

TITITIE



NOODUITGANG  
BIJ  
VULBODINGEN

## **Blazen bij geweld**

Procesevaluatie Wet middelenonderzoek bij  
geweldplegers in startgebieden

### **Samenvatting**

Juni, 2017

Manja Abraham  
mabraham@dsp-groep.nl  
0647214030

Oberon Nauta  
Willemijn Roorda

Met medewerking van  
Randy Bloeme

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

© 2017, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, Auteursrechten voorbehouden.

# Inleiding

De aanpak van geweldscriminaliteit vormt een van de prioriteiten van het huidige kabinet. In de Veiligheidsagenda 2015-2018 is de bestrijding van geweldsdelicten dan ook opgenomen. De aanpak is onder meer gericht op het tegengaan van de risicofactor middelengebruik. Met het terugdringen van middelen gerelateerd geweld wordt beoogd de veiligheid in het openbare leven en in de huiselijke kring te vergroten.

Per 1 januari 2017 is de Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG) van kracht. De wet voorziet in een wettelijke basis voor de inzet van middelentesten bij geweldplegers. De resultaten van deze middelentesten kunnen worden gebruikt in de strafvordering. Middelengebruik kan aanleiding vormen voor de inzet van bijzondere voorwaarden, zoals het alcoholverbod, locatieverbod en gedragsinterventies die op het terugdringen van middelengebruik zijn gericht. Daarnaast kan middelengebruik als een strafverzwarende factor gelden.

De wet introduceert een wettelijke bevoegdheid voor opsporingsambtenaren om een verdachte van een geweldsmisdrijf te bevelen mee te werken aan een onderzoek naar het gebruikt hebben van alcohol of drugs. Die zogenoemde middelentest moet uitwijzen of een verdachte het geweldsdelict al dan niet onder invloed van drank of drugs heeft gepleegd.

Hoewel de wet formeel per 1 januari 2017 van kracht is, wordt de WMG gefaseerd uitgerold. Per 1 januari 2017 wordt de WMG in drie startgebieden getest. Reden om de nieuwe werkwijze niet direct overal toe te passen is de inschatting geweest dat de werkwijze nog diverse uitwerkingsvragen zou opleveren. Om niet de volledige politieorganisatie met die vragen te belasten, is in een overzichtelijk aantal teams gestart. In de startgebieden wordt alleen op alcohol getest.

Om de landelijke uitrol te bevorderen, heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) verzocht een procesevaluatie uit te laten voeren van de eerste ervaringen in deze startgebieden. DSP-groep heeft de evaluatie in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van VenJ uitgevoerd.

## Selectie startgebieden

Per 1 januari 2017 is begonnen met de bevoegdheid tot het testen op het gebruik van alcohol in de drie startgebieden, de basisteam Alkmaar, Eindhoven-Zuid en Veluwe West. Met de keuze van deze drie startgebieden kan de uitvoering worden uitgetest in een grootstedelijke, een middelgrote en een plattelandsgemeente. Per 1 juli 2017 vindt de landelijke uitrol plaats en gaat de politie tevens testen op het gebruik van drugs.

## Doel en methoden van onderzoek

Deze evaluatie heeft tot doel inzicht te krijgen in hoeverre de WMG in de startgebieden door de verschillende partijen wordt uitgevoerd volgens de landelijke werkwijze en wat de redenen zijn daar in eventuele gevallen van af te wijken. Tot de betrokken partijen worden gerekend: de politie, de reclassering, het Openbaar Ministerie (OM) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Daarmee dient de evaluatie inzicht te geven op welke punten verbetering noodzakelijk is. Deze doelstelling is vertaald in een aantal hoofdvragen die binnen het onderzoek zijn beantwoord:

- 1 Hoe is de voorlichting (intern en extern) en instructie over de WMG verlopen?
- 2 Hoe ziet de procedure er uit?
- 3 Op welke punten wordt in de praktijk afgeweken van de procedure?
- 4 Wat zijn de eerste resultaten?
- 5 Wat zijn de randvoorwaarden voor een succesvolle landelijke uitrol?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende methoden van onderzoek ingezet. In de eerste plaats is analyse verricht van secundaire documentatie. Die documentatie betrof de relevante wet- en regelgeving alsmede de procesbeschrijvingen die door de politie en het ministerie van VenJ voor de ketenpartners ten behoeve van de WMG waren opgesteld. Daarnaast vonden 30 semigestructureerde interviews plaats met de politie, het OM, de reclassering en het NFI, op zowel lokaal als landelijk niveau. Naast de interviews is door het onderzoeksteam tijdens weekendnachten meegelopen met de horecateams in de drie startgebieden en is geobserveerd op welke wijze invulling werd gegeven aan de werkprocedures. Verder zijn acht strafzaken die door de politie volgens de WMG-systematiek waren behandeld, telefonisch nabesproken en zijn bij de politie overzichten opgevraagd over het aantal geregistreerde WMG-zaken en het aantal potentiële WMG-zaken. Daarnaast is in het registratiesysteem (BVH) van de politie analyse verricht op de individuele registraties. Tot slot zijn nog overzichten opgevraagd bij de reclassering over het aantal en soort adviezen en aangeboden gedragsinterventies.

## Kanttekening bij de onderzoeksresultaten

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 1 januari 2017 tot en met 14 april 2017. Voor de geregistreerde data is de periode nog korter en is alleen gekeken tot 31 maart 2017. Vanwege de korte onderzoeksperiode en de timing van het onderzoek, zo kort na de implementatie van de wet, waren de ervaringen bij de politie en overige ketenpartners relatief beperkt. Dat heeft er voor gezorgd dat ten tijde van het veldwerk soms weinig routine was opgebouwd met de nieuwe werkprocedures. Het risico van het uitvoeren van een evaluatie onder deze condities is dat opstartproblemen worden gesignaleerd in plaats van structurele problemen. Bij de beoordeling van de verzamelde informatie is getracht dit onderscheid helder te krijgen. De evaluatie gaat alleen in op het testen van alcoholgebruik.

## Conclusies per onderzoeksvraag

In deze paragraaf geven we per onderzoeksvraag de conclusies die op basis van het onderzoek getrokken kunnen worden.

### Hoe is de voorlichting en instructie over de WMG verlopen?

Voorlichting en instructies over de WMG aan de politie zijn voornamelijk gegeven via briefings. Ook is het 'train de trainer'-principe ingezet, waarbij per basiseenheid enkele collega's worden getraind die op hun beurt andere politiemedewerkers instrueren. Dit is echter pas later ingezet, zodat bij de start van de WMG per 1 januari 2017 nog niet alle beoogde politiemedewerkers waren getraind.

Wat opvalt, is dat tussen de basisteams verschillen bestaan in de wijze waarop en de mate waarin (frequentie) de relevante medewerkers geïnformeerd en geüpdatet worden over de WMG. Deze verschillen zijn toegestaan, maar het valt te verwachten dat tussen de politieteams ook verschillen gaan ontstaan in de mate waarin de WMG op de werkvloer zal worden toegepast. Dat leidt er uiteindelijk toe dat ook landelijk regionale verschillen kunnen ontstaan in de toepassing van de WMG.

De voorlichting en instructies aan politiemedewerkers hebben zich in de startgebieden vooral gericht op medewerkers van de horecateams. Dit is verdedigbaar, gegeven het feit dat in Nederland 70-80% van het uitgaansgeweld alcohol-gerelateerd is en ongeveer 60% van het alcohol-gerelateerde geweld plaatsvindt in het uitgaanscircuit. Daarnaast was dit in één startgebied ook een bewuste keus: daar werd alleen ingezet op horecageweld<sup>1</sup>. Deze focus leidt ertoe dat de WMG nog weinig is toegepast op andere terreinen zoals het terrein van huiselijk geweld. Zonder aanvullende aandacht voor de brede toepassing van de WMG valt niet te verwachten dat de WMG vanzelf wordt toegepast op deze andere terreinen.

Voorlichting aan het publiek heeft plaatsgevonden via de door het ministerie van VenJ in samenwerking met ketenpartners ontwikkelde en aangereikte publiekscampagne. Dat houdt in dat er in de startgebieden is gecommuniceerd via abri's en toiletposters in uitgaansgebieden. Ook via maxibanners op bussen is gecommuniceerd. En via de website [geweldonderinvloed.nl](http://geweldonderinvloed.nl) is ook informatie beschikbaar gesteld over de WMG. De boodschap die is overgebracht luidt: 'geweld onder invloed wordt zwaarder bestraft'. Ook zijn er posters voor wachtruimtes van de reclassering waar de boodschap de nadruk legt op een passende straf bij geweld onder invloed.

Daarnaast zijn er vanuit de politie in de startgebieden verschillende eigen voorlichtingsactiviteiten ondernomen, zoals aandacht in lokale media en eigen Facebook-berichten. In hoeverre het publiek/de potentiële doelgroep hiermee wordt bereikt, valt op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

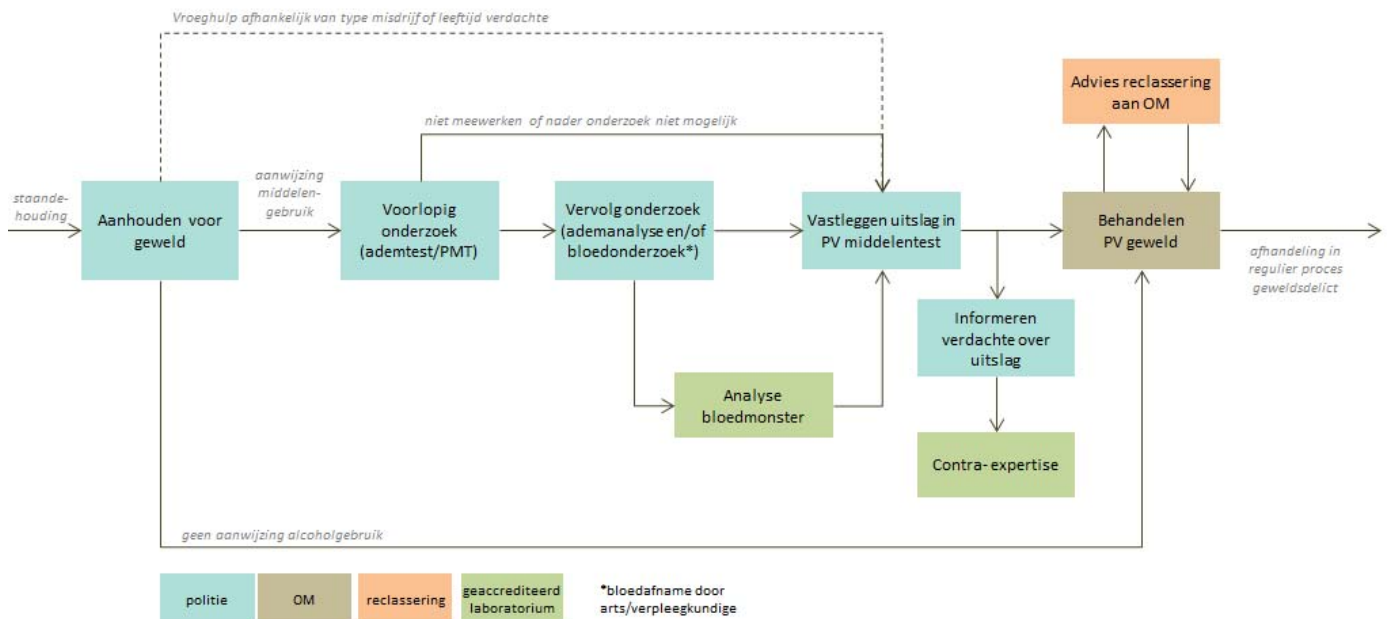
---

<sup>1</sup> Deze focus op horecageweld gold gedurende de periode van het veldwerk van het onderzoek te weten 1 januari 2017- medio april 2017. Daarna is in dit startgebied ook ingezet op de bredere toepassing van de WMG.

## Hoe ziet de procedure er uit?

De WMG -procedure kent verschillende stappen. Het betreft een ketenproces waarin politie, OM, reclassering en NFI elk hun rol kennen. De verschillende stappen voor het testen op alcohol staan weergegeven in onderstaand figuur.

### Ketenproces Alcohol en geweldplegers



Wanneer opsporingsambtenaren op basis van waarneming of andere omstandigheden een aanwijzing hebben dat een verdachte een WMG-waardig geweldsdelict onder invloed van alcohol heeft gepleegd, kunnen zij de verdachte bevelen mee te werken aan een onderzoek naar het gebruik van alcohol door middel van een voorlopig onderzoek. Het voorlopig onderzoek heeft de vorm van een ademtest of een psychomotorische test (PMT) die wordt afgenomen door de opsporingsambtenaar. Als de ademtest of de PMT de aanwijzing van alcoholgebruik bevestigt, en er daarmee een vermoeden is, volgt nader onderzoek. Dit gebeurt doorgaans in de vorm van een ademanalyse. Alleen in geval sprake is van een onvoltooide ademanalyse of het vermoeden van combigebruik met drugs, wordt in het kader van de WMG bloed afgenomen en voor nader onderzoek naar het NFI gestuurd.

De opsporingsambtenaar deelt – in geval van de ademanalyse - het resultaat direct aan de verdachte mee. Indien het onderzoek het vermoeden bevestigt dat het alcoholgehalte hoger is dan de grenswaarde, wijst de opsporingsambtenaar de verdachte erop dat hij het recht heeft op tegenonderzoek, door middel van een bloedonderzoek. In dat geval wordt - op kosten van de verdachte - bloed afgenomen en ingestuurd naar een geaccrediteerd laboratorium.

De politie vermeldt het resultaat van de ademtest en de ademanalyse in het proces-verbaal in het formulier PV gebruik middelen bij geweldsdelicten.

Het OM handelt het delict af als een regulier geweldsdelict, maar houdt bij het bepalen van de strafeis rekening met de WMG. Daarbij wordt informatie die uitwijst dat een verdachte het geweldsdelict onder invloed van drank heeft gepleegd, objectief en systematisch meegewogen in de door het OM te vorderen straf. Het gaat daarbij om maximaal 75% strafverzwaring en/of bijzondere voorwaarden bij de straf. De reclassering handelt het delict af volgens het reguliere werkproces ten aanzien van vroeghulp, advisering en toezicht. Ze neemt hierin de informatie over middelengebruik mee en kan adviseren over voorwaarden die in het kader van de WMG kunnen worden opgelegd. Dat kunnen ook specifiek toegesneden gedragsinterventies zijn, zoals de gedragstraining Alcohol & Geweld (waarbij de reclassering weer een rol heeft in het toezicht op naleving van de voorwaarden).

Het delict wordt vervolgens afgehandeld in het reguliere proces door de betrokken ketenpartners. Dat betekent dat of het OM of de rechter het delict afhandelt. De informatie over geweldpleging onder invloed kan worden gebruikt bij het bepalen van de afdoening.

### Op welke punten wordt in de praktijk afgeweken van de procedure?

De politie heeft in de periode januari – maart 2017 bij circa 50 zaken de WMG-werkwijze toegepast en de landelijke procedure op hoofdlijnen gevolgd. Dat betekent dat er doorgaans een afweging is gemaakt wel of niet de WMG-bevoegdheid toe te passen, dat er ademtesten en ademanalyses zijn gedaan, verdachten zijn geïnformeerd over de uitslag en bijbehorend PV is opgemaakt. Het onderzoek wijst echter ook uit dat er op onderdelen wordt afgeweken van de procedure. Daarbij zijn er verschillen tussen en binnen de startgebieden.

Niet alle potentiële WMG-zaken worden via de WMG-werkwijze afgehandeld. Dat betekent dat er geweldszaken zijn met een aanwijzing voor alcoholgebruik waarbij geen alcoholtest/analyse is afgenomen. Dit hoeft overigens geen afwijking van het proces te zijn, omdat het toepassen van de WMG een discretionaire bevoegdheid is en geen verplichting. De redenen voor deze afwijking zijn soms van logistieke aard in de zin dat de politiefunctaris inschatte onvoldoende tijd te hebben om de zaak volgens de WMG-werkwijze zorgvuldig af te ronden of omdat een verdachte erg onhandelbaar was. Soms was de reden echter dat de politiefunctaris nog onvoldoende bekend was met de mogelijkheid van het toepassen van de WMG in dat specifieke geval.

Uit de evaluatie blijkt verder dat zich geweldzaken voordeden waarbij de ademtest werd ingezet zonder dat er een aanwijzing voor alcoholgebruik was. Hiervoor ontbreekt echter een wettelijke bevoegdheid.

Daar waar wel gestart werd met de WMG-procedure, werden niet altijd consequent alle voorgeschreven processtappen doorlopen.

De wet schrijft voor dat ook wanneer de verdachte niet test boven de wettelijk genormeerde grenswaarden

(bij een alcoholpromillage van 0,8 of meer is sprake van strafverzwarende omstandigheden), de testresultaten toch worden geregistreerd. Niet in alle gevallen is dit gebeurd. Ook vereist de wet dat wanneer de verdachte wel positief test boven de grenswaarden, hij/zij gewezen wordt op zijn/haar recht van tegenonderzoek. Dat gebeurde niet altijd.




Gedurende de onderzoeksperiode deden zich aanvankelijk registratieproblemen voor als gevolg van het feit dat BVH nog niet was aangepast op de specifieke WMG-situatie. Het merendeel van deze problemen is nu verholpen.

Het al dan niet consequent toepassen van de WMG-procedures lijkt verband te houden met de mate waarin (enige) routine is opgebouwd. Gaandeweg het onderzoek is de routine (en motivatie om te werken) met de WMG in twee van de drie startgebieden toegenomen, zo blijkt uit het aantal geregistreerde zaken en de toelichting van respondenten. Alleen in Veluwe West werden nauwelijks zaken volgens de WMG afgedaan. Tegelijkertijd blijkt dat de kennis van de WMG ook in Alkmaar en Eindhoven nog zeker niet alle relevante politiemedewerkers heeft bereikt.

Het OM, de reclassering en het NFI hebben in de onderzochte periode (januari – medio april 2017) nog weinig tot geen (NFI) ervaring opgedaan met het afhandelen van WMG-zaken. Op basis van dit onderzoek kan er zodoende voor deze organisaties slechts heel beperkt een uitspraak worden gedaan over de mate waarin het WMG-proces is toegepast zoals bedoeld, laat staan hoe de zaken in de praktijk zijn afgedaan.

## Wat zijn de eerste resultaten?

De politie heeft in de periode 1 januari -31 maart 2017 in 49 zaken de WMG toegepast en een PV gebruik middelen bij geweldsdelicten ingevuld. Per startgebied is dit aantal<sup>2</sup>:

-  Alkmaar 15
-  Eindhoven-Zuid 31
-  Veluwe West 3

Deze aantallen liggen niet in de lijn der verwachting wanneer wordt gekeken naar het aantal relevante geweldincidenten. Als uitgegaan wordt van de vuistregel dat in 30% van de geweldszaken sprake is van alcoholgebruik en dat in 75% van deze zaken sprake is van heterdaad, ligt het verwachte aantal WMG-zaken ongeveer vier keer hoger dan dat in de startgebieden volgens de WMG is afgedaan. Deze discrepantie lijkt onder meer te verklaren doordat sprake is van nog niet zo veel bekendheid en dat de WMG in de praktijk vrijwel alleen wordt toegepast in het kader van uitgaansgeweld.

Uit een vergelijking van politiedossiers uit 2016 met 2017 blijkt dat na de invoering van de wet in de startgebieden (nog) niet vaker melding wordt gemaakt van alcoholgebruik bij geweldsdelicten. In 2016 werd

---

<sup>2</sup> Het gaat hier om het aantal individueel geregistreerde zaken. Een groepsdelict met drie personen waarbij drie keer een test is afgenomen, telt als drie.



in 13% van de zaken in dossiers aandacht besteed aan alcoholgebruik bij geweldsdelicten, in 2017 in 19% van de zaken. Dit verschil is niet significant. Wel blijkt dat de informatie die na de invoering van de WMG wordt gegeven over het alcoholgebruik meer systematisch en gegrond is dan voor de invoering van de wet.

Medio april 2017 had het OM naar schatting 15 zaken in behandeling, waarvan één zaak was afgedaan (en wel met 75% strafverzwaring). De andere zaken stonden gepland op zitting. Er is geen zicht op het aantal door de reclassering afgegeven adviezen bij WMG-zaken; de reclassering zelf geeft aan te vermoeden dat in de onderzochte periode het aantal nihil of heel beperkt was. Het NFI heeft nog geen bloedanalyse gedaan voor WMG-zaken.

### Wat zijn de randvoorwaarden voor een succesvolle landelijke uitrol?

Op basis van de eerste ervaringen met de WMG kunnen enkele lessen voor de landelijke implementatie worden getrokken:

- ③ De WMG is een van de vele onderwerpen waarmee de politie jaarlijks te maken krijgt. Om er voor te waken dat de WMG niet onder de radar verdwijnt, is het nuttig om binnen de politieorganisatie binnen ieder basisteam een probleemeigenaar voor de WMG aan te wijzen die steeds opnieuw aandacht vraagt voor de WMG en afstemming pleegt met het OM over de terugkoppeling van het vervolg van de WMG-zaken in de strafrechtketen.
- ③ De WMG is nog heel nieuw en kent - zeker voor wat betreft het onderdeel drugs - nog de nodige uitwerkingsvragen. Omdat die vragen pas in de praktijk goed te beantwoorden zijn, is het zaak in de beginperiode regelmatig terug te kijken op de toepassing van de WMG en de vraag te stellen of de afspraken, werkprocedures en beschikbare middelen nog voldoende aansluiten bij de uitvoeringspraktijk. Die kan leiden tot bijstelling van de lokale werkprocedures.
- ③ Ten behoeve van het draagvlak en om de uitwerkingsvragen effectief te kunnen beantwoorden, is het van belang dat in ieder geval politie en het OM op lokaal niveau in de beginfase van het implementatieproces samen nauw optrekken op het WMG-dossier. De politie wordt op die manier geïnformeerd over het vervolg van het strafproces en blijft daardoor gemotiveerd. Daarnaast biedt deze afstemming de mogelijkheid dat de politie op basis van het commentaar van het OM zijn werkproces en producten (PV's) verbetert, zodat de WMG zo effectief mogelijk kan worden ingezet. Gezien het beoogde resultaat van de wet – het inzetten van een passende interventie – verdient het de overweging dat ook de reclassering in dit proces aansluit.
- ③ Voor het nauwgezet kunnen volgen van de implementatie en toepassing van de WMG in de opsporing en vervolging is het nuttig dat gemonitord wordt. Daarvoor is het nodig dat zowel in het bedrijfsprocessysteem van de politie en het OM de relevante zaken eenvoudig terug te vinden zijn. Het ligt voor de hand dat het OM en de politie op centraal niveau met elkaar in gesprek gaan om te beoordelen wat nodig is om WMG-zaken – als die zonder warme overdracht van de politie naar het OM gaan – te herkennen.
- ③ Hoewel de WMG-werkprocedures per basisteam kunnen verschillen (en gezien het gebiedsgebonden werk zullen verschillen), moet ieder team wel voor een vast aantal onderdelen keuzen maken en

voorbereidingen treffen. Het lijkt zinvol om vanuit de centrale projectleiding van de WMG een implementatie-checklist met de bedoelde onderwerpen beschikbaar te stellen aan de probleemeigenaren binnen de basisteams. Naast deze checklist ligt het ook voor de hand dat vanuit de landelijke DAG-implementatiegroep<sup>3</sup> een standaard werkprocedure beschikbaar wordt gesteld die periodiek wordt geüpdatet op basis van het voortschrijdend inzicht en opgedane ervaringen. In die generieke werkomschrijving staat dan precies vermeld wat in ieder geval onderdeel moet uitmaken van de aanpak en op welke punten lokaal de uitwerking moet/kan worden gegeven. Deze generieke standaard werkprocedure wordt verspreid onder de lokale probleemeigenaren WMG van de politie.

- Op dit moment kan het lonen voor de verdachte het om medewerking te weigeren aan het voorlopig onderzoek of het nadere onderzoek. Weliswaar is het weigeren een strafbaar feit, maar de theoretische strafdreiging voor dit feit is aanzienlijk lager dan de theoretische strafverzwaring die kan volgen wanneer in het nader onderzoek het middelengebruik wordt vastgesteld. Voor een effectieve inzet van de WMG is het wenselijk dat deze ontsnappingsmogelijkheid wordt beëindigd.

## Slot

Al doende leert men, en in drie startgebieden is veel gedaan dat tot lering kan strekken voor de rest van Nederland. De ervaringen in Alkmaar, Eindhoven-Zuid en Veluwe West leggen belangrijke randvoorwaarden voor succes bloot, maar geven geen garantie dat straks elders in Nederland zich geen geheel nieuwe uitdagingen voordoen. Bovendien is feitelijk alleen informatie verkregen over de voorkant van het WMG-proces. Hoe het OM, de reclassering en het NFI uiteindelijk invulling gaan geven aan de nieuwe wet is namelijk net zo belangrijk voor het welslagen van de WMG als het handelen van de politie.

---

<sup>3</sup> De DAG-implementatiegroep bestaat uit (landelijke) vertegenwoordigers van de politie, het Parket Generaal van het OM, SVG, NFI en het ministerie van Venj.

