

Vergaderjaar 2015–2016

33 799

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 14 maart 2016

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Ook zijn zij van oordeel dat de aanpak van geweld onder invloed van alcohol en drugs verbetering behoeft. De cijfers waaruit blijkt dat bij geweld onder invloed in bijna de helft van de gevallen sprake is van zwaar geweld, ook in de zin van ernstig en zwaar letsel bij slachtoffers, toont zulks onmiskenbaar aan. Zij hebben nog wel enige vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel dat een introductie van de bevoegdheid tot het bevelen van een middelenonderzoek bij geweldplegers en veroorzakers van de dood of van lichamelijk letsel door schuld beoogt. Deze leden hebben meerdere vragen betreffende dit wetsvoorstel.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van het wetsvoorstel hebben de leden van de SP-fractie nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de VVD-fractie en van de D66-fractie.

¹ **Samenstelling:**

Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Swagerman (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling en instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij achten de beoogde verplichting om mee te werken aan de betreffende middelentest een goede zaak. Zij hebben nog enige concrete vragen.

2. Nut en noodzaak

De leden van de **D66**-fractie begrijpen dat de ratio voor de in dit wetsvoorstel toegekende bevoegdheid aan de opsporingsambtenaren tot het doen van onderzoek naar het gebruik van alcohol of een ander agressieverhogend middel bij geweldplegers en veroorzakers van de dood of van lichamelijk letsel door schuld is dat de rechter bij het bepalen van de hoogte van de straf rekening kan houden met het resultaat van het middelonderzoek, namelijk door de verdachte zwaarder te straffen dan in het geval waarin hij gewelddadige of anderszins culpoze gedragingen met ernstige gevolgen voor het slachtoffer niet onder invloed van het middel zou hebben gepleegd. Het testresultaat kan de rechter ook aanleiding geven de verdachte voorwaardelijk te veroordelen onder oplegging van bijzondere voorwaarden gericht op onder meer het terugdringen van het middelengebruik. De meerwaarde van het wetsvoorstel is volgens de regering onder meer dat het inzetten van de middelentest bij bepaalde misdrijven ertoe leidt dat het gebruik van alcohol of drugs in de rechtszaal aan de orde kan komen. Hierdoor wordt het voeren van onnodige discussies in de rechtszaal over de hoeveelheid alcohol of drugs die de verdachte heeft gebruikt, voorkomen. De Afdeling advisering van de Raad van State constateert echter dat discussies over het middelengebruik zich in de praktijk nauwelijks voordoen.² De leden van de fractie van D66 vragen zich in dat licht af of het wetsvoorstel een contraproductieve werking kan hebben. De opsporingsambtenaar bezit namelijk de discretionaire bevoegdheid om in het belang van het onderzoek een aangehouden verdachte te onderwerpen aan een middelentest. Indien de opsporingsambtenaar niet een middelentest inzet, maar wel in het proces-verbaal opneemt dat de verdachte onder invloed van een bepaald middel lijkt te hebben gehandeld, dan is het voorstelbaar dat het ontbreken van een objectief testresultaat van de gemoedstoestand van de verdachte gedurende het plegen van het delict ertoe leidt dat de verdachte ter zitting kan stellen dat het niet is gerechtvaardigd dat de rechter het gebruik van alcohol of drugs op basis van subjectieve verklaringen in het proces-verbaal of van getuigen mee laat wegen in het bepalen van de strafmaat of het opleggen van bijzondere voorwaarden. Het wetsvoorstel kan er vervolgens toe leiden dat bij het ontbreken van een testresultaat juist een discussie de rechtszaal binnen wordt gehaald die daar nu niet of nauwelijks speelt.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert voorts dat het aantonen van het middelengebruik door middel van een test als een noodzakelijke voorwaarde zou kunnen gaan gelden voor het verdisconteren van het middelengebruik in de sanctieoplegging. Er kunnen daardoor onwenselijke verschillen ontstaan in de straftoemeting tussen gevallen waarin de middelentest wel of niet is toegepast. De leden van de fractie van D66 hebben begrip voor de vrees van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het wetsvoorstel ertoe kan leiden dat de middelentest louter wordt uitgevoerd om latere discussies in de rechtszaal over het middelengebruik en het causaal verband tussen het middelengebruik en het delict te voorkomen. Hoewel de regering stelt dat de rechter de vrijheid heeft om te bepalen welke omstandigheden hij in acht wil nemen in het kader van sanctieoplegging, ondanks het ontbreken van objectief bewijs van het middelengebruik, achten deze leden het voorstelbaar dat door dit wetsvoorstel een cultuur in de rechtszaal wordt

² Kamerstukken I, 33 799 2015/16, nr. 4, p. 4.

geïntroduceerd die inhoudt dat drank- of drugsgebruik slechts als een relevante factor kan worden meegewogen bij de straftoemeting, indien objectief bewijs voorhanden is van het drank- of drugsgebruik. Hoe beoordeelt de regering deze potentieel contraproductieve effecten van het wetsvoorstel? Blijft de regering van mening dat de meerwaarde van het wetsvoorstel in het licht van deze mogelijk contraproductieve werking niet grotendeels teniet wordt gedaan? Wegen volgens de regering deze mogelijke nadelige effecten van het wetsvoorstel op tegen de personele en variabele kosten die met de introductie van het middelenonderzoek gepaard gaan? Acht de regering het geraden om de introductie van het middelenonderzoek terug te draaien indien uit de wetsevaluatie na 4 jaar blijkt dat deze mogelijke nadelige effecten realiteit blijken?

Het onderhavige wetsvoorstel heet het «terugdringen van geweld onder invloed van alcohol en drugs.» Hier kan niemand op tegen zijn. Feitelijk houdt het wetsvoorstel in dat de politie de mogelijkheid krijgt om een verdachte te kunnen bevelen mee te werken aan een alcohol- of drugsonderzoek indien een verdachte verdacht wordt van een geweldsmisdrijf. In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat de resultaten van deze middelentesten kunnen worden betrokken bij de te vorderen respectievelijk op te leggen straf. Op dit moment wordt al bij de te vorderen respectievelijk op te leggen straf rekening gehouden met gebruik van alcohol of drugs. In die zin bevat het wetsvoorstel, volgens de leden van de **SP**-fractie, oude wijn in nieuwe zakken.

Het wetsvoorstel breidt enkel dwangmiddelen uit. Op dit moment wordt namelijk al bij de strafmaat rekening gehouden met gebruik van drank of drugs zonder dat er een middelentest aan te pas hoeft te komen. Het proces-verbaal van observatie van de verbalisanten en de verklaringen van de verdachte, medeverdachten en getuigen zijn nu al voldoende. Het levert in de praktijk ook geen problemen op. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt daarom opmerkingen bij de noodzaak en meerwaarde van de voorgestelde middelentest. De Afdeling is van oordeel dat de voorgestelde regeling in het licht van de noodzakelijkheids- en proportionaliteitseis van art 8, tweede lid, van het EVRM nog onvoldoende is onderbouwd. De leden van de SP-fractie vernemen graag een nadere onderbouwing.

De leden van deze fractie geven aan dat de Raad van State in haar advies schrijft: «Niet duidelijk is wat de meerwaarde is van het wetsvoorstel ten opzichte van de bestaande praktijk van staftoemeting en strafoplegging. De toelichting verwijst niet naar relevant empirisch onderzoek waaruit zou blijken dat bij de straftoemeting op dit moment onvoldoende rekening wordt gehouden met de rol die het middelengebruik bij de totstandkoming van het delict heeft gespeeld. Evenmin wordt uiteengezet dat het beschikken over het resultaat van de test tot effectievere straftoemeting en strafoplegging zal leiden. Voorts wordt de stelling, dat de exacte hoeveelheid van de middelen in de praktijk tot discussie leidt, in de toelichting niet nader toegelicht. Uit de over het wetsvoorstel uitgebrachte adviezen blijkt juist dat discussies over middelengebruik zich in de praktijk nauwelijks voordoen.³» Kortom zou de regering kunnen toelichten wat desondanks de meerwaarde is van dit wetsvoorstel?

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst in haar advies op mogelijke nadelige effecten van het wetsvoorstel, die naar de Afdeling aanneemt, niet zijn beoogd. Het aantonen van middelengebruik door middel van een test zou als een noodzakelijke voorwaarde kunnen gaan gelden voor het verdisconteren van het middelengebruik in de sanctieoplegging. Mogelijk is dat het middelengebruik niet bij de sanctieoplegging

³ Kamerstukken I, 33 799 2015/16, nr. 4, p. 4.

zal kunnen worden betrokken, omdat de test om praktische redenen niet kon worden uitgevoerd. Het wetsvoorstel kan er voorts toe leiden dat de test wordt uitgevoerd louter om latere discussie over het middelengebruik te voorkomen. De leden van de SP-fractie vragen de regering om nader in te gaan aan de mogelijke nadelige effecten die de Afdeling advisering van de Raad van State voorziet.

3. Preventieve aanpak

De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering om nog eens uit te leggen welke maatregelen zij op het preventieve vlak voor ogen heeft. Er zal in dit soort zaken toch vooral ook een redelijke balans moeten zijn tussen preventieve maatregelen versus de almaar uitdijende wettelijke regelingen. Graag een reflectie van de regering hierop.

De leden van de **SP**-fractie citeren uit het advies van de Raad van State (RvS) op pagina 5 tweede alinea: «Ten slotte valt niet in te zien wat de preventieve werking van de voorgestelde middelentest zal zijn. De toelichting onderbouwt niet nader, bijvoorbeeld door verwijzing naar relevant onderzoek, waarop de in de toelichting genoemde effecten zijn gebaseerd. Daarom is ongewis, of de beoogde doelen met de voorgestelde maatregelen zullen worden bereikt en of de voorgestelde maatregel noodzakelijk is.» De leden van de SP-fractie vragen de regering om hier nader op in te gaan.

4. Rapport NFI

De regering baseert zich bij de uitwerking van dit wetsvoorstel op een onderzoek van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) waaruit zou blijken dat boven bepaalde in het onderzoek vastgestelde en in de voorgestelde wettelijke regeling voorziene benedengrenzen het aanneemelijk is dat het gebruik een agressie bevorderende werking heeft⁴. *In confesso* is dat – anders dan bij rijden onder invloed en de dientengevolge verminderde rijvaardigheid – de mate waarin alcohol of drugs bijdraagt aan geweld niet zo eenvoudig is vast te stellen. Sterker nog, de Raad van State (RvS) zegt in dit verband dat het weliswaar algemeen bekend is dat er een correlatie bestaat tussen alcohol, drugs en agressie, maar dat die correlatie zeer complex is en beïnvloed wordt door contextuele en persoonlijke factoren⁵. De leden van de **VVD**-fractie vragen of de regering op dit punt kan ingaan en in het bijzonder op de vraag of het in de praktijk zo zal zijn dat het rapport van het NFI met al deze slagen om de arm een conclusie zal trekken en, zo ja, wat dan nog de waarde van een testsultaat in de strafrechtelijke praktijk is.

5. Strafverhogende factor

De leden van de **VVD**-fractie geven aan dat op pagina 7 van de memorie van toelichting (MvT) de regering stelt dat «een middelentest achterwege kan blijven als een verdachte toegeeft». Dit vergt wat deze leden betreft nadere toelichting. Immers, indien in die situatie een test achterwege kan blijven, hoe werkt een bekentenis op dit vlak dan door in de systematiek van dit wetsvoorstel (de rechter kan, zoals nu ook al het geval, hiermee rekening houden op de wijze die hem goeddunkt). Geldt dan ook – automatisch – dat krachtens de nader vast te stellen Bos- Polaris- richtlijn dit als strafverhogende factor geldt? Als het voor de verdediging niet

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 799 , nr. 6 (herdruk): Advies expertgroep «middelen en geweld»; 5 februari 2013.

⁵ Advies W03.13.0186/II; Kamerstukken II 2013/14, 33 799, nr. 4.

evident is dat de strafverzwarende factor van toepassing is, zal dat dan tot een verzoek tot onderzoek kunnen leiden.

De leden van de **SP**-fractie citeren uit het Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ter zake het onderhavige wetsvoorstel. Daarin staat op pagina 3 (derde alinea): «Daarom is het naar het oordeel van de Afdeling niet geëigend om zoals de regering beoogd met het voorstel mogelijk te maken, middelengebruik een risicofactor vormt voor het ontstaan van geweld en onduidelijk is in welke mate het aan het geweld bijdraagt. De middelentest is een momentopname, die geen inzicht biedt of en in welke mate het middelengebruik door de verdachte aan het concrete geweldsmisdrijf heeft bijgedragen, aldus de afdeling van de Raad van State⁶. Naar het oordeel van de afdeling advisering van de Raad van State is het niet geëigend om zoals de regering beoogt met het voorstel mogelijk te maken, middelengebruik in zijn algemeenheid als afzonderlijke straf verhogende factor aan te merken. De Afdeling merkt op dat de toelichting onvoldoende ingaat op de wetenschappelijke onderbouwing van het aanmerken van middelengebruik als afzonderlijke strafverhogende factor in individuele strafzaken. Het in de toelichting aangehaalde advies van de expertgroep biedt geen nadere motivering, door verwijzing naar relevant wetenschappelijk onderzoek waarom het middelengebruik als strafverzwaringsgrond als algemene regel heeft te gelden. Daarnaast gaat de Minister in de toelichting niet in op het bezwaar van het college van Procureurs-Generaal, dat wegens het ontbreken van een in alle gevallen geldend causaal verband tussen het plegen van het delict en het middelengebruik, de factor «alcohol en drugs» niet geschikt is als automatische strafverhogende factor in de strafvorderingsrichtlijnen Bos- Polaris te worden opgenomen.» De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij kan toelichten waarom het voorgenoemde advies van de Afdeling naast zich neergelegd wordt? Zij vragen ook of de regering nog een nadere motivering zou kunnen geven voor de wetenschappelijke onderbouwing van het aanmerken van middelengebruik als afzonderlijke strafverhogende factor in individuele strafzaken? Voorts vragen zij of de regering nog in zou kunnen gaan op het voorgenoemde bezwaar van het college van Procureurs-Generaal?

De leden van de **SGP**-fractie leggen de vinger bij het volgende. In het kader voor strafvordering en OM-afdoeningen van het Openbaar Ministerie wordt gesteld: «Indien er een duidelijke relatie is vastgesteld tussen het gepleegde delict en het gebruik van alcohol en/of drugs dient dit als substantieel strafverzwarend te worden beoordeeld. Dit geldt met name voor verstoringen van het uitgaansleven. Er wordt een verhoging van 75% op het uitgangspunt in de richtlijn toegepast. Middelengebruik leidt in het algemeen tot ontremming, maar dat betekent niet altijd dat een oorzakelijk verband tussen het middelengebruik en het geweld zonder meer kan worden aangenomen. Of het in het concrete geval ook heeft geleid tot of heeft bijgedragen aan het geweld zal telkens afzonderlijk moeten worden beoordeeld.» De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op het toepassen van dit kader in de praktijk. Is het oorzakelijk verband niet heel moeilijk vast te stellen, ook al is er wel een middelentest gebruikt? Moet deze richtlijn niet zodanig worden aangepast dat er per definitie een hogere strafeis is, als is vastgesteld dat het geweld heeft plaatsgevonden na (stevig) middelengebruik? Voorts vragen de leden van de SGP-fractie in dit verband waarom hier vooral een toespitsing wordt gemaakt op het uitgaansleven? Moet dit niet breder worden toegepast?

⁶ Kamerstukken I, 33 799 2015/16, nr. 4, p. 4.

6. Inzetten middelentest

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat in het voorgestelde artikel 55d, eerste lid, Sv vermeldde criterium «in het belang van het onderzoek» volgens de regering een drempel is om al te lichtvaardige toepassing van de middelentest uit te sluiten. In het kader van de eisen van proportionaliteit overigens wat deze leden betreft op zichzelf een goede zaak. Echter, wat is in dit kader «in het belang van het onderzoek»? Zien deze leden het goed dat alvorens een middelentest kan worden bevolen er een zodanig vermoeden moet bestaan dat een verdachte verkeerde onder zodanige invloed van drugs en/of drank dat hij – op zijn minst – in de buurt van de voorgestelde wettelijke benedengrenzen zit. Is deze zienswijze juist en zo ja, hoe stelt de verbalisant dit vast en welke elementen zouden dit vermoeden kunnen ondersteunen?

Een van de voorwaarden voor het inzetten dan wel bevelen van een middelentest is dat het gaat om een verdachte van een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. In de MvT wordt gesteld dat ook van hen die met verbale uitingen aan de dreiging in groepsverband hebben bijgedragen een middelentest kan worden afgenomen. De leden van de **VVD**-fractie vragen of de regering dit nader kan toelichten. Specifiek vragen deze leden zich af of het zo moet zijn dat het hier dan moet gaan om verdenking van medeplegen van (zware) mishandeling c.q. openlijk geweld of gelden hier andere (lees; mindere) eisen?

7. ZSM-aanpak

De leden van de **VVD**-fractie stellen dat zaken waarin (publiek) geweld speelt door het Openbaar Ministerie zo veel mogelijk via snelrecht worden afgedaan. In dit verband wijzen deze leden op de zogeheten ZSM-aanpak (Zo Snel Mogelijk). De leden van de VVD-fractie vragen de regering of middelentesten en eventueel contra-onderzoeken, waar immers tijd mee gemoeid is, geen afbreuk doen aan deze aanpak.

8. Amendement- Van Toorenburg

Voorts rijzen bij de leden van de fractie van **D66** vragen over de wijziging van het wetsvoorstel naar aanleiding van het amendement-Van Toorenburg⁷ dat regelt dat opsporingsambtenaren in het belang van het onderzoek eveneens een persoon die wordt verdacht van het veroorzaken van de dood of van lichamelijk letsel door schuld kunnen bevelen medewerking te verlenen aan een voorlopig middelenonderzoek. Deze leden begrijpen dat de ratio van het introduceren van een discretionaire bevoegdheid om een middelentest bij geweldplegers te kunnen bevelen is dat onder meer uit het onderzoek van de leden van de expertgroep onder leiding van het Nederlands Forensisch Instituut blijkt dat het mogelijk is om een ondergrens van drugsconcentratie in het bloed te bepalen die bij overschrijding een agressieverhogende uitwerking op de gedragingen van de verdachte kan hebben. Deze leden vragen zich af of de vaststelling van de ondergrenzen van drugsconcentratie in het bloed dat uit het onderzoek van de expertgroep volgt eveneens geldt voor culpoze delicten die naar aanleiding van het amendement-Van Toorenburg in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Niet ondenkbaar is dat de ondergrens van drugsconcentratie in het bloed die de kans op verwijtbaar of onachtzaam handelen in het licht van de artikelen 307 en 308 Sr vergroot verschilt van de ondergrens die geldt voor geweldsdelicten. In het licht van de onzekerheid op dit punt vragen de aan het woord zijnde leden de regering of het doorbreken van

⁷ Kamerstukken I, 33 799 2015/16, nr. 16.

de wetsystematiek, door drie culpoze delicten waarop geen voorlopige hechtenis is toegelaten op te nemen in het wetsvoorstel, gerechtvaardigd c.q. geboden is.

De leden van de **SGP**-fractie merken op dat de consequentie van het aannemen van het amendement-Van Toorenburg (nr. 16) is dat het wetsvoorstel niet alleen meer geldt bij delicten waarbij voorlopige hechtenis is toegelaten. Het oordeel hierover werd aan de Kamer overgelaten, maar tegelijkertijd stelde de Minister wel dat er dan wellicht overwogen moest worden of er bij die delicten toch voorlopige hechtenis mogelijk moet zijn vanwege de ernst. Hoe staat de regering hier nu tegenover? Welke stappen gaan er gezet worden om dit te onderzoeken dan wel via een wetwijziging te regelen?

9. Monitoring van de uitwerking van de wet

De leden van de **SGP**-fractie vernemen graag hoe de motie over monitoring⁸ zal worden uitgevoerd. Wordt hierbij met name ook gelet op mogelijke tegendraadse effecten van dit wetsvoorstel, zoals een beroep op de test als grond voor strafvermindering?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

⁸ Kamerstukken II, 2015/16, 33 799, nr. 15.