

Vergaderjaar 2018–2019

27 565

Alcoholbeleid

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 173

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2018

Op 16 januari 2017 is in de eenheden Oost-Nederland en Rotterdam een pilot van start gegaan met de inzet van de Alcoholmeter als controle-middel op de naleving van het alcoholverbod als bijzondere voorwaarde. De evaluatie van het eerste pilotjaar is inmiddels afgerond. Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport *Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017* aan, dat onder auspiciën van het WODC uitgevoerd is door het onderzoeksbureau Breuer & IntraVal¹. Toezending van deze tussentijdse rapportage heb ik u toegezegd tijdens het AO Wegverkeer en Verkeersveiligheid van 13 maart 2018 (Kamerstuk 29 398, nr. 604). Na ommekomst van het tweede pilotjaar 2018 wordt een eindevaluatie opgesteld, die ik u uiterlijk in het vierde kwartaal van 2019 zal doen toekomen.

Aanleiding

Alcoholmisbruik is een bekende risicofactor voor geweldpleging en ligt ook aan de basis van andere vormen van criminaliteit. Naar schatting is in Nederland 26% tot 43% van het geweld alcoholgerelateerd.² De impact van alcoholmisbruik is groot. In 2016 becijferde het RIVM dat de totale schade jaarlijks 2,3 tot 2,9 miljard euro bedraagt.³ Ook is uit onderzoek gebleken dat geweldpleging onder invloed leidt tot ernstiger feiten en zwaarder fysiek letsel.⁴ In de Veiligheidsagenda 2015–2018 is daarom behalve de aanpak van geweld ook de bestrijding van alcoholmisbruik expliciet benoemd. Om alcoholmisbruik terug te dringen biedt onder meer het strafrecht aanknopingspunten. Zo is in artikel 14c, tweede lid, onder 9 van het wetboek van Strafrecht voorzien in de mogelijkheid van het opleggen van een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde. Daarbij is

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 33 799, G.

³ G.A. de Wit e.a. *Maatschappelijke kosten-baten analyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen*. RIVM-rapport 2016.

⁴ Kamerstuk 27 565, nr. 83.

bepaald dat de controle op de naleving van het alcoholverbod verloopt via een bloed- of urineonderzoek.

Gemiddeld controleert de reclassering nu twee keer per week of het alcoholverbod wordt nageleefd. De toegepaste controlemiddelen bieden echter niet meer dan een momentopname, waardoor het verbod tussentijds onopgemerkt kan worden overtreden. Een mogelijk alternatief voor het bloed- en urineonderzoek en de blaastest biedt de Alcoholmeter, een enkelband die via het zweet continu meet of, wanneer en hoeveel alcohol er is gedronken. In de VS is ruim tien jaar ervaring opgedaan met de Alcoholmeter, die door de rechter wordt opgelegd bij onder meer rijden onder invloed en de behandeling van verslaafde delictplegers. Ook in Londen is de alcoholenkelband sinds enkele jaren met positieve resultaten beproefd – 92% van de cliënten houdt zich aan het alcoholverbod – en behoort inmiddels tot het vaste controle arsenaal van de reclassering.

Pilot Alcoholmeter

Op initiatief van de stichting Verslavingsreclassering GGZ, het Openbaar Ministerie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid is in 2016 besloten de Alcoholmeter op betrouwbaarheid, gebruiksgemak en effectiviteit – in termen van het voorkomen van alcoholmisbruik en delictpleging – te testen via een pilot die vanuit de ZSM-locaties Rotterdam en Oost-Nederland zou worden uitgevoerd. Uitgangspunt was dat de Alcoholmeter alleen ingezet zou worden in het kader van een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling, voorwaardelijke invrijheidstelling, voorwaardelijk sepot, schorsing van preventieve hechtenis of een OM-strafbeschikking of gedragsaanwijzing. De deelname aan de pilot kon alleen op vrijwillige basis, omdat de Alcoholmeter als controlemiddel niet in de wet is opgenomen.

