



# **Evaluatie vorderingsprocedure**

Eindrapport



# Evaluatie vorderingsprocedure

Eindrapport

dossier W1539.01.001  
registratienummer MV-SE20042283  
versie

**december 2004**

© DHV Ruimte en Mobiliteit BV

Niets uit dit bestek/drukwerk mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. drukwerk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van DHV Ruimte en Mobiliteit BV, noch mag het zonder een dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd.

Het kwaliteitssysteem van DHV Ruimte en Mobiliteit BV is gecertificeerd volgens NEN-EN-ISO 9001

<b>INHOUD</b>	<b>BLAD</b>
SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	4
2 EFFECTSCHATTING	5
2.1 Aanpak effectschatting	5
2.2 Effectschatting op basis van literatuur	5
2.3 Effectschatting op basis van statistische gegevens	6
3 PROCESANALYSE	9
3.1 Aanpak procesanalyse	9
3.2 Resultaten procesanalyse	9
4 KOSTEN-BATEN ANALYSE	12
5 AANBEVELINGEN	13
6 COLOFON	16

## SAMENVATTING

Het aantal meldingen voor de Vorderingsprocedure is sinds deze bestaat toegenomen. Daarmee zijn echter ook de totale kosten die aan uitvoering van de Vorderingsprocedure zijn verbonden toegenomen. Met de geconstateerde toename van het benodigde budget van het ministerie van Verkeer en Waterstaat neemt ook de vraag toe welke effecten daar tegenover staan. De huidige studie moet in dat licht worden bekeken.

Naast een effectschatting is een procesanalyse uitgevoerd en zijn aanbevelingen opgesteld voor het verhogen van de efficiency van de procedure.

Voor de effectschatting is een beknopt literatuuronderzoek verricht naar de bevindingen van met name buitenlands onderzoek op het gebied van rehabilitatieprogramma's. Daarnaast is gebruik gemaakt van statistische gegevens in Nederland m.b.t. alcohol en verkeer. Hierbij is gewerkt op basis van in Nederland beschikbare gegevens en schattingen.

Op basis van deze gegevens wordt geschat dat de vorderingsprocedure tot een besparing leidt van 27 doden per jaar. De Vorderingsprocedure is daarmee kosteneffectief.

De procesanalyse omvat een beschrijving van de procedure en de rol van de verschillende actoren. Bij de beschrijving van de procedure gaat het om de belangrijkste kenmerken, de organisatie, de interne communicatie, de externe communicatie en de kwaliteitsborging.

De volgende aanbevelingen worden gedaan en toegelicht:

- Ontwikkel een aanpak om de preventieve werking van de procedure te vergroten.
- Registreer en verzamel meer gegevens over de overtreeders, zoals: alcoholgebruik, scholing, reden aanhouding. De gegevens vormen een goede basis voor preventief beleid.
- Vergroot de baten van de Vorderingsprocedure door een grotere instroom.
- Pas doelgroepsegmentering toe. Dit vereist het opstellen en ontwikkelen van criteria voor doelgroepverfijning, en een verdere differentiatie van (educatieve) maatregelen (inclusief alcoholslot).
- Verhoog de efficiency van de vorderingsprocedure. Het verdient aanbeveling om de interne werkprocessen van het CBR te stroomlijnen en ondersteunen.
- Verbeter het natraject bij ongeldig verklaren van het rijbewijs. Nader overleg tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het CBR en het Openbaar Ministerie is nodig over de handhaving bij gedeeltelijke of gehele ongeldig verklaring van het rijbewijs.
- Onderzoek de financieringsstructuur. Er zijn algemene aanbevelingen gedaan om de uitvoering van de vorderingsprocedure te verbeteren. Het verdient echter aanbeveling, gezien de toenemende kosten en de uitkomsten van de procesanalyse, dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de financieringsstructuur en alternatieven daarvoor nader onderzoekt en uitwerkt.

## 1 INLEIDING

In de Wegenverkeerswet 1994 is een vorderingsprocedure opgenomen (zie hiervoor artikelen 130 t/m 134). Automobilisten die aangehouden worden wegens het overschrijden van de alcohollimiet van 1,3 promille worden naast de strafrechtelijke vervolging via het openbaar ministerie ook aangemeld bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen. De vorderingsprocedure voorziet in de mogelijkheid van ongeldig verklaring van het rijbewijs. Dit kan gebeuren wanneer uit onderzoek blijkt dat de houder van het rijbewijs niet langer beschikt over de rijvaardigheid dan wel de geestelijke of lichamelijke geschiktheid voor het besturen van één of meer categorieën motorrijtuigen.

De divisie Vorderingen van het CBR kan een bestuurder verplichten tot deelname aan educatieve maatregelen ter bevordering van de rijvaardigheid of rijgeschiktheid (EMA). De EMA is een driedaagse cursus over alcohol en verkeer. Doel van de cursus is herhaling van alcoholgebruik in het verkeer in de toekomst te voorkomen.

