



DSP

Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten

Hoe voor VPT-feiten strafeisen en straffen worden bepaald

Samenvatting

Manja Abraham, Nynke Piepers en Bas de Wilde

DSP-groep i.s.m. De strafzaak

Amsterdam
September 2024

Manja Abraham
mabraham@dsp-groep.nl

Nynke Piepers
npiepers@dsp-groep.nl

Bas de Wilde
bas@destrafzaak.nl

Met medewerking van:
Lotje Krouwel
Daan Bos

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP- groep in samenwerking met De strafzaak, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
© 2024, DSP-groep, rechten voorbehouden.

Samenvatting

Onderzoek naar strafverhoging bij VPT-delicten

Verbaal geweld, fysiek geweld, intimidatie en bedreiging: agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak, zoals politie, boa's, ambulancepersoneel en baliemedewerkers op het stadhuis, is al jaren een maatschappelijk thema waarnaar veel aandacht uitgaat in de media en het overheidsbeleid. Dergelijk geweld kan flinke consequenties hebben voor het slachtoffer en kan het gezag van de overheid ondermijnen.

Delicten tegen medewerkers met een publieke taak worden aangeduid met de term *VPT-delicten*, waarbij VPT staat voor Veilige Publieke Taak. Een uitgangspunt van het VPT-beleid is dat agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak streng moet worden bestraft. Dit beleid is neergelegd in richtlijnen voor strafvordering van het Openbaar Ministerie (OM), ten aanzien van specifieke delicten (agressie- en geweldsdelicten). Daarin staat als uitgangspunt dat de in de richtlijn genoemde straf (die ter zitting wordt geëist of bij strafbeschikking wordt opgelegd) met 200% wordt verhoogd wanneer sprake is van een VPT-slachtoffer. De Rechtspraak kent geen beleid maar wel zogenoemde oriëntatiepunten voor de straftoemeting, waarin ter zake van sommige delicten is aangegeven dat bij VPT-slachtoffers een 33-100% hogere straf kan worden opgelegd.

Dit onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het WODC door DSP-groep in samenwerking met De Strafzaak, beoogt inzicht te bieden in de wijze waarop strafeisen en straffen door officieren van justitie en rechters worden bepaald voor VPT-feiten. Het doel is om inzicht te geven in de straffen – de strafsoort (en modaliteit) en strafhoogte - die worden geëist en opgelegd bij VPT-feiten en de mate waarin strafverhogingen worden toegepast.

Voornaamste conclusies

De conclusies van het onderzoek zijn gebaseerd op documentonderzoek, meer dan 30 interviews met onder andere officieren van justitie en rechters, jurisprudentieonderzoek¹ en een analyse van OM-data².

Normatief kader

De 200% strafverhoging-richtlijn bij VPT-delicten is ingevoerd vanuit het programma Veilige Publieke Taak. Dit programma is geïnitieerd in 2006 vanuit de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en

¹ Jurisprudentieonderzoek van een selectie van 167 vonnissen van meervoudige strafkamers waarin minimaal één VPT-feit bewezen verklaard is in 2021 en 2022.

² Analyse van zaken afgedaan in eerste aanleg in 2021 en 2022 met de wetsartikelen waarvoor in de OM-richtlijnen voor strafvordering het 200% strafverhogingsuitgangspunt bij VPT-slachtoffers is opgenomen.

Justitie. Diverse werkgevers(organisaties) en politie en justitie hebben zich eraan gecommitteerd. De gedachte achter deze aanpak is dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak stevig moet worden aangepakt en zoveel mogelijk moet worden voorkomen, omdat het een krachtig ondermijnd effect heeft op de werking van de overheid en de uitvoering van overheidstaken. Belangrijke aspecten van het VPT-beleid van het OM zijn, naast de richtlijnen voor strafvordering waarin de 200%-richtlijn is opgenomen, de zogenoemde Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) ten aanzien van de opsporing en vervolging van VPT-feiten.

De Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen, onderdeel van de OM-richtlijnen, schrijft voor welke soorten personen als VPT-ers worden aangemerkt. Wanneer sprake is van een VPT-er is het uitgangspunt dat de in de toepasselijke strafvorderingsrichtlijn genoemde straf met 200% wordt verhoogd. Deze straf is een vertrekpunt voor de straftoemeting. Omdat daarnaast het uitgangspunt wordt gehanteerd dat maatwerk moet worden geleverd, wordt in het OM-beleid ook aangegeven dat aan de hand alle omstandigheden van de zaak en van de persoonlijke omstandigheden van de verdachte wordt bepaald welke straf in het concrete geval passend is. Het strafverhogingspercentage is na de introductie in 2006 een aantal keren verhoogd. Dat uiteindelijk voor 200% strafverhoging is gekozen, heeft een politiek-bestuurlijke achtergrond. Daarvoor bestaat geen inhoudelijke reden. Met de strafverhoging wordt zowel vergelding als preventie beoogd.

De Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS)-oriëntatiepunten geven aan dat de rechter een strafverhoging van 33-100% kan toepassen wanneer sprake is van een slachtoffer dat een publieke taak heeft. De opsomming van slachtoffers met een publieke taak is minder uitgebreid dan die in de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen, maar is (vermoedelijk) niet uitputtend bedoeld. De 33% aan de onderkant van de bandbreedte is gebaseerd op de wettelijke strafverhogingen. De 100% is gebaseerd op de strafverhoging waar het OM vanuit ging toen de oriëntatiepunten werden vastgesteld.

Werkwijze in de praktijk: officieren van justitie

Door officieren van justitie wordt over het algemeen expliciet beoordeeld of het slachtoffer een publieke taak vervulde ten tijde van het strafbare feit. Hierbij baseren zij zich op de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen en – in mindere mate – de interne OM-lijst met VPT-beroepen. Daarnaast hebben officieren van justitie altijd de ruimte om maatwerk te leveren. Ook als een slachtoffer niet kan worden aangemerkt als een VPT-slachtoffer in de zin van het OM-beleid, kunnen zij daarom strafverzwaring passend achten.

Officieren van justitie vinden het van belang om te komen tot een passende en bovenal betekenisvolle straf(eis) voor verdachten. De meeste officieren zien daarbij de richtlijn als belangrijk startpunt voor de totstandkoming van de straf(eis). Op basis van de richtlijn wordt in gedachten een basisstraf geformuleerd bestaande uit een strafsoort en strafhoogte, die vervolgens wordt aangepast aan de hand van andere relevante factoren. Welke deze factoren zijn verschilt per zaak, maar onder andere wordt gekeken naar de aard en ernst van het feit, de gevolgen voor het slachtoffer, de eventuele schade, de persoon en justitiële

documentatie van de verdachte en diens persoonlijke omstandigheden. Op basis van deze factoren tezamen wordt gekomen tot een straf die past bij het strafbare feit en bij de verdachte.

Wanneer sprake is van een VPT-feit, zou op grond van het OM-beleid de basisstraf met 200% moeten worden verhoogd. Het overgrote deel van de geïnterviewde officieren van justitie past enige mate van strafverhoging toe. Officieren van justitie beschouwen de omstandigheden dat iemand tijdens de uitvoering van zijn of haar publieke taak slachtoffer is geworden als strafverzwarend en benoemen dat ook naar de verdachte toe. Daarmee wordt een signaal aan (potentiële) daders afgegeven: je moet van mensen met een publieke taak afblijven. Echter, 200%-strafverhoging wordt door officieren van justitie zelden toegepast. Het strikt toepassen van 200% strafverhoging in VPT-zaken is volgens veel officieren van justitie niet wenselijk, omdat dat zou leiden tot disproportionele straffen en strafeisen. Door de meeste officieren wordt dan ook geen mathematische berekening van de straf uitgevoerd. Het is de uiteindelijke weging van relevante factoren die bepaalt wat een passende en betekenisvolle straf is. Daardoor kan niet exact worden aangegeven wat de invloed is van het VPT-aspect op de straf(eis).

De wijze waarop de bij strafbeschikking op te leggen straf bij VPT-delicten wordt bepaald, komt op hoofdlijnen overeen met de wijze waarop de strafeis bij VPT-delicten wordt bepaald. Toch zijn er twee belangrijke verschillen. Het eerste punt betreft de strafsoorten en modaliteiten: er is ten aanzien van een strafeis veel meer keuze dan bij een strafbeschikking. Het tweede punt betreft het feit dat bij een strafbeschikking rekening wordt gehouden met mogelijke uitspraken van een rechter en daarmee ook met de LOVS-oriëntatiepunten. Een uitgangspunt bij strafbeschikking is namelijk dat de verdachte bij het uitvaardigen van een strafbeschikking geen hogere straf zou moeten krijgen dan wanneer de rechter de straf zou hebben opgelegd. Wanneer ter zitting een strafeis wordt geformuleerd, wordt minder rekening gehouden met de straffen die rechters plegen op te leggen. Een straf in een strafbeschikking is daardoor doorgaans lager dan een strafeis ter zitting voor een vergelijkbaar feit.

Werkwijze in de praktijk: rechters

Agressie en geweld tegen personen met een publieke taak wordt door rechters als een belangrijk thema gezien. Rechters achten het daarbij niet relevant of een persoon wel of niet kan worden geschaard onder één van de in de LOVS-oriëntatiepunten benoemde categorieën beroepen. Als iemand tijdens de uitvoering van zijn of haar publieke taak slachtoffer is geworden van een strafbaar feit, wordt dat in beginsel als een strafverzwappende omstandigheid aangemerkt.

Rechters zijn binnen de wettelijke grenzen vrij om een passende straf te bepalen. De Rechtspraak kent daarom geen straftoematingsbeleid. Rechters zijn dan ook niet verplicht om de LOVS-oriëntatiepunten toe te passen. In de praktijk worden de LOVS-oriëntatiepunten in sterk wisselende mate geraadpleegd als richtinggevend vertrekpunt voor het bepalen van een straf. Zo zijn er rechters die de oriëntatiepunten standaard als vertrekpunt nemen voor het bepalen van de strafsoort en -hoogte, maar er zijn ook rechters die

de oriëntatiepunten in principe niet gebruiken. In alle gevallen bepaalt uiteindelijk de weging van alle relevante factoren de strafsoort en de strafhoogte. Daarbij staan de aard en ernst van het strafbare feit, de omstandigheden waaronder het is begaan en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte centraal. Het VPT-aspect wordt bijna altijd in aanmerking genomen door de rechters; het is een aspect van de aard en ernst van het strafbare feit. Dat kan maar hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een strafverhoging. Als het VPT-aspect heeft doorgewerkt in de hoogte van de straf of in de strafsoort, wordt dit in de strafmotivering tot uitdrukking gebracht. Rechters bepalen doorgaans geen specifiek strafverhogingspercentage.

Bij de gedachtenvorming over een straf wordt door rechters ook de strafeis van de officier van justitie in aanmerking genomen. Als rechters reden zien om van de strafeis af te wijken, doen zij dat. Vaak leidt dit tot een lagere straf dan door de officier is geëist.

Geëiste en opgelegde straffen bij VPT-delicten

Het algemene beeld dat uit de analyse van OM-data volgt, is dat in zaken waarbij bewezen verklaard is dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan jegens een VPT-er, iets zwaarder wordt gestraft dan wanneer hetzelfde strafbare feit jegens een niet-VPT-er is begaan. Er bestaan echter grote verschillen per delict en van een consistent beeld is geen sprake. In de analyse van de OM-data zijn zaken waarin slechts één strafbaar feit bewezen was verklaard geselecteerd, om het effect van de meervoudige bewezenverklaringen weg te nemen. Ook bij deze selectie van enkelvoudige zaken is er geen consistent verschil in straftoemeting vast te stellen tussen VPT-zaken en niet-VPT-zaken. Bij meerdere delicten wordt iets zwaarder gestraft als het VPT-feiten betreft, bij andere juist iets lichter. Daarvoor zijn verschillende mogelijke redenen te benoemen. Een mogelijke reden voor een zwaardere straf is dat het feit de verdachte ernstig wordt aangerekend, helemaal als deze doelbewust handelde en hiermee in herhaling valt (recidive). Een mogelijke verklaring voor een lichtere straf is dat van bepaalde delicten ook relatief minder ernstige zaken instromen wanneer zij een VPT-feit betreffen – waarmee dus ook een minder zware straf op zijn plaats is. Dat omdat VPT-zaken (conform de Eenduidige Landelijke Afspraken) minder snel worden geseponneerd en dus vaker worden vervolgd en voor de rechter worden gebracht dan vergelijkbare niet VPT-zaken. Een andere mogelijke reden om bij VPT-zaken lichter te straffen is bijvoorbeeld dat de verdachte handelde vanuit een invoelbare emotie (moeder dreigt kind te verliezen en slaat ambulancemedewerker).

Uit de OM-data en uit de geanalyseerde vonnissen kan niet worden gekwantificeerd in welke mate het VPT-aspect bepalend is voor de strafeis van de officier van justitie, de bij strafbeschikking opgelegde straf en de door de rechter opgelegde straf. Immers, het bepalen van een straf is geen optelsom van verschillende losse aspecten, maar een gewogen oordeel van alle relevante factoren. Daarbij is iedere zaak uniek. Uit de analyse van de OM-data blijkt in ieder geval *niet* dat ter zake van VPT-feiten 200% hogere straffen worden opgelegd of geëist dan ter zake van dezelfde feiten met een niet-VPT-er als slachtoffer.

Uit het jurisprudentieonderzoek en zoals ook eerder is benoemd uit de interviews, is gebleken dat straffen worden bepaald aan de hand van alle relevant geachte feiten en omstandigheden, die per zaak en per verdachte sterk uiteen kunnen lopen. Ook uit het jurisprudentieonderzoek kan niet worden afgeleid dat in geval van VPT-feiten hogere straffen worden opgelegd die kunnen worden verklaard door het VPT-aspect. Wanneer een hogere straf is opgelegd, kan die dikwijls worden verklaard uit het feit dat de verdachte ook voor een ander, ernstig, niet-VPT-feit is veroordeeld of dat sprake is van een aanzienlijke justitiële documentatie. Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt ook dat wanneer VPT-feiten door meervoudige strafkamers worden berecht, in ongeveer de helft van de zaken niet de bestraffing, maar de behandeling van de veroordeelde voorop staat. Dit kan leiden tot andere strafsoorten, lagere straffen of grotere voorwaardelijke delen van straffen.

Discussie

Onderhavig onderzoek is ingesteld om na te gaan of er daadwerkelijk sprake is van strafverhoging bij VPT-delicten. De werkelijkheid rondom strafvordering en straftoemeting blijkt gecompliceerder en genuanceerder te liggen dan de vraagstelling veronderstelt. Dit blijkt uit de volgende discussiepunten.

Politieke en maatschappelijke roep om strengere straffen wordt niet blind gevolgd door OM en ZM

Onterecht is mogelijk in het publieke debat de indruk ontstaan dat wanneer een slachtoffer behoort tot de VPT-doelgroep, er een straf wordt bepaald die vervolgens wordt verdriedubbeld. De feitelijke totstandkoming van een straf is daarentegen veel complexer en genuanceerder. Uit het onderzoek blijkt dat het bepalen van een straf voor officieren van justitie en rechters maatwerk is, ook bij VPT-delicten. Daarbij wordt weliswaar rekening gehouden met de ernst van het feit, waarbij het VPT-aspect meetelt, maar dit is slechts één van de vele mogelijk relevante strafbepalende factoren. De in VPT-zaken opgelegde straffen zijn doorgaans iets hoger, maar niet veel hoger dan in vergelijkbare andere zaken. In de politiek-bestuurlijke roep waaruit klinkt dat een duidelijk signaal richting dader en samenleving moet worden afgegeven dat agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak niet toelaatbaar is en hard moet worden afgestraft, wordt slechts één van de vele factoren van de straftoemeting centraal gesteld.

Verskillende soorten zaken vragen verschillende soorten (betekenisvolle) straffen

Het debat over agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak gaat vaak over 'alleen' schelden of 'alleen' agressief gedrag richting (bijvoorbeeld) een agent, boa of treinconducteur. In de praktijk worden VPT-feiten echter vaak begaan in de context van niet-VPT-feiten. Daarbij is relevant dat een deel van de daders van VPT-feiten geen berekenende asociale personen zijn, maar personen die psychische problemen hebben. Dit heeft consequenties voor de typen opgelegde sancties. In ongeveer de helft van de onderzochte VPT-zaken waarin een meervoudige strafkamer de zaak heeft berecht, werd het creëren van een behandelkader voor de veroordeelde belangrijker geacht dan het bestraffen van de dader.

Agressie en geweld tegen VPT-ers wordt de verdachte sterk aangerekend

Het beeld is dus genuanceerder dan mogelijk aanvankelijk werd verwacht. Dat neemt niet weg dat relatief strenge straffen worden opgelegd aan daders die een VPT-feit hebben gepleegd. Daarmee geven zowel officieren van justitie als rechters de boodschap af dat het de verdachte sterk wordt aangerekend dat deze agressie of geweld heeft gebruikt tegen medewerkers met een publieke taak. Door zowel officieren als rechters wordt de ernst van dergelijke zaken benadrukt in de strafmotivering, ook door diegenen die de richtlijnen en oriëntatiepunten minder strikt volgen of toepassen. Ook worden zaken met een VPT-feit significant minder vaak geseponeerd dan niet-VPT-zaken. De 200% strafverhoging die in de richtlijn staat beschreven wordt echter vrijwel nooit toegepast en zou volgens veel respondenten tot disproportionele straffen leiden.

200% strafverhoging schept verwachtingen die niet worden waargemaakt

In een aantal wettelijke strafbepalingen is bepaald dat het strafmaximum met een derde mag worden verhoogd wanneer sprake is van een VPT-slachtoffer. De keuze van het OM voor de strafverhoging in VPT-zaken, alsmede het daaraan gekoppelde strafverhogingspercentage van 200%, is niet juridisch-inhoudelijk, maar politiek ingegeven. Hoewel de meerderheid van de gesproken officieren en rechters een hogere straf bij VPT-delicten op zijn plaats vindt, omdat daarmee een signaal wordt afgegeven richting maatschappij en daders, bestaat onder hen geen draagvlak voor een strafverhogingspercentage van 200%. Bij slachtoffers schept het percentage hoge verwachtingen die niet worden waargemaakt. Overigens zijn er binnen de context van dit onderzoek geen aanwijzingen dat een hogere straf een meer betekenisvolle straf is.

Richtlijnen, oriëntatiepunten, rechtsgelijkheid en willekeur

Er zijn verschillen tussen officieren van justitie ten aanzien van de waarde die Richtlijnen voor strafvordering voor hen hebben. Onder rechters kunnen zelfs verschillende scholen worden onderscheiden ten aanzien van de waarde en het gebruik van de oriëntatiepunten. Het niet (strikt) volgen van de richtlijnen en oriëntatiepunten omwille van maatwerk impliceert niet dat sprake is van willekeur of rechtsongelijkheid. Juist het rekening houden met alle relevante factoren, kan rechtsgelijkheid bevorderen. Vooral de meer ervaren rechters en officieren van justitie lijken minder waarde te hechten aan de oriëntatiepunten en richtlijnen. Zij baseren zich sterker op hun eigen ervaring en kijken soms naar jurisprudentie in vergelijkbare zaken.

Risico's bij uitbreiding VPT-doelgroep: begripsdeflatie en focusverlies

De VPT-beroepsgroep is omschreven en afgebakend in verschillende documenten en afspraken: op hoofdlijnen in de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen en de LOVS-oriëntatiepunten, meer uitgebreid in onder andere de interne lijst binnen het OM. Echter, deze lijst is omvangrijk en kent vele tientallen beroepen. Een mogelijk risico van het steeds weer toevoegen van beroepsgroepen waarvan het ernstig wordt aangerekend als daartegen geweld wordt gepleegd, is dat dit kan leiden tot begripsdeflatie en verlies van focus en signaalwaarde. In de praktijk lijken officieren en rechters hiermee rekening te houden. Zo wordt geweld tegen een politieagent doorgaans strafwaardiger geacht dan geweld tegen een beveiligder of

winkelpersoneel. Overigens is het voor officieren van justitie en rechters niet doorslaggevend of een beroep als VPT-beroep is aangemerkt. Doorslaggevend is of een strafverzwarende omstandigheid wordt gezien, niet of een beroep op een lijst staat. Tegen die achtergrond is het minder relevant om te streven naar een complete beroepenlijst.

Tot slot

Het onderzoek laat zien dat de wijze waarop strafeisen en straffen door officieren van justitie en rechters worden bepaald voor VPT-feiten, genuanceerder en complexer is dan mogelijkwerijs door sommigen wordt verwacht. Dat straffen voor VPT-delicten doorgaans geen 200% zwaarder zijn dan voor niet VPT-delicten komt onder andere doordat 200% strafverhoging kan leiden tot disproportionele straffen. De discretionaire ruimte van de officieren van justitie en de magistratelijke vrijheid van de rechters zijn essentieel voor het kunnen leveren van maatwerk voor betekenisvolle straffen op basis van een gewogen oordeel van alle relevante factoren. Aan de hand van dit onderzoek kan worden nagedacht over (de communicatie over) de 200%-richtlijn. Bovenstaande discussiepunten geven mogelijke input voor verdere gedachtenvorming. Voorts zijn er geen indicaties dat strafverzwaring (alleen) kan bijdragen aan het terugdringen van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak. Een dergelijke aanpak dient altijd te bestaan uit een pakket van maatregelen waarbij preventie een belangrijk onderdeel zou moeten zijn.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

