



significant.

Evaluatie Recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten

Managementsamenvatting

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

1. 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.