

Vergaderjaar 2009–2010

27 565

Alcoholbeleid

Nr. 97

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2009

Tijdens het Algemeen Overleg op 22 mei 2008 (Kamerstuk 27 565, nr. 71) met uw Kamer over de hoofdlijnenbrief alcoholbeleid van 20 november 2007 (Kamerstuk II 2007/08, 27 565, nr. 35) heeft de minister van BZK u de toezegging gedaan een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden voor de inzet van blaastesten in de openbare ruimte en uw Kamer te informeren over de uitkomsten. Bijgaand zenden wij u mede namens de ministers van VWS en voor Jeugd en Gezin deze verkenning.

Uit de verkenning blijkt dat verplichte blaastesten in de openbare ruimte alleen in het belang van de verkeersveiligheid kunnen worden toegepast op basis van de Wegenverkeerswet, de Scheepvaartverkeerswet, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet. Daarnaast kunnen in het particuliere domein vrijwillige blaastesten worden ingezet, bijvoorbeeld bij schoolfeesten en in horecagelegenheden. Het inzetten van verplichte blaastesten om redenen van handhaving van de openbare orde, aanpak van overlast, opsporing van strafbare feiten en het tegengaan van gezondheidsschade, is op dit moment niet mogelijk. Het inzetten van verplichte blaastesten in de openbare ruimte voor het tegengaan van alcoholmisbruik vereist een wettelijke grondslag.

Alcoholmisbruik leidt tot overlast, criminaliteit en gezondheidsschade van met name jongeren. Dit kabinet heeft diverse maatregelen genomen om alcoholmisbruik aan te pakken zoals de voorstellen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet (Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nrs. 2 en 3). Als aanvullende maatregel achten wij het noodzakelijk en gewenst een wettelijke grondslag te treffen om alcoholmisbruik in de openbare ruimte effectief aan te pakken met behulp van blaastesten. Al eerder hebben wij het voornemen kenbaar gemaakt om bij geweldsdelicten het gebruik van alcohol als strafverzwarende omstandigheid aan te merken. Onderzocht wordt of de inzet van blaastesten hierbij noodzakelijk is.

Het voornemen is de gemeenten in de Gemeentewet de bevoegdheid te geven risicogebieden aan te wijzen waarbinnen, gedurende bepaalde tijden, het gebruik van alcohol boven een bepaald alcoholpromillage strafbaar is gesteld. Het zou dan moeten gaan om gebieden waar al langer sprake is van ernstige overlast als gevolg van alcoholgebruik of waar gevreesd wordt voor verstoring van de openbare orde. Een dergelijke maatregel dient van toepassing te zijn op een ieder die zich bevindt in het risicogebied. Met behulp van een blaastest wordt bepaald of het nader te bepalen toegestane alcoholpromillage is overtreden. Voor het toepassen van blaastesten in deze gebieden wordt een wettelijke grondslag in het Wetboek van Strafvordering voorzien.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

VERKENNING BLAASTESTEN

Inleiding

Tijdens het algemeen overleg op 22 mei 2008 met de Tweede Kamer over de hoofdlijnenbrief alcoholbeleid heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden voor de inzet van blaastesten bij de aanpak van alcoholmisbruik. De uitkomsten zijn in deze verkenning opgenomen.

Alcoholmisbruik leidt aantoonbaar tot overlast, criminaliteit en – vooral voor jongeren – tot gezondheidsschade. Om deze gevolgen effectief aan te kunnen pakken en waar mogelijk zelfs te kunnen voorkomen is het van groot belang de oorzaak, het alcoholmisbruik zelf, aan te pakken. Dit kabinet heeft al veel maatregelen genomen om alcoholmisbruik aan te pakken; zie met name de hoofdlijnenbrief alcoholbeleid (Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nr. 35), het onlangs ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Drank- en Horecawet (Kamerstukken II 2008/09, 32 022) en de reactie op de toename van uitgaansgeweld in Amsterdam die 19 augustus jl. aan de Kamer is gezonden. Deze verkenning naar de mogelijkheden van invoering van blaastesten kan worden gezien als een aanvulling op de ingevoerde en reeds voorgestelde maatregelen.

Het afnemen van blaastesten *op basis van vrijwilligheid* vindt al plaats in het *particuliere domein*, bijvoorbeeld bij schoolfeesten en in horecagelegenheden. Op deze wijze kan personen die al (te) veel hebben gedronken de toegang worden ontzegd of kunnen zij worden verwijderd. Het kabinet juicht het gebruik van blaastesten in dit soort gevallen toe.

Voor het *verplicht* afnemen van blaastesten van overheidswege in het *publieke domein* bieden in de huidige wetgeving de Scheepvaartverkeerswet, de Wet luchtvaart, de Spoorwegwet en de Wegenverkeerswet een grondslag. Het afnemen van de blaastesten op basis van deze wetten geschiedt in het belang van de verkeersveiligheid en kan worden toegepast bij bestuurders en bij het veilig functioneren van bij deze vervoersmiddelen betrokken personen. Een blaastest en een eventueel daarop volgende ademanalyse of een bloedtest, is een dwangmiddel dat ingrijpt op de lichamelijke integriteit van de burger. Dit recht is gegarandeerd in de artikelen 11 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Inperking van grondrechten is aan strikte regels gebonden, waaronder verankering in een wet in formele zin¹ (zoals in de genoemde, met verkeersveiligheid samenhangende wetten) en vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Op deze eisen zal in de verkenning naar de mogelijkheden voor toepassing van blaastesten worden ingegaan.

Bij het inventariseren van mogelijkheden voor een verruiming van de inzet van blaastesten in het kader van de aanpak van alcoholmisbruik in de openbare ruimte moet allereerst de vraag beantwoord worden voor welk doel de blaastesten moeten kunnen worden ingezet. Daarbij kan allereerst gedacht worden aan de handhaving van de openbare orde gelet op de overlast die alcoholmisbruik met zich meebrengt. In de tweede plaats kan gedacht worden aan het gezondheidsbelang van met name jongeren gezien de gezondheidsschade die bij hen optreedt bij alcoholmisbruik. Tot slot kan de invoering van blaastesten wellicht nuttig zijn bij strafrechtelijke handhaving, waar het gaat om (de hoge recidive bij) delicten waarbij alcoholmisbruik een rol speelt. Hierna wordt ingegaan op de mogelijkheden van invoering van blaastesten bij de drie genoemde belangen.

¹ Het juridisch kader van de blaastesten is opgenomen in de bijlage.

Handhaving openbare orde en aanpak overlast

Er is overtuigend bewijs dat alcoholmisbruik een relatie heeft met overlast en verloedering¹. Alcoholmisbruik leidt vaak tot overtreding van gedragsregels en agressief gedrag. Onderzoek in de regio Zuid-Holland Zuid toont aan dat bij meer dan de helft (54%) van de daders van vernielingen alcohol een belangrijke oorzaak is. Een andere studie² laat zien dat bijna driekwart van de daders op het moment van agressief gedrag in het uitgaanscircuit onder invloed is van alcohol. Er doen zich bovendien regelmatig nieuwe fenomenen voor, zoals het georganiseerd voorbereiden van rellen waarbij er sprake is van doelbewust excessief alcohol- en cocaïnegebruik. Dit kabinet heeft als doelstelling de overlast en verloedering met 25% te laten afnemen. Een effectieve aanpak van overlast en verloedering maakt het noodzakelijk ook het achterliggende alcoholmisbruik aan te pakken.

Bij verstoring van de openbare orde door alcoholmisbruik is er al snel sprake van strafbare feiten waartegen strafrechtelijk opgetreden kan worden. Hierbij kan gedacht worden aan openbare dronkenschap, vernieling en overlast. Het alcoholgebruik kan in dat geval aangepakt worden in een strafrechtelijk traject, waarbij de strafrechtelijke aanpak plaatsvindt in het belang van de handhaving van de openbare orde. Op dit moment kan dronkenschap alleen op basis van uiterlijke kenmerken worden aangenomen. Artikel 453 Wetboek van Strafrecht, bijvoorbeeld, heeft betrekking op een «kennelijke staat van dronkenschap». Omdat teveel drinken niet altijd tot uiting komt in uiterlijk vertoon («kennelijke staat van dronkenschap») – en dit is vooral bij jongeren het geval – blijft de kans groot dat alcoholmisbruik leidt tot overlast zonder dat artikel 453 van het Wetboek van Strafrecht kan worden toegepast.

Om overmatig alcoholgebruik als zodanig beter aan te kunnen pakken en daarmee openbare ordeverstoringen en overlast te voorkomen en te bestrijden kunnen niet zondermeer blaastesten worden ingezet. Een blaastest is immers slechts een middel om overmatig alcoholgebruik aan te tonen. Op het gebruik van blaastesten moet een vervolg komen zoals strafbaarstelling. Hier zijn twee varianten denkbaar: algemene strafbaarstelling van alcoholgebruik boven een bepaald alcoholpromillage in het Wetboek van Strafrecht en een bevoegdheid in de Gemeentewet tot aanwijzing van gebieden waarbinnen strafbaarstelling van bepaald alcoholgebruik mogelijk is.

De eerste variant betreft een wijziging van het Wetboek van Strafrecht door algemene strafbaarstelling van alcoholgebruik boven een bepaald alcoholpromillage op te nemen met de bevoegdheid dit te verifiëren door middel van een blaastest, een ademanalyse en eventueel een bloedtest. Deze variant stuit op een aantal bezwaren. Er zal – ook al is «het belang van de openbare veiligheid» een van de in Artikel 8(2) EVRM genoemde legitieme doelen op basis waarvan het recht op de eerbiediging van het privéleven kan worden ingeperkt – aan de vereisten van noodzakelijkheid (er is sprake van een dringende maatschappelijke behoefte) en proportionaliteit (de zwaarte van het middel moet passen bij het doel waarvoor het middel wordt ingezet) moeten worden voldaan. Ook overwegingen van effectiviteit en de relatie met andere instrumenten om overlast voor de openbare orde door alcoholgebruik tegen te gaan, zouden hier moeten worden meegenomen. Vastgesteld kan worden dat het zou gaan om een brede maatregel: een verbod op alcoholgebruik boven een bepaald alcoholpromillage dat op elke plaats, voor iedereen en te allen tijde zou gelden. Er hoeven geen aanwijzingen te zijn voor verstoring van de openbare orde. In dat licht is een algemene strafrechtelijke bepaling (een verbod om zich onder invloed van alcohol – boven een bepaald promil-

¹ Deze relatie is in diverse onderzoeken aangetoond (bron: informatiesheet «Ontremd en overmoedig» van het Trimbosinstituut (juli 2009, met verwijzing naar een aantal onderzoeken) In een onderzoek naar daders van vernieling in Zuid-Holland Zuid (J. Verhoeven, Vandalisme, «the coming out of the hotshots», maart 2008, Erasmus Universiteit Rotterdam) blijkt dat alcohol van grote invloed is op de gepleegde vernielingen in de regio Zuid-Holland Zuid.

² Bieleman B, Maarsingh H, Meijer G, Ten Den C: Aangeschoten wild: onderzoek naar jongeren, alcohol, drugs en agressie tijdens het uitgaan. Groningen, INTRAVAL, 1998.

lage – in de openbare ruimte te begeven) en de invoering van het gebruik van blaastesten als controlemiddel uit het oogpunt van bescherming van de openbare orde niet makkelijk te rechtvaardigen. Daarbij komt dat een dergelijke algemene strafbepaling moeilijk handhaafbaar is (er is geen beperking naar plaats, tijd of persoon).

