

**36 585 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)**

Nr. 6 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 2 juli 2025

I. Algemeen deel

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over het voorliggende wetsvoorstel. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen, die ik in het navolgende graag beantwoord. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen gezamenlijk beantwoord.

De leden van de PVV-fractie geven aan te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen, die ik graag beantwoord. Deze leden vragen allereerst of kan worden aangegeven hoeveel alcoholverboden er de afgelopen vijf jaar zijn geadviseerd. In de adviezen van de reclassering wordt een onderscheid gemaakt tussen uitsluitend een alcoholverbod en een alcoholverbod in combinatie met een drugsverbod. In onderstaande tabel zijn de aantallen adviezen van de reclassering weergegeven voor een alcoholverbod en voor de combinatie van een alcohol- en drugsverbod in de periode vanaf 2019 tot en met 2023. Omdat in de cijfers over de naderhand opgelegde verboden geen onderscheid wordt gemaakt naar het type middelengebruik, is voor een goed zicht op de aantallen in onderstaande tabel ook het aantal geadviseerde drugsverboden weergegeven.

	2019	2020	2021	2022	2023
Alleen alcoholverbod	434	400	313	346	357
Alleen drugsverbod	486	500	480	422	364
Alcohol- en drugsverbod	1134	1129	1166	1015	1068
Totaal	2054	2029	1959	1783	1789

Aanvullend hebben de leden van de PVV-fractie gevraagd hoeveel van de geadviseerde alcoholverboden daadwerkelijk zijn opgelegd. Inderdaad worden niet alle geadviseerde alcoholverboden opgelegd, maar anderzijds worden er ook alcoholverboden opgelegd die niet in het advies

van de reclassering opgenomen zijn. De reclassering houdt niet bij hoeveel van haar adviezen uitmonden in een daadwerkelijk verbod. Wel is bij het openbaar ministerie (hierna: OM) bekend hoeveel alcohol- en/of drugsverboden er in totaal opgelegd zijn, ongeacht of ze wel of niet geadviseerd zijn door de reclassering. Gemiddeld gaat het per jaar om zo'n 1.300 alcohol- en/of drugsverboden. In onderstaande tabel is het aantal opgelegde alcoholverboden, drugsverboden en combinaties van een alcohol- en drugsverbod weergegeven voor de periode vanaf 2019 tot en met 2023.

	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal	1015	1377	1562	1376	1477

Het verheugt mij dat de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met deze leden ben ik van mening dat het gebruik van alcohol door plegers die onder invloed van alcohol verkeersdelicten of andere delicten hebben begaan moet worden teruggedrongen en dat een Alcoholmeter als controlemiddel op de naleving van een alcoholverbod daarbij van toegevoegde waarde kan zijn. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar de omvang van de recidive van (alcoholgerelateerd) geweld. Omdat in de politiecijfers niet standaard wordt bijgehouden hoeveel geweldsdelicten onder invloed van alcohol zijn gepleegd, kan niet worden achterhaald hoeveel plegers van alcoholgerelateerd geweld recidiveren. Wel zijn op basis van WODC-onderzoek algemene recidivecijfers van geweldplegers bekend. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen algemene recidive (het opnieuw plegen van een delict, ongeacht de aard), speciale recidive (het opnieuw plegen van een vergelijkbaar delict) en specifieke recidive (het opnieuw plegen van hetzelfde type delict). Bij plegers van huiselijk geweld heeft 73% ten tijde van de veroordeling in 2017 minimaal één eerdere strafzaak op zijn naam staan, 48% minimaal één eerdere strafzaak voor geweld en 22% minimaal één strafzaak voor eerder gepleegd huiselijk geweld. Van die in 2017 veroordeelde plegers heeft 29% vervolgens binnen twee jaar een nieuwe strafzaak vanwege enig delict (algemene recidive), 14% een nieuwe strafzaak vanwege een geweldsdelict (speciale recidive) en 8% een nieuwe strafzaak vanwege huiselijk geweld (specifieke recidive).¹ Voor geweldpleging in het algemeen is het WODC gevraagd om op basis van de recidivemonitor de meest recente, tweejarige recidivecijfers in kaart te brengen van meerderjarige geweldplegers die in 2019 veroordeeld zijn. De algemene recidive onder deze geweldplegers bedraagt na twee jaar 24,7%. Bij de

¹ T.W. Piersma en K.A. Beijersbergen, *Achtergronden en recidive onder daders van huiselijk geweld veroordeeld in 2008-2017*, WODC, Cahier 2021-8, p. 20 en 25.

speciale recidive gaat het in 11,8% van deze in 2019 veroordeelde geweldplegers om recidive binnen twee jaar vanwege het plegen van een nieuw geweldsdelict en 16,2% vanwege vernieling, lichte agressie of openbare orde. Specifieke recidive wordt door de recidivemonitor niet berekend, omdat het bij geweld om een grote variëteit aan verschillende wetsartikelen gaat.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen verder in welke mate een Alcoholmeter herhaling van het plegen van een geweldsdelict beter kan voorkomen dan bloed- of urinecontrole. Om recidive van geweld te voorkomen, acht ik het van belang om alcoholmisbruik tegen te gaan. Alcoholgebruik vormt immers een belangrijke risicofactor voor geweldpleging. Vanuit dit perspectief krijgen geweldplegers in het strafrecht een alcoholverbod opgelegd. Toezicht op de naleving van dit verbod zorgt ervoor dat de veroordeelde zich daadwerkelijk aan het alcoholverbod houdt. De Alcoholmeter is in dat opzicht naar verwachting effectiever, vanwege de continue monitoring van het alcoholgebruik. Bij bloed- en urinecontroles varieert de frequentie waarmee ze worden afgenomen. Veelal gebeurt dit één tot twee keer per week of één keer per twee weken. Deze controles vormen daarmee een momentopname, waarop de cliënt kan anticiperen door ervoor te zorgen dat hij of zij tijdens de controle nuchter is. Dit gaat ten koste van het beoogde effect van het alcoholverbod, namelijk het stimuleren van duurzame gedragsverandering om in de toekomst recidive van geweld te voorkomen.

Over de mate waarin maatregelen effectief zijn tegen recidive van alcoholgerelateerd geweld, verschillen de wetenschappelijke studies. In het proefschrift van F.L. Kraanen (2014), worden meta-analyses aangehaald volgens welke de behandeling van alcoholmisbruik (ook in combinatie met andere factoren) bij geweldplegers leidt tot een afname van de recidive met 12% tot 19%.² De mate waarin de Alcoholmeter beter is in het terugdringen van recidive dan bloed- en urinecontroles, is nog onvoldoende wetenschappelijk vastgesteld. Een indicatie biedt de evaluatie van de pilots met de Alcoholmeter, volgens welke de Alcoholmeter een positief effect heeft op het delictgedrag. De onderzoekers stellen op basis van de politie cijfers vast dat 10% van de cliënten met een Alcoholmeter een delict pleegde tijdens het dragen van de Alcoholmeter tegenover 51% van de personen in de controlegroep die alleen urinecontroles ondergingen. Drie maanden na het afkoppelen van de Alcoholmeter waren er nog steeds positieve effecten op het

² F.L. Kraanen, *When things are getting out of hand. Prevalence, assessment and treatment of substance use disorder(s) and violent behavior*, Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen, 2014, p. 14.

delictgedrag. Bij de dragers van de Alcoholmeter bedroeg de recidive 17% tegenover 52% bij de controlegroep.³

Het doet mij deugd dat de leden van de VVD-fractie na kennisneming van het wetsvoorstel de mogelijkheid ondersteunen om de Alcoholmeter in te zetten als middel om te controleren of een verdachte of veroordeelde zich aan een opgelegd alcoholverbod houdt. In het navolgende ga ik met genoegen in op de enkele vragen en opmerkingen van deze leden.

De leden van de NSC-fractie merken op met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende stukken. Het verheugt mij dat deze leden de meerwaarde onderstrepen van de Alcoholmeter als middel om te controleren of een verdachte of veroordeelde zich aan een opgelegd alcoholverbod houdt. De enkele vragen die zij nog hebben voorzie ik in het navolgende graag van een antwoord.

De leden van de D66-fractie geven aan de regering te danken voor het wetsvoorstel. Deze leden hebben enkele vragen over het wetsvoorstel, onder andere naar aanleiding van de in de consultatie door veldpartijen gemaakte opmerkingen over de onderbouwing van de noodzaak en over de verwachte effectiviteit. Op deze plaats veroorloof ik mij alvast op te merken dat het belang van een goede onderbouwing van de noodzakelijkheid en effectiviteit uiteraard wordt onderkend. Naar aanleiding van de consultatieadviezen is de memorie van toelichting op dit punt uitgebreid. In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik graag in op de vragen die deze leden hebben gesteld, waarmee ik hoop een aantal aspecten nader te verduidelijken.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover geen vragen.

Ik ben verheugd dat de leden van de CDA-fractie aangeven met interesse te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met deze leden ben ik van mening dat de inzet van de Alcoholmeter voordelen kent, met name wat betreft de effectiviteit van de metingen, de preventieve en psychologische werking van de Alcoholmeter en de tijdwinst wat betreft het niet meer hoeven ondergaan van urine- en bloedcontroles bij de reclassering. Het doet mij deugd dat deze leden van mening zijn dat de Alcoholmeter ook van toegevoegde waarde kan zijn bij het terugdringen

³ Onderzoeksbureau Breuer & Intraval, *Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018*, p. 19, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 27 565, nr. 175.

van het rijden onder invloed. Deze leden hebben nog een aantal vragen, die ik graag beantwoord.

De leden van de SP-fractie geven aan het wetsvoorstel te hebben gelezen. Zij hebben daarover nog een aantal vragen, waarop ik in deze nota naar aanleiding van het verslag zal ingaan. Ten eerste licht ik aan de leden van de SP-fractie graag nader toe wat de sancties zijn bij het niet accepteren van de Alcoholmeter. Indien door de rechter wordt besloten tot een alcoholverbod, wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld dat naast de daaraan al verbonden verplichting om medewerking te verlenen aan bloed- of urineonderzoek, ook de verplichting kan worden opgelegd dat medewerking wordt verleend aan het toezicht door middel van de Alcoholmeter. Met dit wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt dat niet vereist is dat de verdachte of veroordeelde instemt met het dragen van de Alcoholmeter. Wel wordt de verdachte in de regel bevraagd op de bereidheid om bepaalde bijzondere voorwaarden, zoals een alcoholverbod, na te leven. Ook kan de betrokkene eventuele bezwaren naar voren brengen die kunnen worden meegenomen bij het reclasseringsadvies en bij de beslissing om de Alcoholmeter in te zetten. Hieraan is nader aandacht besteed in paragraaf 3 van de memorie van toelichting. Net zoals de huidige wettekst niet in de bevoegdheid voorziet om de verdachte of veroordeelde te dwingen om bloed of urine af te staan, voorziet dit wetsvoorstel niet in een bevoegdheid om de verdachte of veroordeelde te dwingen om de Alcoholmeter te dragen. Het verplichtende karakter zit – net als bij de bloed- of urinecontrole – erin dat als eenmaal is besloten tot de inzet van de Alcoholmeter, een weigering om mee te werken niet zonder gevolgen blijft. Er is dan namelijk sprake van een schending van de bijzondere voorwaarde. Op deze plaats veroorloof ik mij om erop te wijzen dat hierna in paragraaf 2, in reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie, nader op de gevolgen van een dergelijke schending zal worden ingegaan.

