

Vergaderjaar 2008–2009

27 565

Alcoholbeleid

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE, EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2009

Hierbij bieden wij u het rapport «Geweld onder invloed» aan¹, dat inzicht biedt in de aard en omvang van alcohol- en drugsgerelateerd geweld tegen personen en goederen (vandalisme), op basis van drie pilots waar dit middelengebruik in het bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie geregistreerd is. De evaluatie van deze pilots is onder auspiciën van het WODC uitgevoerd door het bureau IVA Beleidsonderzoek en Advies. Het onderzoek sluit aan bij de doelstelling in het Beleidsprogramma van dit kabinet om alcoholmisbruik, met name onder jongeren, terug te dringen. In de Hoofdlijnenbrief Alcohol heeft het kabinet het brede kader geschetst van maatregelen tegen alcoholmisbruik.² In voorliggende brief is de aandacht gericht op de aanpak van alcohol- en drugsgerelateerd geweld.

Aanleiding voor het onderzoek

In tal van – vooral buitenlandse – onderzoeken is een relatie gevonden tussen middelengebruik en geweldpleging.³ Vooral alcoholgebruik, ook in combinatie met drugs, blijkt dan een factor van belang. Niet voor alle vormen van geweld is het verband even sterk. Bovendien varieert de invloed van alcohol en drugs met de vigerende drinkcultuur; in het noordelijke deel van Europa is de sociale acceptatie van alcoholmisbruik groter dan in de mediterrane landen.⁴ Hoewel er in Nederland geen zicht is op de *totale* omvang van alcohol- en drugsgerelateerd geweld, wijzen deelonderzoeken naar de samenhang met specifieke vormen van geweld erop dat met name alcohol in ons land een risicofactor van belang is. Zo is een verband met alcoholmisbruik aangetoond bij uitgaansgeweld, huiselijk geweld en vandalisme.⁵

Alcohol- en drugsgebruik vormen een risicofactor voor geweld, maar hun invloed kan – getuige de cijfers in Zuid-Europese landen – sterk ingeperkt worden. Behalve preventieve acties in de sfeer van voorlichting en situationele maatregelen (bijvoorbeeld in en rondom de horeca), kunnen hiervoor bewezen effectieve interventies ingezet worden, die ingrijpen in het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II, 2007/2008, 27 565, nr. 35.

³ In bijlage 1 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de wetenschappelijke bevindingen rond de relatie tussen middelengebruik en geweldpleging.

⁴ J. van der Linden, R. A. Knibbe en J.

Joosten: Daders en slachtoffers aan het woord. Een exploratief onderzoek naar uitgaansgeweld. Maastricht, 2004.

⁵ Zie onder meer: B. Bieleman, H. Maarsingh en G. Meijer: Aangeschoten wild. Groningen, 1998; J. Verhoeven: Vandalisme, «the coming out of the hotshots». Rotterdam, 2008.

middelengebruik. Een van de twintig projecten uit het *Actieplan tegen geweld* (2005), dat dit jaar opgenomen is in het bredere Programma Geweld, behelst de aanpak van geweld onder invloed van alcohol en/of drugs. Centraal in de aanpak staat een gerichte inzet van preventieve maatregelen en gedragsinterventies. Gezien de omvang van alcohol-gerelateerd geweld, zoals die in de deelstudies naar voren komt, lijkt het erop dat vooral de gedragsinterventies onvoldoende ingezet worden. Aan de basis van dit euvel ligt het feit dat er onvoldoende zicht is op alcohol- en drugsgebruik bij geweld. De politie registreert hierop niet systematisch.

Pilots registratie alcohol en drugs bij geweld

Al eerder is in het onderzoek «Geweld binnen en buiten» (2005) geconstateerd dat slechts in 10% van de processen-verbaal van de politie over geweldzaken informatie is opgenomen over het middelengebruik. De Tweede Kamer is toen toegezegd dat «bezien zal worden hoe bij geweldsincidenten de registratie van alcohol- en/of drugsgebruik systematisch kan plaatsvinden».¹ In 2006 heeft het Concern Informatiediensten Politie daartoe een aangepaste versie van BPS ontwikkeld. Vervolgens is in 2007 in drie pilots de geautomatiseerde registratie door de politie van alcohol en drugs bij geweld beproefd. Het registratiesysteem bood de ruimte om ook de gebruikte drugs en hoeveelheid genuttigde alcohol vast te leggen. Voor het vaststellen van het drugsgebruik is de test Drugwipe 5 ingezet, die opiaten, cocaïne, cannabis, XTC en amfetamine detecteert. De politie in de pilots heeft een training gekregen in het toepassen van Drugwipe 5. Voor het bepalen van het alcoholgebruik is het handzame apparaat Alco-Sensor IV ingezet. De alcohol- en drugstesten zijn op basis van vrijwillige medewerking van de aangehouden verdachten uitgevoerd.

Omvang alcohol- en drugsgerelateerd geweld

Anders dan in eerdere deelstudies bieden de pilots in Renkum/Wageningen, de regio IJsselland en op Schouwen-Duiveland inzicht in de *totale* omvang van alcohol- en drugsgerelateerd geweld tegen personen en goederen (vandalisme) in alle domeinen. Uit de resultaten zoals weergegeven in het rapport «Geweld onder invloed» blijkt dat het middelengerelateerde geweld in IJsselland 30% bedraagt en op Schouwen-Duiveland 49%.² Beide bestanden samengevoegd brengen het percentage op 31%. Uitgesplitst naar type middelengebruik liggen het alcohol-, drugs- en combigebruik bij geweld op respectievelijk 26%, 2% en 2% in IJsselland en 43%, 4% en 2% op Schouwen-Duiveland. Hierbij moet aangetekend worden dat zich op Schouwen-Duiveland in de zomermaanden een duidelijk seizoeneffect heeft voorgedaan. Als de maanden juli en augustus buiten beschouwing worden gelaten, daalt het geweld onder invloed van alcohol op Schouwen-Duiveland tot 28%.

Voorafgaand aan de registratie in de pilots zijn ondergrenzen vastgesteld die aan de basis zouden moeten staan van de conclusie of de problematiek van dien aard is dat verdere beleidsontwikkeling geboden zou zijn. Voor drugs lag de ondergrens op 10% en voor alcohol op 20%. Gezien de geringe omvang van het drugsgerelateerde geweld (gemiddeld 3%) is het niet wenselijk hierop verder beleidsmatig in te zetten. Bij het alcoholgerelateerde geweld daarentegen is beleidsmatige inzet wel gerechtvaardigd.

¹ Kamerstukken II, 2004/2005, 28 345, nr. 33.

² De gegevens van Renkum/Wageningen konden bij deze berekening niet meegenomen worden, door de afwijkende wijze van aanleveren.

Zowel voor de preventieve aanpak als voor de inzet van gedragsinterventies in de sfeer van leerstraffen en Halt-afdoeningen voor de jeugd en bijzondere voorwaarden voor volwassenen die ingrijpen op het alcoholmisbruik, kan het registreren van alcohol bij geweldsincidenten

door de politie een nuttige rol spelen. Het kabinet is voornemens het alcoholgebruik bij geweldsdelicten door de politie te laten registreren. Het zal daartoe allereerst de technische, financiële en uitvoeringseffecten van een dergelijke registratie uitwerken.

Aard alcohol- en drugsgerelateerd geweld

Uit het onderzoek komt naar voren dat bij geweld onder invloed in bijna de helft van de gevallen sprake is van «zwaar geweld». In een derde van de zaken leidt dit tot zwaar letsel bij de slachtoffers. De aangehouden verdachten zijn relatief vaak jong (42% is jonger dan 24 jaar) en vrijwel allen man. De helft van hen is eerder in contact met de politie geweest. In bijna al deze gevallen hebben de antecedenten betrekking op geweldpleging, waarbij vaak ook middelen zijn gebruikt. De ernst van het geweld, de grotere kans op zwaar letsel bij het slachtoffer en de hoge mate van recidive van geweld die bovendien vaak met middelengebruik gepaard gaat, bevestigen het belang van de aanpak van geweldpleging onder invloed.

Justitiële interventies die ingrijpen op het middelengebruik, moeten niet alleen effectief zijn (hetgeen via de Erkenningscommissie Gedragsinterventies geborgd wordt), maar moeten ook ruimer en beter ingezet worden. In 2006 is namelijk uit onderzoek van het IVA gebleken dat het stelsel van voorwaardelijke sancties niet optimaal benut wordt: er wordt te weinig gebruik gemaakt van bijzondere voorwaarden en de helft van deze trajecten wordt niet gestart of niet met succes afgerond.¹ Het project «Optimalisering Voorwaardelijke Sancties», als onderdeel van het programma Justitiële Voorwaarden, beoogt hierin verbetering te brengen.

In het arrondissement Zwolle/Lelystad, dat deel uitmaakt van dit project, is het effectiever toepassen van bijzondere voorwaarden in eerste instantie gericht op recidiverende geweldplegers. Als de verbeterde werkwijze in dit arrondissement uitgekristalliseerd is – en kracht bijgezet door de inwerkingtreding van de wetwijziging voorwaardelijke veroordeling – kan deze in 2010 gelijktijdig met de registratie van middelgebruik landelijk uitgerold worden. Bezien zal worden of een vergelijkbaar optimaliseringstraject van leerstraffen gericht op alcoholmisbruik door jongeren in gang gezet moet worden. In ieder geval start Halt dit jaar met het realiseren van een landelijke modelaanpak voor een effectieve afdoening die ingrijpt op het alcoholmisbruik.

Gebruik van blaas- en drugstesten

Voor de feitelijke vaststelling van het middelengebruik – en daarmee van de betrouwbaarheid van de gegevens – is het van belang in heterdaad-situaties een test uit te voeren. In de pilots is echter gebleken dat de inzet van blaastesten en Drugwipe 5 op diverse praktische problemen stuit. Sommige verdachten weigeren hun medewerking. Andere zijn te zeer «over de rooie» om hun vrijwillige medewerking te vragen. Het testen maakt geen deel uit van de reguliere werkwijze, zodat de politie de inzet van de testen ook nogal eens vergeet. In een deel van de gevallen worden de verdachten pas uren of dagen later aangehouden, zodat een test geen nut meer heeft. Het inzicht dat de pilots geboden hebben in de toepassing van de testen, zal meegenomen worden bij de verkenning naar de mogelijkheden voor de inzet van blaastesten in de openbare ruimte, die tijdens het AO op 22 mei 2008 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is toegezegd en waarover de Tweede Kamer nader zal worden geïnformeerd.²

¹ M. J. G. Jacobs, A. M. van Kalmthout en M. Y. W. von Bergh: Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen. Tilburg, 2006.

² Kamerstukken II, 2007/2008, 27 565, nr. 71.

Informatieverstrekking

In het onderzoek zijn de mogelijkheden in kaart gebracht van informatieverstrekking door de politie over «hot spots» en «hot shots» (typen geweldplegers onder invloed) aan de verslavingspreventie. Mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, blijkt er veel mogelijk te zijn. Deze uitkomsten zullen gebruikt worden om de lokale preventie van alcoholmisbruik te stimuleren.

Kabinetsbeleid

Alcoholgebruik vormt een factor van belang voor geweldpleging in Nederland. Om deze problematiek beter aan te kunnen pakken is het kabinet voornemens het alcoholgebruik bij alle geweldsdelicten door de politie te laten registreren. Hiertoe zullen eerst in 2009 de technische, financiële en uitvoeringseffecten uitgewerkt worden. In aansluiting op de registratie zal het Ministerie van Justitie in samenwerking met de ketenpartners zorgdragen voor een betere benutting van de bijzondere voorwaarden voor volwassenen en leerstraffen voor jongeren die ingrijpen op geweldpleging onder invloed van alcohol. In 2010 zal bovendien de modelaanpak Halt-afdoening Alcohol, die in 2009 ontwikkeld wordt, landelijk geïmplementeerd zijn. Zodra de registratie van alcoholgebruik bij geweld een feit is, zullen lokale partijen gestimuleerd worden de geanonimiseerde gegevens over «hot spots» en «hot shots» te gebruiken voor de preventie van alcoholmisbruik op specifieke plaatsen en bij specifieke leeftijdsgroepen.

Vornoemde maatregelen om het alcoholgerelateerde geweld terug te dringen sluiten naadloos aan bij de, in de Hoofdlijnenbrief Alcohol genoemde, voornemens van het kabinet om overmatig alcoholgebruik, met name onder jongeren, tegen te gaan. Hiervoor worden onder meer voorlichtingsprojecten en campagnes uitgevoerd, wordt ingezet op zorg voor mensen met een beginnende alcoholproblematiek en wordt de Drank- en Horecawet uitgebreid met meer bevoegdheden voor burgemeesters en gemeenten. Specifiek voor de aanpak van geweld wordt hieraan toegevoegd het uitwerken van de mogelijkheden om te registreren op alcoholgebruik, het optimaliseren van de justitiële interventies die ingrijpen op dit gebruik en het versterken van de lokale preventie.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

In veel onderzoek wordt een sterk statistisch verband tussen alcohol en geweld geconstateerd. De meeste studies zijn van buitenlandse origine. Zo blijkt uit de Britse Crime Survey dat 40% van het geweld in dit land alcoholgerelateerd is.¹ Andere Europese landen komen uit op cijfers die variëren van 25% in Frankrijk en 42% in Spanje tot 66% in Finland, 80% in Noorwegen en 86% in Zweden.² Ook in Amerikaans onderzoek is een nauwe relatie tussen alcohol en geweld gevonden; hoe meer bars en slijterijen per hoofd van de bevolking in een stad of wijk aanwezig zijn, des hoger het aantal ondervonden geweldsdelicten.³ Niet bij alle vormen van geweld is het verband met alcohol even groot. Amerikaans vergelijkend onderzoek komt bij moord uit op 86%, bij seksueel geweld op 60% en bij partnergeweld op 57% indien de man en 27% als de vrouw de pleger is.⁴ In afzonderlijke landen kan sterk afgeweken worden van deze cijfers. Zo bedraagt in Duitsland het percentage voor moord onder invloed van alcohol 21,8% en voor seksueel geweld 28%.⁵

Uit bovenstaande variëteit in de impact van alcohol op zowel de onderscheiden vormen van geweld als op de geweldpleging in de afzonderlijke landen, blijkt dat de relatie tussen alcohol en geweld niet eenduidig is. Er zijn onderzoekers die menen dat er geen relatie tussen deze beide is en dat er andere factoren in het spel zijn die enerzijds tot alcoholmisbruik, anderzijds tot agressief gedrag kunnen leiden. Aan het andere uiterste van het spectrum staan wetenschappers die wel een direct verband veronderstellen. Tussen deze beide stromingen in laveert de richting die de ontremmende werking van alcohol benadrukt. In deze visie, die in meerderheid wordt onderschreven, verlaagt alcohol de drempel tot agressie en is een risicofactor voor geweld, maar is er niet zelf de oorzaak van.

Of alcohol tot geweld leidt, hangt in deze visie ten eerste af van *individuele factoren*, zoals de mate van frustratie die sluimert en zich onder invloed van alcohol ontploft in geweld. Ten tweede van *situationele omstandigheden*, zoals slechte ventilatie en gedrang van veel mensen in een kroeg. Ten slotte spelen *sociale processen* een rol, waarbij de mate van alcoholgerelateerd geweld bepaald wordt door de vigerende drinkcultuur; anders dan in Zuid-Europese landen gaat men er in het noorden en westen van Europa namelijk vanuit dat onder invloed van alcohol andere normen voor gedrag gelden en meer vrijheid geclaimd mag worden dan in nuchtere staat (de *time-out* situatie).⁶

Bij de relatie tussen drugsgebruik en geweld moet een onderscheid gemaakt worden tussen softdrugs en harddrugs. Vaststaat dat softdrugs niet leiden tot meer agressiviteit. Voor harddrugs geldt dat alleen bij frequent gebruik een verband met agressief gedrag aangetoond kan worden. Dit geldt vooral voor het gebruik van speed en in nog sterkere mate van cocaïne.⁷ De schaarse onderzoeken op dit terrein combineren de invloed van drugs vaak met die van andere verslavende middelen en dan blijkt dat vooral de combinatie van alcohol en drugs als speed en cocaïne de agressie sterk bevordert. Dit verband is sterker dan de relatie tussen alcohol en geweld. Maar omdat het aantal combigebruikers aanzienlijk kleiner is dan het aantal consumenten van alcohol, is hun aandeel in de totale geweldscriminaliteit veel geringer.⁸

¹ T. Budd: *Alcohol-related Assault: Findings from the British Crime Survey*. London, Home Office, 2003.

² P. Anderson en B. Baumberg: *Alcohol in Europe. A report for the European Commission*. London, Institute of Alcohol Studies, 2006.

³ R. A. Scribner, D. P. MacKinnon en J. H. Dwyer: «The risk of assaultive violence and alcohol availability in Los Angeles County». In: *American Journal of Public Health* 3 (85), 1995.

⁴ J. Roizen: «Epidemiological issues in alcohol-related violence». In: *Recent Developments in Alcoholism*. vol. 13. New York, 1997.

⁵ Polizeiliche Kriminalstatistik Deutschland, 2001.

⁶ J. van der Linden, R. A. Knibbe en J. Joosten: *Daders en slachtoffers aan het woord*. Maastricht, 2004.

⁷ H.H. Duijvestijn: *Uitgaansgeweld, oorzaken en preventie*. Den Haag, 2004.

⁸ B. Bieleman, H. Maarsingh en G. Meijer: *Aangeschoten wild*. Groningen, 1998.