

Sammendrag:

Forsøk med alkolås i Sverige.

Evaluering av forsøksordning med betinget førerkortinndragning ved promillekjøring

Bakgrunn og formål

Forsøksordningen med betinget førerkortinndragning (körkortsåterkallelse) ved promillekjøring (rattfylleri) i Sverige startet den 1. februar 1999 i tre fylker og omfattet kun privatbilister. Den 1. oktober 2003 ble ordningen utvidet til å omfatte hele landet og alle førerkortklasser med unntak av den for motorsykel. Det primære formålet (syftet) med forsøksordningen er å få kunnskap om alkolåsens effekter på trafikkulykker, forekomsten av promillekjøring og alkoholvaner.

Forsøksordningen er et alternativ til førerkortinndragning når man har gjort seg skyldig i promillekjøring. Den innebærer at promilledømte får fortsette å kjøre bil mot at de frivillig deltar i et to-årig program som forutsetter at alkolås er montert i bilen. En alkolås er en elektronisk utrustning som skal forhindre en fører å starte eller kjøre et motorisert kjøretøy når alkoholnivået i utåndingsluften overstiger et gitt nivå. Deltakelse innebærer blant annet kontroll av alkolåsen minst hver 2. måned og legekontroll med blod- og urinprøve hver 3. måned. I det andre året av programmet blir de medisinske kravene strengere da deltakerne også må påvise en edruelig livsstil. En deltaker som klarer å innfri alle de ulike kravene får automatisk tilbake alle sine tidligere førerkortrettigheter etter to år. De som ikke innfrir kravene, blir utestengt fra programmet. Den opprinnelige inndragningstiden blir ikke redusert selv om man har gjennomført deler av det to-årige programmet.

Deltaker må selv stå for utlegg i forbindelse med deltakelse i det to-årige programmet. Totalt beløper disse utleggene seg til ca. 55 000 svenske kroner (pr mai 2007), inkludert søknads- og deltakeravgift.

Formålet med evalueringsprosjektet har vært å gjennomføre en uavhengig vurdering av forsøksordningens resultater og å beregne de samfunnsøkonomiske effekter. Hensikten har også vært å vurdere hvilke faktorer som gjør at den enkelte deltar eller ikke i forsøksordningen. Hvilke problemer deltakerne har med å gjennomføre hele den to-årige forsøksordningen, er også belyst.

Et annet formål med prosjektet har vært å vurdere hvilken utforming en permanent ordning bør ha og hvilke forandringer i den nåværende ordningen som er nødvendige.

Bortsett fra spørsmålet om de samfunnsøkonomiske effektene av ordningen, hvor det er blitt foretatt en egen beregning, er prosjektet basert på foreliggende analyser og evalueringer av ordningen. I noen tilfeller er det også blitt innhentet nye data.

Metode

De foreliggende evalueringene av forsøksordningen har omfattet vurderinger av faktorer som påvirker deltakelse og problemer med gjennomføring samt undersøkelser av forsøksordningens effekter på blant annet sykehusopphold, sykefravær, alkoholvaner, promillekjøring og trafikkulykker. En har benyttet to uavhengige kontrollgrupper for å kunne vurdere hva som skiller deltakerne ut fra de som ikke deltar og for å kunne vurdere effektene av deltakelse i programmet. Alle de foreliggende evalueringene og analysene har fokusert på promilledømte som har fått inndratt sitt førerkort for minst 12 måneder da slike som regel er grove tilfeller av promillekjøring.

En uavhengig vurdering innebærer blant annet at det blir stilt spørsmål til det teoretiske utgangspunktet, metodene, utvalgene og konklusjonene. Denne tilnærningen bruker vi når vi vurderer ordningens effekter. En uavhengig vurdering innebærer også å undersøke om alle relevante spørsmålsstillinger er ivaretatt. På denne bakgrunn har vi gjennomført egne supplerende analyser for å belyse faktorer som påvirker deltakelse og hvilke problemer deltakere har med å gjennomføre det to-årige programmet. Basert på data fra de tidligere undersøkelsene har vi her fremsatt og testet hypoteser om sammenhengene. Analysene er basert på tidligere undersøkelser av ordningen. I enkelte tilfells har vi også brukt andre data, f eks registerdata.