De tweede variant biedt een andere, meer gerichte aanpak van overlast door overmatig alcoholgebruik: aan gemeenten zou in de Gemeentewet de bevoegdheid gegeven kunnen worden om risicogebieden aan te wijzen waarbinnen gedurende bepaalde tijden het gebruik van alcohol boven een bepaald alcoholpromillage strafbaar is gesteld. Het zou dan moeten gaan om gebieden waar al langer sprake is van ernstige overlast als gevolg van alcoholgebruik. Dit sluit goed aan bij de problematiek van onder meer uitgaansgebieden en evenementen. Een dergelijke maatregel zou van toepassing moeten zijn op een ieder die zich bevindt in het risicogebied. Voor het regelen van deze mogelijkheid zouden wederom de eisen van artikel 8 EVRM en artikel 11 Grondwet gelden. Ook hierbij zou de bevoegdheid om een blaastest, een ademanalyse en een bloedtest af te nemen wettelijk geregeld moeten worden. Naast strafbaarstelling van een bepaald alcoholpromillage zou hierbij overwogen kunnen worden om andere maatregelen, zoals verwijdering uit het gebied, mogelijk te maken. Deze aanpak zou aansluiten bij de huidige gemeentelijke praktijk waarbij gebruik wordt gemaakt van artikel 2.4.8. van de model APV waarin is opgenomen dat indien de vrees bestaat dat mensen hinderlijk gebruik van alcohol zullen gaan vertonen op de openbare weg, het college van burgemeester en wethouders een bepaald gebied in de gemeente kan aanwijzen waar het verboden is alcohol te nuttigen of aangebroken flessen of blikjes bij zich te hebben. Gelet op de eisen van artikel 8(2) EVRM zou deze regeling te rechtvaardigen zijn, omdat de inperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer naar plaats, omstandigheden en tijd waar overmatig alcoholgebruik wordt verwacht, zou kunnen worden toegespitst. De maatregel zou aansluiten bij het reeds in gang gezette beleid waaronder de bevoegdheden voor gemeenten om lokaal alcoholbeleid te ontwikkelen, bijvoorbeeld rond happy hours, prijsacties bij supermarkten en «Vroeg-op-stap». De gebiedsgebonden strafbaarstelling van het zich onder invloed van alcohol bevinden in de openbare ruimte zou dit probleem wegnemen. Deze strafbaarstelling zou een aanvulling vormen op de strafbaarstelling van het bij zich hebben van alcohol voor jongeren tot 16 jaar zoals wordt voorgesteld in het voorstel van wet tot wijziging van de Drank- en Horecawet.

Gezondheidsbelang, met name van jongeren

Overmatig alcoholgebruik is zeer schadelijk, met name voor jongeren omdat de hersenen tot de leeftijd van ongeveer 24 jaar nog in ontwikkeling zijn. Specifiek voor jongeren speelt daarnaast het probleem dat bij hen moeilijk zichtbaar kan zijn wanneer zij te veel gedronken hebben. De huidige mogelijkheid tot de inzet van blaastesten op basis van vrijwilligheid in het particuliere domein levert een goede bijdrage aan het tegengaan of opsporen van overmatig alcoholgebruik door jongeren. De blaastesten kunnen hierbij leiden tot het weigeren van toegang tot een gelegenheid of evenement of het niet schenken van alcohol waardoor (verdere) gezondheidsschade wordt voorkomen.

Het verplicht stellen van blaastesten in de openbare ruimte vanuit het gezondheidsbelang van jongeren zou tot doel hebben te achterhalen welke jongeren te veel hebben gedronken, waarna zij verplicht naar hulpverlening worden doorverwezen. Dit zou, gelet op de artikelen 11 van de Grondwet en 8 van het EVRM, een wettelijke grondslag vergen. Een blaastest staat echter niet op zichzelf. Het is een middel om bijvoorbeeld

een strafbaar feit of de noodzaak van doorgeleiding naar de hulpverlening aan te tonen. Dit zou strafbaarstelling van alcoholgebruik voor jongeren boven een bepaald alcoholpromillage met als doel het tegengaan van gezondheidsschade bij jongeren vergen. Uit een oogpunt van handhaving zou op het weigeren van een blaastest een sanctie moeten worden gesteld. Strafbaarstelling gekoppeld aan een verplichte doorverwijzing naar de hulpverlening passen echter niet in het huidige gezondheidsstelsel waar uitgegaan wordt van het zelfbeschikkingsrecht van de patiënt. Bovendien moet erop worden gewezen dat strafbaarstelling van een bepaald alcoholpromillage gevolgen kan hebben voor de toegankelijkheid van de hulpverlening. Het risico kan bestaan dat jongeren vanwege de strafbaarstelling minder snel hulp zoeken als zij onwel zijn geworden na het drinken van alcohol.¹ Verder zal de relatie met andere bestaande en nog in ontwikkeling zijnde instrumenten met betrekking tot de aanpak van overmatig alcoholgebruik moeten worden gezien. In het onlangs ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Drank- en Horecawet wordt het aanwezig hebben van alcohol voor jongeren tot 16 jaar strafbaar gesteld en wordt de sanctie op de verkoop van alcohol aan jongeren aangescherpt. Het verkoopverbod aan minderjarigen zal verder strikter worden gecontroleerd. Deze maatregelen hebben ook tot doel de toegang tot alcohol door jongeren te bemoeilijken, en daarmee de kans op overmatig gebruik te doen verminderen – zonder echter het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer te beïnvloeden. Al met al rechtvaardigt het beoogde gezondheidsbelang om deze redenen geen ingrijpende maatregel als strafbaarstelling van het zich in de openbare ruimte bevinden met een bepaald alcoholpromillage of doorgeleiding naar de hulpverlening, en het daarop controleren door middel van verplichte blaastesten en stuit een dergelijke maatregel op bezwaren in het licht van artikel 8 EVRM.

Aanvullende handhaving strafrecht

In de brief van 9 januari 2009 aan de Tweede Kamer «Geweld onder invloed» over het onderzoek waarin in drie politieregio's de relatie tussen geweld en alcohol is aangetoond is aangekondigd dat de Minister van Justitie zorg zal dragen voor een betere benutting van de bijzondere voorwaarden voor volwassenen en leerstraffen voor jongeren², waarbij specifieke gedragsinterventies worden opgelegd die inspelen op het alcoholmisbruik. Om de inzet van gedragsinterventies te optimaliseren, bereiden Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de politie een landelijke registratie van alcoholgebruik bij geweldsdelicten voor. De registratie biedt tevens een aanknopingspunt om het gebruik van alcohol als strafverzwaringgrond bij geweldsmisdrijven aan te merken. Nader onderzocht wordt of voor de vaststelling van alcoholgebruik de inzet van blaastesten noodzakelijk is.

Samenvatting: uitkomsten verkenning

- De blaastest is een (dwang)middel om te kunnen bepalen of er alcohol is gebruikt. Voor de exacte bepaling van het alcoholgebruik is een ademanalyse of een bloedtest op het politiebureau noodzakelijk.
- De bevoegdheid om een blaastest, een ademanalyse of een bloedtest af te nemen vereist een wettelijke grondslag omdat het een dwangmiddel is dat inperking van het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam betekent. Dit recht is opgenomen in artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 EVRM.
- Op dit moment kunnen verplichte blaastesten in de openbare ruimte alleen in het belang van de verkeersveiligheid worden toegepast op basis van de Wegenverkeerswet, de Scheepvaartverkeerswet, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet. Het om andere redenen (ten behoeve

¹ Zie de brief van 30 september 2007 over nadere uitwerking strafbaarstelling jongeren (Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nr. 75).

² Kamerstukken II 2008/09, 27 565, nr. 83.

van gezondheidsbelangen, handhaving van openbare orde of opsporing van strafbare feiten) verplichten tot het afnemen van blaastesten is op dit moment niet mogelijk.

- Particuliere toepassingen van vrijwillige blaastesten zoals de inzet bij uitgaansgelegenheden die gericht zijn op jongeren (zoals schoolfeesten, bepaalde horeca, evenementen) zijn mogelijk.
- Het gebruik van een blaastest ter handhaving van de openbare orde kan worden ingezet door strafbaarstelling van alcoholgebruik boven een bepaald alcoholpromillage. Dit vereist een grondslag in een formele wet. Hiervoor zijn twee varianten denkbaar. Een variant betreft de aanpassing van het Wetboek van Strafrecht zodat niet alleen een kennelijke staat van dronkenschap reden is om in te grijpen, maar ook een te hoog alcoholpromillage. In deze variant zou een algemene strafbaarstelling gelden zonder onderscheid naar leeftijd, plaats en tijd. Een dergelijke bepaling is, gelet op de eisen gesteld in artikel 11 Grondwet en artikel 8 EVRM, niet goed te rechtvaardigen. Een andere mogelijkheid voor het inzetten van verplichte blaastesten ter handhaving van de openbare orde betreft het door gemeenten aanwijzen van risicogebieden waarbinnen, gedurende bepaalde tijden, het gebruik van alcohol boven een bepaald alcoholpromillage strafbaar is gesteld. Om gemeenten deze bevoegdheid te geven zou de Gemeentewet moeten worden aangepast – dit voldoet wel aan de eisen in de Grondwet en het EVRM; voor het toepassen van blaastesten in deze gebieden wordt een wettelijke grondslag in het Wetboek van Strafvordering voorzien.
- Het gebruik van een blaastest alleen in het belang van de gezondheid van jongeren past niet bij het uitgangspunt van zelfbeschikkingsrecht in de gezondheidszorg. Daarbij zijn er vraagtekens te plaatsen bij de proportionaliteit en effectiviteit van de inzet van blaastesten vanuit het oogpunt van de gezondheid.
- De noodzaak van de inzet van een blaastest om te bepalen of bij bepaalde delicten sprake is van alcoholgebruik, zodat alcoholgebruik als strafverzwarende omstandigheid zou kunnen worden aangemerkt, wordt nader onderzocht.

Grondwet en Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)

Een blaastest en daarop volgend onderzoek zoals een ademanalyse (en indien nodig een bloedtest) is een dwangmiddel dat ingrijpt op de lichamelijke integriteit van de burger. Dit recht is gegarandeerd in de artikelen 11 Grondwet en 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).

Voor een beperking van het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam gelden op grond van artikel 8 EVRM de volgende inperkings-eisen:

- a) De beperkende maatregel moet zijn voorzien bij «wet», die volgens het EVRM overigens geen wet in formele zin hoeft te zijn, zolang de betreffende regeling maar kenbaar en toegankelijk is voor het publiek.
- b) De beperking moet een in artikel 8 EVRM genoemd legitiem doel dienen. Hierbij kan worden verwezen naar de aldaar genoemde belangen betreffende de openbare veiligheid, de bescherming van de gezondheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.
- c) De beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit betekent onder andere dat er een dringende maatschappelijke behoefte moet zijn voor de inzet van de beperkende maatregel, alsmede dat de voorziene maatregel voldoet aan eisen van proportionaliteit (de maatregel dient in redelijke verhouding tot het doel te staan) en subsidiariteit (voor de toepassing van de betreffende maatregel is geen ander en minder vrijheidsbeperkend alternatief mogelijk).

De inperking van het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam zoals in dit geval voorzien door de inzet van blaastesten, ademanalyse en/of bloedtest, vereist een grondslag in de wet in formele zin, omdat dit recht tevens is opgenomen in artikel 11 van de Grondwet.

Wegenverkeerswet (WVW)

Op dit moment is een verplichte blaastest in de openbare ruimte alleen mogelijk in het kader van de verkeersveiligheid. Zo is artikel 8 van de Wegenverkeerswet is het rijden onder invloed van alcohol en andere middelen die het rijgedrag negatief kunnen beïnvloeden, strafbaar gesteld: «Het is een ieder verboden een voertuig te besturen of als bestuurder te doen besturen, terwijl hij verkeert onder zodanige invloed van een stof, waarvan hij weet of redelijkerwijs moet weten, dat het gebruik daarvan al dan niet in combinatie met het gebruik van een andere stof – de rijvaardigheid kan verminderen, dat hij niet tot behoorlijk besturen in staat moet worden geacht».

In artikel 160, vijfde lid, van de Wegenverkeerswet is de bevoegdheid opgenomen om een blaastest af te nemen ter opsporing van de overtreding van het verbod om te rijden onder invloed van alcohol. Deze blaastest is een controlemiddel dat op iedereen kan worden toegepast en dat tot functie heeft om zogenaamde «schone rijders» te onderscheiden van «rijders onder invloed». Het is aan de opsporingsambtenaren om te bepalen wanneer dit onderzoek plaatsvindt, mits dit met redelijkheid en zorgvuldigheid gebeurt. De bestuurder die ervan wordt verdacht in strijd met artikel 8 WVW te hebben gehandeld (bijvoorbeeld op grond van de afgenomen blaastest), is vervolgens verplicht om een ademanalyse te ondergaan. Deze mag alleen worden afgenomen door daartoe aangewezen opsporingsambtenaren – die speciaal zijn opgeleid – en met daartoe goedgekeurde apparatuur. Met de ademanalyse kan het alcoholpromillage worden bepaald. De blaastest is een (dwang)middel om te beoordelen of er sprake is van een strafbaar feit (rijden onder invloed van

alcohol). Het kan in het belang van de verkeersveiligheid worden ingezet bij bestuurders van voertuigen, waartoe ook fietsers worden gerekend.

Artikel 453 Wetboek van Strafrecht (WvSr)

Het zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg bevinden is sinds 1 september 1886 strafbaar gesteld in artikel 453 WvSr. Uit jurisprudentie blijkt dat onder «kennelijke dronkenschap» een zo duidelijk zichtbare dronkenschap moet worden verstaan, dat daardoor aan anderen aanstoot kan worden gegeven. Bepalend voor de strafbaarheid is de kennelijkheid (zichtbaarheid) van de dronkenschap. De strafbaarstelling betreft niet het gebruik van alcohol als zodanig, maar het overlastgevend of liederlijk gedrag dat daarvan het gevolg is. Het alcoholpromillage is niet van belang. Het gedrag zelf vormt immers de indicatie voor alcoholgebruik. De inzet van een blaastest is daarvoor niet nodig.

Artikel 426 WvSr

In dit artikel is het verbod opgenomen op verstoring van de openbare orde of belemmering van het verkeer terwijl men in staat van dronkenschap verkeert. In dit artikel gaat het om het gedrag, niet om de dronkenschap zelf.

(Model) APV

In artikel 2.4.8. van de model APV is opgenomen dat indien de vrees bestaat dat mensen hinderlijk gebruik van alcohol zullen gaan vertonen op de openbare weg, het college van burgemeester en wethouders een bepaald gebied in de gemeente kan aanwijzen waar het verboden is alcohol te nuttigen of aangebroken flessen of blikjes bij zich te hebben. Er moet aanleiding zijn om dat bepaalde gebied met die omvang aan te wijzen. Voor dat gebied moet een gerechtvaardigde vrees bestaan voor de aantasting van de openbare orde. Het is niet mogelijk onder deze condities het gebied van de gehele gemeente aan te wijzen. Aangezien het in deze bepaling gaat om strafbaarstelling van het aantoonbaar nuttigen van alcohol is de inzet van een blaastest hierbij niet aan de orde en juridisch niet mogelijk.

Wetsvoorstel Drank- en Horecawet

In het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet, dat inmiddels aan de Tweede Kamer is aangeboden, is een bepaling opgenomen waarin het aanwezig hebben van alcohol op de openbare weg door jongeren tot 16 jaar strafbaar wordt gesteld. Om dit aan te kunnen tonen is een blaastest niet nodig.