

27 565 Alcoholbeleid

29 398 Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 175 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2020

In 2017 en 2018 is een pilot met de Alcoholmeter uitgevoerd in de eenheden Oost-Nederland en Rotterdam. De evaluatie van het eerste pilotjaar is uw Kamer aangeboden bij brief van 18 december 2018.¹ Vanwege de lage instroom van het aantal deelnemers aan de pilot, werd besloten de pilot met één jaar te verlengen. Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport *Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018* aan², dat opgesteld is door het onderzoeksbureau Breuer & Intraal. De toezending van dit rapport heb ik u onder meer toegezegd tijdens het AO Verkeershandhaving van 5 maart 2020 (Kamerstuk 29 398, nr. 821).

Inleiding: alcoholgebruik als risicofactor voor geweld

Veel geweldsdelicten worden onder invloed van alcohol gepleegd. Uit onderzoek blijkt dat 26% tot 43% van het geweld in Nederland gerelateerd is aan alcohol.³ Onder meer bij uitgaansgeweld, voetbalgeweld, huiselijk geweld en vandalisme is alcoholgebruik veelvuldig aan de orde. Daarnaast speelt alcohol een rol bij rijden onder invloed. De maatschappelijke schade van alcoholmisbruik wordt geraamd op 2,3 tot 4,2 miljard euro per jaar en loopt op tot 6,1 miljard euro als ook private kosten meegerekend worden zoals voortijdige sterfte en verlies aan kwaliteit van leven.⁴

In het arsenaal aan maatregelen tegen de schadelijke effecten van alcoholgebruik biedt onder meer het strafrecht diverse mogelijkheden. Zo kan bij een voorwaardelijke veroordeling een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde worden gesteld, alsmede de verplichting om in dat kader mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek. Controle op de naleving van het alcoholverbod verloopt via de reclassering, die gemiddeld twee keer per week urineonderzoek laat uitvoeren. Dit onderzoek is echter slechts een momentopname, waardoor het alcoholverbod tussentijds eenvoudig te ontduiken is.

¹ Kamerstukken 27 565 en 29 398, nr. 173.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ *Middelengebruik en geweld. Een literatuurstudie naar de relatie tussen alcohol, drugs en geweld*. WODC-rapport, AMC Psychiatrie Universiteit van Amsterdam, Faculteit Psychologie en Neurowetenschappen Universiteit Maastricht, Radboud UMC Nijmegen, 2016.

⁴ *Maatschappelijke kosten-baten analyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen*. Herziene versie van het RIV-rapport 2016, RIVM 2018.

Pilot Alcoholmeter

In januari 2017 is in de eenheden Oost-Nederland en Rotterdam een pilot met de Alcoholmeter van start gegaan. De Alcoholmeter maakt het continu meten van alcoholgebruik mogelijk doordat een enkelband via het zweet meet wanneer en hoeveel alcohol gedronken is. Deze informatie wordt één keer per dag via een basisstation en modem doorgegeven aan de reclassering. De pilot moest uitwijzen of de Alcoholmeter 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 van de veroordeelde. Uit de evaluatie van het pilotjaar 2017 bleek dat de Alcoholmeter een positieve invloed had op het terugdringen van alcoholmisbruik en de gevolgen daarvan. Het rapport moest echter met een slag om de arm geïnterpreteerd worden omdat de instroom te laag was voor het verkrijgen van statistisch betrouwbare gegevens.

Vanwege de beperkte instroom in 2017 en met het oog op de positieve teneur van de eerste onderzoeksresultaten werd de looptijd van de pilot met één jaar verlengd. De aanvankelijke doelgroep van cliënten met een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde werd in het pilotjaar 2018 uitgebreid met cliënten die: 1. verplichte alcoholcontroles (zonder alcoholverbod) als bijzondere voorwaarde opgelegd hebben gekregen, of 2. vrijwillige alcoholcontroles ondergaan in het kader van verplicht reclasseringstoezicht. Tijdens het pilotjaar 2018 hebben 91 personen de Alcoholmeter op vrijwillige basis gedragen (tegenover 26 in 2017), van wie 42 ook bereid waren deel te nemen aan het evaluatieonderzoek (tegenover 18 in 2017). Het aantal van 91 dragers van de Alcoholmeter is volgens de onderzoekers voldoende om statistisch betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de objectieve meetgegevens van de alcoholenkelband.