Of een bestuurder naar een cursus moet of naar het onderzoek hangt af van de hoeveelheid alcohol in bloed of adem bij aanhouding, andere omstandigheden (aantal jaren rijbewijs) en of een bestuurder vaker gepakt is op het rijden onder invloed. Bij een alcoholpromillage tussen 1,3 en 1,8 wordt de betrokken bestuurder een Educatieve Maatregel Alcohol opgelegd. Bij recidivisten en bij bestuurders met een alcoholpromillage hoger dan 1,8 wordt een medisch-psychiatrisch onderzoek uitgevoerd ter bepaling van de rijgeschiktheid. Bij het onderzoek naar de lichamelijke en geestelijke geschiktheid kijkt een arts naar de gezondheid en het alcoholgebruik in het algemeen. Als blijkt dat de persoon niet geschikt is, zal het CBR het rijbewijs ongeldig verklaren. Als blijkt dat de persoon niet ongeschikt is, zal het CBR de persoon verplichten mee te doen aan een EMA.

De administratiefrechtelijke procedure en de strafrechtelijke procedure worden onafhankelijk van elkaar uitgevoerd. Dat wil zeggen dat de inhoud en uitkomsten van beide procedures niet van invloed zijn op elkaar. Het kan voorkomen dat een betrokkene wordt vrijgesproken in de strafrechtelijke procedure, maar wel bijvoorbeeld door het CBR het volgen van een EMA-cursus krijgt opgelegd. Ook het omgekeerde komt voor.

Het aantal meldingen voor de Vorderingsprocedure is sinds deze bestaat toegenomen. Deze stijging heeft te maken met het gegeven dat de politie beter op de hoogte is van de procedure. Daarnaast is er ook sprake van een verhoogde handhavinginspanning.

Daarmee zijn echter ook de totale kosten die aan uitvoering van de Vorderingsprocedure zijn verbonden toegenomen. De cursisten die een EMA-training volgen betalen een bijdrage aan het CBR. Een deel van de kosten van de Vorderingsprocedure kan dus worden verhaald. Echter de kosten voor keuringen, onderzoek en administratieve verwerking zijn voor rekening van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Een tweede onderzoek kan worden uitgevoerd op verzoek van de bestuurder, de bijdrage hiervoor bedraagt 207,70 Euro.

Met de geconstateerde toename van het benodigde budget van het ministerie van Verkeer en Waterstaat neemt ook de vraag toe welke effecten daar tegenover staan. De huidige studie moet in dat licht worden bekeken. In opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het ministerie van Verkeer & Waterstaat evalueerde DHV de vorderingsprocedure. Naast een analyse van de kosteneffectiviteit is tevens een procesanalyse uitgevoerd en zijn aanbevelingen opgesteld voor het verhogen van de efficiency van de procedure.

## 2 EFFECTSCHATTING

### 2.1 Aanpak effectschatting

Wat is het effect van de vorderingsprocedure op de verkeersveiligheid? De beantwoording van die vraag is lastig vanwege het ontbreken van bepaalde gegevens. Voor de schatting van het effect van de vorderingsprocedure zijn twee sporen gebruikt. .

Eenzijds is een beknopt literatuuronderzoek verricht naar de effecten van alcohol-rehabilitatiecursussen. Dit betreft met name buitenlands onderzoek, waar de cursussen al langer gebruikt worden. De resultaten van het literatuuronderzoek zijn weergegeven in paragraaf 2.1.

Anderzijds is gebruik gemaakt van statistische gegevens in Nederland m.b.t. alcohol en verkeer. Op basis daarvan zijn schattingen gedaan voor de effecten van het Onderzoek en de EMA op de verkeersveiligheid. Hierbij is gewerkt op basis van in Nederland beschikbare gegevens en schattingen. Het onderzoek voorziet niet in het doen van aanvullend onderzoek naar bijvoorbeeld recidive percentages. De resultaten van dit onderdeel zijn weergegeven in paragraaf 2.3.

### 2.2 Effectschatting op basis van literatuur

Uit veel studies blijkt dat een rehabilitatiecursus leidt tot kennisvermeerdering en attitudeverandering (zie o.a. review in Bartl et al., 2002<sup>1</sup>; Vissers en van't Hof, 1998<sup>2</sup>). In voor- en nastudies wordt aangetoond dat de cursisten na de cursus meer kennis bezitten over alcohol. Het gaat hierbij met name om zelfgerapporteerde kennis en attitude. De interpretatie van deze effecten naar feitelijk verkeersgedrag is lastig.

Andere studies richten zich bij de evaluatie van rehabilitatiecursussen vooral op het meten recidive. Bij recidive gaat het om (de kans op) herhaling van een alcoholovertreding. Een betrouwbare recidive meting vereist dat er een voor- en nameting (voor en na de cursus) uitgevoerd wordt. Andere voorwaarden zijn dat er een vergelijkingsmogelijkheid is tussen een groep overtreeders die de cursus wel en een groep overtreeders die de cursus niet heeft gevolgd. De meetperiode beslaat bij voorkeur enkele jaren. Een Nederlandse studie toonde aan dat cursussen over alcohol en verkeer naast een positieve invloed op kennis en houding, ook leidt tot een vermindering van recidive<sup>3</sup>. De meeste studies vonden echter plaats in landen zoals: Oostenrijk, Duitsland en Zwitserland waar men een traditie had opgebouwd op het gebied van

<sup>1</sup> Bartl, G., Assailly, J.P., Chatenet, F., Hatakka, M., Keskinen, E., Willmes-Lenz, G. (2002). Analysis of Driver Rehabilitation Programmes. EU-project Andrea. Vienna: Austrian Safety Board.

