

Alcoholslot

Samenvatting

In Nederland wordt naar schatting 20% van het aantal doden in het verkeer gerelateerd aan alcoholgebruik. Traditionele maatregelen om deze alcoholonveiligheid terug te dringen blijken de laatste jaren niet tot een verdere slachtofferreductie te leiden. Mede hierom heeft het kabinet medio maart 2009 besloten om voor zware overtreeders een alcoholslotprogramma (ASP) in te voeren. Het ASP is per 1 december 2011 ingevoerd. Deze factsheet zet de voor- en nadelen van het gebruik van een alcoholslot op een rij en geeft de resultaten weer van evaluatieonderzoek in andere landen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu hanteert de schatting dat vijf à zes verkeersdoden per jaar bespaard kunnen worden met een ASP dat opgezet is volgens het wetsvoorstel.

Achtergrond en inhoud

Een alcoholslot is een alcoholtester die gekoppeld is aan het startmechanisme van de auto. De tester fungeert als een startonderbreker. Het is pas mogelijk de auto te starten nadat met goed gevolg een alcoholtest is afgelegd. De meest gebruikte en tot nu toe meest betrouwbaar gebleken testers voor alcoholsloten zijn ademtesters met een elektrochemische brandstofcel als sensor. Soortgelijke testers worden door de Nederlandse politie gebruikt voor de opsporing van rijders onder invloed. Er zijn ook wat goedkopere alcoholsloten op de markt, waarbij de ademtester werkt volgens het halfgeleider-principe. De sensor van zo'n tester is echter minder stabiel en moet vaker worden geijkt. Een recente ontwikkeling is die van sensoren in het stuurwiel, die het alcoholgehalte van zweet in de handpalm meten. De betrouwbaarheid van deze laatste meetmethode is echter nog onvoldoende aangetoond. Deze factsheet beschrijft de ervaringen met het alcoholslot, vooral in zogeheten alcoholslot-programma's. Een alcoholslotprogramma (ASP) behelst naast de inbouw van een alcoholslot ook controle, begeleiding en evaluatie. Ook gaat de factsheet in op de effectiviteit van ASP's.

Hoe werkt een alcoholslotprogramma?

Het begeleidingsprogramma van een ASP maakt de deelnemers vertrouwd met het gebruik van het alcoholslot en geeft hun adviezen om hun drankprobleem aan te pakken. Aan het alcoholslot is een datalogger gekoppeld, waarin alle relevante gebeurtenissen rond het alcoholslot worden opgeslagen. Deze gegevens worden regelmatig – meestal tweemaandelijks – uitgelezen. Het betreft onder andere gegevens over (pogingen) tot fraude met het alcoholslot en gegevens over de mate waarin een ASP-deelnemer alcohol en verkeer kan scheiden. Een goede indicatie van dit laatste vormt het aantal pogingen om met alcohol in het bloed de auto te starten. In het buitenland maken soms ook medische keuringen deel uit van een ASP, maar in Nederland is dat niet het geval.

Het ASP is in Nederland per 1 december 2011 ingevoerd en kan door het CBR opgelegd worden aan zware alcoholovertreders met een bloedalcoholgehalte (BAG) tussen 1,3 en 1,8 promille, aan beginnende bestuurders met een BAG vanaf 1,0 promille en aan recidivisten met een BAG vanaf 0,8 promille. Bij een BAG boven de 1,8 promille doet het CBR eerst een onderzoek naar alcoholafhankelijkheid. Het ASP duurt minimaal twee jaar. Deelnemers die na twee jaar nog steeds alcoholgebruik en het besturen van een motorvoertuig niet kunnen scheiden, krijgen telkens een verlenging met zes maanden net zo lang totdat ze deze scheiding kunnen maken.

Waar wordt het alcoholslot al toegepast?