Tabel 1. Respondenten onderscheiden naar alcoholverbod, verplichte en vrijwillige controle

	N 2017	N 2018	% 2018
alcoholverbod	18	18	43%
verplichte controle	-	11	26%
vrijwillige controle	-	13	31%
totaal	18 (100%)	42	100%

Resultaten pilot 2018

De Alcoholmeter blijkt een positief effect te sorteren op het terugdringen van het alcoholgebruik. Uit de metingen van alle dragers gezamenlijk, inclusief degenen die niet deelnamen aan het evaluatieonderzoek, blijkt het nuchterheidspercentage op 92% te liggen.⁵ Daarbij dient bedacht te worden dat niet alle dragers van de Alcoholmeter in het tweede pilotjaar een alcoholverbod opgelegd hadden gekregen; degenen met een verplichte alcoholcontrole als bijzondere voorwaarde of vrijwillige alcoholcontrole in het kader van verplicht reclasseringstoezicht was het

⁵ Het nuchterheidspercentage betreft het aantal dagen dat geen alcoholgebruik gedetecteerd is, afgezet tegen het totale aantal dagen dat de Alcoholmeter gedragen is door *alle* 91 dragers van de enkelband gezamenlijk.

niet verboden alcohol te drinken. De resultaten van het evaluatieonderzoek onder 42 personen worden hieronder gepresenteerd.

Alcoholgebruik

Ook uit het evaluatieonderzoek onder 42 dragers van de Alcoholmeter kan de conclusie getrokken worden dat de alcoholenkelband een positief effect heeft op het terugdringen van alcoholgebruik. 76% geeft *zelf* aan geen alcohol gedronken te hebben tijdens het dragen van de band. Voor degenen met een alcoholverbod bedraagt dit percentage 89%. In de objectieve metingen van de Alcoholmeter liggen deze percentages met 71% respectievelijk 84% iets lager. Op dit verschil tussen zelfrapportage en de meting van de Alcoholmeter wordt nader ingegaan in de hiernavolgende passage over de betrouwbaarheid van de Alcoholmeter. Drie maanden na het afdoen van de enkelband geeft 52% aan nog steeds niet gedronken te hebben. Van degenen die wel alcohol nuttigen, zegt de helft minder te zijn gaan drinken.

De resultaten van de dragers van de Alcoholmeter in 2018 zijn vergeleken met een controlegroep, bestaande uit 75 personen uit de eenheden Den Haag en Noord-Nederland die alleen urinecontroles ondergingen. Terwijl de Alcoholmeter in 29% van de gevallen alcohol gedetecteerd heeft, ligt dit bij de controlegroep op 39%. Dit verschil is echter niet significant. De urinecontroles zijn niet waterdicht. Er kunnen ook andere aanwijzingen zijn dat er alcohol is gedronken, bijvoorbeeld omdat dit is geconstateerd door de toezichthouder van de reclassering of omdat de cliënt is aangehouden vanwege rijden onder invloed. Als deze constatering wordt meegeteld, komt het alcoholgebruik van de controlegroep op 47% en is het verschil met de dragers van de Alcoholmeter bijna significant.

Delictgedrag

De Alcoholmeter blijkt een positief effect te sorteren op het delictgedrag tijdens het dragen. 10% van de dragers heeft blijkens de politiegegevens in die periode delicten gepleegd. Bij de controlegroep die alleen urinecontroles ondergaat, ligt dit met 51% significant hoger. Drie maanden na het afkoppelen van de enkelband is nog steeds sprake van positieve effecten op het delictgedrag. Van de deelnemers aan het onderzoek heeft 17% in die drie maanden delicten gepleegd, terwijl de controlegroep in dezelfde periode met 52% significant slechter scoort.

