

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de Alcoholmeter als controlemiddel om toezicht te houden op de naleving van een alcoholverbod (Alcoholmeter)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe mogelijk te maken dat de zogenoemde «Alcoholmeter» kan worden ingezet als middel om te controleren of een verdachte of veroordeelde aan wie een alcoholverbod is opgelegd zich aan dat verbod houdt. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de toezegging gedaan bij brief van 18 mei 2020 (*Kamerstukken II 2019/20, 27565, nr. 175*), om tot landelijke invoering over te gaan van de Alcoholmeter in gevallen waarin het alcoholverbod als bijzondere voorwaarde is opgelegd en daartoe te voorzien in een wettelijke grondslag.

Veel geweldsdelicten worden onder invloed van alcohol gepleegd. Uit onderzoek blijkt dat 26% tot 43% van het geweld in Nederland is gerelateerd aan alcohol (*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). Onder meer bij uitgaansgeweld, voetbalgeweld, huiselijk geweld en vandalisme is alcoholgebruik veelvuldig aan de orde. Bij het misdrijf rijden onder invloed is alcoholgebruik een gegeven. 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 worden meegerekend, zoals voortijdige sterfte en verlies aan kwaliteit van leven (*Maatschappelijke kosten-baten analyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen. Herziene versie van het RIVM-rapport 2016-0133, RIVM 2018-0146*).

Binnen het arsenaal van maatregelen om de schadelijke effecten van (overmatig) alcoholgebruik tegen te gaan, biedt ook het strafrecht mogelijkheden. Een van deze mogelijkheden is de oplegging van een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde. Daarbij kan de verplichting worden opgelegd om mee te werken aan bloed- of urineonderzoek, zodat kan worden gecontroleerd of de betrokkene zich aan het verbod houdt. Een nadeel van bloed- of urineonderzoek is dat slechts op bepaalde momenten kan worden gecontroleerd of de betrokkene kort daarvoor alcohol heeft genuttigd. De Alcoholmeter meet door middel van een enkelband continu het alcoholgebruik via het zweet, zonder dat de betrokkene zich daarvoor steeds voor controle hoeft te melden. In 2017 en 2018 is een pilot met de Alcoholmeter uitgevoerd in Nederland. De pilot moest uitwijzen of de Alcoholmeter het toezicht op een alcoholverbod kan verbeteren en of deze, gecombineerd met professionele begeleiding, een gunstige invloed heeft op het terugdringen van het alcoholmisbruik en het daaraan gerelateerde delictgedrag. In de brieven van 20 december 2018 (*Kamerstukken II 2018/2019, 27656, nr. 173*) en 18 mei 2020 (*Kamerstukken II 2019/20, 27565, nr. 175*) is uitgebreid ingegaan op de resultaten van de pilot. Uit die resultaten, in combinatie met informatie uit het buitenland en andere wetenschappelijke inzichten, blijkt dat de Alcoholmeter positieve effecten kan sorteren en een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van alcoholmisbruik en het daarmee gepaard gaande delictgedrag. Dit vormde aanleiding voor het kabinet om te besluiten tot landelijke invoering van de Alcoholmeter.

2. Adviezen

PM

3. De Alcoholmeter

Uit de in de inleiding genoemde pilot, in combinatie met informatie uit het buitenland en andere wetenschappelijke inzichten blijkt dat de Alcoholmeter een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van alcoholmisbruik, het verminderen van de alcoholafhankelijkheid en (daarmee) de kans dat personen met drank op misdrijven plegen. De Alcoholmeter heeft een aantal voordelen ten opzichte van bloed- en urinecontroles, die voor een groot deel samenhangen met het feit dat sprake is van een continue meting van de alcoholinname. De enkelband neemt namelijk elk half uur een sample van het zweet af waaruit kan worden afgelezen of de drager alcohol heeft gedronken.

Hierdoor biedt de Alcoholmeter in de eerste plaats minder gelegenheid om een alcoholverbod te overtreden dan urinecontroles – de meest gebruikelijke wijze waarop een alcoholverbod wordt

gecontroleerd. Urinecontroles worden in de regel twee keer per week afgenomen en vormen dus een momentopname waarop de betrokkene kan anticiperen: de cliënt weet van te voren wanneer de controle plaatsvindt en kan daarop inspelen door ervoor te zorgen dat hij op dat moment nuchter is. De dragers van de Alcoholmeter in de pilot geven aan dat de continue controle voor hen als stok achter de deur fungeert om niet te drinken.