Het verheugt mij dat de leden van de SGP-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met deze leden wordt de noodzaak onderstreept om te controleren of een verdachte of veroordeelde zich aan een opgelegd alcoholverbod houdt. De enkele vragen die deze leden hebben voorzie ik graag van een reactie.

Tot slot geven de leden van de ChristenUnie-fractie aan kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Ook deze leden dank ik voor hun inbreng. In het navolgende zal ik de vragen die deze leden hebben ingebracht beantwoorden.

1. Inleiding

2. De Alcoholmeter

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre een verplichte Alcoholmeter in de enkelband effect heeft op de bereidheid om een enkelband te dragen. Deze vraagstelling doet vermoeden dat er een misverstand is gerezen over de constructie van de Alcoholmeter, dat ik graag wegneem. Weliswaar heeft de Alcoholmeter de vorm van een enkelband, maar deze is niet op enigerlei wijze ingebouwd in de enkelband die wordt gebruikt voor locatiemonitoring via GPS of RFID. De enkelband voor elektronisch toezicht is van een geheel andere aard en verschijningsvorm dan de enkelband die wordt gebruikt om het alcoholgebruik te meten. De bereidheid een enkelband voor elektronisch toezicht te dragen zal dan ook niet kunnen worden beïnvloed door de meting van het alcoholgebruik, omdat die laatstgenoemde metingen niet in de enkelband voor elektronisch toezicht ingebouwd zijn. Mogelijk dient de vraag zo gelezen te worden dat de bereidheid om een enkelband voor elektronisch toezicht te dragen kan worden beïnvloed door de verplichting daarnaast een enkelband te dragen voor het toezicht op de naleving van een alcoholverbod. Het is immers denkbaar dat zowel een alcoholverbod als elektronisch toezicht opgelegd worden. Deze situatie heeft zich tot nu toe enkele keren voorgedaan, maar heeft niet tot bezwaren geleid. Daarbij dient bedacht te worden dat de Alcoholmeter op dit moment alleen op vrijwillige basis wordt gedragen. Daarom is het nu niet bekend of een verplichte Alcoholmeter kan leiden tot een geringere bereidheid om daarnaast een enkelband voor elektronisch toezicht te dragen.

De tweede vraag van deze leden is of de Alcoholmeter in deze vorm wordt gebruikt in andere Europese landen. Dat is inderdaad het geval. De Alcoholmeter wordt ook ingezet in Groot-Brittannië. Volgens opgave van de fabrikant Scram X zijn daarnaast België, Schotland, Letland en Polen geïnteresseerd om de Alcoholmeter in te voeren.

De daaropvolgende vraag van de leden van de PVV-fractie hoeveel dragers van een enkelband met een alcoholverbod in 2023 en 2024 een delict hebben gepleegd, is op basis van de beschikbare cijfers niet te beantwoorden. De Alcoholmeter wordt op dit moment alleen op vrijwillige basis ingezet. De gegevens van de dragers worden bijgehouden door de reclassering, maar zijn niet gekoppeld aan politiedata. De reclassering krijgt alleen zicht op de verdenking van of veroordeling voor een nieuw strafbaar feit gepleegd door een van haar

cliënten als ze een opdracht voor een nieuw advies of toezicht heeft ontvangen. Zoals hiervoor in het algemene deel van deze nota is opgemerkt richting de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie, biedt de evaluatie van de pilots met de Alcoholmeter wel een indicatie voor het delictgedrag van de dragers. Volgens de politiecijfers pleegde 10% van de cliënten met een Alcoholmeter een delict tijdens het dragen van de enkelband in de pilotperiode tegenover 51% van de personen in de controlegroep die alleen urinecontroles ondergingen. Drie maanden na het afkoppelen van de Alcoholmeter waren er nog steeds positieve effecten op het delictgedrag. Bij de dragers van de Alcoholmeter bedroeg de recidive 17% tegenover 52% bij de controlegroep.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie of er een sanctie kan worden verbonden aan het (proberen te) verwijderen van de Alcoholmeter, schets ik graag de verschillende gevolgen die dit kan hebben. De drager van de Alcoholmeter ondertekent op het moment van aansluiting van de enkelband een gebruikersovereenkomst, waarin staat dat bij vernieling of verlies van de apparatuur de kosten worden verhaald op de drager. De kosten van een nieuwe set, bestaande uit een enkelband en het basisstation, variëren naar gelang het aantal Alcoholmeters dat in totaal wordt aangeschaft en bedragen momenteel tussen de € 1.452 en € 1.670 inclusief btw.⁴ Daarnaast kan bij (een poging tot) het verwijderen van de Alcoholmeter sprake zijn van vernieling, waarvan aangifte kan worden gedaan. In dat geval is sprake van een nieuw strafbaar feit (artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht). Bij sabotage van de Alcoholmeter kan de reclassering bovendien een berisping of officiële waarschuwing geven. Ook kunnen gevolgen worden verbonden aan het (proberen te) verwijderen van de Alcoholmeter, zonder dat sprake is van schade aan de Alcoholmeter. De Alcoholmeter kan aan de hand van twee sensoren (die huidtemperatuur en contact met de huid (reflectie) detecteren) meten of sprake is van (tijdelijke) obstructie of verwijdering van de Alcoholmeter. Indien hiervan sprake is, krijgt de reclassering een melding. De reclassering doet melding bij het OM als er sprake is van een schending van de bijzondere voorwaarde die is gesteld. Dit kan er vervolgens bij een voorwaardelijk opgelegde sanctie toe leiden dat het OM overgaat tot het indienen bij de rechter van een vordering tot tenuitvoerlegging. In geval van toezicht op bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke invrijheidsstelling kan het OM zelf oordelen over de eventuele herroeping van de voorwaardelijke invrijheidsstelling.

De aan het woord zijnde leden vragen verder hoe de tijdlijn eruitziet vanaf het moment dat er een melding komt dat de drager van de

⁴ Prijsopgave augustus 2024.

Alcoholmeter alcohol genuttigd heeft tot aan de interventie. Deze tijdlijn kan als volgt worden geschetst. De reclassering ontvangt 12 tot 24 uur na de laatste alcoholinname een melding van de overtreding in een *webportal*. Ze kan inloggen in dit portal en kan op werkdagen ook een update met alle meldingen per e-mail ontvangen. Naar aanleiding van de melding neemt de reclassering contact op met de cliënt. Het streven is om dit binnen 24 uur na de melding te doen. Afhankelijk van de situatie kan eerst een berisping of een officiële waarschuwing volgen en daarna een advies aan het OM over tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie. Dit proces is niet wezenlijk anders dan wanneer een overtreding van het alcoholverbod zou worden geconstateerd met een urinecontrole. Het verschil is dat de kans dat een overtreding wordt geconstateerd met de Alcoholmeter groter is dan bij een urinecontrole, omdat de Alcoholmeter 24/7 het alcoholgebruik monitort. Ook kan er sneller worden gereageerd, omdat er niet op uitslagen uit een laboratorium hoeft te worden gewacht.

Wanneer blijkt dat de drager van de Alcoholmeter zich niet heeft gehouden aan het alcoholverbod, zo beantwoord ik de vervolgvraag van de leden van de CDA-fractie naar de gevolgen daarvan, doet de reclassering hiervan melding. Er is dan namelijk sprake van een schending van de bijzondere voorwaarde. Dit kan vervolgens ertoe leiden dat het OM overgaat tot het indienen van een vordering bij de rechter tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde sanctie. In geval van de voorwaardelijke invrijheidsstelling zal het OM zelf oordelen over de eventuele herroeping. De rechter of officier van justitie kan besluiten of wordt volstaan met een waarschuwing, de bijzondere voorwaarden worden gewijzigd of dat bijvoorbeeld het voorwaardelijke strafdeel ten uitvoer zal worden gelegd of dat de voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt herroepen. Dit betekent dat iemand bijvoorbeeld alsnog (of weer) naar de gevangenis moet.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik graag op dat een ernstige drugsverslaving een contra-indicatie is voor de inzet van de Alcoholmeter. Het klopt dat drie personen werden geëxcludeerd tijdens de pilot in 2017 vanwege hun dagelijkse verslaving aan drugs.⁵ Het incidenteel gebruik van drugs geldt niet als contra-indicatie en staat daarom de inzet van de Alcoholmeter niet in de weg. Richting deze leden wordt opgemerkt dat het gebruik van drugs geen effect heeft op de werking van de Alcoholmeter. Als er naast een alcoholverbod ook een drugsverbod is opgelegd, hoeft dit in beginsel ook geen contra-indicatie

⁵ Onderzoeksbureau Breuer & Intraval, *Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017*, pagina 24, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 27656, nr. 173.

te zijn voor het dragen van de Alcoholmeter, tenzij sprake is van een zware verslavingsproblematiek. In die laatste situatie ligt overigens een verplichte opname in een zorginstelling of een verplichte (ambulante) behandeling meer voor de hand als bijzondere voorwaarde, omdat de kans dat men zich zal houden aan een alcohol- of drugsverbod op voorhand niet als groot wordt ingeschat. De combinatie van een alcohol- en drugsverbod betekent wel dat een van de voordelen van de Alcoholmeter voor de cliënt wegvalt, omdat hij of zij nog steeds urinecontroles zal moeten ondergaan om op drugsgebruik te worden getest. De inzet van de Alcoholmeter kan dan op zichzelf nog steeds een meerwaarde hebben in de ondersteuning van de beoogde gedragsverandering, maar uit kostenoverwegingen kunnen andere keuzes worden gemaakt.

Effectiviteit

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken terecht op dat met de Alcoholmeter continu het alcoholgebruik kan worden gemeten. Die informatie wordt één of twee keer per dag doorgegeven. Zij vragen of het toezicht op de naleving van een alcoholverbod gebaat zou zijn bij een directe melding van alcoholgebruik. Zoals ook in de tijdlijn tot uitdrukking komt die in het voorafgaande is geschetst in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie, ontvangt de reclassering 12 tot 24 uur na de laatste alcoholinname een melding van de overtreding. Naar aanleiding van de melding neemt de reclassering contact op met de cliënt. Het streven is om dit binnen 24 uur na de melding te doen. Het is thans niet mogelijk om de metingen die de Alcoholmeter verricht continu door te geven en daardoor “real-time” in te grijpen wanneer iemand alcohol drinkt. Zoals deze leden terecht opmerken, wordt de informatie van de metingen van de Alcoholmeter namelijk via een basisstation uitgelezen. De enkelband zelf heeft geen verbinding met het internet of andere communicatiesystemen. Het kost daarnaast tijd om de metingen van de Alcoholmeter te analyseren. Als de Alcoholmeter alcohol constateert, kan dit namelijk ook omgevingsalcohol zijn, bijvoorbeeld dampen van desinfectiegel of lijm. Analyse op basis van strikte criteria moet uitwijzen of het gaat om geconsumeerde alcohol of omgevingsalcohol. Zonder analyse kan dit niet met zekerheid worden gezegd.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie opperen in het verlengde van hun eerdere vraag dat met een directe melding zou kunnen worden voorkomen dat iemand onder invloed een auto gaat besturen. Echter, ook bij een directe melding van alcoholgebruik zou de Alcoholmeter niet

kunnen detecteren of iemand onder invloed een voertuig bestuurt. De Alcoholmeter gaat niet vergezeld van het monitoren van de locatie waar de drager zich bevindt. Evenmin zou de Alcoholmeter op basis van een snelheidsmeting kunnen constateren dat iemand daadwerkelijk een auto bestuurt en niet als passagier meerijdt. De Alcoholmeter is een controlemiddel op de naleving van het alcoholverbod, wat ook kan bijdragen aan het tegengaan van alcohol in het verkeer, maar niet primair een instrument voor het handhaven op rijden onder invloed.

