

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 in verband met het niet meer opleggen van het alcoholslotprogramma in het bestuursrecht

Nota naar aanleiding van het verslag

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat over het onderhavige wetsvoorstel heeft uitgebracht. In het verslag is een aantal vragen en opmerkingen gemaakt. Mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, wordt hieronder ingegaan op de gestelde vragen. Daarbij zal zoveel mogelijk de in het verslag gehanteerde volgorde worden aangehouden. Waar mogelijk zijn vragen van dezelfde aard en inhoud gezamenlijk beantwoord of is verwezen naar een eerder antwoord.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen of de cijfers over de verdubbeling van het aantal dodelijke slachtoffers door alcohol in het verkeer inderdaad kloppen en hoe de regering deze stijging verklaart. Tevens vragen deze leden of dit enig verband heeft met het verdwijnen van het alcoholslot.

De cijfers waarnaar wordt verwezen zijn de cijfers zoals ze op dat moment bij de politie bekend waren. Verkeersdoden die zelf mogelijk onder invloed verkeerden zijn niet bekend bij de politie en zijn niet in de aantallen meegenomen. Het is niet toegestaan om bij deze personen bloedonderzoek te doen. Verderop in deze nota naar aanleiding van het verslag wordt hierop nader ingegaan. De genoemde cijfers over het aantal verkeersdoden gaan over rijden onder invloed in brede zin, waaronder naast rijden onder invloed van alcohol ook rijden onder invloed van drugs of medicijnen, of een combinatie daarvan, valt. De speekseltester, die het vaststellen van drugsgebruik eenvoudiger maakt, is in 2017 ingevoerd en zou, doordat gemakkelijker op rijden onder invloed van drugs kan worden getest, een verklaring kunnen zijn voor de toename van de cijfers over het aantal verkeersdoden door rijden onder invloed in de afgelopen jaren. Omdat er meerdere verklaringen mogelijk zijn voor de toename van de cijfers kan niet worden gezegd of er een relatie is met het verdwijnen van het alcoholslot.

De leden vragen verder welke maatregelen de regering neemt om deze cijfers weer te laten dalen.

Dat de afgelopen jaren het aantal verkeersslachtoffers als gevolg van rijden onder invloed in Nederland is toegenomen, valt zeer te betreuren. Rijden onder invloed vormt een groot risico voor de verkeersveiligheid. Het is daarom ook belangrijk dat opgetreden blijft worden tegen personen die onder invloed deelnemen aan het verkeer.

In de afgelopen periode zijn verschillende maatregelen genomen en aangekondigd die een bijdrage moeten leveren aan het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers, het voorkomen dat personen onder invloed deelnemen aan het verkeer en de aanpak van degenen die dit toch doen.

Zo is in december 2018 het Strategisch Plan verkeersveiligheid 2030 aan uw Kamer aangeboden. Hierin zijn ook acties opgenomen om het rijden onder invloed terug te dringen. Voorbeelden hiervan zijn de voorverkenning van de SWOV naar een nieuw prevalentieonderzoek naar rijden onder invloed, de Bob-campagne en het onderzoek dat nu plaatsvindt naar de mogelijkheid van een voorlichtingscampagne over het rijden onder invloed van drugs.

In aanvulling hierop zijn opsporing, handhaving en bestraffing, alsmede de bestuursrechtelijke maatregelen (in het kader van de vorderingsprocedure van de artikelen 130 Wegenverkeerswet 1994 e.v.), onmisbare elementen in het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers en de aanpak van bestuurders die onder invloed aan het verkeer deelnemen. Zo is met ingang van 1 januari 2020 de Wet aanscherping aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten in werking getreden. Met deze wetswijziging is onder meer het strafmaximum voor rijden onder invloed verhoogd van drie maanden gevangenisstraf naar een jaar. Daarnaast wordt gewerkt aan het wetsvoorstel Aanscherping maatregelen rijden onder invloed. Momenteel worden de uitgebrachte adviezen over dit wetsvoorstel verwerkt, waarbij ook de uitvoeringstoets van de RDW en de nog uit te brengen uitvoeringstoets van het CBR zullen worden betrokken. Daarnaast wordt in de vorderingsprocedure de grens van het onderzoek naar de geschiktheid verlaagd van 1,8 promille naar 1,3 promille. Dit zal er naar verwachting toe leiden dat van meer personen het rijbewijs ongeldig zal worden verklaard, omdat in meer gevallen uit onderzoek zal blijken dat ze niet langer beschikken over de vereiste geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen. Ten slotte wordt overgegaan tot invoering van de Alcoholmeter. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft uw Kamer hierover bij brief van 18 mei 2020 geïnformeerd.¹

De leden vragen of de regering bereid is om de cijfers van de afgelopen tien jaar over het aantal verkeersdoden door alcohol, het aantal mensen met alcohol op achter het stuur en het aantal ongevallen waarbij alcohol in het spel is naar de Kamer te sturen en, als dat nog niet gebeurt, de Kamer hiervan op structurele basis op de hoogte te brengen.

Voor een effectieve aanpak van rijden onder invloed is het van belang om inzicht te krijgen in de prevalentie van rijden met alcohol op, het aantal verkeersongevallen met alcohol in het spel en het aantal verkeersdoden door alcohol. Om hier meer zicht op te krijgen wordt er momenteel in het kader van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat door de SWOV een voorbereidende studie gedaan naar een nieuw (grootschalig) onderzoek over de prevalentie en risico's van rijden onder invloed van alcohol en drugs. De uitkomsten van deze oriëntatie zullen met uw Kamer worden gedeeld. Naar verwachting zal dit voorbereidende onderzoek in het derde kwartaal zijn afgerond. Aan de hand van de aanbevelingen die de SWOV aandraagt, zal het onderzoek vorm krijgen. Met betrekking tot de gevraagde cijfers verdient het volgende de aandacht. De politie komt niet bij alle ongevallen ter plaatse en na het overlijden van een verkeersdeelnemer wordt niet onderzocht of hij onder invloed verkeerde. Omdat de cijfers over het aantal verkeersdoden niet volledig zijn en het aantal ongevallen waarbij alcohol in het spel is niet alleen gaat over alcoholgebruik

¹ Kamerstukken II vergaderjaar 2019/20, 27565, 175.

door de veroorzaker van het ongeval, kan op dit moment geen volledig beeld worden geschetst. Met de cijfers die de politie registreert, kan voor nu wel een eerste beeld worden gedeeld over het aantal verkeersongevallen waarbij alcohol in spel was. Met deze cijfers dient echter terughoudend te worden omgegaan, omdat ze niet volledig zijn. Uit de cijfers van de politie blijkt dat er in 2009 en 2010 ruim 3.300 verkeersongevallen waren waarbij alcohol in het spel was. Het kan daarbij zowel gaan om de veroorzaker van het ongeval als om een andere betrokkene. In de jaren daarop daalde dat aantal via ruim 3.300 en ruim 3.000 naar ruim 2.700 incidenten in 2013. Daarna liep het aantal weer op via ruim 2.950, bijna 3.250 en ruim 3.350 naar ruim 3.450 in 2017. Daarna daalde het aantal flink naar bijna 3.200 incidenten in 2018 en ruim 2.700 incidenten in 2019. We streven ernaar om uw Kamer in de toekomst vollediger te kunnen informeren over de cijfers omtrent het rijden onder invloed.

Het aantal personen dat met alcohol op deelneemt aan het verkeer kan alleen in kaart worden gebracht door middel van onderzoek. I&O Research (in opdracht van Rijkswaterstaat) doet hiernaar onderzoek. De Kamer wordt in het najaar over de uitkomsten van dit tweejaarlijkse onderzoek geïnformeerd. Het laatste onderzoek naar rijden onder invloed van alcohol van I&O Research is uit 2017. Uit dit onderzoek blijkt dat het alcoholgebruik tijdens weekendnachten in de periode 2010-2017 duidelijk is gedaald: van 2,2% van de aangehouden bestuurders in 2010 naar 1,4% in 2017. Het aandeel zware overtreders (BAG > 1,3 promille) is daarnaast verder gedaald van 0,3% in 2015 naar 0,1% in 2017.² We streven ernaar om uw Kamer in de toekomst een actueel en volledig beeld te kunnen geven omtrent het rijden onder invloed.

De leden van de CDA-fractie krijgen graag meer inzicht in de hoe cijfers over de mate van alcohol en drugs in het verkeer worden opgesteld.