Een tweede voordeel van de (continue meting door de) Alcoholmeter is de snelheid waarmee bekend raakt of de betrokkene alcohol heeft gebruikt. Bij bloedtesten en urinecontroles moet worden gewacht totdat de uitslag via laboratoriumonderzoek bekend is. Bij de Alcoholmeter wordt snel bekend of er sprake is van (overmatig) alcoholgebruik. De informatie over het drankgebruik wordt via een basisstation en modem twee keer per dag verzameld en één keer per dag doorgegeven aan de reclassering. Hierdoor kan snel worden gereageerd op een overtreding en kunnen binnen 24 uur passende interventies worden uitgezet.

In de derde plaats kan door de continue meting meer inzicht worden verkregen in het drinkgedrag van de betrokkene. Zo kan de continue meting meer inzicht geven in hoeveel de drager drinkt en op welke momenten. Dat geeft de reclassering de mogelijkheid om de begeleiding beter op het drinkgedrag af te stemmen en biedt handvatten om met de dragers in gesprek te gaan over hun alcoholgebruik en de invloed die dit heeft op hun dagelijks leven. Er is ook meer sprake van bewustwording bij de cliënt (psychologisch effect).

Ten vierde kan de Alcoholmeter, doordat die dragers stimuleert gedurende langere tijd geen alcohol te gebruiken, bijdragen aan het doorbreken van de cyclus van drankgebruik. Daardoor hebben dragers de mogelijkheid over hun alcoholgebruik en het effect daarvan op (verschillende onderdelen van) hun leven na te denken. De «pauze» in het drinkgedrag kan dragers positieve kanten van het niet-drinken laten ervaren, zoals positieve effecten op hun gezondheid en sociale relaties.

Een bijkomend voordeel van de Alcoholmeter is dat het – anders dan bij bloed- en urinecontroles – niet nodig is dat de betrokkene zich een aantal keer per week meldt bij de reclassering. Zoals gezegd, wordt de informatie over het drankgebruik via een basisstation verzameld en één keer per dag doorgegeven aan de reclassering. Hierdoor interfereert de Alcoholmeter minder met dagelijkse activiteiten en kost het de betrokkene minder tijd. De betrokkene hoeft zich niet overdag te melden bij de reclassering voor een urinecontrole, waardoor er bijvoorbeeld geen sprake is van een inbreuk op de arbeidsdeelname. Ook voor medewerkers van de reclassering is deze vorm van controle hierdoor minder arbeidsintensief.

Draagcomfort en betrouwbaarheid

Een aandachtspunt bij de Alcoholmeter is het draagcomfort. Door dragers van de Alcoholmeter tijdens de pilot werden het grote formaat en het gebrek aan draagcomfort veelvuldig genoemd. 14% van de dragers heeft aangegeven geen last van de band te ervaren, terwijl 57% spreekt over (een beetje) last en 29% over (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 gewinning snel afneemt. Er kunnen eveneens bijwerkingen optreden, zoals blauwe plekken, een geïrriteerde huid en schaafplekken. 43% van de dragers heeft echter geen bijwerkingen ervaren. Zoals in de hiervoor genoemde brief van 18 mei 2020 beschreven, heeft de fabrikant van de meter gewerkt aan de ontwikkeling van een comfortabelere band. In augustus van dit jaar is dit nieuwe prototype getest. Helaas bleken de proefpersonen geen verbetering te ervaren in het draagcomfort. Op basis van hun feedback heeft de leverancier een nieuw prototype ontwikkeld, dat op korte termijn zal worden getest.

Ten aanzien van de betrouwbaarheid van de Alcoholmeter geldt dat de detectie van alcoholgebruik door de Alcoholmeter tijdens de pilot met 29% hoger ligt dan het percentage dragers dat zelf aangeeft alcohol gedronken te hebben (24%). Een deel van deze dragers ontkent het alcoholgebruik en wijt de detectie aan een *false positive* (5 dragers, van wie 4 met een alcoholverbod en 1 met vrijwillige controle). In het pilotjaar 2017 stelden 4 dragers dat sprake was van een *false positive*. In één geval zei een drager gedronken te hebben, terwijl dit niet door de Alcoholmeter werd geregistreerd. In dit geval is sprake van een *false negative*. Dat de dragers alcoholgebruik ontkennen, terwijl de Alcoholmeter dit wel detecteert, is volgens opgave van de fabrikant vrijwel onmogelijk. De meter kan een onderscheid maken tussen enerzijds alcoholgebruik en anderzijds het van buitenaf op de band morsen van bijvoorbeeld drank of producten die alcohol bevatten, zoals haarspray, handgel of parfum. Een mogelijke verklaring kan zijn dat de betreffende respondenten niet hebben willen toegeven dat ze alcohol hadden gebruikt; vooral voor degenen met een alcoholverbod kan dit aan de orde zijn. Een *false negative* kan zich voordoen als het alcoholgebruik onder de 0,02 BAC (één glas alcohol) ligt. Als zich daadwerkelijk een *false negative* in een dergelijk geval heeft voorgedaan, weegt dit enkele gevallen nog niet op tegen de vele gevallen

