De Alcoholmeter

Een kostenvergelijking tussen urinecontroles en de Alcoholmeter

Team Scenarioanalyse, Modellering en Simulaties: SMS-team

Auteurs: Ellen van der Staal & Willem Stapel

Datum: 28-01-2025

Inhoud

1 Aanleiding en onderzoeksaanpak 3
1.1 Achtergrond 3
1.2 Doel van het onderzoek 3
1.3 Scope van het onderzoek 4
1.4 Scenario's 5
1.5 Aanpak van het onderzoek 5
1.6 Leeswijzer 5
2 De Alcoholmeter 6
2.1 De inzet van de Alcoholmeter 6
2.2 Voor- en nadelen van de Alcoholmeter 6
2.3 De draagduur 7
2.4 De gemiddelde tijdsbesteding voor de Alcoholmeter 8
2.5 Kosten van de Alcoholmeter 10
3 Urinecontrole 12
3.1 De verschillende controlemiddelen 12
3.2 Beschikbare data over urinecontroles 13
3.3 Het aantal toezichten waarin urinecontroles plaatsvinden 14
3.4 De frequentie en duur van de controle 15
3.5 De gemiddelde tijdsbesteding aan de controle 16
3.6 De kosten van de urinecontroles 16
3.6.1 De kosten per controlemiddel 16
3.6.2 De kosten van de wegvallende urinecontroles 17
4 Resultaten per scenario 20
4.1 Wijze van berekening 20
4.2 Hoofdscenario - inzet van de Alcoholmeter bij een alcoholverbod zonder drugsverbod 20
4.3 Alternatief scenario - bredere inzet van de Alcoholmeter 24
5 Conclusie 27
Bijlage - onderzoeksverantwoording 31
A. Data Alcoholmeter 31
B. Data urinecontroles 31

1 Aanleiding en onderzoeksaanpak

1.1 Achtergrond

Veel geweldsdelicten worden onder invloed van alcohol gepleegd. Een van de maatregelen om de schadelijke effecten van (overmatig) alcoholgebruik tegen te gaan is de oplegging van een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde bij een (deels) voorwaardelijke sanctie. In de huidige wettelijke omschrijving van deze bijzondere voorwaarde is de verplichting opgenomen om voor de naleving van het alcoholverbod mee te werken aan urineonderzoek, een blaastest of bloedonderzoek (deze laatste twee worden in de praktijk overigens zelden ingezet). De controle vindt plaats op bepaalde momenten tijdens het toezichtstraject, bijvoorbeeld op het moment dat het toezichtgesprek met de reclassering plaatsvindt, of onaangekondigd tijdens een huisbezoek. Voor de controle op alcoholgebruik is ook een ander middel beschikbaar, de Alcoholmeter. De Alcoholmeter heeft de vorm van een enkelband. Deze meet op basis van zweet op het huidoppervlak of er sprake is (geweest) van alcoholgebruik. Deze meting vindt continu plaats. De Alcoholmeter heeft twee belangrijke voordelen ten opzichte van de andere controlemiddelen. In de eerste plaats is het moeilijker om alcoholgebruik te maskeren, omdat de meting continu plaatsvindt, en niet op een of enkele (geplande) momenten per week of maand. In de tweede plaats hoeft de reclassent zich voor de meting niet bij de reclassering te melden.

Om de werking van de Alcoholmeter in de praktijk te toetsen is in 2017 en 2018 een pilot uitgevoerd in de eenheden Oost-Nederland en Rotterdam. De evaluatieresultaten van deze pilot waren overwegend positief.[1] De evaluatie liet zien dat de Alcoholmeter betere effecten sorteert op het terugdringen van alcoholgebruik en delictgedrag tijdens het dragen en drie maanden na het afkoppelen van de enkelband. In de beleidsreactie bij de evaluatie is aangegeven dat de positieve uitkomsten van de pilot, in combinatie met ervaringen met de Alcoholmeter in het buitenland, voldoende aanleiding zijn om het gebruik van de Alcoholmeter landelijk door te voeren.[2] Om de inzet van de Alcoholmeter voor de controle op alcoholgebruik door de reclassering te kunnen verplichten is een wetsvoorstel opgesteld. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om met de Alcoholmeter te controleren of een reclassent zich houdt aan een opgelegd alcoholverbod.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in 2020 aangegeven dat het voor de inzet van de Alcoholmeter maximaal € 600.000 per jaar beschikbaar stelt voor het financieren van de meerkosten ten opzichte van de kosten van de huidige controles door middel van de urinecontrole. Vanwege enkele nieuwe ontwikkelingen, waaronder de beoogde uitbesteding van het aan- en afsluiten van de Alcoholmeter, heeft het team Aanpak Criminaliteitsfenomenen (ACF) het SMS-team gevraagd om de financiële gevolgen van de inzet van de Alcoholmeter in beeld te brengen en voor verschillende scenario's door te rekenen.[3] In voorliggende rapportage worden de aanpak en de resultaten van deze scenarioanalyse toegelicht.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om in beeld te brengen wat de extra kosten zijn als de Alcoholmeter in plaats van de urinecontrole wordt ingezet ter controle van een door de rechter of het OM opgelegd alcoholverbod. De technische ondersteuning van de Alcoholmeter (zoals het aan- en afsluiten en het oplossen van storingen) kan door zowel de reclassering als de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O, onderdeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen) worden uitgevoerd. DV&O voert deze werkzaamheden reeds uit voor de reguliere elektronische monitoring. De meerkosten van de Alcoholmeter worden voor beide organisaties afzonderlijk weergegeven. Daarnaast wordt berekend

[1] Onderzoeksbureau Breuer & Intraval, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 27 565, nr. 173.

[2] Kamerstukken II, 2019/2020, 27 565, nr. 175.

[3] ACF is onderdeel van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). SMS staat voor scenario-analyses, modellering en simulaties. Het SMS-team is eveneens een onderdeel van het ministerie van JenV.

bij hoeveel reclassenten de Alcoholmeter per jaar naar verwachting ingezet kan worden met de beschikbare structurele middelen van € 600.000.

De controlemethodes die de reclassering toepast zijn het reguliere urineonderzoek, het urineonderzoek met de Ruma-marker en de sneltest. Aangezien de bloedtest niet of nauwelijks door de reclassering wordt toegepast en de blaastest alleen wordt ingezet op het moment dat een reclassent tijdens een toezichtgesprek niet nuchter overkomt, blijven deze in dit onderzoek buiten beschouwing.

Voor dit onderzoek is ook gekeken of het mogelijk is om de effecten van de inzet van de Alcoholmeter op de kosten van delictgedrag nader te kwantificeren. Er bleken echter onvoldoende recente cijfers beschikbaar om de (maatschappelijke) kosten van misdrijven en overtredingen binnen het tijdsbestek van dit onderzoek in beeld te kunnen brengen. Nu uit de pilot is gebleken dat met de toepassing van de Alcoholmeter de recidive van delinquenten met een alcoholverbod lager lijkt, is wel de verwachting dat dit een positief effect heeft op de kosten voor de strafrechtketen en de maatschappelijke kosten van criminaliteit.

1.3 Scope van het onderzoek

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om met de Alcoholmeter te controleren of een reclassent zich houdt aan een opgelegd alcoholverbod. Dit verbod staat daarom centraal binnen het onderzoek. Uit gesprekken met toezichthouders van verschillende reclasseringsorganisaties bleek dat de Alcoholmeter ook veel toegevoegde waarde heeft in gevallen waarin geen sprake is van een verbod. Hierbij gaat het om de verplichte controle op alcoholgebruik (een bijzondere voorwaarde) zonder een alcoholverbod, of ten behoeve van de begeleiding van de reclassent binnen verplicht reclasseringstoezicht om meer zicht te krijgen op het alcoholgebruik. De Alcoholmeter geeft beter inzicht in patronen van gebruik en de hoeveelheden dan met urinecontroles mogelijk is. Door de hoge frequentie van meten kan de reclassent met een Alcoholmeter zijn alcoholgebruik niet zodanig aanpassen dat hij wel drinkt, maar tijdens het meetmoment nuchter is. De Alcoholmeter wordt daarmee niet alleen gezien als een betrouwbaar middel om te controleren of een opgelegd alcoholverbod wordt overtreden, maar ook als een goede stok achter de deur voor reclassenten om hun alcoholgebruik te stoppen of te verminderen in het kader van verplichte of vrijwillige controle. Op verzoek van de reclassering zal het SMS-team ook de verwachte structurele kosten in beeld brengen, wanneer de Alcoholmeter bij reclassenten zonder een alcoholverbod[4] binnen het reclasseringstoezicht zal worden ingezet.

In het concept van de Memorie van Toelichting staat het volgende vermeld: "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 vooralsnog alleen gecontroleerd kan worden via bloed- of urineonderzoek), […]". Uit gesprekken met de toezichthouders blijkt dat een drugsverbod naast een alcoholverbod geen contra-indicatie hoeft te zijn voor de toepassing van de Alcoholmeter. Ook in dergelijke zaken zien de toezichthouders een grote meerwaarde in de inzet van de Alcoholmeter voor de continue monitoring van het alcoholgebruik ten behoeve van gedragsverandering. Hetzelfde geldt voor toezichten waarin urinecontroles worden afgenomen zonder dat sprake is van een verbod, maar wel van problematisch middelengebruik. Het SMS-team zal bij het in beeld brengen van de verwachte structurele kosten daarom ook onderscheid maken tussen reclassenten met en zonder drugsproblematiek of drugsverbod. In dergelijke zaken zullen naast de inzet van de Alcoholmeter met het oog op alcoholgebruik alsnog urinecontroles worden uitgevoerd voor de controle op drugsgebruik.

[4] Hieronder vallen zowel de controle ten behoeve van de begeleiding van de reclassent zonder de bijzondere voorwaarde "alcohol- en/of drugsverbod", als de bijzondere voorwaarde "verplichte controle op alcoholgebruik", aangezien het wetsvoorstel hiertoe geen grondslag biedt.

1.4 Scenario's

Voor dit onderzoek worden twee scenario's in beeld gebracht. Het hoofdscenario beschrijft de meerkosten van de Alcoholmeter als deze bij een alcoholverbod zonder drugsverbod wordt ingezet. Daarnaast heeft het SMS-team op verzoek van de reclassering een alternatief scenario uitgewerkt, waarin de meerkosten worden berekend als de Alcoholmeter ook wordt ingezet wanneer geen sprake is van alleen een alcoholverbod. Hierbij kan het gaan om een alcoholverbod in combinatie met een drugsverbod of om de inzet van de Alcoholmeter op vrijwillige basis (bij een verplichte controle van alcoholgebruik of in het kader van vrijwillige monitoring binnen het verplicht reclasseringstoezicht).

Voor beide scenario's geldt dat er onderscheid wordt gemaakt naar twee subscenario's. Dan gaat het om een subscenario waarin de reclassering zelf zorgt voor de technische ondersteuning met betrekking tot de Alcoholmeter en een subscenario waarin dit bij DV&O wordt belegd. Daarnaast worden voor het hoofdscenario nog varianten in beeld gebracht waarbij de reclassering de benodigde Alcoholmeters koopt of huurt.

1.5 Aanpak van het onderzoek

Voor dit onderzoek zijn verschillende documenten bestudeerd, zijn gesprekken gevoerd, is een expertbijeenkomst georganiseerd en is een data-analyse uitgevoerd.

De documentstudie richtte zich op het hiervoor genoemde wetsvoorstel en bijbehorende Memorie van Toelichting en op de evaluaties van de pilot waarin de toepassing van de Alcoholmeter werd getoetst.

Er hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden met medewerkers van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) om meer inzicht te krijgen in de toepassing en de voor- en nadelen van de inzet van de verschillende beschikbare controlemiddelen. Ook is een gesprek gevoerd met een medewerker van DV&O om een beeld te krijgen van de werkzaamheden die DV&O zou moeten verrichten in het subscenario waarin DV&O verantwoordelijk wordt voor de aan- en afsluiting en de technische ondersteuning van de Alcoholmeter en de kosten die deze werkzaamheden met zich meebrengen. Om de kosten voor DV&O te berekenen, is gebruik gemaakt van de offerte die zij in oktober 2024 aan de SVG hebben geleverd.

Verder is een expertbijeenkomst georganiseerd met in totaal zeven toezichthouders van SVG, Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering en Reclassering Nederland. Deze expertbijeenkomst was bedoeld om inschattingen te kunnen doen over hoe vaak en hoe lang de controlemiddelen in de praktijk worden ingezet voor de handhaving van alcohol- en drugsverboden, aangezien dit met de data-analyse niet in beeld kon worden gebracht. De bijeenkomst leverde daarnaast veel informatie op over hoe deze middelen worden ingezet en wat de toegevoegde waarde is van de Alcoholmeter.

Voor deze scenarioanalyse zijn verschillende databronnen geanalyseerd. Het gaat dan om cijfers uit het registratiesysteem IRIS van de reclasseringsorganisaties over de inzet van de urinecontroles. Daarnaast zijn gegevens geanalyseerd over de toepassing van de Alcoholmeter die tijdens en na de pilot zijn bijgehouden. Een verdere toelichting op de data-analyse volgt in hoofdstuk 3 en in de onderzoeksverantwoording in de bijlage.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 en 3 komen respectievelijk de Alcoholmeter en de urinecontrole aan bod. In beide hoofdstukken wordt een beschrijving gegeven van het controlemiddel, de periode waarin de controle plaatsvindt, de gemiddelde tijdsbesteding en de kosten. In hoofdstuk 3 wordt tevens de verbinding gelegd tussen het huidige aantal toezichten met urinecontroles en de toekomstige toezichten waarvoor de Alcoholmeter ingezet kan worden. Beide hoofdstukken bevatten de elementen die toegepast worden in het rekenmodel om de scenario's met de varianten voor technische ondersteuning nader te kwantificeren. De resultaten daarvan worden weergegeven in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bevat de conclusie, waarin antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen.

2 De Alcoholmeter

In dit hoofdstuk staat de Alcoholmeter centraal. Als eerste wordt beschreven hoe de aansluiting plaatsvindt en wat de voor- en nadelen van de Alcoholmeter zijn ten opzichte van de urinecontroles. Vervolgens worden de resultaten gepresenteerd voortvloeiend uit een analyse van de data over de toezichten waarin de Alcoholmeter al is ingezet. Hierbij gaat het om de gemiddelde duur dat een reclassent een Alcoholmeter draagt. Daarna wordt de gemiddelde tijd beschreven die de reclassering en DV&O besteden aan het gebruik en de (technische) ondersteuning van de Alcoholmeter. Tot slot komen de kosten van de Alcoholmeter aan bod.

2.1 De inzet van de Alcoholmeter

De Alcoholmeter is een alternatief voor de urinecontroles voor het controleren op alcoholgebruik. De Alcoholmeter heeft de vorm van een enkelband en meet ieder half uur op het huidoppervlak (in het zweet) van de drager of er sprake is van alcoholgebruik. Naast de enkelband moet in de woning van de drager een basisstation worden geïnstalleerd. De metingen van de enkelband worden twee keer per dag door het basisstation uitgelezen en dagelijks (via een modem) verstuurd naar de reclassering.

De enkelband wordt op dit moment aangesloten – en na afloop afgesloten – door medewerkers van de reclassering. Dit gebeurt in de regel bij de reclassent thuis, omdat ook het basisstation moet worden geïnstalleerd. Om de drie maanden moet de batterij van de enkelband worden vervangen. Ook dit doen medewerkers van de reclassering, evenals het tussentijds verhelpen van technische storingen of het aanpassen van de enkelband als deze bijvoorbeeld blijkt te knellen. Daarnaast organiseert de reclassering de logistiek. De apparatuur komt op een centraal punt binnen en wordt verdeeld over de locaties van de reclassering. Wanneer de Alcoholmeters voor een jaarlijkse revisie terug naar de leverancier moeten, of omdat de Alcoholmeter om een andere reden niet meer (goed) werkt, verzamelt de reclassering de apparatuur, wordt deze schoongemaakt en verzonden naar de leverancier.

Een behoefte van de reclassering is dat het aan- en afsluiten, tussentijds vervangen van de batterij, aanpassen van de band of verhelpen van storingen in de toekomst door DV&O wordt gedaan. Deze organisatie heeft meer expertise op dit gebied dan de reclasseringsmedewerkers vaak hebben, omdat DV&O soortgelijke werkzaamheden al verricht in het kader van de elektronische monitoring (de reguliere 'enkelband'). Dit onderzoek brengt de gevolgen van het uitbesteden van deze werkzaamheden aan DV&O in een apart subscenario in beeld. Het monitoren van de gegevens die de Alcoholmeter oplevert blijft in dit subscenario wel een taak van de reclassering.

2.2 Voor- en nadelen van de Alcoholmeter

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel en in de gesprekken en de expertbijeenkomst met toezichthouders zijn verschillende voor- en nadelen genoemd van de toepassing van de Alcoholmeter.

Een eerste voordeel is de betrouwbaarheid van de metingen met de Alcoholmeter. Door de hoge frequentie van de meting door de Alcoholmeter kunnen reclassenten hun eventuele alcoholgebruik niet aanpassen op de meting. Bij urinecontroles die op vaste momenten plaatsvinden, is het alcoholgebruik zo te plannen, dat dit tijdens de controle niet meer waar te nemen is. Dit maakt ook dat de Alcoholmeter een goede stok achter de deur is voor reclassenten om geen alcohol te gebruiken, of dat reclassering snel kan interveniëren bij een terugval. Ook is het moeilijker om met de Alcoholmeter fraude te plegen. Bij urinecontroles kan het voorkomen dat reclassenten de urine van iemand anders afgeven; iets dergelijks is met de Alcoholmeter niet mogelijk. Een tweede voordeel van de Alcoholmeter is dat reclassenten niet naar de reclassering (of een andere locatie) hoeven voor de controle. Een derde voordeel ten opzichte van de reguliere urinecontrole is daarnaast dat er geen (ongemakkelijk) toezicht hoeft plaats te vinden tijdens het urineren. Ten vierde geeft de Alcoholmeter beter inzicht in patronen, de frequentie en de mate van gebruik door de reclassent.

Dit speelt vooral een rol bij de verplichte en vrijwillige controle. Bij de handhaving van een alcoholverbod is gebruik in zijn geheel niet toegestaan.

Nadelen kent de Alcoholmeter ook. In de eerste plaats kan de meter ongemak geven door het formaat, de draagpositie en eventuele huidreacties bij de drager. Ten tweede kan de Alcoholmeter alleen het gebruik van alcohol meten, niet het gebruik van drugs. Bij de urinecontrole kan zowel op alcohol- als op drugsgebruik worden gecontroleerd. Als reclassenten met een Alcoholmeter op het gebruik van meerdere middelen moeten worden gecontroleerd – wat zeer regelmatig voorkomt – zou dus nog steeds een urinecontrole moeten plaatsvinden. In de derde plaats is de toepassing van de Alcoholmeter duurder dan de inzet van de urinecontrole , zoals blijkt uit het hoofdstuk "resultaten per scenario".

2.3 De draagduur

Tijdens en na afronding van de pilot in 2018 heeft de reclassering gegevens bijgehouden over de inzet van de Alcoholmeter. Tussen 2017 (het eerste pilotjaar) en begin april 2024 (het moment van data-levering) zijn binnen de pilotregio's in totaal 340 Alcoholmeters aangesloten, 92 in de regio Rotterdam en 248 in de regio Oost-Nederland. Daarnaast is tussen 2019 en april 2024 nog 290 keer een Alcoholmeter in een andere regio dan Rotterdam of Oost-Nederland aangesloten.

Tijdens de looptijd van de pilot was de draagduur van de Alcoholmeter begrensd tot 75 aaneengesloten dagen, vanaf 2019 is deze begrenzing losgelaten. Sommige aansluitingen duren kort, bijvoorbeeld wegens slecht draagcomfort, een allergie of structurele overtreding, andere duren langer. Een draagduur van langer dan een jaar ligt niet voor de hand. Vanaf 2019 hebben reclassenten met een alcoholverbod de Alcoholmeter gemiddeld 124 dagen gedragen. Reclassenten die de Alcoholmeter voor de verplichte of vrijwillige controle (verder ook: op vrijwillige basis[5]) hebben gedragen, hebben dit gemiddeld 93 dagen gedaan.[6] De volgende tabel geeft de verdeling weer van de draagduur van de Alcoholmeter in categorieën.

Tabel 1

De verdeling van het aantal aangesloten Alcoholmeters, naar categorie draagduur

	de inzet van een Alcoholmeter	
	bij een alcoholverbod	op vrijwillige basis
Draagduur van…		
90 dagen of minder	44%	58%
91 t/m 180 dagen	32%	26%
181 t/m 270 dagen	14%	11%
271 dagen t/m een jaar	11%	5%
Totaal	**100%**	**100%**

Er zijn geen redenen om te veronderstellen dat de (gemiddelde) draagduur na inwerkingtreding van het wetsvoorstel af zal wijken van de hiervoor genoemde draagduur.

[5] Dit is juridisch niet geheel de juiste term, omdat de Alcoholmeter op dit moment – bij gebrek aan wettelijke grondslag – alleen met toestemming van de reclassent, dus vrijwillig, kan worden toegepast. Voor de leesbaarheid wordt de term "op vrijwillige basis" in dit rapport alleen gebruikt voor de verplichte of vrijwillige controle op alcoholgebruik, en niet voor de controle op het alcoholverbod.

[6] Deze gegevens vloeien voort uit de data-analyse van de tussen 2019 en 2023 aangesloten Alcoholmeters. Zie ook de onderzoeksverantwoording in de bijlage. Na de pilotperiode is de categorie "de bijzondere voorwaarde verplichte controle" nauwelijks nog geregistreerd als reden waarom de Alcoholmeter is aangesloten. Mogelijk vallen deze zaken ook onder de noemer "vrijwillige basis".

2.4 De gemiddelde tijdsbesteding voor de Alcoholmeter

De tijdsbesteding die gepaard gaat met het gebruik van de Alcoholmeter, komt hoofdzakelijk voort uit het aantal handelingen dat verricht moet worden. Hierbij gaat het om het aan- en afsluiten, het (eventueel) tussentijds vervangen van de batterij (elke 90 dagen[7]) en onvoorziene handelingen, zoals het verstellen van de band of het verhelpen van een storing. Tabel 2 bevat een overzicht van de verschillende handelingen uitgesplitst naar de verschillende draagduurcategorieën. De gemiddelde tijdsbesteding per traject loopt op naarmate de Alcoholmeter langer wordt gedragen.

Nadat een Alcoholmeter een jaar actief in gebruik is geweest, moet de band worden vervangen, zodat deze door de fabrikant nog een keer volledig wordt gecontroleerd en gereviseerd indien nodig. Dit staat los van het aantal trajecten waarin de band gedurende dat jaar achtereenvolgens is gedragen.

Tabel 2

Het aantal handelingen per Alcoholmeter, uitgesplitst naar de draagduur

	aansluiten	batterij vervangen	onvoorziene handeling	afsluiten	totaal aantal handelingen
Draagduur van…					
90 dagen of minder	1	0	0	1	**2**
91 t/m 180 dagen	1	1	1	1	**4**
181 t/m 270 dagen	1	2	1	1	**5**
271 dagen t/m een jaar	1	3	1	1	**6**
reviseren band *na 1jr actief gebruik*					**1**

Tijdsbesteding reclassering

De tijd die de reclassering besteedt aan alle werklastcomponenten met betrekking tot de Alcoholmeter is gebaseerd op de informatie die de SVG heeft geleverd. De pilots van de Alcoholmeter zijn weliswaar uitgevoerd door de 3RO, maar de SVG heeft, aangezien zij zich specifiek op verslavingsproblematiek richten, de meeste Alcoholmeters aangesloten. Indien de andere twee reclasseringsorganisaties in de toekomstige situatie meer Alcoholmeters (laten) aansluiten, zou opnieuw kunnen worden getoetst of de inschattingen die nu zijn gedaan nog overeenkomen met de tijdsbesteding in de praktijk.

De reclassering rekent met een gemiddelde van 2 uur per handeling die in Tabel 2 wordt genoemd. Deze tijdsbesteding komt geheel te vervallen indien DV&O verantwoordelijk wordt gemaakt voor de technische ondersteuning.[8] Daarnaast spelen andere werklastcomponenten een rol. De reclasseringswerker die de technische ondersteuning levert (dus de handelingen uitvoert), is vaak niet de vaste toezichthouder van de reclassent die de Alcoholmeter draagt, aangezien niet elke toezichtleider is opgeleid om met de apparatuur en de software te werken. Deze reclasseringswerker checkt het systeem van SCRAM (de fabrikant) voor de monitoring (met een gemiddelde duur van 1 tot 5 minuten per werkdag[9]). Gemiddeld komt per lopend traject één keer per week een melding

[7] Op dit moment werkt fabrikant SCRAM aan het verlengen van de batterijduur, waardoor deze niet elke 90, maar elke 180 dagen vervangen moet worden. Aangezien dit nog geen huidige praktijk is, wordt bij de berekening van dit onderzoek uitgegaan van een batterijduur van 90 dagen.

[8] In het scenario DV&O zal de toezichthouder meegaan met het aansluiten van de Alcoholmeter. De tijd die hiermee is gemoeid kan worden gezien als tijd die geldt voor de normale meldplicht (het is gebruikelijk om binnen toezichten huisbezoeken uit te voeren). Hiervoor wordt dus geen extra tijd gerekend voor de kostenvergelijking tussen de Alcoholmeter en urinecontroles.

[9] De ondergrens van 1 minuut geldt als gebruik wordt gemaakt van de automatische notificatie van SCRAM. De reclasseringswerker hoeft dan alleen in te loggen op het moment dat deze een mail ontvangt met een melding waarop actie is vereist. Als reclasseringswerkers geen gebruik maken van de automatische notificatie, wordt uitgegaan van gemiddeld 5 minuten per werkdag voor het inloggen in het systeem om meldingen te bekijken.

binnen waarop actie is vereist. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om alcoholgebruik door de reclassent[10], een te los of strak zittende band, een communicatieprobleem tussen de band en het basisstation, (potentiële) sabotage et cetera. Wanneer een dergelijke melding binnenkomt, moet deze worden doorgezet in het systeem en neemt de toezichthouder indien nodig contact op met de reclassent. De tijdsbesteding hieraan verschilt per melding: dit kan slechts een paar minuten duren, maar kan ook oplopen tot 30 minuten. Voor de berekening wordt uitgegaan van een bandbreedte van gemiddeld 5 tot 15 minuten voor de afhandeling van meldingen. De tijdsbesteding voor de daadwerkelijke opvolging, zoals het onderhoud plegen aan de band, is hierin niet meegenomen (dit valt onder de handelingen zoals weergegeven in Tabel 2). Deze werklast zal ook in het scenario DV&O blijven bestaan. Het enige verschil is dat de reclasseringswerker meldingen zal doorzetten naar DV&O in plaats van intern.

SVG heeft een Loket Alcoholmeter (Loket AM), dat diverse werkzaamheden uitvoert om de toepassing van de Alcoholmeter mogelijk te maken en te ondersteunen. De tijdsbesteding aan deze werkzaamheden is voor een deel afhankelijk, en voor een deel onafhankelijk van het aantal trajecten per jaar. De volgende werkzaamheden zijn afhankelijk van het aantal trajecten:

- De ondersteuning van toezichthouders bij vragen over monitoring en meldingen (gemiddeld 3,5 uur per jaar per actief traject).[11] Deze tijdsbesteding verandert niet als DV&O de technische ondersteuning levert.
- De logistiek, het voorraadbeheer en de schoonmaak van de Alcoholmeters (gemiddeld 1,7 uur per jaar per actief traject). Deze tijdsbesteding komt voor de reclassering in het geheel te vervallen, als DV&O de technische ondersteuning levert.
- Het beheer van diverse registratiesystemen (gemiddeld 1,7 uur per jaar per actief traject). Bij het scenario DV&O komt de helft van deze werklast te vervallen en blijft gemiddeld 0,9 uur per jaar per actief traject aan tijdsbesteding voor de reclassering over.

Het Loket AM is daarnaast verantwoordelijk voor het beantwoorden van algemene vragen, die los staan van de lopende trajecten met Alcoholmeters. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om toezichthouders die vragen of hun reclassent een geschikte kandidaat kan zijn, of zorginstellingen die vragen hebben. Dit kost gemiddeld 1 á 2 uur per week (dus 52 tot 104 uur per jaar), ongeacht welk scenario wordt doorgevoerd. Tot slot houdt het Loket AM-trainingen voor de reclasseringswerkers.[12] Op dit moment zijn dit er 4 per jaar voor SVG. Inclusief voorbereiding gaat het om 13 uur per training. Na de wetswijziging zullen dit er bij benadering 12 per jaar zijn, als ook medewerkers van Reclassering Nederland en het Leger des Heils getraind moeten worden. Voor het scenario waarin DV&O de technische ondersteuning levert, wordt uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding van 6,5 uur per training, aangezien het onderdeel over de technische ondersteuning dan komt te vervallen.

Tijdsbesteding DV&O

DV&O rekent met een gemiddelde tijdsbesteding tussen de 54 minuten en 2 uur voor het uitvoeren van een handeling (genoemd in Tabel 2) door beveiligers. Deze bandbreedte heeft te maken met het aantal Alcoholmeters dat per jaar wordt ingezet. Hoe meer trajecten, hoe efficiënter DV&O het proces kan inrichten en hoe minder tijd ze kwijt zijn aan een handeling.[13] DV&O is voor het

De ingeschatte tijd geldt per reclasseringswerker per werkdag, uitgaande van de huidige praktijk waarin toezichthouders met AM-deelnemers gemiddeld 1,3 lopende AM-trajecten onder hun hoede hebben.

[10] De inschatting van gemiddeld één melding per week per AM is gebaseerd op de huidig lopende trajecten van SVG, waarbij de Alcoholmeter zowel bij alcoholverboden als op vrijwillige basis wordt ingezet. Het ligt voor de hand dat vaker een melding over alcoholgebruik voorkomt bij reclassenten die de Alcoholmeter op vrijwillige basis dragen. Als de Alcoholmeter in de toekomstige situatie alleen bij een alcoholverbod ingezet wordt, is het mogelijk dat het aantal meldingen per traject, en daarmee de werklast voor de reclassering, (licht) afneemt.

[11] In de huidige situatie besteedt het Loket AM 2 uur per week aan de ondersteuning van toezichthouders voor de circa 30 trajecten die op elk gegeven moment actief zijn. Omgerekend naar een jaar, is dit 3,5 uur per actief traject. Bij de verdere berekening is gecorrigeerd voor de gemiddelde draagduur van een traject.

[12] De tijd die het Loket AM besteedt aan het organiseren van werkbezoeken en het geven van voorlichting aan externen valt buiten de scope van het onderzoek. Deze werklast kan niet direct gerelateerd worden aan de kostenvergelijking tussen Alcoholmeters en urinecontroles.

[13] De maximale tijdsbesteding van 2 uur is van toepassing indien minder dan 100 Alcoholmeters op jaarbasis worden ingezet. Bij 100 tot 200 trajecten per jaar rekent DV&O met een efficiëntiepercentage van 25%, waardoor de tijdsbesteding uitkomt op 1,5 uur per handeling. Voor elke 100 trajecten meer, neemt de tijdsbesteding met

inschatten van deze tijdsbesteding er van uitgegaan dat de technische ondersteuning vanaf vijf locaties in het land wordt geregeld. Bovenop de tijdsbesteding van de beveiligers rekent DV&O nog een half uur voor de zogenoemde "supply en support" per handeling. Dit heeft te maken met het plannen en het voorraadbeheer (inname, schoonmaken, controleren, uitgifte van apparatuur). Tot slot rekent DV&O met een vast aantal van 82 uur per jaar voor het functioneel beheer en de maandrapportages informatievoorziening. Hoe meer Alcoholmeters per jaar aangesloten worden, hoe lager deze vaste kosten verhoudingsgewijs per traject en per handeling zijn. In de offerte is geen informatie opgenomen of DV&O nog aanvullende kosten rekent voor het trainen van de medewerkers in het leveren van de technische ondersteuning van de Alcoholmeter.

2.5 Kosten van de Alcoholmeter

Voor de Alcoholmeter zijn de kosten van meerdere factoren afhankelijk. Deze worden hieronder toegelicht.

Kosten SCRAM

SCRAM systems is de fabrikant van de Alcoholmeter. De fabrikant rekent een prijs per Alcoholmeter, bestaande uit de enkelband en het basisstation. SCRAM heeft in een offerte drie opties aangeboden voor de reclassering om de benodigde Alcoholmeters af te nemen.[14] In de eerste plaats kan de reclassering de 110 Alcoholmeters die nu al in gebruik zijn tegen een gereduceerd tarief overnemen, en dit zo nodig aanvullen met nieuw aan te schaffen apparatuur. In de tweede plaats kan de reclassering ervoor kiezen om alle Alcoholmeters nieuw aan te schaffen. In de derde plaats is er de optie om alle apparatuur van SCRAM te huren, tegen een vaste prijs per Alcoholmeter per jaar.

In de offerte van SCRAM varieert de prijs per Alcoholmeter van € 968[15] tot € 1.670 in het geval van koop van de Alcoholmeters, en van € 944 tot € 1.089 per jaar in geval van huur.[16] Deze variatie wordt veroorzaakt doordat bij de huur of koop sprake is van mogelijke schaalvoordelen. Hoe meer Alcoholmeters worden afgenomen, hoe lager de prijs per stuk. Rekening houdend met een afschrijvingstermijn van 5 jaar bij de koop van de sets, is de jaarprijs bij koop substantieel lager dan de jaarlijkse huurprijs per set.

Bovenop de kosten voor aanschaf of huur en monitoring komen nog de kosten voor de verschillende kits om de Alcoholmeter te kunnen installeren en onderhouden. Het gaat om een 'cleaning kit' (€ 36) en een 'toolkit' (€ 36) voor schoonmaak en onderhoud, en een kit met de naam 'direct connect' (€ 61) voor de aansluiting. Samen kosten deze kits € 133. Als de reclassering de technische ondersteuning levert, moet er van iedere kit één op elke van de 65 vestigingen aanwezig zijn. Als DV&O de ondersteuning doet, zijn er van iedere kit circa 20 nodig. De eenmalige aanschafkosten voor de kits bedragen dan afgerond respectievelijk € 8.650 en € 2.660. In de praktijk blijken deze kits lang mee te gaan. De kosten voor de verschillende kits zijn meegenomen in de kostenberekening. Ook hiervoor geldt een afschrijvingstermijn van vijf jaar.

Daarnaast rekent SCRAM een vast bedrag per dag dat de Alcoholmeter actief wordt gebruikt, om het alcoholgebruik continue te monitoren. De resultaten geven zij dagelijks door aan de reclassering. De kosten hiervoor bedragen € 5,81 per dag, wanneer er 150 of minder actieve Alcoholmeters per dag in gebruik zijn. Hoe meer Alcoholmeters per dag actief zijn, hoe lager de monitoringskosten per stuk. Het minimale bedrag dat SCRAM voor de monitoring rekent is € 4,36 per dag (vanaf meer dan 1.000 Alcoholmeters).

5 procentpunt af door efficiëntie. Vanaf 700 trajecten rekent DV&O met de laagst geoffreerde tijdsbesteding van 54 minuten per handeling.

[14] De bijbehorende bedragen die in deze scenarioanalyse zijn gebruikt, zijn afkomstig uit deze offerte. In de offerte is aangegeven dat de genoemde prijzen geldig zijn tot 31 augustus 2024.

[15] Dit is de prijs voor overname van de Alcoholmeters die nu al door de reclassering in gebruik zijn. De kosten voor aanschaf van volledig nieuwe sets variëren van € 1.452 tot € 1.670 inclusief btw.

[16] Alle kosten voor aanschaf of huur die in dit rapport zijn opgenomen, zijn inclusief btw. De offerte van SCRAM bevat bedragen exclusief btw; deze zijn voor deze rapportage omgerekend naar bedragen inclusief btw.

Deze variaties leiden ertoe dat er geen vast bedrag per Alcoholmeter genoemd kan worden. De kosten zijn afhankelijk van de gekozen (sub)scenario's en zullen in Hoofdstuk 4 verder aan bod komen.

Personele kosten (kosten voor de werklast)

Naast de kosten voor de fabrikant, worden de kosten van de Alcoholmeter voor een groot deel bepaald door de personele kosten voor de reclassering of DV&O. Het uurtarief voor de reclasseringswerker is € 88,20. DV&O zet diverse medewerkers in waarvoor verschillende uurtarieven gelden. De kosten van DV&O worden het meest bepaald door het uurtarief van de beveiliging (€ 98,68 per uur), aangezien de meeste werklast zit in het uitvoeren van de handelingen door beveiligers. De uurtarieven voor de medewerkers voor supply, support, functioneel beheer en de informatievoorziening liggen tussen de € 52,40 en € 64,94 per uur.[17]

[17] Voor het berekenen van de uurtarieven voor beveiliging is uitgegaan van 1.225 uur netto te werken jaaruren per fte in 2025, zoals opgenomen in de offerte van DV&O uit 2024. Voor het berekenen van het uurtarief van de overige medewerkers is uitgegaan van de 1.355 netto te werken jaaruren zoals opgenomen in de Handleiding Overheidstarieven 2025.

3 Urinecontrole

In dit hoofdstuk staan de urinecontroles centraal. Eerst volgt een beschrijving van de verschillende controlemiddelen. Vervolgens worden de resultaten van de kwantitatieve analyse gepresenteerd. De analyse is gebaseerd op een combinatie van informatie afkomstig uit de geregistreerde data van de reclassering, en een verdere kwantificering van de aannames die de toezichthouders tijdens de expertsessie hebben gedaan. Aan de hand van de analyse wordt inzichtelijk gemaakt binnen hoeveel toezichten urinecontroles plaatsvinden, wat de frequentie en duur van de controle is, en wat de gemiddelde tijdsbesteding is per controle. Tot slot komen de kosten van de urinecontroles aan bod.

3.1 De verschillende controlemiddelen

Voor de urinecontrole op alcohol zijn verschillende middelen beschikbaar. Dit onderzoek richt zich hoofdzakelijk op de reguliere urinecontrole en de urinecontrole met een zogenaamde Ruma-marker. In beide gevallen wordt een urinemonster geanalyseerd door een laboratorium. Het verschil tussen deze twee controlemiddelen zit in de wijze waarop wordt bepaald dat het afgenomen urinemonster ook daadwerkelijk bij de betreffende reclassent hoort.

In het geval van de reguliere urinecontrole moet iemand de reclassent in de gaten houden op het moment dat hij urineert ten behoeve van de controle. Dit betekent aan de ene kant werklast voor de organisatie die de urinecontrole doet, en het kan aan de andere kant ongemakkelijk zijn voor de reclassent als er iemand toekijkt en voor de toezichthouder om toe te kijken. Daarnaast gaven toezichthouders tijdens de expertbijeenkomst aan dat de reguliere urinecontrole in de praktijk relatief foutgevoelig blijkt, omdat sommige reclassenten er alles aan lijken te doen om toch de urine van iemand anders in te kunnen leveren.

Bij de urinecontrole met de Ruma-marker is er een andere manier waarop getoetst kan worden of het urinemonster bij de juiste reclassent hoort. Een half uur voorafgaand dient de reclassent een drankje met daarin een markerstof te drinken. Deze markerstof komt vervolgens in de urine. Omdat de marker uniek is en geregistreerd wordt welke unieke marker de betreffende reclassent heeft ingenomen, kan later in het laboratorium worden vastgesteld dat het urinemonster van de reclassent zelf is. Dit betekent dat er geen controle plaatsvindt tijdens het afgeven van de urine, maar alleen tijdens de inname van het drankje met de Ruma-marker. De urinecontrole met Ruma-marker is minder foutgevoelig en levert daarnaast minder ongemak op. Deze vorm van urinecontrole wordt door de toezichthouders die deelnamen aan de expertsessie als betrouwbaarder ervaren dan de reguliere urinecontrole. Desondanks kan ook hier sprake zijn van fraude (de Ruma-marker komt dan bijvoorbeeld niet voor in de urine) of een minder betrouwbare analyse als de urine te waterig is.

Een derde controlemiddel is de sneltest. Dit betreft een papieren strip die de toezichthouder in een urinemonster kan dompelen. Net als bij de reguliere urinecontrole, geldt dat de reclassent in de gaten gehouden moet worden op het moment van urineren. Het voordeel is dat de toezichthouder direct het resultaat ziet, en niet op het laboratorium hoeft te wachten. Deze vorm van urinecontrole vindt in de praktijk echter veel minder vaak plaats dan de reguliere urinecontrole of die met Ruma-marker.

Of een toezichthouder voor de controle op alcohol- en/of drugsgebruik de reguliere urinecontrole of de controle met de Ruma-marker gebruikt verschilt per organisatie en soms ook per locatie. De reguliere urinecontrole is door sommige organisaties uitbesteed aan een polikliniek. Er zijn geen procedures vastgesteld voor welk middel in welke gevallen moet worden toegepast. Wel wordt voornamelijk de Ruma-marker ingezet als de urinecontrole niet bij de reclassering zelf plaatsvindt, maar bijvoorbeeld in een situatie van begeleid wonen of in een instelling waar de begeleiding of de instelling verantwoordelijk is voor de controle en het versturen van het monster naar het laboratorium.

3.2 Beschikbare data over urinecontroles

Het team Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBA) van de 3RO heeft het SMS-team data uit hun registratiesysteem IRIS ter beschikking gesteld. SIBA heeft de volgende twee datasets geleverd:

- de toezichten die op enig moment in 2022 en 2023 actief waren;
  - met als bijzondere voorwaarde een "alcohol- en/of drugsverbod"; of
  - waarbij in het tekstveld bij de variabele "overige bijzondere voorwaarden" de term "alcoholverbod" genoemd wordt.
- de reclassenten waarbij in 2022 en/of in 2023 documenten voor urinecontroles zijn geüpload.

Bij beide datasets is aangegeven of in het toezichtprogramma[18] van de reclassent een toezichtdoel "Alcoholgebruik" of "Drugsgebruik" is aangemaakt, of de 3RO tussen 2018 en 2023 een alcohol- en/of drugsverbod heeft geadviseerd voor de reclassent en of bij de OXREC[19] is aangegeven dat er sprake is van alcohol- en/of drugsmisbruik.

Toezichten met en zonder alcohol- of drugsverbod, met en zonder urinecontroles

De data-analyse laat zien dat er:

1) toezichten met een alcohol- of drugsverbod zijn waarbij urinecontroles worden uitgevoerd;
2) toezichten met een alcohol- of drugsverbod zijn zonder urinecontroles;
3) urinecontroles worden uitgevoerd zonder dat een alcohol- of drugsverbod bekend is.

Dat er toezichten zijn zonder urinecontroles (punt 2) is niet verwonderlijk en kan verklaard worden door het volgende. Het toezicht kan op enig moment in 2022/2023 actief zijn geweest, maar eerder zijn gestart, waarbij de urinecontroles uitsluitend vóór 2022 hebben plaatsgevonden. De urinecontroles hoeven niet gedurende de hele toezichtsperiode te worden uitgevoerd. De reclassering voert controles uit zo lang als zij nodig acht. Er kunnen inhoudelijke redenen zijn om geen controles uit te voeren, bijvoorbeeld als de cliënt zelf openheid geeft over zijn of haar alcoholgebruik. Het kan ook zijn dat bij toezichten die tegen het einde van 2023 zijn gestart, de urinecontroles pas vanaf 2024 hebben plaatsgevonden en dus niet in de data zijn geïncludeerd. Ook is het mogelijk dat er ten onrechte geen urinecontroles worden uitgevoerd, bijvoorbeeld omdat de reclassent zijn meldplicht heeft geschonden. Tot slot kan het voorkomen dat er wel urinecontroles hebben plaatsgevonden, maar dat de zogenoemde "documenten voor urinecontrole" niet zijn geüpload, waardoor het op basis van de data lijkt alsof er geen controles zijn uitgevoerd. In de onderzoeksverantwoording in de bijlage is hierover meer informatie opgenomen.

Wanneer urinecontroles worden uitgevoerd zonder dat een verbod bekend is (punt 3), zullen deze naar alle waarschijnlijkheid hebben plaatsgevonden in het vrijwillige kader of als onderdeel van de bijzondere voorwaarde "verplichte controle".[20]

Selectie van de data

Om vast te stellen in welke gevallen de Alcoholmeter ingezet kan worden, is het relevant te weten bij hoeveel reclassenten per jaar urinecontroles plaatsvinden. Het ligt niet voor de hand om de Alcoholmeter in te zetten bij reclassenten waarbij geen urinecontroles (meer) uitgevoerd worden. De toezichten met een alcohol- en/of drugsverbod die op enig moment in 2022/2023 actief waren,

[18] Een reclassent kan voor verschillende gepleegde feiten meerdere toezichten tegelijkertijd hebben lopen. De 3RO spreekt dan over een toezichtprogramma. Het SMS-team heeft de data geherstructureerd van het niveau van toezichten naar het niveau van reclassenten.

[19] De OXREC is een onderdeel van de RISC (een risicotaxatie- en adviesinstrument van de reclassering). De OXREC berekent wat het risico op herhaling van strafbaar (gewelddadig) gedrag is. Voor meer informatie, zie RISC | Reclassering Nederland.

[20] De verplichte controle op het middelengebruik kan door de rechter als bijzondere voorwaarde worden opgelegd. Aangezien deze onder de noemer "overig" geregistreerd wordt bij zowel de Rechtspraak als de 3RO, kan deze bijzondere voorwaarde niet als zodanig herkend worden. De groep met verplichte controles kan daarom niet onderscheiden worden van de groep waarbij urinecontroles in het vrijwillige kader worden uitgevoerd.

zonder dat in ditzelfde tijdsbestek (zover bekend) urinecontroles zijn uitgevoerd, vallen daarmee buiten de selectie van de data.

Voor de verdere data-analyse wordt dus uitgegaan van het aantal reclassenten onder toezicht, waarbij in 2022/2023 urinecontroles zijn uitgevoerd. Op basis van dit aantal, wordt het gemiddelde per jaar berekend. Dit aantal kan een (lichte) onderschatting zijn, omdat mogelijk in 2022/2023 ook urinecontroles zijn uitgevoerd, waarvoor geen enkele keer één van de eerdergenoemde "documenten voor urinecontrole" is geüpload.

Alcoholverbod versus controle op gebruik, en alcohol versus drugs

Van de reclassenten onder toezicht, waarbij urinecontroles zijn uitgevoerd, gaat het om zowel reclassenten die de bijzondere voorwaarde "een alcohol- en/of drugsverbod" opgelegd hebben gekregen, als zij waarbij deze bijzondere voorwaarde niet is opgelegd, maar bij wie de urinecontrole wordt gedaan voor de verplichte of vrijwillige controle op alcohol- en/of drugsgebruik. Beide groepen komen in dit hoofdstuk aan bod. Ook worden zowel de reclassenten meegenomen waarbij uitsluitend sprake lijkt te zijn van een alcoholverbod of alcoholproblematiek, als diegenen waarbij ook sprake lijkt te zijn van een drugsverbod of drugsproblematiek. Toezichten waarbij verwacht wordt dat het uitsluitend om drugsgebruik gaat, zijn uiteraard uitgesloten van de verdere data-analyse. Dergelijke zaken komen immers niet in aanmerking voor de Alcoholmeter.

Hier wordt bewust gesproken over toezichten waarbij "sprake *lijkt te zijn*", aangezien de onderverdeling naar alcohol en drugs niet met 100% zekerheid kan worden gemaakt. De data maken niet inzichtelijk of op alcohol of drugs wordt getest bij het afnemen van urinemonsters. Aan de hand van informatie die de 3RO registreren over toezichtdoelen en informatie in de OXREC, is ingeschat of sprake zal zijn van uitsluitend alcoholproblematiek (of een verbod), uitsluitend drugsproblematiek (of een verbod), of een combinatie van beide.[21]

De verschillende groepen (wel/geen verbod, wel/geen drugsgebruik) zullen voor dit onderzoek apart van elkaar weergegeven worden (het hoofdscenario en het alternatieve scenario zoals beschreven in paragraaf 1.4). Hiermee bieden we handvatten om keuzes te maken voor welke reclassenten (in de toekomst) wel of geen budget beschikbaar is om de Alcoholmeter in te kunnen zetten.

3.3 Het aantal toezichten waarin urinecontroles plaatsvinden

Per jaar worden bij gemiddeld circa 1.800 reclassenten die onder toezicht staan urinecontroles afgenomen (exclusief de reclassenten waarvoor urinecontroles uitsluitend voor drugs worden afgenomen). Hierbij gaat het ongeveer even vaak om reclassenten bij wie een toezicht loopt met de bijzondere voorwaarde "een alcohol- of drugsverbod" (circa 910) als om reclassenten zonder die bijzondere voorwaarde (circa 920).

De volgende tabel geeft weer bij hoeveel reclassenten met een lopend toezicht gemiddeld per jaar urinecontroles afgenomen worden, uitgesplitst naar toezichten met en zonder de bijzondere voorwaarde alcoholverbod. In de tabel zijn de aantallen naar boven afgerond op tientallen.[22]

[21] In een deel van de zaken kon op basis van de data niet achterhaald worden of sprake was van problematiek met/verbod op alcoholgebruik, drugsgebruik of een combinatie hiervan. Deze zaken zijn evenredig verdeeld over de categorieën zoals weergegeven in Tabel 3.

[22] Dit geldt in alle tabellen voor de aantallen toezichten met Alcoholmeters. Met het afronden naar boven worden de totale kosten wellicht overschat, maar het beperkt het risico dat – gezien alle onzekerheden – de kosten voor bepaalde scenario's ten onrechte binnen het beschikbare budget lijken te vallen.

Tabel 3

Gemiddeld aantal reclassenten per jaar, waarbij urinecontroles worden afgenomen (volumes zijn naar boven afgerond op tientallen)

	Totaal
UC bij toezichten met de bijzondere voorwaarde alcohol- en/of drugsverbod	
Uitsluitend alcoholverbod	**150 ***
Alcoholverbod i.c.m. drugsproblematiek	**70**
Alcohol- én drugsverbod	**610**
Drugsverbod i.c.m. alcoholproblematiek	**120**
UC bij toezichten zonder de bijzondere voorwaarde alcohol- en/of drugsverbod	
Uitsluitend alcoholproblematiek	**240 ***
Alcohol- en drugsproblematiek	**740**
Totaal	**1.930**

*: In deze toezichten zijn ook de reclassenten meegenomen die in 2022 en 2023 de Alcoholmeter hebben gedragen. Aangenomen wordt dat als deze reclassenten géén Alcoholmeter hadden gedragen, bij hen ook urinecontroles afgenomen zouden zijn. Hierbij gaat het gemiddeld om circa 25 reclassenten per jaar voor 'Uitsluitend alcoholverbod' en 55 per jaar voor 'Uitsluitend alcoholproblematiek'.

De urinecontrole met de Ruma-marker komt het vaakst voor. Bij 61% van de reclassenten zijn documenten voor urinecontroles over de Ruma-marker geüpload. In 17% betrof het de reguliere UC, in 7% de sneltest en in 14% een combinatie van meerdere vormen van urinecontroles (veelal de reguliere urinecontrole in combinatie met de Ruma-marker).

3.4 De frequentie en duur van de controle

De frequentie van controle zou in theorie af moeten hangen van hoe lang middelen in de urine waarneembaar zijn. Omdat alcohol (afhankelijk van de mate waarin het wordt gebruikt) relatief kort in de urine waar te nemen is, zou een urinecontrole voor alcohol twee á drie keer per week moeten worden uitgevoerd. In de praktijk is dit vaak niet haalbaar of te belastend voor de reclassent. Uit de data over urinecontroles die de reclassering heeft aangeleverd kan niet worden afgeleid wat de frequentie en duur is van de alcoholcontroles. Daarom is dit nagevraagd in een expertbijeenkomst met toezichthouders. De experts hebben daarin aangegeven dat er veel variatie is in de frequentie van de controles. Dit verschilt tussen organisaties en locaties, maar het hangt ook af van de situatie van de reclassent. De reclassering kent geen vaste werkwijze ten aanzien van de controle op middelengebruik en voert controles zo vaak en zo lang uit als zij nodig acht. De urinecontrole kan gecombineerd worden met een toezichtgesprek, maar er zijn ook locaties waar een 'spreekuur' wordt georganiseerd voor de controle. In een half uur worden dan voor meerdere reclassenten urinecontroles uitgevoerd. Dit gaat om de controle met de Ruma-marker.

Er zijn vestigingen waar een keer per week of een keer per twee weken urinecontroles worden gedaan, vestigingen waar twee keer per week wordt gecontroleerd (dit lijkt een uitzondering te zijn), en vestigingen waar de controles veelal steekproefsgewijs plaatsvinden. Dit is dan geen periodieke controle, maar de reclassent wordt op willekeurige momenten gevraagd naar de reclassering te komen voor een urinecontrole. Als dit kort tevoren gebeurt, heeft dit als voordeel dat de reclassent met zijn alcoholgebruik niet op de controle kan anticiperen. Naarmate minder vaak gecontroleerd wordt, zal de kans dat bij een controle iets wordt aangetroffen (uitgedrukt in het totaal van de uitgevoerde controles) steeds kleiner worden. Daarnaast wordt bij de frequentie van de controles

ook bekeken wat noodzakelijk of zinvol is voor de reclassent. Als duidelijk is dat er nog grote verslavingsproblematiek speelt en de reclassent overduidelijk gebruikt, dan heeft een periodieke controle weinig tot geen toegevoegde waarde. Dit heeft pas zin als een reclassent aan het einde van een behandeling is, en/of geen verslavingsproblematiek (meer) heeft.

Hoewel de frequentie van de controles van geval tot geval, en van locatie tot locatie kan variëren, werd in de expertbijeenkomst wel aangegeven dat de periode waarin de controles worden gedaan vaak hetzelfde is. In de praktijk vinden urinecontroles voor middelengebruik gedurende ongeveer drie maanden plaats.[23] Na deze drie maanden wordt getoetst of verdere controles nodig zijn, of de controles kunnen worden afgebouwd, of dat (alsnog) een behandeling noodzakelijk is. Voor de berekening wordt uitgegaan van een gemiddelde van 1x per week een urinecontrole, gedurende deze drie maanden. Uitgaande van een controle van 1x per week, betekent dit dat in een kwartaal gemiddeld 13 urinecontroles uitgevoerd worden. Het gemiddeld aantal urinecontroles per week, en daarmee ook het gemiddeld aantal controles per toezicht kent door de bovengenoemde variaties een bepaalde mate van onzekerheid.

3.5 De gemiddelde tijdsbesteding aan de controle

Uit de expertsessie is gebleken dat de urinecontroles en de administratie eromheen weinig tot geen werklast met zich meebrengt. Ook het beoordelen van de resultaten kost weinig tijd. Het is een kwestie van bekijken of de test positief is (op de papieren strip, of in de uitslag van het laboratorium) en of de juiste Ruma-marker is aangetroffen indien de controle daarmee uitgevoerd is.

Voor de verdere berekeningen in dit hoofdstuk wordt op basis van de inbreng in de expertbijeenkomst uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding van 5 tot 10 minuten, ongeacht welk controlemiddel wordt ingezet of wie de controle uitvoert (reclasseringsmedewerker of een derde partij). Uitgaande van de hiervoor genoemde aanname dat gemiddeld 13 urinecontroles worden afgenomen gedurende drie maanden (1x per week), gaat dit om een gemiddelde tijdsbesteding van 65-130 minuten per reclassent.

3.6 De kosten van de urinecontroles

3.6.1 De kosten per controlemiddel

De kosten van de controlemiddelen zijn opgebouwd uit twee kostenposten: de productkosten en de kosten van het laboratorium om vast te stellen of er middelen zijn gebruikt. Tabel 4 geeft weer wat de kosten per controlemiddel zijn.

Tabel 4

Kosten per controlemiddel

	productkosten	laboratoriumkosten *	totaal
Reguliere urinecontroles	€ 0,00	€ 7,30	€ 7,30
Urinecontroles met Ruma-marker	€ 15,00	€ 24,35	€ 39,35
Sneltest	€ 6,72	n.v.t.	€ 6,72

*: Als op meer middelen dan alleen alcohol wordt getest, vallen de laboratoriumkosten hoger uit dan hier weergegeven. De laboratoriumkosten voor de reguliere urinecontroles kunnen verschillen per instelling. Elke reclasseringsorganisatie/instelling heeft eigen contracten met laboratoria voor de controle van urine. Het bedrag van € 7,30 in de tabel is afkomstig van Fivoor. Het is onbekend in hoeverre dit bedrag varieert tussen instellingen.

[23] Het gaat hier om een periode van drie maanden vanaf het moment dat de controleperiode begint. Als iemand nog in behandeling is voor een verslaving en controle dan nog geen meerwaarde heeft, telt deze periode dus niet mee.

De tabel laat zien dat de controle met de Ruma-marker relatief duur is ten opzichte van de reguliere urinecontrole en de sneltest. Dit geldt voor zowel de productkosten als de laboratoriumkosten. Wat betreft de productkosten van de reguliere controle heeft de reclassering aangegeven dat deze te verwaarlozen zijn; deze staan daarom op € 0 in de tabel. Daarnaast kent de sneltest geen laboratoriumkosten, omdat de uitslag hiervan direct voor de reclasseringswerker te zien is.

Bovenop de product- en laboratoriumkosten, komen de personeelskosten van de reclassering om de urinecontrole uit te voeren. Het uurtarief voor de reclasseringswerker bedraagt € 88,20 in 2025. Uitgaande van de gemiddelde tijdsbesteding van 5 tot 10 minuten per urinecontrole, bedragen de personeelskosten hiervoor tussen de € 7,35 en € 14,70.

3.6.2 De kosten van de wegvallende urinecontroles

De kosten van de urinecontrole hangen af van de methode die is gebruikt (€ 6,72 voor de sneltest, € 7,30 voor de reguliere controle en € 39,35 voor de urinecontrole met Ruma-marker). Rekening houdend met de mate waarin deze drie controlemiddelen op dit moment worden ingezet, ligt de gewogen gemiddelde prijs per controle tussen de € 35 en € 45.[24] Dit bedrag bestaat uit de optelsom van de product- en laboratoriumkosten en de personeelskosten van de reclassering (zie de vorige paragraaf). De bandbreedte vloeit voort uit de aanname dat het gemiddeld 5 tot 10 minuten duurt om een urinecontrole af te nemen. Deze kosten vallen geheel of gedeeltelijk weg als de Alcoholmeter wordt ingezet. Hieronder wordt toegelicht wat de kosten zijn die kunnen wegvallen. Tegenover deze wegvallende kosten staan de extra kosten van de Alcoholmeter (zie paragraaf 2.5). In hoofdstuk 4 waarin de resultaten van de scenario's worden beschreven, worden de wegvallende kosten afgezet tegen de kosten van de inzet van de Alcoholmeter.

Het geschatte aantal urinecontroles per toezicht

Zoals toegelicht wordt voor de berekening uitgegaan van een gemiddeld aantal urinecontroles van 1x per week, gedurende drie maanden. In totaal gaat het dan om 13 controles per reclassent. De gemiddelde totale kosten per toezicht voor urinecontroles liggen dan tussen de € 450 en € 550 per toezicht.

Dit gemiddelde bevat een bepaalde mate van onzekerheid, aangezien de frequentie van de controles van geval tot geval, en van locatie tot locatie varieert. Hoeveel urinecontroles na die periode van drie maanden uitgevoerd zullen worden, verschilt per reclassent, toezichthouder, instelling en reclasseringsorganisatie. Indien de Alcoholmeter langer dan 3 maanden wordt ingezet, zal deze naar verwachting nog een aantal steekproefsgewijze urinecontroles vervangen. Uit de expertsessie bleek dat hiervoor geen valide inschatting gemaakt kon worden. Voor de berekening van de meerkosten van de Alcoholmeter is op dit punt uitgegaan van een conservatieve inschatting. Indien de Alcoholmeter meer urinecontroles zal vervangen dan waar in dit rapport mee wordt gerekend, betekent dit dat de meerkosten lager zullen uitvallen.

Wegvallende kosten door de inzet van de Alcoholmeter bij een alcoholverbod zonder drugsverbod

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om met de Alcoholmeter te controleren of een reclassent zich houdt aan een opgelegd alcoholverbod. De € 600.000 extra die is vrijgemaakt, is bedoeld om de Alcoholmeter te financieren in die gevallen met een alcoholverbod waarin het gebruik van drugs *niet* (of in elk geval niet verplicht) gemonitord wordt. In deze zaken kan de Alcoholmeter de urinecontroles als controlemiddel in zijn geheel vervangen. Hierbij gaat het in de voorgaande Tabel 3 over de categorieën "uitsluitend alcoholverbod" en "alcoholverbod i.c.m. drugsproblematiek". In de praktijk kan het voorkomen dat de reclassering bij deze laatste categorie de urine ook vrijwillig op drugs laat controleren. Er hoeven dan alleen extra middelen op het formulier voor het laboratorium te worden aangekruist. Het zal in de praktijk niet vaak voorkomen dat naast de inzet van de Alcoholmeter ter handhaving van het alcoholverbod, alsnog aanvullende vrijwillige urinecontroles voor drugs plaats zullen vinden.

[24] Bij het bepalen van dit gemiddelde is in gevallen waarin meerdere controlemiddelen zijn toegepast, gerekend met het goedkoopste controlemiddel (met uitzondering van de weinig gebruikte sneltest). Het gemiddelde valt zo relatief laag uit en daarmee ook de wegvallende kosten als de Alcoholmeter wordt ingezet. Dit leidt tot een behoudende berekening van hoeveel Alcoholmeters ingezet kunnen worden voor het budget van € 600.000.

In Tabel 5 is weergegeven wat de wegvallende kosten van de urinecontrole zijn als de Alcoholmeter wordt ingezet voor de alcoholverboden waar niet ook een drugsverbod geldt.

Tabel 5

Wegvallende kosten urinecontroles bij de inzet van de Alcoholmeter bij een alcoholverbod zonder drugsverbod

	aantal reclassenten met UC	geschat aantal UC in de eerste 3 maanden	wegvallende kosten	
			meest gunstig	minst gunstig
Uitsluitend alcoholverbod	150	2.000	€ 80.000	€ 70.000
Alcoholverbod i.c.m. drugsproblematiek	70	900	€ 40.000	€ 30.000
Totaal	**220**	**2.900**	**€ 120.000**	**€ 100.000**

De tabel laat zien dat het gaat om in totaal circa 220 toezichtstrajecten met alcoholverboden per jaar waarin de Alcoholmeter in de plaats kan komen van de urinecontrole. In die gevallen zou de Alcoholmeter de urinecontroles gedurende 3 maanden kunnen vervangen. De wegvallende kosten komen dan op circa € 100.000 tot € 120.000 per jaar (de som van de product-, laboratorium- en personeelskosten).

Wegvallende kosten door de inzet van de Alcoholmeter in overige gevallen

Wanneer ervoor gekozen wordt om de Alcoholmeter in te zetten in gevallen waarin geen sprake is van een alcoholverbod, maar van een verplichte dan wel vrijwillige controle van het alcoholgebruik, komen dezelfde kosten á € 35 tot € 45 per urinecontrole te vervallen. Indien de Alcoholmeter ook wordt ingezet in toezichtstrajecten waarin naast de alcoholcontrole ook op drugsgebruik wordt gecontroleerd, zijn de vervallende kosten lager. Naast de Alcoholmeter blijft dan de urinecontrole nodig om op drugsgebruik te kunnen controleren. Daardoor komen alleen de kosten te vervallen die de laboratoria rekenen voor de bepaling van alcohol in de urine. Hierbij gaat het om een gemiddeld bedrag van € 15,16. Tabel 6 en Tabel 7 geven weer om welke wegvallende kosten het in totaal gaat.

Tabel 6

Wegvallende kosten urinecontroles bij de inzet van de Alcoholmeter op vrijwillige basis (zonder drugsproblematiek)

	aantal reclassenten met UC	geschat aantal UC in de eerste 3 maanden	wegvallende kosten	
			meest gunstig	minst gunstig
Uitsluitend alcoholproblematiek	240	3.100	€ 130.000	€ 110.000

Bij de inzet op vrijwillige basis voor uitsluitend alcoholproblematiek zijn de wegvallende kosten (afgerond) ongeveer gelijk aan de wegvallende kosten bij de inzet van de Alcoholmeter bij alleen alcoholverboden zonder drugsverboden.

Tabel 7

Wegvallende kosten urinecontroles bij de inzet van de Alcoholmeter, ter aanvulling op urinecontroles voor drugsgebruik

	aantal reclassenten met UC	geschat aantal UC in de eerste 3 maanden	wegvallende kosten alcoholbepaling
Alcohol- én drugsverbod	610	7.900	€ 120.000
Drugsverbod i.c.m. alcoholproblematiek	120	1.600	€ 20.000
Alcohol- en drugsproblematiek	740	9.600	€ 150.000
Totaal	**1.470**	**19.100**	**€ 290.000**

Indien de Alcoholmeter wordt toegepast bij zowel alcohol- als drugsproblematiek en/of -verboden, bedragen de wegvallende kosten circa € 290.000.[25] De wegvallende kosten per toezicht zijn dan lager, omdat alsnog een urinecontrole moet worden ingezet voor de controle op drugsgebruik. Dat de totale wegvallende kosten hoger zijn, komt enkel door de hogere aantallen toezichten waarin de Alcoholmeter dan zou kunnen worden ingezet.

[25] Hier is geen sprake van een bandbreedte. De bandbreedte in Tabel 6 komt voort uit een inschatting van de tijd die de wegvallende urinecontrole kost: 5 tot 10 minuten. Bij de toezichten in Tabel 7 valt de urinecontrole niet weg, omdat deze alsnog voor de controle op drugsgebruik zal plaatsvinden.

4 Resultaten per scenario

In dit hoofdstuk worden de kosten van de Alcoholmeter afgezet tegen de kosten van de urinecontrole in de huidige situatie. Als resultaat worden de *meerkosten* van de Alcoholmeter ten opzichte van de urinecontrole beschreven. De kosten worden voor twee scenario's in beeld gebracht. Hoe de kosten worden berekend, wordt in paragraaf 4.1 beschreven. In paragraaf 4.2 komt het hoofdscenario aan bod, waarin de Alcoholmeter enkel wordt ingezet in toezichten met alleen alcoholverboden, waarin dus geen controle op drugs plaatsvindt. In paragraaf 4.3 worden de resultaten voor het alternatieve scenario beschreven, waarin de Alcoholmeter ook wordt ingezet als niet alleen sprake is van een alcoholverbod. Voor beide scenario's geldt dat er onderscheid wordt gemaakt naar twee subscenario's. Dan gaat het om een subscenario waarin de reclassering zelf voor de technische ondersteuning zorgt met betrekking tot de Alcoholmeter en een subscenario waarin dit bij DV&O wordt belegd. Daarnaast worden voor het hoofdscenario nog varianten in beeld gebracht waarbij de reclassering de benodigde Alcoholmeters koopt of huurt.

4.1 Wijze van berekening

Om de meerkosten van de Alcoholmeter te berekenen, zijn de volgende aspecten in beeld gebracht:

1. het gemiddeld aantal toezichten per jaar waarbij de bijzondere voorwaarde "een alcohol- en/of drugsverbod" is opgelegd;
2. het gemiddeld aantal reclassenten per jaar bij wie urinecontroles worden afgenomen;
3. het gemiddeld aantal urinecontroles per reclassent;
4. de gemiddelde kosten van de Alcoholmeter en de urinecontrole per toezichtstraject;
5. in welke gevallen de Alcoholmeter kan worden ingezet ter vervanging van of in aanvulling op de urinecontroles;
6. de volumes vermenigvuldigd met de kosten;
7. het verschil tussen de kosten van urinecontroles en de kosten voor de Alcoholmeter.

De analyses zijn gebaseerd op een combinatie van informatie afkomstig uit de geregistreerde data van de reclassering, en een verdere kwantificering van de aannames die de toezichthouders tijdens de expertsessie hebben geformuleerd.

Bij het berekenen van de meerkosten gaat het nadrukkelijk om een inschatting van de *orde van grootte*. Zoals in hoofdstuk 3 aan bod kwam, kleven er beperkingen aan de inschatting van het aantal urinecontroles. Het is mogelijk dat bij meer reclassenten urinecontroles worden afgenomen dan op basis van de data herleidbaar is (wanneer de "documenten voor urinecontroles" niet zijn geüpload). Indien in de praktijk blijkt dat bij meer reclassenten urinecontroles worden afgenomen en deze door Alcoholmeters vervangen kunnen worden dan op basis van de huidige data is ingeschat, dan spreekt het voor zich dat de totale kosten ook hoger zullen uitvallen. Een andere beperking is dat het SMS-team bij de berekening uitgaat van gemiddeld 13 urinecontroles per toezicht. Indien in de praktijk blijkt dat er meer/minder urinecontroles per toezicht (deels) komen te vervallen met de inzet van de Alcoholmeter, zullen de meerkosten van de Alcoholmeter lager/hoger uitvallen dan in dit hoofdstuk is weergegeven.

Gezien deze onzekerheden over de volumes en om schijnnauwkeurigheid te voorkomen, wordt het aantal in te zetten Alcoholmeters afgerond op tientallen naar boven. De bedragen worden afgerond op € 10.000.

4.2 Hoofdscenario - inzet van de Alcoholmeter bij een alcoholverbod zonder drugsverbod

In het hoofdscenario zal de Alcoholmeter alleen worden ingezet in die gevallen waarin gecontroleerd wordt op alcoholgebruik in het kader van een alcoholverbod. Naast de controle op alcoholgebruik vindt dus geen controle plaats op drugsgebruik. In die situatie hoeft de reclassent die een Alcoholmeter draagt geen urinecontrole meer te ondergaan. Het gaat in dit scenario om toezichten

met uitsluitend een alcoholverbod of toezichten met een alcoholverbod in combinatie met drugsproblematiek. Uitgangspunt is dat bij die tweede groep voor drugsproblematiek in de meeste gevallen geen (aanvullende) urinecontrole zal plaatsvinden.

Kosten per toezicht – urinecontrole versus Alcoholmeter

In Tabel 8 zijn voor het hoofdscenario de kosten per toezicht voor de urinecontrole en voor de Alcoholmeter naast elkaar gezet. Hierbij is uitgegaan van de periode waarin urinecontroles regelmatig worden uitgevoerd en van de gemiddelde draagduur van de Alcoholmeter. De vergelijking is daarmee niet geheel zuiver, omdat voor de urinecontroles een periode van 3 maanden is aangehouden – omdat een onderbouwde inschatting voor het gemiddeld aantal controles na die periode niet mogelijk was – en voor de Alcoholmeter op basis van de data-analyse is uitgegaan van een gemiddelde draagduur van 124 dagen. Dit is bijna anderhalf keer zo lang als de aanname voor de periode waarin de urinecontroles worden gedaan. Bij de kosten voor de Alcoholmeter zijn alleen de monitorings- en personele kosten opgenomen. De kosten voor de aanschaf van de apparatuur en de verschillende kits zijn hierin niet meegenomen, omdat dit een eenmalige aanschaf is voor een langere periode van gebruik. Bij de urinecontrole zijn de productkosten (indien van toepassing) wel meegeteld, omdat het materiaal voor de urinecontrole niet herbruikbaar is en dus per controle kosten met zich meebrengt.

Tabel 8

Kosten urinecontrole en Alcoholmeter per toezicht bij alcoholverbod zonder drugsverbod (exclusief de aanschaf- of huurkosten van de Alcoholmeter)

	Alcoholmeter			urinecontrole		
	gemiddelde draagduur	kosten		aantal controles	kosten	
		meest gunstig	minst gunstig		meest gunstig	minst gunstig
Scenario						
scenario 3RO	124 dagen	€ 1.900	€ 2.500	13 (3 mnd.)	€ 550	€ 450
scenario DV&O		€ 1.800	€ 2.400			

De kosten voor de Alcoholmeter zijn in het meest gunstige scenario per toezicht meer dan drie keer, en in het minst gunstige tegen de zes keer zo hoog als de kosten voor de urinecontroles. Voor een deel wordt dit verklaard door het genoemde verschil in de periode waarin beide controlemiddelen worden toegepast die in de berekening is meegenomen.[26]

Extra kosten van de Alcoholmeter voor de werklastcomponenten

In Tabel 9 is voor het hoofdscenario weergegeven wat de meerkosten zijn van de werklastcomponenten (monitorings- en personele kosten, inclusief de monitoring door SCRAM) van de inzet van de Alcoholmeter ten opzichte van de (huidige) inzet van de urinecontrole. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin de reclassering zelf de technische ondersteuning verzorgt en die waarin DV&O dit doet.

[26] Omgerekend naar een week waarin de Alcoholmeter zeven dagen gedragen wordt of één urinecontrole wordt uitgevoerd, liggen de gemiddelde kosten voor de Alcoholmeter tussen de circa € 100 en € 140 per week en voor een urinecontrole tussen de € 35 en € 40 per week.

Tabel 9

Extra kosten werklast bij inzet Alcoholmeter voor alcoholverbod zonder drugsverbod

		aantal toezichten met AM per jaar	extra kosten scenario 3RO (excl. aanschaf)		extra kosten scenario DV&O (excl. aanschaf)	
			meest gunstig	minst gunstig	meest gunstig	minst gunstig
AM bij toezichten met de bijz. vw. alcoholverbod						
1.	Uitsluitend alcoholverbod	150	€ 200.000	€ 310.000	€ 180.000	€ 290.000
2.	Alcoholverbod i.c.m. drugsproblematiek	70	€ 90.000	€ 140.000	€ 80.000	€ 140.000
	Totaal	**220**	**€ 290.000**	**€ 450.000**	**€ 260.000**	**€ 430.000**

De tabel laat zien dat het om circa 220 gevallen met alleen een alcoholverbod per jaar gaat waarin de Alcoholmeter zou kunnen worden ingezet. Als de reclassering zelf de technische ondersteuning op zich neemt, dan bedragen de meerkosten van het gebruik van de Alcoholmeter tussen de € 290.000 en € 450.000 per jaar. Als DV&O de technische ondersteuning levert gaat het om een bedrag tussen de € 260.000 en € 430.000 extra per jaar. De verschillen tussen de kosten in beide scenario's zijn klein.

Aantal aan te schaffen sets en de kosten voor de aanschaf of huur van de Alcoholmeters

Naast de kosten voor de werklast die gepaard gaat met het gebruik van de Alcoholmeter, zijn er ook kosten voor de aanschaf of huur van de apparatuur. Zoals in paragraaf 2.5 is toegelicht, zijn er drie opties voor deze aanschaf: 1a) de bestaande apparatuur wordt overgenomen en zo nodig aangevuld met nieuwe Alcoholmeters, 1b) alle benodigde Alcoholmeters en basisstations worden nieuw aangeschaft, en 2) alle apparatuur wordt van de fabrikant gehuurd.

De kosten per set zijn afhankelijk van het aantal sets dat wordt afgenomen. Daarom is berekend hoeveel sets nodig zijn om het jaarlijks aantal toezichten met een Alcoholmeter te kunnen uitvoeren. Dit hangt af van het dagelijks aantal actieve Alcoholmeters en op hoeveel locaties de sets beschikbaar moeten zijn. In het scenario waarin de reclassering de technische ondersteuning verleent, zijn er 65 locaties die de aansluiting van de Alcoholmeter verzorgen. Als de sets niet tussen de verschillende locaties kunnen worden uitgewisseld, moeten er op alle locaties altijd een aantal sets beschikbaar zijn. Op basis van de huidige ervaring van de reclassering zijn er voor 30 dagelijks actieve Alcoholmeters ongeveer 110 sets nodig om altijd voldoende Alcoholmeters beschikbaar te hebben. Er zijn dan dus 3,7 maal zo veel sets nodig als dat er dagelijks actief zijn. Als DV&O de technische ondersteuning verzorgt, doen zij dit vanuit vijf locaties. Dit betekent dat er op minder plaatsen voorraad beschikbaar hoeft te zijn, waardoor het totaal aantal aan te schaffen sets ten opzichte van het gemiddeld aantal actieve sets relatief klein kan blijven. DV&O geeft aan 2,3 keer zo veel sets nodig te hebben als dat er dagelijks Alcoholmeters actief zijn. Op basis van deze uitgangspunten is berekend dat voor het hoofdscenario – met 220 toezichten met een Alcoholmeter per jaar en een gemiddelde draagduur van 124 dagen – voor de variant met ondersteuning door de reclassering 280 sets aangeschaft moeten worden. Voor de variant met ondersteuning door DV&O zijn dit er 180.

In Tabel 10 staan voor het hoofdscenario de jaarlijkse kosten van deze drie opties voor aanschaf, rekening houdend met het aantal aan te schaffen sets. De kosten voor de kits voor installatie, onderhoud en schoonmaak van de sets zijn hierin meegenomen.

Tabel 10

Kosten per jaar van de verschillende opties voor aanschaf of huur van de Alcoholmeter voor de toezichten met een alcoholverbod zonder drugsverbod

	scenario 3RO	scenario DV&O
aantal aan te schaffen sets	280	180
kosten optie 1a - overname + koop	€ 80.000	€ 40.000
kosten optie 1b - koop	€ 100.000	€ 60.000
kosten optie 2 - huur	€ 310.000	€ 190.000

Voor de aanschaf van de Alcoholmeters variëren de jaarlijkse kosten van € 40.000 (optie 1a, ondersteuning door DV&O) tot € 100.000 (optie 1b, ondersteuning door 3RO) als de reclassering de apparatuur koopt, en van € 190.000 tot € 310.000 als alle apparatuur wordt gehuurd. Voor de jaarlijkse kosten in de tabel is voor de koopopties rekening gehouden met een afschrijvingstermijn van 5 jaar. Als dit korter of langer is, zullen de jaarlijkse kosten voor de koopopties respectievelijk hoger of lager uitvallen.

De totale extra kosten van de Alcoholmeter ten opzichte van urinecontroles

De totale extra kosten voor de Alcoholmeter – dus voor de werklast, de monitoring door SCRAM en voor de aanschaf of huur – ten opzichte van de urinecontroles zijn voor het hoofdscenario weergegeven in Tabel 11. In de tabel zijn de kosten voor beide subscenario's weergegeven (de technische ondersteuning door de reclassering of door DV&O) en de varianten waarbij de reclassering de benodigde Alcoholmeters koopt of huurt.

Tabel 11

Totale meerkosten per jaar van de inzet van de Alcoholmeter voor de toezichten met een alcoholverbod zonder drugsverbod ten opzichte van de urinecontroles

		extra kosten scenario 3RO		extra kosten scenario DV&O	
		meest gunstig	minst gunstig	meest gunstig	minst gunstig
AM bij toezichten met alleen een alcoholverbod					
1a.	overname + koop	€ 370.000	€ 530.000	€ 310.000	€ 470.000
1b.	koop	€ 390.000	€ 550.000	€ 330.000	€ 490.000
2.	huur	€ 600.000	€ 760.000	€ 460.000	€ 620.000

De tabel laat zien dat de extra kosten per jaar voor de inzet van de Alcoholmeter met € 310.000 tot € 470.000 het laagst zijn als de reclassering de bestaande apparatuur overneemt en aanvult met nieuwe apparaten, waarbij DV&O de technische ondersteuning verzorgt. De jaarlijkse kosten zijn het hoogst – € 600.000 tot € 760.000 – als de reclassering de apparatuur huurt en zelf de technische ondersteuning verzorgt.

Voor de koopvarianten geldt, ongeacht wie de technische ondersteuning levert, dat het budget van € 600.000 volstaat om de extra kosten te dekken van de inzet van de Alcoholmeter voor de controle bij toezichten met alcoholverboden zonder dat sprake is van een drugsverbod. Voor de huurvariant is het beschikbare budget alleen (grotendeels) toereikend in het scenario DV&O. Voor het scenario 3RO zou het budget alleen voldoende zijn als de meerkosten gunstig uit zouden vallen.

Aantal toezichten per jaar met een Alcoholmeter voor het beschikbare budget

In Tabel 12 is voor de twee subscenario's en voor de verschillende opties voor koop en huur van de sets weergegeven in hoeveel toezichtstrajecten per jaar de Alcoholmeter met het beschikbare budget van € 600.000 maximaal kan worden ingezet. Hiervoor is gerekend met een gemiddelde draagduur van de Alcoholmeter van 124 dagen.

Tabel 12

Aantal toezichten per jaar met een alcoholverbod zonder een drugsverbod die binnen het beschikbare budget gefinancierd kunnen worden

		scenario 3RO		extra kosten scenario DV&O	
		meest gunstig	minst gunstig	meest gunstig	minst gunstig
AM bij toezichten met alleen een alcoholverbod					
1a.	overname + koop	360	250	430	280
1b.	koop	340	240	400	270
2.	huur	220	170	290	210

De Alcoholmeter kan binnen het beschikbare budget voor de meeste trajecten worden ingezet als DV&O de technische ondersteuning levert en de reclassering de huidige sets overneemt en waar nodig aanvult met nieuw aangeschafte sets. Het gaat dan om maximaal 430 toezichtstrajecten per jaar. In het minst gunstige geval kan de inzet van de Alcoholmeter in 170 toezichtstrajecten per jaar worden ingezet. Dit is het geval als de sets worden gehuurd en de reclassering de technische ondersteuning levert. Voor de goedkoopste optie (koopvariant 1a, ondersteuning door DV&O) geldt dat met het budget in het meest gunstige geval 210 Alcoholmeters meer zouden kunnen worden ingezet dan nodig zijn voor het toezicht op alcoholverboden zonder drugsverboden (namelijk 430 in het meest gunstige geval versus de benodigde 220).

Toekomstige ontwikkelingen

Er zijn twee ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de in dit rapport gepresenteerde meerkosten van de Alcoholmeter ten opzichte van de huidige urinecontroles.

1) Fabrikant SCRAM komt naar verwachting op korte termijn met een Alcoholmeter waarvan de batterij langer meegaat dan de huidige 90 dagen. Wanneer de batterij minder vaak vervangen hoeft te worden, betekent dat minder werklast.
2) In de toekomst is het mogelijk om Alcoholmeters van een andere aanbieder dan SCRAM af te nemen. Dit kan van invloed zijn op de kosten. Als dit dezelfde aanbieder is als de reguliere elektronische monitoring, zou dit schaalvoordelen kunnen opleveren indien DV&O verantwoordelijk is voor de technische ondersteuning van de Alcoholmeter.

4.3 Alternatief scenario - bredere inzet van de Alcoholmeter

In deze paragraaf worden de extra kosten van de Alcoholmeter ten opzichte van de urinecontrole weergegeven als deze breder zou worden ingezet dan alleen voor de controle op alcoholverboden. Het gaat dan om toezichten waarin sprake is van vrijwillige of verplichte controle op alcoholgebruik (zonder alcoholverbod) en/of waarin ook sprake kan zijn van controle op drugsgebruik. De inzet van de Alcoholmeter bij toezichten met een alcoholverbod zonder drugsverbod wordt binnen dit alternatieve scenario ook meegenomen.

Extra kosten van de Alcoholmeter voor werklastcomponenten

In Tabel 13 staan de extra kosten die de werklastcomponenten van de inzet van de Alcoholmeter met zich meebrengen ten opzichte van de urinecontrole. In de tabel is onderscheid gemaakt naar de verschillende vormen van toezicht waarvoor de Alcoholmeter kan worden toegepast.

Tabel 13

Meerkosten van de werklast bij inzet van de Alcoholmeter ten opzichte van urinecontroles, voor verschillende vormen van toezicht

		aantal toezichten met AM per jaar	extra kosten scenario 3RO (excl. aanschaf)		extra kosten scenario DV&O (excl. aanschaf)	
			meest gunstig	minst gunstig	meest gunstig	minst gunstig
AM bij toezichten met de bijz. vw. alcohol- en/of drugsverbod						
1.	Uitsluitend alcoholverbod	150	€ 170.000	€ 280.000	€ 130.000	€ 230.000
2.	Alcoholverbod i.c.m. drugsproblematiek	70	€ 80.000	€ 130.000	€ 60.000	€ 110.000
3.	Alcohol- én drugsverbod	610	€ 910.000	€ 1.290.000	€ 720.000	€ 1.100.000
4.	Drugsverbod i.c.m. alcoholproblematiek	120	€ 140.000	€ 190.000	€ 110.000	€ 160.000
AM bij toezichten zonder de bijz. vw. alcohol- en/of drugsverbod						
5.	Uitsluitend alcoholproblematiek	240	€ 190.000	€ 330.000	€ 130.000	€ 260.000
6.	Alcohol- en drugsproblematiek	740	€ 850.000	€ 1.190.000	€ 660.000	€ 1.000.000
	Totaal	**1.930**	**€ 2,3 mln**	**€ 3,4 mln**	**€ 1,8 mln**	**€ 2,9 mln**

De tabel maakt duidelijk dat de kosten het hoogst zijn als de Alcoholmeter ook wordt ingezet voor toezichten waarin een verbod of problematiek is met betrekking tot zowel alcohol als drugs. Dit geldt zowel in absolute zin, omdat de aantallen toezichten waarin dit speelt het grootst zijn, als in relatieve zin: de meerkosten van de Alcoholmeter ten opzichte van de urinecontroles zijn het grootst als op alcohol en drugs moet worden getest, omdat de Alcoholmeter in die gevallen de urinecontrole niet vervangt. Voor de drugscontrole moet immers nog steeds een urinecontrole worden gedaan. Als de Alcoholmeter wordt ingezet voor alle toezichten met een alcoholverbod of -problematiek, komen de totale kosten ver boven het beschikbare budget uit.

In de kosten die in Tabel 13 zijn opgenomen, zijn ook de monitoringskosten door SCRAM verwerkt. De kosten hiervoor per actieve Alcoholmeter kunnen variëren, afhankelijk van hoeveel Alcoholmeters per dag actief zijn. De bedragen in de tabel kunnen daardoor veranderen als besloten wordt de Alcoholmeter voor minder toezichtsvarianten in te zetten.

Aantal aan te schaffen sets (de enkelband en het basisstation)

Zoals toegelicht in voorgaande paragraaf hangt het aantal aan te schaffen sets af van het dagelijks aantal actieve Alcoholmeters en op hoeveel locaties de sets beschikbaar moeten zijn. In Tabel 14 zijn de aantallen aan te schaffen sets opgenomen met onderscheid naar de verschillende toezichtsvarianten en naar de scenario's waarin of 3RO of DV&O de technische ondersteuning biedt.

Tabel 14

Aantal aan te schaffen sets naar toezichtsvorm en organisatie die de technische ondersteuning levert

		aantal aan te schaffen sets	
		scenario 3RO	scenario DV&O
AM bij toezichten met de bijz. vw. alcohol- en/of drugsverbod			
1.	Uitsluitend alcoholverbod	190	120
2.	Alcoholverbod i.c.m. drugsproblematiek	90	60
3.	Alcohol- én drugsverbod	760	480
4.	Drugsverbod i.c.m. alcoholproblematiek	110	70
AM bij toezichten zonder de bijz. vw. alcohol- en/of drugsverbod			
5.	Uitsluitend alcoholproblematiek	220	140
6.	Alcohol- en drugsproblematiek	690	440
	Totaal	**2.060**	**1.310**

Als voor alle toezichten de Alcoholmeter zou worden ingezet, zouden er 1.310 (ondersteuning DV&O) tot 2.060 (ondersteuning 3RO) sets aangeschaft moeten worden.

De totale extra kosten van de Alcoholmeter ten opzichte van urinecontroles

Als voor de aanschaf van de apparatuur wordt uitgegaan van de goedkoopste optie – optie 1a, waarbij bestaande apparatuur wordt overgenomen en aangevuld met nieuwe – dan komen de totale kosten per toezichtsvorm voor werklast, de monitoring door SCRAM en apparatuur uit op de bedragen in de volgende tabel.

Tabel 15

Totale meerkosten per jaar van de inzet Alcoholmeter ten opzichte van de urinecontrole voor de verschillende vormen van toezicht

		extra kosten scenario 3RO		extra kosten scenario DV&O	
		meest gunstig	minst gunstig	meest gunstig	minst gunstig
AM bij toezichten met de bijz. vw. alcohol- en/of drugsverbod					
1.	Uitsluitend alcoholverbod	€ 230.000	€ 330.000	€ 160.000	€ 270.000
2.	Alcoholverbod i.c.m. drugsproblematiek	€ 110.000	€ 160.000	€ 70.000	€ 120.000
3.	Alcohol- én drugsverbod	€ 1.130.000	€ 1.510.000	€ 860.000	€ 1.240.000
4.	Drugsverbod i.c.m. alcoholproblematiek	€ 170.000	€ 230.000	€ 130.000	€ 180.000
AM bij toezichten zonder de bijz. vw. alcohol- en/of drugsverbod					
5.	Uitsluitend alcoholproblematiek	€ 260.000	€ 390.000	€ 170.000	€ 300.000
6.	Alcohol- en drugsproblematiek	€ 1.050.000	€ 1.390.000	€ 780.000	€ 1.130.000
	Totaal	**€ 3,0 mln**	**€ 4,0 mln**	**€ 2,2 mln**	**€ 3,2 mln**

De tabel laat zien wat de jaarlijkse kosten zijn bij verschillende keuzes voor de inzet van de Alcoholmeter. Als de Alcoholmeter voor alle vormen van toezicht wordt ingezet, dan komen de totale kosten uit op € 3,0 tot € 4,0 miljoen bij ondersteuning door de reclassering en op € 2,2 tot € 3,2 miljoen bij ondersteuning door DV&O. Een kanttekening bij de meerkosten per toezichtsvorm in bovengenoemde tabel is dat deze – als gevolg van schaalvoordelen – toenemen als de Alcoholmeter voor bepaalde toezichtsvormen niet wordt ingezet en het aantal in te zetten Alcoholmeters dus kleiner wordt. De schaalvoordelen nemen dan af en de meerkosten van de Alcoholmeter voor de resterende toezichtsvormen kunnen dan hoger zijn dan in Tabel 15 is opgenomen.

5 Conclusie

Om de inzet van de Alcoholmeter door de reclassering te kunnen verplichten voor de controle op alcoholgebruik is een wetsvoorstel opgesteld. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om met de Alcoholmeter te controleren of een reclassent zich houdt aan een opgelegd alcoholverbod. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft aangegeven dat het voor de inzet van de Alcoholmeter maximaal € 600.000 per jaar beschikbaar wil stellen voor het financieren van de meerkosten ervan ten opzichte van de kosten van de huidige controles door middel van de urinecontrole.

Deze conclusie geeft de resultaten op hoofdlijnen weer. Voor meer informatie over de gehanteerde uitgangspunten, zie hoofdstuk 2 over de Alcoholmeter, hoofdstuk 3 over de urinecontroles en hoofdstuk 4 over de resultaten per scenario.

Doel van het onderzoek

Voor dit onderzoek heeft het SMS-team in opdracht van het team Aanpak Criminaliteitsfenomenen (ACF) van het ministerie van Justitie en Veiligheid onderzocht wat de *meer*kosten zijn van de inzet van de Alcoholmeter ten opzichte van de urinecontroles. Daarnaast wordt berekend bij hoeveel reclassenten en/of controledagen de Alcoholmeter gezien de beschikbare structurele middelen van € 600.000 per jaar naar verwachting ingezet kan worden.

Beschrijving van de onderzochte scenario's

De meerkosten worden voor twee scenario's in beeld gebracht. Het hoofdscenario geeft de resultaten weer als de Alcoholmeter uitsluitend bij een alcoholverbod wordt ingezet, waarbij geen controle op drugs plaatsvindt. In deze gevallen vervangt de Alcoholmeter de urinecontrole. Op verzoek van de reclassering heeft het SMS-team een alternatief scenario uitgewerkt, waarin de meerkosten worden berekend als de Alcoholmeter ook wordt ingezet wanneer geen sprake is van uitsluitend een alcoholverbod. Hierbij kan het gaan om een alcoholverbod in combinatie met een drugsverbod, om de inzet van de Alcoholmeter bij een verplichte controle van alcoholgebruik of in het kader van vrijwillige monitoring binnen het reclasseringstoezicht. In het geval van een drugsverbod in combinatie met een alcoholverbod zullen naast de inzet van de Alcoholmeter alsnog urinecontroles worden uitgevoerd voor de controle op drugs.

Voor beide scenario's geldt dat er een onderscheid wordt gemaakt naar twee subscenario's. Het gaat om een subscenario waarin de reclassering voor de technische ondersteuning zorgt met betrekking tot de Alcoholmeter en een subscenario waarin dit bij DV&O wordt belegd. Daarnaast worden voor het hoofdscenario nog varianten in beeld gebracht waarbij de reclassering of DV&O de benodigde Alcoholmeters koopt of huurt.

Resultaten geven de orde van grootte weer van de meerkosten

Bij het berekenen van de meerkosten gaat het nadrukkelijk om het bepalen van de orde van grootte van deze kosten. Er kleven namelijk twee beperkingen aan de inschatting van het aantal urinecontroles. In de eerste plaats zou het kunnen dat bij meer reclassenten urinecontroles voor alcoholgebruik plaatsvinden dan op basis van de huidige data is bepaald. In de tweede plaats is bij de berekening uitgegaan van gemiddeld 13 urinecontroles per toezicht. Dit gemiddelde is gebaseerd op de aanname van experts dat gedurende drie maanden gemiddeld 1x per week het middelengebruik wordt gecontroleerd. Dit gemiddelde bevat een bepaalde mate van onzekerheid, doordat de frequentie van de controles van geval tot geval, en van locatie tot locatie varieert. Daarnaast kon het aantal eventuele urinecontroles die na die periode van drie maanden (steekproefsgewijs) worden uitgevoerd niet nader worden gekwantificeerd. Wanneer meer urinecontroles worden uitgevoerd dan de gemiddeld 13 waarmee binnen dit onderzoek gerekend wordt, worden de totale kosten voor de urinecontroles hoger, waardoor de meerkosten van de Alcoholmeter verhoudingsgewijs lager worden.

Een ander punt is dat de vergelijking tussen de periode waarin urinecontroles regelmatig voorkomen (gedurende 3 maanden) en de periode waarin de Alcoholmeter gedragen wordt (gemiddeld 124 dagen binnen toezichten waarin een alcoholverbod zonder drugsverbod is opgelegd) niet geheel

opgaat. De kosten voor de Alcoholmeter zijn gebaseerd op een langere periode waarin het alcoholgebruik gemonitord wordt dan de kosten van de urinecontroles.

Gezien deze onzekerheden over de volumes en om schijnnauwkeurigheid te voorkomen, wordt het aantal in te zetten Alcoholmeters naar boven afgerond op tientallen. Met het afronden naar boven worden de kosten wellicht overschat, maar dit beperkt het risico dat het aantal toezichten waarin de Alcoholmeter kan worden ingezet dat binnen het budget te financieren is, te rooskleurig wordt weergegeven.

Variabele kosten van de Alcoholmeter

Bij de urinecontroles zijn de kosten eenduidig; er is een vast bedrag per urinecontrole, dat eventueel oploopt naarmate er op meer middelen (dan alleen alcohol) moet worden gecontroleerd. Voor de Alcoholmeter zijn de kosten van meerdere variabele factoren afhankelijk, die te maken hebben met schaalvoordelen. Hoe meer Alcoholmeters worden afgenomen, hoe lager de aanschaf- of huurprijs per stuk is. En hoe meer Alcoholmeters per dag actief zijn, hoe lager de dagelijkse monitoringskosten per Alcoholmeter zijn. Daarnaast geldt dat indien DV&O de technische ondersteuning gaat uitvoeren, DV&O het proces bij de inzet van meer Alcoholmeters efficiënter en daarmee goedkoper kan inrichten. Deze variaties leiden ertoe dat er geen vast bedrag per Alcoholmeter genoemd kan worden. De kosten zijn afhankelijk van de aantallen en de gekozen (sub)scenario's.

