

VAN ROES NAAR RUZIE

Effectevaluatie Wet middelenonderzoek
bij geweldplegers (WMG)

Jos Kuppens

Emma Derksen

Henk Ferwerda

Bureau **Beke**

In opdracht van:

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Opmaak:

Marcel Grotens (Bureau Beke)

Kuppens, J., en Derksen, E., Ferwerda, H.

Van roes naar ruzie

Effectevaluatie Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG)

© 2024; Bureau Beke. Auteursrechten voorbehouden.

Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerkingen of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Bureau Beke.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm, digital processing or other means without written permission from Bureau Beke.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	6
Summary	12
1 Inleiding	17
1.1 Hoofdbevindingen planevaluatie	17
1.2 Hoofdbevindingen procesevaluatie	18
1.3 Afbakening van de effectevaluatie	20
1.4 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	22
1.5 Leeswijzer _	23
2 Onderzoeksactiviteiten	24
2.1 Randvoorwaarden rondom de effectevaluatie	24
2.2 Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten	24
3 Analyse van de strafdossiers	27
3.1 Cijfermatige analyse op hoofdlijnen	27
3.2 Dossierbevindingen vanuit politieperspectief	29
3.2.1 Subdoel 'Betere registratie van middelengebruik'	30
3.2.2 Subdoel 'Objectieve vaststelling van middelengebruik'	32
3.2.3 Weigeraars en 'obstructieplegers'	34
3.2.4 Persoonlijke problematiek van verdachte	35
3.2.5 Tussentijdse conclusie	35
3.3 Dossierbevindingen vanuit OM-perspectief	36
3.3.1 Subdoelen 'Objectiveerbare keuze' en 'handvat voor hoogte sanctie'	37
3.3.2 Tussentijdse conclusie	39
3.4 Dossierbevindingen vanuit het perspectief van de rechterlijke macht	40
3.4.1 Middelengebruik als strafverzwarende factor	40
3.4.2 Tegendraadse effect van het 'niet meer weten'	42
3.4.3 Tussentijdse conclusie	44

4	Enkele respondenten aan het woord	45
4.1	Enkele politiefunctionarissen aan het woord	45
4.1.1	Het WMG-effect op het eigen werk	45
4.1.2	Het WMG-effect op het werk van OM en rechters	47
4.2	Enkele OM-functionarissen aan het woord	48
4.2.1	Het WMG-effect op het eigen werk	49
4.2.2	Het WMG-effect op het werk van de politie en rechters	49
4.3	Enkele rechters aan het woord	50
4.3.1	De duiding van type geweldszaken	50
4.3.2	Het WMG-effect op het werk van het OM en de advocatuur	51
4.3.3	Het WMG-effect op het eigen werk	52
5	Onderzoeksvragen en conclusie	54
5.1	Terugblik op het onderzoek	54
5.2	Beantwoording van (evaluatieve) onderzoeksvragen	56
5.2.1	Modaliteiten voor de afhandeling van middelengerelateerde geweldszaken	56
5.2.2	Wat betreft doel 1: verbeteren van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol en drugs	57
5.2.3	Doel 2: middelengebruik toepassen als strafverzwarende factor	58
5.2.4	Tegendraadse effecten	59
5.3	Reflectie aan de hand van onderzoeksvragen 4 en 5	59
	Literatuurlijst	62
	Bijlage	
	1: stroomschema test- en onderzoeksproces binnen de WMG	63

Voorwoord

De Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG) is sinds 2017 van kracht. De wet kent vijf doelen, waarvan er drie maatschappelijk gericht zijn, namelijk op preventie van middelengebruik bij geweld, het voorkomen/terugdringen van recidive en het vergroten van zowel openbare als huiselijke veiligheid. Twee doelen richten zich op het strafrechtelijk traject, namelijk het verbeteren van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol/drugs en middelengebruik laten meewegen als strafverzwarende factor in het strafproces. Eerder voerden we een plan- en procesevaluatie uit, waarvan de uitkomsten ter voorbereiding gelden voor onderhavig onderzoek: de effectevaluatie van de WMG.

Binnen de effectevaluatie zijn verschillende handelingen verricht die niet mogelijk zouden zijn geweest zonder de hulp en ondersteuning van een breed palet aan professionals. Allereerst zijn we de Nationale Politie dankbaar voor het aanleveren van middelen-gerelateerde geweldsregistraties, die de basis hebben gevormd voor het onderzoek. Speciale dank gaat uit naar de parketten van Rotterdam en Midden-Nederland voor het beschikbaar stellen van strafdossiers. Zonder hen had de effectevaluatie niet kunnen plaatsvinden. Uiteraard zijn we ook onze contactpersonen bij de Raad voor de Rechtspraak dankbaar voor hun ondersteuning in het onderzoek. Daarnaast willen we onze respondenten bij de politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht bedanken voor het delen van hun inzichten omtrent de effecten van de WMG.

Ten slotte zijn we de leden van de begeleidingscommissie erkentelijk voor het meedenken en ondersteunen gedurende het onderzoekstraject. We danken de volgende leden:

De heer Zebregs	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)
De heer Niemeijer	Academie voor Wetgeving Academie voor Overheidsjuristen Vrije Universiteit Amsterdam
Mevrouw De Winter	Universiteit Utrecht
De heer Verbaan	Erasmus Universiteit Rotterdam
Mevrouw Van Erpecum	Ministerie van Justitie en Veiligheid

Arnhem, 2024

De onderzoekers

Samenvatting

Sinds 2017 is de Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG) van kracht. Op grond hiervan zijn opsporingsambtenaren bevoegd om verdachten van geweldsmisdrijven te testen op het gebruik van alcohol en drugs, mits zij een aanwijzing hebben dat het geweld onder invloed is gepleegd. In 2022 is een plan- en procesevaluatie van de WMG uitgevoerd. In de planevaluatie komt naar voren dat de wet vijf verschillende hoofddoelen met onderliggende subdoelen dient. Drie hoofddoelen hebben een maatschappelijk karakter, namelijk preventie van middelengebruik bij geweld, het voorkomen/terugdringen van recidive en het vergroten van zowel openbare als huiselijke veiligheid. De twee overige hoofddoelen richten zich op het strafrechtelijk traject, namelijk het verbeteren van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol/drugs en het laten meewegen van middelengebruik als strafverzwarende factor en/of voor de inzet van (extra) bijzondere voorwaarden in het strafproces. Uit de procesevaluatie blijkt dat slechts een fractie van de geregistreerde aanhoudingen voor geweldsincidenten tot een WMG-traject leidt. Deels is dat logisch, aangezien niet ieder geweldsincident onder invloed van middelen is gepleegd en niet iedere geweldpleger onder invloed wordt aangehouden binnen een termijn waarin het afnemen van een WMG-test nog zinvol is. Maar toch lag het percentage WMG-trajecten substantieel lager dan de prevalentie van de middelengerelateerd geweldszaken dat uit onderzoeken naar voren is gekomen. Het verschil daartussen was een indicatie voor een aanzienlijke ruimte die bestaat om de WMG-procedure in te zetten. Op basis van de plan- en procesevaluatie bleek daarom extra inspanning nodig om de WMG vaker in de praktijk te brengen.

Desalniettemin was het oordeel in de procesevaluatie dat het aantal incidenten dat volledig volgens het WMG-traject is afgedaan voldoende basis vormt voor een effectevaluatie. Wat tijdens de plan- en procesevaluatie vooral onduidelijk is gebleven is of het OM in het strafrechtelijk traject volgt met een eis gebaseerd op de strafvorderingsrichtlijn (strafverhoging van 75 procent en/of bijzondere voorwaarden) en of in een eventuele rechtszaak inderdaad daartoe wordt besloten.

Door de opdrachtgever is het volgende doel voor de effectevaluatie beschreven: *‘Het onderzoek is een vervolg op de plan- en procesevaluatie en moet inzicht bieden in de effectiviteit van de WMG met betrekking tot het bereiken van doelen die relateren aan het strafrechtelijke traject en inzicht bieden in eventuele mogelijkheden om de effectiviteit m.b.t. het strafrechtelijk traject te vergroten’*. Deze doelen zijn als volgt geformuleerd:

1. Het verbeteren van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol en/of drugs
 - a. Het verbeteren van de registratie van middelengebruik door de politie
 - b. Objectieve vaststelling van middelengebruik
2. Middelengebruik als strafverzwarende factor
 - a. Het bieden van een objectieveerbare keuze op basis van grenswaarden aan de officier van justitie en rechter
 - b. Het vorderen en opleggen van hogere sancties en/of bijzondere voorwaarden

Op grond van deze doelstellingen zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre heeft de invoering van de WMG geleid tot de beoogde verbetering van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol en drugs?
 - a. Via welke modaliteiten worden middelengerelateerde geweldszaken afgehandeld in de strafrechtketen en welke rol speelt de WMG hierin?
 - b. In hoeverre heeft de WMG geleid tot (betere) registratie van middelengebruik bij geweld door de politie?
 - c. In hoeverre heeft de WMG geleid tot een objectieve vaststelling van middelengebruik?
2. In hoeverre heeft de invoering van de WMG ertoe geleid dat middelengebruik wordt toegepast als strafverzwarende factor?
 - a. In hoeverre heeft de WMG ertoe geleid dat officieren van justitie en rechters beschikken over een objectiveerbare keuze op basis van grenswaarden?
 - b. Wat is de invloed van de WMG op sancties en/of bijzondere voorwaarden die worden gevorderd en opgelegd in geweldszaken waarbij sprake is van middelengebruik?
3. In hoeverre heeft de invoering van de WMG het tegendraadse effect gehad dat verdachten en hun verdediging middelengebruik als argument gebruiken om te pleiten voor strafvermindering en in hoeverre zijn dergelijke pogingen succesvol? En in hoeverre zijn hierin verschillen tussen zaken waarin wel en niet een WMG-traject is doorlopen?

Aanvullend op de bovenstaande evaluatieve vragen is het de wens om op de resultaten daarvan te reflecteren aan de hand van de onderstaande vragen:

4. Hoe beschouwen leden van de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak de bevindingen van deze evaluatie en hoe zouden zij deze bevindingen in het strafproces willen vertalen?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het effect van de WMG op het strafrechtelijke traject te vergroten?

Onderzoeksactiviteiten en aandachtspunten

Voor onderhavige effectevaluatie was het belangrijk om informatie per zaak te bekijken om eventuele effecten te kunnen relateren aan hetgeen door politie, OM en rechter is afgedaan middels de WMG. De kern van de effectevaluatie ligt daarom bij dossieronderzoek, waarbij is gekozen voor een onderzoeksperiode van 2014 tot en met 2021. Een vergelijking van de periode voor de invoering van de WMG met de periode na de invoering van de WMG is namelijk noodzakelijk om effecten toe te kunnen schrijven aan de wet. Oorspronkelijk was het de bedoeling om per onderzoekjaar twintig dossiers te analyseren, wat over de acht onderzoekjaren 160 dossiers zou opleveren. De dossiers bleken verspreid over de tien OM-parketten te liggen, maar in het proces rondom het inzien van de dossiers bij het OM is gebleken dat niet ieder parket in staat of bereid was om in het

onderzoek te ondersteunen. De parketten Rotterdam en Midden-Nederland bleken bereid om mee te werken. Bij het OM Rotterdam waren 68 dossiers in te zien, bij OM Midden-Nederland 32. Uiteindelijk bleken 87 van de 100 dossiers analyseerbaar. De dertien niet-analyseerbare dossiers waren grotendeels niet aan te leveren of in een enkel geval nog niet afgesloten. In alle 87 dossiers bleek in meer of minder mate sprake van politie-informatie, in 21 dossiers van OM-informatie en in 55 dossiers van informatie van de rechterlijke macht.

Daarnaast zijn in gesprekken en mailwisselingen met vertegenwoordigers van Nationale Politie, OM en Rechtspraak de eerste bevindingen uit de analyse en andere voor het onderzoek relevante zaken teruggelegd. Er zijn minder respondenten gesproken dan in eerste instantie gedacht, hoewel dat aantal al laag zou zijn. Daardoor zijn de bevindingen uit de interviews niet representatief voor het perspectief van deze instanties.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

De beperkte omvang en vulling van de onderzoeksdossiers en het geringe aantal interviews maakt dat op meer kwalitatieve wijze antwoord is gegeven op de onderzoeksvragen. Per onderzoeksvraag volgt een verkorte weergave van de onderzoeksbevindingen.

1a. Via welke modaliteiten worden middelengerelateerde geweldszaken afgehandeld in de strafrechtketen en welke rol speelt de WMG hierin?

De politie moet bij aanhouding van een verdachte een aanwijzing hebben dat het geweld onder invloed is gepleegd. Alleen in het geval van een aanwijzing mag een psychomotorische test, blaastest (in geval van alcohol) of speekseltest (in geval van drugs) ingezet worden. Dit zijn de in het Besluit WMG genoemde 'voorlopige onderzoeken'. Een positieve uitslag van een voorlopig onderzoek levert vervolgens een vermoeden van middelengebruik op. In dat geval kan een verdachte op bevel van de (hulp)officier van justitie worden verplicht medewerking te verlenen aan een nader onderzoek. Na een positieve ademtest gaat het om een ademanalyse en na een positieve speekseltest om een bloedonderzoek. Bij een vermoeden van een combinatie van beide middelen kan ook worden overgegaan op een bloedonderzoek.

De WMG-teststappen worden niet altijd eenvoudig geacht door politiefunctionarissen, maar dat blijkt vooral te herleiden te zijn naar de aard van de geweldszaken. Deze vereist namelijk veel inzet, bijvoorbeeld bij het in beeld krijgen van het incident in het geval van een diffuse rolverdeling tussen daders en slachtoffers en staat dus los van de WMG-procedure. De meeste gesproken politiefunctionarissen geven aan dat de WMG in het algemeen voor meer aandacht en bewustzijn zorgt rondom het vaststellen van middelengebruik. Dat is vooral terug te zien in de sociale verhoren, waarin de nodige aandacht uitgaat naar eventuele verslavingsproblematiek.

In een later stadium dient de WMG een handvat te bieden voor de officier van justitie en de rechter voor de te vorderen sanctie/op te leggen sanctie. Als randvoorwaarde is het niet alleen mogelijk om een hogere straf te eisen, maar ook om bijzondere voorwaarden

op te leggen. Om dit te kunnen doen, is het belangrijk dat hier in het politieproces al aandacht aan wordt besteed.

1. In hoeverre heeft de invoering van de WMG geleid tot de beoogde verbetering van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol en drugs?
 - b. In hoeverre heeft de WMG geleid tot (betere) registratie van middelengebruik bij geweld door de politie?
 - c. In hoeverre heeft de WMG geleid tot een objectieve vaststelling van middelengebruik?

Op basis van de dossieranalyse lijkt het beeld te ontstaan dat de invoering van de WMG een positief effect heeft gehad op een meer nauwkeuriger en betere registratie van middelengebruik door de politie. Na invoering van de wet lijkt namelijk vaker middelengebruik geconstateerd en geregistreerd te zijn dan voor de invoering. Dat betekent dat een objectieve vaststelling van middelengebruik meer lijkt voor te komen, hoewel dat ook is terug te voeren op de omstandigheid dat de WMG nu eenmaal de bevoegdheid geeft om middelentesten af te nemen. Ook op grond van de interviews in het kader van de effectevaluatie lijken beide doelen volgens de politie behaald te worden.

2. In hoeverre heeft de invoering van de WMG ertoe geleid dat middelengebruik wordt toegepast als strafverzwarende factor?
 - a. In hoeverre heeft de WMG ertoe geleid dat officieren van justitie en rechters beschikken over een objectieerbare keuze op basis van grenswaarden?
 - b. Wat is de invloed van de WMG op sancties en/of bijzondere voorwaarden die worden gevorderd en opgelegd in geweldszaken waarbij sprake is van middelengebruik?

Na de invoering van de WMG lijkt beduidend vaker een middelentest uitgevoerd te zijn. Dat betekent impliciet dat de WMG een objectieerbare keuze biedt op basis van grenswaarden. De informatie die uit de gesprekken met de rechters is gehaald wijst erop dat rechters de testuitslagen als absoluut gegeven zien. Dat wil echter niet zeggen dat een overschrijding van grenswaarden als essentieel element wordt meegenomen in de zaak. Daar liggen twee redenen aan ten grondslag. Uit de interviews met rechters blijkt namelijk dat de bevindingen uit de psychomotorische tests van politiefunctionarissen tevens kunnen volstaan. Daarnaast blijkt dat de overschrijding van grenswaarden volgens de rechters geen prominente rol speelt in het bepalen van de strafmaat, mede omdat de focus van een zaak op het geweldsdelict ligt en middelengebruik slechts van secundair belang is. Wel biedt het overschrijden van de grenswaarden een aanknopingspunt om het gesprek met verdachten aan te gaan en eventueel bijzondere voorwaarden op te leggen.

3. In hoeverre heeft de invoering van de WMG het tegendraadse effect gehad dat verdachten en hun verdediging middelengebruik als argument gebruiken om te pleiten voor strafvermindering en in hoeverre zijn dergelijke pogingen succesvol? En in hoeverre zijn hierin verschillen tussen zaken waarin wel en niet een WMG-traject is doorlopen?

Uit de dossieranalyse is niet te herleiden of en in hoeverre de WMG invloed heeft gehad op dit tegendraadse effect. Middelengebruik wordt volgens rechters wel eens opgeworpen als verdedigingsargument, maar daarin is geen verschil tussen de periode voor en na de invoering van de WMG op te merken.

Reflectie en het vervolg

De twee laatste onderzoeksvragen zijn geherformuleerd om te reflecteren op de effectevaluatie. Daarbij zou het oorspronkelijk gaan om het perspectief van de drie kernactoren over de bevindingen uit de evaluatie en een vertaling daarvan in het strafproces (onderzoeksvraag 4) en concrete aanbevelingen om het effect van de WMG op het strafrechtelijk traject te vergroten (onderzoeksvraag 5). Gezien de beperkte onderzoeksbasis wordt niet aan de hand van deze onderzoeksvragen, maar meer op geaggregeerd niveau gereflecteerd op de effectevaluatie.

De onderzoeksbevindingen moeten ten eerste met de nodige terughoudendheid beschouwd worden. Het zijn meer indicaties voor effecten van de WMG dan daadwerkelijk aangetoonde effecten. Dat is voornamelijk terug te leiden naar het lager dan voorziene aantal geanalyseerde strafdossiers; in plaats van 160 strafdossiers zijn er 87 dossiers geanalyseerd. Bovendien was de informatiedichtheid per dossier niet altijd toereikend. Verder is het aantal geïnterviewde respondenten laag, hoewel de initieel bedachte aantallen gesprekken voor de politie en rechterlijke macht behaald zijn.