die onopgemerkt zullen blijven vanwege de momentopnamen die bloed- en urineonderzoeken bieden.

Bij 32% van de dragers heeft de Alcoholmeter op enig moment geconstateerd dat men de Alcoholmeter heeft geprobeerd te hinderen. Dit hoeft niet altijd een bewuste handeling te zijn geweest; het obstructiesignaal kan ook het gevolg zijn geweest van jeuk of een geïrriteerde huid waardoor de drager de Alcoholmeter om de enkel verschuift. Slechts één respondent heeft toegegeven dat hij heeft geprobeerd de meting door de Alcoholmeter te beïnvloeden. Het is positief dat de Alcoholmeter in zoveel gevallen detecteert dat er al dan niet bewuste handelingen verricht zijn die de meting van alcoholgebruik kunnen verstoren, zodat eventuele fraude kan worden voorkomen.

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 in geval van storingen van het basisstation naderhand kunnen worden uitgelezen.

4. Alcoholmeter bij toezicht op alcoholverbod

Gelet op voornoemde positieve effecten van de Alcoholmeter, heeft het kabinet besloten tot landelijke invoering van de Alcoholmeter als controlemiddel om toezicht te houden op een als (bijzondere) voorwaarde opgelegd alcoholverbod. Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in de daarvoor noodzakelijke wettelijke grondslag. Daarmee is de toepassing van de Alcoholmeter niet langer afhankelijk van de vrijwillige instemming van de betrokkene. De voorgestelde wijziging heeft betrekking op alle voorwaardelijke modaliteiten waarbij op grond van de huidige wetgeving een alcoholverbod als (bijzondere) voorwaarde kan worden opgelegd. Het gaat dus niet alleen om de voorwaardelijke straf, maar bijvoorbeeld ook om de voorwaardelijke invrijheidstelling en de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. De Alcoholmeter vervangt daarbij niet het bloed- of urineonderzoek, maar is – naast het bloed- en urineonderzoek – een van de middelen waarmee toezicht op de naleving van een alcoholverbod kan worden gehouden. Welk controlemiddel in een bepaald geval wordt ingezet, zal afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval. Hoewel de Alcoholmeter voordelen heeft ten opzichte van het bloed- en urineonderzoek, kunnen er goede redenen zijn om in plaats daarvan voor bloed- of urineonderzoek te kiezen. Redenen daarvoor kunnen bijvoorbeeld zijn dat de betrokkene naast een alcoholverbod ook een drugsverbod opgelegd heeft gekregen (dat alleen gecontroleerd kan worden via bloed- of urineonderzoek), dat er fysieke bezwaren zijn om de betrokkene een Alcoholmeter te laten dragen (bijvoorbeeld opgezette benen als gevolg van diabetes, trombose, of problemen met de bloedsomloop), dat er (andere) medische redenen zijn die aan het gebruik van de Alcoholmeter in de weg staan (bijvoorbeeld de aanwezigheid van een pacemaker of andere geïmplementeerde apparaten in het lichaam of een allergie voor bepaalde materialen in de Alcoholmeter), de omstandigheid dat de betrokkene activiteiten uitvoert die gehinderd worden door het dragen van de Alcoholmeter, dakloosheid waardoor er geen basisstation kan worden geplaatst of de korte toezichtsperiode.