Er zijn ook contra-indicaties geformuleerd voor de inzet van de Alcoholmeter. Deels waren die gelegen in fysieke belemmeringen voor de drager, zoals diabetes, een pacemaker of nikkelallergie. Deels hadden ze betrekking op de psychische gesteldheid, zoals een manifeste psychiatrische problematiek, drugsverslaving of alcoholverslaving. En deels ging het om de woonsituatie: als sprake was van dakloosheid of een afgesloten elektriciteitsvoorziening zou er geen modem geplaatst kunnen worden om de gegevens van de Alcoholmeter door te sturen.

Instroom

Na de start van de pilot op 16 januari 2017 bleek al snel dat de instroom in de pilot te ver achterbleef om het beoogde aantal van 100 aansluitingen aan het einde van het pilotjaar te kunnen realiseren. Hoewel er in 2017 in de beide eenheden in totaal 91 keer een alcoholverbod door de reclassering geadviseerd was, waren er slechts 26 personen die uiteindelijk de Alcoholmeter hebben gedragen. De onderzoekers noemen diverse redenen voor deze uitval: niet iedereen kreeg een alcoholverbod opgelegd, sommigen weigerden deelname, anderen waren onderworpen aan elektronisch toezicht en droegen dus al een enkelband. Ook waren er cliënten die behalve een alcoholverbod ook een drugsverbod hadden gekregen: voor hen had de Alcoholmeter geen meerwaarde, omdat ze toch al naar de reclassering moesten voor de urinecontrole op de naleving van het drugsverbod.

Mogelijk had het aantal geadviseerde alcoholverboden en daarmee het aantal potentiële pilotdeelnemers hoger kunnen zijn, als hierover in een eerder stadium – al vóór de start van de pilot – veelvuldig gecommuni-

ceerd was. De onderzoekers wijzen op het feit dat er in die tijd veel projecten bij de reclassering liepen die onderling om de aandacht streden. Voorts noemen ze als redenen voor de lage instroom ook de strenge inclusiecriteria voor deelname en de focus van de pilot op ZSM, die vanwege de korte doorlooptijden weinig ruimte laat voor screening op relevante risicofactoren.

In de loop van het eerste pilotjaar heeft de projectgroep een aantal voorstellen gedaan en deels uitgevoerd om de instroom te bespoedigen. Maar het voorstel om de doelgroep van de Alcoholmeter breder te maken en daarmee de inclusie criteria te versoepelen, is in april 2017 door de begeleidingscommissie van het onderzoek afgewezen, omdat de deelnemers onvergelijkbaar zouden worden en zo het karakter van het onderzoek en de duiding van de onderzoeksresultaten zouden aantasten. Uiteindelijk is besloten de pilot met een jaar te verlengen en een apart onderzoek te initiëren voor het tweede pilotjaar, waarbij de doelgroep niet alleen zou bestaan uit cliënten met een alcoholverbod, maar uitgebreid zou worden met cliënten die onder toezicht van de reclassering staan en daarbij hetzij in een verplicht hetzij in een vrijwillig kader op alcohol getest worden. Thans zijn tot en met november 2018 106 aansluitingen op de Alcoholmeter gerealiseerd, waarvan 26 in 2017 en 80 in 2018.

Resultaten

Vanwege de lage instroom in 2017 moeten de resultaten over het eerste jaar met veel slagen om de arm geïnterpreteerd worden. Dit voorbehoud indachtig kan de voorzichtige conclusie getrokken worden dat de Alcoholmeter voordelen zou kunnen hebben ten opzichte van de huidige middelen om naleving van het alcoholverbod te controleren, maar de evaluatie over het tweede pilotjaar zal hierover meer uitsluitsel moeten geven.

Invloed op delictpleging

Van de 26 dragers van de Alcoholmeter in 2017 hadden 16 een alcoholverbod opgelegd gekregen vanwege geweldpleging. In 5 gevallen ging het om rijden onder invloed. Een enkele keer was diefstal aan de orde. Tijdens de periode dat de Alcoholmeter werd gedragen is in de politieregistratie één deelnemer aan het onderzoek gevonden die zich aan strafbare schuldig heeft gemaakt, waaronder eenvoudige mishandeling en verzet. Twee deelnemers zijn naar eigen zeggen in aanraking geweest met de politie zonder dat er alcoholmisbruik in het spel was, maar deze incidenten waren niet terug te vinden in de politiestatistiek. In de drie maanden na het afsluiten van de Alcoholmeter is geen van de dragers die aan het onderzoek deelnamen, in aanraking geweest met de politie.