Voor het inzicht in deze cijfers wordt gebruik gemaakt van politieregistraties, het tweejaarlijkse rijden onder invloed-onderzoek door I&O Research (zoals in de vorige alinea vermeld) en onderzoeken door partijen zoals het Trimbos-instituut, VeiligheidNL en de SWOV.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of het juist is dat na een ongeval niet altijd wordt getest of iemand alcohol heeft gedronken. En klopt het dat bij overleden verkeersdeelnemers vrijwel nooit wordt getest op alcohol en drugs? Kan worden aangegeven, zo vragen zij verder, waarom dat zo is? Deelt de regering niet het standpunt dat het voor nabestaanden van groot belang kan zijn om te weten of de dader van een verkeersongeval alcohol of drugs heeft gebruikt? Hoe kijkt de regering er tegenaan om standaard bij een ongeval waarbij de dader om het leven is gekomen te testen of alcohol of drugs is gebruikt?

De standaardwerkwijze van de politie is dat bij ieder ongeval waarbij de politie ter plaatse komt, wordt getest op het gebruik van alcohol. Dit is alleen anders bij overleden verkeersdeelnemers. Het toepassen van strafvorderlijke bevoegdheden op overleden verkeersdeelnemers, zoals het uitvoeren van een postmortaal bloedonderzoek, is alleen mogelijk als er nog een strafvorderlijk belang aanwezig is. In de meeste gevallen is met het overlijden van de vermoedelijke dader het strafvorderlijk belang komen te vervallen. Verwezen wordt naar de brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 14 maart 2019,

² I&O Research, 2018.

waarin uitgebreid is ingegaan op deze vraag.³ Omdat er bij overleden bestuurders niet wordt getest, is niet te bepalen welk effect dit heeft op de cijfers over het aantal doden door rijden onder invloed. Het is goed voorstelbaar dat nabestaanden vragen kunnen hebben over eventueel alcohol- of drugsgebruik door de betreffende bestuurder en dat zij veel waarde hechten aan dat soort informatie om de omstandigheden van het ongeval te kunnen overzien en het verlies van hun dierbare te kunnen verwerken. Een standaard bloedonderzoek na een verkeersongeval waarbij alle betrokkenen zijn overleden, met het enkele doel duidelijkheid bieden aan (derden-)nabestaanden over eventueel alcohol- of drugsgebruik, behoort echter niet tot de wettelijke mogelijkheden. Het recht op onaantastbaarheid van het lichaam staat hieraan in de weg. Dit recht eindigt niet na overlijden. Als er sprake is van een strafvorderlijk belang, kan dit recht worden doorbroken om over de toedracht van een misdrijf meer helderheid te verkrijgen en op basis daarvan een strafvorderlijke beslissing te nemen.

Kan de regering verder aangeven dat zware alcoholovertreders (overtreders die ten minste een keer zijn gepakt met een bloedalcoholgehalte hoger dan 1,3 promille) naar schatting verantwoordelijk zijn voor twee derde van alle ernstige alcoholongevallen? En klopt het dat deze doelgroep niet lijkt af te nemen?

In 2016 heeft de SWOV deze cijfers berekend in het onderzoek Zware alcoholovertreders in het verkeer.⁴ Daarin kwam inderdaad naar voren dat deze groep naar schatting verantwoordelijk is voor twee derde van alle ernstige alcoholongevallen. Er is geen nieuw onderzoek gedaan naar de grootte van deze doelgroep, waardoor niet kan worden aangegeven of de doelgroep is veranderd.

De leden geven aan benieuwd te zijn naar de mate van handhaving van alcohol in het verkeer en ontvangen daarom graag een overzicht van het aantal alcoholcontroles en de soorten alcoholcontroles in de afgelopen 10 jaar. Zijn de zogenaamde fuikcontroles inderdaad significant afgenomen? Is dit wel verstandig, welke andere controles zijn hiervoor in de plaats gekomen, en hoe hoog is de prioriteit bij de aanpak van rijden onder invloed van alcohol bij politie en openbaar ministerie, zo vragen zij.

Het aantal geplande (grootschalige fuik)controles is sinds 2013 gestaag afgenomen van zesduizend naar iets onder de tweeduizend in 2018, maar het aantal processen-verbaal voor rijden onder invloed neemt de laatste jaren juist toe. In 2016 en 2017 werden ruim 25.000 processen-verbaal voor rijden onder invloed geschreven, in 2018 is dat aantal gestegen naar ruim 28.000 en in 2019 naar ruim 32.000. De politie zet minder in op grote alcoholcontroles, omdat deze door het gebruik van sociale media minder effectief zijn geworden. Mede daarom wordt er meer nadruk gelegd op individuele, flexibele controles. De politie maakt gebruik van lokale informatie over bijvoorbeeld (grootschalige) samenkomsten, feesten en evenementen, waarvan bekend is dat daarbij alcohol wordt gedronken, en zet op basis daarvan op locaties en tijden gericht verkeerscontroles in. Op deze wijze wordt gepoogd het alcoholgebruik in het verkeer terug te dringen. De politie streeft hierbij naar zichtbare aanwezigheid in

³ Tweede Kamer, 2018-2019, 33628 nr. 43.

⁴ R-2016-12, Zware alcoholovertreders in het verkeer. Omvang van het probleem en kenmerken van de overtredders, Ch. Goldenbeld, M. Blom en S. Houwing, SWOV 2016.

het publieke domein waar zij actief handhaaft. Het handhaven van het verbod van rijden onder invloed van alcohol is en blijft één van de prioriteiten van de politie in de verkeershandhaving en is ook door het openbaar ministerie (OM) en de politie als zodanig benoemd in de Leidraad verkeershandhaving.

De leden zijn verder benieuwd wat de laatste stand van zaken is van het effect van voorlichtingscampagnes over alcohol? In hoeverre is de Bob-campagne op dit moment nog voldoende zichtbaar en effectief? Zijn er ook voorlichtingscampagnes op de gevaarlijke combinatie van zowel alcohol en drugs in het verkeer? Zo niet, is de regering bereid om ervoor te zorgen dat deze er komen?

De Bob-campagne wordt twee keer per jaar landelijk gevoerd. Dit jaar is op vele vlakken anders dan andere jaren in verband met corona en de coronamaatregelen. Dat geldt ook voor de campagnes vanuit de Rijksoverheid. Vanuit de Rijksoverheid worden vooral COVID-19- en COVID-19gerelateerde campagnes gevoerd. Dit jaar zal er alleen in de winterperiode campagne worden gevoerd in het kader van Bob. Dan zullen er attentieborden langs de snelweg staan en wordt ook aandacht gevraagd voor de Bob-boodschap via radio- en online spotjes.

De Bob-campagne- boodschap wordt continu uitgedragen op logische momenten en logische plekken door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Bob-partners: de provincies, de gemeenten, de politie, Veilig Verkeer Nederland, Team Alert en de ANWB.

In december 2018 is een nieuwe invulling gelanceerd met een aangescherpte boodschap ("Bedenk altijd van tevoren of je nog moet rijden, ook als je thuis bent, en ook als je alleen rijdt") met nieuwe tv- en radiospots. In december 2019 is daar een nieuwe tv-spot aan toegevoegd, specifiek gericht op jonge mannen. Daarnaast was er de kerstspecial "Zing het hardop", die veel mediabereik kreeg en positieve reacties opriep.

Bob is heel zichtbaar en bekend. Uit de meest recente effectmeting⁵ is gebleken dat vrijwel iedereen weet wat Bob inhoudt en dat je niet met alcohol op moet rijden. De campagne wordt over het algemeen conform benchmark gewaardeerd en brengt de belangrijkste boodschappen (zie vorige alinea) goed over.

De campagne is ook herkenbaar: negen op de tien Nederlanders hebben de campagne herkend als Bob. Dit is zelfs ruim boven de benchmark. Ook na de campagne blijft de slogan "Ben je Bob, zeg het hardop!" goed hangen.

De sociale norm die samenhangt met Bob (helemaal geen alcohol drinken als je nog moet rijden én dit kenbaar maken aan je gezelschap) is sterk. Een ruime meerderheid vindt het maken van de Bobafpraak belangrijk en staat positief tegenover het zeggen dat je de Bob bent (acht uit tien). Ruim de helft van de ondervraagden maakt zich voor het eerste drankje daadwerkelijk kenbaar als Bob.

Er zijn momenteel geen voorlichtingscampagnes over de combinatie van alcohol en drugs in het verkeer. De Bobcampagne biedt hier geen ruimte voor. De licentie voor het gebruik van Bob stelt dat Bob alleen mag worden gebruikt voor het thema alcohol. Ook moet ervoor worden gewaakt dat de Bob-campagne aan effectiviteit inboet als deze wordt verbreed. Thans wordt overleg gevoerd tussen

⁵ Bob winter 2018 – 2019.

de SWOV, het Trimbos instituut, TeamAlert, het CBR, Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat om te bezien welke kennisbehoefte bij de betrokken partijen bestaat over drugsgebruik in het verkeer en de doelgroepen die drugs in het verkeer gebruiken. De input vanuit deze overleggen vormt de basis bij verder overleg over de mogelijkheden van en de koers van publiekscommunicatie omtrent drugsgebruik, eventueel in combinatie met alcohol. In aanvulling wordt nog opgemerkt dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat TeamAlert de opdracht heeft gegeven een campagne tegen het gebruik van lachgas in het verkeer voor te bereiden. Door de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport voor een integrale aanpak van lachgas en de kennis van het Trimbos-instituut zijn zij in de begeleiding van de campagneontwikkeling nauw betrokken. TeamAlert besteedt dit jaar binnen de meerjarige subsidie ook meer aandacht aan drugs in het verkeer (zoals de Witte Waas-campagne en Rij Tripvrij).

De leden van de GroenLinks-fractie ten slotte zijn er in het algemeen voorstander van dat de wet en de bestaande praktijk met elkaar in overeenstemming zijn. Er is geen behoefte aan wetten die niet worden toegepast of toepassingen die geen wettelijke basis hebben. Deze leden ondersteunen daarom het uitgangspunt van het wetsvoorstel. Het verheugt ons dat deze leden kunnen instemmen met het uitgangspunt van het wetsvoorstel.

Aanleiding voor het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie zien graag een totaaloverzicht van de technische en juridische bezwaren waarom het alcoholslot feitelijk is verdwenen en vragen of bezwaren zoals fraudegevoeligheid, beperkt effect en niet waterdicht systeem nog steeds gelden.

Het alcoholslot was destijds expliciet gepositioneerd als een maatregel in het kader van de vorderingsprocedure, de procedure die tot doel heeft om rijbewijshouders ten aanzien van wie twijfel is ontstaan over de geschiktheid of de rijvaardigheid, een maatregel op te leggen of een onderzoek te laten ondergaan. Het alcoholslotprogramma (ASP) was door de regelgever uitdrukkelijk niet gezien of bedoeld als straf, maar als maatregel tussen de educatieve maatregel alcohol en verkeer en het geschiktheidsonderzoek in. Het Hof Den Haag deed echter op 22 september 2014 de uitspraak dat het ASP als straf moest worden gezien.⁶ In oktober 2014 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) dat het opleggen van het ASP aan beroepsmatige bestuurders met een rijbewijs C moest worden gezien als een straf vanwege de zwaarte van het ASP.⁷ Vrachtwagenchauffeurs behielden weliswaar hun rijbewijs B, maar hun rijbewijs C werd voor ten minste vierentwintig maanden ongeldig verklaard en van dat rijbewijs zijn zij voor hun inkomen afhankelijk. Daarom was het ASP volgens de ABRS voor vrachtwagenchauffeurs wel aan te merken als een zogenoemde "criminal charge". Wel stelde de ABRS toen nog dat het opleggen van het ASP niet onevenredig zwaar is gelet op het doel ervan. Volgens de ABRS ging de maatregel niet verder dan noodzakelijk. De verkeersveiligheid werd vergroot,

⁶ Uitspraak van het Hof Den Haag van 22 september 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3017

⁷ Uitspraak van 23 oktober 2013 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2013:1604.

door het aantal verkeersslachtoffers als gevolg van alcoholgebruik in het verkeer terug te dringen.

Hoewel de uitspraak alleen betrekking had op vrachtwagenchauffeurs, lag het voor de hand om deze ook van toepassing te laten zijn op buschauffeurs in een vergelijkbare situatie. Een en ander leidde ertoe dat het ASP niet meer kon worden opgelegd aan houders van een rijbewijs C of D die konden aantonen voor hun inkomen afhankelijk te zijn van dat rijbewijs. Daarom is toen besloten om in het kader van het ASP een startonderbreker mogelijk te maken voor bussen en vrachtwagens en hiertoe een wetsvoorstel uitbreiding reikwijdte ASP op te stellen.⁸ In afwachting van de totstandkoming van deze regelgeving werd de RMRG 2011 aangepast, zodat aan bedoelde rijbewijshouders nog wel een maatregel kon worden opgelegd (afhankelijk van het geconstateerde promillage een educatieve maatregel of een geschiktheidsonderzoek). Tevens werd een voorziening getroffen om ook na inbouw van het alcoholslot in een B-voertuig de categorie E bij B terug te krijgen.

In de loop van 2014 werd echter duidelijk dat steeds meer rechters het ASP zagen als straf. Zo kwam bijvoorbeeld ook het Hof Amsterdam tot het oordeel dat het ASP moest worden aangemerkt als een punitieve maatregel.⁹ Ook dit Hof baseerde dit onder andere op de hoge kosten, alsmede op de aard en zwaarte van het ASP. Verder had de ABRS naar aanleiding van een heropende zaak het CBR kritische vragen gesteld en had de Afdeling advisering van de Raad van State inmiddels een kritisch advies uitgebracht over het wetsvoorstel tot uitbreiding van de reikwijdte van het ASP. In afwachting van de beslissing van de ABRS werd vervolgens door het CBR het opleggen van het ASP aangehouden en werden de verdere werkzaamheden aan het wetsvoorstel over de uitbreiding van de reikwijdte van het ASP in afwachting van de uitspraak van de ABRS stil gelegd.

In maart 2015 deden zowel de Hoge Raad als de ABRS uitspraak over het ASP.¹⁰ De Hoge Raad bevestigde de eerder genoemde uitspraken van de gerechtshoven te Den Haag en Amsterdam dat het OM niet ontvankelijk is als aan betrokkene eerder door het CBR de verplichting is opgelegd tot deelname aan het ASP. De uitspraak had tot gevolg dat een strafrechtelijke vervolging ter zake van rijden onder invloed werd afgesloten voor personen die door het CBR reeds een alcoholslotprogramma opgelegd hadden gekregen. Anders zou sprake zijn van dubbele vervolging en bestraffing, hetgeen in strijd is met het beginsel dat iemand niet tweemaal voor hetzelfde feit mag worden veroordeeld (ne bis in idem). In de uitspraak van maart 2015 verklaarde de ABRS, in afwijking van eerdere uitspraken, dat artikel 17 van de RMRG 2011, het artikel waarin werd geregeld in welke gevallen het alcoholslotprogramma wordt opgelegd, onverbindend.

Het bovenstaande betekende dat het artikel, zoals het toen luidde, niet meer kon en mocht worden toegepast en het ASP niet meer kon worden opgelegd. De

⁸ Zie brief van 29 januari 2014, Kamerstukken II 2013/14, 29398, nr. 393, Handelingen TK 2013/14, 81, item 6, brief van 21 mei 2014, Kamerstukken II 2013/14, 29398, nr. 413.

⁹ Uitspraak Hof Amsterdam van 20 november 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:4807.

¹⁰ HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434 en ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622. Zie ook brief van 1 april 2015, Kamerstukken II, 2014/15, nr. 29398, nr. 459.

ABRS was namelijk van oordeel dat dit artikel in strijd was met het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Bij het opleggen van het ASP zou een individuele belangenafweging moeten plaatsvinden. De uitspraak had alleen betrekking op het ASP.