Het alcoholslot wordt internationaal gezien als een effectief middel om rijden onder invloed, en met name recidive, terug te dringen. De Amerikaanse staat Californië heeft in 1986 als eerste een alcoholslotprogramma ingevoerd. Intussen rijden in de Verenigde Staten, Canada en Australië al tienduizenden automobilisten die betrappt zijn op rijden onder invloed, met een alcoholslot in hun auto. In Europa zijn alcoholsloten tot nu toe alleen in Zweden op grote schaal ingevoerd, niet alleen voor mensen die veroordeeld zijn voor rijden onder invloed, maar vooral ook voor algemeen preventief gebruik in vrachtwagens, (school)bussen en taxi's. De eerste alcoholsloten zijn in Zweden in 1999 geïnstalleerd. Begin 2009 reden er ongeveer 750 overtreeders rond met een alcoholslot en waren er bijna 40.000 alcoholsloten geïnstalleerd in vrachtwagens, (school)bussen en taxi's.

In Frankrijk is in 2004 een experimenteel programma voor overtreders gestart, en in het Verenigd Koninkrijk in 2005. In Finland is in 2005 een regulier maar kleinschalig programma voor overtreders van start gegaan. In het Verenigd Koninkrijk heeft het experimentele programma (nog) geen vervolg gekregen, maar in Frankrijk en Finland lopen sinds begin 2009 programma's op nationaal niveau. Daarnaast hebben Finland, Frankrijk en Spanje aangekondigd dat alcoholsloten verplicht worden in schoolbussen.

Verder hebben er in 2004-2005, in het kader van een EU-onderzoeksproject, enkele kleinschalige experimenten met alcoholsloten plaatsgevonden in Noorwegen, Duitsland, België en Spanje (Silverans et al., 2006).

Waarom is in Nederland een alcoholslotprogramma ingevoerd?

Traditionele maatregelen lijken in Nederland minder bij te dragen aan het terugdringen van de alcoholonveiligheid in het verkeer dan in het verleden het geval was (zie ook de SWOV-factsheet [Rijden onder invloed van alcohol](#)). Zo is sinds 2000 het aselechte politietoezicht op rijden onder invloed verdubbeld en is de Bob-campagne goed aangeslagen. Het aandeel geregistreerde, alcohol-gerelateerde verkeersslachtoffers (doden en ernstig verkeersgewonden) is tussen 2002 en 2010 echter niet of nauwelijks gedaald. De belangrijkste verklaring voor de tegenvallende ontwikkeling bij de alcoholslachtoffers lijkt te zijn dat er een harde kern van zware drinkers is overgebleven die weinig gevoelig is voor politietoezicht en voorlichting. Ondanks hun betrekkelijk kleine aantal zijn deze zware drinkers verantwoordelijk voor ongeveer twee derde van de ernstige alcoholongevallen (Houwing et al., 2011). Alleen een beleid dat erin slaagt juist deze groep effectief aan te pakken, zal de alcoholonveiligheid in Nederland in de toekomst drastisch verder kunnen terugdringen. Naast het in stand houden of vergroten van de pakkans zijn daarvoor maatregelen nodig die de kans op recidive sterk verminderen. Uit diverse internationale evaluatieonderzoeken blijkt dat een alcoholslotprogramma zo'n maatregel kan zijn.

Welke resultaten geven de evaluatieonderzoeken?

Uit verschillende buitenlandse onderzoeken blijkt dat gebruikers van een alcoholslot 65-90% minder recidiveren dan bestuurders met een ontzegging van de rijbevoegdheid of ongeldigverklaring van het rijbewijs (Bax et al., 2001). Van de deelnemers aan het Zweedse ASP is in de eerste jaren zelfs niemand betrappt op herhaald rijden onder invloed (Bjerre & Bergman, 2004).