Voordelen Alcoholmeter

De dragers van de Alcoholmeter zijn merendeels positief over deze vorm van toezicht op hun alcoholgebruik. Het belangrijkste voordeel is dat men niet naar de reclassering hoeft voor urinecontrole, waardoor de enkelband geen inbreuk maakt op hun arbeidsdeelname. Ook de continue controle op alcoholgebruik als stok achter de deur om niet te drinken wordt veelvuldig genoemd. In het onderzoek naar het pilotjaar 2017 gaven de familieleden van de dragers, de reclassering, officieren van justitie en advocaten ook al aan de Alcoholmeter een goed instrument te vinden voor de controle op het alcoholverbod en als instrument om te komen tot gedragsverandering. Wel zagen enkele advocaten de Alcoholmeter als een inbreuk op de privacy van de drager.

Nadelen Alcoholmeter

Als nadelen van de Alcoholmeter worden het meest genoemd het te grote formaat en gebrek aan draagcomfort van de enkelband. 14% van de dragers ervaart geen last van de band, terwijl 57% rept van (een beetje) last en 29% van (heel) veel last. Vooral bij het slapen en dragen van bepaalde kleding kan de Alcoholmeter in de weg zitten. Overigens merkten de respondenten in het onderzoek naar het pilotjaar 2017 op dat de ervaren last na een periode van gewenning snel afneemt. Er kunnen bijwerkingen optreden, zoals blauwe plekken, een geïrriteerde huid en schaafplekken. 43% van de dragers heeft geen bijwerkingen ervaren.

Betrouwbaarheid Alcoholmeter

De detectie van alcoholgebruik door de Alcoholmeter ligt met 29% hoger dan het percentage dragers dat zelf aangeeft alcohol gedronken te hebben (24%). Een deel van deze dragers ontkent alcoholgebruik en wijt de detectie aan een *false positive* (5 dragers, van wie 4 met een alcoholverbod en 1 met vrijwillige controle). Ook in het pilotjaar 2017 repten 4 dragers van een *false positive*. In één geval zegt een drager gedronken te hebben, terwijl dit niet door de Alcoholmeter geregistreerd is. In dit geval is sprake van een *false negative*.

Bij 32% van de dragers heeft de Alcoholmeter op enig moment geconstateerd dat men de metingen - al dan niet bewust - poogde te saboteren. Dit hoeft niet altijd een bewuste handeling te zijn; het obstructiesignaal kan ook het gevolg zijn van jeuk of een geïrriteerde huid waardoor de drager de Alcoholmeter om de enkel verschuift. Eén respondent geeft ruiterlijk toe dat hij geprobeerd heeft de meting door de Alcoholmeter te verhinderen.

43% heeft weleens een technisch probleem ondervonden met de enkelband. Meestal was dit een eenmalige aangelegenheid, die zich vooral voordeed in de periode dat zich technische storingen voordeden in de communicatie tussen de Alcoholmeter en het basisstation. Medio 2018 zijn alle basisstations vervangen. Overigens is de Alcoholmeter voorzien van een back-up van 90 dagen waardoor de data ook tijdens storingen naderhand uitgelezen kunnen worden.

Beleidsreactie

De pilot met de Alcoholmeter is uitgevoerd met als doel bij een positieve evaluatie te komen tot landelijke invoering van dit instrument. Uit de evaluatie komt naar voren dat de Alcoholmeter positieve effecten sorteert op zowel het problematische drinkgedrag als op de delictpleging. Deze effecten zijn echter gebaseerd op lage aantallen. Daarom heb ik in mijn besluitvorming over landelijke invoering ook de volgende overwegingen betrokken. Ten eerste hebben de onderzoekers in hun evaluatie van de pilot 2017 een aantal in theorie werkzame mechanismen geïdentificeerd, die vertrouwen geven in het fundament van de effectiviteit van dit instrument. Deze werkzame mechanismen hebben betrekking op de continue monitoring van het alcoholgebruik, het inzicht in het eigen drinkgedrag dat de Alcoholmeter biedt en de bewustwording van de effecten van alcoholmisbruik op de eigen gezondheid en op de sociale omgeving. Ten tweede worden de positieve effecten in de pilot ruimschoots geschraagd door de resultaten met grote aantallen dragers van de Alcoholmeter in de Verenigde Staten, waar al vijftien jaar ervaring is met deze vorm van toezicht, en Groot-Brittannië. Als derde punt heb ik in overweging

