merendeel van de ASP-deelnemers is man (83%) en in Nederland geboren (85%). Gemiddeld waren zij ruim 36 jaar oud, toen zij in 2013 werden aangehouden voor rijden onder invloed en een ASP kregen opgelegd. Hun strafrechtelijke carrière begonnen zij gemiddeld op 28-jarige leeftijd. Bijna twee derde van de ASP-deelnemers is al eerder in aanraking gekomen met justitie. De helft had al verkeersdelicten op zijn/haar naam staan en een

derde van de ASP'ers kwam eerder in contact met justitie voor een rijden-onder-invloeddelict.

- *Recidive tijdens het ASP.* Van de ASP-deelnemers kwam 11% tijdens de eerste twee jaar van het programma opnieuw met justitie in aanraking vanwege het plegen van een strafbaar feit, ongeacht de aard of de ernst daarvan. Specifiek gekeken naar nieuwe verkeersdelicten blijkt dat 6% van deelnemers tijdens het programma opnieuw geregistreerd werd vanwege een verkeersdelict. Iets meer dan één op de honderd ASP-deelnemers werd opnieuw aangehouden voor rijden onder invloed, wat reden is om het programma voor de betreffende deelnemer stop te zetten.

### *EMG*

- *Achtergronden.* EMG-deelnemers zijn vrijwel allemaal mannen, 83% is geboren in Nederland en gemiddeld zijn zij 30 jaar bij het afronden van de maatregel. Ruim driekwart van de EMG'ers is eerder met justitie in aanraking geweest voor enig delict, twee derde vanwege een verkeersdelict en een derde vanwege een EMG-gerelateerd delict. De gemiddelde leeftijd bij het eerste justitiecontact is 22 jaar in deze groep.
- *Recidive.* Van de bestuurders die een EMG af hebben gerond, blijkt 30% binnen twee jaar opnieuw met justitie in aanraking te komen voor enig delict, 20% pleegde binnen twee jaar een nieuw verkeersdelict en 12% werd binnen twee jaar opnieuw aangehouden voor een EMG-gerelateerd delict.
- *Recidivetrend.* Rekening houdend met verschuivingen in de achtergronden in de populatie, laat de EMG-gerelateerde recidive een dalende trend zien. Deze nam licht af van 15% in 2009 tot ongeveer 12% in 2013.

### **Beperkingen**

Bij de interpretatie van deze onderzoeksresultaten is voorzichtigheid geboden. Dit onderzoek kent namelijk enkele beperkingen. Ten eerste is in dit onderzoek gebruikgemaakt van politie- en justitieregistraties. Een algemene beperking van het gebruik van dergelijke registraties is dat daarmee slechts een klein en relatief zwaar segment van de verkeerscriminaliteit in kaart gebracht kan worden. Het aantal verkeersdelicten dat wordt geregistreerd hangt in sterke mate af van de handhavingcapaciteit van de politie en die is per definitie beperkt. Ook speelt prioritering binnen de verkeershandhaving een rol. Daar komt bij dat niet alle geconstateerde verkeersdelicten in aanmerking komen voor registratie in de OBD: lichte verkeersovertredingen die onder de Wet Mulder vallen, blijven buiten beschouwing.

Een tweede beperking van het onderzoek heeft betrekking op de vraag of de gehanteerde controlegroep voor de LEMA een goede afspiegeling vormt van de feitelijke deelnemers. De controlegroep binnen dit onderzoek bestaat uit daders van LEMA-waardige delicten die door de politie niet aan het CBR zijn gemeld, terwijl dat wel had moeten. De vraag is echter of deze selectie willekeurig is of dat er specifieke redenen zijn waarom niet iedereen wordt gemeld bij het CBR. Zo kon niet nagegaan worden of er geen mededeling is uitgebracht, omdat al op het niveau van de politie duidelijk was dat er sprake was van een contra-indicatie voor de LEMA (bijvoorbeeld het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal of vanwege een psychiatrische of lichamelijke stoornis). Verder kan het zijn dat agenten geen mededeling uitbrengen, omdat zij onbekend zijn met de deze procedure of de administratieve handelingen die nodig zijn om een mededeling uit te brengen. Verder zijn er signalen dat agenten soms besluiten om – afhankelijk van de omstandigheden en/of de persoon van de dader – wel of geen mededeling uit te brengen. Als personen die meer of juist minder recidivegevoelig zijn naar het CBR worden gestuurd, dan is er sprake van een zogenoemde 'selectiebias'.