Uit de buitenlandse onderzoeken komen ook de zwakke punten van ASP's naar voren. Een belangrijk probleem in landen waar het alcoholslot al is ingevoerd, is de lage deelnamegraad van bestuurders die ervoor in aanmerking komen. Bij bestuursrechtelijke programma's komt dit doordat deelname in het algemeen op vrijwillige basis is. Gecombineerd met de hoge kosten heeft dat er in Zweden toe geleid dat de deelnemersgraad maar 11% is (Bjerre & Bergman, 2004). Bij strafrechtelijke programma's, die door rechtbanken worden opgelegd en uitgevoerd, is de deelnamegraad vaak nog lager. In Californië blijken rechters slechts aan 10% van de daarvoor in aanmerking komende rijders onder invloed een alcoholslotprogramma op te leggen. En van die kleine groep blijkt bijna 80% het vonnis van de rechter te negeren. De belangrijkste redenen dat rijders onder invloed in Californië niet worden veroordeeld tot het rijden met een alcoholslot zijn volgens DeYoung (2002):

- Veel rechters en officieren van justitie geloven niet dat een alcoholslot werkt.
- Veel rijders onder invloed zeggen dat ze een alcoholslot niet kunnen betalen.
- Veel rijders onder invloed hebben geen eigen auto of beweren er geen te hebben.

Als belangrijkste reden dat het gerechtelijke vonnis kan worden genegeerd, noemt DeYoung de gebrekkige communicatie tussen rechtbanken, reclasseringsambtenaren en aanbieders van ASP's. Een ander zwak punt van ASP's is dat het gunstige effect op recidive meestal verdwijnt zodra het slot weer uit de auto is verwijderd (Bax et al., 2001; Beirness & Robertson, 2002).

Wanneer is een alcoholslotprogramma effectief?

De invoering van de maatregel dient ingebed te worden in een programma waarin de mogelijkheden van het alcoholslot optimaal benut worden. ASP's hebben het meeste rendement als alle zware overtreders eraan deelnemen, de kans om binnen het programma te recidiveren zo klein mogelijk wordt gemaakt, en men net zo lang met een alcoholslot blijft rijden totdat duidelijk is dat men niet meer alcoholafhankelijk is. Om een zo groot mogelijk verkeersveiligheidseffect te bewerkstelligen met behulp van alcoholsloten, hebben Beirness & Robertson (2002) de volgende criteria voor ASP's geformuleerd:

- Deelname aan het ASP moet *verplicht* zijn voor alle zware overtreders. Wanneer zware overtreders in plaats van voor het ASP kunnen opteren voor een tijdelijke of permanente intrekking

van de rijbevoegdheid, bestaat immers de reële kans dat ze ook zonder geldig rijbewijs onder invloed blijven rijden.

- De ASP's dienen onder het *bestuursrecht* te vallen en te worden uitgevoerd door de instantie die de rijbewijzen uitgeeft. Dit criterium vloeit voort uit het feit dat justitiële instanties niet altijd in staat blijken te zijn om een consistent vorderings- en veroordelingsbeleid uit te voeren en op de naleving van vonnissen te controleren.
- Op het *rijbewijs* moet duidelijk staan aangegeven dat de bestuurder alleen in een auto met alcoholslot mag rijden. Dit criterium heeft tot doel controle op de naleving te vergemakkelijken.
- De *naleving* van de programmavooraarden moet goed worden gecontroleerd. Dit kan door regelmatig, bijvoorbeeld maandelijks, het alcoholslotsysteem te controleren op (pogingen tot) fraude en tegelijkertijd de gegevens uit de datarecorder van het alcoholslot te downloaden en analyseren.
- De *inhoud* en *duur* van het alcoholprogramma dient te worden toegesneden op de kenmerken van de doelgroep, en het programma moet bijgesteld kunnen worden bij geconstateerde veranderingen in gedrag en kenmerken van individuele leden van de doelgroep. De frequentie van geregistreerde pogingen om na alcoholgebruik de auto te starten geeft een indicatie van de mate waarin tijdens het programma de gewenste gedragsintenties nog ontbreken en van de kans op recidive (Marques et al., 2001). Als die frequentie aan het einde van de vooraf bepaalde duur van het programma nog hoog is, zal het ASP verlengd moeten worden.

Aanvullend stellen Beirness & Robertson dat er fondsen moeten komen waarmee de kosten van een ASP binnen redelijke grenzen kunnen worden gehouden om te voorkomen dat zware overtreders uit de laagste inkomensgroep niet in staat zijn om die kosten te dragen.

Wat bevordert de effectiviteit van het alcoholslotprogramma nog meer?