Nytte-kostnadsanalysen er en ny analyse. Den bygger på de forutsetninger som blir fremsatt i den uavhengige vurderingen av forsøksordningens effekter.

Deltakelse

I 2006 var det ca 12 000 førere som ble dømt for promillekjøring. 5 000 var tilfeller av grov promillekjøring. Deltakelsen i det to-årige programmet har under hele forsøksperioden vært på 11 prosent av alle promilledømte som har fått inndratt sitt førerkort for minst 12 måneder. Det store flertallet av alle de som blir dømt for promillekjøring deltar ikke i forsøksprogrammet med alkolås. Forsøksordningen makter således ikke å favne alle grupper av promillekjørere. I dette prosjektet har vi undersøkt hva som kan forklare den lave deltakelsen. Sammenstillingen av resultatene tyder på at det er to faktorer som er spesielt avgjørende: Kostnader knyttet til forsøksordningen og inndragningstid på førerkorte.

En spørreundersøkelse blant de som ikke deltar viser at økonomi er den viktigste begrunnelsen for ikke å delta. Mange oppgir at de ville deltatt om det hadde vært billigere og enda flere ville deltatt om det hadde vært helt kostnadsfritt. Dette støttes opp av registerdata. De som deltar har i gjennomsnitt høyere inntekt enn de som ikke deltar og har dermed bedre forutsetninger for å kunne delta.

Et annet funn er at en del ikke har fått tilstrekkelig informasjon om hva alkolås innebærer. Eventuelle sosiale omkostninger ved å ha alkolås synes derimot å være av mindre betydning, som for eksempel at man ikke vil at andre skal se at man må ha alkolås for å kunne kjøre bil.

Det er store forskjeller mellom de som deltar og de som ikke deltar. De som deltar er oftere gift. En ektefelle kan bidra med psykologisk støtte for å kunne innfri de forpliktelser som forsøksordningen krever. Det å være gift kan også virke inn på motivasjonen for å delta og for å bli kvitt eventuelle alkoholproblemer.

Deltakerne synes altså å ha et *bedre utgangspunkt* for å kunne delta i forsøksordningen enn de som velger ikke å delta, gjennom flere både økonomiske og psykologiske ressurser. Videre hadde de som deltar et høyere promillenivå ved det aktuelle bruddet, noe som kan tyde på et høyere alkoholbruk/misbruk blant de som deltar enn de som ikke deltar. Om man virkelig har et alkoholproblem og samtidig ønsker å redusere alkoholbruken, kan dette være en motivasjonsgrunn til å delta i ordningen. Om man klarer å rekruttere personer med de mest alvorlige alkoholproblemene må det vurderes som en positiv side ved ordningen.

Videre er inndragningstiden klart lengre for de som deltar. Mange vil kanskje ikke se poenget i å delta i et to-årig program, som innebærer en rekke forpliktelser og kostnader (både i tid og penger), hvis man har fått inndratt førerkortet bare for ett år eller mindre. Dessuten, om man får inndratt førerkortet for kortere tid enn 12 måneder slipper man å gå opp til ny førerprøve ved utløpet av inndragningstiden. Å delta i programmet innebærer en risiko for å bli utestengt, noe som vil innebære lengre tid uten førerkort enn om man ikke hadde forsøkt å delta i utgangspunktet.

Gjennomføring

Omtrent halvparten av de som deltar klarer ikke å gjennomføre det to-årige programmet. De fleste faller fra i løpet av det andre året. De vanligste årsakene er gjentatte startforsøk under alkoholpåvirkning og/eller at man ikke har kunnet verifisere edruelighet i løpet av det andre året.

De som faller fra, har i utgangspunktet noe større alkoholproblemer (diagnosen alkoholavhengige eller alkoholmisbrukere) enn de som klarer å fullføre det to-årige programmet. De som faller fra reduserer ikke sitt alkoholkonsum i noe særlig grad i løpet av det første året av programmet. Dette er en gruppe som hadde hatt behov for tettere oppfølging. Utelukking pga av mislykkede startforsøk i alkoholpåvirket tilstand kan derfor synes å være et for strengt krav.