<sup>2</sup> Vissers, J.A.M.M., Hoff van't, J.P. (1998). Effecten van de EMA. Een evaluatieonderzoek naar de leereffecten van de Educatieve maatregel Alcohol en verkeer. TT98-26. Traffic Test. Veenendaal.

<sup>3</sup> Bovens, R.H.L.M. (1991). Rijders onder invloed beïnvloed. Wolters-Noordhoff. Groningen.

rehabilitatiecursussen. In verschillende overzichtsartikelen (Wells-Parker et al, 1995<sup>4</sup>; Bartl et al, 2002) zijn de bevindingen samengevat (zie ook tabel 1).

De resultaten van de studies laten in grote lijnen een vergelijkbaar beeld zien: vergeleken met een controlegroep begaan de overtredders die de cursus volgden minder vaak weer een overtredding. De rehabilitatiecursus lijkt in grote lijnen te leiden tot een halvering van het aantal recidivisten ten opzichte van de controle groep.

**tabel 1 Recente evaluatiestudies naar recidive (naar Bartl et al, 2002 p. 29)**

Land en studie	Observatie- periode	Recidivisme cursisten	Recidivisme controle groep
Oostenrijk ( Schutzenhofer & Krainz, 1999)	3 jaar	23 %	40 %
Duitsland (Jacobshagen, 1997)	3 jaar	14 %	32 %
USA (Jones et al, 1997)	1 jaar	6 %	11 %

#### *Recidivegegevens in Nederland.*

In Nederland zijn weinig landelijke gegevens bekend over de recidive bij alcoholovertredingen. Er zijn grote regionale verschillen. Uit gegevens van een regionaal handhavingsteam blijkt dat er bij alcoholovertredingen in gemiddeld 15% van de gevallen sprake is van een herhaalde overtredding. Het is aannemelijk dat dit percentage recidivisten echter hoger ligt. Ook blijkt dat het percentage ook afhankelijk is van de ernst van de alcoholovertreding: hoe hoger het alcoholgehalte, hoe vaker er sprake is van een recidive. Uit een recente studie in Nederland blijkt dat bij een alcoholpromillage van meer dan 1,3 promille er bij bijna 25% van de overtredders sprake is van een herhaalde overtredding. Bij een alcoholpromillage tussen 0,5 en 0,8 is dat percentage slechts bijna 10% (Mathijssen, 2001<sup>5</sup>).

#### *Wat betekent dit voor de EMA?*

Op basis van de literatuur over met name buitenlands onderzoek hebben we een eerste inschatting gemaakt van het effect van de EMA. Hierbij gaan we uit van gegevens van het CBR over het aantal deelnemers aan de EMA in 2003. In dat jaar ontvingen 9500 (afgerond) een Besluit om de EMA te volgen (gegevens CBR, aangeleverd in 2004). 8000 mensen (afgerond) namen in 2003 ook feitelijk deel aan de EMA cursus.

Op basis van de literatuur verwachten we dat binnen deze groep van 8000 mensen een halvering van de recidive plaats gaat vinden. Indien we uitgaan van een recidive van 20% in een situatie zonder EMA, zal de recidive met EMA in deze groep slechts 10% zijn.

### **2.3 Effectschatting op basis van statistische gegevens**

Ongevallen met letsel en zeker dodelijke ongevallen zijn gebeurtenissen die niet vaak voorkomen. Ongevalgegevens maken echter duidelijk dat het aantal ongevallen per gereden kilometer met alcoholgebruik veel hoger ligt dan het aantal ongevallen per gereden kilometer

<sup>4</sup> Wells-Parker, E., Bangert-Drowns, R., McMillen, R., Williams, M. (1995). Final results from a meta-analysis of remedial interventions with drink/drive offenders. *Addiction*, 90: 907-926.

<sup>5</sup> Mathijssen, M.P.M. (2001). Rijden onder invloed in Nederland en het politietoezicht daarop. R-2001-8. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid. Leidschendam.

zonder alcoholgebruik. Alcoholgebruik is jaarlijks verantwoordelijk voor vele doden in het verkeer. Aangenomen wordt dat het aantal doden bij verkeersongevallen waarbij alcohol al dan niet in combinatie met drugs een rol speelt op kan lopen tot jaarlijks 300, zeker 30% van verkeersslachtoffers (Mathijssen et al, 2002<sup>6</sup>). Daarnaast is er sprake van alcoholgebruik bij 4000 ongevallen met letsel.

Er is een duidelijk verband tussen bloedalcohol-gehalte (BAG) en de kans om bij een verkeersongeval betrokken te raken. De kans op een ernstig ongeval stijgt sterk met het toenemen van het BAG. Voor Nederland is er een theoretisch potentieel van een reductie van 300 dodelijke ongevallen en 4000 ernstig gewonden als er geen enkele rit met alcohol gereden zou worden. Indien een persoon rijdt met een promillage van meer dan 1,3 is de ongevalkans sterk toegenomen. In tabel 2 is weergegeven hoe de verdeling is van het aantal verkeersdoden naar het bloed-alcohol gehalte.

**tabel 2 Schatting aantal verkeersdoden naar BAG**

BAG promille	0,5-1,3	1,3-1,8	>1,8	Totaal
Schatting aantal verkeersdoden (SWOV voor 2002)	85	55	160	300

Aangenomen mag worden dat er een populatie is van 34.000 potentiële zware alcoholovertreders: overtredingen met een BAG van meer dan 1,3 promille. Deze fictieve doelgroep voor de vorderingsprocedure is uitgesplitst naar EMA-kandidaten (groep met een BAG tussen 1,3 en 1,8) en kandidaten voor het (rijgeschiktheid-)onderzoek (groep met een BAG groter dan 1,8). De fictieve EMA-groep omvat jaarlijks 23.000 personen en de fictieve groep voor Onderzoek omvat jaarlijks 11.000 personen.

Dit leidt tot de volgende schattingen van het effect met betrekking tot het effect van de EMA (zie tabel 3) en met betrekking tot het effect van het alcoholonderzoek (en ongeldig verklaren van het rijbewijs) (zie tabel 4).

**tabel 3 Effectschatting van het volgen van de EMA voor 2003 (doelgroep met name overtreding BAG 1,3-1,8)**

Omvang fictieve doelgroep EMA cursisten (BAG 1,3-1,8)	23.000 bestuurders
Aantal doden waarvoor de groep verantwoordelijk is	55
Schatting recidive vermindering na EMA	1 <sup>e</sup> jaar 10 % reductie, 2 <sup>e</sup> en 3 <sup>e</sup> jaar 5% reductie*
Feitelijk aantal deelnemers EMA per jaar	8000
Effect op verkeersveiligheid per jaar	minus 4 doden <sup>7</sup>

\* Er is een na-ijl effect van de cursus. De werkingsperiode is tenminste 2 jaar. Echter, mogelijk is de reductie in het eerste jaar sterker en daarna afnemend.

<sup>6</sup> Mathijssen, M.P.M., Koornstra, M.J., Commandeur, J.J.F. (2002). Het effect van alcohol-, drugs- en geneesmiddelengebruik op het letselrisico van automobilisten; een haalbaarheidsstudie in 2000-2001 in het politiedistrict Tilburg. R-2002-14. SWOV, Leidschendam.

<sup>7</sup> Dit is een ruwe schatting. Er is een ruime marge vanwege onvolledige gegevens.



**tabel 4 Effectschatting van alcoholonderzoek en ongeldig verklaren rijbewijs voor 2003 (doelgroep met met name overtreding BAG >1,8)**

Omvang fictieve doelgroep Onderzoek (BAG >1,8)	11.000 bestuurders
Aantal doden waarbij de groep betrokken is	160
Schatting recidive vermindering na Onderzoek	40 % reductie
feitelijk aantal ongeldigverklaringen rijbewijs	4000
Effect op verkeersveiligheid per jaar	minus 23 doden <sup>8</sup>

Het totale effect van de vorderingsprocedure wordt daarmee op een besparing van 27 doden gesteld.

<sup>8</sup> Dit is een ruwe schatting. Er is een ruime marge vanwege onvolledige gegevens.

### 3 PROCESANALYSE

#### 3.1 Aanpak procesanalyse

Het tweede onderzoeksdeel richt zich op de werkwijze die gevolgd wordt bij de vorderingenprocedure. Het betreft een procesanalyse met als uitgangspunt de formele procedure. De analyse omvat een beschrijving van de procedure en de rol van de verschillende actoren. Bij de beschrijving van de procedure gaat het om de belangrijkste kenmerken, de organisatie, de interne communicatie, de externe communicatie en de kwaliteitsborging.

Op basis van een aantal processtappen worden vervolgens de verschillende actoren die bij deze stappen horen beschreven. Kernissues zijn: rol en verantwoordelijkheid van de actoren en de achterliggende organisatie in het proces en de organisatie van de Divisie Vorderingen.

Hiertoe zijn documenten bestudeerd en zijn vertegenwoordigers van deze actoren geïnterviewd. De beschikbare gegevens zijn aan de hand van de kernissues geanalyseerd.

#### 3.2 Resultaten procesanalyse

##### *1. Het effect van de Vorderingsprocedure kan groter worden*

Uit de analyse van de effecten is gebleken dat de Vorderingenprocedure een positief effect heeft op de verkeersveiligheid. Ook als het aantal alcoholcontroles en de uitvoering gelijk blijft, is dit effect te vergroten. De afgelopen jaren is al gebleken dat het percentage Mededelingen (meldingen van de politie aan het CBR in het kader van de vorderingsprocedure) per inwoners gemiddeld is toegenomen van 0,084% in 2001 tot 0,112% in 2003.

Sommige politiekorpsen werken zeer bewust aan de uitvoering van de Vorderingenprocedure. Het aantal Mededelingen aan het CBR in termen van een percentage op het aantal inwoners ligt sommige regio's net onder de 0,2%. Zou dit percentage door alle politiekorpsen gehaald worden dan kan het aantal Mededelingen per jaar komen te liggen op ruim 30.000, dit in vergelijking met de 18.000 Mededelingen op dit moment.

Voor de ontvangst van Mededelingen is het CBR vrijwel geheel afhankelijk van de politie als bevoegde instantie. Vanuit de Divisie Vorderingen wordt geprobeerd de medewerking van de politie te vergroten door PR en voorlichting te geven aan de korpsen. Dit zal zeker bijdragen aan de vergroting van kennis over de Vorderingsmaatregel en de bereidheid om tijd te besteden aan het uitbrengen van een mededeling. De Divisie heeft echter geen mogelijkheid om de andere oorzaken voor het achterblijven van het aantal Mededelingen bij sommige politiekorpsen aan te pakken. Als het automatiseringssysteem van de politie bijvoorbeeld niet is toegerust om geautomatiseerd een mededeling aan te maken, is dat een zaak die binnen de politieorganisatie zou moeten worden aangepakt. Daarnaast zou binnen de politiekorpsen meer structureel aandacht moeten komen voor deze opsporingstaak.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou vanuit haar verantwoordelijkheid initiatief kunnen nemen om "de instroom" in de Vorderingsprocedure te verbeteren en daarmee het effect te vergroten. Alhoewel in de Wegenverkeerswet de verplichting om een melding te doen staat vermeld, gaan veel politiekorpsen hier vrijblijvend mee om. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kan aandringen op een versterkte inzet op dit gebied.

2. *De interne organisatie van de Divisie is voor verbetering vatbaar*

De Divisie Vorderingen is meegegroeid met de toename van het aantal Mededelingen. In grote lijnen zijn de organisatie en de werkwijze nog altijd vergelijkbaar met die bij de introductie van de Vorderingsprocedure.

Voor de organisatie geldt dat een visie op de inrichting en op de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende onderdelen ontbreekt. Via het organogram zijn in beide hoofdafdelingen elementen van de Vorderingsprocedure te vinden, bijvoorbeeld een Team Onderzoeken en een Team EMA in de afdeling Administratie. In de afdeling Juridisch is echter een andere indeling gekozen. Een aantal taken die met beleids- en productontwikkeling te maken hebben (bijvoorbeeld ten aanzien van de inhoud van de EMA-cursussen) worden uitgevoerd binnen het onderdeel Bedrijfsvoering.

Managementinformatie ten behoeve van de interne aansturing en het “meten” van de eigen prestaties blijkt niet of nauwelijks beschikbaar. De Divisie is hierdoor erg kwetsbaar geworden. Ook de toename van het aantal Mededelingen maakt het noodzakelijk om middels heldere interne aansturingrelaties en het benoemen van prestatie-indicatoren de uitvoering beheersbaar te houden.

3. *De interne werkprocessen moeten gestroomlijnd en beter ondersteund worden*

In algemene zin wordt geconstateerd dat de huidige werkwijze en het informatiesysteem van de Divisie Vorderingen het moeizaam cq. niet mogelijk maken om de uitvoering van de procedure op adequate wijze te monitoren. Naast het ontbreken van managementinformatie zijn ook de controle op de voortgang, het behalen van de wettelijke behandelingstermijnen en de inname/bewaring van geschorste en ongeldig verklaarde rijbewijzen niet op éénduidige wijze vast te stellen.

Onafhankelijk van het gestelde in voorgaande conclusie, kan gesteld worden dat de interne werkprocessen beter gestroomlijnd en ondersteund kunnen worden, met name middels de opzet en implementatie van een geautomatiseerd dossier-volgsysteem. Het huidige systeem is complex, kwetsbaar door de vele uitbreidingen en niet gebruiksvriendelijk. Zo'n systeem zou tevens mogelijkheden moeten bevatten om periodiek managementinformatie over de eigen prestaties op te leveren<sup>9</sup>.

Daarnaast kunnen binnen de organisatie nadrukkelijker een aantal standaardprocessen (bijvoorbeeld postverwerking) beschreven worden. Deze kunnen deels geautomatiseerd worden, zodat meer tijd over blijft voor inhoudelijke werkzaamheden als het plannen van cursussen of de behandeling van bezwaarschriften. Denkbaar is het instellen van een frontoffice voor de contacten met de Gevorderde.

4. *Er dienen goede afspraken gemaakt te worden over eigen rol en over de verantwoordelijkheden van betrokken actoren*

In het proces van uitvoering zijn verschillende organisaties betrokken, ieder vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid. Overleg en afstemming vinden plaats middels diverse overleggen. De Vorderingsprocedure zoals die is vastgelegd in artikel 130 t/m 134 van de Wegenverkeerswet biedt daartoe de basis. De wettelijke beschrijving is soms onvoldoende voor het helder toekennen van verantwoordelijkheden. Een voorbeeld van een schuivende verantwoordelijkheid is het gegeven dat de Divisie zich inspant om de informatie compleet te krijgen zodat een

<sup>9</sup> De CBR heeft inmiddels de beslissing genomen om in 2005 het systeem te gaan ontwikkelen en gebruiken.

Besluit kan worden genomen. Ook wordt de informatie uit onvolledige of onterecht gedane Mededelingen (betrokkene voldoet niet aan de criteria) wel alvast opgenomen in het informatiesysteem. De relatie tussen de politie, het Openbaar Ministerie en het CBR moet duidelijker worden. De politie is verantwoordelijk voor de opsporing en aanmelding van overtreeders. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor het straffen van overtredingen. De CBR is verantwoordelijk voor vorderingen en het toetsen van de kennis en kunde van automobilisten daartoe.

5. *Er moet meer aandacht gaan naar handhaving van de Besluiten*

De Vorderingsprocedure eindigt met de kennisgeving van een Besluit aan de Gevorderde. In ruim één derde (in 2003 5.815 van de 16.393 Besluiten) van de gevallen gaat het om gedeeltelijke of gehele ongeldig verklaring van het rijbewijs. Er is weinig aandacht voor de handhaving daarvan. Het politiekorps dat de Mededeling heeft uitgebracht wordt van de ongeldig verklaring in kennis gesteld. Dit hoeft niet noodzakelijk het korps in de woonplaats van de betrokkene te zijn. De politie ziet het niet als haar taak om actief deze rijbewijzen in te nemen.

In theorie kan iemand waarvan het rijbewijs ongeldig is verklaard nog jaren doorrijden. Indien de betreffende persoon wel wordt aangehouden is de bewijslast soms lastig. De betrokkene kan beweren niet op de hoogte te zijn. Het ministerie dient daarom de wettelijke regels hoe om te gaan met een geschorst of ongeldig verklaard rijbewijs te verduidelijken.

## 4 KOSTEN-BATEN ANALYSE

De kosten die in deze studie een rol spelen zijn vooral gericht op de uitvoeringskosten van de Vorderingsprocedure. De baten zijn berekend aan de hand van de eerder geschatte reductie in aantallen verkeersslachtoffers.

### *Uitvoeringskosten van de EMA en Onderzoek*

In tabel 5 zijn de uitvoeringskosten weergegeven voor het jaar 2003 (gegevens CBR). Het betreft hier de kosten van de vorderingenprocedure, onderverdeeld in kosten voor Onderzoek en kosten voor EMA.

**tabel 5 Uitvoeringskosten EMA en Onderzoek 2003 (in euro's x 1000)**

Vorderingenprocedure	Euro (x 1000)
Kosten Onderzoek	5.892
Kosten EMA	3.892
Overige kosten (spijtoptant, tweede onderzoek etc.)	561
Totaal	10.345

NB: Niet alle kosten zijn meegenomen in bovenstaande overzicht; bijvoorbeeld, kosten die door de politie zijn gemaakt zijn niet meegenomen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat vergoedt de kosten voor Onderzoek (€ 930 per onderzoek). De bijdrage voor het tweede onderzoek a 207,70 Euro komt tot laste van de overtreeders. De bijdrage voor de EMA (inclusief overige kosten) bedraagt €509. De bijdrage van Verkeer en Waterstaat aan het CBR was in 2003 €ruim 7,7 miljoen euro.

### *Baten van EMA en onderzoek*

De baten liggen vooral bij de reductie van het aantal verkeersdoden. De uitkomst van de effectschatting is dat deelname aan de EMA leidt tot een reductie van 4 doden per jaar. Het rijgeschikheidsonderzoek en consequenties daarvan, zoals het ongeldig verklaren van het rijbewijs, leiden tot een reductie van naar schatting 23 doden per jaar (zie tabel 6).

**tabel 6 Baten van EMA en alcoholonderzoek en ontzegging rijbewijs**

Maatregel	Reductie doden
EMA gevolgd	4
Onderzoek en ongeldig verklaring rijbewijs	23
Totaal	27

De vorderingsprocedure leidt tot een besparing van 27 doden per jaar. Aangenomen dat deze reductie inderdaad plaatsvindt zijn de baten van deze reductie in verkeersslachtoffers € 108 miljoen per jaar<sup>10</sup>. De Vorderingsprocedure als geheel is daarmee (ruimschoots) kosteneffectief.

<sup>10</sup> Gebaseerd op cijfers van de SWOV (totale kosten per dode: €4 miljoen euro, uitsluitend materiele kosten, waarbij ook de kosten voor gewonden zijn meegenomen. )

## 5 AANBEVELINGEN

De aanbevelingen betreffen de vorderingsprocedure in brede zin en includeren andere partijen dan het CBR. Een 7-tal aanbevelingen worden gedaan, namelijk:

1. Vergroot de preventieve werking van de vorderingsprocedure;
2. Verzamel en registreer meer kennis over de karakteristieken van overtreeders;
3. Vergroot de instroom bij de Vorderingen;
4. Pas doelgroepsegmentering toe, met hierbij de volgende 2 aanbevelingen:
  - a. Stel criteria op voor doelgroepverfijning en onderzoek en/of ontwikkel de diagnostische instrumenten daartoe;
  - b. Pas differentiëring toe in de (educatieve) maatregelen. Denk hierbij aan bijvoorbeeld het gebruik van een lichte versie van de EMA en het alcoholslot;
5. Verhoog de efficiency van de uitvoering van de vorderingsmaatregel; met 2 aanbevelingen:
  - a. Stroomlijnen interne processen en organisatie CBR;
  - b. Maak afspraken over rol en verantwoordelijkheden betrokken actoren (inclusief rol CBR);
6. Verbeter het na-traject bij ongeldig verklaren rijbewijs;
7. Onderzoek de financieringsstructuur.

### **1. Vergroot de preventieve werking van de vorderingsprocedure**

Vrijwel alle EMA-cursisten geven aan niet op de hoogte te zijn geweest van het bestaan van de Vorderingsprocedure naast de strafrechtelijke procedure. Het verdient aanbeveling een aanpak te ontwikkelen om de preventieve werking te vergroten. Hiervoor is meer kennis nodig over de karakteristieken van overtreeders, zie ook aanbeveling 2.

Mogelijkheden voor het vergroten van de preventieve werking liggen bij het uitvoeren van gerichte publiekscampagnes. Ook het opnemen van aspecten van alcohol en verkeer in de rijopleiding verdient aanbeveling. Hietoe zou een speciale 'alcohol-module' ontwikkeld kunnen worden. Een ander moment waarop aandacht gevraagd kan worden voor de risico's van verkeer en alcohol is tijdens de verlenging van het rijbewijs. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan dit in samenwerking met het CBR aanpakken.

### **2. Verzamel en registreer meer kennis over de karakteristieken van overtreeders**

Aanbevolen wordt om meer gegevens te verzamelen over de overtreeders. Hierbij kan gedacht worden aan: alcoholgebruik, scholing, reden aanhouding en dergelijke. De gegevens vormen onder meer een goede basis voor preventief beleid. De Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kan hiervoor een aanzet maken.

### **3. Vergroot de instroom bij de Vorderingen**

De baten van de Vorderingenprocedure kunnen verder vergroot worden door een grotere instroom. Hoewel dit bewerkstelligd kan worden middels uitbreiding van de handhavingactiviteiten, leidt het verbeteren van de doorverwijzing van de politie naar CBR bij overtreding al tot een substantiële winst in verkeersveiligheid

Dit laatste vereist echter het vergroten van de bekendheid van de procedure bij de politie. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou vanuit haar verantwoordelijkheid initiatief kunnen

nemen om “de instroom” in de Vorderingsprocedure te verbeteren en daarmee het effect te vergroten.

Daarnaast moet overwogen worden om het BAG promillage te verlagen waarvoor de bestuurder eerder wordt doorgestuurd naar het CBR. Onderzoek moet plaatsvinden naar de gevolgen van een dergelijke maatregel. Consequentie van een dergelijke maatregel is wel dat er dan sprake dient te zijn van een doelgroepsegmentering en dat mogelijk ook andere vormen van educatieve maatregelen ontwikkeld worden (zie aanbeveling hierna).

#### **4. Pas doelgroepsegmentering toe**

Hierbij zijn twee zaken van belang: ten eerste diagnose en onderscheiden van de verschillende doelgroepen en ten tweede differentiering van de educatieve maatregelen.

*(a) Stel criteria op voor doelgroepverfijning en onderzoek en/of ontwikkel de diagnostische instrumenten daartoe*

Automobilisten die onder invloed rijden zijn niet een homogene groep. Het is wenselijk om doelgroepen te onderscheiden naar drinkgewoonten. Deskundigen gaan ervan uit dat in de groep automobilisten die bij alcoholcontroles gepakt worden een aanzienlijk deel bestaat uit probleemdrinkers. Uit gegevens van CBR blijkt bijvoorbeeld dat hoe hoger het BAG was bij de overtreding, hoe vaker er sprake was van recidivisme.

De voordelen van doelgroepsegmentering zijn tweeledig. Het is wenselijk voor het realiseren van een meer gerichte aanpak van de overtreders, en het draagt bij aan een efficiënter gebruik van de vorderingsprocedure. Bijzonder lastige, maar relevante vragen hierbij zijn echter:

- op welke wijze en op basis van welke criteria worden overtreders toegevoegd aan de verschillende maatregelen, en
- beschikken we over de juiste diagnostische instrumenten en/of methodieken?

In de huidige situatie bepaalt met name de hoeveel alcohol in bloed of adem bij aanhouding welke maatregel wordt toegepast. Naast promillage is ook herhaling (recidive) een criterium. Uit literatuur blijkt dat het niet altijd wenselijk is om een indeling van overtreders te hanteren waarbij men zich uitsluitend baseert op het alcoholpromillage.

*(b) Pas differentiatie toe in (educatieve) maatregelen*

De effectiviteit van de educatieve maatregelen zal verschillen voor de groep incidentele rijder onder invloed versus een alcoholafhankelijke rijder. In de literatuur wordt er daarbij van uitgegaan dat rehabilitatieprogramma's het meest succesvol zijn wanneer er geen sprake is van alcoholverslaving.

Voor het vergroten van de effectiviteit van de vorderingenmaatregel moet kritisch gekeken worden naar de educatieve maatregelen zelf. Mogelijk moet gewerkt worden aan een sterk modulaire opzet van de cursus of begeleiding. Afgestemd op verschillende doelgroepen zou naast de standaard EMA bijvoorbeeld een ‘lichte EMA cursus’ en/of een alcoholslot met begeleidend programma aangeboden kunnen worden. Voor bepaalde groepen biedt dit bijvoorbeeld mogelijkheden voor een langer of juist korter educatief traject. In Amerika, Canada en Zweden heeft de installatie van een alcoholslot tot goede resultaten geleid. Dat geldt vooral voor de combinatie alcoholslot en een begeleidingsprogramma. De kansen en beperkingen van gebruik van een alcoholslot moeten in beeld gebracht worden. Deze aanbeveling is reeds in gang gezet door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

## 5. Verhoog de efficiency van de Vorderingsprocedure

Voor wat betreft het verbeteren van de efficiency zijn de volgende twee aanbevelingen geformuleerd.

### (a) *Verbeter de interne werkprocessen CBR*

Uit de procesanalyse bleek dat de Divisie Vorderingen van het CBR kwetsbaar is. De toename van het aantal Mededelingen maakt het noodzakelijk om middels heldere interne aansturingrelaties en het benoemen van prestatie-indicatoren de uitvoering beheersbaar te houden. Interne werkprocessen kunnen beter gestroomlijnd en ondersteund worden met name middels de opzet en implementatie van een goed geautomatiseerd dossier volgsysteem. Dit systeem zou tevens mogelijkheden moeten bevatten om periodiek managementinformatie over de eigen prestaties op te leveren. Ook kunnen binnen de organisatie nadrukkelijker een aantal standaardprocessen (bijvoorbeeld postverwerking) beschreven worden. Deze kunnen deels geautomatiseerd worden. Denkbaar is het instellen van een frontoffice voor de contacten met de Gevorderde.

### (b) *Maak afspraken over rollen en verantwoordelijkheden van betrokken actoren (de keten, inclusief de rol van CBR)*

In het proces van uitvoering zijn verschillende organisaties betrokken, ieder vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid. Overleg en afstemming vinden plaats middels diverse overleggen. De Vorderingsprocedure zoals die is vastgelegd in artikel 130 t/m 134 van de Wegenverkeerswet biedt daartoe de basis. Primair is de politie verantwoordelijk voor de opsporing en aanmelding van overtreders, het Openbaar Ministerie voor het straffen van overtredingen en het CBR voor het vergroten of toetsen van de kennis en kunde van bestuurders. Voor de uitvoering is dit een helder uitgangspunt. Het verdient echter aanbeveling nadere afspraken te maken over de rol- en taakverdeling.

## 6. Verbeter het na-traject bij ongeldig verklaren rijbewijs

De Vorderingsprocedure eindigt met de kennisgeving van een Besluit aan de Gevorderde. In ruim één derde van de gevallen gaat het om gedeeltelijke of gehele ongeldig verklaring van het rijbewijs. Er is weinig aandacht voor de handhaving daarvan. Nader overleg tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het CBR en het Openbaar Ministerie is nodig over dit issue.

## 7. Onderzoek de financieringsstructuur

Binnen de kaders van deze evaluatie was het niet mogelijk de kostenefficiëntie van de uitvoering zelf vast te stellen. Wel zijn algemene aanbevelingen gedaan om de uitvoering te verbeteren. Het verdient echter aanbeveling, gezien de toenemende kosten en de uitkomsten van de procesanalyse, dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de financieringsstructuur en alternatieven daarvoor nader onderzoekt en uitwerkt. Hierbij dient rekening te worden gehouden met een aantal aspecten:

- Het principe “de vervuiler betaalt” dient verder onderzocht te worden op maatschappelijke en politieke haalbaarheid.
- De invoering van het alcoholslot-programma dient onderdeel uit te maken van de totale financieringsstructuur.
- Voorkomen moet worden dat de rijksoverheid door deze succesvolle maatregelen geconfronteerd wordt met stijgende bijdragen.

Nadere uitwerking van deze aanbeveling dient plaats te vinden in het regulier overleg tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het CBR.



6 COLOFON

Opdrachtgever : Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Adviesdienst Verkeer en Vervoer

---

Project : Evaluatie vorderingsprocedure  
Dossier : W1539.01.001  
Omvang rapport : 16 pagina's  
Auteur : dr. M.J.Kuiken, drs. ing. I.L. Oostlander  
Bijdrage :  
Projectmanager : dr. M.J. Kuiken  
Datum : 3 december 2004  
Naam/Paraaf :

---