

Samenvatting

1. Aanleiding, doel en onderzoeksvragen

Vanuit de ambitie van het kabinet om het geweld gerelateerd aan middelengebruik terug te dringen, werd de afgelopen jaren op drie pilotlokaties gewerkt aan het opbouwen en testen van een nieuwe wijze van informatie verzamelen over middelengebruik door geweldplegers. Het gaat hierbij om een nieuwe werkwijze voor de politie, waarbij:

- 1) op heterdaad opgepakte verdachten in de verhoorsituatie wordt gevraagd naar soort en mate van alcohol- en/of drugsgebruik. Daarnaast moeten deze verdachten verzocht worden mee te werken aan een blaastest (alcohol) en aan een drugstest. Bij een positieve test volgt een ademanalyse.
- 2) bij niet op heterdaad opgepakte verdachten aan de aangever of aan getuigen wordt gevraagd of er sprake was van middelengebruik. De informatie wordt in het verhoor met de verdachte geverifieerd.
- 3) de politie de uitkomst van bovengenoemde situaties 1) en 2) registreert, evenals in geval van drugsgebruik de soort drugs en de wijze van vaststelling.

Met deze nieuwe werkwijze wil men het zicht op de aard en de omvang van middelengebruik door geweldplegers verbeteren, zodat duidelijk wordt wat het belang is van extra investeringen op dit vlak.

Daarnaast richt men zich in de pilots op het verkennen van de mogelijkheden om een verbeterde informatiepositie van de politie ook zo in te kunnen zetten, dat deze ondersteunend is bij het maken van keuzes over de best passende justitiële en preventieve maatregelen gericht op vermindering van recidive onder geweldplegers.

De lokaties die meedoen in de pilot zijn: de politieregio IJsselland (met als belangrijkste steden Zwolle, Deventer en Kampen), de gemeente Schouwen-Duiveland (politieregio Zeeland, met als belangrijkste woonkernen Renesse en Zierikzee) en de gemeente Wageningen (politieregio Gelderland-Midden).

Afhankelijk van de resultaten van de pilots wordt overwogen of een landelijke invoering van de werkwijze wenselijk is en onder welke voorwaarden dit ten uitvoer kan worden gebracht. De gegevens en analyses in dit onderzoeksrapport zijn gediendstig aan het maken van deze afweging.

2. Onderzoeksopzet

Dit onderzoek evalueert de genoemde pilot op enkele punten die cruciaal zijn bij het maken van afwegingen over een wenselijk vervolg. De focus ligt - op verzoek van de opdrachtgever: het ministerie van justitie - op twee elementen: 1. het uitzetten van de opgebouwde kennis in de pilot over de aard en de omvang van de geschetste problematiek, 2. het duiden van de technische en juridische problemen die men tegen zal komen bij landelijke invoering van de werkwijze.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

- I. Hoe groot is de proportie geweldsdelicten waarin het gebruik van alcohol een rol speelt, zowel in de experimentele gemeentes als geëxtrapoleerd naar landelijk niveau?
- II. Hoe groot is de proportie geweldsdelicten waarin (hard)drugs een rol spelen, zowel in de experimentele gemeentes als geëxtrapoleerd naar landelijk niveau?
- III. Hoe groot is de proportie geweldsdelicten waarin zowel alcohol als (hard)drugs een rol spelen, zowel in de experimentele gemeentes als geëxtrapoleerd naar landelijk niveau?
- IV. Bij welke delicten, bij welke daders en in welke situaties komen alcohol- en drugsgerelateerde geweldsdelicten het meest frequent voor?
- V. Wat zijn de juridische knelpunten bij het vaststellen van alcohol- en drugsgebruik bij verdachten van geweldsdelicten en hoe zouden die opgelost kunnen worden?
- VI. Waar liggen de juridische grenzen ten aanzien van het doorspelen van informatie door de politie aan andere instanties (bijvoorbeeld verslavingsinstellingen) met het oog op preventieve activiteiten? Vormen die grenzen een probleem en hoe kan dat opgelost worden?
- VII. Voldoen de gebruikte tests om alcohol- en drugsgebruik bij geweld vast te stellen? Het 'voldoen van de tests' dient in het kader van onderhavig onderzoek opgevat te worden als de 'toepasbaarheid c.q. de bruikbaarheid van de tests', zoals te beoordelen door de gebruikers (politie) en – eventueel – (paramedische of medische) deskundigen op locatie.

Ten behoeve van de overzichtelijkheid zijn de zeven onderzoeksvragen ondergebracht in vijf deelonderzoeken. De deelonderzoeken 1) en 2) geven antwoord op de empirische vragen over de aard en de omvang van geweldsdelicten die worden gepleegd onder invloed van verdovende middelen (onderzoeksvragen 1 t/m 4). Voor dit onderzoek werd de registratie van geweldfeiten door de politie in de drie pilotlocaties geanalyseerd over de periode april 2007-oktober 2007.

De deelonderzoeken 3) en 4) behandelen de juridische knelpunten van het nieuwe beleid (onderzoeksvragen 5 en 6). De juridische knelpunten kunnen bestaan rond het verplichten van medewerking aan een test en het delen van informatie door de politie met ketenpartners. Naast het bestuderen van de relevante literatuur zijn experts geïnterviewd.

Deelonderzoek 5) ten slotte is bestemd voor het vaststellen van de bruikbaarheid van

de voorgestelde alcohol- en drugstests (onderzoeksvraag 7). Technische knelpunten kunnen ontstaan bij de hantering van de tests in de praktijk, met name wat betreft het gebruiksgemak en de betrouwbaarheid. Ook hier werd relevante literatuur bestudeerd, waarna vervolgens ook ervaringen met de tests in de drie pilotlocaties werden gebundeld.

3. Bevindingen

Onderzoeksvragen I, II en III: Hoe groot is de proportie geweldsdelicten waarin het gebruik van alcohol en/of (hard)drugs een rol speelt, zowel in de experimentele gemeentes/regio als geëxtrapoleerd naar landelijk niveau?

Van de drie politielocaties zijn gegevens verkregen over het aantal geweldsincidenten dat zich gedurende de pilotperiode voordeed. Inzicht in het gebruik van middelen, voorafgaand aan het incident, kan uiteraard alleen verkregen worden wanneer er een verdachte kon worden aangehouden. De *proportie* waarover de onderzoeksvraag gaat, betreft zodoende het aandeel middelengerelateerd gebruik binnen het totaal aan geweldsincidenten *met een aangehouden verdachte*.

Om bovendien *feitelijke* informatie, in de vorm van een test, te verkrijgen over middelengebruik van deze verdachte, moest de verdachte op heterdaad, of kort na het incident aangehouden kunnen worden. Hoewel dit vaak het geval is, blijkt de test niet vaak te zijn uitgevoerd. Tijdens de pilotperiode werden in de drie pilotgebieden gezamenlijk 2.244 verdachten van geweldsincidenten aangehouden. Het aantal afgenomen tests op drank- en/of drugsgebruik bedroeg in totaal 78: er werden 59 dranktests afgenomen en 19 drugstests. Het aantal tests dat gedurende de pilot is uitgevoerd, is hiermee lager dan op basis van de opzet van de pilot verwacht mocht worden. Het 'tellen' van de proportie middelengebruik heeft derhalve niet alleen plaatsgevonden op basis van informatie uit de tests, maar daarnaast ook op basis van de registraties (waarnemingen) van politiemedewerkers.

Met deze werkwijze komt de proportie geweldsincidenten, waarbij één of meerdere verdachten alcohol gebruikt hadden, op ruim een kwart, 27% (N=1626). Het verschil tussen de pilotlocaties is evenwel groot, in de politieregio IJsselland (N=1481) is de proportie 26%, in de gemeente Schouwen-Duiveland (N=145) 43%. Ten aanzien van de pilotlocatie gemeente Wageningen werden van het politiekorps geen totaalcijfers verkregen (van het aantal geweldsdelicten in de pilotperiode), waardoor voor dat gebied geen vergelijkbare rekensom kon worden uitgevoerd.

Er blijkt in de gemeente Schouwen-Duiveland sprake van een sterk seizoenseffect: in de maanden april t/m juni en september en oktober is de proportie alcoholgerelateerde geweldsmisdrijven 28%, hetgeen overeenkomt met IJsselland waar de zomermaanden juli en augustus het gemiddelde op 43% brengen.

Zowel de proportie drugsgelateerde incidenten, als incidenten waarbij zowel alcohol als drugs (door 1 persoon) gebruikt was, is beduidend kleiner dan de proportie alcoholgerelateerde incidenten en bedraagt 3%.

Aangezien de dataverzameling heeft plaatsgevonden op drie pilotlocaties, die niet met het oog op landelijke representativiteit geselecteerd zijn, is een extrapolatie naar landelijk niveau niet betrouwbaar uit te voeren. Een grove rekensom kan echter wel gemaakt worden, onder de aanname dat de problematiek in de pilotregio's *indicatief is* voor de omvang van de totale problematiek in Nederland. Deze schatting levert voor het jaar 2006 een cijfer op van zo'n 38.600 middelengebruikende geweldverdachten op een totaal van 137.802 verdachten van geweldsincidenten die door de politie zijn aangehouden.

Onderzoeksvraag IV: Bij welke delicten, bij welke daders en in welke situaties komen alcohol- en drugsgelateerde geweldsdelicten het meest frequent voor?

Een groot deel van de gepleegde geweldsincidenten betreffen mishandeling, vernieling en bedreiging. Onder de alcoholgerelateerde incidenten blijken verhoudingsgewijs vaker aantasting van de openbare orde, vernieling en bedreiging voor te komen. De alcoholgerelateerde incidenten vinden vaak plaats in een context van uitgaan, en aangever(s) en verdachte(n) blijken vaak onbekenden van elkaar te zijn, hetgeen wel wordt aangeduid als 'zinloos geweld'. Met name vernieling in combinatie met alcoholgebruik blijkt vrijwel altijd in nachtelijke uren plaats te vinden.

De fysieke geweldsincidenten tegen personen die in combinatie met middelengebruik gepleegd zijn, zijn in bijna de helft van de gevallen als 'zwaar geweld' te typeren. En bij een derde van deze geweldsincidenten leidde het geweld tot zwaar letsel bij het slachtoffer.

Onder de aangehouden verdachten die middelen gebruikt hebben, bevinden zich veel jongeren, vrijwel uitsluitend mannen. Van deze personen blijkt een groot aantal al eerder met de politie in aanraking te zijn geweest (gekeken is naar het eerder voorkomen in BPS *als verdachte*). Van de totale groep 'middelengebruikende verdachten' in de secundaire analyse (91), blijkt de helft (45) dergelijke antecedenten te hebben. Deze antecedenten blijken vervolgens zeer vaak een geweldsincident te zijn (39 van de 45), waarbij ook zeer vaak middelen gebruikt zijn (23 maal alcohol en 6 maal drugs). Er zijn geen gegevens beschikbaar die deze geconstateerde verhoudingen naar typen geweld en naar kenmerken van plegers verder kunnen inkaderen, ten eerste omdat definities van geweld gehanteerd in andere onderzoeken niet vergelijkbaar zijn met de gehanteerde definitie in de pilot, en ten tweede, omdat er ook geen analyse heeft plaatsgevonden op de kenmerken van verdachten die geen middelen gebruikt hadden in de pilotgebieden.

Onderzoeksvraag V: Wat zijn de juridische knelpunten bij het vaststellen van alcohol- en drugsgebruik bij verdachten van geweldsdelicten en hoe zouden die opgelost kunnen worden?

Deze onderzoeksvraag ziet op de mogelijke juridische knelpunten die kunnen bestaan bij het afnemen van de tests en het vastleggen van gegevens over alcohol- en/of drugsgebruik. Aanneمة van de pilot is dat het vastleggen van bepaalde gegevens over middelengebruik noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de handhavende dan wel de hulpverlenende politietaak. Dit vastleggen van gegevens over middelengebruik is geen probleem en gebeurt ook nu al door verdachten en andere betrokkenen daarover te bevragen in het verhoor. Wel kunnen er juridische problemen ontstaan als men nagaat of het afnemen van de tests en het vastleggen van testresultaten in het bijzonder ook *noodzakelijk* is. Het bevragen van een verdachte kan –vanuit gestelde doelen voortvloeiend uit de politietaak- wellicht voldoende informatie geven om te kunnen handelen, waardoor de informatie uit een test overbodig zou zijn.

Een ander mogelijk juridisch probleem speelt op het terrein van de bevoegdheid van agenten om tests af te nemen. Indien er in het kader van de pilot niets over is vastgelegd, is de vraag of de vrijwillige medewerking van de betrokkene de uitvoering van de alcohol- of drugstest en het gebruik van het resultaat rechtmatig doet zijn.

Tot slot kan zich een mogelijk juridisch probleem voordoen als wordt besloten de afname van de alcohol- en drugstest in een gedwongen kader te plaatsen, zodat de verdachte kan worden gedwongen de test te ondergaan. Dit vereist een bijzondere wettelijke grondslag. Bij het in het leven roepen hiervan, moet de wetgever een afweging maken tussen enerzijds het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van de lichamelijke integriteit en anderzijds het doel van de afname van de test. Ook dient de wetgever de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te nemen.

Onderzoeksvraag VI: Waar liggen de juridische grenzen ten aanzien van het doorspelen van informatie door de politie aan andere instanties (bijvoorbeeld verslavingsinstellingen) met het oog op preventieve activiteiten? Vormen die grenzen een probleem en hoe kan dat opgelost worden?

Er bestaat een rechtmatige grondslag voor de gegevensverstrekking. Bij het verstrekken van de gegevens speelt delictpreventie een grote rol, maar aan de andere kant is er ook oog voor het welzijn van de dader. Aangezien aandacht voor beide aspecten past binnen het takenpakket van de politie en zij daarin deels afhankelijk is van andere instanties, zou men kunnen beargumenteren dat het in het belang van de politie is om de betreffende gegevens te verstrekken zodat hun taak optimaal uitgevoerd wordt. Een mogelijk juridisch knelpunt zou kunnen ontstaan als gegevens over incidenteel alcohol- en drugsgebruik worden verstrekt aan organisaties als verslavingsinstellingen of reclassering. De vraag is of dit onder de doelstelling van de gegevensverstrekking valt.

De mogelijke juridische knelpunten liggen op het terrein van gegevensverstrekking aan lokale verslavingsinstellingen, terwijl deze niet expliciet genoemd worden in de huidige politiewet als ontvangstgerechtigden. De vraag is of er van de uitzonderings-

bepalingen gebruik kan worden gemaakt. Dit is afhankelijk van de aard van de informatie die feitelijk wordt verstrekt. Indien het gaat om *onnodige* informatie ontstaat er een probleem en had de informatie niet verstrekt mogen worden.

Onderzoeksvraag VII: Voldoen de gebruikte tests om alcohol- en drugsgebruik bij geweld vast te stellen? Het 'voldoen van de tests' dient in het kader van onderhavig onderzoek opgevat te worden als de 'toepasbaarheid c.q. de bruikbaarheid van de tests', zoals te beoordelen door de gebruikers (politie) en – eventueel – (paramedische of medische) deskundigen op locatie.

Alle ondervraagde agenten die met de tests gewerkt hebben, geven aan dat beide test heel gemakkelijk zijn in het gebruik. Met betrekking tot de Drugwipe® 5 wordt wel opgemerkt dat het even wennen is en dat er enige terughoudendheid heerst om de test te gebruiken. Als men de handleiding echter doorneemt, wijst het zichzelf.

De Drugwipe® 5 kan zes drugssoorten aantonen in zweet- of speekselmonsters. Het afnemen van een speekselmonster heeft de voorkeur omdat hiermee in tegenstelling tot een zweetmonster recent drugsgebruik kan worden aangetoond. Het afnemen van een speekselmonster is niet altijd mogelijk. Cannabis- of Ecstasygebruik kan bijvoorbeeld voor een droge mond zorgen, waardoor niet voldoende speeksel kan worden afgenomen. Dan zal moeten worden overgegaan op het afnemen van een zweetmonster. De Drugwipe® 5 is met uiteenlopende resultaten geëvalueerd. Uit het onderzoek van Mathijssen (1999) kwam naar voren dat cannabisgebruik op basis van zweetmonsters lastig te detecteren is. In het Rosita-2 project zijn verschillende tests geëvalueerd en met elkaar vergeleken die drugs detecteren op basis van speekselmonsters, waaronder de Drugwipe® 5. Bij dit onderzoek scoorde de drugstest goed op mate van betrouwbaarheid. De ondervraagde agenten zijn wat terughoudend in het doen van betrouwbaarheidsinschattingen ten aanzien van de drugstest. Eén agent geeft aan dat in twee van de vier gevallen waarin de verdachte toegaf cannabis gebruikt te hebben, de test niet uitsloeg. Een andere agent die al vele malen de test heeft uitgevoerd of erbij aanwezig was, geeft aan dat de test een keer uitsloeg terwijl de verdachte niet gebruikt had.

In de pilots wordt gewerkt met de Alcosensor IV, dit is een andere test dan die de politie in het verkeer gebruikt. Over de betrouwbaarheid van deze laatste tests is in het jaar 2000 commotie ontstaan, omdat bij het televisieprogramma "Blik op de Weg" bleek dat een proefpersoon pas na negen bier te hoog scoorde op de selectie-apparatuur en daarna zelf te laag scoorde op de bewijstest. Uit een onderzoek dat naar aanleiding van de commotie is uitgevoerd, bleek dat 80-85% van de volwassen bevolking in aanmerking zou komen voor strafrechtelijke vervolging bij verkeersdeelname kort na het drinken van negen bier. De kans dat vervolgbare bestuurders ten onrechte niet voor de bewijstest zouden worden geselecteerd, bleek gering. De kans op onterechte selectie bleek niet onaanzienlijk, vooral als het resultaat van de selectietest net boven de selectiegrens ligt. Over de Alcosensor IV is niet veel bekend. De ondervraagde agenten merken over de betrouwbaarheid op dat zij deze als hoog inschatten. Het komt wel eens voor dat iemand flink gedronken heeft en de test niet

uitslaat, maar dat gebeurt niet vaak. Ook is een keer voorgekomen dat iemand niet gedronken had en de test toch uitsloeg.

4. **Beschouwing van de betekenis van de pilots vanuit de doelen die werden gesteld**

Wanneer we de voorgaande pilotresultaten en verkenningen beschouwen vanuit de twee hoofdoelen van de pilot, komen we tot enkele constatering die van belang zijn om mee te wegen bij het kiezen van een (eventueel landelijk) vervolg op deze pilot.

Een eerste punt is de constatering dat de pilot met het oog op de eerste doelstelling - het genereren van meer/betere informatie over de problematiek van alcohol- en drugsgebruik door geweldplegers – nauwelijks meerwaarde heeft gehad. Er is duidelijk nog geen sprake van een testdiscipline, getuige het gering aantal afgenomen tests. Ook is er nog geen sprake van een discipline van het bevragen van betrokkenen op alcohol- en drugsgebruik door verdachten, getuige het feit dat in verklaringen niet consequent wordt genoteerd of er naar middelengebruik werd gevraagd en er – als erop bevestigd werd - vaak weinig en steeds andere informatie werd vastgelegd. Om deze redenen zijn er nog teveel *missings* in de registratie van de politie op de pilotlokalities, waardoor de informatiepositie op de pilotlokalities geen andere is dan die van alle andere regiokorpsen, in die zin dat enkel op basis van aanvullend onderzoek uitspraken gedaan kunnen worden over wat de politie weet van de problematiek. De pilot-werkwijze heeft daarmee niet geleid tot een eenvoudiger wijze om – middels gehanteerde codes en standaardisering van registratie- overzichten te genereren over de aard en de omvang van alcohol- en drugsgerelateerd geweld. Ook heeft het gebruik van de tests niet geleid tot een verdieping van de informatiepositie, omdat de tests beperkt, maar ook selectief zijn ingezet. Omdat de implementatie van de werkwijze niet is gemonitord in de pilot, is daarbij nauwelijks informatie beschikbaar over de oorzaken van het niet c.q. het selectief testen van verdachten. Het verdient de aanbeveling bij verdere implementatie van de werkwijze (in de drie pilotlokalities of elders) nadrukkelijk te investeren in 1. een strak georganiseerd traject gericht op optimalisering van het aanbieden en uitvoeren van testen, 2. invoering van een vast protocol voor bevraging van verdachten en andere betrokkenen in verhoren (er zou gewerkt kunnen worden met enkele standaard vragen).

Ten aanzien van de tweede doelstelling van de pilot - het verkennen van de mogelijkheden om een verbeterde informatiepositie van de politie ook zo in te kunnen zetten, dat deze ondersteunend is bij het maken van keuzes over de best passende justitiële en preventieve maatregelen die gericht zijn op vermindering van recidive onder geweldplegers – is met de juridische verkenningen zoals uitgewerkt in dit rapport een start gemaakt, maar is de volgende zet nadrukkelijk voor de lokale partijen (daarin wellicht ondersteund door de rijksoverheid). Om zorgvuldig te werk te gaan, met aandacht voor privacybescherming van verdachten, moet de politie samen met haar ketenpartners kunnen verantwoorden welke informatie men precies waarvoor nodig heeft, gekoppeld aan het uitvoeren van ieders kerntaken. Dit heeft op de pilotlokalities

nog geen verdere invulling gekregen; uitwerking ervan is daarmee een noodzakelijke “tussenfase”, voordat gesproken kan worden van een landelijk te implementeren werkwijze.