In de brief van 1 april 2015 aan de Tweede Kamer is op de stand van zaken ingegaan en is bericht dat zou worden onderzocht of het ASP toch nog behouden zou kunnen blijven.¹¹ Bij brief van 18 februari 2016 is vervolgens uw Kamer bericht dat het ASP in de toekomst alleen juridisch houdbaar zou kunnen zijn wanneer de strafrechter zou besluiten over de oplegging ervan.¹² Alleen in die situatie zou een integrale afweging kunnen worden gemaakt tussen alle beschikbare sancties en maatregelen op basis van de aard van het misdrijf, de persoon van de verdachte en eventuele specifieke omstandigheden. Los daarvan is het nog maar de vraag of, met behoud van het effect van het oude ASP, een in het bestuursrecht ingebed ASP zodanig zou kunnen worden gevormd dat het gegarandeerd niet zou worden aangemerkt als straf. Bij handhaving van het ASP in het bestuursrecht zou derhalve, ook bij een aangepaste variant van het ASP, het risico blijven bestaan van niet-ontvankelijkheid van het OM in die gevallen waarin het ASP al zou zijn opgelegd. Daarom is uitgebreid onderzocht of het ASP in het strafrecht zou kunnen worden ingevoerd. Hieruit kwam naar voren dat de doelgroep van personen die met alcohol op hebben deelgenomen aan het verkeer en die in aanmerking komen voor het opleggen van een alcoholslot in het strafrecht beperkt is, afhankelijk van de vormgeving, en dat de kosten van het alcoholslot hoog zijn.

In de brief van 7 maart 2018¹³ is in reactie op de motie van het lid Van Helvert (CDA) c.s., ingediend tijdens het debat over het alcoholslot op 6 oktober 2016, uitgebreid ingegaan op de uitkomsten van het onderzoek. In de motie werd de regering verzocht met een voorstel naar de Kamer te komen waarin rechters via maatwerk een straf, zoals het alcoholslot, kunnen opleggen (met een persoonlijke aanpak van chronische drankrijders in het verkeer). Ter uitvoering van deze motie is toen een werkgroep samengesteld, waarin de volgende scenario's zijn onderzocht:

- invoering van het alcoholslot in het strafrecht, waarbij de kosten voor rekening van de Staat komen, en
- invoering van het alcoholslot in het strafrecht, waarbij de kosten voor rekening van de bestuurder komen.

Uit deze scenario's kwam naar voren dat de doelgroep die voor het alcoholslot in het strafrecht in aanmerking komt klein is, terwijl de kosten hoog zijn. Een belangrijke reden hiervoor is dat het de verwachting is dat rechters het alcoholslot niet snel zullen opleggen, omdat zij het alcoholslot, zeker als de kosten voor rekening van de bestuurder komen, als zware sanctie zien. Daarnaast zijn er personen die gebruik maken van een bedrijfsauto waarin niet zonder meer een alcoholslot kan worden gebouwd. Het is dan ook nog steeds de

¹¹ Kamerstukken 29398, 459.

¹² Kamerstukken 29398, 495.

¹³ Brief van 7 maart 2018 29398, 588.

verwachting dat het aantal opleggingen door de rechter beperkt zal zijn als het alcoholslot zal worden ondergebracht in het strafrecht.

Er is geen reden om te veronderstellen dat deze aannames inmiddels zijn veranderd. Daarnaast blijft het punt staan dat met het alcoholslot weliswaar een extra drempel wordt opgeworpen, maar dat niet kan worden voorkomen dat personen die te veel hebben gedronken alsnog een ander voertuig nemen of anderen laten blazen. Dit is niet gemakkelijk tegen te gaan.

Gelet op de bovenstaande bevindingen is ervoor gekozen het ASP niet opnieuw in te voeren, maar in plaats daarvan in te zetten op andere maatregelen die ertoe leiden dat wordt voorkomen dat personen met te veel alcohol op deelnemen aan het verkeer en dat degenen die dit toch doen hard worden aangepakt.¹⁴ Het betreft maatregelen als het verhogen van het strafmaximum voor rijden onder invloed van alcohol, het verlagen van de grens van het onderzoek naar de geschiktheid, waardoor het rijbewijs van meer bestuurders ongeldig wordt verklaard en bestuurders (na een jaar) hun geschiktheid (opnieuw) moeten aantonen alvorens zij een nieuw rijbewijs kunnen aanvragen. Ten slotte wordt overgegaan tot invoering van de Alcoholmeter. Het alcoholverbod in combinatie met reclasseringstoezicht en de Alcoholmeter vermindert de alcoholafhankelijkheid en daarmee de kans dat deze personen met te veel drank op achter het stuur gaan zitten.

Wat de vraag naar technische aandachtspunten betreft, wordt het volgende opgemerkt. In de periode dat het ASP werd opgelegd, waren er klachten dat bepaalde producten de uitslag van het alcoholslot zouden beïnvloeden. Dit heeft geleid tot onderzoek hiernaar. Uit dit onderzoek¹⁵ bleek dat een enkel product inderdaad leidde tot een kortdurende beïnvloeding als gevolg van mondalcohol. Dit heeft evenwel niet geleid tot inhoudelijke aanpassingen. Wel is de voorlichting toen op dit punt aangescherpt.¹⁶ Verder is het stelsel van het alcoholslot niet 100% waterdicht. Er wordt weliswaar een extra drempel opgeworpen om met alcohol op deel te nemen aan het verkeer, maar er kan niet worden voorkomen dat personen die te veel hebben gedronken alsnog een ander voertuig nemen of anderen laten blazen. Ook is het alcoholslot fraudegevoelig, omdat het alcoholslot onklaar kan worden gemaakt. Deze bevindingen sluiten aan bij de eerdere impactanalyse die in 2016 is uitgevoerd in opdracht van de toenmalige Ministers van Veiligheid en Justitie en van Infrastructuur en Milieu.

Kan verder worden ingegaan wat de redenen waren dat het niet opportuun was om het ASP onder te brengen in het strafrecht en gelden die nog steeds, zo vragen de leden van de CDA-fractie verder? Daarnaast vragen deze leden of het nog steeds lastig is om een ASP te ontwerpen dat op voorhand niet als punitief zal worden gemerkt. Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het bovenstaande betoog over de technische en juridische bezwaren die hebben geleid tot het niet meer kunnen opleggen van het alcoholslot. Deze overwegingen gelden nog steeds.

¹⁴ Brief van 7 maart 2018 (29398, nr. 588).

¹⁵ Onderzoek naar effecten van bepaalde stoffen op het alcoholslot, M. Muilwijk, M. Alewijn en S.M. van Ruth, Rikilt Wageningen UR, november 2014.

¹⁶ AO van 9 oktober 2014, Brief van 2 december 2014, Kamerstukken II 2014/15, 29398, nr. 430.

Het feit dat de eerdergenoemde uitspraken van de ABRs en de Hoge Raad het opleggen van het ASP in de vorm waarin het in de regelgeving was opgenomen onmogelijk heeft gemaakt, heeft ertoe geleid dat is besloten de oude ASP-bepalingen te schrappen uit de regelgeving. Het is niet wenselijk om regelgeving in stand te laten die niet meer wordt toegepast en in deze vorm ook niet meer kan worden toegepast. De ASP-bepalingen zijn inmiddels geschrapt uit de uitvoeringsregelgeving (ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur). Het onderhavige wetsvoorstel is in feite alleen een puur technisch sluitstuk van deze operatie en staat los van aangekondigde maatregelen om de aanpak van het rijden onder invloed verder te verbeteren.

De leden vragen verder naar het actuele standpunt van de SWOV op het gebied van het ASP. Desgevraagd heeft de SWOV te kennen gegeven dat het ASP leidt tot minder recidive dan een ontzegging van de rijbevoegdheid of ongeldigverklaring van het rijbewijs. Onderzoek laat zien dat een ASP het risico op recidive met 75% vermindert gedurende de periode dat de maatregel operationeel is. Helaas verdwijnt het effect weer zodra het alcoholslot weer is verwijderd. Het recente onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), waarop verderop in de nota van het verslag wordt ingegaan naar aanleiding van vragen van de SGP-fractie, bevestigt deze gegevens.¹⁷ Hierbij wordt aangetekend dat deze bevindingen zijn gebaseerd op het ASP "oude stijl", derhalve het in het bestuursrecht ingebodde ASP, dat als gevolg van de eerdergenoemde uitspraken van de ABRs en de Hoge Raad van maart 2015 niet meer in de oude vorm kan en mag worden opgelegd.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een overzicht van andere Europese landen met een alcoholslot en hoe de ervaringen daar zijn.

Er zijn momenteel zeven landen in de Europese Unie met ASP-regelgeving voor overtreeders. Dit zijn Zweden, Finland, Denemarken, Oostenrijk, Frankrijk, Polen, en België. De opzet van de ASP's is verschillend per land. Zo is niet in alle gevallen het rijden met een alcoholslot gekoppeld aan een begeleidingsprogramma.