genomen dat alcohol een belangrijke risicofactor is voor geweldpleging en gepaard gaat met veel maatschappelijke schade en persoonlijk leed voor de slachtoffers. De inzet van een instrument dat bijdraagt aan het terugdringen van alcoholmisbruik, kan veel van dit leed en van deze schade voorkomen. Ten vierde is het niet zonder gegronde reden dat het strafrecht de mogelijkheid biedt een alcoholverbod op te leggen. De huidige systematiek om twee keer per week via urinecontroles de naleving van het alcoholverbod te controleren is allerm minst waterdicht en doet daarmee afbreuk aan zowel het beoogde doel van het alcoholverbod als aan de geloofwaardigheid van deze strafrechtelijke sanctie.

Alles overwegende constateer ik dat de Alcoholmeter voldoende positieve effecten kan sorteren om mij te doen besluiten tot landelijke invoering over te gaan. Vanwege de financiële consequenties zal de invoering wel beperkt blijven tot de inzet van de Alcoholmeter bij het alcoholverbod als bijzondere voorwaarde. De Alcoholmeter is gemiddeld op jaarbasis per cliënt € 432,90⁶ duurder dan de urinecontroles, wat voor de controle op naleving van het alcoholverbod neerkomt op een extra bijdrage van afgerond € 600.000,- per jaar ten opzichte van het budget dat nu door het ministerie aan de (verslavings)reclassering beschikbaar wordt gesteld voor de uitvoering van urinecontroles.

In 2015 oordeelde de Hoge Raad dat iemand die verplicht moet deelnemen aan het alcoholslotprogramma (ASP), daarnaast niet ook nog strafrechtelijk kan worden vervolgd. Daarnaast is het ASP datzelfde jaar door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State onverbindend verklaard, onder meer vanwege de ingrijpende gevolgen in individuele gevallen. Sindsdien zijn er geen nieuwe ASP's meer opgelegd. Mijn voorganger en ik hebben in dat kader toegezegd te bezien of de Alcoholmeter mogelijkheden biedt voor de aanpak van rijden onder invloed van alcohol. Het verheugt mij te melden dat met de landelijke invoering van de Alcoholmeter hiertoe de mogelijkheid wordt geschapen. Het alcoholverbod en het toezicht daarop met de Alcoholmeter kunnen als alternatief voor het alcoholslot ingezet worden. In de pilot is dit ook een aantal keren gebeurd. In totaal hebben 17 personen de Alcoholmeter gedragen na rijden onder invloed, vooral in het kader van een alcoholverbod, maar ook in het kader van een verplichte of vrijwillige alcoholcontrole.

⁶ Dit bedrag is gebaseerd op de berekening van de SVG Verslavingsreclassering GGZ in 2018.

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 werkt de fabrikant van de Alcoholmeter aan de ontwikkeling van een meer comfortabele band, die nog dit jaar wordt getest. Daarmee wordt het belangrijkste bezwaar tegen de Alcoholmeter, het gebrek aan draagcomfort, zo veel mogelijk verholpen. Ten tweede zal ik de reclassering verzoeken organisatorisch voorbereidingen te treffen voor de landelijke invoering van de Alcoholmeter, waaronder de training van de medewerkers die belast zijn met het aansluiten van de enkelband. Ten derde het juridische aspect: vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag kan de Alcoholmeter nu alleen op vrijwillige basis als controlemiddel dienen. Dit betekent dat ik het Wetboek van Strafrecht zal aanpassen om in een passende grondslag voor de Alcoholmeter te voorzien.

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