Periodieke medische keuringen op alcoholafhankelijkheid zoals die in Zweden plaatsvinden, maken een ASP duur. Dit kan tot gevolg hebben dat potentiële deelnemers de voorkeur geven aan de ongeldigverklaring van hun rijbewijs boven het ASP. Omdat bij intrekking van de rijbevoegdheid de kans bestaat dat men zonder geldig rijbewijs gaat rijden, is het van belang om periodieke medische keuringen alleen verplicht te stellen bij personen bij wie een sterke alcoholafhankelijkheid vermoed wordt. Een indicatie hiervoor is de hoogte van het BAG bij de overtreding. In 2003 heeft het Regionale Verkeershandhavingsteam Zeeland 348 bestuurders aangehouden wegens rijden onder invloed van alcohol. Van de bestuurders met een BAG onder de 1,3 promille bleek 13% recidivist; van die met een BAG tussen 1,3 en 1,8 promille was dat 21%, en van die met een hoger BAG zelfs 50%.

De standaardduur van ASP's varieert tussen een half en twee jaar. Het zou mogelijk moeten zijn om de standaardduur te verlengen als uit gegevens uit de datarecorder van het alcoholslot en/of medische onderzoeken blijkt dat deelnemers nog steeds onder invloed trachten te rijden en alcoholafhankelijk zijn.

Om ervoor te zorgen dat het gros van de daarvoor in aanmerking komende overtreders daadwerkelijk gaat deelnemen aan het ASP, zou de beperkte rijbevoegdheid – alleen voor een motorvoertuig met een alcoholslot – pas weer omgezet moeten worden in een volledige nadat het ASP met succes is voltooid. Verder heeft Amerikaans onderzoek aanwijzingen opgeleverd dat deelnemers aan een ASP zich beter aan de regels houden als het programma een motivationele interventie bevat, bijvoorbeeld een cursus om mensen te motiveren om zonder alcohol te rijden. Zo'n interventie lijkt ook een gunstig effect te hebben op de kans op recidive na beëindiging van het ASP (Marques et al., 2000; Marques et al., 2004). Wat de inhoud betreft kan zo'n interventie voor een deel vergelijkbaar zijn met de EMA en voor een deel gebaseerd worden op de eigen (positieve) ervaringen met het alcoholslot.

Welke effecten zijn te verwachten van het Nederlandse alcoholslotprogramma?

In het Nederlandse ASP worden overtreders met een hoog bloedalcoholgehalte en recidivisten verplicht om een alcoholslot in hun auto te laten installeren. Doen ze dat niet, dan wordt hun rijbewijs ongeldig verklaard. Als alle zware overtreders in aanmerking zouden komen voor het ASP, dan zouden er ongeveer 12.000 deelnemers per jaar zijn (Andersson Elffers Felix, 2011). In werkelijkheid zal het aantal echter aanzienlijk lager liggen. Niet iedere overtreder wordt namelijk daadwerkelijk bij het CBR aangemeld. Van de resterende groep krijgt het merendeel eerst te maken met een strafrechtelijke ontzegging van de rijbevoegdheid of een van rechtswege ongeldigverklaring van hun rijbewijs. Pas daarna kunnen zij instromen in het ASP. Naar verwachting zullen daarom jaarlijks geen 12.000, maar slechts 2.050 overtreders instromen in het ASP. Als in de loop van het programma nog

10% van de deelnemers uitvalt en 30% een verlenging opgelegd krijgt, zullen vanaf het derde jaar na invoering permanent zo'n 5.000 bestuurders deelnemen aan het ASP (Andersson Elffers Felix, 2011).

In 2009 schatte de SWOV dat het ASP jaarlijks acht à tien doden zou kunnen besparen bij deelname aan het ASP van alcoholovertreders met een BAG tot 2,1 promille. Bij een optimale afstemming van andere strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen op het ASP leek in de wat verdere toekomst een besparing van 30 à 35 verkeersdoden per jaar realiseerbaar (SWOV, 2009). In de huidige schatting die gehanteerd wordt door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is een correctie op deze cijfers aangebracht, aangezien de bovengrens voor deelname in de huidige ASP niet op 2,1, maar op 1,8 promille ligt. Het ASP zou in dit geval een jaarlijkse besparing van vijf à zes verkeersdoden kunnen opleveren.