In beginsel geldt geen beperking ten aanzien van het type delicten waarbij een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd, en dus waarbij de Alcoholmeter kan worden ingezet. Op dit punt worden geen wijzigingen aangebracht in de bestaande wettelijke regeling. Oplegging van een alcoholverbod – en daarmee inzet van de Alcoholmeter – zal met name aan de orde zijn wanneer alcohol een rol heeft gespeeld bij het plegen van het delict en de verwachting is dat de betrokkene mogelijk opnieuw onder invloed van alcohol strafbare feiten zal plegen. Voorbeelden van delicten waarbij alcohol vaker een rol speelt zijn geweld (waaronder uitgaans- en voetbalgeweld, huiselijk geweld en openlijke geweldpleging), bedreiging, verzet bij aanhouding, diefstal en vernieling. Daarnaast kan worden gewezen op rijden onder invloed, waarbij per definitie alcohol in het spel is. Het introduceren van de mogelijkheid om de Alcoholmeter in te zetten voor het toezicht op het naleven van het alcoholverbod vormt een van de maatregelen om het rijden onder invloed effectiever aan te pakken. Het is de verwachting dat het alcoholverbod in combinatie met de Alcoholmeter met name voor zware alcoholovertreders en/of recidivisten een effectief instrument kan zijn. Het alcoholverbod en de Alcoholmeter kunnen ook bij hen helpen problematisch middelengebruik in den brede het hoofd te bieden. Het alcoholverbod, in combinatie met reclasseringstoezicht en de Alcoholmeter, kan bijdragen aan het verminderen van de alcoholafhankelijkheid en daarmee de kans dat deze personen (opnieuw) met te veel drank op achter het stuur gaan zitten. Het probleem wordt hiermee bij de basis aangepakt. Over het algemeen ligt het voor de hand dat de Alcoholmeter wordt opgelegd in combinatie met toezicht door de reclassering, zodat ook aandacht kan worden besteed aan de begeleiding en

mogelijke verwijzing voor behandeling van problematisch middelengebruik. De begeleiding kan bestaan uit (elementen van) de training «Stap voor Stap», een laagdrempelige training, bedoeld om de motivatie voor gedragsverandering te versterken en het inzicht in het eigen gedrag te vergroten. Nagenoeg alle toezichthouders van de verslavingsreclassering zijn opgeleid in motiverende gespreksvoering en «Stap voor Stap». Daarnaast zouden elementen van de gedragsinterventie «Alcohol & Geweld» gericht op de wisselwerking tussen agressie en alcohol kunnen worden toegepast. Er wordt gekeken of er in de toekomst een aangepaste variant ontwikkeld kan worden gericht op alcoholgebruik en terugvalpreventiepreventie. Het is van belang dat wanneer de drager van de Alcoholmeter de behoefte om alcohol te drinken ervaart, er een vangnet (hulplijn) beschikbaar is. Verder worden de verschijnselen van direct geen alcohol meer drinken (eerst slechter slapen) besproken en de positieve kanten (gezonder leven, geld besparen, etc.) benadrukt.

5. Grondrechten

De verplichting om de Alcoholmeter te dragen vormt een beperking op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Deze artikelen laten beperkingen van deze rechten toe, mits die bij of krachtens de wet zijn voorzien, daarmee een legitiem doel wordt nagestreefd en de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Zoals hiervoor aan de orde is gekomen draagt de Alcoholmeter bij aan het terugdringen van problematisch alcoholgebruik en daarmee verband houdend delictgedrag. Dit sluit aan bij meerdere legitiem doelen in de zin van artikel 8, tweede lid, EVRM, in het bijzonder het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de gezondheid. Met de toevoeging van de Alcoholmeter aan de wettelijke bepalingen over het opleggen van een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde, wordt voorzien in een wettelijke grondslag om dit controlemiddel toe te passen in gevallen waarin de rechter (in het geval van de v.i.: het openbaar ministerie (OM)) het alcoholverbod als bijzondere voorwaarde heeft opgelegd. Voorafgaand aan de inzet van de Alcoholmeter heeft dus een afweging plaatsgevonden of een alcoholverbod en het daarbij behorende toezicht noodzakelijk en proportioneel zijn. De grondslag voor de toepassing van de Alcoholmeter is daarmee de rechterlijke uitspraak (in het geval van de v.i.: de beslissing van het OM) waarin het alcoholverbod wordt opgelegd. Ten opzichte van de urinecontrole en met name het bloedonderzoek is de inbreuk die met de inzet van de Alcoholmeter wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit minder ingrijpend. Hoewel de Alcoholmeter het mogelijk maakt om 24 uur per dag, 7 dagen per week toezicht te houden op de alcoholinname, is de inbreuk die daardoor wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer in zoverre beperkt dat uitsluitend de alcoholconsumptie kan worden gevolgd. De Alcoholmeter houdt niet bij bijvoorbeeld op welke locatie de betrokkene zich bevindt, wat hij doet, met wie hij contact heeft of wat hij verder consumeert. Een voordeel ten opzichte van het bloed- en urineonderzoek is bovendien dat de betrokkene zich voor de controle niet steeds hoeft te melden, waardoor hij minder gehinderd wordt in zijn dagelijkse activiteiten.