Invloed op alcoholgebruik

De deelnemers gaven aan dat de Alcoholmeter een positieve invloed had op hun bewustwording van alcoholafhankelijkheid en een goede stok achter de deur vormde om niet te drinken. Dat effect bleef voor een deel van hen ook na ommekomst van de draagperiode zichtbaar. De Alcoholmeter kon maximaal 75 dagen gedragen worden. Drie maanden na de ontkoppeling werd een derde en laatste vragenlijst afgenomen, die door 14 deelnemers is ingevuld. Van hen gaven er 9 aan dat ze naderhand geen alcohol gedronken hadden. Sommigen maakten zich zorgen over een terugval en hadden liever een langere periode de enkelband gedragen, al was het maar om tijdens de Kerstdagen een zichtbaar excuus te hebben dat men geen alcohol mag drinken.

Detectie van alcohol en obstructie van de enkelband

Bij drie dragers van de Alcoholmeter is terugval in het gebruik van alcohol gesignaleerd. Kort daarna kregen ze een waarschuwing of gesprek met hun toezichthouder. Bij vier dragers is waargenomen dat ze de werking van de enkelband al dan niet bewust hebben getracht te hinderen. Het signaleren van obstructie kan overigens ook het gevolg zijn van het veelvuldig bewegen van de enkelband vanwege jeuk of huidirritatie. Veel deelnemers aan het onderzoek gaven aan dat het lastig is te frauderen met de Alcoholmeter. Omdat deze continu het alcoholgebruik meet, hoeven de dragers zich niet bezig te houden met de vraag wanneer ze zouden kunnen drinken. Cliënten die onderworpen zijn aan urinecontroles, zijn veel meer bezig met wanneer ze wel of niet zouden kunnen drinken.

Gebruiksgemak Alcoholmeter

Als controlemiddel op de naleving van het alcoholverbod geniet de Alcoholmeter de voorkeur boven het reguliere urineonderzoek, omdat de drager zich dan niet enkele malen per week bij de reclassering hoeft te melden voor deze controle. De belangrijkste nadelen van de Alcoholmeter zijn de omvang, het gebrek aan draagcomfort en de beperkingen die het met zich meebrengt bij het dragen van kleding of (werk)schoenen. Daarnaast was het voor dragers met onregelmatige werktijden lastig om op twee vaste momenten thuis te moeten zijn voor het uploaden van de gegevens; een mobiel modem zou in dit geval mogelijk uitkomst kunnen bieden.

Oordeel familie

Naaste familieleden van de pilotdeelnemers gaven aan dat de Alcoholmeter kan helpen om op korte termijn minder te gaan drinken. Ook waren zij van mening dat de alcoholmeter een goed middel is om de naleving van het alcoholverbod te controleren en vonden ze het een goed alternatief voor de urinecontroles.

Oordeel professionals

Officieren van justitie en advocaten beschouwen de Alcoholmeter in het algemeen als een goed instrument voor de controle op de naleving van het alcoholverbod en wellicht ook ter bevordering van de bewustwording van het alcoholgebruik bij de drager. Voor officieren zijn de werking en de betrouwbaarheid belangrijke punten. Enkele advocaten plaatsten een kanttekening bij de inbreuk op privacy van de drager. Toezichthouders van de reclassering gaven aan dat ze meer zicht hebben op het drinkgedrag; ze kunnen dat aan de orde stellen tijdens de gesprekken met de cliënt, wat de begeleiding weer ten goede komt.

Pilotjaar 2018

Zoals eerder opgemerkt dienen de resultaten van dit onderzoek vanwege het kleine aantal participanten met het nodige voorbehoud gepresenteerd te worden. Uit de evaluatie over het pilotjaar 2018 zullen naar verwachting meer gefundeerde conclusies getrokken kunnen worden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus