



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Aan de minister van Justitie en Veiligheid
De heer F. Grapperhaus
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 23 april 2021 Uw kenmerk
E-mail Ons kenmerk
Onderwerp Advies wetsvoorstel alcoholmeter

Geachte heer Grapperhaus,

Op 15 februari jl. ontving de Afdeling advisering van de RSJ (hierna: de RSJ) het conceptwetsvoorstel alcoholmeter¹ ter advisering. Het wetsvoorstel strekt ertoe mogelijk te maken dat de alcoholmeter verplicht kan worden ingezet als middel om te controleren of een verdachte of veroordeelde aan wie een alcoholverbod is opgelegd zich aan dat verbod houdt. Op dit moment is de toepassing van de alcoholmeter afhankelijk van de instemming van de justitiabele.

De RSJ is in beginsel positief over de toepassing van de alcoholmeter als controlemiddel bij een alcoholverbod, maar is van mening dat het wetsvoorstel op verschillende punten verduidelijking en/of nadere uitwerking heeft. Daarom plaatst de RSJ enkele kanttekeningen bij de doelstellingen, doelgroep en verwachte effectiviteit van het wetsvoorstel. Daarnaast heeft de RSJ enkele opmerkingen over de rechtswaarborgen rondom de inzet van de alcoholmeter. In dit advies worden bovengenoemde punten nader toegelicht.²

¹ Voluit: Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de Alcoholmeter als controlemiddel om toezicht te houden op de naleving van een alcoholverbod (hierna: wetsvoorstel alcoholmeter).

² Ten behoeve van dit advies heeft de RSJ gesproken met mr. dr. (Coördinator Academische Werkplaats Verslaving, Tranzo Tilburg University), mr. (rechter, rechtbank Rotterdam) en drie medewerkers van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ: (beleidsadviseur SVG), (beleidsadviseur SVG) en (reclasseringswerker, regio-coördinator Alcoholmeter Tactus/SVG).

1. Aanleiding en achtergrond

Het conceptwetsvoorstel voorziet in de introductie van de alcoholmeter als controlemiddel voor het alcoholverbod. De strafrechter kan een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde opleggen. Met de alcoholmeter kan gecontroleerd worden of een justitiabele zich aan het alcoholverbod houdt. Op dit moment gebeurt dit door middel van bloed- of urineonderzoek. De alcoholmeter meet via een enkelband continu het alcoholgebruik. Op dit moment kan de alcoholmeter alleen op vrijwillige basis worden toegepast. De wetswijziging voorziet in een wettelijke grondslag voor het verplicht opleggen van de alcoholmeter als controlemiddel. Alle voorwaardelijke modaliteiten waarbij een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd, komen in aanmerking voor inzet van de alcoholmeter.

In 2017 en 2018 zijn op initiatief van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG), het Openbaar Ministerie (OM) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) pilots met de alcoholmeter uitgevoerd in de regio's Oost-Nederland en Rotterdam. De pilots moesten uitwijzen of de alcoholmeter het toezicht op een alcoholverbod kan verbeteren en of dat, gecombineerd met professionele begeleiding, een gunstige invloed heeft op het terugdringen van het alcoholmisbruik en het daaraan gerelateerde delictgedrag.³ Beide pilots zijn geëvalueerd.⁴ De onderzoekers concluderen dat de alcoholmeter positieve effecten heeft op zowel het problematische drinkgedrag als op het daarmee gepaard gaande delictgedrag. Dit vormde aanleiding voor het kabinet om te besluiten tot landelijke invoering van de alcoholmeter.

2. Opmerkingen over het wetsvoorstel alcoholmeter

Doelstellingen van het wetsvoorstel

Uit de memorie van toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel blijkt dat met de inzet van de alcoholmeter niet alleen wordt beoogd het toezicht op het alcoholverbod te verbeteren maar ook een bijdrage te leveren aan het terugdringen van alcoholmisbruik en aan alcohol gerelateerd delictgedrag. Echter, de RSJ ziet de alcoholmeter in een strafrechtelijk kader uitsluitend als een controlemiddel om toezicht te houden op de bijzondere voorwaarde van het alcoholverbod; met behulp van deze bijzondere voorwaarde kunnen alcoholmisbruik en daaraan gerelateerd delictgedrag worden teruggedrongen.⁵

Verwachte effectiviteit

Volgens de toelichting bij de voorgestelde wetswijziging kan de alcoholmeter een bijdrage leveren aan het terugdringen van alcoholmisbruik en het daarmee gepaard gaande delictgedrag. Deze conclusie wordt gebaseerd op het evaluatieonderzoek naar de in 2017 en 2018 uitgevoerde pilots, informatie over het gebruik van de alcoholmeter in het

³ Kamerstukken II 2019/20, 27565, nr. 175.

⁴ Breuer onderzoek & Intraval Advies, *Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017*, december 2018, en Breuer onderzoek & Intraval Advies, *Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018*, november 2019.

⁵ In een vrijwillig kader kan de alcoholmeter mogelijk worden ingezet als hulpmiddel voor reclasseringswerkers en voor de betrokkene zelf. Dit RSJ-advies beperkt zich tot de inzet van de alcoholmeter in een strafrechtelijk kader, zoals opgenomen in het voorliggende conceptwetsvoorstel.



buitenland en op andere wetenschappelijk inzichten.⁶ Blijkens de MvT verwacht de wetgever dat de inzet van de alcoholmeter, in combinatie met reclasseringstoezicht, kan leiden tot gedragsverandering.

De RSJ constateert dat het onderzoek naar de in 2017 en 2018 uitgevoerde pilots methodologisch gezien beperkt is te noemen (o.a. kleine aantallen deelnemers, geen a-selecte steekproeven, korte recidiveperiode⁷ en zelfrapportage). Op basis van het onderzoeksdesign kunnen geen uitspraken worden gedaan over de effectiviteit (terugdringen alcoholmisbruik en daaraan gerelateerd delictgedrag) van de alcoholmeter. Verder was er bij de ervaringen (pilots) die tot dusver (in Nederland) zijn opgedaan met de alcoholmeter sprake van instemming van de justitiabele. De alcoholmeter werd gedragen op vrijwillige basis. Naar oordeel van RSJ kunnen de resultaten van de pilots niet zonder meer worden doorvertaald naar het verplicht toepassen van de alcoholmeter.

De RSJ onderschrijft het in de MvT genoemde uitgangspunt dat de alcoholmeter wordt opgelegd in combinatie met toezicht en begeleiding door de reclassering en is het van harte eens met de werkwijze in de praktijk (in de pilotregio's) waarbij de alcoholmeter wordt gecombineerd met professionele begeleiding. Het is belangrijk om de alcoholmeter niet als geïsoleerd controlemiddel in te zetten, maar als onderdeel van een totaalpakket van begeleiding, interventies en gesprekken. Dit uitgangspunt is opgenomen in de European Probation Rules, waarin is vastgelegd dat duurzame gedragsverandering alleen kan worden bereikt als '*electronic monitoring*' wordt gecombineerd met begeleiding en behandeling.⁸

Net als bij de reguliere enkelband, kan van de alcoholmeter evenwel geen of nauwelijks blijvende impact op gedrag worden verwacht (duurzame gedragsverandering). Het vele onderzoek⁹ dat de afgelopen jaren, vooral in het buitenland, is gedaan naar effecten op gedrag laat zien dat tijdens het dragen van een enkelband sprake is van minder of geen delinquent gedrag, maar dat dit effect weg ebt nadat de enkelband is afgedaan. Recidivecijfers onderscheiden zich dan niet van die bij andere afdoeningen. Uit het onderzoek blijkt ook dat als er sprake is van gedragsverandering (bijvoorbeeld minder of geen recidive), dit niet kan worden toegeschreven aan het dragen van een enkelband, maar veeleer aan de flankerende begeleiding door de reclassering, gericht op gedragsverandering. Vaak zal er sprake zijn van multiproblematiek waardoor er al hulp op meerdere fronten nodig is. Bij cliënten zonder dak boven het hoofd en/of torenhoge schulden zal de aanpak van alcoholgebruik niet de hoogste prioriteit hebben.

Gezien het bovenstaande verwacht de RSJ een bescheidener effect van de alcoholmeter op alcoholgebruik en alcoholgerelateerde recidive dan uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt.

⁶ Wetsvoorstel alcoholmeter, memorie van toelichting, p.1.

⁷ Er is niet onderzocht welke invloed de alcoholmeter heeft op alcoholgerelateerde recidive na een periode van langer dan drie maanden.

⁸ Recommendation CM/Rec (2014/4) of the Committee of Ministers to member States on electronic monitoring.

⁹ Zie onder andere: J. Belur, A. Thornton, L. Tompson, M. Manning, A. Sidebottom & K. Bowers, 'A systematic review of the effectiveness of the electronic monitoring of offenders', *Journal of Criminal Justice* 2020/68 en M. Renzema & E. Mayo-Wilson, 'Can electronic monitoring reduce crime for moderate to high-risk offenders?', *Journal of Experimental Criminology* 2005/1, p. 215-237.



Doelgroep

Uit de toelichting bij de voorgestelde wetswijziging wordt niet duidelijk voor welke doelgroep en op basis van welke criteria de alcoholmeter (in plaats van bloed- of urineonderzoek) als controlemiddel wordt gekozen. De RSJ meent dat duidelijk dient te zijn voor welke doelgroep het controlemiddel is bedoeld. Het is belangrijk dat de criteria op grond waarvan de alcoholmeter kan worden ingezet helder zijn en dat de doelgroep in de MvT bij het wetsvoorstel duidelijk omschreven is.

In de huidige praktijk (de twee pilotregio's) kiest de SVG, die is belast met de uitvoering, bij toepassing van de alcoholmeter voor cliënten met een minder ernstige alcoholproblematiek.¹⁰ Cliënten met zware verslavingsproblematiek worden uitgezonderd; voor deze groep is een alcoholverbod volgens de SVG niet haalbaar. Bij mensen met minder ernstige alcoholproblematiek, wordt het alcoholverbod met de alcoholmeter als controlemiddel veelal als maatregel geadviseerd om het alcoholgebruik te beperken of volledig te stoppen. Een belangrijke indicatie is het plegen van een geweldsdelict (zoals uitgaansgeweld en huiselijk geweld) onder invloed van alcohol. De alcoholmeter kan ook geadviseerd worden voor verdachten/veroordeelden die deze niet willen dragen. Als een justitiabele blijft weigeren, dan zijn urinecontroles het alternatief. De alcoholmeter wordt tot slot ook ingezet bij first offenders.

De SVG werkt momenteel aan het opstellen van richtlijnen voor reclasseringswerkers over de inzet van de alcoholmeter.

Rechtswaarborgen

De RSJ vindt de alcoholmeter, die 24 uur per dag en 7 dagen per week verplicht aan het lichaam gedragen wordt, een ingrijpend controlemiddel voor het alcoholverbod. Tegelijkertijd biedt de alcoholmeter, in vergelijking met verplichte urinecontroles, meer bewegingsvrijheid en dus minder beperkingen. De RSJ acht de inbreuk die de alcoholmeter maakt op de persoonlijke levenssfeer en lichamelijke integriteit proportioneel gezien het doel van het verbeteren van het toezicht op het alcoholverbod.

De RSJ beschouwt de alcoholmeter als een ingrijpend controlemiddel en vindt het daarom een goede zaak dat de alcoholmeter in de wet wordt opgenomen. Daarnaast is de RSJ van mening dat een dergelijk controlemiddel uitsluitend door de rechter mag worden opgelegd. In de praktijk zal de rechter de alcoholmeter veelal opleggen op advies van de reclassering.¹¹ Hierbij is het van belang dat de reclassering de ruimte en flexibiliteit heeft om de intensiteit / frequentie van de alcoholcontroles op en af te schalen: van de alcoholmeter naar (meer of minder frequente) urinecontroles of vice versa. Daarom pleit de RSJ ervoor beide controlemiddelen in het vonnis op te nemen (zoals nu al in de pilotregio's gebeurt).

¹⁰ Informatie uit het gesprek met de SVG.

¹¹ Informatie uit de gevoerde gesprekken met de SVG en een rechter.



Aan de bijzondere voorwaarde van het alcoholverbod is meestal een proeftijd van maximaal twee of drie jaar gekoppeld.¹² Dit betekent dat de alcoholmeter ook gedurende die periode kan worden ingezet. De RSJ gaat ervan uit dat de periode waarin de alcoholmeter verplicht wordt gedragen niet langer dan noodzakelijk zal zijn. Binnen de pilots is de ervaring dat de (vrijwillige) dragers van de alcoholmeter na drie tot zes maanden hun grens bereiken. Het geringe draagcomfort zal hierbij ook een rol spelen; bijna alle justitiabelen (86%) die deelnamen aan de pilot hebben een gebrek aan draagcomfort ervaren.

3. Aanbevelingen

De RSJ beveelt aan het conceptwetsvoorstel op de volgende punten te verduidelijken en/of aan te vullen:

- a. Formuleer in de MvT de doelstellingen van het wetsvoorstel preciezer en zorg dat deze passen bij een technisch controlemiddel als de alcoholmeter. Maak een duidelijk onderscheid tussen de doelstellingen van de bijzondere voorwaarde van het alcoholverbod enerzijds en de doelstellingen van de alcoholmeter als controlemiddel anderzijds.
- b. Formuleer in de MvT de verwachte effecten van de alcoholmeter op gedrag voorzichtiger. Maak een duidelijk onderscheid tussen de effectiviteit van de alcoholmeter als controlemiddel en de effecten ervan op gedrag.
- c. Verhelder in de MvT de doelgroep: geef aan wie op grond van welke criteria in aanmerking komen voor de inzet van de alcoholmeter (in plaats bloed- of urineonderzoek) als controlemiddel voor een alcoholverbod.

Verder adviseert de RSJ:

- d. Bevorder dat in het vonnis zowel de alcoholmeter als de bloed- en urinecontroles als controlemiddelen worden opgenomen, zodat er ruimte is in de uitvoering om op en af te schalen (ruimte voor professioneel oordeel).

Tot slot wil de RSJ nogmaals benadrukken dat het belangrijk is de alcoholmeter in het strafrechtelijk kader niet als geïsoleerd controlemiddel in te zetten, maar – aansluitend bij de huidige praktijk van de SVG – als onderdeel van een totaalpakket van begeleiding, interventies en gesprekken. De RSJ vindt de alcoholmeter een waardevolle toevoeging aan de bestaande mogelijkheden om een alcoholverbod te handhaven.

¹² Als de rechter een voorwaardelijke straf oplegt, bedraagt de proeftijd (in beginsel) maximaal drie jaar (artikel 14b, lid 2 WvSr). In het jeugdstrafrecht is dit maximaal twee jaar (artikel 77y, lid 1 WvSr).



De RSJ is graag bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming

Algemeen voorzitter

