

Vergaderjaar 2024–2025

28 684

Naar een veiliger samenleving

33 799

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de bevoegdheid tot het bevelen van een middelenonderzoek bij geweldplegers en enige daarmee samenhangende wijzigingen van de Wegenverkeerswet 1994

Nr. 772

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2025

Een substantieel deel van de geweldscriminaliteit in ons land wordt onder invloed van alcohol of bepaalde drugs gepleegd. Naar schatting gaat het in 26% tot 43% van de geweldsdossiers om alcoholgebruik, in 3% om drugsgebruik en in 3% tot 12% om een combinatie van alcohol en drugs.¹ Middelengebruik geldt dan ook als een belangrijke risicofactor voor geweldpleging, die in een effectieve aanpak van geweld niet mag ontbreken. In het besef dat het strafrechtelijk traject kan bijdragen aan het terugdringen van problematisch middelengebruik is op 1 januari 2017 de Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG) geïntroduceerd. Met deze wet heeft de politie de bevoegdheid gekregen om alcohol- en/of drugstesten uit te voeren bij aangehouden verdachten van geweld, als ze een aanwijzing heeft dat het geweld onder invloed is gepleegd. Als uit het middelenonderzoek inderdaad blijkt dat sprake is van geweldpleging onder invloed, dan kan het Openbaar Ministerie dit betrekken bij het formuleren van de strafeis door het als strafverzwarende omstandigheid aan te merken of door bijzondere voorwaarden te eisen die ingrijpen op het middelenmisbruik.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werd de vraag opgeworpen of de Wet middelenonderzoek bij geweldplegers daadwerkelijk ingezet zal worden en betrokken wordt bij het formuleren van de strafeis en op te leggen straf. Niet uitgesloten werd dat zich tegendraadse effecten zouden voordoen, bijvoorbeeld wanneer een verdachte het onderzoeksresultaat aangrijpt als excuus omdat hij te dronken zou zijn om te weten wat hij deed. Bij motie van de leden Van Oosten (VVD) en Marcouch (PvdA) is de regering daarom verzocht te monitoren of de wet

¹ J.G. Ramaekers, R.J. Verkes, J.G.C. van Amsterdam en anderen. *Middelengebruik en geweld. Een literatuurstudie naar de relatie tussen alcohol, drugs en geweld*. Maastricht University, Radboud UMC, AMC, 2016.

de beoogde effecten sorteert, waarop mijn ambtsvoorganger toegezegd heeft vier jaar na inwerkingtreding de WMG op de beoogde uitwerking te evalueren.² Het eindresultaat van deze toezegging vormt het onderzoeksrapport *Van roes naar ruzie. Effectevaluatie Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG)*, dat ik uw Kamer hierbij aanbied. Dit rapport vormt het sluitstuk van de reeks onderzoeken naar de uitwerking van de WMG in de strafrechtelijke praktijk. Eerder ontving u in 2017 het rapport *Blazen bij geweld* met de eerste evaluatie van de WMG in enkele zogenoemde startgebieden.³ Na de start van de landelijke evaluatie in december 2020 volgde in 2022 de aanbieding aan uw Kamer van het rapport *Beïnvloed geweld* met de plan- en procesevaluatie van de WMG.⁴

Focus van de effectevaluatie

In een effectevaluatie staat de vraag centraal of de beoogde doelen met de geïntroduceerde maatregel bereikt worden. Tijdens de planevaluatie zijn vijf doelen geïdentificeerd die in het wetgevingstraject als onderbouwing hebben gediend voor de invoering van de WMG. Drie van deze vijf doelen zijn in de effectevaluatie buiten beschouwing gelaten, namelijk het vergroten van de veiligheid in het openbare leven en de huiselijke kring, het voorkomen van recidive en het inzetten van meer gerichte preventieve maatregelen tegen middelenmisbruik. Het is namelijk zeer complex om aan te tonen dat de WMG effect sorteert op deze drie doelen. De effectevaluatie heeft zich daarom alleen toegespitst op de twee doelen in het strafrechtelijk traject: het verbeteren van de (objectieve) registratie door de politie van middelengebruik bij geweld en het betrekken van deze informatie bij het formuleren van de hoogte en aard van de strafeis door de officier van justitie en het opleggen van de straf door de rechter.

Om de effecten van de WMG in het strafrechtelijk traject te kunnen meten is ingezet op analyse van geweldsdossiers die de strafrechtsketen doorlopen hebben vóór en na de invoering van de WMG. Benodigd waren 160 dossiers evenredig verspreid over een onderzoeksperiode van 2014 tot en met 2021 om statistisch betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Helaas waren slechts twee parketten in staat de gevraagde dossiers aan te leveren op basis van de aselechte steekproef van geweldzaken onder invloed die uit de politieregistratie was getrokken. Dit leverde 87 analyseerbare dossiers op, die gecombineerd met informatie uit het E-archief Porta Iuris van de Raad voor de rechtspraak een beperkt zicht boden op de benutting van de WMG bij het Openbaar Ministerie (21 dossiers) en de zittende magistratuur (55 dossiers). In veel gevallen bleek namelijk informatie in de dossiers te ontbreken over de overwegingen die hebben geleid tot het formuleren van de strafeis en het bepalen van de straf. Zowel het lage aantal beschikbare dossiers als het ontbreken van informatie over de onderbouwing van de strafeis en straftoemeting maken dat er geen harde uitspraken mogelijk zijn over de effecten van de WMG. Ook de aanvullende interviews met een klein aantal respondenten bij de politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak mogen alleen indicatief opgevat worden.

Doel 1: Registratie middelengebruik door de politie

Op basis van de WMG heeft de politie de bevoegdheid een middelenonderzoek uit te voeren bij een aanwijzing dat het geweld onder invloed van alcohol en/of drugs gepleegd is. Het middelenonderzoek begint met een blaastest, speekseltest of een psychomotorische test. Op basis van dit

² Kamerstuk 33 799, nr. 15.

³ Kamerstuk 28 684, nr. 508.

⁴ Kamerstuk 28 684 en 33 799, nr. 697.

voorlopig onderzoek kan het vermoeden ontstaan dat de verdachte onder invloed was tijdens de geweldpleging en heeft de politie de bevoegdheid een nader onderzoek uit te voeren om de mate van het middelengebruik objectief vast te stellen. In het geval van alcoholgebruik wordt het nader onderzoek uitgevoerd via een ademanalyseapparaat. Het gebruik van de agressieverhogende drugs amfetamine, cocaïne en methamfetamine wordt via een bloedonderzoek vastgesteld. Ook bij een vermoeden van alcohol- én drugsgebruik volstaat een bloedonderzoek.

In de jaren vóór de invoering van de WMG werd slechts mondjesmaat informatie over middelengebruik in het proces-verbaal opgenomen.⁵ Geconcludeerd werd dat het ontbreken van deze informatie in het strafproces kon leiden tot onderbenutting van de voorwaardelijke sancties, zoals het alcoholverbod en gedragsinterventies, die effectief zijn in het komen tot een gedragsverandering.⁶ Uit de effectevaluatie kan de voorzichtige conclusie getrokken worden dat de WMG een positief effect heeft op de objectieve vaststelling en registratie van het middelengebruik. De politie heeft vaker een vermoeden van middelengebruik geconstateerd en de registratie daarvan is nauwkeuriger. Veelal is een middelennonderzoek uitgevoerd (66% van de zaken, in 26% onbekend) en op detailniveau beschreven. Vóór de invoering van de WMG blijft de informatie over het middelengebruik veelal beperkt tot een beschrijving van de psychomotorische functies. Een aantal keren is ook voor de invoering van de WMG een middelennonderzoek uitgevoerd, hoewel niet altijd duidelijk is op basis van welke bevoegdheid deze testen zijn afgenomen. In een deel van de zaken lijkt het te gaan om een alcoholcontrole in het verkeer die uitmondde in geweldpleging tegen de politie of ambulancepersoneel.

In de procesevaluatie, maar ook in de interviews met drie respondenten van de politie in de effectevaluatie, wordt onderschreven dat de WMG geleid heeft tot een betere registratie en meer objectieve vaststelling van het middelengebruik bij geweldplegers. De WMG leidt ook tot meer aandacht en bewustwording bij de politie over de impact van middelengebruik, hoewel hierin nog wel verbetering mogelijk is. Een punt van aandacht vormt wel de procesmatige complexiteit in deze zaken. Deze hangt niet zo zeer samen met de WMG-procedure, die immers vergelijkbaar is met het testen op middelengebruik in het verkeer, als wel met de complexiteit rond de bewijsvoering in geweldszaken. Middelengebruik in het verkeer levert direct een strafbaar feit op, terwijl de gevolgen bij geweld alleen in beeld komen als het delict zelf te bewijzen is. Het WMG-traject levert extra werk op voor de politie, terwijl ze onvoldoende terugkoppeling krijgt van het Openbaar Ministerie over hetgeen er met de WMG-bevindingen is gedaan. Deze klacht van de politie over een gebrekkige terugkoppeling vanuit het Openbaar Ministerie speelt overigens ook bij andere zaken dan geweldpleging onder invloed.

Doel 2.1: Betrekken WMG-informatie bij de strafeis

De informatie die het middelennonderzoek oplevert over de geweldpleging onder invloed, kan de officier van justitie betrekken bij het formuleren van de strafeis. Het middelengebruik kan ten eerste aanleiding zijn om een hogere straf te eisen. In diverse richtlijnen voor strafvordering bij geweldsdelicten heeft het Openbaar Ministerie alcohol- en/of drugsgebruik aangemerkt als een factor die tot een verhoging van de strafeis met 75% kan leiden. Uitgangspunt van het Besluit middelennonderzoek bij geweldplegers is dat dit alleen gebeurt, als het alcoholgebruik boven een alcoholpromillage ligt van 350 microgram ethanol per liter uitgeademde

⁵ Kamerstuk 28 345, nr. 33.

⁶ Kamerstuk 27 565, nr. 83.

lucht of van 0,8 milligram ethanol per milliliter bloed. De grenswaarde voor de aangewezen drugs is 50 microgram amfetamine, cocaïne of methamfetamine per liter bloed. Deze grenswaarden, waarboven een relatie met geweldpleging aannemelijk is, zijn in 2012 en 2016 vastgesteld door een groep universitaire experts onder leiding van het Nederlands Forensisch Instituut. Ten tweede kan de uitkomst van het middelenonderzoek benut worden voor het eisen van (extra) bijzondere voorwaarden, zoals het alcohol- en drugsverbod, verplichte controles op alcohol- en drugsgebruik, locatiegeboden en -verboden, ambulante behandeling of opname in een zorginstelling.

Uit de effectevaluatie blijkt dat de bestudeerde strafdossiers weinig tot geen zicht bieden op de overwegingen van de officier van justitie bij het bepalen van de aard en hoogte van de strafeis. In het sporadische geval dat een strafeis uit het dossier te achterhalen is, wordt niet duidelijk of het middelengebruik hierbij meegewogen is. Een alternatieve indicatie zou het aanvragen van een reclasseringsadvies kunnen zijn. Echter, in 84% van de zaken vóór invoering van de WMG en in 90% van de zaken na invoering van de WMG geeft het strafdossier geen uitsluitsel of er al dan niet een reclasseringsadvies is aangevraagd.

Uit het interview met één officier van justitie tijdens de effectevaluatie, aangevuld met informatie van de zeven respondenten van het Openbaar Ministerie tijdens de procesevaluatie, blijkt unaniem dat de WMG discussies over middelengebruik in de rechtszaal voorkomt. Verdachten kunnen hun middelengebruik niet bagatelliseren. Bijna alle officieren van justitie vinden strafverzwaring als doel minder belangrijk dan het kunnen eisen van bijzondere voorwaarden. Wel blijft maatwerk geboden. De respondenten geven aan rekening te houden met de testen die de politie in het kader van de WMG heeft uitgevoerd, maar benadrukken dat er daarnaast andere factoren betrokken kunnen zijn bij het bepalen van de strafeis. Meerdere officieren van justitie zijn ten slotte van mening dat de rechter te weinig doet met de WMG-uitslag en meer aandacht zou moeten besteden aan middelenmisbruik.

Doel 2.2: Betrekken WMG-informatie bij de straftoemeting

Ook de rechter kan de WMG-uitslag betrekken bij het bepalen van de hoogte en aard van de straf. Uit de dossieranalyse kan echter niet opgemaakt worden in hoeverre de rechter bij de straftoemeting rekening houdt met de uitkomsten van de WMG. Wel blijkt dat na invoering van de WMG vaker bijzondere voorwaarden opgelegd zijn (20% van de zaken, in 50% onbekend) dan voor de invoering van de WMG (8% van de zaken, 51% onbekend). Vanwege het kleine aantal dossiers dat geanalyseerd is, moeten de resultaten terughoudend geïnterpreteerd worden, maar niet uitgesloten is dat de WMG de rechter enig zicht geboden heeft in de noodzaak van het stellen van bijzondere voorwaarden.

Voor de effectevaluatie zijn drie rechters geïnterviewd. Uit dit niet-representatieve aantal komt het beeld naar voren dat de officier van justitie een cruciale rol speelt bij de beslissing van de rechter om bijzondere voorwaarden op te leggen. Voor het opleggen van bijzondere voorwaarden is een reclasseringsrapport cruciaal en het opvragen van een reclasseringsadvies beschouwen de rechters bij uitstek als een taak van het Openbaar Ministerie. De relevantie van de WMG-uitslag hangt voor de rechters vooral af van het type geweldpleging. Plegers van uitgaansgeweld geven meestal ruiterlijk toe teveel gedronken te hebben. In die zaken achten de rechters de WMG niet belangrijk. In huiselijk-geweldzaken zijn er daarentegen vaker ontkenneren en kan de testuitslag een goede aanleiding zijn om met de verdachte het gesprek aan te gaan

over diens problematische middelengebruik. De WMG verschaft volgens de geïnterviewde rechters meer duidelijkheid over de relatie tussen middelengebruik en het gepleegde geweld en kan in die zin een hulpmiddel zijn bij het opleggen van bijzondere voorwaarden, meer dan het sec verhogen van de strafmaat.

Tegendraadse effecten

Een van de onbedoelde effecten van de WMG die tijdens de planevaluatie werden geïdentificeerd, was dat verdachten van geweld de WMG-test zouden weigeren. De weigering van medewerking is strafbaar op basis van artikel 184, eerste lid, van het Wetboek van strafrecht. De procesevaluatie signaleerde inderdaad een toename van het aantal weigeraars van 14% in 2017 naar 20% in 2020. In de effectevaluatie is echter een tegengesteld resultaat gevonden. Verdachten werken juist vaker mee aan het middelenonderzoek en het aantal weigeraars bedraagt slechts 8%. De onderzoekers geven aan dat er geen verklaring is te geven voor dit verschil in uitkomst tussen de procesevaluatie en de effectevaluatie.

Een tweede mogelijk tegendraads effect is dat verdachten in de rechtszaal zouden beargumenteren dat ze door het middelengebruik niet meer wisten wat ze deden en het WMG-resultaat zouden gebruiken om te pleiten voor strafvermindering. Uit de dossieranalyse blijkt dat in vijf zaken vóór de invoering van de WMG het middelengebruik is aangevoerd ter verdediging van de verdachte. Nadat de WMG van kracht werd, is in vier zaken gewezen op het middelengebruik, vooral om aan te geven dat de verdachte zich hierdoor niet meer kan herinneren wat er gebeurd is. Omdat uit de dossiers niet blijkt dat de verdediging dit gegeven vervolgens gebruikt heeft om te pleiten voor strafvermindering, kan een dergelijk tegendraads effect van de WMG niet vastgesteld worden. In de interviews met officieren van justitie en rechters komt in ieder geval naar voren dat de WMG discussie in de rechtszaal over het middelenmisbruik voorkomt.

Conclusie

De tegenvallende dossieropbrengst van de effectevaluatie maakt dat er geen statistisch betrouwbare uitspraken te doen zijn over de effecten van de WMG in het strafrechtelijke traject. De beschikbaarheid van slechts 87 strafdossiers in plaats van de benodigde 160 zou mogelijk minder zwaarwegend zijn geweest, als deze meer informatie hadden bevat over de onderbouwing van de strafrechtelijke afdoening. Hoewel de uitkomsten van dit onderzoek daarom terughoudend geïnterpreteerd moeten worden, zie ik wel aanknopingspunten in zowel de effectevaluatie als de eerder uitgevoerde plan- en procesevaluatie om met de politie, officieren van justitie en rechters in gesprek te gaan over de meerwaarde van de WMG, de mogelijkheden tot verbetering van de inzet van de WMG en een beter gebruik van de WMG-uitkomsten tijdens het strafproces. Middelengebruik geldt als een belangrijke risicofactor voor geweld en het strafrecht kan vooral in de vorm van bijzondere voorwaarden effectief bijdragen aan het terugdringen van geweldpleging onder invloed. De WMG kan daarvoor mede aanknopingspunten bieden, maar legt tegelijkertijd een groter capaciteitsbeslag op de politie.

De officier van justitie kan een reclasseringsadvies aanvragen indien er mogelijk een verband bestaat tussen (de ernst van) het delict, de vermoedelijke problematiek van de verdachte en/of de bijzondere omstandigheden van de zaak. Middelengebruik is een van de leefgebieden die bij de problematiek van de verdachte wordt betrokken. Bij huiselijk geweld en bij geweldsdelicten met recidive vraagt de officier van

justitie in beginsel al een reclasseringsadvies aan. Ik acht het dan ook vooral van belang dat de partners in de strafrechtsketen met elkaar de kaders aanscherpen in welke gevallen de WMG een toegevoegde waarde heeft voor het formuleren van de strafeis en het bepalen van de aard en hoogte van de straf. Ook hecht ik eraan dat hierbij de mogelijkheden besproken worden om te komen tot een betere vastlegging in de strafdossiers van de overwegingen die hebben geleid tot het bepalen van de strafeis en de straftoemeting.

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