Ten derde zijn ontwikkelingen in strafrechtelijke recidive aan verschillende invloeden onderhevig. Voor beginnende bestuurders die een LEMA-opgelegd kregen en voor bestuurders die een EMG volgden is de recidivetrend in de periode 2009 tot en met 2013 in beeld gebracht. Het bestaan van handhavings- en registratie-effecten, de effecten van andere maatregelen zoals generale preventiecampagnes en verschuivingen in de samenstelling van de deelnemersgroepen, vertroebelen het zicht op de netto-ontwikkeling van de strafrechtelijke recidive van de deelnemers. Ook is van belang te vermelden dat de educatieve maatregelen zelf ook aan ontwikkeling onderhevig zijn. Zo is in 2013 de EMG zowel qua duur als qua cursusmethodiek gewijzigd. De vraag is wat de gevolgen hiervan zijn voor de ontwikkeling van de recidive.

Een vierde beperking betreft met name de verkeersrecidive en de EMG-gerelateerde recidive. Een deel van dergelijke recidivedelicten zijn (snelheids)overtredingen die vooral op kenteken geconstateerd worden. Dit kan betekenen dat de recidive van een deelnemer deels delicten betreft die door een ander begaan zijn in een voertuig wat op naam van de deelnemer staat. Anderzijds kan het ook voorkomen dat een overtreding die door een deelnemer is begaan niet op diens conto komt, omdat het voertuig waarmee de overtreding werd begaan op iemand anders naam stond. Toekomstig onderzoek zou kunnen focussen op de vraag in hoeverre deze 'verwisseling' voorkomt.

### **Tot besluit**

In deze studie is naast een voortgezette beschrijving van de recidivecijfers van deelnemers aan de LEMA en de EMG voor het eerst ingegaan op de strafrechtelijke recidive tijdens het ASP zoals dat in Nederland enige tijd kon worden opgelegd. Geconcludeerd kan worden dat met name de rijden-onder-invloedrecidive gedurende de looptijd van het ASP zeer laag is. In 2019 zal voor het eerst worden gerapporteerd over de recidive na afloop van het ASP en zal moeten blijken of dit recidive-niveau beklijft zodra het slot is uitgebouwd.

Verder is de recidive van LEMA-deelnemers afgezet tegen de recidive in een controlegroep van personen die een vergelijkbaar alcoholdelict pleegden, maar die daarvoor alleen een strafrechtelijke afdoening kregen. Op basis van de vergelijking met de controlegroep moet geconcludeerd worden dat niet is aangetoond dat de LEMA leidt tot een reductie van de rijden-onder-invloedrecidive in haar doelgroep. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen of de LEMA wel effectief is voor bepaalde subgroepen van deelnemers.

Het onderzoek naar de effectiviteit van de verschillende verkeersgedragsmaatregelen zal de komende jaren gecontinueerd worden. Zo zal ook voor de EMG worden gezocht naar een zo goed mogelijke controlegroep teneinde de effectiviteit van deze maatregel te onderzoeken. Hierbij zal ook worden nagegaan of EMG-waardige delicten die als Muldergedraging worden geregistreerd, meegenomen kunnen worden bij het vaststellen van de EMG-gerelateerde recidive. Hiervoor loopt momenteel een haalbaarheidsstudie bij het WODC. Verder zal in 2019 voor het eerst worden gerapporteerd over de recidive van personen die een Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (EMA) volgden of die een onderzoek naar hun rijgeschiktheid in verband met rijden onder invloed moesten ondergaan.