De WMG lijkt ten tweede vooral een ‘papieren’ wet, omdat de politie, het OM en de rechtspraak weinig gebruik lijken te maken van de beschikbare ondersteunende elementen die de wet ter beschikking stelt. De discretionaire bevoegdheid van de politiefunctionaris is opgenomen in de WMG, maar kan er ook toe leiden dat het potentieel aan middelengerelateerde geweldszaken minder via WMG-testen wordt ingevuld. Daarnaast is het in de strafdossiers voorgekomen dat het OM zaken seponeert, bijvoorbeeld door een soms lastige bewijsvoering binnen geweldszaken. Een WMG-test staat daar los van; de wet heeft in die zin dus geen toegevoegde waarde voor het OM. Ook blijkt dat de rechter tijdens de rechtszaak vooral kijkt naar de (verslavings)achtergrond van de verdachte in plaats van naar de testwaarden. De geïnterviewde rechters hebben een tamelijk uniforme mening ten aanzien van de WMG: deze wetgeving is voor hen hoogstens een hulpmiddel voor de verdieping in het strafproces, met name als het gaat om de (verslavings)achtergrond van een verdachte in beeld te krijgen, en speelt niet of nauwelijks een rol in enige vorm van strafverzwaring.

Op basis van de interviews met de rechters lijkt er sprake van een tweedeling in middelengerelateerde geweldszaken: is er sprake van een eenmalige of een structureel problematische roes? De WMG kan voor het beantwoorden van deze vraag ondersteunend zijn, bijvoorbeeld wanneer de testuitslagen reden zijn geweest voor het OM een reclasseringsrapportage op te vragen. Opvallend is alleen dat dit na invoering van de WMG niet vaker lijkt voor te komen, terwijl rechters een reclasseringsrapportage een belangrijk element vinden om de dieperliggende problematiek van verdachten te achterhalen.

Het is daarom van belang dat de achterliggende problematiek in het strafrechtelijk proces aan het licht komt, omdat zij aan de basis liggen van beter zicht hierop. Dit geeft rechters meer handvatten voor de invulling van de sanctie en/of het opleggen van bijzondere voorwaarden.

Summary

The 'Wet middelenonderzoek bij geweldplegers' (Substance Research Act for Violent Offenders, WMG) has been implemented since 2017. Investigating officers are authorized to test suspects of violent crimes for the use of alcohol and drugs, provided they have an indication that the violence was committed under the influence. A plan and process evaluation of the WMG was carried out in 2022. The plan evaluation shows that the law serves five different main goals with underlying sub-goals. Three main goals have a social character, namely prevention of substance use in violence, preventing/reducing recidivism and increasing both public and domestic safety. The two other main goals focus on the criminal justice process, namely improving the approach to violence under the influence of alcohol/drugs and taking substance use into account as an aggravating factor in the criminal process and/or for the use of (additional) special conditions. The process evaluation shows that only a fraction of registered arrests for violent incidents lead to a WMG procedure. This is partly logical, since not every violent incident was committed under the influence of substances and not every violent offender under the influence is arrested within a period in which it is still useful to take a WMG test. Yet the percentage of WMG processes was substantially lower than the prevalence of substance-related violence cases that emerged from studies. The difference between them was an indication of considerable scope for using the WMG procedure. Based on the plan and process evaluation, extra effort therefore appeared to be necessary to put the WMG into practice more often.

Nevertheless, the judgment in the process evaluation was that the number of incidents that were dealt with completely in accordance with the WMG process provides a sufficient basis for an effect evaluation. What remained unclear during the plan and process evaluation is whether the Public Prosecution Service will follow up in the criminal proceedings with a demand based on the guideline in the WMG (a penalty increase of 75 percent and/or special conditions) and whether this will indeed be the case in a possible lawsuit decided.

The originator has described the following goal for the effect evaluation: *'The research is a follow-up to the plan and process evaluation and must provide insight into the effectiveness of the WMG with regard to achieving goals that relate to the criminal justice process and provide insight in possible possibilities to increase the effectiveness of the criminal justice process'*. These goals are formulated as follows:

1. To what extent has the introduction of the WMG led to the intended improvement in tackling violence under the influence of alcohol and drugs?
 - a. Through which modalities are substance-related violent cases handled in the criminal justice chain and what role does the WMG play in this?
 - b. To what extent has the WMG led to (better) registration of substance use by the police?
 - c. To what extent has the WMG led to an objective determination of substance use?

2. To what extent has the introduction of the WMG led to substance use being used as an aggravating factor?
 - a. To what extent has the WMG led to public prosecutors and judges having an objectifiable choice based on limit values?
 - b. What is the influence of the WMG on sanctions and/or special conditions that are demanded and imposed in violent cases involving the use of substances?
3. To what extent has the introduction of the WMG had the contrary effect of suspects and their defense using substance use as an argument to argue for a reduced sentence and to what extent are such attempts successful? And to what extent are there differences between cases in which a WMG process has been completed and those that have not?

In addition to the above evaluative questions, we wish to reflect on the results based on the questions below:

4. How do members of the National Police, the Public Prosecution Service and the Judiciary view the findings of this evaluation and how would they like to translate these findings into the criminal process?
5. What recommendations can be made to increase the effect of the WMG on the criminal justice process?

Research activities and points of interest

For this effect evaluation, it was important to look at information per case in order to be able to relate any effects to what was dealt with by the police, Public Prosecution Service and the judge through the WMG. The core of the effect evaluation therefore lies in file research, with a chosen research period from 2014 to 2021. A comparison of the period before the introduction of the WMG with the period after the introduction of the WMG is necessary to determine the effects attributable to the law. The original intention was to analyze twenty files per research year, which would yield 160 files over the eight research years. The files appeared to be spread across the ten Public Prosecution offices, but the process surrounding the inspection of the files at the Public Prosecution Service showed that not every public prosecutor's office was able or willing to support the investigation. The Rotterdam office and Central Netherlands office appeared willing to cooperate. 68 files could be viewed at the Rotterdam, 32 at the Central Netherlands. Ultimately, 87 of the 100 files turned out to be analyzable. The thirteen non-analyzable files could largely not be submitted or, in a few cases, had not yet been closed. All 87 files contained police information to a greater or lesser extent, 21 files contained information from the Public Prosecution Service and 55 files contained information from the judiciary.

In addition, initial findings from the analysis and other matters relevant to the investigation were discussed in conversations and email exchanges with representatives of the National Police, Public Prosecution Service and the judiciary. Fewer respondents were interviewed than initially thought, although that number would already be low.

As a result, the findings from the interviews are not representative of the perspective of these authorities.

Answering the research questions

The limited size and content of the research files and the small number of interviews means that the research questions have been answered in a more qualitative manner. An abbreviated summary of the research findings follows for each research question.

- 1a. Through which modalities are substance-related violent cases handled in the criminal justice chain and what role does the WMG play in this?

When arresting a violence suspect, the police must have an indication that the violence was committed under the influence. Only in the case of an indication may a psychomotor test, breathalyzer test (in the case of alcohol) or saliva test (in the case of drugs) be used. These are the 'preliminary investigations' referred to in the WMG Decree. A positive result of a preliminary investigation then leads to a suspicion of substance use. In that case, a suspect may be obliged to cooperate in a further investigation on the orders of the (assistant) public prosecutor. After a positive breathalyzer test, this involves a breath analysis and after a positive saliva test, a blood test. If a combination of both substances is suspected, a blood test can also be performed.

The WMG test steps are not always considered simple by police officers, but this appears to be mainly due to the nature of cases of violence. This requires a lot of effort, for example in getting a picture of the incident in the case of a diffuse division of roles between perpetrators and victims, and is therefore separate from the WMG procedure. Most police officers interviewed indicate that the WMG generally provides more attention and awareness regarding the determination of substance use. This is especially reflected in the social interrogations, in which the necessary attention is paid to possible addiction problems.

At a later stage, the WMG must provide the public prosecutor and the judge input for the sanction to be claimed/to be imposed. As a precondition, it is not only possible to demand a higher sentence, but also to impose special conditions. In order to do this, it is important that attention is already paid to this in the police process.

1. To what extent has the introduction of the WMG led to the intended improvement in tackling violence under the influence of alcohol and drugs?
 - b. To what extent has the WMG led to (better) registration of substance use by the police?
 - c. To what extent has the WMG led to an objective determination of substance use?

Based on the file analysis, it seems that the introduction of the WMG has had a positive effect on more accurate and better registration of substance use by the police. After the introduction of the law, substance use appears to have been detected and registered more often than before its introduction. This means that an objective determination of

substance use appears to be more common, although this can also be traced back to the fact that the WMG simply gives the authority to administer substance tests. Based on the interviews in the context of the effect evaluation, both goals appear to be achieved according to the police.

2. To what extent has the introduction of the WMG led to substance use being used as an aggravating factor?
 - a. To what extent has the WMG led to public prosecutors and judges having an objectifiable choice based on limit values?
 - b. What is the influence of the WMG on sanctions and/or special conditions that are demanded and imposed in violent cases involving the use of substances?

After the introduction of the WMG, testing appears to have been carried out more often. This implicitly means that the WMG offers an objectifiable choice based on limit values. The information obtained from the conversations with the judges indicates that judges see the test results as absolute data. However, this does not mean that exceeding limit values is included as an essential element in the case. There are two reasons for this. Firstly, the interviews with judges show that the findings from the psychomotor tests of police officers can also suffice. Secondly, it appears that, according to the judges, exceeding limit values does not play a prominent role in determining the sentence, partly because the focus of a case is on the violent crime and substance use is only of secondary importance. However, exceeding the limit values does provide a starting point for entering into discussions with suspects and possibly for imposing special conditions.

3. To what extent has the introduction of the WMG had the contrary effect of suspects and their defense using substance use as an argument to argue for a reduced sentence and to what extent are such attempts successful? And to what extent are there differences between cases in which a WMG process has been completed and those that have not?

It is not possible to determine from the file analysis whether and to what extent the WMG had an influence on this contradictory effect. According to judges, substance use is sometimes raised as a defense argument, but no difference is noticeable between the period before and after the introduction of the WMG.

Reflection and the sequel

The last two research questions have been reformulated to reflect on the effect evaluation. This was originally going to concern the perspective of the three core actors about the findings from the evaluation and a translation thereof into the criminal process (research question 4) and concrete recommendations to increase the effect of the WMG on the criminal justice process (research question 5). Instead, the effect evaluation is reflected on an aggregated level.

First of all, the research findings must be viewed with the necessary caution. These are more indications of the effects of the WMG than actually realized effects. This is mainly due to the lower than expected number of criminal files analyzed; instead of 160

criminal files, 87 files were analyzed. Moreover, the information density per file was not always sufficient. Furthermore, the number of respondents interviewed is low, although the initially planned numbers of interviews for the police and the judiciary have been achieved.

Secondly, the WMG seems mainly to be a 'paper' law, because the police, the Public Prosecution Service and the judiciary appear to make little use of the available supporting elements of the law. The discretionary power of the police officer is included in the WMG, but can also mean that the potential for substance-related violence cases is less likely to be assessed via WMG tests. In addition, it has happened that the Public Prosecution Service dismisses cases, for example due to sometimes difficult evidence in violent cases. A WMG test is separate from this. In that sense, the law has no added value for the Public Prosecution Service. It also appears that during the trial the judge mainly looks at the suspect's (addiction) background instead of the test values. The judges interviewed have a fairly uniform opinion regarding the WMG: for them, this legislation is at most a tool for delving deeper into the criminal process, especially when it comes to gaining insight into the (addiction) background of a suspect. That said, the WMG plays little or no role in any form of aggravated sentence. This could be an unconscious consequence due to the fact that it is unclear to what extent the public prosecutor takes the WMG results into account in the charge. This is difficult to determine, because this study does not provide insight into how an officer comes to a specific charge.

Based on the interviews with the judges, there appears to be a division in substance-related violence cases: is it a one-off or a structurally problematic abuse of substances? The WMG can provide support in answering this question, for example when the test results have been a reason for the Public Prosecution Service to request a probation report. It is striking that this does not seem to occur more often after the introduction of the WMG, while judges consider a probation report to be an important element in determining the underlying problems of suspects. It is therefore important that underlying problems are brought to light during the criminal process, because they form the basis for a better insight into this. This gives judges more tools for implementing the sanction and/or imposing special conditions.

1 Inleiding

Bij veel geweldsincidenten speelt alcohol- of drugsgebruik een rol, zoals in het uitgaansleven en tijdens huiselijk geweldincidenten. In 2017 is de Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG) in werking getreden. Op grond hiervan zijn opsporingsambtenaren bevoegd om verdachten van geweldsmisdrijven te testen op het gebruik van alcohol en drugs, mits zij een aanwijzing hebben dat het geweld onder invloed is gepleegd. Door de minister van Veiligheid en Justitie is toentertijd een evaluatie van deze wet toegezegd.¹ Het onderzoeksdoel is omschreven als: *‘de evaluatie moet inzicht bieden in de werking en effectiviteit van de WMG en daarmee bijdragen aan het tegengaan van het plegen van geweld onder invloed. Op basis van de evaluatie kunnen waar nodig initiatieven ter vergroting van de effectiviteit worden genomen’*. Minimaal zou worden voorzien in een plan- en procesevaluatie en, afhankelijk van de inzichten hieruit, eventueel in een effectevaluatie.

Begin 2022 heeft Bureau Beke een plan- en procesevaluatie naar de Wet Middelenonderzoek bij Geweldplegers (WMG) afgerond (Kuppens et al., 2022). Deze evaluatie is uitgevoerd ter voorbereiding op de beslissing om een effectevaluatie op de WMG uit te voeren.

1.1 Hoofdbevindingen planevaluatie

In de planevaluatie komt naar voren dat verschillende hoofddoelen en onderliggende subdoelen achter de WMG schuilen. Deze doelen zijn als volgt samen te vatten:

Tabel 1.1: in de planevaluatie benoemde (sub)doelen

Hoofddoelen	Subdoelen
1. Verbeteren van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol of drugs	<ul style="list-style-type: none">▪ Objectieve vaststelling van middelengebruik▪ Betere registratie door de politie
2. Veiligheid in het openbare leven en in de huiselijke kring vergroten	<ul style="list-style-type: none">▪ Geen subdoel benoemd
3. Middelengebruik als strafverzwarende factor	<ul style="list-style-type: none">▪ Officier van justitie en rechter objectiveerbare keuze bieden op basis van grenswaarden▪ Officier van justitie en rechter handvat bieden voor hoogte van de te vorderen/op te leggen sanctie²

1. Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2014-2015, 33799, nr. 6, 29-06-2015. Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het terugdringen van geweld onder invloed van middelen. Nota naar aanleiding van het verslag.
2. Als randvoorwaarde is dit subdoel nader uitgewerkt als ‘hogere strafeis, aangepaste sanctie, bijzondere voorwaarden’.

Hoofddoelen	Subdoelen
4. Recidive voorkomen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Minder recidive
5. Preventie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer maatregelen gericht op de aanpak van problematiek achter het middelengebruik ▪ Meer gerichte maatregelen ▪ Beter inzicht waar, wanneer en in welke mate middelengebruik een rol speelt ▪ Afschrikking

1.2 Hoofdbevindingen procesevaluatie

De politie werkt met een kader dat uiteen valt in vijftien processtappen. Hierin wordt het gehele proces van de mate van aanspreekbaarheid van verdachten tot de kennisgeving van de uitslag van de ademanalyse en/of bloedtest aan de verdachte geschetst. Dit proces is voorzien in vijf soorten testen, drie in de eerste fase (psychomotorische test, blaastest en speekseltest) en twee in de tweede fase (ademanalyse en bloedtest).³

Het test- en onderzoeksproces binnen de WMG

De politie moet bij aanhouding van een verdachte een aanwijzing hebben dat het geweld onder invloed is gepleegd. Alleen in het geval van een aanwijzing mag een psychomotorische test, blaastest (in geval van alcohol) of speekseltest (in geval van drugs) ingezet worden. Dit zijn de in het Besluit WMG genoemde 'voorlopige onderzoeken'.

Een positieve uitslag van een voorlopig onderzoek levert vervolgens een vermoeden van middelengebruik op. In dat geval kan een verdachte op bevel van de (hulp)officier van justitie worden verplicht medewerking te verlenen aan een nader onderzoek. Na een positieve ademtest gaat het om een ademanalyse en na een positieve speekseltest om een bloedonderzoek. Bij een vermoeden van een combinatie van beide middelen kan ook worden overgegaan op een bloedonderzoek.

Uit de procesevaluatie blijkt dat de doelen betrekkelijk goed zijn uitgewerkt, vooral voor de politie. De doelen 'veiligheid in het openbare leven en in de huiselijke kring vergroten' (doel 2) en 'recidive voorkomen' (doel 4) zijn de in de praktijk minst concreet uitgewerkte doelen. Doel 2 is niet verder uitgewerkt, maar wordt beschouwd als een overkoepelend doel dat op grond van de realisatie van de andere vier doelen automatisch tot stand komt. De recidivedoelstelling is in praktische zin vooral technisch uitgewerkt door te kijken naar de ontwikkeling in het aantal proces-verbalen (pv) middelgebruik bij geweld, het aantal herhalende geweldplegers onder invloed en het aantal als bijzondere voorwaarde opgelegde gedragsinterventies.

3. Zie bijlage 1 voor een schematisch overzicht van de vijftien processtappen.

De uitvoering van de WMG, zo laat de procesevaluatie zien, kent bij de politie al enkele zwaktes die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van het aantal WMG-afdoeningen door het hele strafproces heen:

- Beperkte kennis van/interesse in de WMG onder politiefunctionarissen;
- De discretionaire bevoegdheid en de complexiteit van het WMG-proces bij de politie leidt tot het overslaan/vergeten van de WMG-uitvoering;
- Het niet eisen/opleggen van strafverhoging en/of bijzondere voorwaarden, terwijl een zaak compleet door de politie is aangeleverd, wordt als afbreukrisico genoemd ('waarom zou ik het nog doen?'). Ook het niet geven van terugkoppeling op zaken die wel met succes voor de rechter zijn gekomen wordt in dit kader door politiefunctarissen genoemd.

Aantallen WMG-trajecten

Uit de analyse van het bedrijfsprocessensysteem BVH van de Nationale Politie blijkt dat een fractie van de geregistreerde aanhoudingen voor geweldsincidenten tot een WMG-traject leidt. Dit is op zich logisch, omdat niet ieder geweldsincident onder invloed van middelen is gepleegd. Bovendien worden niet alle geweldplegers op heterdaad betrapt of binnen enkele uren na het feit aangehouden, zodat een middelentest niet altijd zinvol is. Ook kan het zijn dat de politie op voorhand geen aanwijzing heeft voor middelengebruik, of dat gebruik wordt gemaakt van de discretionaire bevoegdheid van de politiefunctionaris.⁴ Toch ligt het percentage WMG-trajecten met 2,5 procent substantieel lager dan de prevalentie van middelengerelateerd geweld dat uit onderzoeken naar voren komt: minimaal 26 procent voor alcoholgerelateerd geweld en drie procent voor drugsgelateerd geweld. Het verschil tussen de twee prevalentiepercentages en het percentage ingezette WMG-trajecten is een indicatie voor de aanzienlijke ruimte die nog bestaat om de WMG in te zetten. Deze constatering is eens te meer belangrijk omdat blijkt dat eenmaal ingezette WMG-trajecten in de meeste gevallen tot een ademanalyse of bloedonderzoek leiden, en daarmee in ieder geval kunnen bijdragen aan het subdoel 'objectieve vaststelling van middelengebruik'.

'Tegendraadse' effecten

Uit de planevaluatie komt naar voren dat op voorhand enkele tegendraadse effecten werden verwacht bij de invoering van de WMG. Het ging om burgers die WMG-testen zouden kunnen weigeren en burgers die in de rechtszaal zouden kunnen beargumenteren dat ze door het middelengebruik niet meer wisten wat ze deden en strafvermindering zouden vragen. Uit de procesevaluatie komt naar voren dat het eerste tegendraadse effect inderdaad speelt, zelfs in toenemende mate als gekeken wordt naar de onderzoeksperiode (van 14 procent weigeringen van de ademanalyses/bloedtesten in 2017 naar 20 procent

4. Daarnaast is in de Memorie van Toelichting aangegeven dat een test ook 'in het belang van het onderzoek' achterwege kan blijven.

in 2020). Het tweede tegendraadse effect lijkt op basis van de procesevaluatie niet veel voor te komen. Niettemin worden deze tegendraadse effecten ook in de effectevaluatie meegenomen.

1.3 Afbakening van de effectevaluatie

Op basis van de plan- en procesevaluatie is geconcludeerd dat (extra) inspanningen nodig zijn om de WMG vaker in de praktijk te brengen. Toch is gelijk aangegeven dat het aantal WMG-afdoeningen een basis vormt voor een succesvolle uitvoering van een effectevaluatie. Wanneer we kijken naar incidenten die vanuit politieperspectief “volledig” volgens de WMG zijn afgedaan, dus tot en met een uitslag van de adem- en bloedanalyse, dan betreft het tussen 2017 en 2020 6.720 incidenten.

Alleen is onduidelijk hoeveel van deze incidenten het vervolgtraject via OM en rechter doorlopen. Het is voor een effectevaluatie wel belangrijk dat ook informatie hieromtrent bekend wordt, om eventuele effecten te kunnen relateren aan de wijze waarop het OM en de rechter rekening houdt met de WMG. Daarnaast is het relevant om te kijken naar het verloop en de afloop van strafprocessen waarin sprake is van het niet volledig doorlopen van het WMG-traject. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een burger die een test weigert, om de discretionaire bevoegdheid van de politiefunctaris of om een OM-sepot.⁵

Daarnaast lichtte de minister van Justitie en Veiligheid in een Kamerbrief toe welke inzichten uit de plan- en procesevaluaties hebben geleid tot een nadere invulling van de effectevaluatie. Middels de effectevaluatie wil de minister inzicht krijgen in de strafverzwarende omstandigheid, in het bijzonder *‘de vertaling door het OM van de uitkomst van het middelenonderzoek naar een strafverzwarende omstandigheid in de strafeis en/of het eisen van bijzondere voorwaarden die ingrijpen op alcohol- en drugsgebruik bij geweldpleging’*.⁶

De plan- en procesevaluatie zijn uitgevoerd ter voorbereiding op een effectevaluatie, waarin wordt gekeken naar de doeltreffendheid van de WMG. Zoals hiervoor is vermeld, heeft de planevaluatie inzichtelijk gemaakt dat de WMG vijf hoofddoelen beoogt. Vanuit het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum is de wens om de effectevaluatie te beperken tot de effecten op het strafrechtelijke traject. De doelen ‘veiligheid in het openbare leven en in de huiselijke kring vergroten’, ‘recidive voorkomen’ en ‘preventie’ worden daarom in de effectevaluatie buiten beschouwing gelaten. Effecten van de WMG op deze doelen zouden immers moeten plaatsvinden als gevolg van de straffen die worden

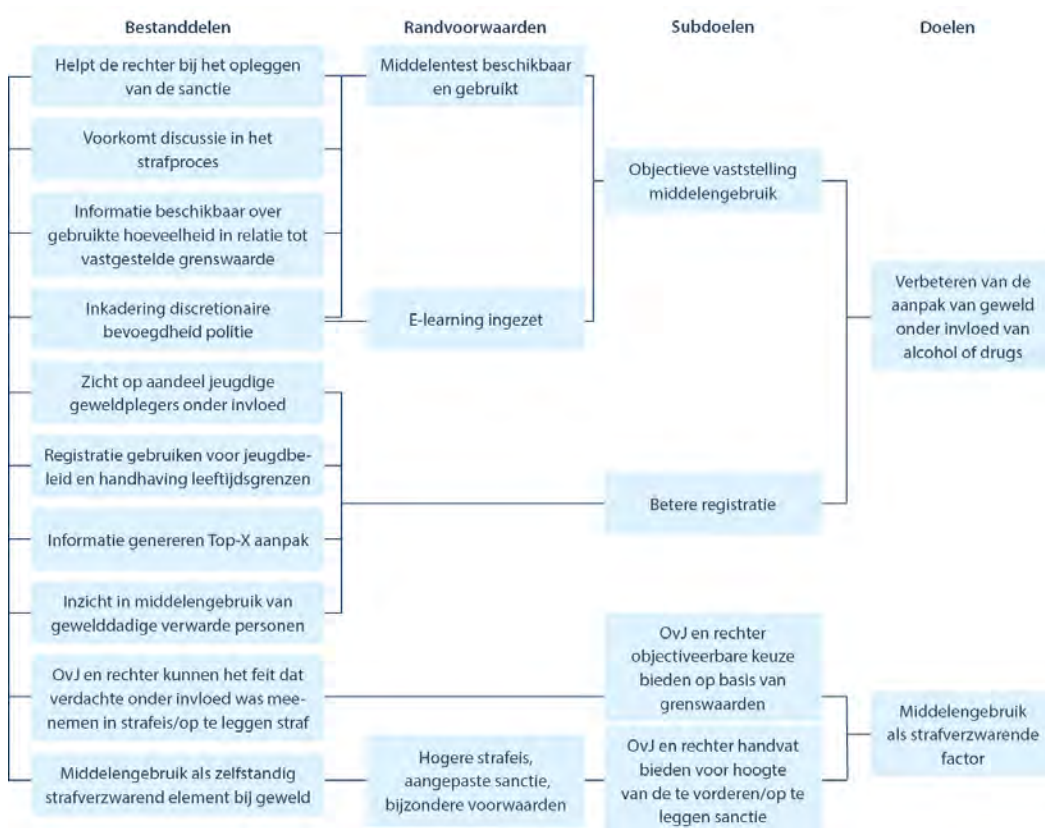
5. Dit zijn slechts enkele modaliteiten die we in deze inleiding als voorbeeld noemen.

6. Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 28 684, nr. 697. Naar een veiliger samenleving. 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. Brief van de minister van Justitie en Veiligheid. Publicatiedatum 04-04-2022.

opgelegd op basis van een WMG-traject. Daarom wordt het van belang geacht om eerst na te gaan of er sprake is van een effect vanuit de WMG op de straffen die worden opgelegd. Dit kan een verhoging van de straf betreffen of een bijzondere voorwaarde in de vorm van een interventie waaraan moet worden deelgenomen.

Uit het voorgaande volgt dat de effectevaluatie zich richt op twee doelen. In de plan- en procesevaluatie zijn deze doelen in de zogenaamde doelenboom verder uitgewerkt in subdoelen, randvoorwaarden en bestanddelen:

Figuur 1.1: doelenboom WMG voor de twee in de effectmeting meegenomen doelen



Een aantal opmerkingen is nog belangrijk om te plaatsen bij deze doelenboom. Ten eerste is het belangrijk om aan te geven dat bepaalde bestanddelen een beleidsmatig karakter hebben en gericht zijn op het verkrijgen van sturingsinformatie. Het gaat dan om 'zicht op aandeel jeugdige geweldplegers onder invloed', 'registratie gebruiken voor jeugdbeleid en handhaving leeftijdsgrenzen', 'informatie genereren Top-X-aanpak' en 'inzicht in middelengebruik verwarde personen'. Na overleg met de opdrachtgever is besloten dat deze bestanddelen niet meegenomen worden in het onderzoek. Ten tweede zitten de randvoorwaarden in verschillende fasen van het WMG-traject. De omstandigheid of de E-learning is ingezet is meer van procesmatige dan effectmatige aard en als zodanig ook in de procesevaluatie al meegenomen. Daarentegen zijn de randvoorwaarden van de

beschikbaarheid en het gebruik van de middelentest en de aard van de op te leggen sanctie wel relevant voor de effectevaluatie.

1.4 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Door de opdrachtgever is het volgende doel voor de effectevaluatie beschreven:

‘Het onderzoek is een vervolg op de plan- en procesevaluatie en moet inzicht bieden in de effectiviteit van de WMG m.b.t. het bereiken van doelen die relateren aan het strafrechtelijke traject en inzicht bieden in eventuele mogelijkheden om de effectiviteit m.b.t. het strafrechtelijk traject te vergroten’.

De volgende onderzoeksvragen zijn op grond van de doelstelling geformuleerd:

1. In hoeverre heeft de invoering van de WMG geleid tot de beoogde verbetering van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol en drugs? (doel 1)
 - a. Via welke modaliteiten worden middelengerelateerde geweldszaken afgehandeld in de strafrechtketen en welke rol speelt de WMG hierin?
 - b. In hoeverre heeft de WMG geleid tot (betere) registratie van middelengebruik bij geweld door de politie? (subdoel 1.1)
 - c. In hoeverre heeft de WMG geleid tot een objectieve vaststelling van middelengebruik? (subdoel 1.2)
2. In hoeverre heeft de invoering van de WMG ertoe geleid dat middelengebruik wordt toegepast als strafverzwarende factor? (doel 2)
 - a. In hoeverre heeft de WMG ertoe geleid dat officieren van justitie en rechters beschikken over een objectiveerbare keuze op basis van grenswaarden? (subdoel 2.1)⁷
 - b. Wat is de invloed van de WMG op sancties en/of bijzondere voorwaarden die worden gevorderd en opgelegd in geweldszaken waarbij sprake is van middelengebruik? (subdoel 2.2)⁸
3. In hoeverre heeft de invoering van de WMG het tegendraadse effect gehad dat verdachten en hun verdediging middelengebruik als argument gebruiken om te pleiten voor strafvermindering en in hoeverre zijn dergelijke pogingen succesvol? En in hoeverre zijn hierin verschillen tussen zaken waarin wel en niet een WMG-traject is doorlopen?

7. Meer specifiek luidt de vraag: is een WMG-traject toepast waaruit objectief inzicht is gekregen in het middelengebruik? En hoe verhoudt zich dat tot a) de grenswaarden of b) het niet inzetten van een traject?

8. Meer specifiek luidt de vraag: leidt het inzetten van een WMG-traject en de objectieve vaststelling die daaruit volgt tot het opleggen van hogere sancties en/of bijzondere voorwaarden?

Aanvullend op de bovenstaande evaluatieve vragen is het de wens om op de resultaten daarvan te reflecteren aan de hand van de onderstaande vragen:

4. Hoe beschouwen leden van de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak de bevindingen van deze evaluatie en hoe zouden zij deze bevindingen in het strafproces willen vertalen?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het effect van de WMG op het strafrechtelijke traject te vergroten?

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten beschreven. In hoofdstukken 3 en 4 worden de bevindingen uit de effectevaluatie geschetst. De basis voor deze bevindingen ligt in dossieronderzoek en interviews. De rapportage sluit in hoofdstuk 5 af met het beantwoorden van de onderzoeksvragen en een reflectie op de effectevaluatie.

2 Onderzoeksactiviteiten

Ter inleiding van de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten (paragraaf 2.2) gaan we eerst dieper in op de wensen van de opdrachtgever rondom de effectevaluatie (paragraaf 2.1).

2.1 Randvoorwaarden rondom de effectevaluatie

In samenspraak met de opdrachtgever is nader invulling gegeven aan de effectevaluatie in randvoorwaardelijke zin. Het gaat om de volgende aspecten:

- De effecten van de WMG op de registratie van middelengebruik in geweldzaken, strafeisen en opgelegde straffen staan centraal. Om effecten toe te kunnen schrijven aan de WMG, is een vergelijking van de periode na de invoering van de WMG met de periode voor de invoering van de WMG noodzakelijk. Vanwege de invoering van de WMG in 2017 is gekozen voor de onderzoeksperiode 2014 tot en met 2021.
- Het onderzoek vereist dat het verloop van geweldzaken waarin melding is gemaakt van middelgebruik door de strafrechtketen heen wordt onderzocht. Hiervoor is het noodzakelijk om gegevens in te zien van de Nationale Politie (BVH-registraties), het Openbaar Ministerie (COMPAS- en GPS-registraties) en de rechtsspraak (gepubliceerde en ongepubliceerde verslagen van de rechtbank). De toestemmingsprocedure is doorlopen bij de Nationale Politie, het Parket-Generaal van het OM en het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht van de rechtsspraak.
- Gezien het aantal potentiële WMG-zaken is het nodig om een steekproef te trekken uit BVH-registraties. In de effectmeting gaat het om zaken die in principe in aanmerking komen voor de WMG, maar dit traject niet doorlopen hoeven te hebben. Dit om ook zicht te krijgen op de strafprocesrechtelijke afhandeling van dergelijke middelengerelateerde geweldzaken.

2.2 Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten

Uit de voorgaande paragraaf komt naar voren dat de kern van de effectmeting bij dossieronderzoek ligt. Oorspronkelijk was het de bedoeling om per onderzoekjaar twintig dossiers te analyseren. Over de acht jaren zou dit 160 dossiers opleveren.

Door de politie is een aselechte steekproef getrokken van middelengerelateerde zaken over de jaren 2014 tot en met 2021. Het gaat dan om registraties waarin tussen 2014 t/m juni 2017 via tekstzoeken in Blue View sprake is van middelengebruik en om zaken waarin vanaf juli 2017 t/m 2021 sprake is van registraties met een positieve uitslag in de Brief "uitslag bloed". Het betreft zaken waarin eveneens de parketnummers door de politie zijn aangeleverd. Dit om de analyse bij de betreffende parketten van het Openbaar Ministerie mogelijk te maken. In deze dossiers zit zowel procesmatige informatie van de politie als van het OM. In enkele dossiers was ook sprake van enige informatie vanuit de rechterlijke macht. Om zoveel mogelijk goed gevulde dossiers in te kunnen zien, zijn zestig

dossiers per jaar aangeleverd. De dossiers bleken verspreid over de tien OM-parketten te liggen.

In het proces rondom het inzien van de dossiers bij het OM is gebleken dat niet ieder parket in staat of bereid was om in het onderzoek te ondersteunen voor wat betreft het aanleveren van de fysieke dossiers of het inzien van de dossiers in GPS; alleen de parketten Rotterdam en Midden-Nederland bleken bereid mee te werken. Dit betekent dat het aantal dossiers dat ingezien kon worden sterk is beperkt. Bij OM Rotterdam liggen in totaal 68 dossiers, bij OM Midden-Nederland gaat het om 32 dossiers; in totaal honderd dossiers. Omdat het uiteindelijk niet toegestaan was om als onderzoekers in GPS het OM-dossier te bekijken, zijn alle fysieke dossiers (de dossiers van voor de invoering van GPS) ingezien of in uitgeprinte vorm (de dossiers van na de invoering van GPS) ingezien.

Daarnaast bleek in de OM-dossiers ook in enkele gevallen nog enig zicht te verkrijgen in de uitspraak van de rechter. Verder is binnen het E-archief via de Raad voor de rechtspraak (Porta Iuris), voor zover geen sprake was van een OM-sepot, gezocht op rechterlijke uitspraken.

Uiteindelijk bleken 87 van de 100 dossiers analyseerbaar. De dertien niet-analyseerbare dossiers waren grotendeels niet aan te leveren of in een enkel geval nog niet afgesloten. In alle 87 dossiers bleek in meer of minder mate sprake van politie-informatie, in 21 dossiers van OM-informatie en in 55 dossiers van informatie van de rechterlijke macht.⁹

Alle 87 analyseerbare strafdossiers zijn op basis van de genoemde elementen in de doelenboom (zie hoofdstuk 1, voor zover niet van beleidsmatig aard) geanalyseerd via een Excelschema. Omdat de in de doelenboom genoemde bestanddelen begrijpelijkerwijs “WMG-georiënteerd” zijn, maar de WMG voor 2017 niet bestond, hebben we de bestanddelen enigszins veralgemeniseerd en zijn ze verder toegespitst richting te meten effecten. Ter illustratie: het bestanddeel ‘Helpt de rechter bij het opleggen van de sanctie’ uit de doelenboom is toegespitst naar meerdere meetbare elementen, zoals: ‘uitspraak’, ‘straf’ en ‘motivering’. Deze elementen zijn toepasbaar op het genoemde bestanddeel, maar zijn ook afzonderlijk na te gaan in de dossiers voorafgaand aan de invoering van de WMG.

Daarnaast is aandacht uitgegaan naar de mate waarin wordt verzocht om strafvermindering met middelengebruik als argument (‘ik wist niet wat ik deed’). En, indien aanwezig in het dossier, is ook nog gekeken naar de volgende aspecten:

- Individuele geweldspleger dan wel groepspleger
- Eventueel wapengebruik
- Soort(en) drugs gebruikt
- Combigebruik
- Eventuele agressieproblematiek

9. Als bijvoorbeeld alleen de uitspraak werd vermeld, werd dit ook als ‘informatie’ meegeteld.

- Eventuele psychische problematiek
- Eventuele verslavingsproblematiek
- In hoeverre het OM/de rechtspraak rekening houdt met problematiek

Doordat het aantal dossiers lager is gebleken dan het voorziene aantal strafdossiers, was een statistische toetsing niet mogelijk. Zodoende kunnen er geen conclusies worden getrokken over cijfermatige ontwikkelingen en daadwerkelijk gerealiseerde effecten, maar is sprake van indicaties voor effecten van de WMG.

Ten slotte zijn in gesprekken en mailwisselingen met vertegenwoordigers van Nationale Politie, OM en Rechtspraak de eerste bevindingen uit de analyse en andere voor het onderzoek relevante zaken teruggelegd. Aan de respondenten is ten eerste gevraagd of het geschetste beeld herkenbaar is en welke vertalingen op grond van deze bevindingen nodig zijn richting het strafproces van de WMG.

Een belangrijke kanttekening is dat de respons vanuit het OM beperkt is gebleven tot één persoon en er daarom ook gebruik is gemaakt van meningen over effecten die OM-functionarissen al in de procesevaluatie hebben geuit. Daarnaast is het aantal respondenten bij politie en de rechtspraak ook laag geweest, waardoor de weergave van de interviews zeker geen representatief beeld van het perspectief van deze instanties heeft opgeleverd.

3 Analyse van de strafdossiers

In dit hoofdstuk komt zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve analyse van middelen-gerelateerde geweldszaken aan bod. Deze strafdosserianalyse vormt de basis voor de effectevaluatie van de elementen uit de doelenboom, welke belegd zijn bij de drie verschillende actoren in het WMG-traject (politie, OM en rechterlijke macht). Via de chronologische volgorde in het strafproces bespreken we per actor de WMG-doelen, subdoelen en werkzame bestanddelen.

Het meer kwalitatieve deel van de analyse van strafdossiers wordt gevormd door een beschrijving van diverse casussen die uit de strafdossiers naar voren komen. Deze casussen zijn opgebouwd uit verschillende documenten. Daarbij valt te denken aan documenten van de politie, zoals proces-verbalen van bevindingen, verhoor verdachte, aangifte, verhoor getuige of middelenonderzoek bij geweldplegers. Daarnaast bevatten sommige strafdossiers aanvullende documentatie, zoals een kopie van het middelenonderzoek en de testuitslagen, een reclasseringsrapport, een rapport van psychiatrisch onderzoek, een (extractie van) een vonnis van de rechtbank of een overzicht van antecedenten.

3.1 Cijfermatige analyse op hoofdlijnen

In totaal zijn honderd middelengerelateerde strafdossiers bij de arrondissementen Rotterdam en Midden-Nederland opgevraagd, waarvan er tien niet konden worden aangeleverd.¹⁰ Daarnaast is door arrondissement Rotterdam een extra middelengerelateerde geweldszaak aangeleverd die buiten de honderd opgevraagd dossiers viel; deze is toch meegenomen in de analyse.

In twee opgevraagde dossiers is sprake van lopende zaken waardoor geen toestemming is verleend om deze dossiers in te zien. Daarnaast bevatten twee dossiers geen informatieve documenten. Dat betekent dat, naast de tien niet-aangeleverde dossiers, uiteindelijk 87 dossiers zijn geanalyseerd. De zaken dateren van 2014 tot en met 2021. Het betreft 37 (43%) zaken daterend voor de invoer van de WMG en 50 (57%) zaken daterend na de invoering van de wet.

Elke strafzaak is gecodeerd naar strafbaar feit. Er zijn zaken waarbij een verdachte meerdere strafbare feiten ten laste gelegd is, wat resulteert in meer tenlastegelegde strafbare feiten (134) dan totaal aantal zaken (87). Voor de invoering van de WMG zijn 53 strafbare feiten ten laste gelegd; na de invoering zijn dat er 81. Gemiddeld is 1,5 strafbaar feit per verdachte tenlastegelegd.

Het overgrote deel van de verdachten staat terecht voor één strafbaar feit (61%). Het gaat dan voornamelijk om feiten zoals mishandeling, bedreiging en vernieling. In 28 procent van de gevallen gaat het om twee strafbare feiten. In mindere mate komen meerdere strafbare feiten tegelijkertijd aan bod tijdens een zaak.

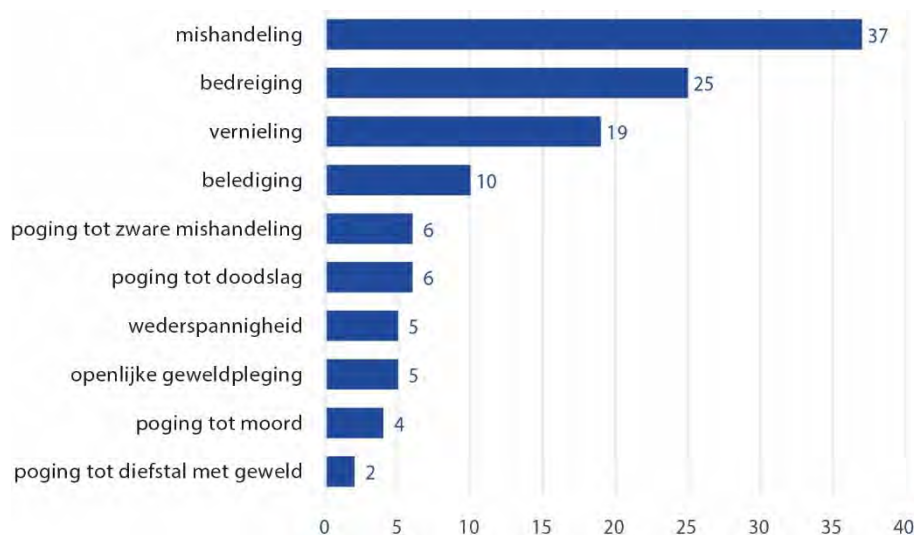
10. De redenen hiervoor waren dat de dossiers niet opvraagbaar waren of de strafzaken nog niet afgesloten waren.

Tabel 3.1: aantal strafbare feiten per verdachte (N=87, in n en %)

Aantal strafbare feiten in één zaak	Aantal	%
1	53	61
2	24	28
3	7	8
4	3	3

De strafbare feiten variëren van bedreiging tot poging tot moord. In onderstaande grafiek is de top tien in strafbare feiten weergegeven.

Figuur 3.1: top tien strafbare feiten in aantallen (n=134)



Het merendeel van de strafbare feiten bestaat uit mishandeling, bedreiging of vernieling. De figuur toont over het algemeen relatief zware geweldsdelicten (mishandeling, poging tot doodslag/moord). Aanvullende strafbare feiten die incidenteel voorkomen zijn onder andere diefstal, aanranding, handelen in strijd met wet Wapens en Munitie of huisvredebreuk.

Een opvallende bevinding is dat twaalf zaken starten met een controle op of een incident vanwege middelengebruik in het verkeer. Omdat dergelijke zaken vervolgens resulteren in bedreiging van ambulance- of politiepersoneel of aanwezige burgers wordt de testprocedure deels op grond van de WMG in plaats van volledig via Middelen in het Verkeer afgedaan.

Vervolgens is wat strafbare feiten betreft nader gekeken naar de periode voor en na de invoering van de WMG. Eerder is al aangegeven dat voor invoering van de WMG 53 (40%) strafbare feiten ten laste zijn gelegd in 37 dossiers. Het voornaamste strafbare feit dat verdachten voor de invoering van de WMG ten laste wordt gelegd is bedreiging (12 keer). Daarop volgt vernieling (8 keer) en belediging (6 keer). Bij deze zaken valt op dat de

meeste aan middelengebruik te relateren strafbare feiten voorkomen. Denk daarbij aan feiten zoals rijden onder invloed, overtreding van de Wegenverkeerswet en bezit van harddrugs.

Na de invoering van de WMG zijn 81 strafbare feiten (60%) ten laste gelegd in vijftig dossiers. Eén keer is een aan middelengebruik te relateren strafbaar feit, namelijk openbaar dronkenschap, geregistreerd. Feiten zoals (eenvoudige) mishandeling (26 keer) en vernieling (11 keer) komen het meest voor in deze tijdsperiode. Opvallend aan de zaken in deze steekproef van voor en na de invoering van de WMG is de aard van de vergrijpen; voor de invoering van de WMG zijn er meer zaken omtrent lichtere vergrijpen, na de invoering lijkt het om zwaardere zaken te gaan.

3.2 Dossierbevindingen vanuit politieperspectief

In deze paragraaf richten we ons op het doel dat is belegd bij de politie: ‘het verbeteren van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol en drugs’. De politie is namelijk verantwoordelijk voor de volgende vastgestelde subdoelen: 1) een objectieve vaststelling van middelengebruik en 2) een betere registratie van middelengebruik. Elk subdoel bestaat uit werkzame bestanddelen. Zie figuur 3.2 voor een overzicht. Een belangrijke randvoorwaarde is dat er een middelentest beschikbaar is en gebruikt wordt.

Figuur 3.2: overzicht van (sub)doelen en bestanddelen voor de politie binnen de WMG



3.2.1 **Subdoel 'Betere registratie van middelengebruik'**

Wanneer nader wordt gekeken naar de periode voor de invoering van de WMG, heeft de politie bij 25 verdachten een (directe) aanwijzing van middelengebruik tijdens de aanhouding, deels op basis van psychomotorische aanwijzingen. De notities van de verbalisanten geven enig inzicht in het moment dat zij middelengebruik verdenken. Vaak wordt dit geconstateerd op basis van de oog- en spraakfuncties of een geur van inwendig gebruik van alcohol: *'Ik zag dat verdachte zijn ogen wijd open had gesperd, ik zag dat in zijn mondhoeken wit schuim zichtbaar was. Ik rook dat zijn adem stonk naar alcohol.'* Niet altijd wordt een aanwijzing concreet ondersteund door onderbouwende teksten: *'Wij, verbalisanten, kregen het vermoeden dat verdachte onder invloed van alcohol was. Ik, verbalisant, deelde de verdachte mede dat ik een ademtest met hem wilde afnemen.'* En: *'Wij hadden toen gezien dat de man onder invloed was van alcohol en dat hij een flesje bier in zijn handen had.'*

Incidenteel is sprake van een alcoholcontrole waarbij het middelengebruik naar voren komt: *'Ik voerde samen met mijn collega een alcoholcontrole uit in de [straatnaam] in [stadsnaam]. Wij deden een alcoholtest en zagen dat de bestuurder onder invloed van alcohol was. Deze test heet een ademtest'*.

In zeven zaken blijkt pas later, dus niet ter plaatse van het delict, dat sprake is van middelengebruik. Dat wil zeggen dat in die gevallen in het proces-verbaal van bevindingen geen psychomotorische aanwijzingen zijn (genoteerd) die een aanwijzing van middelengebruik constateren, maar dat dit pas na een alternatieve middelentest of tijdens het verhoor van de middelengebruik-bekennende verdachte wordt geconstateerd.

Met de invoering van het WMG-proces heeft de politie een belangrijke rol gekregen, aangezien agenten ter plaatse van een delict kunnen waarnemen of een verdachte onder invloed is (geweest) tijdens het plegen van een geweldsfeit. Het WMG-traject start met een aanwijzing van middelengebruik. Onder de Regeling middelenonderzoek bij geweldplegers¹¹ is aangegeven op welke psychomotorische functies en oog-en spraakfuncties moet worden gelet om een vermoeden van alcohol te krijgen:

- de ogen: bloeddoorlopen ogen;
- de spraak: slecht articuleren, langzaam praten, niet goed uit de woorden kunnen komen, of met dubbele tong praten;
- de motoriek: niet in rechte lijn kunnen lopen.

11. Bron: Regeling middelenonderzoek bij geweldplegers, 1 juli 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038841/2022-07-01>.

Bij het krijgen van een vermoeden van gebruik van een of meer middelen die tot de aangewezen drugs behoren, wordt op grond van de Regeling middelenonderzoek bij geweldplegers gelet op de volgende uiterlijke kenmerken:

- de ogen: wijd opengesperde ogen, waterige of wazige ogen, bloeddoorlopen ogen, heen en weer of weggrollende ogen, hangende oogleden of trillende oogleden;
- de pupillen: groter dan vijf millimeter bij daglicht of direct licht, langzaam reagerend, knipperend of geen reactie vertonend;
- de spraak: onsamenvhangende taal, woordenvloed, stamelen of stotteren;
- de motoriek: onvast ter been, trillen, zich veelvuldig krabben, wrijven of plukken aan de kleding of bewegingsdrang.

Daarnaast blijkt uit de dossieranalyse dat ook andere (uiterlijke) kenmerken een aanwijzing van middelengebruik opleveren. Het gaat dan om de volgende beschrijvingen in de pv's van bevindingen:

- (De adem van) verdachte riekt naar het inwendig gebruik van alcohol.
- De verdachte is bezweet.
- Het gedrag van verdachte is wisselvallig/opgefokt.
- De verdachte geeft zelf aan drugs of alcohol te hebben gebruikt.
- De verbalisant treft alcohol of drugs aan op het lichaam van de verdachte.

Wanneer we naar alle zaken kijken, zowel voor als na de invoering van de WMG, dan is in de meeste zaken (76 keer; 87%) sprake van een politieregistratie over een vermoeden van alcohol- en/of drugsgebruik, met name in het proces-verbaal van bevindingen. Elf keer (13%) ontbreekt informatie over wat de aanleiding voor het verkrijgen van een vermoeden van alcohol- en/of drugsgebruik is geweest. Er lijkt relatief vaak sprake van registratie in de dossiers ten aanzien van het direct, tijdens het aanhoudingsproces, vermoeden van middelengebruik. Zie tabel 3.2 voor een overzicht:

Tabel 3.2: geregistreeerde vermoedens van middelengebruik (N=87, in n en %)

	Voor de WMG	Na de WMG
Tijdens aanhouding	25 (68%)	42 (84%)
Na aanhouding	7 (19%)	2 (4%)
Onbekend	5 (13%)	6 (12%)

Na de invoering van de WMG verschillen de notities van de verbalisanten over het verkrijgen van een vermoeden van middelengebruik niet sterk met de periode daarvoor. Enkele voorbeelden:

- Wat betreft de afwijkende psychomotorische functies: 'Wij zagen dat X onvast ter been was en rook naar het inwendig gebruik van alcohol. Wij zagen dat hij rode bloeddoorlopen ogen had.'
- Wat betreft een verklaring van de verdachte ter plaatse dat er sprake is van middelengebruik: 'Ik heb vlak voordat jullie kwamen nog een gram cocaïne gebruikt, maar ben verder rustig.'
- Wat betreft informatie vooraf waardoor aannemelijk wordt geacht dat een verdachte onder invloed is: '[Locatie] is bij ons bekend als een zorginstelling waar veel mensen met verslavingsproblematiek woonachtig zijn.'
- Wat betreft het waarnemen van middelengerelateerde producten: 'Tijdens de insluitingsfouillering zagen wij in de rugzak van [verdachte] een fles Wodka liggen.'

In tegenstelling tot de al eerder aangehaalde zeven zaken voor de invoering van de WMG, wordt het middelengebruik na invoering van de WMG in twee zaken in een later stadium geconstateerd. In het eerste geval gebeurt dit door de verklaring van het slachtoffer en in het tweede geval door de verklaring van de verdachte zelf tijdens zijn verhoor.

3.2.2 **Subdoel 'Objectieve vaststelling van middelengebruik'**

In de doelenboom (zie figuur 1.1) is aangegeven dat de beschikbaarheid en het gebruik van een middelentest een belangrijke randvoorwaarde is om middelengebruik objectief vast te stellen. De dossiers geven enkel inzicht of een middelentest is uitgevoerd of niet, maar logischerwijs kan worden aangenomen dat een middelentest in de gevallen dat een test is uitgevoerd beschikbaar is. In ieder geval blijkt niet uit de dossiers dat de politie geen test heeft kunnen uitvoeren omdat er geen testen beschikbaar waren. Wel komt uit een klein aantal zaken naar voren dat de termijn van anderhalf uur voor het afnemen van een bloedmonster vanwege drugsgebruik door een arts/verpleegkundige niet gehaald werd. Hoewel niet met zekerheid te stellen is dat dit heeft geleid tot een betwistbaar punt, hebben we in geen enkel dossier gelezen dat dit heeft geleid tot discussie in een strafzaak.

In totaal is bekend dat 53 keer een middelentest is uitgevoerd, negen keer geen middelentest is uitgevoerd en in 25 zaken onbekend is gebleven of een verdachte een middelentest heeft ondergaan. In tabel 3.3 is een vergelijking gegeven van het aantal uitgevoerde middelentesten voor en na de invoering van de WMG.

Tabel 3.3: aantal uitgevoerde middelentesten (N=87, in n en %)

	Voor de WMG ¹²	Na de WMG
Middelentest uitgevoerd	20 (55%)	33 (66%)
Geen middelentest uitgevoerd	5 (14%)	4 (8%)
Onbekend	12 (32%)	13 (26%)

De middelentesten geven informatie over de gebruikte hoeveelheid alcohol of drugs in relatie tot de vastgestelde grenswaarden.¹³ De objectieve vaststelling van middelengebruik door een middelentest zou op grond van de gestelde WMG-doelen moeten leiden tot inkadering van de discretionaire bevoegdheid van de politie. In welke mate dit daadwerkelijk aan de orde is, is echter niet af te leiden uit deze analyse. In een groot aantal zaken is namelijk onbekend gebleven of een verdachte een middelentest heeft ondergaan of niet; het zou dan zo kunnen zijn dat in die gevallen de WMG-uitvoering is overgeslagen of vergeten.

Wanneer we specifiek naar het type middelentest kijken, valt op dat voor de invoer van de WMG in negentien dossiers wisselend gerapporteerd wordt over een 'ademtest', 'ademanalyse', 'alcoholtest' en 'blaastest.' Daarnaast is één keer een toxicologisch onderzoek (bloed en urine) uitgevoerd in een zaak naar poging tot moord. Na invoering van de WMG is maar liefst 31 keer een bloedonderzoek uitgevoerd in de geanalyseerde zaken. In bijna alle gevallen is alvorens een voorlopig ademonderzoek of een speekseltest uitgevoerd. Eén keer is alleen een blaastest afgenomen met een uitslag van 440 ug/l. Vervolgonderzoek lijkt op basis van de beschikbare informatie niet te hebben plaatsgevonden. Twee maal is de testuitslag van het voorlopig onderzoek (dus ademtest of speekseltest) negatief; in beide gevallen is het onderzoek vervolgd met een bloedtest. In een ander geval is het WMG-traject niet meer doorlopen wegens overschrijding van de anderhalfuur termijn. Wat opvalt is dat het WMG-traject nauwkeurig gevolgd lijkt te worden in de geanalyseerde zaken. Een opsporingsfunctionaris vermoedt middelengebruik op basis van uiterlijke kenmerken van de verdachte, of op basis van een voorlopige blaastest of speekseltest en laat tot slot een ademtestanalyse en/of bloedonderzoek uitvoeren.

12. In enkele zaken voor de invoering van de WMG is bekend geworden dat in een zaak rondom middelengebruik in het verkeer over is gegaan op een middelentest wegens een aanwijzing van middelengebruik. In de meeste gevallen is onbekend gebleven op basis van welke bevoegdheid de opsporingsfunctionaris een middelentest, en dan voornamelijk de blaastesten/ademanalyses, heeft uitgevoerd.

13. Bron: Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015-2016. Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de bevoegdheid tot het bevelen van een middelonderzoek bij geweldplegers en enige daarmee samenhangende wijzigingen van de Wegenverkeerswet 1994. Nadere memorie van antwoord. 33799, nr. E. De ondergrens is in 2016 bepaalde op 0,050 milligram per liter bloed voor cocaïne, amfetamine en methamfetamine en voor alcohol op 0,8 milligram alcohol per milliliter bloed.

3.2.3 Weigeraars en 'obstructieplegers'

In de procesevaluatie is gebleken dat de WMG een tegendraads effect creëerde, namelijk dat verdachten een middelentest weigeren uit te voeren. In een periode van drie jaar (2017-2020) steeg het aantal weigeraars van veertien naar twintig procent. Ook in de effectevaluatie is geprobeerd na te gaan in hoeverre sprake is van weigeraars.

Er komen in de strafdossiers niet alleen verdachten voor die een middelentest weigeren, maar deze ook (on)bewust foutief afleggen. Hierdoor is een testuitslag onbekend of onbetrouwbaar en kan deze niet worden gerelateerd aan de grenswaarde.

Het proces-verbaal van bevindingen geeft regelmatig aan of een verdachte niet wil meewerken aan een middelentest en wat daar eventuele redenen voor zijn. Daarin valt onderscheid te maken tussen verdachten die volhardend weigeren en verdachten die weigeren, maar later toch medewerking verlenen. Onderstaande tabel presenteert een specificatie en een vergelijking tussen de periode voor en na de WMG-invoering.

Tabel 3.4: aantal weigerachtige of meewerkende verdachten aan een middelentest (N=87, in n en %)

	Voor de WMG	Na de WMG
Weigerachtig	7 (19%)	4 (8%)
Meewerkend	9 (24%)	24 (48%)
Van weigerachtig naar meewerkend	5 (14%)	3 (6%)
Onbekend	16 (43%)	19 (38%)

De analyse lijkt indicaties te geven dat na de invoering van de WMG een relatief groter deel van de verdachten meewerkt aan een middelentest dan voor de invoering van de wet. Dat kan mogelijk verklaard worden door het feit dat de WMG medewerking aan een middelentest verplicht stelt. Als een verdachte medewerking weigert, kan de zaak afgedaan worden volgens artikel 184 van het Strafrecht. Dat betekent dat een weigering van een middelentest strafbaar is. De consequentie is een strafdreiging die zich beperkt tot drie maanden detentie of een geldboete in de tweede categorie (euro 4.350). Uit de vier dossiers is niet te herleiden dat artikel 184Sr daadwerkelijk is toegepast. De uitkomst van de analyse is op zijn minst opvallend, omdat in de procesevaluatie een stijging van weigeraars is geconstateerd met de invoering van de WMG. Een verklaring hiervoor is alleen niet te geven.

Een kleine, aparte categorie verdachten bij middelentesten zijn de door ons genoemde 'obstructieplegers'. In dit geval gaat het om verdachten die, al dan niet bewust, een test traineren. Voorbeelden die uit de dossieranalyse naar voren komen zijn: een verdachte die expres de ademtestruimte inloopt (terwijl dat niet mag vanwege het kalibreren met de omgevingslucht), een verdachte die aan de blaastest zuigt (in plaats van te blazen) en een verdachte die voorafgaand aan de blaastest kauwgom kauwt en water drinkt (wat niet toegestaan is).

3.2.4 Persoonlijke problematiek van verdachte

Aanvullende informatie uit de politiedocumenten betreft eventuele persoonlijke problematiek van verdachten. Denk daarbij aan agressie-, psychische of verslavingsproblematiek.¹⁴ Met name de laatste vorm van problematiek is relevant voor de WMG, zo bleek al uit de gesprekken met politiefunctionarissen in de procesevaluatie. Tijdens het verhoor met de verdachte, met name bij de start (het sociaal verhoor) komt deze informatie nog wel eens aan het licht, maar in vergelijking met de informatie over middelengebruik is dat veel schaarser. De politie legt de nadruk vooral op informatie over het middelengebruik, zo blijkt uit de dossiers. Ook in het proces-verbaal van het verhoor met de verdachte wordt regelmatig de vraag gesteld of iemand alcohol of drugs heeft gebruikt of een verslaving heeft. Daarnaast wordt in de processen-verbaal van de getuigen of hun aangifte enige nadruk gelegd op het middelengebruik van de verdachte.

3.2.5 Tussentijdse conclusie

In deze paragraaf heeft onderstaande inkadering in (sub)doelen en bestanddelen centraal gestaan:

Figuur 3.3: overzicht van (sub)doelen en bestanddelen voor de politie binnen de WMG



14. Het verhoor van verdachten begint doorgaans met een zogenaamd 'sociaal verhoor'. In dit gedeelte van de ondervraging worden vragen over de persoonlijke situatie van verdachten gesteld. Dit zijn vragen die bijvoorbeeld betrekking hebben op (voldoende) inkomen en (problematisch) middelengebruik.

Op basis van de in deze paragraaf beschreven bevindingen lijkt de WMG een positieve invloed te hebben gehad op de objectieve vaststelling en de registratie van middelengebruik. Enige voorzichtigheid is geboden, aangezien de data geen significantie-analyse mogelijk maakt. Dat betekent dat niet met zekerheid is te zeggen of eventuele verschillen tussen de periode voor en na de WMG te herleiden zijn naar de WMG. Daarom spreken we in deze tussentijdse conclusie over indicaties, eerder dan van vastgestelde effecten.

Na invoering van de WMG lijken agenten vaker een vermoeden van middelengebruik geconstateerd te hebben tijdens de aanhouding en is de registratie daarvan nauwkeuriger, zo blijkt uit de analyse. Dit is deels ook te herleiden tot de tests zelf, die op detailniveau inzicht geven in de psychomotorische test, blaastest-, speekseltest-, ademanalyse- en bloedtestwaarden. Voor de invoering van de WMG bestond dit voornamelijk uit verbale beschrijvingen van psychomotorische functies van verdachten. Uit deze steekproef blijkt dat na invoering van de WMG beduidend vaker een middelentest is uitgevoerd, met name bloedtesten. Voor de verschuiving van het soort toegepaste testen lijkt de WMG wel verantwoordelijk te zijn, gezien de aard van de wet. Bovendien lijkt de analyse aan te tonen dat verdachten na invoering van de wet vaker meewerken aan een middelentest, waardoor ook vaker objectief kan worden vastgesteld of er sprake is van middelengebruik. Dat is een opvallend resultaat, omdat de procesevaluatie liet zien dat er juist sprake was van een toename van weigeraars van middelentesten.

Van een bestanddeel is niet te achterhalen in hoeverre de WMG invloed heeft gehad. Het betreft de inkadering van de discretionaire bevoegdheid van de politie. Hiervoor geldt dat de beschikbare data ontoereikend is; er zijn te veel onbekende zaken waardoor niet te herleiden is of de politie het WMG-proces heeft toegepast of niet.

3.3 Dossierbevindingen vanuit OM-perspectief

Deze paragraaf poogt inzicht te geven in de rol van het OM in het WMG-traject. De WMG heeft mede als doel dat middelengebruik als strafverzwarende factor kan gelden in het strafproces. Om middelengebruik strafverzwarend te kunnen achten, moet een officier van justitie een objectiveerbare keuze kunnen maken op basis van grenswaarden van middelengebruik. Tevens zouden deze grenswaarden een handvat moeten bieden voor de te vorderen sanctie. Zie figuur 3.4 voor een overzicht van de (sub)doelen en de werkzame bestanddelen. Als randvoorwaarde geldt dat zowel een hogere strafeis als aangepaste sanctie en/of op de persoon toegesneden bijzondere voorwaarden mogelijk moeten zijn.

Figuur 3.4: overzicht van (sub)doelen en bestanddelen voor het OM binnen de WMG



3.3.1 Subdoelen 'Objectieerbare keuze' en 'handvat voor hoogte sanctie'

In de dossieranalyse is geprobeerd na te gaan of het WMG-traject het OM voldoende input geeft rondom grenswaarden en daarmee een handvat voor de te vorderen sanctie. Daarvoor is in de strafdossiers naar aanwijzingen gezocht of middelengebruik en de hoeveelheid daarvan meeweegt in de hoogte van de strafeis van het OM. Uit de analyse is echter gebleken dat de strafdossiers geen informatie bevatten over de overwegingen die het OM maakt bij het vormen van de strafeis.

De dossiers bieden wel enig inzicht in door het OM zelf afgedane zaken. Het gaat dan om afdoeningen door het OM, bijvoorbeeld (voorwaardelijke) sepot. Strafzaken kunnen vanwege verschillende redenen worden geseponneerd door het OM.¹⁵ In totaal zijn vijf zaken geseponneerd, bijvoorbeeld wegens medeschuld van de benadeelde of wanneer de benadeelde voldoende schadeloos is gesteld. Andere redenen voor sepot waren dat de verdachte zelf schade heeft geleden, dat het feit te oud is of dat er onvoldoende wettig bewijs is. Twee zaken hebben een voorwaardelijk sepot, vanwege de bijzondere voorwaarden die aan verdachte zijn opgelegd door het OM.

15. Voor sepotcodes zie: <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-sepot-en-gebruik-sepotgronden-2022a004>

Tabel 3.5: aantal geseponeerde zaken en veroordelingen (N=87, in n en %)

	Voor de WMG	Na de WMG
Sepot	4 (11%)	1 (2%)
Voorwaardelijk sepot	1 (3%)	1 (2%)
Veroordeling door de rechter	16 (43%)	27 (54%)
Onbekend	16 (43%)	21 (42%)

Na de invoering van de WMG lijken minder zaken door het OM zelf afgedaan dan voor de invoering van de wet. Het betreft echter een dusdanig laag aantal zaken dat er geen harde uitspraken gedaan kunnen worden over het effect van de WMG hierop.

Hoewel dit op grond van de doelenboom een randvoorwaarde is dat bij het OM en de rechterlijke macht ligt, kan aandacht voor eventuele (verslavings-)problematiek, in het kader van bijzondere voorwaarden, in de 'politiefase' van een strafzaak al relevant zijn. Dit bijvoorbeeld om in het vervolgetraject eventueel de reclassering in te schakelen. Mede daarom hebben we in de analyse van de dossiers ook meegenomen of er sprake was van een reclasseringsadvies tijdens de vervolging van een verdachte. Dit levert het volgende beeld op:

Tabel 3.6: aantal keren dat reclasseringsadvies is gegeven (N=87, in n en %)

	Voor de WMG	Na de WMG
Reclasseringsadvies gegeven	6 (16%)	2 (10%)
Onbekend	31 (84%)	48 (90%)

Bovenstaande gegevens schetsen het beeld dat na invoering van de WMG minder vaak reclasseringsadvies is gegeven tijdens de vervolging van een verdachte. Maar, zo blijkt ook uit tabel 3.5, dat in een ruime meerderheid van zaken onbekend is gebleven of de reclassering tijdens de vervolging is ingeschakeld. Het kan zijn dat in meerdere zaken wel een reclasseringsadvies is aangevraagd, maar dat deze informatie ontbreekt in het strafdossier. Daarnaast kan in sommige gevallen uit eerdere rapportages blijken dat bijzondere voorwaarden niet effectief zijn, waardoor een Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD) wordt nagestreefd. In dergelijke gevallen wordt er geen reclasseringsadvies meer opgesteld. In de beschikbare dossiers is daar echter geen informatie over te vinden.

3.3.2 Tussentijdse conclusie

In deze paragraaf heeft onderstaande inkadering in (sub)doelen en bestanddelen centraal gestaan:

Figuur 3.5: overzicht van (sub)doelen en bestanddelen voor het OM binnen de WMG



In de straf dossiers is weinig tot geen informatie beschikbaar die inzicht geeft in de overwegingen van het OM in het besluit van een strafeis. In het sporadische geval dat een strafeis uit het dossier is te halen, is niet af te leiden of middelengebruik een rol speelt in de hoogte van de strafeis. Door deze ontbrekende informatie is geen conclusie te trekken over het doel dat middelengebruik als strafverzwarende factor stelt. Wel is iets te zeggen over de subdoelen. In paragraaf 3.2 is geconcludeerd dat na invoering van de WMG meer middelentesten uitgevoerd lijken te zijn dan daarvoor. Deze middelentesten geven een testuitslag die te toetsen is aan gestelde grenswaarden van middelengebruik. Deze uitslagen kunnen een objectiveerbare keuze bieden aan de officier van justitie. Desalniettemin is uit de dossieranalyse niet te herleiden of de officier gebruik maakt van deze informatie in het bepalen van de strafeis. Dezelfde testuitslagen kunnen tevens een handvat bieden voor de hoogte van de te vorderen straf, maar ook op dit vlak is onbekend gebleven of de officier van justitie hiervan gebruik maakt in de strafeis.

3.4 Dossierbevindingen vanuit het perspectief van de rechterlijke macht

3.4.1 Middelengebruik als strafverzwarende factor

De WMG kan de rechterlijke macht ook ten dienste staan om middelengebruik als strafverzwarende factor mee te nemen. In onderstaand figuur is een overzicht weergegeven van de gerelateerde subdoelen en werkzame bestanddelen.

Figuur 3.6: overzicht van (sub)doelen en bestanddelen voor de rechter binnen de WMG



Inmiddels weten we uit eerdere analysebeschrijvingen in dit hoofdstuk dat een middelentest regelmatig wordt afgenomen en bekend is of en in welke mate grenswaarden zijn overschreden. Alleen is uit de dossieranalyse niet te herleiden of de rechter gebruik maakt van de uitkomsten van het WMG-traject om middelengebruik mee te nemen in de overwegingen van de strafmaat.

Wel blijkt uit de analyse dat andere elementen als strafverzwarend worden geacht. Zo blijkt in een zaak van poging tot diefstal met geweld *'dat verdachte eerder is veroordeeld voor soortgelijke strafbare feiten. Hier houdt de rechtbank in strafverzwarende zin rekening mee.'* Dit voorbeeld wijst dus op recidive als strafverzwarend element, maar middelengebruik wordt niet genoemd. In een mishandelingszaak, waarin de verdachte in hoger beroep gaat, wordt een ander element strafverzwarend geacht: *'Strafverhogend acht het Hof ook dat de ambulancemedewerker als gevolg van de mishandeling door verdachte geruime tijd zijn werkzaamheden niet heeft kunnen uitoefenen.'* In deze zaak wordt dus niet middelengebruik, maar juist een andere omstandigheid als strafverzwarend geacht en specifiek benoemd.

De WMG beoogt dat ook een objectieve vaststelling van middelengebruik op basis van grenswaarden discussie in het strafproces voorkomt en het de rechter een handvat biedt in het opleggen van een sanctie. Wat het eerste punt betreft is uit de strafdossiers zowel voor als na de invoering van de WMG niet te herleiden of er sprake is geweest van discussies in het strafproces.¹⁶ Rondom het tweede punt is in hoofdstuk 1 toegelicht dat dit subdoel als randvoorwaarde nader is uitgewerkt als ‘hogere strafeis, aangepaste sanctie, bijzondere voorwaarden’. Hierop gaan we dieper in.

Uit de analyse komt naar voren dat het middelengebruik een rol speelt bij het opleggen van bijzondere voorwaarden als onderdeel van de sanctie. In totaal zijn bijzondere voorwaarden dertien keer opgelegd na schuldigverklaring van een verdachte. Dertig keer wordt geen bijzondere voorwaarden opgelegd. In 44 zaken is onbekend gebleven wat de uitspraak van de rechter is met betrekking tot de straf. In onderstaande tabel is een verdeling te zien tussen zaken voor en na de invoering van de WMG.

Tabel 3.7: aantal keren opgelegde bijzondere voorwaarden (N=87, in n en %)

	Voor de WMG	Na de WMG
Ja	3 (8%)	10 (20%)
Nee	15 (41%)	15 (30%)
Onbekend	19 (51%)	25 (50%)

Uit de analyse van de strafdossiers lijkt dat na de invoering van de WMG vaker bijzondere voorwaarden opgelegd zijn dan voor de WMG. De analyse laat echter ook zien dat na invoering van de WMG een minder aantal keren reclasseringsadvies gegeven lijkt te zijn gedurende de vervolging van een verdachte. Dit advies kan inzicht geven in onderliggende problematiek van de verdachte, welke reden kan zijn om bijzondere voorwaarden op te leggen. In elk geval is niet uitgesloten dat de WMG de rechter enig inzicht heeft geboden in de noodzaak voor het stellen van bijzondere voorwaarden.

In de periode voor de WMG bestaan de bijzondere voorwaarden, al dan niet in combinatie met elkaar, uit de volgende elementen:

- Veroordeelde moet zich melden bij Reclassering Nederland
- Veroordeelde zal zich voor een periode van [X] weken opnemen in een detoxkliniek voor verslavingsziekten/een forensische psychiatrische afdeling
- De veroordeelde wordt verplicht om een intake te doen en de daaruit volgende behandeling te volgen bij [instelling] of soortgelijke ambulante forensische zorg
- Veroordeelde heeft een contactverbod gekregen
- Veroordeelde volgt klinische behandeling in begeleide woonvorm
- Veroordeelde volgt een dagprogramma

16. Niet uitgesloten is dat dit in andere, niet-bestudeerde zaken wel het geval kan zijn. Aan discussies in de rechtszaal hebben we in de interviews de nodige aandacht besteed. Zie verder in hoofdstuk 4.

Na de invoering van de WMG lijkt er meer variatie in bijzondere voorwaarden voor te komen. Daarbij is onderscheid te maken tussen bijzondere voorwaarden die direct in relatie staan tot middelengebruik en bijzondere voorwaarden die indirect of niet in relatie staan met middelengebruik. Deze zijn het meest relevant geacht voor de effectevaluatie en worden daarom afzonderlijk beschreven. Bijzondere voorwaarden die los lijken te staan van middelengebruik zijn achterwege gelaten.

Bijzondere voorwaarden met een directe relatie met middelengebruik:

- Veroordeelde volgt ambulante behandeling van forensische psychiatrische ggz voor psychiatrische en verslavingsproblematiek
- Veroordeelde onthoudt zich gedurende proeftijd van gebruik verdovende middelen en alcohol
- Veroordeelde zal zich ten behoeve van crisis, detoxificatie, stabilisatie, observatie en/of diagnostiek op laten nemen in een klinische forensische zorginstelling
- Veroordeelde werkt mee aan controle van het gebruik van alcohol/drugs om middelengebruik te beheersen

Bijzondere voorwaarden met een indirecte relatie met middelengebruik:

- Veroordeelde werkt mee met het aflossen van eigen schulden en treffen van afbetalingsregeling
- Veroordeelde zal zich inspannen om mee te werken aan het verkrijgen en behouden van huisvesting, inkomen, werk en of dagbesteding
- Veroordeelde neemt actief deel aan gedragsinterventie gericht op cognitieve vaardigheden
- Veroordeelde meldt zich bij Reclassering gedurende proeftijd van [X] jaar

Uit bovenstaande punten valt af te leiden dat de rechter bijzondere voorwaarden (mede) oplegt ten behoeve van het middelengebruik van de verdachte, maar ook wegens andere persoonlijke problematiek.

3.4.2 Tegendraadse effect **van het 'niet meer weten'**

Bij de totstandkoming van de WMG werd het tegendraadse effect gevreesd dat verdachten in de rechtszaal beargumenteren dat ze door het middelengebruik niet meer wisten wat ze deden en daarom in hun verdediging pleiten voor strafvermindering. Tijdens de analyse is nagegaan of dergelijke pogingen zijn gedaan en hoeverre deze succesvol zijn geweest.

Voor de invoer van de WMG hebben advocaten het middelengebruik vijf keer aangevoerd ter verdediging van de verdachte. Ter illustratie wordt een zaak toegelicht.

In een zaak van aanranding van eerbaarheid en eenvoudige mishandeling blijkt de advocaat het middelengebruik als verdediging aan te leveren: *'[verdachte] is met vrienden op stap en hij nuttigt alcohol. Eenmaal in het café aangekomen gaat, terwijl hij aan een biertje zit, het licht bij hem uit. Hoe kan dat? Alcohol? Of heeft iemand iets in zijn biertje gedaan? We zullen het nooit weten.'* ... *'De verdachte is getest op zijn alcoholpromillage, echter is hij niet op het gebruik van andere stoffen getest. Het is zeer wel mogelijk dat eerder die nacht iemand 'iets' in een drankje van de verdachte had gedaan.'* .. *'Nu de verdachte laveloos was op het moment dat hij zich in het huis van de slachtoffers bevond, is voorts de vraag in hoeverre de verdachte daadwerkelijk agressief kan zijn geweest.'* De rechter weerlegt deze argumentatie en vindt het standpunt van de verdediging *'onvoldoende onderbouwd en aannemelijk gemaakt.'* Het argument van de verdediging houdt geen stand en de verdachte wordt schuldig bevonden.

In vier zaken na invoering van de WMG dragen de advocaten argumenten aan rondom het middelengebruik van de verdachte. In een casus pleit de officier van justitie dat het middelengebruik de voornaamste oorzaak is geweest voor het strafbare feit. In welke mate dit meeweegt in de strafeis van het OM, het oordeel van de rechter of van het Hof is alleen niet uit het dossier te herleiden. In de drie overige zaken na de invoering van de WMG verklaart de verdachte niet meer te herinneren wat er is gebeurd tijdens het delict. In een zaak spreekt de verdachte direct tegen de rechter. In twee zaken geeft de verdachte tijdens het verhoor aan niet meer te weten wat er is gebeurd, met het volgende citaat van de verdachte als voorbeeld: *'U vraagt of ik [slachtoffer] bedreigd heb. Dat is een vriend van me, maar ik herkende hem nauwelijks door de drugs.'* ... *'Ze konden aan mijn bloedwaarden zien dat ik niet helder was op dat moment.'*

Ondanks bovenstaande voorbeelden, is niet met zekerheid te stellen dat er sprake is van een tegendraads effect door de WMG. In de meeste zaken is namelijk onduidelijk waar de verdediging precies voor pleit. Daarom kan logischerwijs niet worden nagegaan of een advocaat middelengebruik opwerpt als argument voor strafvermindering. Bovendien blijkt, als middelengebruik al wordt genoemd door de verdediging, dat de rechter de verdachte alsnog schuldig acht op grond van *culpa in causa*.¹⁷

17. Letterlijke betekenis: schuld in oorzaak.

3.4.3 Tussentijdse conclusie

In deze paragraaf heeft onderstaande inkadering in (sub)doelen en bestanddelen centraal gestaan:

Doel	Subdoelen	Bestanddelen
Verbeteren van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol of drugs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objectieve vaststelling van middelengebruik 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Helpt rechter bij het opleggen van de sanctie ▪ Voorkomt discussie in het strafproces
Middelengebruik als strafverzwarende factor	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rechter objectiveerbare keuze bieden op basis van grenswaarden ▪ Rechter handvat bieden voor hoogte van de op te leggen sanctie 	Rechter kan het feit dat verdachte onder invloed was meenemen in de op te leggen straf
		Middelengebruik als zelfstandig strafverzwarend element bij geweld

Een objectieve vaststelling van het middelengebruik staat de rechter ter beschikking, maar de dossiers geven geen inzicht in hoeverre de rechter daar gebruik van maakt in de overwegingen voor de op te leggen straf. De dossiers leveren tevens geen aanwijzingen dat de rechter middelengebruik strafverzwarend acht of überhaupt meeneemt in het veroordelen van de verdachte. De informatie in de dossiers is daarmee ontoereikend om een effect op dit gebied vast te kunnen stellen, zowel voor de (sub)doelen als de bestanddelen. Op basis van de analyse valt noch uit te sluiten noch te bevestigen dat de WMG de rechterlijke macht ondersteunt in het strafproces, zoals beoogd in de doelenboom.

Ook kan op grond van de dossieranalyse niet geconcludeerd worden dat de WMG leidt tot het tegendraadse effect van 'ik wist door middelengebruik niet meer wat ik deed'. De strafdossiers bieden namelijk onvoldoende zicht op het standpunt van de verdediging en/of de verdachte in deze, met name of juist op grond van het middelengebruik wordt gepleit voor strafvermindering.

In hoofdstuk 1 gaven we al aan dat aan het subdoel van het bieden van een handvat voor de sanctiehoogte de randvoorwaarde van de hogere strafeis/aangepaste sanctie/bijzondere voorwaarden is gekoppeld. Met name wat betreft de bijzondere voorwaarden lijkt na invoering van de WMG sprake van meer variatie. In de strafzaken is na de WMG onderscheid te maken tussen bijzondere voorwaarden die direct in relatie staan tot middelengebruik (bijvoorbeeld een interventie gericht op verslavingsproblematiek) en bijzondere voorwaarden die zich indirect kunnen verhouden tot middelengebruik, en zich bijvoorbeeld richten op schuldenproblematiek en cognitieve problemen.

4 Respondenten aan het woord

Ter aanvulling van de strafdossieranalyse is met drie respondenten gesproken die werkzaam zijn bij de politie. Deze respondenten zijn ook in de plan- en procesevaluatie benaderd. Aan hen is gevraagd naar hun huidige mening over effecten van de WMG. Aanvullend is ook gebruik gemaakt van opmerkingen die door de politie in de procesevaluatie zijn gemaakt over (mogelijke) effecten van de WMG; deze opmerkingen zijn in de procesevaluatie niet beschreven, maar lijken ons waardevol om ook mee te nemen in dit hoofdstuk.

Eenzelfde werkwijze is gehanteerd ten aanzien van de gesprekken met vertegenwoordigers van het OM. Er is slechts één gesprek met een medewerker van het OM gevoerd. Zij gaf aan dat bij het OM namelijk de voorkeur bestaat om vragen over de effecten van de WMG schriftelijk (via email) voor te leggen. Aan dit verzoek hebben we voldaan, maar jammer genoeg zijn geen antwoorden ontvangen, ondanks diverse pogingen om de vragen onder de aandacht te krijgen. Mede daarom zijn ook opmerkingen over (mogelijke) effecten die door OM-vertegenwoordigers al in de procesevaluatie zijn genoemd in dit hoofdstuk meegenomen.

Ten slotte zijn individuele gesprekken met drie rechters gevoerd en zijn hen bevindingen rondom de dossieranalyse voorgelegd.

In dit hoofdstuk komen de meningen van de genoemde respondenten per instantie achtereenvolgens aan bod.

4.1 Enkele politiefunctionarissen aan het woord

Het perspectief van de politie over de effecten van de WMG laten we in deze paragraaf uiteenvallen in meningen over de WMG-effecten op het eigen werk enerzijds en dat van het OM en rechters anderzijds.

4.1.1 Het WMG-effect op het eigen werk

In de procesevaluatie is aan hulpofficieren van justitie (hOvJ's) van de politie in een survey een aantal stellingen voorgelegd die een relatie hebben met de gestelde subdoelen 'betere registratie van middelengebruik' en 'objectieve vaststelling van middelengebruik'. Dit leverde het volgende beeld op wat betreft de mate waarin men het (zeer) eens was met deze stellingen:

Figuur 4.1: hOVJ's die het (zeer) eens zijn met aspecten van registratie en objectieve vaststelling van middelengebruik (in %).



Uit deze raadpleging onder hOVJ's bleek al dat de WMG volgens hen inderdaad leidt tot betere registratie en meer objectieve vaststelling van het gebruik. Alleen meer in procesmatige zin lijkt het wel het nodige te eisen van de politie, omdat de te zetten WMG-stappen door niet veel hOVJ's als eenvoudig worden beschouwd. Uit de gesprekken in het kader van de effectevaluatie blijkt dat politiefunctionarissen minder naar WMG-processen refereren, maar vooral naar de complexiteit van geweldszaken, waarin verdachten, slachtoffers en getuigen verhoord moeten worden en getuigenissen elkaar soms tegenspreken.

Ook in de procesevaluatie is met de politie gereflecteerd op de mogelijke effecten van de WMG voor het eigen werk. Omdat deze aspecten nog niet aan bod zijn gekomen in de procesevaluatie beschrijven we deze hier.

De meeste gesproken politiefunctionarissen geven aan dat de WMG in het algemeen voor meer aandacht en bewustzijn zorgt rondom het vaststellen van middelengebruik. Wel ziet een voor de effectevaluatie gesproken functionaris dat er nog de nodige ruimte voor verbetering rondom dossiervorming is. Deze geeft het volgende aan: *'Als er sprake is van een succesvol uitgevoerde WMG-procedure en een verdachte die een dag later aangeeft van niets meer te weten, juist dán moet je in het kader van goede dossiervorming doorvragen in het verhoor. Je kunt dan aangeven dat je voldoende bewijs hebt en vervolgens moeten doorvragen of middelengebruik een probleem vormt of bijvoorbeeld structureel in de familie zit. Maar dat gebeurt nog te weinig'*.

In de interviews met de drie politiefunctionarissen tijdens de effectevaluatie zijn ze niet allemaal overtuigd van de meerwaarde van de WMG ten aanzien van de objectivering van het middelengebruik: *'Ik weet niet of die testen uiteindelijk het verschil maken. De ervaring van de diender zegt ook wat. Dat zou eigenlijk al genoeg moeten zijn voor de objectivering'*. Een andere functionaris geeft in dit verband ook aan wat de rechter uiteindelijk zwaarder zal laten wegen: de mening van politiefunctionarissen op grond van

psychomotorische waarnemingen of testresultaten. De derde functionaris geeft juist aan dat de WMG binnen zijn team leidt tot betere pv's, vanuit de gedachte dat de blaas- en speekseltest de psychomotorische test vervangt en de uiteindelijke bloedtest meer absolute zekerheid geeft.

Een meer "zachte" afweging die door de politierespondenten wordt gemaakt is het werk dat men aan de WMG heeft in relatie tot de voldoening die dit kennelijk geeft, zeker in vergelijking met drugszaken in het verkeer. *'Je hebt voor de WMG veel meer onderzoek nodig dan voor drugs in het Verkeer (DIV). Bijvoorbeeld aangiftes opnemen, getuigen en slachtoffers horen. En ook nog de verdachte verhoren. Dat moet allemaal binnen de wettelijke termijnen plaatsvinden, dan schiet de bloedtest er wel eens bij in'.* Een ander geeft aan: *'In vergelijking met DIV biedt de WMG ook minder 'voldoening' als alle processtappen goed doorlopen zijn. In het kader van de DIV kan je bijvoorbeeld op grond van art. 130 WVV het rijbewijs invorderen. Daarmee geef je een agent het idee dat zijn/haar werk ertoe doet. Dat heb je als agent niet bij de WMG'.*

4.1.2 Het WMG-effect op het werk van het OM en rechters

In de procesevaluatie is ook gevraagd naar een visie op het effect van de WMG ten aanzien van aspecten die voor met name het OM en, in mindere mate, rechters gelden.

Figuur 4.2: hOv's die het (zeer) eens zijn met afwegingen voor OM en rechterlijke macht (in %)



De raadpleging onder hOvJ's levert in de procesevaluatie op dat ongeveer twee derde van hen met name het belang van bijzondere voorwaarden via de WMG benadrukken en, in mindere mate, de verhoogde straf. Daartegen ligt de tevredenheid rondom het gebruik van de testresultaten in de vervolging door het OM erg laag.

Dit laatste is in de effectevaluatie specifiek teruggekoppeld met de drie politiefunctie-narissen, met de vraag wat de redenen hiervoor kunnen zijn. Voor een deel heeft dit ten eerste te maken met de naar hun mening "100 procent afgeronde middelenzaak" die zij dan regelmatig toch niet terugzien in een verhoogde strafeis. Wat hiermee volgens hen verband houdt, is dat de geweldsprocedure betrekkelijk veel politie-inzet kost; niet alleen het afnemen van de testen in het kader van de WMG, maar ook het (ver)horen van verdachten, slachtoffers en getuigen.

Wat betreft de visie op de rechterlijke macht wijst een politiefunctaris in de effectevaluatie vooral op het gunstige effect dat de WMG kan hebben voor het opleggen van bijzondere voorwaarden in het geval sprake is van verslaving, vooral als het *'de zoveelste keer'* is dat een verdachte onder invloed geweld pleegt. Direct daaraan gekoppeld wijst deze functionaris op een nadeel, namelijk dat de wet minder effect zal hebben op *first offenders*, omdat deze groep naar verwachting "gewoon" afgestraft zal worden: *'gebruik de WMG vooral voor de combinatie zorg en veiligheid, want het is wel bewezen dat de oude manier van harder afstraffen niet werkt'*.

Aan de respondenten is ook nog een vraag gesteld naar mogelijke verklaringen voor de lage tevredenheid over het OM. Zowel in de gesprekken die tijdens de procesevaluatie als in de effectevaluatie gevoerd zijn, komt regelmatig terug dat er vanuit het OM te weinig terugkoppeling op WMG-zaken zou plaatsvinden, maar een enkele politiefunctaris geeft aan dat dit niet alleen voor WMG-zaken geldt. Wat daar ook van zij, volgens de politierespondenten leidt dit tot een dubbel effect: ten eerste weten de agenten daardoor niet of ze de WMG-procedure goed uitvoeren en ten tweede leidt dit in ieder geval bij een deel tot minder motivering om de WMG-activiteiten uit te voeren.

Eén van de agenten die in het kader van de effectevaluatie is bevraagd zegt te hebben vernomen dat de WMG-procedure vaak niet tot strafverzwaring dan wel bijzondere voorwaarden heeft geleid. *'Dan heeft de politie ook weinig zin om al die testen af te nemen. Naast seponeren is dit wel een demotiverend effect. Bij drugs in het verkeer is het gewoon automatisch een strafbaar feit. De strafmaat is daar geen mogelijk thema dat kan worden meegenomen; over de grens is gewoon over de grens'*. Een ander legt op dit vlak ook een verband met de psychomotorische test: *'Als je weet dat het echt helpt als iemand een zwaardere straf of bijzondere voorwaarden krijgt, dat motiveert. Maar als collega's het idee krijgen dat een dergelijke straf ook zonder testen kan, dan krijg je onder collega's al snel zoiets van: "laat maar"'*.

4.2 Enkele OM-functionarissen aan het woord

Ook het perspectief van het OM over de effecten van de WMG laten we in deze paragraaf uiteenvallen in meningen over de WMG-effecten op het eigen werk enerzijds en dat van de politie en rechters anderzijds. Omdat het niet gelukt is om meer dan één OM-

functionaris binnen de effectevaluatie te spreken, is voor deze paragraaf ook input vanuit de procesevaluatie gebruikt. Daarin hebben OM-functionarissen namelijk ook gereflecteerd op WMG-effecten.

4.2.1 Het WMG-effect op het eigen werk

OM-functionarissen vinden het over het algemeen prettig dat verdachten hun middelengebruik sinds de WMG minder kunnen bagatelliseren. Wel geven twee OM-functionarissen aan dat ze voor de invoering van de WMG wat de bewijsbaarheid betreft geen problemen op dit vlak hebben ervaren vanwege het ontbreken van dergelijke testen.¹⁸ Daarnaast zijn alle OM-functionarissen stellig in hun mening dat de testuitslagen op grond van de WMG discussie in de rechtszaal voorkomen. Een officier geeft in dit kader het volgende aan: *'het voorkomt zeker discussie, bijvoorbeeld in de situatie dat een verdachte stelt 'maar een paar biertjes te hebben gedronken' en de testuitslag iets anders aangeeft'*.

De mate waarin officieren de testuitslagen op grond van de WMG gebruiken voor het eisen van zwaardere straffen verschilt. Een officier geeft aan *'niet zwaarder dan zonder testuitslagen'* te straffen, terwijl een ander meldt dat hij *'hier niet op inzet. Rechters gaan hier namelijk niet in mee. Wel helpt het bij het opleggen van bijzondere voorwaarden'*. Nagenoeg alle officieren geven ook aan dat ze het doel van strafverzwaring ook minder belangrijk vinden dan de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden te eisen. Een officier geeft aan dat het meewegen van het middelengebruik van geval tot geval kan verschillen: *'het zijn iedere keer verschillende omstandigheden, het is maatwerk. Het gaat bij de strafeis bijvoorbeeld ook om financiële en psychische draagkracht van verdachten. Het maakt echt wel uit of iemand een zwaar verslaafde recidivist is of een scholier die een keer over de schreef is gegaan. Het verschilt per keer'*.

De specifiek in het kader van de effectevaluatie gesproken OM-functionaris geeft overigens aan niet te weten in hoeverre door andere OM-functionarissen in de strafeis rekening wordt gehouden met testuitslagen op grond van de WMG. Wel vermoedt deze officier dat er de laatste tijd wel meer aandacht is voor het eisen en opleggen van bijzondere voorwaarden. Hij neemt overigens een kritische houding aan ten aanzien van de effecten van de WMG en de verhoogde strafeis van 75 procent: *'het is de vraag of een verhoogde straf van 75 procent nou zo afschrikkend werkt. Iemand die in de kroeg een ander in elkaar slaat, dat is vaak een tijdelijke opwelling onder invloed van middelen; die 75 procent helpt dan niet'*.

4.2.2 Het WMG-effect op het werk van de politie en rechters

OM-functionarissen die we spraken tijdens de procesevaluatie geven aan zelf eigenlijk altijd wel (enigermate) rekening te houden met testen die de politie in het kader van de WMG heeft uitgevoerd. Toch geven enkele functionarissen aan dat de testuitslag slechts

18. In de procesevaluatie is niet gevraagd naar het vaststellen van middelengebruik in het kader van strafverzwaring.

één van de indicatoren is die meespelen in de strafeis of in het eisen van bijzondere voorwaarden: *‘als OM-functionaris moet je ervan bewust zijn dat middelengebruik lang niet altijd de dominante factor is die als oorzaak van het delict kan worden aangewezen’*.

Enkele officieren van justitie geven daarom ook aan dat rechters begrijpelijkerwijs rekening houden met adviezen van de reclassering. Overigens wordt daar direct de kanttekening bij gezet dat officieren en rechters daarin ook meewegen in hoeverre een verdachte zelf bereid is om mee te werken aan bijvoorbeeld hulpverlening. In het algemeen zijn de rechters volgens de officieren goed in staat om zelf, dus onafhankelijk van het OM én van de WMG, een afweging te maken in een zaak. Middelen testen zijn dan volgens de meeste officieren niet de belangrijkste factor bij rechters; meerdere officieren geven in dit kader aan dat rechters dit volgens hen meer zouden mogen doen. Een officier verwoordt het als volgt: *‘de rechter doet weinig met de WMG. Zij maken gebruik van hun zogenaamde oriëntatiepunten waar ze zich op baseren en nemen de testuitslagen van de WMG amper mee’*.

4.3 Enkele rechters aan het woord

Drie rechters zijn bereid geweest om met ons in gesprek te gaan over hoe zij de WMG ervaren in de praktijk. Zij hebben tussen de twee en 22 jaar ervaring binnen het civiel-, bestuurs- en strafrecht. Twee rechters zijn werkzaam bij de rechtbank in Amsterdam; één is werkzaam bij de rechtbank Zeeland West-Brabant.

Een belangrijke kanttekening bij deze paragraaf betreft het beperkt aantal respondenten. Drie rechters zijn niet representatief voor de hele rechterlijke macht. Daarom spreken we in deze paragraaf over het perspectief van enkele rechters over de WMG en het bijbehorende proces. Verschillende thema's komen aan bod, zoals de duiding van het type zaken dat deze rechters op zitting krijgen, de mening over de rollen van de verschillende betrokken partijen, de afwegingen van de strafmaat en discussies in de rechtszaal.

4.3.1 De duiding van het type geweldszaken

Alle drie de respondenten beamen dat middelengerelateerde geweldszaken regelmatig voorkomen. Dergelijke zaken komen vooral voor in twee contexten: tijdens het uitgaan of in huiselijke kring. Een rechter stelt dat vrijwel al het uitgaansgeweld tegenwoordig gepaard gaat met middelengebruik. Een andere rechter spreekt over zijn ervaring dat men minder agressief wordt van drugs dan alcohol. Het uitgaansgeweld is zijns inziens daarom veel meer alcoholgerelateerd. Hij schat de verhouding tussen drugs- en alcoholzaken op 1:3. Voor huiselijk geweld geldt dat ontremming door alcohol vaak een trigger is.

Een andere context waarin middelengerelateerd geweld kan ontstaan is in het verkeer. Zo blijkt ook uit de strafdossieranalyse dat zaken van drugs in het verkeer (DIV) of alcoholcontroles nog wel eens uitmonden in een geweldszaak. Het grote verschil tussen de 'verkeerszaken' en de middelengerelateerde geweldszaken zit in de primaire focus; een rechter merkt op dat de focus in verkeerszaken op middelengebruik ligt, terwijl het bij geweldszaken primair om geweld gaat. Dat maakt ook dat middelengerelateerde

geweldszaken een stuk complexer en tijdrovender zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de bewijsvoering. In een geweldszaak is namelijk regelmatig sprake van diffuus dader-slachtofferschap, worden getuigen gehoord en is de context van groot belang. Dat is overigens inherent aan alle geweldszaken en staat in die zin los van de WMG. Middelengebruik, zo stellen alle gesproken rechters, is dan in een geweldszaak niet het belangrijkste element.

4.3.2 Het WMG-effect op het werk van het OM en de advocatuur

Uit de strafdossieranalyse blijkt dat het OM zaken zelf afdoet, al dan niet voorwaardelijk. Een van de rechters merkt daarnaast op dat het OM regelmatig zaken seponereert. Volgens hem is dat een lastige ontwikkeling; hij beschouwt het als de primaire taak van een rechter om een straf op te leggen, niet die van het Openbaar Ministerie. Bovendien heeft het OM ander instrumentarium tot zijn beschikking dan de rechterlijke macht. Een andere rechter brengt enige nuance aan; zolang er een sepot plaatsvindt omdat een verdachte hulp aanvaardt, is dat prima. Maar, zo stelt weer een andere rechter, een sepot komt ook regelmatig voor wegens gebrek aan OM-capaciteit. Het OM moet keuzes maken welke zaken op zitting komen. Het komt dan wel eens voor, bijvoorbeeld bij huiselijk geweldzaken, dat een zaak eerder is geseponereerd door het OM maar later toch op zitting komt, als het geweld aanhoudt.

Ook is aan de rechters gevraagd naar de rol die een officier van justitie inneemt zodra een middelengerelateerde geweldszaak voorkomt. Waar de ene rechter aangeeft dat de officier ten aanzien van middelengebruik vaak een standaardverhaal heeft en dit daarmee niet bepalend is in de strafmaat, stelt een ander dat de officier een bepalende rol heeft in hoe een zaak op zitting komt. De officier van justitie is meestal de partij die een reclaseringsrapport opvraagt en daardoor mede een rol heeft in de informatie die een rechter voor zich krijgt. Dit kan bepalend zijn in het opleggen van bijzondere voorwaarden, zoals een behandeling tegen het middelengebruik. Een van de rechters geeft in dit verband aan dat ze zonder een reclaseringsrapport niet snel bijzondere voorwaarden zou opleggen. Ook stelt ze dat ze zelf niet zo snel een reclaseringsrapport zou opvragen. De officier van justitie heeft daarom in zekere zin een belangrijke rol op het gebied van het eventueel opleggen van bijzondere voorwaarden.

De rol van de advocaat is volgens de gesproken rechters minder bepalend in middelengerelateerde geweldszaken. De advocaat speelt vooral een rol bij het voeren van een gesprek over het onderliggende probleem bij middelengebruik. Geen van de rechters heeft meegemaakt dat een advocaat een uitslag van een middelentest betwist en/of pleit voor stafvermindering. Een van de rechters geeft aan dat de advocaat voornamelijk een adviserende rol heeft, bijvoorbeeld in de proceshouding van de verdachte. Daarin is de rol van de advocaat ook afhankelijk van de wisselwerking tussen hem/haar en de verdachte. Gaat de advocaat mee in het verhaal van de verdachte, of wil deze de verdachte meer inzicht in het eigen middelengebruik geven? Daarbij valt het een rechter op dat de verdediging van de advocaat daarin varieert; bij een veelpleger wordt meer gefocust op de mate van toerekeningsvatbaarheid, bij een *first offender* richt de verdediging zich op het standpunt 'het is de eerste keer'.

Bij zaken met een vermoeden van een middelenprobleem of andere persoonlijke problematiek is een reclasseringsrapport voor rechters erg belangrijk. Een rechter geeft aan dat zij er zijn om een straf op te leggen (vergelding moet er namelijk zijn), maar als een verdachte een probleem heeft en daar hulp bij nodig heeft, dan wil je herhaling van

het strafbare feit (in dezelfde relatie) voorkomen. Voor een van de rechters is dat belangrijker dan 'culpa in causa', oftewel schuld in oorzaak. In dergelijke zaken vindt men het simpelweg afstraffen van een verdachte niet bevorderlijk, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een first offenderszaak tijdens uitgaansgeweld.

4.3.3 Het WMG-effect op het eigen werk

Waar de dossieranalyse geen inzicht geeft in de afwegingen van de rechter in de beslissingen ter terechtzitting bij middelengerelateerde geweldszaken, geven de interviews meer duidelijkheid. Een aantal aspecten speelt hierbij een rol: de houding van de verdachte en het slachtoffer en eventuele discussies die in de rechtszaal ontstaan.

De houding van de verdachte

Bepalend in de strafmaat is de houding die de verdachte inneemt tijdens het strafproces. Een verdachte kan middelengebruik en het eventueel daaraan te relateren geheugenverlies als verdediging opwerpen. Alle gesproken rechters geven aan dat dit argument geen zoden aan de dijk zet. Het argument wordt wel eens genoemd, maar het is hoogstens een verklaring waarom een strafbaar feit heeft kunnen gebeuren. Het argument 'Ik wist niet meer wat ik deed' ontslaat een verdachte volgens de rechters in het geheel niet van zijn verantwoordelijkheid. Een rechter stelt dat bijvoorbeeld algemeen bekend is wat middelen met je doen en dat niemand een verdachte in de regel dwingt om alcohol of drugs in te nemen.

Twee rechters geven aan dat verdachten vaak ook zelf verklaren middelen gebruikt te hebben. Het is dan geen kwestie of iemand gebruikt heeft, maar wel of iemand aan middelen verslaafd is. Het is dan essentieel dat die vraag nog gesteld wordt of dat uit het dossier enige verslavingsgevoeligheid blijkt. Vooral bij 'regulier' uitgaansgeweld verhullen verdachten vaak niet dat ze drank hebben gebruikt. Een van de rechters geeft aan dat een verdachte zijn/haar gedrag of de gebrekkige herinnering aan het delict daar regelmatig mee verklaart. Men schaamt zich vaak ook niet voor het middelengebruik; het was onderdeel van de avond, daar zijn verdachten vaak eerlijk over. Daarom achten de gesproken rechters de WMG juist ook minder van belang in dergelijke zaken. Hoogstens geeft de middelentestuitslag inzicht in hoeverre het beoordelingsvermogen van een verdachte is beïnvloed. Een van de rechters geeft ook aan dat het strafrechtelijk gezien niet uitmaakt hoeveel een verdachte heeft gebruikt; als een verdachte zich door geweld in de nesten werkt, is hij of zij daar gewoon schuldig aan.

In huiselijkgeweldzaken identificeert een rechter vaak 'ontkenners'. Dat zijn verdachten die tegen redelijk veel bewijs in aangeven dat er geen sprake is van een (middelen)probleem. In dergelijke zaken kan de WMG (meer specifiek: de testuitslag) voor rechters een

goede aanleiding zijn om het gesprek te openen. Daarnaast zien de gesproken rechters ook 'toegevers', verdachten die toegeven dat er sprake is van een agressieprobleem wanneer er middelen in het spel zijn (geweest). In dat geval is er voor een van de rechters meteen aanleiding om te praten over de interventies die reclassering kan bieden. In dergelijke zaken biedt de WMG volgens diezelfde rechter ook geen meerwaarde.

Afgezien van het type verdachte en de mate waarin dat bepalend kan zijn voor de strafmaat geven de gesproken rechters aan dat via de WMG wel meer duidelijkheid verschaft kan worden over de relatie tussen problematisch middelengebruik en geweld. Daarom zijn alle drie de rechters ook van mening dat de WMG een hulpmiddel kan zijn voor het opleggen van bijzondere voorwaarden, meer dan voor het sec verhogen van de strafmaat. Desalniettemin geven de rechters aan dat een reclasseringsrapport daarin een cruciale factor kan zijn. Als het middelengebruik bijvoorbeeld als stoornis is gekwalificeerd, dan is de verslaving een dusdanig onderdeel van de persoonlijkheid van de verdachte dat de rechter daar rekening mee houdt. Met name bij 'doorgewinterde gebruikers' is vaak sprake van een middelendoornis, naast eventuele andere stoornissen. Dat kan er toe leiden dat iemand deels of verminderd toerekeningsvatbaar wordt geacht, waarmee in de rechterlijke afweging rekening gehouden moet worden.

Het slachtoffer

De drie rechters benoemen dat het slachtoffer ook een aandeel kan hebben in de afwegingen rondom de strafmaat. Eén van hen neemt de ernst van het letsel bijvoorbeeld mee en een ander geeft aan dat ook van belang is of het slachtoffer een middelenprobleem heeft of niet. Een rechter maakt een vergelijking met de uitspraak dat 'criminelen elkaar onderling stevig kunnen aanpakken, men zou hetzelfde kunnen zeggen over drugsverslaafden wanneer zij in een geweldszaak verwickeld raken'.

Discussies in de rechtszaal

Op basis van de gesprekken met de rechters lijken discussies omtrent middelengebruik in de rechtszaal weinig voor te komen. Twee van de rechters geven aan dat het voor hen vaak al voldoende is wanneer een opsporingsfunctionaris middelengebruik verdenkt tijdens/na aanhouding. Een uitslag van een middelentest is een extra gegeven dat discussieremmend werkt.

Zaken waarbij de WMG volgens rechters wel enige ondersteuning kan bieden is bij middelengebruik in het verkeer die uitmonden in een geweldszaak. Volgens een rechter schatten verdachten het eigen middelengebruik vaak rooskleuriger in en hebben ze de neiging om dat te bagatelliseren. Een testuitslag is in dat geval erg verhelderend en biedt de verdachte inzicht in het eigen gebruik.

5 Onderzoeksvragen en conclusie

In dit hoofdstuk blikken we allereerst terug op de aanleiding en afbakening van het onderzoek en de verschillende onderzoeksactiviteiten. Vervolgens komen de resultaten van het onderzoek aan bod via het beantwoorden van de onderzoeksvragen. De laatste twee onderzoeksvragen zijn meer van beschouwende aard, waardoor deze in een laatste paragraaf apart worden beantwoord.

5.1 Terugblik op het onderzoek

In 2017 is de Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG) in werking getreden. Opsporingsambtenaren zijn bevoegd om verdachten van geweldsmisdrijven te testen op het gebruik van alcohol en drugs, mits zij een aanwijzing hebben dat het geweld onder invloed van middelen is geweest. Dit zou de politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht onder andere ondersteuning moeten bieden in het strafproces en de aanpak van geweld onder invloed van middelen moeten verbeteren. Begin 2022 is door Bureau Beke een plan- en procesevaluatie naar de WMG uitgevoerd. Samenvattend werd het volgende geconcludeerd:

- Er bestond beperkte kennis van/interesse in de WMG onder politiefunctionarissen;
- De discretionaire bevoegdheid en de complexiteit van geweldszaken leidt betrekkelijk snel tot het overslaan van de WMG-testhandelingen;
- Het aantal WMG-trajecten blijft achter bij het potentieel aantal zaken middelen-gerelateerd geweld.

De uitkomsten van de plan- en procesevaluatie dienden als voorbereiding op de effectevaluatie. Hoewel de WMG vijf hoofddoelen beoogt, is vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid de wens geuit om de effectevaluatie te beperken tot de effecten op het strafrechtelijk traject. Het doel van de evaluatie is daarom als volgt omschreven: *'inzicht bieden in de effectiviteit van de WMG met betrekking tot het bereiken van doelen die relateren aan het strafrechtelijk traject en inzicht bieden in eventuele mogelijkheden om de effectiviteit van het strafrechtelijk traject te vergroten.'* Dat betekent dat dit onderzoek zich richt op de volgende (sub)doelen.

1. Verbeteren van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol en drugs
 - 1a. Betere registratie van middelengebruik door de politie
 - 1b. Objectieve vaststelling van middelengebruik
2. Middelengebruik als strafverzwarende factor
 - 2a. Officier van justitie en rechter objectieveerbare keuze bieden op basis van grenswaarden
 - 2b. Officier van justitie en rechter handvat bieden voor hoogte van de te vorderen/op te leggen sanctie.

Om deze doelen te toetsen zijn de volgende evaluatieve onderzoeksvragen geformuleerd.

1. In hoeverre heeft de invoering van de WMG geleid tot de beoogde verbetering van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol en drugs?
 - a. Via welke modaliteiten worden middelengerelateerde geweldszaken afgehandeld in de strafrechtketen en welke rol speelt de WMG hierin?
 - b. In hoeverre heeft de WMG geleid tot (betere) registratie van middelengebruik bij geweld door de politie?
 - c. In hoeverre heeft de WMG geleid tot een objectieve vaststelling van middelengebruik?
2. In hoeverre heeft de invoering van de WMG ertoe geleid dat middelengebruik wordt toegepast als strafverzwarende factor?
 - a. In hoeverre heeft de WMG ertoe geleid dat officieren van justitie en rechters beschikken over een objectiveerbare keuze op basis van grenswaarden?
 - b. Wat is de invloed van de WMG op sancties en/of bijzondere voorwaarden die worden gevorderd en opgelegd in geweldszaken waarbij sprake is van middelengebruik?
3. In hoeverre heeft de invoering van de WMG het tegendraadse effect gehad dat verdachten en hun verdediging middelengebruik als argument gebruiken om te pleiten voor strafvermindering en in hoeverre zijn dergelijke pogingen succesvol? En in hoeverre zijn hierin verschillen tussen zaken waarin wel en niet een WMG-traject is doorlopen?

Daarnaast zijn de volgende twee onderzoeksvragen geformuleerd die zich voornamelijk richten op de toekomst van de WMG:

4. Hoe beschouwen leden van de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak de bevindingen van deze evaluatie en hoe zouden zij deze bevindingen in het strafproces willen vertalen?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het effect van de WMG op het strafrechtelijke traject te vergroten?

Om antwoord te kunnen geven op bovenstaande vragen zijn twee onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. De kern van de effectmeting ligt ten eerste bij dossieronderzoek. Oorspronkelijk was het de bedoeling om per onderzoekjaar twintig strafdossiers te analyseren. Over de acht jaren zou dit 160 dossiers opleveren. Door de politie is hiervoor een steekproef getrokken van middelengerelateerde zaken over de jaren 2014 tot en met 2021. Het gaat om registraties waarin sprake is van middelengebruik, waarbij ook de parketnummers zijn aangeleverd, om de analyse bij betreffende parketten van het Openbaar Ministerie mogelijk te maken. De OM-dossiers bevatten procesmatige informatie van zowel de politie als van het OM. In het proces rondom het inzien van dossiers bij het OM is echter gebleken dat niet ieder parket in staat of bereid was om het onderzoek te ondersteunen in het aanleveren of inzien van dossiers. Alleen de parketten Rotterdam en Midden-Nederland bleken bereid/in staat hier aan mee te werken. Dat betekent dat het

aantal dossiers dat ingezien kon worden lager lag dan de oorspronkelijke 160 stuks: in totaal zijn er 87 dossiers in het onderzoek betrokken. Aanvullend is ook het E-archief van de Raad voor de Rechtspraak (Porta Iuris) geraadpleegd, om vanuit de rechterlijke macht zicht op de middelengerelateerde geweldszaken te krijgen. Uiteindelijk was binnen alle 87 dossiers politie-informatie beschikbaar, terwijl dit voor het OM en de rechterlijke macht op respectievelijk 21 en 55 dossiers uitkwam.

Ten tweede zijn naast de dossieranalyse gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Nationale Politie, het OM en de rechterlijke macht. In die gesprekken zijn de eerste bevindingen uit de analyse en andere voor het onderzoek relevante zaken teruggelegd. Belangrijk om te vermelden is dat dit slechts een beperkt aantal gesprekken (n=7) is geweest. Daarom is geen sprake van een representatief beeld vanuit deze drie organisaties vanuit de interviews.

5.2 Beantwoording evaluatieve onderzoeksvragen 1 tot en met 3

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen die antwoord moeten geven op de mate van effectrealisatie. Wanneer we spreken over effecten, gaat het om zowel kwalitatief als kwantitatief geconstateerde indicaties van effecten. De beperkte omvang en rijkheid van de data maakte het niet mogelijk om in kwantitatieve zin significantie-analyses uit te voeren en daarmee harde uitspraken te doen.

5.2.1 Modaliteiten voor de afhandeling van middelengerelateerde geweldszaken

In deze paragraaf geven we antwoord op de volgende subvraag:

- 1a. Via welke modaliteiten worden middelengerelateerde geweldszaken afgehandeld in de strafrechtketen en welke rol speelt de WMG hierin?

Er zijn verschillende manieren waarop een middelengerelateerde geweldszaak sinds de invoering van de WMG kan worden afgehandeld. De politie moet bij aanhouding van een verdachte een aanwijzing hebben dat het geweld onder invloed is gepleegd. Alleen in het geval van een aanwijzing mag een psychomotorische test, blaastest (in geval van alcohol) of speekseltest (in geval van drugs) ingezet worden. Dit zijn de in het Besluit WMG genoemde 'voorlopige onderzoeken'. Een positieve uitslag van een voorlopig onderzoek levert vervolgens een vermoeden van middelengebruik op. In dat geval kan een verdachte op bevel van de (hulp)officier van justitie worden verplicht medewerking te verlenen aan een nader onderzoek. Na een positieve ademtest gaat het om een ademanalyse en na een positieve speekseltest om een bloedonderzoek. Bij een vermoeden van een combinatie van beide middelen kan ook worden overgegaan op een bloedonderzoek.

Al in de procesevaluatie werd door politiefunctionarissen aangegeven dat de politie de WMG-teststappen niet eenvoudig vindt. Uit de effectevaluatie blijkt dit niet zozeer op de WMG terug te voeren, maar op de aard van geweldszaken. Deze vereisen namelijk veel inzet van politiefunctionarissen, bijvoorbeeld als sprake is van een diffuse rolverdeling tussen daders en slachtoffers. Met name in de huiselijkgeweldzaken die ook in de dossiers terugkwamen was dat regelmatig aan de orde. In de politiedossiers kwamen ook regelmatig meerdere (tweede) verhoren van daders, slachtoffers en getuigen voor. Daarnaast spraken verklaringen elkaar regelmatig tegen, wat de politie veel werk oplevert. Dit is alleen een gegeven dat losstaat van de WMG-procedure.

Voor de officier van justitie en de rechter dient de WMG een handvat te bieden voor de hoogte van de te vorderen/op te leggen sanctie. Als randvoorwaarde is dit subdoel niet alleen nader uitgewerkt als een mogelijkheid om een hogere straf te eisen, maar ook om bijzondere voorwaarden op te leggen. Om dit te kunnen doen, is het belangrijk dat hier al in het politieproces aandacht wordt besteed.

De meeste gesproken politiefunctionarissen geven aan dat de WMG in het algemeen voor meer aandacht en bewustzijn zorgt rondom het vaststellen van middelengebruik. Dit is vooral terug te zien in de zogenaamde sociale verhoren, waarin de nodige aandacht kan uitgaan naar verslavingsproblematiek.

Als een WMG-zaak eenmaal bij het OM ligt, kan deze instantie er voor kiezen om de zaak voor de rechter te brengen, zelf af te doen of te seponeren. Aan een sepot kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen, zoals een gebrek aan bewijs of verjaring van het delict. Ten slotte kan een zaak rondom middelengerelateerd geweld via het OM tot een rechtszaak leiden, waarbij het volledige traject van de WMG doorlopen wordt en het aan het OM is om eventueel een verhoogde strafeis en/of bijzondere voorwaarden te eisen. Vervolgens bepaalt de rechter de straf.

In verschillende dossiers constateren we dat er advies van de reclassering is gevraagd ten aanzien van eventuele verslavingsproblematiek van verdachten, hoewel dit na invoering van de WMG niet lijkt te zijn toegenomen. Vanuit de interviews met de rechterlijkere macht blijkt dat dit voor hen juist een belangrijke factor is in het kader van het opleggen van bijzondere voorwaarden.

5.2.2 Wat betreft doel 1: verbeteren van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol en drugs

In deze paragraaf geven we antwoord op de volgende (sub)vragen:

1. In hoeverre heeft de invoering van de WMG geleid tot de beoogde verbetering van de aanpak van geweld onder invloed van alcohol en drugs?
 - b. In hoeverre heeft de WMG geleid tot (betere) registratie van middelengebruik bij geweld door de politie?
 - c. In hoeverre heeft de WMG geleid tot een objectieve vaststelling van middelengebruik?

Door middelengebruik via bepaalde testen beter te registreren (subdoel 1) en daarmee objectief vast te stellen (subdoel 2), beoogt de WMG de aanpak van geweld onder invloed te verbeteren. Op basis van de dossieranalyse lijkt de invoering van de WMG effect te hebben gehad op een meer nauwkeuriger en betere registratie van middelengebruik door de politie. Binnen de steekproef is na invoering van de WMG namelijk vaker middelengebruik geconstateerd en geregistreerd dan voor de invoering van de wet. Er lijkt dus na invoering van de WMG sprake van een meer objectieve vaststelling van middelengebruik, maar dit is ook terug te voeren op de omstandigheid dat de WMG nu eenmaal de bevoegdheid creëerde om middelentesten af te nemen in het kader van geweld. Het gevolg van de invoering van de WMG is dan ook dat middelengebruik vaker gemeld wordt in het proces-verbaal.

Beide doelen worden volgens de politie behaald, zo bleek al uit de survey in de procesevaluatie, maar ook uit de interviews in het kader van de effectevaluatie. Verder toont de dossieranalyse dat in de processen-verbaal van de politie na invoering van de WMG inderdaad vaker een vermoeden van middelengebruik geconstateerd lijkt te worden. Bovendien lijkt de registratie daarvan nauwkeuriger dan voor de WMG, hetgeen deels ook te herleiden is tot de WMG-tests zelf, die op detailniveau inzicht geven in de testwaarden.

5.2.3 Doel 2: middelengebruik toepassen als strafverzwarende factor

In deze paragraaf geven we antwoord op de volgende (sub)vragen:

2. In hoeverre heeft de invoering van de WMG ertoe geleid dat middelengebruik wordt toegepast als strafverzwarende factor?
 - a. In hoeverre heeft de WMG ertoe geleid dat officieren van justitie en rechters beschikken over een objectieerbare keuze op basis van grenswaarden?
 - b. Wat is de invloed van de WMG op sancties en/of bijzondere voorwaarden die worden gevorderd en opgelegd in geweldszaken waarbij sprake is van middelengebruik?

De WMG dient ertoe om zowel de officier van justitie als de rechter een objectieerbare keuze te bieden op basis van grenswaarden (subdoel 1) en een handvat bieden voor de hoogte en het type van de te vorderen/ op te leggen straf (subdoel 2). Beide voorwaarden leiden ertoe dat middelengebruik als strafverzwarend kan gelden dan wel vaker aangegrepen wordt voor de inzet van bijzondere voorwaarden. Deze doelen zijn logischerwijs belegd bij het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht.

Op basis van de dossieranalyse is duidelijk geworden dat na invoering van de WMG beduidend vaker een bloedtest is uitgevoerd. Impliciet betekent dit dat de WMG een objectieerbare keuze biedt op basis van grenswaarden. De logische vervolgvraag is dan in hoeverre door het OM en rechters daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van informatie over (het overschrijden van) grenswaarden. De informatie die we uit de gesprekken met de rechters halen wijst erop dat rechters, in het kader van *culpa in causa* in feite de testuitslagen inderdaad als absoluut gegeven zien. Dit wil alleen niet automatisch zeggen dat

rechters deze overschrijding ook als essentieel element in de zaak meewegen; in de interviews wordt bijvoorbeeld aangegeven dat ze ook met de bevindingen in de psychomotorische tests van een politiefunctionaris kunnen volstaan. Wel biedt een testuitslag voor rechters een aanknopingspunt om het gesprek met de verdachte aan te gaan en te kijken of er sprake is van meer diepgewortelde problematiek, zoals een verslaving. De WMG kan dan inderdaad indirect ondersteunen bij het opleggen van bijzondere voorwaarden, maar speelt volgens rechters geen prominente rol in het bepalen van de (verhoogde) strafmaat. Dat komt volgens de rechters ook door de focus van een zaak; de primaire focus ligt op het geweldsdelict, waarbij middelengebruik hooguit één van de vele contextuele factoren is waarmee rekening gehouden kan worden in de strafmaat/bijzondere voorwaarden.

5.2.4 Tegendraadse effecten

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag:

3. In hoeverre heeft de invoering van de WMG het tegendraadse effect gehad dat verdachten en hun verdediging middelengebruik als argument gebruiken om te pleiten voor strafvermindering en in hoeverre zijn dergelijke pogingen succesvol? En in hoeverre zijn hierin verschillen tussen zaken waarin wel en niet een WMG-traject is doorlopen?

Uit de dossieranalyse is niet te herleiden dat de invoering van de WMG invloed heeft gehad op dit tegendraadse effect. Ook als we de mening van de rechters van de interviews bekijken, dan speelt dit volgens hen amper een rol; hierin heeft de WMG voor rechters geen verandering gebracht, zo blijkt uit de interviews. Wel komt het voor dat verdachten en advocaten het middelengebruik opwerpen als verdedigingsargument, maar dit lijkt na invoering van de WMG niet vaker voor te komen.

5.3 Reflectie aan de hand van vraag 4 en 5

Aan de hand van twee onderzoeksvragen blikken we op basis van de resultaten van deze effectevaluatie terug op de onderzoeksresultaten. Waar in de vorige paragraaf de onderzoeksvragen op basis van de onderzoeksbevindingen werden beantwoord, reflecteren we in deze paragraaf meer op de resultaten van het onderzoek op geaggregeerd niveau. De reden hiervoor is dat de onderzoeksbasis te smal is om gefundeerde uitspraken over deze twee onderzoeksvragen te doen. Het gaat daarom ten eerste niet meer om het perspectief van de drie kernpartners over de bevindingen uit de evaluatie en een vertaling daarvan richting het strafproces (onderzoeksvraag 4). En ten tweede zullen geen concrete aanbevelingen volgen om het effect van de WMG op het strafrechtelijke traject te vergroten (onderzoeksvraag 5).

Wat betreft de betrouwbaarheid van het onderzoek

Het oorspronkelijk aantal te analyseren strafdossiers bleek niet haalbaar omdat niet alle parketten bereid waren om aan het onderzoek mee te werken. In plaats van 160

strafdossiers zijn 87 dossiers geanalyseerd. Dit was mogelijk minder zwaarwegend geweest als er veel informatie vanuit politie, OM en rechterlijke macht in de dossiers had gezeten. Alleen was dat vooral wat betreft OM-informatie ook schaars. Verder is een beperkt aantal interviews gehouden, hoewel de aantallen gesprekken, zoals initieel bedacht, voor de politie en de rechterlijke macht gehaald zijn. Het OM bleek lastig bereikbaar voor gesprekken, waardoor hun perspectief enigszins op de achtergrond blijft.

Dit alles leidt ertoe dat de onderzoeksbevindingen met de nodige terughoudendheid beschouwd moeten worden; het zijn vooral indicaties voor effecten van de WMG dan daadwerkelijk aangetoonde effecten.

Wat betreft de positie van de WMG in het strafproces

Zowel uit de proces- als effectevaluatie blijkt dat het WMG-traject door de politie wordt geassocieerd met extra werk, waarbij regelmatig een vergelijking met middelengebruik in het verkeer wordt gemaakt. Dit is een onterechte vergelijking wegens twee redenen. Allereerst omdat alleen de testprocedures op grond van beide trajecten vergelijkbaar zijn. De WMG-procedure heeft te maken met een intensiever bewijsvoeringstraject vanwege de geweldsincidenten. Dit heeft twee gevolgen: de testprocedure die in het geding komt vanwege overige procedurele handelingen (bijvoorbeeld verhoren) en, mede daarom, minder enthousiasme om te testen.

Ten tweede levert middelengebruik in het verkeer direct een strafbaar feit op, terwijl dat bij geweld enkel een strafverzwarende omstandigheid zou kunnen zijn of aanleiding kan zijn om bijzondere voorwaarden op te leggen. Ook zonder bewijs voor middelengebruik bij geweld is er sprake van een strafbaar feit, namelijk het geweldsdelict zelf. Een vergelijking maken met middelen in het verkeer is dan niet terecht, omdat het in gewelds-zaken minder essentieel is om bewijs te hebben van middelengebruik.

De WMG lijkt vooral een 'papieren' wet omdat de politie, het OM en de rechtspraak weinig gebruik lijken te maken van de beschikbare ondersteunende elementen die de wet ter beschikking stelt. Uit de procesevaluatie bleek al dat het potentieel aan middelenge-relateerde geweldszaken bij de politie niet via WMG-testen wordt ingevuld. Op zich hoeft dit ook niet, omdat de discretionaire bevoegdheid van de politiefunctionaris ook in de WMG is opgenomen en niet alle geweldszaken onder invloed gepleegd zich lenen voor de inzet van WMG-testen, omdat een deel van de verdachten veel later wordt aangehouden. Daarnaast blijkt uit de strafdossiers dat het OM zaken seponeert. Ook dit zal deels terug te voeren zijn op de soms lastige bewijsvoering binnen geweldszaken, bijvoorbeeld bij huiselijk geweld. Een WMG-test heeft dan voor het OM dan geen toegevoegde waarde, omdat het middelengebruik niet de hoofdmoot van de strafzaak vormt. Ten slotte blijkt ook dat de rechter vooral kijkt naar de (verslavings)achtergrond van verdachten in plaats van de testwaarden. We merkten dat de rechters een tamelijk uniforme mening hebben ten aanzien van deze wetgeving; de WMG is voor hen hoogstens een hulpmiddel in het voorstadium van het strafproces, bijvoorbeeld wat betreft het aangaan van een gesprek met verdachten, maar speelt niet of nauwelijks een rol in enige vorm van strafverzwaring. Wel biedt de WMG, en dan met name bij een geconstateerde overschrijding van de

grenswaarde, een aanknopingspunt voor de rechter om met de verdachte het gesprek aan te gaan over eventuele persoonlijke problematiek. Voor een rechter is middelengebruik in een geweldszaak slechts een van de vele contextuele factoren waarmee rechters rekening houden. Met andere woorden: geweld is de primaire focus in geweldszaken, middelengebruik is daaraan ondergeschikt.

Op welk thema kan de WMG meerwaarde bieden?

De geïnterviewde rechters geven aan dat voor hen binnen geweldszaken de focus op de achtergrond van de verdachten ligt, om te weten te komen of er sprake is van achterliggende problematiek. Bij de eenmalige, 'droge' klap die vooral bij uitgaansgeweld aan de orde is, lijkt dit minder aan de orde. Bij andersoortig geweld, waaronder huiselijk geweld, kan dit juist van belang zijn, ook om toekomstig geweld tegen te gaan. Met andere woorden: het lijkt van belang om verschil te maken tussen de eenmalige en de structureel-problematische roes.

De WMG kan hierin ondersteunend zijn, bijvoorbeeld doordat de testuitslagen voor het OM reden zijn geweest om een reclasseringsrapportage op te vragen. Alleen is het opvallend dat dit na invoering van de WMG niet vaker voor lijkt te komen.

Het is van belang dat juist dit element van achterliggende problematiek goed voor het voetlicht komt bij zowel politie als OM, omdat zij aan de basis liggen voor beter zicht op verslavingsproblematiek. Voor de politie kan dit via het sociaal verhoor, voor het OM via het opvragen van een reclasseringsrapportage. Op basis daarvan krijgt de rechter inderdaad meer handvatten voor de sanctie/bijzondere voorwaarden. Opvallend en wat in ieder geval de rechters betreft ook een gemiste kans is alleen dat de invoering van de WMG niet geleid heeft tot meer reclasseringsrapportages.

Literatuurlijst

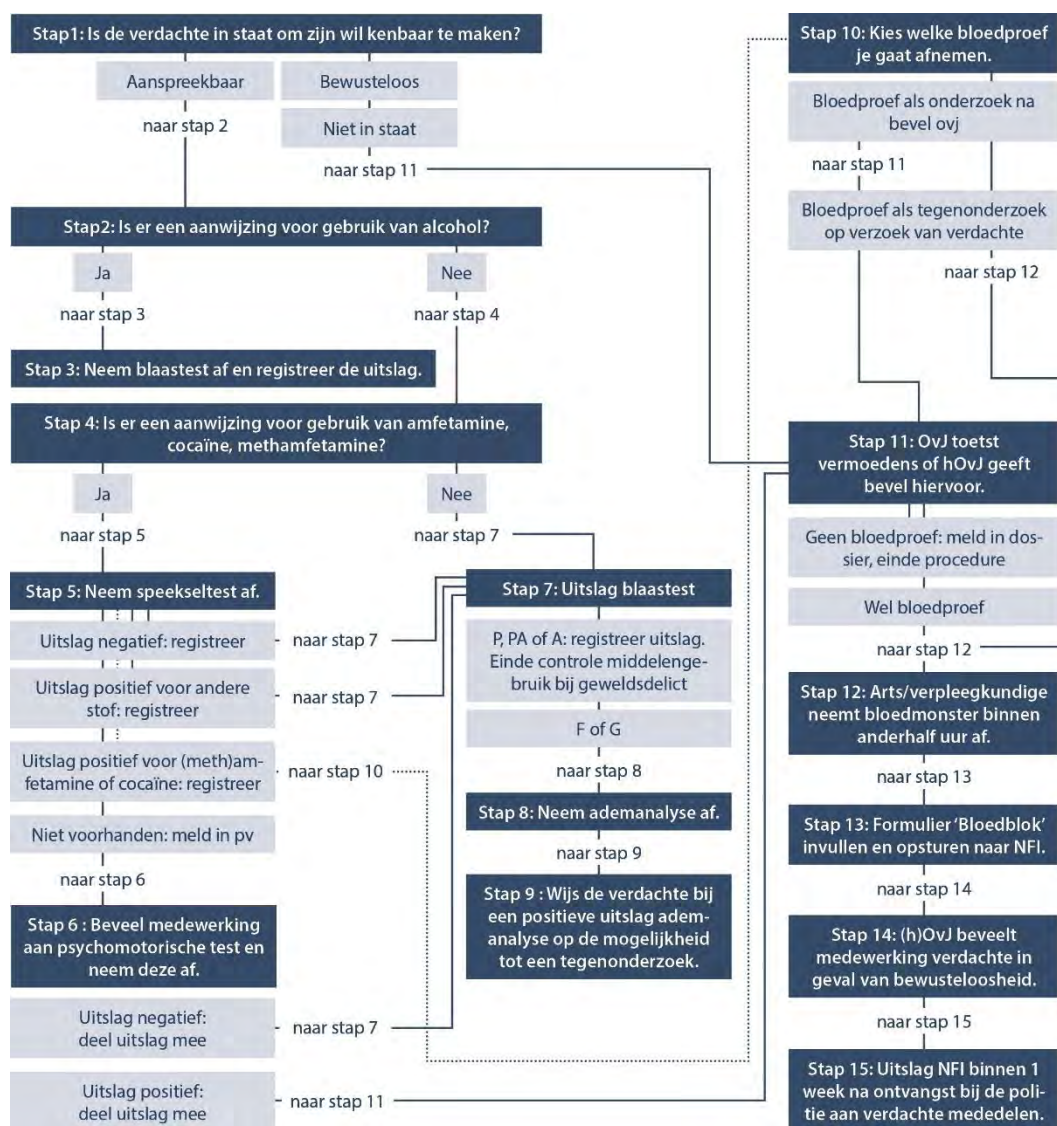
Nationale Politie (2021). Operationeel zakboek Officier van Dienst 2021. Den Haag: Nationale Politie.

Nijboer, J. Wemes, L. (1990). *Rechtspraak, dogmatiek en dogmatisme*, Arnhem: Gouda Quint.

Kuppens, J., Brouwer, N. en Ferwerda, H. (2022). *Beïnvloed geweld. Evaluatie Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG)*. Arnhem: Bureau Beke.

Bijlage

1: stroomschema test- en onderzoeksproces binnen de WMG



Bron: Nationale Politie (2021)

Bureau Beke

Turfstraat 1
6811 HL Arnhem
T 026 443 86 19
info@beke.nl



bureaubeke.nl