Daarnaast zijn er nog verschillende landen waarin wetgeving in voorbereiding is of waarin men bezig is met een pilot of gebruik op vrijwillige basis toestaat. Niet over alle landen is evenveel bekend. Uit communicatie met de European Transport Safety Council kan worden afgeleid dat in genoemde landen veelgenoemde problemen de kosten zijn en het feit dat alcoholafhankelijken niet mogen deelnemen aan het ASP. En daar waar het ASP strafrechtelijk is ingebod (in ieder geval België) is het grootste probleem dat het nauwelijks wordt opgelegd. In een enkel land waren er ook enkele technische problemen met betrekking tot de installatie van het alcoholslot en de uitlezing van de gegevens. Redenen voor mensen om niet deel te nemen zijn veelal de kosten of het ongemak als alcoholovertreder herkenbaar te zijn.

Geschatte kosten van de programma's voor alcoholovertreders (voor zover de gegevens beschikbaar zijn):

¹⁷ Recidive tijdens en na het alcoholslotprogramma, 2018-8, M. Blom, D. Blokdijk en G. Weijters.

		Oostenrijk	België	Denemarken	Finland	Zweden
1 jaar	Zonder programma	1.500 €	2.550 €	1.737 €	2.400 €	2.000 €
	Met programma	2.100 €	3.750 €	1.795 €	2.400 €	2.000 €
3 jaar	Zonder programma	7.500 €	4.100 €	4.585 €	5.760 €	3.600 €
	Met programma	8.100 €	5.800 €	4.643 €	5.760 €	3.600 €

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat in 2022 in elke auto eenvoudig een alcoholslot zou moeten kunnen worden geïnstalleerd. En hoe kijkt de regering aan tegen deze ontwikkeling tegen het licht van de Nederlandse ontwikkelingen, zo vragen zij.

Er is inderdaad nieuwe Europese voertuigregelgeving in voorbereiding op grond waarvan het, voor nieuwe motorvoertuigen, verplicht zal worden deze uit te rusten met een aantal geavanceerde voertuigsystemen, waaronder de ondersteuning van de installatie van een alcoholslot. De regering staat hier op zichzelf positief tegenover, hoewel zij zelf om de hierboven genoemde redenen niet overweegt tot herinvoering van het ASP over te gaan. Maar het wordt op deze manier voor bestuurders wel gemakkelijker gemaakt zelf vrijwillig een alcoholslot in te bouwen. Hierdoor kan immers ook een bijdrage worden geleverd aan het rijden zonder alcohol te hebben gebruikt.

Kan de regering aangeven, zo vragen de leden van de CDA-fractie, of het juist is dat de educatieve maatregel alcohol en verkeer, het afpakken van het rijbewijs en het verhogen van straffen geen effect heeft op het terugdringen van het rijden onder invloed van de groep notoire alcoholrijder, omdat deze groep een hoge mate van alcoholafhankelijkheid heeft en vaak ook psychiatrische nevenproblemen kent? Zo ja, welke maatregelen helpen dan wel tegen deze groep? Zo nee, waar blijkt uit dat dit niet klopt, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

Wat de effectiviteit van de educatieve maatregel alcohol en verkeer betreft wordt erop gewezen dat het WODC in opdracht van Rijkswaterstaat – namens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - jaarlijks de effectiviteit van de bestaande educatieve maatregelen onderzoekt. Dit wordt gedaan door de recidivecijfers van de deelnemers van de maatregelen te monitoren. Anders dan de leden van de fractie van het CDA veronderstellen, blijkt uit het WODC-rapport van 2019 de EMA daadwerkelijk te leiden tot lagere recidivecijfers.¹⁸

Het doel van het opleggen van een sanctie is onder meer te voorkomen dat de betrokkene nog een keer in de fout gaat. Welke straf dat doel het beste dient, kan afhangen van de persoonlijke omstandigheden van de dader. Voor de grootste groep van de bevolking is het opleggen van een boete, taakstraf, gevangenisstraf en/of ontzegging van de rijbevoegdheid voldoende. Voor personen die alcoholafhankelijk zijn, is dit mogelijk niet het geval. Voor deze doelgroep is de Alcoholmeter mogelijk een succesvol instrument. In de periode 2017-2019 is een pilot uitgevoerd met de alcoholmeter. De pilot moest uitwijzen of de Alcoholmeter in het algemeen het toezicht kan verbeteren en of deze, gecombineerd met professionele begeleiding, een gunstige invloed heeft op het terugdringen van het alcoholmisbruik en het daaraan gerelateerde delictgedrag

¹⁸ WODC-rapport 'Recidive na maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid' (Cahier 2019-2020).

van de veroordeelde. De pilot was niet specifiek gericht op rijden onder invloed, maar ook op plegers van alcoholgerelateerd geweld. Omdat de ervaringen positief waren, is besloten de Alcoholmeter landelijk in te voeren voor mensen die veroordeeld zijn en als bijzondere voorwaarde een alcoholverbod opgelegd hebben gekregen, bijvoorbeeld bij rijden onder invloed van alcohol. Het alcoholverbod in combinatie met reclasseringstoezicht en inzet van de Alcoholmeter kunnen ertoe bijdragen dat betrokkene meer inzicht krijgt in zijn alcoholgebruik en dat hij op een effectieve wijze leert zijn alcoholmisbruik terug te dringen. Door de continue meting wordt het alcoholgebruik constant gemonitord. Dit bevordert de naleving van het alcoholverbod. Het is denkbaar dat het alcoholverbod in combinatie met reclasseringstoezicht en inzet van de Alcoholmeter juist voor deze doelgroep een effectief instrument is. Het alcoholverbod en de Alcoholmeter kunnen hen helpen problematisch middelengebruik in den brede het hoofd te bieden. Bij een positief effect van het alcoholverbod in combinatie met de Alcoholmeter vermindert de alcoholafhankelijkheid en daarmee de kans dat deze personen met te veel drank op achter het stuur gaan zitten.

De leden van de CDA-fractie vragen verder welke maatregelen thans bestaan voor de aanpak van alcohol in het verkeer en welke er nog aankomen.

Thans bestaan in het strafrecht de volgende sancties/maatregelen:

- Rijverbod voor maximaal 24 uur (artikel 162 Wegenverkeerswet 1994, WVV 1994). Dit is een maatregel om te voorkomen dat bestuurders blijven deelnemen aan het verkeer terwijl zij onder invloed van alcohol zijn. De duur van het rijverbod is afhankelijk van het geconstateerde promillage;
- Invordering van het rijbewijs door de politie (artikel 164, eerste, tweede en derde lid, WVV 1994). In de in het tweede lid omschreven gevallen (alleen gevallen van rijden onder invloed van alcohol en bij forse snelheidsovertredingen) moet de politie het rijbewijs invorderen. De vordering moet in geval van rijden onder invloed van alcohol worden gedaan bij een promillage van hoger dan 1,3, resp. 0,8 in geval van een beginnende bestuurder. De vordering moet ook worden gedaan in geval van overtreding van artikel 163, tweede, zesde of zevende lid, WVV 1994 (weigering medewerking aan alcoholonderzoeken). Daarnaast kan de politie het rijbewijs invorderen, indien door de desbetreffende overtreding de verkeersveiligheid ernstig in gevaar is gebracht.
- Inhouding van het rijbewijs door de officier van justitie (artikel 164, vierde, vijfde en zesde lid, WVV 1994);
- Opleggen van een sanctie. Dit kan een boete, taakstraf, gevangenisstraf of ontzegging van de rijbevoegdheid zijn afhankelijk van de hoogte van het promillage, of er sprake is van recidive en de overige omstandigheden van het geval (artikelen 8 en 179 WVV 1994);
- Opleggen van een alcoholverbod of een verplichting zich onder behandeling te laten stellen van een deskundige of zorginstelling, zoals verslavingszorg, als bijzondere voorwaarde door de rechter of de officier van justitie.

Met ingang van 1 januari 2020 is de Wet aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten in werking getreden.¹⁹ Met deze

¹⁹ Wet van 6 november 2019 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafrecht in verband met strafbaarstelling van zeer gevaarlijk

wetswijziging is onder meer het strafmaximum voor rijden onder invloed van alcohol verhoogd van drie maanden gevangenisstraf naar een jaar.