Deze leden vragen verder of het wenselijk zou zijn om, als dit technisch mogelijk wordt, in de toekomst signalen over alcoholgebruik direct door te geven. Ook indien het in de toekomst wel mogelijk zou zijn om direct signalen over alcoholgebruik door te geven, is het de vraag of dit een meerwaarde heeft. De interventies die kunnen worden gepleegd door de reclassering blijven namelijk dezelfde.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie in hoeverre wordt onderkend dat het alcoholslot een effectief middel is om te voorkomen dat iemand met alcohol op achter het stuur kruipt, merk ik graag het volgende op.

Uit onderzoek blijkt dat het alcoholslot een effectief middel kan zijn om te voorkomen dat iemand met alcohol op achter het stuur kruipt, omdat de eigen auto zonder negatieve blaastest niet kan worden gestart.⁶ Dit voorkomt derhalve direct dat iemand met alcohol op kan rijden in het eigen voertuig. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat het alcoholslot ook op de lange termijn een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van rijden onder invloed bij personen aan wie het is opgelegd. Het is echter onzeker wat het effect van het herinvoeren van een alcoholslot zou zijn op het terugdringen van het rijden onder invloed in het algemeen en het verbeteren van de verkeersveiligheid. Dat komt omdat die effectiviteit afhankelijk is van vele variabelen, zoals hoe vaak het kan en zal worden opgelegd, voor hoe lang, de toegepaste techniek, de bijkomende gedragsbeïnvloeding en of de kosten – die hoog zijn – opwegen tegen de baten. De verkenning die Deloitte in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onlangs heeft uitgevoerd en waarvan de resultaten zijn verzonden naar uw Kamer, geeft hierin ook nog onvoldoende inzicht (Kamerstukken II 2024/25, 29398, nr. 1169 en de

⁶ M. Blom, D. Blokdijk, en G. Weijters, *Recidive na maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid*, WODC, Cahier 2019-20; Ch. Goldenbeld, M. Blom & S. Houwing, *Zware alcoholovertreders in het verkeer*, SWOV & WODC: 2016; R. Raml, *Ein innovativer Zugang in der Marktforschung: die Beleuchtung des Dunkelfelds*, Fachtagung Verkehr & Mobilität, KvF, IFES, Wenen: 2017; SWOV, *Rijden onder invloed van alcohol*, SWOV-factsheet: september 2023; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Evaluatie alcoholslotprogramma - hoofdrapport*, 2014.

daarbij behorende bijlagen). Momenteel loopt er daarom een vervolg op deze verkenning, waarin antwoord op deze vragen moet worden gegeven. Gedurende de toepassing van het alcoholslotprogramma in de periode 2011-2015 bleek uit de praktijk bovendien onder meer dat het stelsel van het alcoholslot niet waterdicht is; bestuurders kunnen namelijk na het gebruik van alcohol een ander voertuig nemen of anderen laten blazen. Hierdoor kon het alcoholslot worden omzeild.

De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe met dit wetsvoorstel kan worden voorkomen dat mensen die alcohol hebben gedronken achter het stuur kruipen. Ook de leden van de SP-, CDA-, NSC- en GroenLinks-PvdA-fracties vragen hiernaar. Deze vragen beantwoord ik graag in onderlinge samenhang als volgt. Zoals ook hiervoor is aangegeven in reactie op een vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA fractie, kan de Alcoholmeter niet direct voorkomen dat iemand onder invloed een auto bestuurt, omdat met de Alcoholmeter niet gedetecteerd of voorkomen kan worden dat iemand gaat rijden. Wel is het zo dat door de constante metingen met de Alcoholmeter overtredingen van het alcoholverbod snel kunnen worden opgemerkt door de reclassering, waardoor de kans toeneemt dat de dragers zich aan het alcoholverbod houden. Hierdoor neemt de kans af dat dragers onder invloed achter het stuur kruipen. Bovendien bevordert de Alcoholmeter gedragsverandering door zelfreflectie en bewustwording; gebruikers krijgen middels begeleiding van de reclassering inzicht in hun drinkpatronen, wat hen kan aanzetten tot het maken van gezondere keuzes en het verminderen van hun alcoholconsumptie. Hiermee wordt het achterliggende probleem van het rijden onder invloed bij deze doelgroep, het problematisch drankgebruik, aangepakt. Op deze manier kan de Alcoholmeter een bijdrage leveren aan een structurele oplossing voor het tegengaan van rijden onder invloed bij deze doelgroep.

Wanneer een persoon die een alcoholverbod opgelegd heeft gekregen toch alcohol nuttigt, kan de reclassering de officier van justitie informeren. De officier van justitie kan vervolgens een vordering indienen bij de rechter om over te gaan tot tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke strafdeel, tot opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis of zelf overgaan tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Wanneer iemand ten gevolge daarvan alsnog (of wederom) naar de gevangenis moet, kan de betrokkene uiteraard ook (tijdelijk) niet meer achter het stuur kruipen.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre het alcoholslot en de Alcoholmeter samen zouden kunnen gaan. Ook de leden van de SGP-fractie vragen, in paragraaf 3, naar de combinatie van het alcoholslot en

de Alcoholmeter. Het alcoholslot en de Alcoholmeter kunnen in principe naast elkaar bestaan. Zoals in de antwoorden op de eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie over het alcoholslot is aangegeven, vindt er momenteel een vervolg plaats op de eerder uitgevoerde verkenning naar de mogelijkheden voor herinvoering van het alcoholslot. Indien er op basis van deze verkenningen uiteindelijk zou worden besloten om het alcoholslot opnieuw in te voeren, zal er per zaak bekeken moeten worden wat het meest passend is. Het ligt overigens niet voor de hand om aan dezelfde persoon voor rijden onder invloed zowel een alcoholslot als een Alcoholmeter op te leggen, omdat aan beide middelen ook een (uitgebreid) begeleidingsprogramma is gekoppeld. Indien besloten wordt tot de herinvoering van het alcoholslot zal de samenhang tussen deze maatregelen nader moeten worden bezien.

Graag licht ik de leden van de VVD-fractie toe waarom er uiteindelijk niet voor is gekozen een vorm van een alcoholslot mogelijk te maken in dit wetsvoorstel. Voorop staat dat dit wetsvoorstel een breder bereik heeft dan de aanpak van rijden onder invloed. Een alcoholverbod kan naar aanleiding van diverse strafbare feiten als bijzondere voorwaarde worden gesteld. Het kan gaan om rijden onder invloed, maar bijvoorbeeld ook om uitgaansgeweld, voetbalgeweld, huiselijk geweld en vandalisme. Dit wetsvoorstel beoogt om in alle gevallen waarin een alcoholverbod mogelijk is, effectiever toezicht op de naleving van dat alcoholverbod mogelijk te maken middels de inzet van de Alcoholmeter. Het vormt daarbij een van de strafrechtelijke maatregelen om de schadelijke effecten van (overmatig) alcoholgebruik tegen te gaan. Ik vind het van groot belang dat het wetsvoorstel zo is vormgegeven dat tegen al deze verschillende typen strafbare feiten beter kan worden opgetreden. Bij het opstellen van het wetsvoorstel leek de inzet van een alcoholslot overigens op dat moment in het bestuursrecht niet mogelijk. Bij de besluitvorming over de invoering van het alcoholslot in het strafrecht zijn met name de effectiviteit van het alcoholslot, de (uitvoerings)kosten en de technische mogelijkheden van belang geweest. Uit het onderzoek dat in 2018 is gedaan naar mogelijke invoering van het alcoholslot in het strafrecht, bleek dat de doelgroep van personen die in aanmerking kwamen voor het opleggen van een alcoholslot in het strafrecht beperkt was en dat de kosten van het alcoholslot hoog waren (de kosten per alcoholslot stijgen bij een lagere totale afname). Bovendien werd geconcludeerd dat het alcoholslot omzeild kon worden, door een ander voertuig te nemen of anderen te laten blazen. Daarnaast werd het fraudegevoelig gevonden omdat het alcoholslot onklaar kon worden gemaakt. Mede op basis van dit onderzoek is besloten in dit wetsvoorstel geen invoering van het alcoholslot in het strafrecht op te nemen. De

eerdergenoemde verkenning naar een mogelijke herinvoering in het bestuurs- dan wel strafrecht van het alcoholslot is pas later gestart.

De leden van de SP-fractie geven aan in de memorie van toelichting te hebben gelezen dat in het Nederlandse onderzoek naar het gebruik van de Alcoholmeter een kleine groep mensen is onderzocht, waarbij zij ook wijzen op het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Deze leden vragen waarom niet is gekozen voor nieuw onderzoek naar de Alcoholmeter.

Bij de start van de pilot in 2017 was beoogd honderd personen met een alcoholverbod op vrijwillige basis te laten deelnemen teneinde statistisch betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de betrouwbaarheid, het gebruiksgemak en de effectiviteit in termen van het voorkomen van alcoholmisbruik en delictpleging. Dat jaar werden in de pilotregio's Oost-Nederland en Rotterdam weliswaar 91 alcoholverboden door de reclassering geadviseerd en kregen 72 personen daadwerkelijk een alcoholverbod opgelegd, maar hebben om diverse redenen slechts 26 personen de Alcoholmeter gedragen (zie hierover de toelichting in Kamerstukken II 2018/19, 27565 en 29398, nr. 173). Vanwege deze lage instroom is besloten de pilot met een jaar te verlengen en de criteria voor deelname te verruimen door niet alleen personen met een alcoholverbod te includeren, maar ook cliënten die een verplichte alcoholcontrole (zonder volledig alcoholverbod) als bijzondere voorwaarde opgelegd hadden gekregen of die een vrijwillige alcoholcontrole ondergingen in het kader van een verplicht reclasseringstoezicht. In het pilotjaar 2018 hebben 91 personen de Alcoholmeter gedragen. Dat aantal was volgens de onderzoekers net voldoende om statistisch betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de objectieve meetgegevens van de Alcoholmeter. Uit die meetgegevens bleek het nuchterheidspercentage van alle dragers gezamenlijk, inclusief degenen die niet deelnamen aan het evaluatieonderzoek, op 92% te liggen.⁷ Dit percentage is vergelijkbaar met de cijfers in het buitenland. Daarbij dient bedacht te worden dat niet alle dragers van de Alcoholmeter in 2018 een alcoholverbod opgelegd hadden gekregen; degenen met een verplichte alcoholcontrole als bijzondere voorwaarde of vrijwillige alcoholcontrole in het kader van verplicht reclasseringstoezicht was het niet verboden alcohol te drinken. Niet alle dragers van de Alcoholmeter waren bereid aan het evaluatieonderzoek deel te nemen. In het pilotjaar 2017 verleenden 18 van de 26 dragers van de Alcoholmeter hieraan hun medewerking en in 2018 waren dat 42 van de 91 dragers. Dit betekent dat specifieke

⁷ 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.