6. Financiële en uitvoeringsaspecten

De kosten voor de Alcoholmeter bedragen € 4.852,90 per cliënt per jaar. Dit bedrag is inclusief de kosten voor de huur van de apparatuur, de aansluiting en de monitoring. Met urinecontroles is een jaarlijks bedrag van € 4.420,- per cliënt gemoeid. Gemiddeld is de Alcoholmeter op jaarbasis per cliënt daarmee € 432,90 duurder dan de huidige urinecontroles. Van medio 2018 tot medio 2019 is 1.332 maal een alcoholverbod door de reclassering geadviseerd. Niet alle geadviseerde alcoholverboden worden daadwerkelijk opgelegd. Omgekeerd komt het ook voor dat wél een alcoholverbod wordt opgelegd, terwijl dit niet in het advies van de reclassering opgenomen was. Relevant is voorts, zoals eerder in deze memorie al aan de orde kwam, dat de Alcoholmeter niet in alle gevallen waarin een alcoholverbod is opgelegd als controlemiddel kan worden ingezet. Uitgaande van het aantal van 1.332 geadviseerde alcoholverboden is de inzet van de Alcoholmeter op jaarbasis € 576.622,80 duurder dan de controle op naleving van het alcoholverbod via urinecontroles. Deze extra, structurele kosten worden na de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel gefinancierd uit artikel 34 van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Hiervoor zijn middelen begroot door de directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen. Deze directie financiert tevens de voorbereiding van de landelijke uitrol.

Na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zijn organisatorische consequenties gemoeid met de landelijke invoering. Deze consequenties raken vooral de (verslavings)reclassering. Haar werkzaamheden zijn te verdelen in vier categorieën: (1) Apparatuur en logistiek, (2) Monitoring en afhandeling, (3) Opleiding en instructie van de medewerkers, (4) Communicatie en voorlichting. Bij

de eerste categorie gaat het om huur van voldoende enkelbanden, het aansluiten en afsluiten van de Alcoholmeter, het onderhoud, voorraadbeheer en de distributie over het land. De tweede categorie werkzaamheden, monitoring en afhandeling, betreft het dagelijks inloggen in de software om de meldingen te bekijken, en opvolging te geven aan de meldingen richting cliënt en/of de opdrachtgever. Voor de eerste en tweede categorie werkzaamheden wordt thans bezien of deze (deels) belegd kunnen worden bij Dienst Vervoer en Ondersteuning, die deze taken ook uitvoert voor de reguliere elektronische enkelbanden (elektronische monitoring). Ten derde zullen de medewerkers die toezien op de naleving van het alcoholverbod via de Alcoholmeter opgeleid en geïnstrueerd moeten worden. Ook zullen ze een training krijgen om de juiste begeleiding en ondersteuning te bieden aan de cliënt. En ten slotte is tijdige communicatie en voorlichting richting de betrokken organisaties van belang (OM, rechterlijke macht en advocaten), zodat zij op de hoogte zijn van deze nieuwe modaliteit en waarvoor deze kan worden ingezet.

ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I en II

Met de voorgestelde wijzigingen wordt voorzien in een wettelijke grondslag voor het gebruik van de Alcoholmeter als controlemiddel in gevallen waarin een alcoholverbod als (bijzondere) voorwaarde is opgelegd. Er is gekozen voor het woord «technisch hulpmiddel» om de mogelijkheid open te laten dat in de toekomst eventueel andere technische middelen worden ingezet om de controle op het alcoholverbod te kunnen handhaven. De techniek ontwikkelt zich immers, en voorkomen moet worden dat bij het eventueel beschikbaar komen vaneen ander apparaat, de wet opnieuw gewijzigd moet worden. Met het woord «toezicht» wordt tot uitdrukking gebracht dat het kan gaan om een continue monitoring. De voorgestelde wijziging laat ook de mogelijkheid open dat op enig moment voor de handhaving van een drugsverbod een technisch hulpmiddel wordt ingezet (in plaats van bloed- of urineonderzoek). Op dit moment zijn er nog geen ontwikkelingen in die richting.

Artikel III

Artikel III bevat de inwerkingtredingsbepaling. De datum van inwerkingtreding zal te zijner tijd bij koninklijk besluit worden bepaald.

De Minister van Justitie en Veiligheid,