Naast deze strafrechtelijke sancties/maatregelen worden er ook bestuursrechtelijke maatregelen opgelegd. In het kader van de bestuursrechtelijke vorderingsprocedure op grond van de artikelen 130 e.v. WvW 1994 legt het CBR in bij ministeriële regeling aangegeven gevallen een van de volgende maatregelen op:

- Lichte educatieve maatregel alcohol en verkeer (LEMA; artikel 7 Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011, RMRG 2011);
- Educatieve maatregel alcohol en verkeer (EMA, artikel 11 RMRG 2011);
- Educatieve maatregel gedrag en verkeer (EMG, artikel 14 RMRG 2011);
- Geschiktheidsonderzoek of rijvaardigheidsonderzoek (artikel 23 RMRG 2011);

Daarnaast gaat het CBR in bij ministeriële regeling aangegeven gevallen over tot schorsing van de geldigheid van het rijbewijs (artikelen 5 en 6 RMRG 2011).

Het opleggen van een LEMA, EMA of EMG leidt niet tot een schorsing van de geldigheid en evenmin tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. Dat laatste gebeurt alleen als betrokkene niet meewerkt aan die maatregel. Als een onderzoek wordt opgelegd, volgt wel schorsing van de geldigheid van het rijbewijs, in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek. Wordt betrokkene geschikt of rijvaardig beoordeeld dan wordt de schorsing opgeheven. Wordt hij ongeschikt of niet rijvaardig beoordeeld, dan wordt het rijbewijs ongeldig verklaard.

Naast de hierboven beschreven sancties en maatregelen is er nog de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (art. 123b WvW 1994). Op grond van de recidiveregeling wordt het rijbewijs van een bestuurder van rechtswege ongeldig wanneer deze binnen vijf jaar na de eerste onherroepelijke afdoening voor de tweede keer is betrapt op rijden onder invloed van alcohol of drugs en hiervoor onherroepelijk is veroordeeld. Meegerekend worden onherroepelijke afdoeningen van alcohol- en alcoholgerelateerde delicten in het verkeer begaan door zowel beginnende bestuurders als ervaren bestuurders, alsmede van drugs- en drugsgerelateerde delicten in het verkeer. Voor het eerste (alcohol)delict maakt het promillage niet uit, voor tweede delict moet er sprake zijn van een promillage van hoger dan 1,3 (voor ervaren bestuurders) of hoger dan 0,8 (voor beginnende bestuurders).

Daarnaast is momenteel het wetsvoorstel Aanscherping maatregelen rijden onder invloed in voorbereiding. Doel van dit wetsvoorstel is een verbetering van de aanpak van bestuurders die rijden onder invloed en een verbetering van de inrichting van het stelsel. Daarnaast zal de minister van Justitie en Veiligheid een wetsvoorstel voorbereiden om bij de oplegging van een alcoholverbod in het strafrecht de Alcoholmeter als instrument te kunnen inzetten.

Ten slotte zal de grens voor instroom in de bestuursrechtelijk opgelegde alcoholonderzoeken worden verlaagd, zodat de (ervaren) bestuurders eerder een onderzoek naar de geschiktheid opgelegd zullen krijgen en er naar verwachting rijgedrag en verhoging van de strafmaxima van enkele ernstige verkeersdelicten met het oog op versterking van de verkeershandhaving (aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten) (Stb. 2019, 413).

meer bestuurders zullen zijn van wie het rijbewijs wegens ongeschiktheid ongeldig zal worden verklaard. Deze aanpassing is in voorbereiding. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding in de loop van 2021.

In antwoord op de *vraag naar de mogelijke effecten van deze maatregelen* wordt opgemerkt dat de hierboven genoemde maatregelen naar verwachting zullen bijdragen aan een vergroting van de verkeersveiligheid. Zo zal bijvoorbeeld de voorgenomen verlaging van de grens voor het opleggen van een geschiktheidsonderzoek alcohol er naar verwachting toe leiden dat van meer personen het rijbewijs ongeldig zal worden verklaard, omdat in meer gevallen uit dit onderzoek zal blijken dat ze niet langer beschikken over de vereiste geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen. In de memorie van toelichting bij het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Aanscherping maatregelen rijden onder invloed zal ook aan de te verwachten effecten aandacht worden besteed.

In antwoord op de *vraag naar de vorderingen op het gebied van preventie, het stelsel van het straf- en bestuursrecht en inzet van de politie* wordt het volgende opgemerkt. Eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is al ingegaan op de Bob-campagne, en het onderzoek naar de mogelijkheden van een campagne over rijden onder invloed van drugs en de inzet van de politie en de campagne over het gebruik van lachgas in het verkeer. Verwezen wordt naar die antwoorden. Het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Aanscherping maatregelen rijden onder invloed heeft mede tot doel de samenloop tussen het strafrecht en het bestuursrecht te verbeteren.

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar de eindevaluatie van de alcoholmeter en hebben een aantal vragen gesteld hierover. Kan de regering aangeven in hoeverre een Alcoholmeter als preventieve maatregel een perspectief biedt voor de aanpak van rijden onder invloed van alcohol? Indien de rechter of officier van justitie een alcoholverbod oplegt, bijvoorbeeld in het geval van rijden onder invloed van alcohol, is in juridische termen sprake van een bijzondere voorwaarde. Bijzondere voorwaarden hebben in het strafrecht vrijwel altijd twee doelen: risicomanagement op de korte termijn en het bewerkstelligen van een gedragsverandering en re-integratie in de maatschappij op de langere termijn. Het alcoholverbod in combinatie met reclasseringstoezicht en de inzet van de Alcoholmeter kunnen ertoe bijdragen dat de betrokkene meer inzicht krijgt in zijn alcoholgebruik en dat hij op een effectieve wijze leert zijn alcoholmisbruik terug te dringen. Door de continue meting wordt het alcoholgebruik constant gemonitord. Dit bevordert de naleving van het alcoholverbod. Bovendien maakt de Alcoholmeter het mogelijk dat men voor het overige sociaal en maatschappelijk kan blijven functioneren. Het is bijvoorbeeld niet nodig om de werkdag te onderbreken voor het ondergaan van een urinecontrole bij de reclassering. De Alcoholmeter is derhalve een middel om binnen het strafrecht te werken aan gedragsverandering op het gebied van alcoholgebruik. De Alcoholmeter wordt gedragen in combinatie met reclasseringstoezicht. De bedoeling is dat sancties hierdoor effectiever en meer betekenisvol zijn, en mensen met een alcoholprobleem op maat kunnen worden begeleid. Het doel is om de alcoholafhankelijkheid te verminderen en daarmee de kans dat deze personen met te veel drank op deelnemen aan het verkeer.

Voor de beleidsreactie wordt verwezen naar de brief die de minister van Justitie en Veiligheid op 18 mei 2020 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

In antwoord op de *vraag van de leden of het juist is dat de eindevaluatie dit jaar naar de Kamer komt en hoe het vervolgproces er uitziet*, wordt namens de minister van Justitie en Veiligheid gemeld dat de beleidsreactie op 18 mei 2020 naar de Kamer is gestuurd. Het besluit om te komen tot landelijke invoering van de Alcoholmeter leidt tot enkele specifieke technische, organisatorische en juridische maatregelen die getroffen moeten worden. Ten eerste heeft de fabrikant van de Alcoholmeter inmiddels een meer comfortabele band ontwikkeld en geleverd, die wordt getest zodra de coronamaatregelen dit toelaten. Daarmee wordt het belangrijkste bezwaar tegen de Alcoholmeter, het gebrek aan draagcomfort, zo veel mogelijk verholpen. Ten tweede zal de reclassering worden verzocht organisatorische voorbereidingen te treffen voor de landelijke invoering van de Alcoholmeter, waaronder het informeren en trainen van de medewerkers die met de Alcoholmeter gaan werken. Ten derde dient het Wetboek van Strafrecht te worden aangepast om in een passende grondslag voor de Alcoholmeter te voorzien. In de (beide) pilotregio's wordt in de tussentijd de inzet van de Alcoholmeter op vrijwillige basis gecontinueerd teneinde de opgedane expertise te behouden.

Hoe kijkt de SWOV aan tegen de Alcoholmeter? Desgevraagd heeft de SWOV te kennen gegeven dat er nog geen bewijs is voor de effectiviteit van de Alcoholmeter in het terugdringen van recidive van rijden onder invloed nog, omdat hier nog geen onderzoek naar is gedaan.

Klopt het dat er in onder andere de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (Londen) positieve ervaringen met de Alcoholmeter zijn opgedaan? Zo ja, welke effecten waren hierbij te zien op het gebied van voorkomen van rijden onder invloed?