Technische ondersteuning – reclassering versus DV&O

Er zijn verschillen tussen de reclassering en DV&O in de manier waarop de technische ondersteuning wordt geboden. De reclassering is gemiddeld 2 uur per handeling kwijt. Onder handeling wordt het aan- en afsluiten van de Alcoholmeter verstaan, het vervangen van de batterij, het laten reviseren van de band en het verhelpen van onvoorziene technische storingen. De reclassering opereert vanuit veel verschillende locaties verspreid over het land. DV&O opereert vanuit vijf locaties. DV&O schat in dat hun beveiligers, afhankelijk van het aantal trajecten per jaar, maximaal 2 uur (bij minder dan 100 trajecten) per handeling besteden. Als er meer trajecten per jaar zijn, levert dit efficiëntiewinst op. In het gunstigste geval, bij meer dan 700 trajecten, besteden de beveiligers van DV&O nog 54 minuten per handeling. Daarnaast rekent DV&O met een half uur per handeling voor de zogenoemde supply en support (voorraadbeheer en planning). Naast de tijdsbesteding voor het uitvoeren van deze handelingen, spelen overige werklastcomponenten nog een rol. DV&O rekent een vast aantal van 82 uur per jaar voor het functioneel beheer en de informatievoorziening. Voor de reclassering hangt de tijdsbesteding – naast het uitvoeren van de handelingen – hoofdzakelijk af van het aantal trajecten met een Alcoholmeter. Het betreft de tijdsbesteding als een toezichthouder van de fabrikant SCRAM een melding ontvangt waarop actie vereist is, en de werkzaamheden die het Loket AM verricht om de toepassing van de Alcoholmeter mogelijk te maken en te ondersteunen. Voor het Loket AM gaat het dan over het bieden van ondersteuning aan toezichthouders, de logistiek, het voorraadbeheer, de schoonmaak van Alcoholmeters, het beheer van diverse registratiesystemen en het geven van trainingen.

Een ander verschil tussen de reclassering en DV&O betreft het aantal aan te schaffen of te huren Alcoholmeters. Doordat DV&O vanuit vijf locaties in het land werkt, hoeven zij minder Alcoholmeters op voorraad te hebben dan de reclassering: DV&O heeft 2,3 maal zo veel sets als het dagelijks aantal actieve Alcoholmeters nodig, voor de reclassering is dit 3,7 maal zo veel.

Hoofdscenario – inzet Alcoholmeter bij een alcoholverbod zonder drugsverbod

In het hoofdscenario zal de Alcoholmeter alleen worden ingezet in toezichten met een alcoholverbod waarin naast de controle op alcoholgebruik geen controle plaatsvindt op drugsgebruik. De kosten voor urinecontroles komen dan geheel te vervallen. Het gaat dan om toezichten met uitsluitend een alcoholverbod of toezichten met een alcoholverbod in combinatie met drugsproblematiek. Uitgangspunt bij die tweede groep is dat voor de drugsproblematiek in de meeste gevallen geen (aanvullende) urinecontrole zal plaatsvinden.

Tabel 16

Totale meerkosten per jaar van de inzet van de Alcoholmeter voor de toezichten met een alcoholverbod zonder drugsverbod ten opzichte van de urinecontroles

		extra kosten scenario 3RO		extra kosten scenario DV&O	
		meest gunstig	minst gunstig	meest gunstig	minst gunstig
AM bij toezichten met alleen een alcoholverbod					
1a.	overname + koop	€ 370.000	€ 530.000	€ 310.000	€ 470.000
1b.	koop	€ 390.000	€ 550.000	€ 330.000	€ 490.000
2.	huur	€ 600.000	€ 760.000	€ 460.000	€ 620.000

De tabel laat zien dat de extra kosten per jaar voor de inzet van de Alcoholmeter met € 310.000 tot € 470.000 het laagst zijn als de reclassering de bestaande apparatuur overneemt en aanvult met nieuwe apparaten, waarbij DV&O de technische ondersteuning verzorgt. De jaarlijkse kosten zijn het hoogst – € 600.000 tot € 760.000 – als de apparatuur wordt gehuurd en de technische ondersteuning door de reclassering zelf wordt gedaan. Het scenario DV&O is inclusief de kosten voor de reclassering voor de werklast van de toezichthouders en het Loket AM (voor werkzaamheden anders dan de technische ondersteuning).

Maximaal aantal toezichten met Alcoholmeter per jaar voor € 600.000

De Alcoholmeter kan binnen het beschikbare budget voor de meeste trajecten worden ingezet als DV&O de technische ondersteuning levert en de huidige sets overneemt en waar nodig aanvult met nieuw aangeschafte sets. Het gaat dan om maximaal 430 toezichtstrajecten per jaar. In het minst gunstige geval kan de inzet van de Alcoholmeter in 170 toezichtstrajecten per jaar worden ingezet. Dit is het geval als de sets worden gehuurd en de reclassering zelf de ondersteuning verzorgt.

Alternatief scenario – bredere inzet van de Alcoholmeter

In dit alternatieve scenario worden de extra kosten van de Alcoholmeter ten opzichte van de urinecontrole weergegeven als deze breder zou worden ingezet dan alleen voor toezichten met uitsluitend een alcoholverbod. Het gaat dan ook om toezichten waarin sprake is van vrijwillige of verplichte controle op alcoholgebruik en/of waarin ook sprake kan zijn van controle op drugsgebruik. Als voor de aanschaf van de apparatuur wordt uitgegaan van de goedkoopste optie, waarbij bestaande apparatuur wordt overgenomen en aangevuld met nieuwe, dan komen de totale kosten per toezichtsvorm voor werklast en apparatuur uit op de bedragen in de Tabel 17.

Tabel 17

Totale meerkosten per jaar van de inzet Alcoholmeter ten opzichte van de urinecontrole voor de verschillende vormen van toezicht

		extra kosten scenario 3RO		extra kosten scenario DV&O	
		meest gunstig	minst gunstig	meest gunstig	minst gunstig
AM bij toezichten met de bijz. vw. alcohol- en/of drugsverbod					
1.	Uitsluitend alcoholverbod	€ 230.000	€ 330.000	€ 160.000	€ 270.000
2.	Alcoholverbod i.c.m. drugsproblematiek	€ 110.000	€ 160.000	€ 70.000	€ 120.000
3.	Alcohol- én drugsverbod	€ 1.130.000	€ 1.510.000	€ 860.000	€ 1.240.000
4.	Drugsverbod i.c.m. alcoholproblematiek	€ 170.000	€ 230.000	€ 130.000	€ 180.000
AM bij toezichten zonder de bijz. vw. alcohol- en/of drugsverbod					
5.	Uitsluitend alcoholproblematiek	€ 260.000	€ 390.000	€ 170.000	€ 300.000
6.	Alcohol- en drugsproblematiek	€ 1.050.000	€ 1.390.000	€ 780.000	€ 1.130.000
	Totaal	**€ 3,0 mln**	**€ 4,0 mln**	**€ 2,2 mln**	**€ 3,2 mln**

Als de Alcoholmeter voor alle vormen van toezicht wordt ingezet, dan komen de totale kosten uit op € 3,0 tot € 4,0 miljoen bij ondersteuning door de reclassering, en op € 2,2 tot € 3,2 miljoen bij ondersteuning door DV&O.

Een kanttekening bij de meerkosten per toezichtsvorm in bovengenoemde tabel is dat deze – als gevolg van schaalvoordelen bij grootschalige inzet – toenemen, als de Alcoholmeter voor bepaalde toezichtsvormen niet wordt ingezet en het aantal in te zetten Alcoholmeters dus kleiner wordt.

Duiding van de resultaten

Uit dit onderzoek blijkt dat de meerkosten van de inzet van de Alcoholmeter het laagst zijn als 1) de reclassering kiest voor het overnemen van de bestaande apparatuur en zo nodig aanvult met nieuwe apparatuur en 2) de technische ondersteuning door DV&O wordt geleverd.

Voor het hoofdscenario zijn de kosten voor de Alcoholmeter, afhankelijk van wie de technische ondersteuning levert en nog los van de aanschaf of huur, meer dan drie tot zes keer zo hoog als de kosten voor urinecontroles. Voor een deel wordt dit verklaard door het genoemde verschil in de periode waarin beide controlemiddelen worden toegepast die in de berekening is meegenomen, voor een ander deel door de hogere kosten voor apparatuur en de werklast.

De Alcoholmeter is weliswaar duurder, maar is door de continue monitoring wel effectiever dan de urinecontrole, zoals die in de huidige praktijk wordt toegepast. Wanneer de urine één keer per week gecontroleerd wordt, is de kans relatief klein dat het gebruik van alcohol wordt gedetecteerd. Voor een effectieve controle zou twee á drie keer per week gecontroleerd moeten worden. Als meer urinecontroles worden gedaan dan waarmee is gerekend, zouden de meerkosten van de Alcoholmeter vanzelfsprekend lager liggen. In de praktijk lijkt het echter meestal niet haalbaar om minimaal twee keer per week een urinecontrole uit te moeten voeren.

Uit de pilot is gebleken dat met de toepassing van de Alcoholmeter de recidive van delinquenten met een alcoholverbod lager lijkt. De verwachting is dat dit een positief effect heeft op de kosten voor de strafrechtketen en de maatschappelijke kosten van criminaliteit. Als deze kostenbesparing mee zou worden genomen in de berekening van de meerkosten van de Alcoholmeter, zouden deze meerkosten lager uitvallen.

Bijlage - onderzoeksverantwoording

A. Data Alcoholmeter

SVG heeft data geleverd over alle aansluitingen van de Alcoholmeter vanaf de start van de pilot in 2017. Instellingen van de 3RO vallend binnen de regio's Rotterdam en Oost-Nederland namen deel aan de pilot en konden een Alcoholmeter inzetten bij een alcoholverbod voor een verplichte controle van het alcoholgebruik en in het vrijwillige kader. Buiten de pilotregio's kon de Alcoholmeter alleen ingezet worden in het vrijwillige kader.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de data over de Alcoholmeter, omdat gegevens over de verwachte toekomstige draagduur nodig zijn voor de berekening van de kosten. SCRAM rekent voor de monitoring van het alcoholgebruik een bepaald bedrag per dag waarop een Alcoholmeter actief is. DV&O rekent met een vast aantal handelingen per draagduur, ingedeeld naar categorieën.

Selectie van zaken

De dataset bevat informatie over 630 aansluitingen van de Alcoholmeter, waarvan 340 uit de pilotregio's. Voor de data-analyse is voor de reclassenten met een alcoholverbod gebruik gemaakt van de gegevens uit de pilotregio's, voor de reclassenten die de Alcoholmeter in het vrijwillige kader hebben gedragen, zijn alle regio's meegenomen. Aansluitingen uit 2017 en 2018 (de pilotjaren) zijn uitgesloten van de data-analyse, aangezien de draagduur in deze periode begrensd was tot 75 dagen en daarom geen realistisch beeld kan geven van de verwachte toekomstige draagduur. De aansluitingen tussen 2019 en 2023 zijn geïncludeerd.

Net als bij urinecontroles kan de Alcoholmeter ingezet worden zo lang de reclassering dit nodig acht. Het ligt echter niet voor de hand dat de Alcoholmeter langer dan een jaar achtereenvolgend gebruikt zal worden. De 14 aansluitingen met een duur langer dan een jaar zijn daarom uit de dataset verwijderd, mogelijk is hier sprake geweest van een registratiefout. In totaal zijn gegevens over 503 aansluitingen meegenomen in de data-analyse. Van de 503 aansluitingen ging het in 173 gevallen over een alcoholverbod, en in 330 gevallen om de toepassing op vrijwillige basis (hieronder valt ook toepassing voor de verplichte controle).

B. Data urinecontroles

In hoofdstuk 3 is een korte beschrijving gegeven van de data die geleverd zijn. In deze onderzoeksverantwoording volgt wat aanvullende informatie met betrekking tot de in paragraaf 3.2 genoemde "documenten voor urinecontrole".

Ten tijde van de data-levering leek het erop dat toezichthouders bij elke uitgevoerde urinecontrole, een document uploaden in IRIS. Dit document geeft aan of een reguliere urinecontrole, een urinecontrole met Ruma-marker of een urinecontrole middels een sneltest heeft plaatsgevonden. Hierdoor zou het totaal aantal urinecontroles en het gemiddeld aantal urinecontroles per methode en per reclassent per jaar berekend kunnen worden. Aangezien de aantallen voortvloeiend uit de data-analyse lager uitvielen dan verwacht, hebben SIBA en het SMS-team verdere navraag gedaan bij toezichthouders. Hieruit bleek dat documenten voor urinecontroles niet altijd of niet altijd op uniforme wijze geüpload worden: soms worden alleen de positieve uitslagen geüpload, soms wordt één document geüpload met een verzameling van meerdere urinecontroles, soms worden urinecontroles door een zorginstelling uitgevoerd waarover de 3RO wel worden geïnformeerd, maar waarbij de 3RO dit niet in IRIS registreren.

De documenten voor urinecontroles worden voor dit onderzoek gelet op de kanttekeningen alleen gebruikt om vast te stellen *dat* in 2022 of in 2023 minimaal één urinecontrole heeft plaatsgevonden, en welke methode hiervoor is gebruikt. Mogelijk betreft het hier een onderschatting van het totaal aantal reclassenten waarbij urinecontroles hebben plaatsgevonden, als voor reclassenten in de onderzochte tijdsperiode geen enkele keer een document is geüpload, terwijl er wel urinecontroles zijn gedaan.