Wat zijn de kosten van een alcoholslotprogramma?

De kosten van een ASP bedragen bij 5.000 deelnemers ongeveer € 8 miljoen per jaar. De kosten worden door de deelnemers zelf gedragen.

Conclusies

Het alcoholslotprogramma kan een effectieve manier zijn om te voorkomen dat zware overtreeders die veroordeeld zijn, toch aan het verkeer blijven deelnemen. Het ontzeggen van de rijbevoegdheid of het ongeldig verklaren van het rijbewijs blijkt niet toereikend te zijn. Het effect van het alcoholslotprogramma op recidive is beperkt tot de duur van het programma. In Nederland is een alcoholslotprogramma per 1 december 2011 van kracht. In dit programma wordt standaard een alcoholslot voor twee jaar opgelegd maar dit kan telkens met een half jaar verlengd worden als de deelnemers geen scheiding kunnen aanbrengen tussen alcohol en verkeer. De invoering van het alcoholslot in de huidige vorm zal volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu naar schatting vijf à zes verkeersdoden per jaar besparen. Bij een andere uitvoeringsvorm lijkt op termijn een besparing van 30-35 verkeersdoden per jaar bereikbaar.

Publicaties en bronnen

Andersson Elffers Felix (2011). [Alcoholovertredingen en maatregelen: Ontwikkeling van een prognose voor de instroom in alcoholmaatregelen CBR](#). Andersson Elffers Felix, Utrecht.

Bax, Ch.A. (ed.), Kärki, O., Evers, C., Bernhoft, I.M. & Mathijssen, R. (2001). [Alcohol interlock implementation in the European Union; feasibility study; Final report of the European research project](#). D-2001-20. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Beirness, D.J. & Robertson, R.D. (2002). [Best practices for alcohol interlock programs: findings from two workshops](#). In: Proceedings of the 16th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety T2002, Volume 1, p. 119-124, Montreal.

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

DeYoung, D.J. (2002). [An evaluation of the implementation of ignition interlock in California](#). In: Journal of Safety Research Vol. 33, p. 473-482.

Houwing, S., Reurings, M.C.B. & Bos, N.M. (2011). [Schatting van het aandeel verkeersdoden als gevolg van rijden onder invloed van alcohol](#). R-2011-13. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Marques, P.R., Tippetts, A.S., Voas, R.B., Danseco, E.R. & Beirness, D.R. (2000). [Support services provided during interlock usage and post-interlock repeat DUI: outcomes and processes](#). In: Proceedings of the 15th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety T2000, Stockholm.

Marques, P.R., Tippetts, A.S., Voas, R.B., Danseco, E.R. & Beirness, D.R. (2001). [Predicting DUI offenses with the alcohol interlock recorder](#). In: Accident Analysis and Prevention Vol. 33, p. 609-619.

Marques, P.R., Voas, R.B. & Timken, D.S. (2004). [Preliminary outcomes from a Texas manual-based group motivational intervention supplement for court-stipulated interlock DUI offenders](#). In: Proceedings of the 17th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety T2004, Glasgow.

Mathijssen, R. & Houwing, S. (2005). [The prevalence and relative risk of drink and drug driving in the Netherlands: a case-control study in the Tilburg police district](#). R-2005-9. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Silverans, P., Alvarez, J., Assum, T., Drevet, M., Evers, C., Hagman, R. & Mathijssen, R., (2006). [Alcolock implementation in the European Union: Description, results and discussion of the alcolock field trial](#). Deliverable D2. European Commission, Directorate-General for Transport and Energy (TREN), Brussels.

SWOV (2009). [Geschat effect op de verkeersveiligheid van een alcoholslotprogramma \(ASP\) en de kosten-batenverhouding ervan](#). D-2009-1. SWOV, Leidschendam.