In het Verenigd Koninkrijk zijn tussen 2014 en 2018 diverse pilots met de Alcoholmeter binnen het strafrecht uitgevoerd. Van de 1000 daders die meededen aan de pilots, was 29 procent veroordeeld voor rijden onder invloed. 94 procent van alle deelnemers die de Alcoholmeter heeft gedragen, hield zich aan het alcoholverbod. In Engeland en Wales wordt de Alcoholmeter na de succesvolle pilots definitief geïmplementeerd en in Schotland wordt dit momenteel overwogen.

In de Verenigde Staten wordt de Alcoholmeter al 16 jaar ingezet binnen het strafrecht en sindsdien zijn er 720.000 aansluitingen gerealiseerd. Wereldwijd worden er gemiddeld 24.000 personen met een Alcoholmeter gemonitord. Vrijwel alle dragers van de Alcoholmeter hebben een alcoholverbod opgelegd gekregen. Uit de monitoringsgegevens blijkt een nuchterheidspercentage van 99 procent.

In hoeverre zijn zware alcoholovertreeders in het verkeer een uiting van het breder maatschappelijke vraagstuk van problematisch alcoholgebruik, zo vragen de leden van de CDA-fractie? Kan de Alcoholmeter een rol in spelen in het terugdringen van het rijden onder invloed van deze groep zware alcoholovertreeders?

In Nederland is 26 procent tot 43 procent van het geweld alcoholgerelateerd.²⁰ De totale schade bedraagt jaarlijks 2,3 tot 4,2 miljard euro en loopt op tot 6,1 miljard euro als ook private kosten zoals voortijdige sterfte en verlies aan kwaliteit van leven worden meegerekend.²¹ De aanpak van alcoholmisbruik in het algemeen is daarom cruciaal in de aanpak van criminaliteit.

De Alcoholmeter is een middel om binnen het strafrecht te werken aan gedragsverandering op het gebied van alcoholgebruik. De Alcoholmeter wordt gedragen in combinatie met reclasseringstoezicht. Hierdoor zijn sancties effectiever en meer betekenisvol. Mensen met een alcoholprobleem kunnen op maat worden begeleid. De Alcoholmeter kan helpen om alcoholmisbruik en het plegen van misdrijven, zoals rijden onder invloed, te voorkomen en lijkt een betrouwbaar controlemiddel voor de naleving van het alcoholverbod.

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich grote zorgen over het toenemende aantal verkeersslachtoffers. Een aanzienlijk deel hiervan wordt veroorzaakt door alcohol- en drugsgerelateerde ongelukken. Een hogere pakkans en effectieve sancties kunnen helpen dit aantal naar beneden te brengen. We zien in landen om ons heen hoe dit in de praktijk werkt. België kent een geringe pakkans en soepele sancties en heeft twee keer meer verkeersdoden dan Nederland. Duitsland kent veel alcoholcontroles en daarbij wordt veel eerder dan bij ons het rijbewijs ingevorderd. Dat is een straf, maar dient vooral om het verkeer te beschermen tegen chauffeurs die willens en wetens te onverantwoorde risico's nemen. Het alcoholslot in Nederland was bedoeld als een middenweg: niet meer rijden, tenzij je kunt aantonen dat je nuchter bent. Die optie is door de rechter vernietigd. Wat de leden van de GroenLinks-fractie betreft zou het gevolg hiervan moeten zijn dat de uitweg die het alcoholslotprogramma bood, niet meer wordt geboden en dat daarmee veel vaker intrekking van de rijbevoegdheid wordt bevolen. De leden van de GroenLinks-fractie betreuren dat dit niet het geval is.

De WVV 1994 kent een duaal stelsel, bestaande uit strafrechtelijke sancties en bestuursrechtelijke maatregelen. Indien blijkt dat een bestuurder onder invloed heeft gereden, gaat deze zowel het strafrechtelijke als het bestuursrechtelijke traject in.

De straffen in het strafrecht variëren van een hoge geldboete tot een gevangenisstraf, al dan niet in combinatie met een ontzegging van de rijbevoegdheid. De hoogte van de straf varieert naar gelang de mate waarin de bestuurder onder invloed was en of er sprake is van recidive. Om het mogelijk te maken dat er hogere straffen kunnen worden opgelegd, is het strafmaximum voor rijden onder invloed met ingang van 1 januari 2020 verhoogd van drie maanden gevangenisstraf naar een jaar. Dit is een aanzienlijke verhoging. Daarnaast blijft de pakkans van belang. Rijden onder invloed blijft dan ook één van de prioriteiten binnen de verkeershandhaving.

²⁰ Universiteit Maastricht/Faculteit Psychologie en Neurowetenschappen, Radboud UMC/Psychiatrie, Universiteit van Amsterdam/ AMC Psychiatrie: Middelengebruik en geweld. Een literatuurstudie naar de relatie tussen alcohol, drugs en geweld. WODC-onderzoek, 2016.

²¹ Maatschappelijke kosten-baten analyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen, RIVM Rapport 2016-0133, G.A. de Wit et al., geactualiseerd in RIVM-rapport 2018-0146.

Als er twijfel bestaat of een rijbewijshouder nog beschikt over de vereiste rijvaardigheid of geschiktheid en hiervan een mededeling is uitgebracht aan het CBR, legt het CBR een educatieve maatregel of een onderzoek op. Als een promillage gelijk aan of hoger dan 1,8 is geconstateerd of in bepaalde gevallen van recidive legt het CBR de verplichting op tot een onderzoek naar de geschiktheid. De geldigheid van het rijbewijs wordt geschorst vanaf het moment van constatering van het feit totdat het onderzoek is afgerond. Zo wordt voorkomen dat de bestuurder kan blijven deelnemen aan het verkeer. Indien een bestuurder ongeschikt uit het onderzoek komt, wordt zijn rijbewijs ongeldig verklaard. Ook als een bestuurder niet meewerkt aan het onderzoek wordt de schorsing van het rijbewijs omgezet in een ongeldigverklaring. In beide gevallen van ongeldigverklaring van het rijbewijs mag de betrokkene ten minste een jaar geen nieuw rijbewijs aanvragen. Dat kan pas als betrokkene kan aantonen dat hij ten minste een jaar niet meer alcoholafhankelijk is of misbruik heeft gemaakt van alcohol. Hierbij kan het CBR de betrokkene de verplichting opleggen een keuring te ondergaan. Tot die tijd, dit is dus een jaar of langer, mag betrokkene niet rijden.

Zoals eerder is aangekondigd, zal de grens van het geschiktheidsonderzoek in het kader van de vorderingsprocedure worden verlaagd van 1,8 promille naar 1,3 promille. Hierdoor moet de voormalige doelgroep van het ASP een onderzoek naar de geschiktheid ondergaan. Het Trimbos-instituut heeft onderzoek gedaan naar de mogelijkheden en gevolgen van een verlaging van de grens van het onderzoek naar de geschiktheid.²² Bij een verlaging van de grens voor ervaren bestuurders van 1,8 promille naar 1,3 promille zullen naar verwachting per jaar 1.292 extra mensen het geschiktheidsonderzoek afronden. Daarvan zullen naar verwachting 703 extra bestuurders ongeschikt en 589 extra bestuurders geschikt verklaard worden. Bij een verlaging van de grens voor recidivisten van 1,3 promille naar 1,0 promille zullen naar verwachting per jaar 1.185 extra mensen ongeschikt verklaard worden en 474 extra bestuurders geschikt. Dit betekent dat voor een aanzienlijk deel van de doelgroep van het voormalige ASP het rijbewijs ongeldig zal worden verklaard.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de stukken dat alternatieve maatregelen, zoals de Educatieve Maatregel Alcohol, vaker worden toegepast. Deze leden moeten constateren dat hier kennelijk onvoldoende afschrikwekkende werking van uit gaat. Deze leden zijn daarom benieuwd naar de maatregelen die de minister van Justitie en Veiligheid aan het voorbereiden is en roepen hem op goed te kijken naar het beleid in Duitsland. Niet de zwaarte van de overtreding moet maatgevend zijn, maar de zwaarte van het genomen risico en de bescherming van de maatschappij. Deze leden willen hierbij ook benadrukken dat een gedragsverandering alleen bewerkstelligd kan worden met een redelijke pakkans. Regelmatige alcoholcontroles zijn daarom belangrijk. Deze leden zien uit naar de alternatieve plannen van de regering. Hierboven is, naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie, reeds ingegaan op de maatregelen die thans worden voorbereid. Verwezen wordt naar dit antwoord. Daarnaast is inderdaad ook de handhaving door de politie belangrijk. De politie zet inderdaad minder in op grote alcoholcontroles,