At så mange ikke klarer å innfri kravene i forhold til alkoholbruk og edruelighet i løpet av det andre året, tyder på at forsøksordningen slik den er utformet i dag ikke er et tilstrekkelig tiltak for å bekjempe alkoholproblemer og dermed promillekjøring.

Forsøksordningens effekter og samfunnsøkonomiske nytte

Deltakelse og fullførelse har hatt en positiv effekt i forhold til trafiksikkerhet. De foreliggende evalueringer har påvist en langvarig effekt på andel promillekjørere og trafikkulykker med personskade. Selv om det er grunn til å tro at en del av denne effekten skyldes endringer i alkoholvaner blant deltakerne, mangler det gode objektive data som kan fange opp eventuelle langvarige virkninger av deltakelse på alkoholvaner. Flere funn basert på mer indirekte mål kan tyde på at deltakelse og fullførelse har hatt en positiv varig effekt på alkoholvaner. Effekten

på alkoholvaner mens en deltaker er i programmet, er derimot helt klar, selv om den er noe større for de som har et relativt mindre skadelig alkoholkonsum i utgangspunktet.

Det er grunn til å tro at programmet også har en viss læringseffekt, dvs. at en som deltar lærer seg å skille mellom alkohol og bilkjøring, som for eksempel å la bilen stå når man skal drikke alkohol og heller ta en taxi. Vi mener derfor at den observerte langvarige effekten av deltakelse på promillekjøring trolig skyldes både en læringseffekt og redusert skadelig alkoholkonsum.

Nytte-kostnadsanalysen har kun tatt utgangspunkt i virkninger på reduserte trafikkulykker på nyttesiden for å beregne samfunnsøkonomiske effekter. Likevel, tiltaket ser ut til å være klart lønnsomt både for forsøksgruppen og gruppen av første gangs (dømte) rattfyllerister. Det ville også trolig være lønnsomt for hele gruppen av personer tatt for rattfylleri. Dette er i Sverige ca 11 000 personer årlig. Eventuelle andre virkninger vil komme i tillegg, slik som virkninger på generell helsetilstand, yrkesdeltaking og fordelen ved å kunne kjøre bil.

Forslag til endringer og en permanent ordning

Den svenske forsøksordningen med alkolås for promilledømte har positive virkninger, og disse virkningene er lovende sett i lys av resultater av tilsvarende ordninger i andre land, først og fremst i Nord-Amerika og Australia. Alle konklusjoner i forhold til virkninger og programmets lønnsomhet bygger imidlertid på at dette er reelle virkninger av programmet, og ikke er basert på en bestemt seleksjon av deltakerne. Resultatene fra forsøksordningen med betinget førerkortinndragning ved promillekjøring er så lovende at ordningen bør videreføres permanent.

En permanent ordning for alkolås for promilleførere bør ha som mål at flest mulig av dem som er dømt for promillekjøring deltar i og fullfører programmet. Dette kan oppnås ved å gjøre deltakelsen gratis eller billigere, evt. opprette en økonomisk støtteordning for personer med lav inntekt. Siden ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom, er det grunnlag for å gi offentlig støtte til deltakelse. Kostnadene ved ordningen kan imidlertid ses som en motivasjon til å fullføre for dem som har bestemt seg for å delta. Det må derfor vurderes om ordningen bør gjøres gratis for å få med så mange som mulig eller om den bør koste noe. En mulighet kan være å redusere kostnadene noe og refundere alle kostnader etter gjennomført program.

Bedre informasjon om ordningen og en mer differensiert ordning etter inndragningstid og alkohol-diagnose kan også være et tiltak for å øke deltakerantallet. Videre kan en mer differensiert ordning etter inndragningstid, diagnose og promillenivå kanskje trekke flere til programmet. Det bør også vurderes om det kan gis en straffereduksjon ved deltakelse i og gjennomføring av programmet, og det bør vurderes om en nærmere oppfølging av dem som har mislykkede startforsøk og ikke påvist edruelighet kan brukes i stedet for å utelukke dem fra programmet. En premiering av dem som unngår mislykkede startforsøk og som får påvist edruelighet, kan også vurderes.