onderzoeksvragen inderdaad op een kleine groep betrekking hebben. Toch is niet gekozen voor een verlenging van het onderzoek. Ten eerste was het niet de verwachting dat de positieve resultaten die werden geboekt tijdens de evaluaties van de pilotjaren 2017 en 2018 bij een derde onderzoekronde sterk zouden afwijken. Nog steeds zou de doelgroep immers bestaan uit cliënten die op vrijwillige basis de Alcoholmeter droegen en bereid zouden zijn deel te nemen aan het onderzoek. Daarnaast speelden de volgende overwegingen een bijkomende rol om te besluiten tot landelijke invoering van de Alcoholmeter. Ten eerste is het niet zonder gegronde reden dat het strafrecht in een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde voorziet. De huidige systematiek van controles op de naleving is niet waterdicht en doet daarmee afbreuk aan zowel het beoogde doel van het alcoholverbod als aan de geloofwaardigheid van deze strafrechtelijke sanctie. Ten tweede hebben de onderzoekers in hun evaluatie van de pilot in 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 verkrijgen van meer inzicht in het eigen drinkgedrag en bewustwording van de effecten van alcoholmisbruik op de eigen gezondheid en op de sociale omgeving. Ten derde worden de in theorie werkzame mechanismen en positieve effecten in de beide pilotjaren ruimschoots geschraagd door de resultaten van een groot aantal dragers van de Alcoholmeter in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Deze resultaten hebben ook hun weerslag gevonden in een dertigtal onafhankelijke wetenschappelijke onderzoeken uit de periode van 2003 tot en met 2017, waarover in paragraaf 2 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel uitgebreider is ingegaan. Anders dan in de beide evaluaties van de Nederlandse pilot hebben deze buitenlandse onderzoeken ook betrekking op personen die de Alcoholmeter niet op vrijwillige basis hebben gedragen. Ten slotte is het van belang de impact van alcoholmisbruik als belangrijke risicofactor voor geweldpleging te onderstrepen. Een alcoholverbod en sluitende controle op de naleving zijn belangrijke middelen om recidive en daarmee veel schade en leed te voorkomen.

Effecten op het drinkgedrag

De leden van de PVV-fractie vragen waarom van een succesvolle pilot kan worden gesproken, als er maar 25 mensen op vrijwillige basis meedoen. Zoals hierboven is toegelicht in reactie op een vraag van de leden van de SP-fractie, is het aantal dragers van de Alcoholmeter hoger dan door de leden van de PVV-fractie wordt aangegeven, namelijk 26

personen in 2017 en 91 personen in 2018. In totaal hebben vervolgens 60 dragers deelgenomen aan het evaluatieonderzoek en zijn daarnaast de objectieve meetgegevens van alle 117 dragers bekend. Inderdaad kunnen de resultaten van de pilots gekleurd zijn doordat de deelnemers hieraan op vrijwillige basis deelnamen. Bij een hoger aantal deelnemers aan het onderzoek zou dat echter niet anders zijn geweest, omdat het verplicht dragen van de Alcoholmeter thans een juridische grondslag ontbeert in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Dit laat overigens onverlet dat – anders dan de leden van de PVV-fractie lijken te veronderstellen – ook de vrijwillige dragers van de Alcoholmeter tot de probleemgroep behoren. Het is immers niet voor niets dat een meerderheid van hen een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde opgelegd heeft gekregen. Wel is het mogelijk dat de dragers van de Alcoholmeter meer gemotiveerd waren om iets aan hun alcoholproblematiek te doen dan degenen die deze hebben geweigerd en dat zij op basis van die motivatie kozen voor de continue meting met de Alcoholmeter, wat een belangrijk voordeel is ten opzichte van de nu reguliere controle met bloed- en urinecontroles.

De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel van de dertig onderzoeken, waar in de memorie van toelichting naar wordt verwezen, negatieve resultaten geven over de Alcoholmeter. Deze leden vragen om een uiteenzetting per onderzoek. Graag wijs ik deze leden op bijlage I bij deze nota naar aanleiding van het verslag, waarin een samenvatting is gegeven van de onderzoeken.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het aantal gevallen waarin na een overtreding wegens rijden onder invloed wordt overgegaan tot een alcoholverbod en een Alcoholmeter. Zij vragen in hoeveel gevallen door een Alcoholmeter wordt voorkomen dat mensen met alcohol op achter het stuur kruipen.

Graag benadruk ik dat naar verwachting het alcoholverbod in combinatie met de Alcoholmeter in het merendeel van de gevallen voor andere delicten dan rijden onder invloed wordt opgelegd. Uit cijfers van de reclassering blijkt dat zij op dit moment toezicht houden op gemiddeld veertig alcoholverboden per jaar die zijn opgelegd voor rijden onder invloed. De verwachting is dat – indien geen sprake is van contra-indicaties – in het merendeel van deze gevallen straks de Alcoholmeter als controlemiddel zal worden gebruikt. In 2023 en 2024 heeft de reclassering een pilot uitgevoerd met het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (hierna: CVOM), dat de meeste verkeerszaken afhandelt. In die pilot werd bekeken voor welke verkeersmisdrijven het een meerwaarde heeft als het CVOM een advies aanvraagt bij de

reclassering. Geconcludeerd werd dat in zaken waarbij sprake is van overtreding van artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994 (rijden onder invloed) in combinatie met artikel 9 van de Wegenverkeerswet 1994 (rijden tijdens de ontzegging van de rijbevoegdheid), het vrijwel altijd meerwaarde heeft dat de reclassering meekijkt en advies uitbrengt voor de zitting. Daarom is medio 2023 met het CVOM afgesproken dat er in deze zaken (dus artikel 8 in combinatie met artikel 9 van de Wegenverkeerswet 1994) altijd een reclasseringsadvies wordt aangevraagd. Als deze reclasseringsadviezen vaker worden aangevraagd, kan de reclassering in meer zaken beoordelen of een alcoholverbod passend is om het risico op recidive te verminderen. Dat is niet altijd het geval, bijvoorbeeld als er sprake is van ernstige verslaving. Een alcoholverbod is dan veelal niet haalbaar. Behandeling is eerst noodzakelijk. In de zaken waarin wel een alcoholverbod wordt geadviseerd, zal ook bekeken worden of een Alcoholmeter het best passende controlemiddel is.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of in de begeleiding van de cliënt door de reclassering en in de training gericht op gedragsverandering ook nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de gevolgen van middelengebruik bij deelname aan het verkeer en de consequenties voor de medeweggebruikers.

Graag licht ik toe dat de reclassering in samenwerking met onderzoeksinstituut IVO in 2021 de Verkeerscheck heeft ontwikkeld. De Verkeerscheck is een hulpmiddel voor reclasseringswerkers om het gesprek met cliënten over verkeersproblematiek te voeren. De Verkeerscheck geeft onder meer richtlijnen over wat de reclasseringswerker kan doen als de cliënt onder invloed is en (na bezoek aan de reclassering) weer wil deelnemen aan het verkeer. Dit geldt overigens niet alleen voor cliënten met een alcoholverbod, maar voor alle cliënten van de reclassering.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie over de rol van de Alcoholmeter bij het voorkomen van rijden onder invloed, is eerder in deze paragraaf ingegaan.

Draagcomfort en betrouwbaarheid

De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel capaciteit de inzet van de Alcoholmeter in alle waarschijnlijkheid van de reclassering en de politie vergt en of dit een groter capaciteitsbeslag vereist dan de huidige handhaving.

Graag verduidelijk ik richting deze leden dat het toezicht op de naleving van het alcoholverbod niet is belegd bij de politie, zodat voor deze organisatie geen sprake is van enige vorm van directe capaciteitsinzet. Bij het in kaart brengen van de capaciteitsinzet bij de reclassering zijn meerdere aspecten aan de orde.

Ten eerste gaat het om het aansluiten en afsluiten van de Alcoholmeter, het vervangen van de batterij na een draagduur van 90 dagen en eventuele onvoorziene zaken. Bij een draagduur van de Alcoholmeter van minder dan 90 dagen wordt het totale capaciteitsbeslag per cliënt geraamd op vier uur, bij een draagduur van 91 tot 180 dagen op acht uur, bij een draagduur van 181 tot 270 dagen op tien uur en bij een draagduur van 271 tot 365 dagen op twaalf uur. De gemiddelde draagduur van de Alcoholmeter ligt op 124 dagen. De fabrikant van de Alcoholmeter is bezig met de ontwikkeling van een batterij die pas na 180 dagen hoeft te worden vervangen, waardoor het capaciteitsbeslag voor de reclassering zal afnemen. Als het logistieke proces wordt overgenomen door de Dienst Vervoer & Ondersteuning (hierna: DV&O) zal dit capaciteitsbeslag bij de reclassering komen te vervallen. Graag verwijs ik deze leden naar paragraaf 5 van deze nota naar aanleiding van het verslag, waarin nader wordt ingegaan op de gedeeltelijke overdracht van taken naar de DV&O.

Ten tweede vergt de Alcoholmeter het monitoren van meldingen over alcoholgebruik door de drager. Uitgaande van een werklast van 1,3 enkelbanddragers per reclasseringswerker kost het monitoren van het gebruik 1 minuut per werkdag, als de reclasseringswerker gebruik maakt van de notificatiemeldingen over alcoholgebruik. Als hij geen gebruik maakt van de mogelijkheid van notificatiemeldingen, is met het monitoren van het alcoholgebruik 5 minuten per werkdag gemoeid, omdat de reclasseringswerker dan eerst moet inloggen in het systeem. Ten slotte vergt de afhandeling van meldingen 5 tot 15 minuten per werkdag.

Ten derde is er de tijdsbesteding van het centrale Loket Alcoholmeter. Het beantwoorden van vragen van cliënten over de monitoring en meldingen wordt geraamd op 3,5 uur per cliënt per jaar. De logistiek, het voorraadbeheer en de schoonmaak kosten 1,7 uur per cliënt per jaar en eenzelfde tijdsbeslag is gemoeid met het beheer van de registratiesystemen. Verder houdt het loket Alcoholmeter zich bezig met het beantwoorden van vragen van reclasseringswerkers en zorginstellingen, welke geraamd worden op 52 tot 104 uur per jaar, en het trainen van de reclasseringswerkers die naar verwachting 12 keer per jaar worden gegeven en een inzet van 13 uur per training vergen. Als de DV&O de aansluiting van de alcoholbanden verzorgt, zal een capaciteitsinzet van 6,5 uur per training volstaan. Het capaciteitsbeslag

bij de huidige handhaving van het alcoholverbod liggen lager. Uitgaande van één urinecontrole per week gedurende 90 dagen, bedraagt het totale beslag op de capaciteit van de reclassering 65 tot 130 minuten per cliënt.

De leden van de PVV-fractie vragen verder waarom niet is gekozen voor een directe confrontatie met de politie in plaats van het in gesprek gaan van de reclassering met de persoon die alcohol nuttigt.

Zoals hierboven is toegelicht, heeft de politie bij de toepassing van de Alcoholmeter geen directe rol. Ik acht het van belang dat de reclassering (ook) in gesprek gaat met de betrokken persoon. Enerzijds is dit van belang zodat de betrokkene een naar zijn of haar opgave vals positieve melding van alcoholinname of obstructie zou kunnen bespreken.

Anderzijds is dit bevorderlijk voor de begeleiding. De begeleiding vanuit de reclassering kan namelijk een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van alcoholmisbruik en het voorkomen van terugval na afloop van het reclasseringstoezicht. Het alcoholverbod, in combinatie met reclasseringstoezicht en de Alcoholmeter, kan bovendien in bredere zin bijdragen aan het verminderen van de alcoholafhankelijkheid en daarmee de kans tegengaan dat deze personen (opnieuw) met te veel drank op recidiveren. Het probleem wordt hiermee bij de basis aangepakt. Het uiteindelijke doel van een dergelijke bijzondere voorwaarde is immers duurzame gedragsverandering te bewerkstelligen.

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie geven aan in de memorie van toelichting te hebben gelezen dat de detectie van alcoholgebruik door de Alcoholmeter tijdens de pilot op 29% lag. Zij vragen of dit betekent dat in 71% van de gevallen dat iemand alcohol heeft gebruikt de Alcoholmeter dat niet detecteerde, en indien dit het geval is, in hoeverre is de Alcoholmeter dan een effectief en proportioneel middel is om het gebruik van alcohol tegen te gaan.

Graag verduidelijk ik de resultaten uit de pilot, waaraan de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie refereren. Tijdens de pilot in 2017 werd bij 19% van de deelnemers één of meerdere keren alcoholgebruik gedetecteerd door de Alcoholmeter. In 2018 gold dit voor 29% van de deelnemers. Bij de overige deelnemers heeft de Alcoholmeter geen alcoholgebruik gedetecteerd, wat wil zeggen dat zij – in 2018 dus 71% van de deelnemers – geen alcohol gedronken hebben en zich dus aan het alcoholverbod gehouden hebben. Op basis van de resultaten van de pilot wordt niet getwijfeld aan de betrouwbaarheid van de metingen van de Alcoholmeter. De betrouwbare meting van de Alcoholmeter vindt ook steun in diverse wetenschappelijke studies, waaraan eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is gerefereerd in reactie op vragen van de leden van de PVV-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het zelfstandig strafbaar stellen van het saboteren, hacken, onbruikbaar maken, beschadigen, doorknippen, of anderszins kapotmaken van de Alcoholmeter. Een zelfstandige strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht voor het verwijderen, beschadigen of anderszins kapot maken van de Alcoholmeter wordt niet noodzakelijk geacht. Indien bij (een poging tot) het verwijderen van de Alcoholmeter, de Alcoholmeter wordt beschadigd, doorgeknipt of anderszins kapot wordt gemaakt kan sprake zijn van vernieling. In dat geval is sprake van een nieuw strafbaar feit waarvan aangifte kan worden gedaan (artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht). Indien sprake is van tijdelijke obstructie, het verwijderen of anderszins kapot maken van de Alcoholmeter, zijn daarnaast voldoende maatregelen beschikbaar om in te grijpen. Graag verwijs ik naar de antwoorden op de vragen van de CDA-fractie hierover aan het begin van paragraaf 2 van deze nota.

In aanvulling daarop merk ik graag op dat bij (tijdelijke) obstructie of verwijdering niet altijd sprake hoeft te zijn van een schending van het alcoholverbod. De drager kan bijvoorbeeld de Alcoholmeter verwijderen, maar niet overgaan tot het nuttigen van alcohol. Wel is ook in dat geval sprake van schending van de bijzondere voorwaarde, omdat niet langer wordt meegewerkt aan het toezicht door gebruikmaking van de Alcoholmeter. Het OM kan dan bijvoorbeeld overgaan tot het indienen van een vordering bij de rechter tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf.

Wanneer de Alcoholmeter met succes wordt verwijderd, kan overigens met behulp van een op korte termijn uitgevoerde urinecontrole ook achteraf alsnog worden vastgesteld of iemand daaraan voorafgaand alcohol heeft genuttigd. Van belang is ook dat de Alcoholmeter voorziet in een back-up van 90 dagen, waardoor de data – ook indien wordt gerommeld met het basisstation van de Alcoholmeter – later kan worden uitgelezen zodat achteraf vastgesteld kan worden of iemand gedurende die tijd alcohol heeft gedronken. Dit onderscheidt de Alcoholmeter bijvoorbeeld van de elektronische (GPS- of RFID-) enkelband die wordt gebruikt om te controleren of iemand zich aan een locatiegebod of -verbod houdt. Indien een dergelijke enkelband wordt verwijderd, zijn geen alternatieven voorhanden om achteraf alsnog te kunnen nagaan of het locatiegebod of -verbod is geschonden in de periode waarin de enkelband is doorgeknipt.

De leden van de SP-fractie uiten enige zorgen over de betrouwbaarheid en het draagcomfort van de Alcoholmeter. Deze leden refereren daarbij aan het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), waarin wordt

aangegeven dat *false negatives* niet kunnen worden uitgesloten. De leden van de SP-fractie vragen of een hercontrole mogelijk is en op welke manier er rekening mee kan worden gehouden dat sprake kan zijn van een *false negative*.

Ik begrijp de vragen van deze leden zo, dat zij betrekking hebben op een *false positive*. Een *false negative* houdt namelijk in dat de Alcoholmeter geen alcohol detecteert terwijl de drager wel alcohol heeft geconsumeerd. Een *false negative* kan zich voordoen als het alcoholgebruik onder de 0,02 BAC (bloedalcoholgehalte door één glas alcohol) ligt. Het is niet mogelijk om een honderd procent garantie te geven dat nooit een vals negatieve uitslag zou kunnen optreden. Dit wordt ook bevestigd in de onderzoeken naar de betrouwbaarheid van de metingen, waarvan samenvattingen in de bijlage bij deze nota opgenomen zijn. Mocht in de contacten met de reclassering het vermoeden ontstaan dat de drager weldegelijk alcohol consumeert, dan kan de reclassering bijvoorbeeld overgaan tot een urinecontrole. Een *false positive* houdt in dat de Alcoholmeter wel alcohol constateert terwijl de drager geen alcohol heeft geconsumeerd. In de bestudeerde wetenschappelijke literatuur – waaraan ook in de memorie van toelichting wordt gerefereerd en waarvan een samenvatting is bijgevoegd als bijlage bij deze nota – wordt nauwelijks tot geen melding gemaakt van het optreden van *false positives*. De fabrikant van de Alcoholmeter komt op basis van eigen onderzoek uit op een vals positieve ratio van 0,14% per 24 uur.⁸ Wanneer de drager beweert geen alcohol te hebben gedronken, terwijl de Alcoholmeter wel alcohol heeft geconstateerd, kan de drager in het gesprek met de reclassering aankaarten dat sprake is van een naar zijn of haar opgave vals positieve melding van alcoholinname (of obstructie). In de methodiek Alcoholmeter die de reclassering hanteert is hiervoor aandacht. Eventueel kan de leverancier van de Alcoholmeter nader duiden hoe de betreffende analyse tot stand is gekomen die heeft geleid tot een positieve meting. Daarbij kan bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan het verschil tussen de metingen van geconsumeerde alcohol en omgevingsalcohol (zoals bijvoorbeeld deodorant of handgel).

Daarnaast kan, afhankelijk van wanneer de melding binnenkomt, (ook) worden overgegaan tot een hercontrole middels urineonderzoek binnen 24 uur om een mogelijk vals positieve meting te controleren. In de praktijk zal moeten blijken hoe haalbaar dit is, omdat er in de weekenden geen urinecontroles worden uitgevoerd. Alcohol blijft een beperkte tijd zichtbaar in de urine. Bij een onderzoek in een laboratorium wordt meestal niet naar de alcohol zelf gekeken, maar naar een andere stof:

⁸ Te raadplegen op <https://www.scramsystems.com/scram-blog/false-positive-rates-scrum-cam/>

ethylglucuronide (hierna: EtG). De lever verandert alcohol in deze stof en deze stof is langer te vinden in urine. Afhankelijk van de hoeveelheid alcohol die is gedronken, kan EtG tot vijf dagen na inname worden aangetoond. De individuele verschillen kunnen echter groot zijn.⁹ Indien naar het oordeel van de reclassering geen sprake is van een vals positieve meting, kan de reclassering melden dat het alcoholverbod is geschonden. Het OM beslist – zoals eerder in deze nota uiteengezet – over de vervolgstappen en kan bijvoorbeeld overgaan tot het indienen van een vordering tenuitvoerlegging bij de rechter. Tijdens de zitting waar over die vordering wordt beslist, kan degene die met reclasseringstoezicht is belast aanwezig zijn en worden gehoord. Uiteraard kan ook de veroordeelde worden gehoord en zich door een raadsman doen bijstaan (artikel 6:6:64 van het Wetboek van Strafvordering). Aan de rechtsbescherming van de verdachte of veroordeelde is aandacht besteed in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting.

In het verlengde hiervan vragen de aan het woord zijnde leden naar het verbeteren van het draagcomfort van de Alcoholmeter en naar de betrouwbaarheid van de verbeterde variant. Graag verduidelijk ik dat de Alcoholmeter bestaat uit het meetapparaat en een band waarmee dit apparaat om de enkel wordt bevestigd. Alleen de band is aangepast ten behoeve van het verbeteren van het draagcomfort. Het meetapparaat is hetzelfde gebleven. Er is daarmee geen verschil in betrouwbaarheid. Momenteel werkt de leverancier van de Alcoholmeter aan een nieuwe generatie Alcoholmeters. Het nieuwe meetapparaat – waarvan nu enkel een prototype beschikbaar is – is een stuk kleiner. Daarnaast is de band waarmee het apparaatje om de enkel wordt bevestigd meer comfortabel doordat er geen gesp meer op zit. Deze nieuwe generatie Alcoholmeters wordt naar verwachting in de praktijk getest vanaf het derde kwartaal van 2025. De reclassering in Nederland zal meewerken aan deze test.

De leden van de SGP-fractie refereren aan de algemeen positieve resultaten van de pilot. Deze leden vragen naar de mogelijkheden tot fraude met de Alcoholmeter en in hoeverre deze mogelijkheden zijn onderzocht. In de beschikbare literatuur zijn geen andere mogelijkheden tot fraude gevonden dan via (pogingen tot) obstructie van de Alcoholmeter zelf. De Alcoholmeter meet via sensoren of de metingen via de huid worden verhinderd, zodat dergelijke pogingen tot obstructie niet onopgemerkt blijven. Graag verwijs ik deze leden ook op het hierboven gegeven antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie, waarin

⁹ Te raadplegen op <https://www.alcoholinfo.nl/feiten/hoe-lang-blijft-alcohol-zichtbaar-in-je-urine>

staat beschreven dat de Alcoholmeter voorziet in een back-up van 90 dagen, waardoor de data – ook indien wordt gerommeld met het basisstation van de Alcoholmeter – later kunnen worden uitgelezen.

3. De Alcoholmeter bij het toezicht op een alcoholverbod

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie verwijs ik voor het antwoord op hun vraag over de verhouding van de Alcoholmeter tot het alcoholslot en de inzet daarvan bij het voorkomen van rijden onder invloed graag naar paragraaf 2 van deze nota, waar mede naar aanleiding van de vragen van deze leden daarop is ingegaan.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wijzen er verder terecht op dat de Alcoholmeter naast het bloed- en urineonderzoek blijft bestaan als middel waarmee toezicht op de naleving van een alcoholverbod kan worden gehouden. Graag bevestig ik richting deze leden dat een rechter of officier van justitie aan iemand die naast een alcoholverbod ook een verdovende-middelenverbod heeft gekregen, de verplichting kan opleggen om mee te werken aan controle van het alcoholverbod middels het dragen van de Alcoholmeter. Daarnaast moet iemand dan alsnog meewerken aan de controle van het verdovende-middelenverbod middels bloed- of urineonderzoek, aangezien de Alcoholmeter geen verdovende middelen kan constateren. Aan de hand van de omstandigheden van het geval kan de rechter of officier van justitie beoordelen welk(e) controlemiddel(en) het meest passend is of zijn. Daarnaast kan het voorkomen dat de betrokkene zelf verzoekt tot het dragen van een Alcoholmeter, ook wanneer er aparte controles plaats moeten vinden ten behoeve van de controle van een verdovende-middelenverbod. Een verdovende-middelenverbod is geen contra-indicatie voor het dragen van de Alcoholmeter, zoals ook eerder is toegelicht in paragraaf 2 van deze nota in reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie. De Alcoholmeter kan volgens de reclassering in dat geval alsnog van meerwaarde zijn, ter ondersteuning van de gedragsverandering, maar uit kostenoverwegingen kunnen andere keuzes worden gemaakt.

Voor zover mij bekend zijn er geen sensoren vergelijkbaar met de Alcoholmeter die op transdermale wijze drugsgebruik kunnen aantonen, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-PvdA fractie die daarnaar informeren. Wel bestaan er pleisters die op transdermale wijze drugsgebruik kunnen aantonen. Voor zover bij de reclassering bekend, zijn er alleen Amerikaanse aanbieders van deze pleisters. Dat maakt gebruik in Nederland lastig, omdat de pleisters fysiek opgestuurd zouden

moeten worden naar de VS voor analyse in een laboratorium. De reclassering houdt de ontwikkelingen uiteraard in de gaten.

Graag wijs ik de leden van de NSC-fractie op paragraaf 2 van deze nota waarin, mede naar aanleiding van de vragen van deze leden daarover, wordt ingegaan op de inzet van de Alcoholmeter bij de aanpak van rijden onder invloed en dan meer specifiek ook naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het aantal gevallen waarin na een overtreding wegens rijden onder invloed naar verwachting wordt overgegaan tot een alcoholverbod en een Alcoholmeter. De leden van de NSC-fractie hebben in het verlengde daarvan gevraagd of wordt verwacht dat de Alcoholmeter ertoe zal leiden dat het rijden onder invloed zal afnemen. Hoe vaak rechters daadwerkelijk een alcoholverbod in combinatie met een Alcoholmeter zullen opleggen voor rijden onder invloed is nog lastig te zeggen. Daarmee kan nu ook nog geen uitspraak worden gedaan over de effectiviteit van deze aanpak. De problematiek van rijden onder invloed is breder dan de groep van personen met een verslaving.

De leden van de NSC-fractie vragen verder naar de mogelijkheid om bij jeugdigen en jongvolwassenen de Alcoholmeter als controlemiddel te gebruiken. Zij refereren daarbij aan het advies van de Raad voor de Rechtspraak, waarin erop wordt gewezen dat de doelgroep van jeugdigen en jongvolwassenen niet of slechts beperkt in de uitgevoerde pilots naar de Alcoholmeter zijn betrokken. Deze leden vragen of niet eerst een evaluatie moet worden afgewacht over de inzet van de Alcoholmeter in het volwassenenstrafrecht en dat er ondertussen nog aanvullende pilots met jeugdigen en jongvolwassenen kunnen worden uitgevoerd. De leden van de NSC-fractie vragen of de directe inzet van de Alcoholmeter bij jeugdigen en jongvolwassenen niet te ingrijpend is. Deze vragen beantwoord ik in onderlinge samenhang graag als volgt.

Net zoals bij elektronisch toezicht moet het dragen van een enkelband voor het meten van alcoholgebruik bij jeugdigen en jongvolwassenen naar mijn oordeel mogelijk zijn. Ook bij hen kan sprake zijn van problematisch alcoholgebruik en het plegen van (ernstige) strafbare feiten onder invloed van alcohol. Gelet op de beperkingen bij de verstrekking van alcohol op basis van de Alcoholwet (tot medio 2021 de Drank- en Horecawet geheten) aan 18-minners kan dit met name aan de orde zijn bij jongvolwassenen. De Alcoholmeter kan hen helpen problematisch alcoholgebruik te beteugelen en hun leven weer in goede banen te leiden. Het is uiteindelijk aan de rechter, die daarbij mede geadviseerd wordt door de Raad voor de Kinderbescherming of reclassering, om te bepalen of de Alcoholmeter mentaal of in de

dagelijkse praktijk te belastend is voor de jongere. Daarbij wordt opgemerkt dat het huidige wettelijke kader het reeds mogelijk maakt om aan jeugdigen en jongvolwassenen (ten aanzien van wie op grond van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht onder omstandigheden het jeugdstrafrecht kan worden toegepast) een alcoholverbod op te leggen. De voorgestelde wijziging van artikel 77z van het Wetboek van Strafrecht maakt het enkel mogelijk ter controle daarvan (ook) gebruik te maken van de Alcoholmeter. Een voorbeeld waarin dit passend zou kunnen zijn is het volgende. Een 20-jarige is betrokken geweest bij uitgaansgeweld terwijl hij of zij onder invloed van alcohol was. Naar aanleiding van de omstandigheden van het geval zou de rechter kunnen besluiten om op grond van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht het jeugdstrafrecht toe te passen. Indien de rechter een (deels) voorwaardelijke straf zou willen opleggen waaraan de bijzondere voorwaarde van een alcoholverbod wordt gekoppeld, gebeurt dit in dat geval op grond van artikel 77z van het Wetboek van Strafrecht. Het kan aangewezen zijn dat de veroordeelde ten behoeve van dat alcoholverbod meewerkt aan de controle middels de Alcoholmeter. Ik vind het niet wenselijk om bij voorbaat deze mogelijkheid uit te sluiten. Daarom wordt voorgesteld om de mogelijkheid van de inzet van de Alcoholmeter ook toe te voegen aan artikel 77z van het Wetboek van Strafrecht. De rechter zal uiteraard aan de hand van alle omstandigheden van het geval de afweging maken of de inzet van de Alcoholmeter in een dergelijk geval passend en proportioneel is.

De leden van de CDA-fractie vragen om de passage in de memorie van toelichting nader toe te lichten waarin wordt beschreven dat een alcoholverbod in combinatie met de Alcoholmeter als een alternatief voor het alcoholslot kan worden beschouwd. Graag wijs ik op paragraaf 2 van deze nota, waar in antwoord op vergelijkbare vragen van de VVD-, SP-, NSC-, en GroenLinks-PvdA-fracties is toegelicht dat de Alcoholmeter weliswaar niet direct kan voorkomen dat iemand zijn auto start en onder invloed achter het stuur kruipt, maar dat door de continue monitoring en de gevolgen van het detecteren van het schenden van een alcoholverbod naar verwachting de kans afneemt dat het alcoholverbod wordt geschonden en daarmee dus ook de kans dat iemand (opnieuw) onder invloed zal rijden. Ook met het alcoholslot kan overigens niet volledig worden uitgesloten dat de betrokkene niet alsnog onder invloed kan gaan rijden. Er kan bijvoorbeeld met een ander voertuig worden gereden of de betrokkene kan een bijrijder laten blazen. Ook is het alcoholslot mogelijk fraudegevoelig, omdat het alcoholslot onklaar kan worden gemaakt. Ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel was het alcoholslot al geschrapt en was er geen zicht op een herinvoering van het alcoholslot.

Omdat met het alcoholverbod in combinatie met de Alcoholmeter deels dezelfde doelgroep kan worden aangepakt, werd het als een alternatief voor het geschrapte alcoholslot gezien. Uit het vervolg op de onlangs uitgevoerde verkenning naar de herinvoering van het alcoholslot, waarop is ingegaan in paragraaf 2 van deze nota, moet blijken over eventuele herinvoering van het alcoholslot.

De leden van de CDA-fractie wijzen op de memorie van toelichting waarin zij lezen dat niet is vereist dat de verdachte of veroordeelde instemt met de inzet van de Alcoholmeter, maar dat dit niet wegneemt dat de door de betrokkene naar voren gebrachte bezwaren wel worden meegenomen bij het reclasseringsadvies en bij de beslissing om de Alcoholmeter in te zetten. Deze leden vragen naar de gronden op basis waarvan de reclassering besluit over de inzet van de Alcoholmeter en in hoeverre bezwaren van de verdachte of veroordeelde hierbij meegewogen worden. Graag verduidelijk ik dit, mede aan de hand van enkele voorbeelden. De reclassering betreft meerdere factoren in de overweging om een alcoholverbod en controle middels een Alcoholmeter te adviseren. Om te beginnen bekijkt de reclassering in hoeverre het alcoholgebruik van de verdachte of veroordeelde delict-gerelateerd is en hoe hoog het recidiverisico is. Daarnaast wordt gekeken naar de ernst van de alcoholproblematiek. Indien iemand ernstig verslaafd is aan alcohol, zal de reclassering over het algemeen geen alcoholverbod adviseren. Dat is dan namelijk vaak niet haalbaar. Er is dan behandeling nodig om aan de verslavingsproblematiek te werken. Daarnaast zou ook een 'verplichte alcoholcontrole' kunnen worden ingezet (zonder volledig verbod), om het alcoholgebruik wel in beeld te kunnen krijgen, om zo behandeling en gedragsverandering te ondersteunen en het recidiverisico te verminderen.

Verder spelen uiteraard de aanwezigheid van contra-indicaties, zoals een nikkelallergie, diabetes of een pacemaker een belangrijke rol in het advies over het al dan niet inzetten van de Alcoholmeter. Ook wordt er bijvoorbeeld gekeken naar werk en/of dagbesteding van de verdachte of veroordeelde om uit te sluiten dat de Alcoholmeter problemen geeft in combinatie met verplichte werkkleding of -schoenen.

De motivatie voor het dragen van een Alcoholmeter wordt eveneens meegewogen in het reclasseringsadvies. De reclassering dient een uitvoerbaar advies en plan van aanpak te schrijven. Indien een cliënt aangeeft de Alcoholmeter absoluut niet te willen dragen, zal de reclassering dit meenemen in het advies. De reclassering kan alsnog aangeven dat de Alcoholmeter wat haar betreft het best passende controlemiddel is, maar benoemt dan ook dat de cliënt hiervoor niet openstaat. Het is vervolgens aan de rechter om te bepalen of het

alcoholverbod en de controle door de Alcoholmeter worden opgelegd. De reclassering heeft een rol in het motiveren van cliënten om mee te werken aan het reclasseringstraject en gedragsverandering. Dit lukt niet altijd en bij iedereen. Indien een cliënt op voorhand aangeeft zich niet te conformeren aan bijzondere voorwaarden, is het de vraag in hoeverre het zinvol is om een deels voorwaardelijke sanctie in combinatie met bijzondere voorwaarden alsnog op te leggen. De kans is dan namelijk groot dat een traject direct leidt tot een retourmelding van het reclasseringstoezicht en tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke strafdeel. In dergelijk geval ligt een onvoorwaardelijke sanctie meer voor de hand.

De leden van de CDA-fractie informeren naar de stand van zaken bij de ontwikkeling van een aangepaste versie van bijvoorbeeld de gedragsinterventie Alcohol & Geweld.

Deze interventie is een extramurale training voor cliënten die onder invloed van alcohol een geweldsdelict hebben gepleegd. De training heeft als doel: 1) Bewustwording van de gevolgen van overmatig alcoholgebruik en agressief gedrag; 2) Inzicht krijgen in de relatie tussen overmatig alcoholgebruik en agressief gedrag; 3) Bewust kiezen om geen alcohol te gebruiken in situaties die kunnen aanzetten tot geweld; en 4) Leren omgaan met groepsdruk. De training is onlangs doorontwikkeld. Zo is het taalgebruik aangepast, is er meer aandacht voor slachtoffers en zijn er nieuwe werkvormen geïntroduceerd die beter passen bij de doelgroep.

De leden van de CDA-fractie vragen verder hoe wordt omgegaan met een dreigende terugval in alcoholgebruik bij dragers van de Alcoholmeter en welke hulplijn hierbij kan worden ingeschakeld. In het geval van een dreigende terugval kan de cliënt contact opnemen met de reclassering, maar ook met behandelaren, persoonlijk begeleiders of anderen die de cliënt ondersteunen bij het verminderen of stoppen van alcoholgebruik. Denk bijvoorbeeld aan zelfhulpgroepen, zoals de AA.

De leden van de SGP-fractie verwijs ik voor het antwoord op de vraag naar de combinatie van de Alcoholmeter met het alcoholslot kortheidshalve naar paragraaf 2 van deze nota. Graag benadruk ik dat de inzet van het alcoholslot op dit moment niet meer mogelijk is.

4. Grond- en mensenrechten

Met de leden van de D66-fractie onderschrijf ik dat een goede onderbouwing van deze maatregel van groot belang is. Het verplicht

opleggen van het dragen van een Alcoholmeter vormt immers een inbreuk op grondrechten. De leden van de D66-fractie wijzen op enkele (ervaren) nadelen van het dragen van een Alcoholmeter die in de memorie van toelichting zijn beschreven.

Graag wijs ik op verschillende voordelen van de Alcoholmeter die in de praktijk hiertegenover staan. Zo hoeft bijvoorbeeld de cliënt zijn dagelijkse werkzaamheden niet te onderbreken om een urinecontrole te ondergaan. Tijdens de evaluatie van de pilots noemde 56% (2017) tot 59% (2018) van de dragers dit als voordeel van de Alcoholmeter. Het betekent ook dat zij niet meer, zoals bij reguliere urinecontroles het geval is, moeten dulden dat een reclasseringswerker toezicht houdt tijdens het urineren om te voorkomen dat er wordt gefraudeerd. Ook de continue controle wordt veelvuldig als voordeel genoemd (2017: 56%; 2018: 51%). De Alcoholmeter vormt daarmee een belangrijke stok achter de deur om te werken aan problematische alcoholgebruik. Intussen zijn de gepercipieerde fysieke nadelen die in de evaluatie van de pilots naar voren kwamen sterk verminderd met de aanpassing van de Alcoholmeter tot een band die meer draagcomfort biedt. Zoals ook eerder is aangegeven, aan het einde van paragraaf 2 van deze nota, in reactie op een vergelijkbare vraag van de leden van de SP-fractie werkt de leverancier momenteel aan een nieuwe generatie Alcoholmeters, waarin het draagcomfort nog verder wordt verbeterd.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie om te reageren op het voorstel van de Adviescommissie strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA) om de betrokkenen de keuzemogelijkheid te bieden tussen monitoring door middel van een Alcoholmeter en monitoring door urinecontroles. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het bieden van een keuzemogelijkheid is overwogen. De NOvA heeft in het consultatieadvies opgemerkt dat, in ieder geval zolang de praktische bezwaren die zijn geïdentificeerd niet zijn verholpen, de betrokkene de keuzemogelijkheid zou moeten worden geboden tussen monitoring door middel van de Alcoholmeter of door middel van urinecontroles. Het bieden van de keuzemogelijkheid aan de verdachte of veroordeelde tussen monitoring door middel van een Alcoholmeter en monitoring door urinecontroles zou het doel van onderhavig wetsvoorstel ondergraven, aangezien het wetsvoorstel er juist toe strekt om mogelijk te maken dat de Alcoholmeter verplicht kan worden ingezet als controlemiddel indien aan iemand een alcoholverbod wordt opgelegd. Zoals ook bovenstaand is aangegeven zijn inmiddels enkele bezwaren die uit de resultaten van pilots naar voren kwamen weggenomen. Het draagcomfort van de Alcoholmeter is verbeterd en er hebben verbeteringen met betrekking tot de gegevensbescherming

plaatsgevonden. Ter volledigheid wijs ik in aanvulling en in reactie op het advies van de NOvA erop dat in de memorie van toelichting in paragraaf 4.2.1 beschreven staat dat de fabrikant van de huidig in gebruik zijnde Alcoholmeter (SCRAM) nog niet was aangesloten bij het nieuwe Data Privacy Framework. Inmiddels is SCRAM gecertificeerd onder het nieuwe Data Privacy Framework. Dit betekent dat doorgifte van persoonsgegevens vanuit Europa naar organisaties in de VS die meedoen aan het Data Privacy Framework is toegestaan zonder dat de Europese partij (in dit geval Nederland) extra juridische en technische maatregelen hoeft te nemen. De extra maatregelen die al waren getroffen, en zijn beschreven in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting, blijven overigens in stand.

Het is aan de rechter onderscheidenlijk de officier van justitie om de afweging te maken of de inzet van de Alcoholmeter in een concreet geval passend en proportioneel is. Bij de beslissing worden de adviezen daarover betrokken, in het bijzonder het advies van de reclassering. De reclassering kan in een individuele zaak adviseren of een alcohol- of verdovende-middelenverbod passend en haalbaar is, ook voor wat betreft het te houden toezicht op de naleving daarvan. Dat niet vereist is dat de verdachte of veroordeelde instemt met de inzet van de Alcoholmeter, neemt niet weg dat de door de verdachte naar voren gebrachte bezwaren wel worden meegenomen bij het reclasseringsadvies en bij de beslissing om de Alcoholmeter in te zetten (vgl. het antwoord in paragraaf 3 op een vraag van de CDA-fractie naar het meewegen van deze bezwaren door de reclassering). Het is aan de rechter, respectievelijk het OM, om een afweging te maken. De verdachte wordt in de regel bevraagd op de bereidheid om bepaalde bijzondere voorwaarden, waaronder een alcoholverbod, na te leven. Dit heeft niet tot doel een verdachte een 'keuzepakket' van bijzondere voorwaarden te bieden, maar de rechter onderscheidenlijk de officier van justitie dient er vertrouwen in te hebben dat de verdachte het eventueel op te leggen alcoholverbod zal naleven. Is dat vertrouwen er niet of niet voldoende, dan ligt een voorwaardelijke modaliteit ook niet voor de hand (vgl. Kamerstukken II 2010/11, 32319, nr. 7, p. 1-2). Met het opleggen van bijvoorbeeld een voorwaardelijke gevangenisstraf wordt de verdachte een mogelijkheid geboden (een deel van) de straf buiten de gevangenis te ondergaan. Daartegenover staat dat die vrijheid wel aan beperkingen kan worden onderworpen en dat wordt gewerkt aan gedragsverandering met als doel het voorkomen van recidive. Niettemin komt het voor dat een verdachte aangeeft daarvoor niets te voelen. Het opleggen van bijvoorbeeld een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf is dan niet meer aan de orde. Steeds zal de juiste balans moeten worden gevonden tussen de wenselijkheid van het stellen van voorwaarden met het oog op de doelen van de bestraffing

en de bereidheid van de verdachte om de voorwaarden na te leven (vgl. Kamerstukken II 2010/11, 32319, nr. 7, p. 2).

5. Financiële en uitvoeringsaspecten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak de afgelopen vijf jaar daadwerkelijk een alcoholverbod is opgelegd. Gemiddeld gaat het per jaar om zo'n 1.300 alcohol- en/of drugsverboden. Voor de precieze aantallen verwijs ik graag naar de tabel die opgenomen is onder het 'Algemeen deel' van deze nota.

Deze leden vragen daarnaast hoe vaak de Alcoholmeter per jaar naar verwachting zal worden ingezet en wat de kosten daarvan zijn. De aantallen Alcoholmeters die jaarlijks daadwerkelijk kunnen worden ingezet, hangen af van een aantal variabelen zoals het al dan niet betrekken van de DV&O bij het proces van aansluiten en afkoppelen van de Alcoholmeter rondom de enkel, de keuze of de Alcoholmeter ook ingezet wordt bij cliënten met een alcoholverbod die vanwege drugsproblematiek een urinecontrole ondergaan en de keuze of de Alcoholmeter gehuurd dan wel aangeschaft wordt al dan niet in de variant van overname van de Alcoholmeters die thans worden gehuurd. Daarnaast kan de inzet variëren naar gelang de draagtijd langer of korter is. Vooral in de eerste maanden is continue monitoring van belang, zodat de cliënt kan wennen aan een leven zonder alcohol. Een alcoholverbod wordt doorgaans voor een langere periode dan enkele maanden opgelegd. Bij succesvol verloop kan de intensiteit van de controle van het alcoholverbod worden afgebouwd en kan worden overgestapt op steekproefsgewijze urinecontroles. In de praktijk wordt bij urinecontroles nu ook na drie maanden getoetst of meer controles nodig zijn, of de controles afgebouwd kunnen worden of dat (alsnog) een behandeling noodzakelijk is. Aanvankelijk is bij de kostenberekening uitgegaan van de gegevens over het meest recente jaar. Inmiddels is een uitgebreidere berekening gemaakt van de meerkosten van de Alcoholmeter ten opzichte van de urinecontroles over de periode 2019-2023, waarin de inzet van de Alcoholmeter is gecontinueerd.

Graag voldoe ik aan het verzoek van de leden van de VVD-fractie om de resultaten van het onderzoek naar de kosten van de inzet van de DV&O met de Tweede Kamer te delen. In de tweede bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag ontvangt uw Kamer de resultaten van de doorberekening van de (hiervoor genoemde) meerkosten van de Alcoholmeter ten opzichte van de urinecontroles en van de inzet van de DV&O.

Deze leden vragen of de werklast en werkdruk van de DV&O zullen toenemen als deze dienst wordt ingezet voor het logistieke proces rond het aansluiten en afkoppelen van de Alcoholmeters en vragen om een inschatting van de werklast. De capaciteitsinzet van de DV&O als organisatie zal in dit geval toenemen, maar tegenover de verhoging van de werklast staat dat deze vervolgens wordt ondervangen door meer personeel aan te stellen zodat de gemiddelde werkdruk per werknemer niet zal toenemen.

Net als bij de reclassering gaat het bij de DV&O om het aansluiten en afsluiten van de Alcoholmeter, het vervangen van de batterij na een draagduur van 90 dagen en eventuele onvoorziene zaken. Het capaciteitsbeslag is (afgerond) de helft lager tot identiek aan de berekening voor de reclassering, die is weergegeven in paragraaf 2 van deze nota in reactie op een vraag van de leden van de PVV-fractie. Bij een draagduur van de Alcoholmeter van minder dan 90 dagen wordt het totale capaciteitsbeslag per cliënt geraamd op 2 tot 4 uur, bij een draagduur van 91 tot 180 dagen op 4 tot 8 uur, bij een draagduur van 181 tot 270 dagen op 5 tot 10 uur en bij een draagduur van 271 tot 365 dagen op 6 tot 12 uur. Deze bandbreedte is afhankelijk van het aantal Alcoholmeters dat per jaar wordt ingezet. Hoe meer Alcoholmeters worden ingezet, des te efficiënter de DV&O het proces kan inrichten en des te minder tijd ze kwijt is per handeling. De gemiddelde draagduur van de Alcoholmeter ligt op 124 dagen. De fabrikant van de Alcoholmeter is bezig met de ontwikkeling van een batterij die pas na 180 dagen vervangen hoeft te worden, waardoor het capaciteitsbeslag zal afnemen. Daarnaast rekent de DV&O 0,5 uur voor 'supply en support' per handeling voor de planning en het voorraadbeheer. En ten slotte is er een vaste inzet van 82 uur voor het functioneel beheer en de maandrapportages.

De leden van de VVD-fractie vragen of is overwogen om (een gedeelte van) de kosten van de inzet van de Alcoholmeter te verhalen op betrokkene. In het verlengde daarvan vragen deze leden hoe hoog de bijdrage per drager kan zijn, als alle dragers van de Alcoholmeter zouden worden verplicht om te betalen voor zaken als de kosten van de aanschaf en de inzet van de Alcoholmeter.

Graag licht ik toe dat in het strafrecht het uitgangspunt is dat alle kosten voor de tenuitvoerlegging van sancties ten laste komen van de staat. Dit principe is verankerd in artikel 6:1:12 van het Wetboek van Strafvordering. Dit geldt momenteel bijvoorbeeld ook voor de kosten van het afnemen van urinecontroles ten behoeve van de controle op de

naleving van het alcoholverbod. Er wordt geen aanleiding gezien om hiervan voor de Alcoholmeter af te wijken.

Voor het berekenen van de kostprijs per drager geldt dat dit afhankelijk is van een aantal variabelen, zoals deze zijn beschreven aan het begin van deze paragraaf in reactie op de vraag van deze leden naar de verwachte inzet en kosten van de Alcoholmeter. Uitgaande van een draagduur van 124 dagen en een uitsluitende inzet voor het alcoholverbod bedragen de kosten van de Alcoholmeter per drager in totaal, exclusief de aanschaf- of huurkosten, € 1.900 tot € 2.500 bij een uitsluitende afhandeling via de reclassering en € 1.800 tot € 2.400 bij de aanvullende inzet van de DV&O.¹⁰

De leden van de CDA-fractie wijzen op de memorie van toelichting waarin staat beschreven dat de kosten voor de Alcoholmeter op het moment van het opstellen daarvan € 4.852,90 per cliënt per jaar bedragen. Zij vragen of, en zo ja waarom, wordt verwacht dat deze kosten nog zullen wijzigen. Het zicht op de meerkosten van de Alcoholmeter ten opzichte van de urinecontroles is inderdaad gewijzigd (zie bijlage 2 bij deze nota naar aanleiding van het verslag). De eerdere berekening die in de memorie van toelichting is opgenomen, was gebaseerd op de kostenopgave van de verslavingsreclassering. Volgens deze opgave bedroeg de prijs per cliënt per jaar € 4.420 voor de urinecontroles, uitgaande van twee controles per week, en voor de Alcoholmeter € 4.852,90. Daarmee was de Alcoholmeter op jaarbasis € 432,90 duurder. Op basis van deze meerkosten zou met de inzet van de Alcoholmeter een extra bedrag gemoeid zijn van bijna € 600.000. In 2024 is het team Scenarioanalyse, Modelleren en Simulaties (SMS-team) van het ministerie van Justitie en Veiligheid verzocht een nauwkeurige kostprijsberekening te maken, mede met het oog op de besluitvorming rond de inzet van de DV&O en de kosten die dit met zich zou brengen. De berekening van het SMS-team komt nu uit op hogere meerkosten van de Alcoholmeter ten opzichte van de urinecontroles. Een analyse van de verschillen wijst ten eerste uit dat in de berekening in 2019 uitgegaan is van twee urinecontroles per week, terwijl het SMS-team op basis van gesprekken met reclasseringsmedewerkers uitgaat van één urinecontrole per week. De werkelijke kosten voor de urinecontroles zijn daardoor lager en de meerkosten van de Alcoholmeter hoger dan in 2019 ingeschat. Ten tweede is in 2024 de aanschafwaarde van de Alcoholmeter hoger becijferd dan in de berekening van 2019. Waar in 2019 alleen uitgegaan is van de kosten van de Alcoholmeter tijdens het dragen, houdt het SMS-

¹⁰ Zie bijlage 2 bij deze nota naar aanleiding van het verslag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, team Scenarioanalyse, Modelleren en Simulaties, *De Alcoholmeter, een kostenvergelijking tussen urinecontroles en de Alcoholmeter*, p. 21.

team ook rekening met enige voorraad per locatie, zodat er altijd een Alcoholmeter beschikbaar is. Hierdoor moeten 2,3 tot 3,7 keer zoveel sets aanwezig zijn als er worden gedragen. Een derde belangrijk verschil ligt in de periode gedurende welke de controles worden uitgevoerd. In de praktijk blijkt dat bij de urinecontroles per cliënt gemiddeld 13 weken toezicht wordt gehouden, terwijl de Alcoholmeter gemiddeld 18 weken wordt gedragen. Hierdoor lopen de kosten van een Alcoholmeter per toezicht verder op: er is langer toezicht en er zijn meer Alcoholmeters nodig om alle reclassenten van toezicht te voorzien. Ten slotte heeft het SMS-team, anders dan in de berekening uit 2019, fijnmaziger gekeken naar de doelgroep die in aanmerking komt voor de Alcoholmeter. Met de beperking tot de groep die een alcoholverbod opgelegd heeft gekregen, worden de aantallen dragers lager en zijn er minder schaalvoordelen.

In reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie naar het besluit over de betrokkenheid van de DV&O kan ik aangeven dat is besloten om een deel van het proces over te dragen aan de DV&O. Bij deze gedeeltelijke overdracht van taken gaat het om het voorraadbeheer (inclusief het schoonmaken en controleren van de enkelbanden) en de planning, het aansluiten en afkoppelen van de Alcoholmeter bij de individuele cliënt, het vervangen van de batterij en waar nodig verhelpen van technische storingen of verbeteren van het draagcomfort. Een van de redenen voor de gedeeltelijke overdracht van de taken is dat uit de eerder aangehaalde berekening van het SMS-team blijkt dat de meerkosten van de Alcoholmeter lager zijn als de DV&O wordt ingezet. Daarnaast is een belangrijke overweging dat de DV&O veel ervaring heeft met deze werkzaamheden in het kader van het elektronisch toezicht, terwijl dit niet geldt voor de gemiddelde reclasseringsmedewerker die hierop apart moet worden getraind. Het verdient de voorkeur dat de reclasseringswerkers zich kunnen concentreren op hun hoofdtaken: het voeren van motiverende gesprekken om te komen tot gedragsverandering bij de cliënt en het monitoren van de naleving van het alcoholverbod. Ten slotte speelt ook de overweging een rol dat met de inzet van de DV&O een efficiënter proces ingericht kan worden, omdat de ritten naar cliënten met een reguliere enkelband en met een Alcoholmeter waar mogelijk kunnen worden gecombineerd.

Richting de leden van de SGP-fractie kan ik bevestigen dat de verwachting is dat als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en tot wet wordt verheven de Alcoholmeter vaker zal worden ingezet dan thans het geval is. Na ommekomst van de pilotperiode is de Alcoholmeter nog steeds, zij het mondjesmaat, op vrijwillige basis ingezet. De reden om de

inzet op vrijwillige basis te continueren is dat de inmiddels opgedane kennis en expertise aldus behouden blijven en tijdens het implementatietraject niet opnieuw hoeven te worden opgebouwd. In de periode van 2017 tot begin april 2024 zijn binnen de beide pilotregio's in totaal 340 Alcoholmeters aangesloten, waarvan 92 in Rotterdam en 248 in Oost-Nederland. Daarnaast zijn in deze periode 290 Alcoholmeters in andere regio's aangesloten. Het gaat hier niet alleen om personen met een alcoholverbod, maar ook om cliënten die, in het kader van het reclasseringstoezicht, willen meewerken aan alcoholcontrole (zonder een volledig alcoholverbod).

In reactie op de vraag van de leden van de SGP-fractie naar het verlagen van de voorwaarden voor het kunnen opleggen van een Alcoholmeter licht ik graag toe waarom niet wordt overwogen om deze voorwaarden te verlagen. Met dit wetsvoorstel worden geen wijzigingen aangebracht in de wijze waarop wordt beslist tot oplegging van een alcoholverbod en de daaraan verbonden verplichting om mee te werken aan de controle op de naleving daarvan. In beginsel geldt geen wettelijke beperking ten aanzien van het type delict waarbij een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde kan worden gesteld, en dus waarbij de Alcoholmeter kan worden ingezet. Ook op dit punt worden geen wijzigingen aangebracht in de bestaande wettelijke regeling. Als het op grond van het huidige recht mogelijk is dat er een (deels) voorwaardelijke straf of maatregel wordt opgelegd, er sprake is van de schorsing van de voorlopige hechtenis of wordt voldaan aan de voorwaarden voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling, dan kan de rechter onderscheidenlijk officier van justitie besluiten om daaraan bijzondere voorwaarden te verbinden. Indien wordt besloten om een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde te stellen, wordt met dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt dat naast de verplichting om mee te werken aan bloed- of urineonderzoek ook moet worden meegewerkt aan de controle middels de Alcoholmeter.

6. Adviezen

De leden van de VVD-fractie wijzen op het advies van de Raad voor de Rechtspraak, waarin wordt geadviseerd om een verplichting op te nemen in het wetsvoorstel om mee te werken aan een ademonderzoek/blaastest en vragen of dit advies is opgevolgd.

Het advies waaraan de leden van de VVD-fractie refereren wordt betrokken bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Een ademonderzoek kan overigens reeds worden ingezet, aangezien daarbij sprake is van een minder vergaande inbreuk op de grond- en mensenrechten van de verdachte of veroordeelde dan bij bloed- of

urineonderzoek. Echter, vanwege de kenbaarheid en voorzienbaarheid wordt de voorkeur van de Raad voor de Rechtspraak onderschreven om ook dit controlemiddel toe te voegen aan de wettelijke bepaling. In de eerste aanvullingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt daarom voorgesteld om ook de verplichting tot het meewerken aan het ademonderzoek te codificeren. De eerste aanvullingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is momenteel aanhangig voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

II. Artikelsgewijze toelichting

Gevraagd door de leden van de CDA-fractie naar de evaluatie van dit wetsvoorstel, antwoord ik dat de reclassering de toepassing van de Alcoholmeter zal meenemen bij de reguliere monitoring van de uitoefening van haar taken. Na de invoering van de Alcoholmeter zullen de algemene effecten op het drinkgedrag standaard worden gemonitord, zoals dat ook nu al gebeurt in andere landen die dit instrument inzetten. De reclassering heeft diverse kwantitatieve en kwalitatieve mogelijkheden om haar activiteiten inzichtelijk te maken en de kwaliteit van het werk te toetsen. Middels het online portal van SCRAM alsmede het primair processysteem van de reclassering worden data bijgehouden over de aantallen cliënten/trajecten met een Alcoholmeter, de draagduur en de eventuele overtredingen. Door middel van interne audits kan kwalitatief getoetst worden of de Alcoholmeter naar behoren en volgens de bedoeling wordt ingezet. Daarom is besloten geen aparte evaluatiebepaling toe te voegen aan dit wetsvoorstel. Overigens laat dit onverlet dat ook bij dit wetsvoorstel het algemene kabinetsstandpunt van toepassing is dat wetsvoorstellen een jaar na hun inwerkingtreding op hun uitvoering worden getoetst middels een invoeringstoets (Kamerstukken II 2020/2021, 35510, nr. 4). Ik ben dan ook graag bereid om als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en tot wet wordt verheven een jaar na inwerkingtreding een invoeringstoets te verrichten.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel