

Samenvatting

Aanleiding

Het strafrecht kent het strafverzwarende element voor verdachten van delicten ten opzichte van ambtenaren in de “rechtmatige uitoefening van hun bediening” (de naar de hoedanigheid van het slachtoffer *gekwalificeerde delicten*). Indien het slachtoffer een ambtenaar betreft, dan wordt het wettelijk strafmaximum met een derde verhoogd ten opzichte van het basisdelict. Naast de naar het slachtoffer gekwalificeerde delicten bestaat ook de strafvorderingrichtlijn (Polarisrichtlijn). Deze richtlijn kende aan agressie en geweld tegen ‘overheidspersoneel’ (*kwalificerende slachtoffers*) extra punten toe wat vervolgens tot het ophogen van de strafeis ter zitting leidde. Voor werknemers met een publieke taak die buiten deze categorie vielen, zoals brandweerlieden en ambulancepersoneel, was er echter nog niets geregeld. Naar aanleiding van het Actieprogramma ‘Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken’ (TK 2006-2007, 28684 nr. 100) zijn de interne strafvorderingrichtlijnen van het Openbaar Ministerie aangepast om een meer gepaste reactie op agressie en geweld ten aanzien van ook deze werknemers te kunnen geven (december 2006). Opvallend is dat de aanpassing betrekking heeft op *alle* beroepsbeoefenaars en niet slechts degenen met een publieke taak. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook winkelpersoneel onder de richtlijn valt. Meer specifiek houdt de aanpassing van de richtlijn het volgende in:

- de groep kwalificerende slachtoffers is verbreed. De delictspecifieke factor “het slachtoffer is een ambtenaar of een ander herkenbaar belast met bewaking, handhaving van de openbare orde en/of toezicht” is vervangen door een veel ruimere omschrijving, namelijk: “zij die ter zake van de uitoefening van hun beroep slachtoffer werden van een misdrijf of daardoor werden gehinderd in de uitoefening van hun beroep”.
- in geval van geweld tegen beroepsbeoefenaars is de strafeis/het aantal sanctiepunten *verdubbeld*. Onder de oude richtlijnen betrof de strafverhoging slechts 25%.
- in geval van geweld tegen slachtoffers burgermoed is de strafeis/het aantal sanctiepunten eveneens *verdubbeld*.
- in geval van geweld tegen slachtoffers die zich in een afhankelijke situatie ten opzichte van de verdachte bevinden is de strafeis/het aantal sanctiepunten met *een derde verhoogd*;
- een verhoging van het aantal basispunten (ter bepaling van de hoogte van de strafeis) voor het basisdelict mishandeling van *7 naar 12*.

Het is niet geheel duidelijk of de verhoging betrekking heeft op de strafeis of op het aantal basispunten dat BOS toekent aan een zaak. De communicatie rondom de richtlijn lijkt te suggereren dat het beleid is om de *strafeis* te verdubbelen (*kamerstukken II*, 2006-2007, 28684, nr. 100), terwijl BOS enkel de *basispunten* verhoogt. Onder invloed van andere delictspecifieke factoren hoeft de verhoging van de strafeis bijgevolg niet altijd 100% of 33% te zijn (zie hoofdstuk 2).

Algemene doelstelling en onderzoeksvragen

Onderhavig onderzoek betreft een evaluatie van de toepassing van de richtlijn. De algemene doelstelling van het onderzoek is inzicht verkrijgen in de vraag in hoeverre de behandeling van zaken van geweld tegen werknemers in de uitoefening van hun functie conform de afspraken verloopt en op welke punten het proces te verbeteren is. Het onderzoek beperkt zich daarbij tot drie typen kwalificerende slachtoffers, namelijk politieambtenaren, andere beroepsbeoefenaars en slachtoffers burgermoed. De afhankelijke slachtoffers zijn enkel meegenomen in de bepaling van de omvangcijfers.

Ook geeft het onderzoek inzicht in de wijze waarop gekwalificeerde delicten waarbij de *hoedanigheid* van het slachtoffer centraal staat, worden afgedaan. Ter verduidelijking, wanneer een ‘ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening’ wordt beledigd (artikel 267 sub 2 Sr) of wordt mishandeld (artikel 304 sub 2 Sr), dan worden de maximale gevangenisstraffen, zoals genoemd in de basisdelicten, met een derde verhoogd.

De belangrijkste onderzoeksvragen hebben betrekking op het handelen van het Openbaar Ministerie en de Rechtsprekende macht. Tevens gaan enkele onderzoeksvragen in op de mogelijke redenen waarom het strafvorderingbeleid niet (of wel) wordt gevolgd door het Openbaar Ministerie en op de omvang van het aantal strafzaken met kwalificerende slachtoffers en het aantal gekwalificeerde delicten.

Methoden van onderzoek

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een combinatie van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. Allereerst werden de gegevens in de database van het WODC (OM-data) bestudeerd en geanalyseerd. Dit leverde informatie op over de omvang van de groep kwalificerende slachtoffers, de manier waarop de delicten zijn afgedaan door het OM en het vonnis van de rechter. Deze resultaten werden vergeleken met die van gewone slachtoffers. Ook werden de resultaten van gekwalificeerde en basisdelicten vergeleken. Verder werd er een dossieronderzoek verricht waarbij OM dossiers en rechtbankdossiers zijn geanalyseerd. Met behulp van de dossiers werd er onder andere informatie verkregen over het vorderen van de voorlopige hechtenis, de eis van het OM, de voorgeschreven uitkomsten van BOS, het requisitoir van de Officier van Justitie en de motivering van de rechter. Tenslotte werden er *face-to-face* interviews met officieren van justitie en parketsecretarissen gehouden. Het onderzoek beperkte zich tot drie categorieën delicten, namelijk belediging, bedreiging en geweld. De categorie geweld werd verder onderverdeeld in openlijke geweldpleging (met letsel), eenvoudige mishandeling, mishandeling met letsel, mishandeling met voorbedachte rade, zware mishandeling en zware mishandeling met voorbedachte rade.

Resultaten – Analyse OM-data

- Vergelijking kwalificerende t.o.v. gewone slachtoffers

Hoeveel strafzaken met kwalificerende slachtoffers zijn er sinds 1 december 2006 ingestroomd en afgesloten, verdeeld naar soort slachtoffer en naar type delict?

Van de relevante delicten zijn er in de periode van 1 december 2006 tot en met 30 april 2008 80.651 door het OM in behandeling genomen. 11,7% (9.474) van deze delicten betrof kwalificerende slachtoffers. In dezelfde periode zijn er 39.934 van deze zaken afgesloten. Hiervan betrof 13,7% (5.483) kwalificerend slachtoffers. Van de feiten met kwalificerende slachtoffers had ongeveer een derde betrekking op een politiefunctionaris en eveneens een derde op andere functionarissen. Iets meer dan 5% kwam voor rekening van slachtoffers burgermoed en iets meer dan kwart voor afhankelijken. Kwalificerende slachtoffers komen in de categorie belediging nauwelijks voor. Ze zijn gelijkelijk verdeeld over de categorieën bedreiging en geweld. Politiefunctionarissen en andere functionarissen worden vaker slachtoffer van bedreiging, terwijl slachtoffers burgermoed en afhankelijke slachtoffers vaker slachtoffer worden van geweldsdelicten. Bezien we alleen het jaar 2007 dan maken kwalificerende slachtoffers 11,8% van het totaal van 63330 feiten op. In 2423 (32,4% van het gedeelte kwalificerende slachtoffers) gevallen gaat het om een politiefunctionaris. In 2639 (35,3%) van de gevallen om een andere functionaris, in 391 (5,2%) van de gevallen gaat het om een slachtoffer burgermoed en in 2037 (27,2%) gevallen om een afhankelijke.

Op welke wijze worden de betreffende zaken afgedaan? (sepot, transactie of dagvaarding)

In zaken met kwalificerende slachtoffers wordt vaker gedagvaard en minder vaak een transactie opgelegd dan in zaken zonder kwalificerende (“gewone”) slachtoffers. In 82% van de zaken met een kwalificerend slachtoffer wordt gedagvaard, tegen 70,1% van de zaken met gewone slachtoffer, terwijl bij het opleggen van transacties deze percentages respectievelijk 16,2% en 28,1% zijn. Met name bij zaken met politiefunctionarissen wordt vaker gedagvaard, dit gebeurt in 86,4% van deze zaken.

In zaken met kwalificerende slachtoffers wordt vaker een ‘Aanhouden - Uitreiken procedure’ (AU-procedure) gehanteerd dan bij gewone slachtoffers. De aangehouden verdachte krijgt bij deze procedure meteen een dagvaarding uitgereikt of een transactie aangeboden. De AU-procedure komt in 48,3% van de zaken met een kwalificerend slachtoffer voor tegen 44% van de zaken zonder kwalificerend slachtoffer.

In zaken met kwalificerende slachtoffers wordt vaker voorlopige hechtenis bevolen dan bij gewone slachtoffers. Namelijk 13,6% om 6,7%.

Is er sprake van eenheid/uniformiteit in de afdoening in vergelijkbare zaken tussen parketten, tussen verschillende slachtoffers en tussen verschillende delicten?

Het gemiddelde transactiebedrag in zaken met kwalificerende slachtoffers is hoger dan bij gewone slachtoffers. Voor de categorie belediging is het gemiddeld 20% hoger, voor bedreiging 36% en voor geweld 43%. Met name zaken met politiefunctionarissen hangen samen met hogere gemiddelde transactiebedragen. Bij een be-

dreiging van een politiefunctionaris is het transactiebedrag gemiddeld 38% hoger en bij geweld 67% hoger.

Er is een statistisch significant verschil tussen arrondissementen in de hoogte van de transactiebedragen bij zaken met kwalificerende slachtoffers. Dit verschil is echter zeer klein.

Welke straffen legt de rechter op wanneer het een kwalificerend slachtoffer betreft? Zijn de straffen die door de rechter worden opgelegd in het geval van kwalificerende slachtoffers hoger dan bij vergelijkbare delicten zonder kwalificerend slachtoffer?

Het percentage schuldigverklaringen is voor kwalificerende slachtoffers nagenoeg hetzelfde als voor gewone slachtoffers. Het gedeelte vrijspraken is iets lager. Vrijheidsstraffen komen in zaken met kwalificerende slachtoffers vaker voor dan in zaken met gewone slachtoffers, terwijl geldboetes juist minder vaak voorkomen.

De gemiddelde geldboete in zaken met kwalificerende slachtoffers is hoger dan bij gewone slachtoffers. Bij bedreiging is het 24% hoger, bij geweldszaken 20%.

Bij de taak- en vrijheidsstraffen zijn de gemiddelde hoogtes van de straffen in zaken met kwalificerende slachtoffers lager of gelijk aan die van gewone slachtoffers. Bij geweldszaken zijn de gemiddelden van de taakstraffen bij kwalificerende slachtoffers gelijk aan die van gewone slachtoffers, terwijl ze bij vrijheidsstraffen 10% lager liggen. Bij bedreigingzaken zijn de taakstraffen gemiddeld juist 10% lager voor kwalificerende dan voor gewone slachtoffers, terwijl de gemiddelden voor de vrijheidsstraffen hetzelfde zijn.

- Vergelijking gekwalificeerd t.o.v. basisdelict

Hoeveel gekwalificeerde delicten zijn er ingevoerd tegen “een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening”?

In de periode 1 december 2006 tot en met 30 april 2008 zijn er 9790 feiten met gekwalificeerde delicten ingestroomd, 12,1% van het totaal aantal zaken belediging, bedreiging en geweld. Hiervan heeft het grootste deel betrekking op het delict belediging van een ambtenaar in functie, namelijk 8858 zaken. Daarnaast zijn er 932 gevallen van mishandeling van een ambtenaar in functie ingestroomd. Van deze zaken zijn er 6579 afgesloten; 6039 gevallen van gekwalificeerde belediging en 540 gevallen van gekwalificeerde mishandeling.

Op welke wijze worden de betreffende zaken afgedaan?

Bij gekwalificeerde delicten wordt in vergelijking met basisdelicten minder vaak gedagvaard, terwijl vaker transacties worden aangeboden. Dagvaarding vindt bij 61% van de gekwalificeerde delicten en bij 74% van de basisdelicten plaats. Bij transactie zijn deze percentages respectievelijk 38% en 24%. Deze verschillen worden veroorzaakt door gekwalificeerde belediging: bij 58% vindt i.c. dagvaarding plaats en bij 40% een transactie. Bij gekwalificeerde mishandeling komen de percentages overeen met de eerder gerapporteerde bevindingen ten aanzien van kwalificerende slachtoffers.

Bij gekwalificeerde delicten vindt vaker een AU-procedure plaats en wordt vaker voorlopige hechtenis opgelegd. In 60% van de zaken met gekwalificeerde belediging vindt een AU-procedure plaats, en in 55% van de zaken met gekwalificeerde mishandeling. Bij de basisdelicten zijn deze percentages respectievelijk 52% en 44%. In 8% van de zaken met gekwalificeerde mishandeling wordt voorlopige hechtenis opgelegd, tegen 5% van de niet-gekwalificeerde mishandelingen.

Zijn de transactiebedragen bij de naar slachtoffers gekwalificeerde delicten hoger dan bij vergelijkbare basisdelicten?

De transactiebedragen voor gekwalificeerde delicten zijn gemiddeld hoger dan voor basisdelicten. Bij gekwalificeerde belediging zijn de bedragen gemiddeld 32% hoger dan bij eenvoudige belediging en bij gekwalificeerde mishandeling zijn de bedragen 55% hoger dan het basisdelict mishandeling.

Datzelfde geldt voor de geldboetes. Hier zijn de gemiddelde bedragen bij gekwalificeerde belediging 23% hoger en bij gekwalificeerde mishandeling 24%.

Welke straffen legt de rechter op wanneer het een gekwalificeerd delict betreft?

Voor de taak- en vrijheidsstraffen geldt net als bij de kwalificerende slachtoffers dat zij bij gekwalificeerde delicten gelijk of lager zijn dan bij de basisdelicten. Voor gekwalificeerde belediging zijn de straffen ongeveer hetzelfde als voor eenvoudige belediging; de taakstraffen zijn gemiddeld 3% lager en de vrijheidsstraffen zijn gelijk. Bij gekwalificeerde mishandeling zijn de straffen lager dan bij eenvoudige mishandeling. Voor de taakstraffen geldt een verschil van 13%; voor de vrijheidsstraffen een verschil van 15%.

Overlap kwalificerend slachtoffer en gekwalificeerd delict

Door de invoering van de richtlijn heeft het Openbaar Ministerie in gevallen van belediging of mishandeling van een ambtenaar in functie drie mogelijkheden: 1) men kan het gekwalificeerde delict ten laste leggen, 2) men kan het basisdelict ten laste leggen en daarbij het kwalificerende slachtoffer expliciet vermelden en 3) men kan het gekwalificeerde delict ten laste leggen en daarbij ook het kwalificerende slachtoffer vermelden. Bij belediging van een ambtenaar in functie wordt bijna altijd gekozen voor het gekwalificeerde delict en niet voor het basisdelict met vermelding kwalificerend slachtoffer. Bij mishandeling van een ambtenaar in functie is dat complexer. De cijfers geven aan dat bij mishandeling van een politiefunctionaris in 80% van de gevallen voor het gekwalificeerde delict wordt gekozen, maar bij mishandeling van een andere functionaris is dit juist in veel mindere mate het geval. Bij deze groep wordt 13% onder het gekwalificeerde delict geschaard. Dit heeft te maken met het gegeven dat deze groep ook niet-ambtenaren omvat. Er kan dus niet altijd voor het gekwalificeerde delict worden gekozen.

Doordat de mogelijkheid bestaat om het gekwalificeerde delict ten laste te leggen en daarbij ook het kwalificerende slachtoffer te vermelden ontstaat een overlap in de omvangcijfers (doublures). Na aftrek van de doublures blijken er in de onderzochte periode 18372 zaken die kwalificerend slachtofferschap betreffen te zijn ingestroomd. 11535 zijn daarvan inmiddels afgesloten.

Een vergelijking van de instroom versus afgesloten zaken leert dat van de zaken

die kwalificerend slachtofferschap betreffen een groter gedeelte is afgesloten dan in zaken die geen kwalificerend slachtofferschap betreffen. Dat wijst erop dat de doorlooptijd van zaken die kwalificerend slachtofferschap betreffen korter is.

Resultaten – Dossieronderzoek

Welke ‘andere functionarissen’ worden slachtoffer van belediging, bedreiging en geweld? Welk deel hiervan is ambtenaar?

Ambtenaren maken 24% van de groep ‘andere functionarissen’ op. Horecapersoneel (14%), beveiligingspersoneel (9%), medisch personeel (9%), winkelpersoneel (8%) en medewerkers openbaar vervoer (8%) komen in deze categorie ook veel voor.

Volgt de Officier van Justitie de richtlijn, waar het de opgelegde transacties, de eisen in strafzaken en het vorderen van voorlopige hechtenis betreft?

Voorlopige hechtenis

Uit de analyse van de OM-data blijkt dat het bevelen van voorlopige hechtenis vaker voorkomt in zaken met kwalificerende slachtoffers dan in zaken met gewone slachtoffers. Uit de analyse van de dossiers van zaken met kwalificerende slachtoffers bleek dat in 95% van de gevallen waarin voorlopige hechtenis gevorderd wordt deze ook wordt bevolen. Er is dus een sterk verband tussen het vorderen en het bevelen van de voorlopige hechtenis. De hogere cijfers m.b.t. de bevolen voorlopige hechtenis impliceren dat bij kwalificerende slachtoffers, conform de richtlijn, ook vaker voorlopige hechtenis door de Officier van Justitie wordt gevorderd.

Transactie

Uit de analyse van de hoogte van de transacties bleek dat deze in zaken met kwalificerende slachtoffers hoger waren dan in zaken zonder kwalificerende slachtoffers, maar dat deze verhoging (20% bij belediging, 36% bij bedreiging en 43% bij geweldszaken) niet de door de richtlijn mogelijk gemaakte verdubbeling van de strafeis bereikt. In de dossieranalyse is de uit BOS af te leiden hoogte van het transactiebedrag vergeleken met de daadwerkelijk gevorderde transactie. Het blijkt dat het gemiddelde bedrag dat uit BOS is af te leiden 380 euro was, terwijl het gemiddelde transactiebedrag dat in de zaken daadwerkelijk is opgelegd 291 euro was. Dit is 76% van het bedrag dat uit BOS is af te leiden. In zaken waarbij de richtlijn een 100% verhoging tot gevolg heeft zou de eis 200% moeten zijn van het BOS advies bij gewone slachtoffers. Het resultaat betekent dat de reële uitkomst 152% is, namelijk 76% van 200%. Dit betekent dat de reële verhoging ten opzichte van het BOS advies bij gewone slachtoffers 52% is. Ten aanzien van de transacties volgt de Officier van Justitie de richtlijn niet geheel.

Strafeis

Een zelfde resultaat blijkt uit de analyses van de rechtbankdossiers. Ook de eisen van de Officier van Justitie in strafzaken met kwalificerende slachtoffers zijn ongeveer een kwart lager dan de BOS-uitdraai aangeeft. Wederom betekent dit dat wanneer BOS een 100% verhoging zou indiceren in een zaak met een kwalificerend slachtoffer, de reële te verwachten verhoging 50% is.

Zijn de straffen die door de rechter worden opgelegd in overeenstemming met de eis van de officier van justitie?

Uit de analyse van de OM-data bleek dat de gemiddelde straffen in zaken met kwalificerende slachtoffers niet hoger zijn dan bij gewone slachtoffers. Een deel van de verklaring hiervoor is dat de Officier van Justitie de richtlijn niet geheel naleeft, zoals uit de vergelijking van de BOS-uitdraai met de daadwerkelijke eis blijkt.

Een andere mogelijke verklaring is dat de rechter de eis van het OM niet volgt. De discrepantie tussen de verhoging uit de richtlijn en het uitblijven van verschillen bij de opgelegde straffen blijkt echter slechts deels te verklaren uit het feit dat de rechter de eis van de officier niet volgt. Er was enkel een matig verschil tussen de hoogte van de eis van de officier en het vonnis van de rechter. Bovendien hangen eis en vonnis substantieel samen. Dat blijkt zowel uit de analyse van de OM-dossiers, als uit die van de rechtbankdossiers.

Het betekent dat een deel van de verklaring voor de gevonden resultaten te herleiden is op (een combinatie van) de volgende twee oorzaken:

- 1. De verdubbeling conform de richtlijn heeft enkel betrekking op de basispunten van de strafeis, niet op de gehele strafeis. Zoals wordt toegelicht in Hoofdstuk 2, betekent dit dat in zaken waarin bijvoorbeeld andere delictspecifieke factoren aanwezig zijn, de verhoging conform de richtlijn geen 100% is, maar lager uitvalt. Het effect van de delictspecifieke factoren op de gemiddelde verhoging blijkt echter miniem te zijn (96% in plaats van 100%).*
- 2. De verdubbeling van het aantal strafpunten kan betekenen dat een andere, zwaardere strafmodaliteit wordt opgelegd, of dat er gedagvaard wordt in plaats van getransigeerd. Deze feiten tellen dan niet meer mee in de berekening van het gemiddelde transactiebedrag of de gemiddelde geldboete. Dit drukt de gevonden gemiddeldes voor de verschillende strafmodaliteiten. Tegelijkertijd betekent een verandering van de strafmodaliteit dat de gevonden waarden voor taak- en vrijheidsstraffen bij kwalificerende slachtoffers betrekking hebben op relatief lichtere feiten dan bij gewone slachtoffers.*

Wat is de prevalentie van kwalificerende referenties in het requisitoir van de Officier van Justitie en het vonnis van de rechter en in hoeverre wordt deze kwalificerende referentie maatschappelijk ingebed?

In ongeveer een derde van de requisitoiren van de Officier van Justitie in zaken met kwalificerende slachtoffers wordt gerefereerd aan het kwalificerende karakter van het slachtofferschap. Dit gebeurt in 40% van de vonnissen van de rechter. Daarbij wordt in een minderheid van de gevallen (29% van de requisitoiren en 23% van de vonnissen) expliciet aandacht besteed aan de maatschappelijke onrust die kwalificerend slachtofferschap veroorzaakt.

Resultaten – Interviews Officieren van Justitie en Parketsecretarissen

De Officieren van Justitie geven aan dat de richtlijn door hen wordt toegepast. Wanneer sprake is van een kwalificerend slachtoffer komen zij tot een hogere strafeis komen dan wanneer sprake is van een gewoon slachtoffer. De kwalificerende status van het slachtoffer werkt dus strafeisverhogend, juist ook omdat deze slachtoffers

niet gehinderd zouden mogen worden tijdens hun werkzaamheden. Opvallend is dat bij de Officieren van Justitie kwalificerende slachtoffers vooral worden gekoppeld aan de publieke sector. Winkeliers, bijvoorbeeld, vallen ook onder de richtlijn kwalificerende slachtoffers, maar dit is veelal niet bekend. Voorts blijkt uit de afgenomen interviews dat wanneer sprake is van een kwalificerend slachtoffer, de Officier van Justitie wel een hogere straf eist, maar dat deze strafverhoging veelal niet met 100% wordt verhoogd. Er is dus wel sprake van een verhoging van de eis, maar niet van een verdubbeling. De Officieren van justitie geven aan maatwerk te willen leveren.

Algehele conclusies

Er zijn verschillende criteria voor het bepalen in hoeverre het Openbaar Ministerie zich aan de richtlijn houdt. Het gaat dan om het vorderen van voorlopige hechtenis en het toepassen van de AU-procedure in zaken met kwalificerende slachtoffers, het percentage dagvaardingen en transacties, het percentage vrijheidsstraffen in zaken waarbij gedagvaard is en het volgen van het BOS-advies in zaken met kwalificerende slachtoffers, wat een verhoging van de strafeis tot gevolg moet hebben.

- In de eerste plaats wijst het onderzoek uit dat het Openbaar Ministerie vaker voorlopige hechtenis vordert en een AU-procedure volgt in zaken met kwalificerende slachtoffers dan in zaken met gewone slachtoffers.
- In de tweede plaats wordt er vaker gedagvaard en minder vaak een transactie opgelegd.
- In de derde plaats blijkt dat indien er gedagvaard wordt er vaker een vrijheidsstraf wordt opgelegd.
- In de vierde plaats blijkt dat de Officier van Justitie in dezelfde zaken met kwalificerende slachtoffers een hogere straf eist dan in zaken met gewone slachtoffers. Deze hogere straf komt niet tot uiting in de gerapporteerde gemiddeldes van de opgelegde straffen bij kwalificerende slachtoffers en gewone slachtoffers, maar door de verandering van strafmodaliteit hebben de straffen bij kwalificerende slachtoffers betrekking op lichtere delicten. Het BOS-advies wordt echter niet geheel gevolgd. De verhoging van de straf blijft achter bij wat de richtlijn voorschrijft. De verhoging is eerder 50% dan 100%. De door de medewerkers van het Openbaar Ministerie zelf gegeven verklaring is dat zij BOS zien als een hulpmiddel, waarbij zij door omstandigheden in een specifieke casus best mogen afwijken. Het blijkt dat deze omstandigheden een dempend effect op de verhoging hebben.

Tot slot worden enkele verbeterpunten aangestipt, met name in de sfeer van de communicatie over de richtlijn en de rekenmethode die aan BOS ten grondslag ligt.