²² Verlaging grens geschiktheidsonderzoek alcohol, onderzoeksrapportage, Trimbos instituut, Drs. L. Voorham en dr. S. Houwing, 2017.

omdat deze door het gebruik van sociale media minder effectief zijn geworden. In de plaats daarvan wordt er meer nadruk gelegd op individuele, flexibele controles. De politie maakt gebruik van lokale informatie over bijvoorbeeld (grootschalige) samenkomsten, feesten en evenementen waarvan bekend is dat daarbij alcohol wordt gedronken en zet op basis daarvan op locaties en tijden gericht verkeerscontroles in. Op deze wijze wordt gepoogd het alcoholgebruik in het verkeer terug te dringen. De politie streeft hierbij naar zichtbare aanwezigheid in het publieke domein waar het actief handhaaft. Het handhaven op rijden onder invloed is en blijft één van de prioriteiten van de politie in de verkeershandhaving. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verder in gesprek met onder andere het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om de aanpak van problematisch alcoholgebruik gecombineerd met deelname aan het verkeer te voorkomen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering kritisch is over het alcoholslotprogramma, omdat de regering ervan uitgaat dat de kans groot is dat sprake blijft van recidive zodra het programma is afgelopen. Deze leden vragen aandacht voor een rapportage van het WODC van oktober 2018. De eerste onderzoeksresultaten wijzen op een halvering van de recidive na het volgen van het alcoholslotprogramma. Zij vragen hoe de regering een dergelijke effectiviteit weegt.

Bij de afweging of tot invoering van het ASP in het strafrecht zou moeten worden overgegaan, worden alle aspecten meegenomen. De regering wijst er uitdrukkelijk op dat de bevindingen van het WODC zijn gebaseerd op het ASP "oude stijl", derhalve het in het bestuursrecht ingebedde ASP, dat als gevolg van de eerdergenoemde uitspraken van de ABRS en de Hoge Raad van maart 2015 niet meer in die vorm kan worden opgelegd. De conclusies van het onderzoek kunnen daarom niet 1-op-1 worden doorgetrokken naar een alcoholslot in het strafrecht. Zo zal de doelgroep die in het strafrecht een alcoholslot krijgt opgelegd een stuk zwaarder zijn, dan de doelgroep uit het bestuursrecht. Reden hiervoor is dat het ASP in het bestuursrecht werd opgelegd als bestuurders een promillage hadden tussen de 1,3 en 1,8 (bij ervaren bestuurders). Het is de verwachting dat rechters niet snel een alcoholslot zullen opleggen, zeker niet personen met een promillage tot en met 1,5 promille. Daarnaast zal er in het strafrecht geen bovengrens zijn en ziet de vormgeving van het alcoholslot er mogelijk anders uit. Zoals in het antwoord op eerdere vragen van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, wordt herinvoering van het ASP niet overwogen. In plaats daarvan worden nieuwe sancties voorbereid, wordt overgegaan tot invoering van de Alcoholmeter en wordt de ondergrens voor de instroom in de geschiktheidsonderzoeken in het kader van de vorderingsprocedure verlaagd.

Verder horen deze leden graag de resultaten tot nu toe van de pilot met de Alcoholmeter. Is de veronderstelling juist dat wanneer het alcoholverbod in combinatie met een Alcoholmeter in het strafrecht wordt opgenomen dit verbod minder snel opgelegd zal worden dan een alcoholslotprogramma, omdat het dieper ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer? Voor de beantwoording van de vraag naar de resultaten tot nu toe met de Alcoholmeter wordt verwezen naar de antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van het CDA. Het is aan de rechter om een afweging te maken of een alcoholverbod in combinatie met de inzet van de Alcoholmeter in het concrete geval een proportionele sanctie is. Een alcoholverbod zal een grotere impact hebben op de

persoonlijke levenssfeer dan het alcoholslot, dat uitsluitend alcoholconsumptie voorafgaand aan deelname aan het verkeer beoogd te verhinderen. Uit het eerdergenoemde onderzoek van de SWOV blijkt dat ongeveer twee derde van alle ernstige alcoholongevallen wordt veroorzaakt door een relatief kleine groep zware alcoholovertreders (overtreders met een bloedalcoholgehalte van 1,3 promille of hoger). Het is denkbaar dat het alcoholverbod in combinatie met de Alcoholmeter juist voor deze doelgroep een effectief instrument is. Het alcoholverbod en de Alcoholmeter kunnen hen helpen problematisch middelengebruik in den brede het hoofd te bieden. Bij een positief effect van het alcoholverbod in combinatie met de Alcoholmeter vermindert de alcoholafhankelijkheid en daarmee ook de kans dat ze met te veel drank op achter het stuur gaan zitten.

De leden van de SGP-fractie horen graag in hoeverre de regering nog overweegt om het alcoholslotprogramma in het strafrecht op te nemen. Een belangrijk bezwaar is de kostenpost die het voor de veroordeelde met zich meebrengt en het feit dat de rechter dit meeweegt in zijn oordeel. Wat is het perspectief als de overheid een groot deel van deze kosten voor haar rekening zou nemen, zo vragen deze leden.

Zoals in de hierboven gegeven antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, wordt niet overwogen om het ASP in het strafrecht op te nemen. In de eerdergenoemde brieven van 18 februari 2016 en 7 maart 2018 is gewezen op de nadelen van inbedding in het strafrecht. Voor de onderbouwing wordt verder verwezen naar het eerdere antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie.

Wat de vraag betreft naar het perspectief als de overheid een groot deel van de kosten op zich zou nemen, wordt verwezen naar de brief van 7 maart 2018.²³ Er zijn verschillende scenario's onderzocht om het alcoholslot onder te brengen in het strafrecht. Er is zowel gekeken naar het scenario waarin de kosten voor de bestuurder zijn als naar het scenario waarbij de kosten door het Rijk worden gedragen. Uit beide scenario's kwam naar voren dat de doelgroep die voor het alcoholslot in het strafrecht in aanmerking komt klein is, terwijl de kosten hoog zijn.

Uitvoering en handhaving

De leden van de CDA-fractie horen graag een nadere duiding hoe het overgangsrecht er uitziet voor de nog enkele tientallen mensen die een rijbewijs hebben met een voor het programma bestemde codering. In antwoord op deze vraag kan worden gemeld dat de oude bepalingen betreffende het ASP voor deze kleine groep (62 rijbewijshouders) in stand blijven zolang zij nog over een rijbewijs beschikken met deze codering. Zo zal bijvoorbeeld voor houders van een rijbewijs met daarop de voor het ASP bestemde codering nog steeds de wettelijke limiet van 0,2 promille gelden.

Deze leden horen verder graag een nadere toelichting waarom het schrappen van de bepalingen over het alcoholslotprogramma zal leiden tot de noodzaak van aanpassingen van de geautomatiseerde systemen bij de Dienst Wegverkeer (RDW).

²³ Kamerstukken 29398, 588.

35293

De RDW heeft destijds bij het ASP veel zaken voorzien van geautomatiseerde ondersteuning. Voorbeelden hiervan (geen uitputtende opsomming) zijn het afmelden van een inbouw, het kunnen uitvoeren van steekproeven hierop, het kunnen uitlezen van de gegevens en die ter beschikking stellen aan het CBR, het registreren van de voertuigen met een alcoholslot, het registreren van de deelnemers aan het programma, het aanpassen van het aanvraag en afgifteproces van rijbewijs, het vermelden van code 103, het weglaten van eventuele andere categorieën, het aanpassen van het berichtenverkeer naar het CBR, de politie, etc. en het toevoegen van verschillende erkenningen voor bijvoorbeeld leveranciers en inbouwers.

Nu het ASP niet meer wordt opgelegd en in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld de op het ASP-bepalingen te schrappen uit de WVV 1994 en de WRM 1993, ligt het voor de hand dit ook de geautomatiseerde systemen aan te passen. Anders blijven er "dode" takken in de software staan en dit maakt onderhoud, nieuwe aanpassingen en testen veel ingewikkelder en duurder.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga