Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten

Hoe voor VPT-feiten strafeisen en straffen worden bepaald

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.

Inhoud

Samenvatting **5**

Summary **12**

1 Inleiding **19**
1.1 Aanleiding 19
1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen 20
1.3 Onderzoeksverantwoording 22
1.4 Leeswijzer 25

2 Beknopte schets van beleidsmatige context **27**
2.1 Inleiding 27
2.2 Programma Veilige Publieke Taak 27
2.3 Tot slot: korte beantwoording onderzoeksvraag 30

3 Normatief kader **31**
3.1 Inleiding 31
3.2 Straftoemeting en bepaling van de strafeis in het algemeen 31
3.3 Strafbepalingen ter zake van VPT-delicten 34
3.4 OM-richtlijnen voor strafvordering 35
3.5 LOVS-oriëntatiepunten voor de straftoemeting 40
3.6 Verschillen en overeenkomsten tussen OM-richtlijnen en oriëntatiepunten van de Rechtspraak 44
3.7 Tot slot: korte beantwoording onderzoeksvragen 45

4 Bepaling van straffen en strafeisen door officieren van justitie: interviews **46**
4.1 Inleiding 46
4.2 Typen VPT-zaken in de praktijk 47
4.3 Het bepalen van een straf(eis) in het algemeen 50
4.4 VPT als strafverzwarende omstandigheid 53
4.5 Tot slot: korte beantwoording onderzoeksvragen 56

5 Straftoemeting door rechters: interviews **58**
5.1 Inleiding 58
5.2 Type VPT-zaken in de praktijk 58
5.3 Bepalen van een straf 61

5.4 VPT als strafverzwarende omstandigheid 65
5.5 Rol van de strafeis 66
5.6 Tot slot: korte beantwoording onderzoeksvragen 67

6 Straftoemeting door rechters: jurisprudentieonderzoek 69
6.1 Inleiding 69
6.2 Bewezen verklaarde strafbare feiten in de geselecteerde vonnissen 70
6.3 Strafeisen 74
6.4 Opgelegde sancties 74
6.5 Strafmotivering 78
6.6 Tot slot: korte beantwoording onderzoeksvragen 85

7 Straftoemeting door rechters en officieren van justitie: data-analyse 87
7.1 Inleiding 87
7.2 Enkele kenmerken afdoening 88
7.3 Bestraffing van VPT-feiten 90
7.4 Tot slot: korte beantwoording onderzoeksvragen 98

8 Conclusies en discussie 100
8.1 Conclusies 100
8.2 Discussie 105
8.3 Tot slot 107

Verkort aangehaalde literatuur 108

Bijlagen

Bijlage 1: Leden begeleidingscommissie 110
Bijlage 2: Interviewleidraden 111
Bijlage 3: Uitgebreide methodologische verantwoording jurisprudentieonderzoek 121

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, jurisprudentieonderzoek[1] en een analyse van OM-data[2].

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 Justitie. Diverse werkgevers(organisaties) en politie en justitie hebben zich eraan gecommitteerd. De

[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.

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 ondermijnend 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 strafverzwarende omstandigheid aangemerkt.

Rechters zijn binnen de wettelijke grenzen vrij om een passende straf te bepalen. De Rechtspraak kent daarom geen straftoemetingsbeleid. 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 geseponeerd 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 strenger 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.

Verschillende 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 beveiliger 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 mogelijkerwijs 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.

Summary

Research into sentence increase for VPT offences

Verbal violence, physical violence, intimidation and threats: aggression and violence against employees with public duties, such as police, ambulance personnel and counter staff at city halls, is a social theme that has received a lot of attention in the media and government policy for years. Such violence can have serious consequences for the victim and can undermine government authority.

Offences against employees with public duties are referred to as VPT offences. VPT (*Veilig Publieke Taak*) stands for Safe Public Task. A fundamental principle of VPT policy is that aggression and violence against employees with public duties should be punished severely. This policy is outlined in the Public Prosecution Service's (OM) Directives for Criminal Proceedings (*Aanwijzingen*) regarding particular offences. This states the basic principle that the sentence mentioned in the directive (demanded at the hearing or imposed through a punitive order) is increased by 200% in the case of a VPT victim. Although there is no official policy in place, the judiciary does have "sentencing guideline points" (*oriëntatiepunten*) that suggest that certain offences may result in a sentence that is 33–100% higher for VPT victims.

This study aims to provide insight into how prosecutors and judges determine sentence demands and sentences for VPT offences. It sheds light on the types (and modalities) of sentences, their severity, and the extent to which sentence increases are applied for VPT offences. The study was commissioned by the Research and Data Centre (WODC) and conducted by DSP-groep in cooperation with De strafzaak.

Main conclusions

The study's conclusions are based on document research, more than 30 interviews with prosecutors and judges, case law research and an analysis of OM data.

Normative framework

The 200% sentencing increase directive for VPT offences was introduced as part of the Safe Public Order programme. This programme was initiated in 2006 by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations and the Ministry of Justice. Several employers (organisations), as well as the police and judiciary, have committed to it. The idea behind this approach is that aggression and violence against employees with public duties must be firmly dealt with and prevented as much as possible, as it has a powerful undermining effect on the functioning of the government and the performance of government tasks. In addition to the Directives for Criminal Proceedings that include the 200% directive, other important aspects of the Public Prosecution

Service's VPT policy are the so-called Unambiguous National Agreements (*Eenduidige Landelijke Afspraken* (ELA)) regarding the investigation and prosecution of VPT offences.

The Sentencing Directives Framework for Sentencing Adults (*Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen*), part of the Prosecution Directives, prescribes which types of persons qualify as VPT-ers. When a VPT-er is involved, the starting point is to increase the sentence mentioned in the applicable sentencing directive by 200%. The public prosecutor's policy further stipulates that all relevant circumstances, including the suspect's personal circumstances, will be taken into account when determining the appropriate sentence, with customization serving as the foundation for the decision.
The fact that a 200% increase in sentences was eventually chosen has a political-administrative background. There is no substantive reason for this. The sentence increase aims at both retribution and prevention.

The National Consultation on Criminal Law (*Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (*LOVS) guideline for judges states that the court may apply a 33-100% sentencing increase when a victim has a public duty. The enumeration of victims with a public duty is less extensive than that in the Sentencing Directives Framework for Sentencing Adults but is (presumably) not meant to be exhaustive. The 33% at the lower end of the range is based on the statutory sentencing increases. The 100% is based on the sentencing increase the prosecution assumed when the guideline points were set.

The method in practice: public prosecutors

Typically, prosecutors clearly determine whether the victim was carrying out a public duty at the time of the offence. In doing so, they rely on the Framework Instructions on Criminal Procedure for Adults and - to a lesser extent - the internal OM list of VPT professions. In addition, public prosecutors always have room for customisation. Even if a victim cannot be classified as a VPT victim in the OM policy, they may consider a sentencing increase appropriate.

Prosecutors consider it important to arrive at an appropriate and meaningful sentence for suspects. In this regard, most prosecutors see the directive as an important starting point for establishing the sentence. They formulate an introductory sentence using the directives, including a sentence type and the severity of the sentence. It is then modified in accordance with other relevant considerations. These factors vary from case to case, but they include the nature and seriousness of the offence, the impact on the victim, any damage, the defendant's person, judicial documentation, and personal circumstances. The public prosecutor determines a sentence that fits the offence and the accused based on these combined factors.

Under the prosecutors' policy, the introductory sentence should be increased by 200% when it is a VPT offence. The vast majority of prosecutors interviewed apply some degree of sentence increase. However, prosecutors rarely apply a 200% increase.

Prosecutors consider any harm sustained while performing their public duty as an additional factor in sentencing, and they also notify the accused of this to send a signal to (potential) offenders: you should stay away from people with a public duty. However, the strict application of a 200% sentence increase in VPT cases is not desirable, according to many prosecutors, as it would lead to disproportionate sentences. Therefore, most prosecutors do not carry out mathematical calculations of sentences. It is the final weighing of relevant factors that determines what is an appropriate and meaningful sentence. As a result, it is not possible to indicate exactly how the VPT aspect affects the sentence.

The method of determining the sentence to be imposed by criminal order for VPT offences is broadly similar to that of determining the sentence for VPT offences. However, there are two important differences. The first point concerns the types and modalities of sentencing: there is much more choice with regard to punishment than in the case of a criminal order. The second point concerns the fact that, in the case of a criminal order, possible verdicts of a judge are taken into account and thus also the LOVS guidelines. Indeed, a basic assumption is that when a criminal order is issued, the defendant should not receive a higher sentence than if the judge had imposed the sentence. When a sentence is formulated at the hearing, less consideration is given to the sentences that judges tend to impose. As a result, a sentence in a criminal order is usually lower than a sentence demanded in court for a similar offence.

The method in practice: judges

Judges see aggression and violence against persons with public duties as important issues. They do not consider it relevant whether a person can be classified under one of the categories of professions listed in the LOVS guidelines. In principle, if a person has been the victim of a criminal offence during his or her public duty, this is considered a criminal aggravating circumstance.

Judges are free within legal limits to determine an appropriate sentence. Therefore, the judiciary does not have a sentencing policy. Judges are not obliged to apply the LOVS guidelines. In practice, the LOVS guidelines are consulted to varying degrees as a guiding starting point for determining a sentence. For example, there are judges who use the LOVS guidelines as a standard starting point for determining the type and severity of the sentence, but there are also judges who do not use the guidelines. In all cases, the weighting of all relevant factors ultimately determines the sentence type and severity. The nature and seriousness of the offence, the circumstances under which it was committed, and the personal circumstances of the accused are central to this. Judges almost always consider the VPT aspect; it is an aspect of the nature and seriousness of the offence. This may but does not necessarily lead to a sentence increase. If the VPT aspect has been reflected in the sentence severity or sentence type, this is reflected in the sentencing motivation. Judges do not usually determine a specific sentence increase rate.

When determining a sentence, the prosecutor's sentencing order is also considered. If judges see a reason to deviate from the sentencing order, they do so. This often results in a lower sentence than that demanded by the prosecutor.

Sentences ordered and imposed in VPT offences

The general picture that follows from the analysis of OM data is that in cases where it has been proven that the accused committed an offence against a VPT person, the sentencing is slightly heavier than when the same offence was committed against a non-VPT person. However, there are big differences between one offence and another. There is no consistent picture. In the analysis of the OM data, cases in which only a single offence was declared proven were selected to eliminate the effect of the multiple proofs. Even in this selection of single cases, no consistent difference in sentencing can be observed between VPT and non-VPT cases. Some offences are punished slightly heavier if they are VPT offences, while others are punished slightly lighter. There are several possible reasons for this.
A possible reason for a heavier sentence is that the offence is seriously blamed on the accused, especially if he or she acted deliberately and is a repeat offender (recidivism). A possible explanation for a lighter sentence is, for example, that the accused acted out of a palpable emotion (a mother threatens to lose a child and hits an ambulance worker). Another possible reason for a lighter sentence in VPT cases is that relatively less serious cases of certain offences also flow in when they involve a VPT offence - thus making a lighter sentence appropriate. This is because VPT cases are (in accordance with the Uniform National Agreements) less likely to be dismissed and, therefore, more often prosecuted and brought to court than comparable non-VPT cases.

The degree to which the VPT factor influences the prosecutor's sentence order, the criminal order's sentence, and the court's sentence cannot be measured from the prosecution data or the verdict analysis. After all, determining a sentence is not a sum of several separate aspects, but a weighted judgment of all relevant factors. Every case is unique. The analysis of OM data does not show that 200% increased sentences are imposed or ordered for VPT offences than for the same offences with a non-VPT victim.

The case-law study demonstrated that sentences are decided based on all the facts and circumstances deemed relevant, which can differ greatly from case to case and from defendant to defendant. This was also mentioned in the interviews. The case law research does not support the notion that crimes with a VPT component result in heavier sentences. A heavier sentence is often justified by the fact that the offender was found guilty of a previous, serious, non-VPT offence or by the existence of substantial court records. The case law review also shows that when VPT offences are tried by multiple sentencing chambers, in about half of the cases, the priority is not punishment but treatment of the convicted person. This can lead to different sentence types, lower sentences or larger probationary parts of sentences.

Discussion

The present study was set up to ascertain whether there is actually an increase in sentencing for VPT offences. The reality surrounding criminal procedure and sentencing turns out to be more complicated and nuanced than the questioning assumes. The following discussion points demonstrate this.

Political and social calls for heavier sentencing are not blindly followed by the Public Prosecution Service and the sitting magistrates

The public debate may have unfairly created the impression that when a victim belongs to the VPT target group, a sentence is determined and then tripled. The actual formation of a sentence is much more complex and nuanced. The study shows that determining a sentence is tailor-made for prosecutors and judges, even for VPT offences. While the seriousness of the offence is considered, taking into account the VPT aspect, this is only one of many potentially relevant sentencing factors. The sentences imposed in VPT cases tend to be slightly higher but not much higher than in other cases. In the political-administrative appeal, sounding that a clear signal should be sent to the offender and society that aggression and violence against public workers are not permissible and should be punished severely, this is only highlighted as one of many factors of sentencing.

Different types of cases require different types of (meaningful) sentences

The debate on aggression and violence against public duty employees is often about 'only' swearing or aggressive behaviour towards a policeman or train conductor. In practice, however, VPT offences are often committed in the context of non-VPT offences. Relevant here is that some of the perpetrators of VPT offences are not calculating antisocial persons but persons with mental health problems. This has implications for the types of sanctions imposed. In about half of the VPT cases studied in which a multiple sentencing chamber tried the case, creating a treatment framework for the convicted person was considered more important than punishing the offender.

Aggression and violence against VPT officers are strongly attributed to the accused

The picture is thus more nuanced than may have been initially expected. Nevertheless, relatively severe sentences are imposed on offenders who have committed a VPT offence. In doing so, both prosecutors and judges send the message that the accused are strongly blamed for having used aggression or violence against employees with public duties. The seriousness of such cases is emphasised by prosecutors and judges in sentencing motivations, even by those who follow or apply the directives and guidelines less strictly. Also, cases with a VPT offence are dismissed significantly less often than non-VPT cases. However, according to many respondents, the 200% sentence increase described in the directives is rarely applied and would lead to disproportionate sentences.

A 200% sentence increase creates expectations that are not met

Several statutory sentencing provisions allow for a one-third increase in the maximum sentence in cases involving a VPT victim. The prosecution's choice of sentence increases in VPT cases, and the associated sentence increase rate of 200% is not legally substantive but politically motivated. Although the majority of the public prosecutors and judges interviewed think a higher sentence for VPT offences is appropriate because it sends a signal to society and offenders, there is no support among them for a 200% sentence increase percentage. Among victims, the percentage creates high expectations that are not met. Incidentally, within the context of this study, there are no indications that a heavier sentence is a more meaningful punishment.

Directives, guidelines, equality in law and arbitrariness

There are differences among prosecutors regarding the value of the Directives for Criminal Proceedings. Different schools can even be distinguished among judges regarding the value and use of the guidelines. Not (strictly) following the directives and guidelines for customisation does not imply arbitrariness or legal inequality. On the contrary, considering all relevant factors can promote legal equality. Especially the more experienced judges and prosecutors seem to attach less value to the guidelines and directives. They rely more heavily on their own experience and sometimes look at case law in similar cases.

Risks in expanding VPT target group: concept deflation and loss of focus

The VPT professional group is defined and delineated in various documents and agreements: broadly in the Instructions for the Framework for Criminal Procedure for Adults and the landmarks, and more extensively in, among others, the internal list within the Public Prosecution Service. However, this list is extensive and has many professions. There are possible risks associated with adding professions against which violence will be taken seriously, such as concept deflation, loss of focus, and signal value. In practice, officers and judges seem to take this into account. For instance, violence against a police officer is usually considered more punishable than violence against a shop assistant. Incidentally, it is not decisive for prosecutors and judges whether an occupation is classified as a VPT occupation. Decisive is whether a criminal aggravating circumstance is seen, not if a profession is listed. Against this background, striving for a complete list of professions is less relevant.

In conclusion

The study shows that the way prosecutors and judges determine sentences for VPT offences is more nuanced and complex than some might expect. The fact that sentences for VPT offences are generally not 200% higher than for non-VPT offences is partly because 200% sentence increases can lead to disproportionate sentences. Prosecutors' discretion and judges' magisterial freedom are essential for tailoring meaningful sentences based on a weighted assessment of all relevant factors. This research allows for reflection on (the communication of) the 200% directive. The above discussion points provide possible input for further thought. Furthermore, there are no indications that heavier sentences (alone) can contribute to reducing aggression and violence against

public duty employees. Such an approach should always consist of a mix of measures, of which prevention should be an important part.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

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.

VPT staat voor Veilige Publieke Taak. Delicten tegen medewerkers met een publieke taak worden aangeduid met de term *VPT-delicten*. Publieke taken zijn overheidstaken en taken in het publieke belang die zijn ontleend aan de grondwettelijke opdracht tot overheidszorg.[3] Dit houdt in dat de taken door de overheid zelf kunnen worden uitgevoerd of in opdracht van deze overheid. Ook kan het gaan om private sectoren die in belangrijke mate zijn gereguleerd door de overheid. Om agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak aan te pakken heeft de overheid op uiteenlopende terreinen beleid gevormd, zowel om dergelijke incidenten te voorkomen als om een passende opvolging te geven en het leed te verzachten wanneer toch agressie en geweld heeft plaatsgevonden.[4] Een van deze maatregelen betreft het uitgangspunt dat wie agressie of geweld pleegt tegen een werknemer met een publieke taak, (snel en) streng moet worden gestraft.

Het Openbaar Ministerie (OM) voert van oudsher beleid ten aanzien van de bepaling van de straffen en strafeisen door officieren van justitie en advocaten-generaal. Dit beleid is neergelegd in richtlijnen voor de strafvordering ten aanzien van specifieke delicten. In sommige richtlijnen is bepaald dat als uitgangspunt een 200% hogere straf wordt geëist (ter zitting) of opgelegd (bij strafbeschikking) wanneer sprake is van een VPT-slachtoffer. De Rechtspraak kent 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. Het is echter onbekend hoe vaak daadwerkelijk strafverhoging wordt toegepast en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen.

Dit onderzoek beoogt daarover inzicht te geven. Het onderzoek komt voort uit een toezegging van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, die is gedaan naar aanleiding van vragen van het lid Michon-Derkzen in het commissiedebat Politie van 17 februari 2022. In dit debat werd uitgebreid ingegaan op verschillende aspecten rondom agressie en geweld tegen met name politie en de maatregelen die daaromtrent zijn getroffen. Michon-Derkzen vroeg zich in die context af 'hoe de verhoging van de strafmaat die we wettelijk geregeld hebben, uitpakt bij rechterlijke uitspraken' en of daarover recente cijfers beschikbaar waren.[5] In reactie op deze vraag heeft de minister op 31 maart 2022 per brief aan de Tweede Kamer laten

[3] Zie bijvoorbeeld Stcrt. 2019/14890, kenmerk 2019A003 (Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen), onderdeel 6.
[4] Voortgangsrapportage van het programma Veilige Publieke Taak (VPT) juli-december 2013. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?did=2022D12712&id=2022Z06249
[5] *Kamerstukken II* 2021/22, 29628, nr. 1073.

weten dat zij 'een aanvraag tot onderzoek bij het WODC zal indienen om de straftoemeting bij VPT-delicten inzichtelijk te maken en het effect van de mogelijkheid van het OM om de strafeis met 200% te verhogen op de opgelegde straf te onderzoeken.'[6]

Met dit onderzoek wordt aan deze toezegging invulling gegeven. In opdracht van het WODC heeft DSP-groep in samenwerking met De strafzaak dit onderzoek uitgevoerd. De onderzoeksresultaten zijn weergegeven in voorliggend rapport.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het onderzoek beoogt inzicht te bieden in de wijze waarop strafeisen en straffen door officieren van justitie en rechters worden bepaald voor VPT-delicten. Daarnaast heeft het tot doel om inzicht te geven in de straffen die worden geëist en opgelegd bij VPT-delicten, en de mate waarin bij VPT-delicten een strafverhoging wordt toegepast. Dit doel is vertaald in de volgende twee hoofdvragen:

> *Hoe bepalen de officieren van justitie en de rechters strafeisen en straffen bij VPT-feiten?*
>
> *Welke straffen worden geëist en opgelegd bij VPT-feiten en in hoeverre worden strafverhogingen toegepast in geëiste en opgelegde straffen bij VPT-feiten?*

De volgende onderzoeksvragen staan in het onderzoek centraal: [7]

A Normatief kader

1. Wat houdt het VPT-beleid van de overheid in ten aanzien van de strafrechtelijke afdoening van VPT-feiten en welke uitgangspunten liggen daaraan ten grondslag?
2. Wat bepalen de OM-richtlijnen voor strafvordering ten aanzien van het formuleren van een strafeis ter zitting of het opleggen van een straf bij strafbeschikking door de officier van justitie bij VPT-delicten en wat is de reden waarom bij VPT-delicten een hogere straf passend wordt gevonden?
3. Wat bepalen de LOVS-oriëntatiepunten voor de straftoemeting ten aanzien van VPT-delicten en wat is de reden waarom bij VPT-delicten een hogere straf passend wordt gevonden?

B Werkwijze in de praktijk

4. Welke normatieve uitgangspunten hanteren officieren van justitie en rechters in de praktijk bij de bepaling van strafeisen en straffen, in het bijzonder ter zake van VPT-feiten? Indien deze afwijken van de OM-richtlijnen resp. LOVS-oriëntatiepunten, wat is de reden daarvoor?

[6] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?did=2022D12712&id=2022Z06249
[7] De onderzoeksvragen zijn opgesteld door het WODC en iets aangescherpt door de onderzoekers.

5. Hoe bepalen officieren van justitie in de praktijk de bij strafbeschikking op te leggen straf bij VPT-feiten?
    a. Welke factoren zijn in de praktijk in het algemeen van belang voor de officier van justitie bij de bepaling welke straf passend is?
    b. Hoe worden de OM-richtlijnen door officieren van justitie in de praktijk gebruikt?
    c. Hoe wordt door officieren van justitie bij de bepaling van de straf meegewogen dat er sprake is van een VPT-feit?
    d. In hoeverre houden officieren van justitie rekening met de LOVS-oriëntatiepunten?
6. Hoe bepalen officieren van justitie in de praktijk de strafeis bij VPT-feiten?
    a. Welke factoren zijn in het algemeen van belang bij de bepaling welke strafeis passend is?
    b. Hoe worden de richtlijnen door officieren van justitie in de praktijk gebruikt?
    c. Hoe wordt door officieren van justitie bij de bepaling van de strafeis meegewogen dat er sprake is van een VPT-feit?
    d. In hoeverre houden officieren van justitie rekening met de LOVS-oriëntatiepunten?
7. Hoe verhoudt de werkwijze van officieren van justitie in de praktijk bij VPT-feiten (bij strafbeschikking en strafeis) zich tot de OM-richtlijnen?
8. Hoe bepalen rechters in de praktijk de op te leggen straf bij VPT-feiten?
    a. Welke factoren zijn in het algemeen van belang bij de bepaling welke straf passend is?
    b. Wordt bij de straftoemeting rekening gehouden met het feit dat sprake is van een VPT-feit en, zo ja, op welke manier?
    c. Hoe gaan rechters om met eventuele discrepanties tussen de (op een OM-richtlijn gebaseerde) strafeis en de LOVS-oriëntatiepunten?
    d. Welke rol speelt de strafeis van de officier van justitie bij de bepaling van de op te leggen straf door een rechter?
9. Hoe verhoudt de werkwijze van rechters in de praktijk bij VPT-feiten zich tot de LOVS-oriëntatiepunten?

C Opgelegde straffen bij VPT-delicten

10. Welke straffen worden door middel van een strafbeschikking bij VPT-feiten door officieren van justitie opgelegd?
11. Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij wordt toegepast?
12. Welke straffen worden bij VPT-feiten ter zitting geëist door officieren van justitie?
13. Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij wordt toegepast?
14. Welke straffen worden bij VPT-feiten opgelegd door rechters in eerste aanleg?
15. Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij wordt toegepast?
16. Hoe verhoudt de omvang van de verhoging van de strafeis en de opgelegde straffen (in strafbeschikkingen en vonnissen van rechters) zich tot de OM-richtlijnen en de LOVS-oriëntatiepunten?

1.3 Onderzoeksverantwoording

1.3.1 Methoden van onderzoek

Aan de hand van verschillende onderzoeksmethoden zijn de inhoud, betekenis en toepassing van de OM-richtlijnen en LOVS-oriëntatiepunten onderzocht. Daarmee is inzicht gekregen in de strafeisen en straftoemeting ter zake van VPT-feiten. Het betreft documentanalyse, interviews, jurisprudentieonderzoek en kwantitatieve analyse van data met betrekking tot de afdoening van VPT-feiten. Hoewel iedere methode beperkingen kent, worden met de resultaten van de onderzoeksmethoden tezamen alle onderzoeksvragen beantwoord. De methoden worden hieronder toegelicht. De dataverzameling vond plaats in de tweede helft van 2023 en de eerste helft van 2024.

Figuur 1.1 Methoden van onderzoek

1. Documentanalyse van wetgeving, OM-richtlijnen, LOVS-oriëntatiepunten en beleidsdocumenten

Het Wetboek van Strafrecht bevat regels over de straffen die voor een delict kunnen worden opgelegd. Wanneer een strafbaar feit is begaan tegen een VPT-slachtoffer, is soms in de wet bepaald dat dit een strafverzwarende omstandigheid is. De wetgeving ten aanzien van de straftoemeting in het algemeen en ten aanzien van de bestraffing van VPT-feiten in het bijzonder is in kaart gebracht. Er is documentonderzoek uitgevoerd om zicht te krijgen op de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het VPT-beleid ten aanzien van strafverhoging. Dit is relevant voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1. Verder is de inhoud van de relevante OM-richtlijnen en LOVS-oriëntatiepunten geanalyseerd. Er is literatuur geraadpleegd om de betekenis van de richtlijnen en oriëntatiepunten bij het bepalen van concrete strafeisen en straffen te achterhalen. Dit is relevant voor de beantwoording van onderzoeksvragen 1, 2 en 3.

2. Interviews met OM en de Rechtspraak

Om zicht te krijgen op het gehanteerde normatief kader en de wijze waarop in de praktijk wordt bepaald wat een passende straf in een concreet geval is, zijn semigestructureerde interviews uitgevoerd. Er zijn gesprekken gevoerd met 3 beleidsmedewerkers van het OM en met de secretaris van de Commissie Rechtseenheid van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht. Deze respondenten zijn bevraagd over de achtergrond en betekenis van de OM-richtlijnen en LOVS-oriëntatiepunten. Dit is relevant voor de beantwoording van onderzoeksvragen 2 en 3.

Voorts zijn 15 (adjunct) officieren van justitie en 10 rechters (en raadsheren) geïnterviewd. Met de officieren van justitie en rechters is gesproken over het normatieve kader dat zij feitelijk in de praktijk hanteren bij de bepaling van strafeisen en straffen en over de invloed van de OM-richtlijnen en LOVS-oriëntatiepunten daarop. De officieren van justitie zijn geselecteerd in overleg met het Platform VPT van het OM en het Landelijk overleg van kwaliteitsofficieren van justitie. Bij de selectie is rekening gehouden met expertise, ervaring en spreiding over parketten. De geïnterviewde rechters zijn geselecteerd in overleg met de Raad voor de rechtspraak, op grond van aantoonbare ervaring en bereidheid om deel te nemen aan het onderzoek, waarbij de spreiding over arrondissementen een aandachtspunt is geweest. Voor een deel zijn zij geselecteerd aan de hand van vonnissen die zij hebben gewezen (zie hieronder bij jurisprudentieonderzoek). De interviews met officieren van justitie en rechters zijn relevant voor de beantwoording van onderzoeksvragen 4-9.

De semigestructureerde interviews zijn zowel fysiek als digitaal afgenomen. Op voorhand vastgestelde vragen zijn gesteld en daarop is door de onderzoekers doorgevraagd. Verder is aan alle geïnterviewde officieren van justitie en rechters een aantal casusposities voorgelegd, met de vraag om aan te geven welke straf zij passend zouden achten, om welke redenen. De bespreking van de casusposities verduidelijkte en concretiseerde de meer algemene antwoorden van respondenten op de interviewvragen. De interviewleidraden zijn opgenomen in bijlage 2. Van de interviews is steeds een verslag opgesteld, waarvan een concept ter correctie aan de respondenten is voorgelegd.

3. Jurisprudentieonderzoek

Om een beeld te krijgen van de soorten straffen en maatregelen die worden opgelegd en de redenen daarvoor, is een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd onder zaken waarin een verdachte is veroordeeld voor (minimaal) één VPT-delict. [8] Er is een representatieve steekproef (N=167) genomen uit vonnissen van meervoudige strafkamers die in de jaren 2021 en 2022 zijn gewezen, waarin steeds voor minimaal één VPT-feit is veroordeeld. Deze vonnissen zijn met toestemming van het LOVS, geraadpleegd in het E-archief van de Rechtspraak. Van de geselecteerde vonnissen is in kaart gebracht welke sancties zijn opgelegd (strafsoort, strafhoogte, voorwaardelijke modaliteit) en welke motivering daarvoor is gegeven. In hoofdstuk 6 en bijlage 3 wordt uitvoeriger ingegaan op de gehanteerde onderzoeksmethode. Het jurisprudentieonderzoek is relevant voor de beantwoording van onderzoeksvragen 4, 8, 9, 14 en 15.

[8] Het gaat dus niet om mensen die zijn vrijgesproken of die vanwege een ander feit zijn veroordeeld.

4. Kwantitatieve analyse van data met betrekking tot de sanctionering bij VPT-feiten en niet-VPT-feiten

Om zicht te krijgen op de opgelegde straffen en maatregelen is een kwantitatieve analyse gedaan op data met betrekking tot strafzaken waarin een verdachte is veroordeeld voor (minimaal) één VPT-feit. Vergelijkbare data is opgevraagd met betrekking tot strafzaken waarin is veroordeeld voor dezelfde soorten strafbare feiten zonder dat sprake was van een VPT-slachtoffer. Ten opzichte van het jurisprudentieonderzoek levert dit over een groter aantal strafzaken informatie over de opgelegde straffen en maatregelen. Hiervoor is door het WODC een dataextractie opgevraagd uit RAC-min. Dit is een database waarin onder meer gegevens over afgedane strafzaken worden bijgehouden. Deze gegevens worden bij het WODC aangeleverd door het OM.

Er is een dataset aangeleverd bestaande uit twee soorten zaken. De eerste heeft betrekking op alle in 2021 en 2022 afgedane zaken waarin sprake was van minimaal één strafbaar feit dat jegens een VPT-functionaris (of journalist) is begaan ter zake waarvan op grond van een OM-richtlijn strafverhoging geïndiceerd is (ofwel: VPT-feiten). De tweede heeft betrekking op dezelfde periode en dezelfde delicten, maar daarbij is het strafbare feit begaan tegen een ander dan een VPT-functionaris (ofwel: niet-VPT-feiten). Voor zover mogelijk, zie ook de beperkingen van dit onderzoek zoals hieronder beschreven, is in de analyse een vergelijking gemaakt om vast te stellen of bij VPT-slachtoffers hogere straffen worden opgelegd dan bij niet-VPT-slachtoffers. In de analyse is vastgesteld welke rechterlijke einduitspraken zijn gedaan in geval van dagvaarding, en welke sancties in geval van een veroordeling door een rechter of de uitvaardiging van een strafbeschikking zijn opgelegd (strafsoort, strafhoogte en strafmodaliteit). Er is gekozen voor de periode van twee jaar omdat ons bekend was dat in deze periode een substantieel aantal (duizenden) VPT-zaken is afgedaan en omdat deze alle onder dezelfde versies van de OM-richtlijnen en LOVS-oriëntatiepunten vallen, waardoor de uitgangspunten voor strafverhoging in de hele periode gelijk waren. Dit kwantitatieve onderzoek is relevant voor de beantwoording van onderzoeksvragen 10-16.

Begeleiding onderzoek

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie. Zie bijlage 1 voor de samenstelling van deze commissie.

1.3.2 Afbakening en beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek richt zich alleen op VPT-delicten in het volwassenenstrafrecht. Deze beperking is aangebracht omdat in het jeugdstrafrecht en adolescentenstrafrecht sprake is van afwijkende regels over straftoemeting, met gedeeltelijk afwijkende strafsoorten.

De verschillende onderzoeksmethoden kennen ieder hun eigen beperkingen. De kwantitatieve analyse is uitgevoerd op basis van geregistreerde gegevens. Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt dat het 'label VPT' niet steeds correct is toegekend. Dat betekent dat in de kwantitatieve analyse mogelijk onder VPT-zaken ook niet-VPT-zaken zijn meegeteld en vice versa. Ook kan er in theorie sprake zijn van registratiefouten,

bijvoorbeeld wanneer straffen niet goed zijn geregistreerd. We verwachten echter dat de uitkomsten van de analyse op grote lijnen wel kloppen, ook omdat deze overeenkomen met de uitkomsten van de interviews.

Ook de tweede beperking ziet op de vergelijking van straffen voor VPT-feiten met straffen voor niet-VPT-feiten. Eigenlijk is het ondoenlijk om zaken en dus ook de op basis daarvan toegekende straffen onderling te vergelijken, aldus ook respondenten en een data-analist van het OM. Het vergelijken van afdoeningscijfers doet geen recht aan de gecompliceerde werkelijkheid van de straftoemeting. Zo is de ene mishandeling de andere niet, worden doorgaans meer strafbare feiten naast elkaar bewezen verklaard en spelen factoren als persoonlijke omstandigheden en recidive een grote rol bij de bepaling van een passende straf. Daarbij is relevant dat de geselecteerde data betrekking hebben op feiten die deels zijn gepleegd in de periode waarin maatregelen ter bestrijding van Covid-19 van kracht waren. Deze periode kenmerkt zich als een atypische periode waarin andersoortige geweldsmisdrijven plaatsvonden (bijvoorbeeld in reactie op de handhaving van de 1,5 meter afstand) en deze ook anders werden geduid (spugen werd bijvoorbeeld geclassificeerd als een zwaar misdrijf omdat onbekend was welk gevaar voor het slachtoffer hiermee gepaard ging).

De derde beperking heeft betrekking op de selectie van interviewrespondenten. De respondenten van het OM die we bereid hebben gevonden tot deelname zijn veelal de VPT-portefeuillehouders van de verschillende parketten. Deze personen zijn mogelijk beter ingevoerd in de thematiek dan willekeurige (adjunct) officieren van justitie. Het is ook denkbaar dat zij vanuit hun betrokkenheid bij het VPT-beleid meer waarde hechten aan een strikte toepassing van de richtlijnen. Dit zien we in de interviews overigens slechts in een enkel geval terug. Daarbij hebben we zowel ervaren als minder ervaren officieren gesproken. In de interviews met rechters is overigens ook gevraagd naar de strafeisen van officieren van justitie. We hebben dus ook uit andere bronnen informatie over de strafeis en opstelling van het OM in deze zaken. Het beeld dat uit de gesprekken met rechters komt, komt op grotendeels overeen met de uitkomsten van de gesprekken met respondenten van het OM.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt een beknopte schets van de beleidsmatige context waarin strafverhoging bij VPT-delicten is ontstaan op basis van deskresearch. In hoofdstuk 3 wordt het normatief kader beschreven aan de hand van documenten en toelichtende interviews. Onder andere wordt ingegaan op straftoemeting en de bepaling van de strafeis, in het algemeen en ter zake van VPT-delicten. Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op de OM-richtlijnen voor strafvorderingen de LOVS-oriëntatiepunten voor de straftoemeting door rechters. Hoofdstukken 4 en 5 gaan over de praktijk en zijn gebaseerd op interviews. Hoofdstuk 4 betreft de bepaling van straffen en strafeisen door officieren van justitie en de wijze waarop VPT als strafverzwarende omstandigheid hierin wordt meegenomen. Hoofdstuk 5 betreft de straftoemeting door rechters. Ook hier wordt ingegaan op de wijze waarop straffen tot stand komen en of en hoe VPT als strafverzwarende omstandigheid hierin wordt meegenomen. Ook wordt ingegaan op de rol van de strafeis in deze. In hoofdstuk

6 wordt verslag gedaan van de straftoemeting door rechters op basis van jurisprudentieonderzoek. Voor VPT-delicten die in de meervoudige kamer zijn behandeld, is nagegaan welke straffen zijn opgelegd en wat de strafmotivering is geweest. Hoofdstuk 7 tot slot beschrijft de straftoemeting door rechters en officieren van justitie op basis van de data-analyse. Voor zover mogelijk wordt een 'vergelijking' van straffen van VPT-zaken met niet-VPT zaken gemaakt. Ieder hoofdstuk eindigt met een korte (deel)beantwoording van de onderzoeksvragen waarop betreffend hoofdstuk ziet. De conclusies en discussie is te vinden in hoofdstuk 8. Hier worden de onderzoeksvragen beantwoord en een beschouwing gegeven op de resultaten.

Terminologie

De begrippen delict, strafbaar feit en zaak worden in dit rapport naast elkaar gehanteerd. Wij gaan daarbij uit van de volgende betekenissen.

- Een delict is een strafbare gedraging die in abstracto kan worden begaan. Diefstal is een delict.
- Een VPT-delict is een delict ter zake waarvan in een OM-richtlijn of LOVS-oriëntatiepunt is aangegeven dat strafverhoging in de rede ligt dan wel kan worden toegepast wanneer sprake is van een VPT-slachtoffer. Bijvoorbeeld mishandeling, bedreiging en openlijke geweldpleging.
- Een strafbaar feit (of vaak kortweg 'feit') is de concrete verschijningsvorm van een delict. Dat iemand op een bepaalde dag een auto heeft gestolen is dus een strafbaar feit.
- Een VPT-feit is een strafbaar feit met een VPT-slachtoffer waarop een OM-richtlijn of LOVS-oriëntatiepunt van toepassing is.
- Een VPT-zaak is een strafzaak waarin voor (minimaal) een VPT-feit is vervolgd.
- In geval van meerdaadse samenloop heeft iemand meerdere strafbare feiten begaan. Bijvoorbeeld dat iemand een auto heeft gestolen en bij zijn aanhouding de politiemedewerker die hem arresteerde een klap gaf.
- Een VPT-slachtoffer is het slachtoffer van een VPT-feit.
- Een VPT-functionaris is een persoon met een publieke taak die valt onder de reikwijdte van de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen en/of de LOVS-oriëntatiepunten.

2 Beknopte schets van beleidsmatige context

In dit hoofdstuk wordt de beleidsmatige context geschetst. Deze informatie draagt bij aan de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag (de verdere beantwoording volgt in hoofdstuk 3):

1. Wat houdt het VPT-beleid van de overheid in ten aanzien van de strafrechtelijke afdoening van VPT-feiten en welke uitgangspunten liggen daaraan ten grondslag?

2.1 Inleiding

In dit beknopte hoofdstuk geven we kort de beleidsmatige context weer van het strafverhogingsbeleid van het OM. Het hoofdstuk is opgesteld op basis van deskresearch. Voor een uitgebreider beschrijving van het VPT-beleid van de overheid en andere partners verwijzen we naar de evaluatie van het programma (Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak 2017) en sites als Veilige publieke dienstverlening | Veiligepubliekedienstverlening.nl. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop het VPT-beleid doorwerkt in strafvorderingsbeleid van het OM en hoe zich dat verhoudt tot de daartoe opgestelde LOVS-oriëntatiepunten voor de Rechtspraak.

2.2 Programma Veilige Publieke Taak

2.2.1 Aanleiding en overwegingen

Op 26 oktober 2006 hebben de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie het 'Actieprogramma aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken' gepresenteerd.[9] Aanleiding voor dit actieprogramma was de constatering dat agressie en geweld in toenemende mate een belemmering vormden bij de uitoefening van publieke taken. Er had een reeks aan incidenten plaatsgevonden waarbij slachtoffers zijn gevallen die een publieke taak uitoefenden (zoals politiemedewerkers, ambulancemedewerkers en treinconducteurs). Het actieprogramma was onderdeel van het in 2005 gestarte Actieplan tegen geweld.

De definitie van agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken werd in het programma als volgt gedefinieerd:

> *'Het welbewust verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht, dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een werknemer, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de publieke taak, hetgeen resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in een gevoel van bedreiging, materiële schade, letsel, de dood of psychische schade.'* [10]

[9] *Kamerstukken II* 2007/08, 28684, nr. 117.
[10] Actieprogramma 'Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak', 2006.

Deze definitie bestrijkt de verschillende elementen uit de definitie van de Arbowet en het 'Actieplan tegen geweld'. Hierbij is geen specifieke afbakening gegeven van de functies of taken die een werknemer heeft binnen die organisatie, mits het verband houdt met de werkzaamheden in de publieke taak. De concrete groep is omvangrijk en bestaat aldus het actieprogramma uit bestuurders, politici, overheidspersoneel en andere werknemers met een hulpverlenende, dienstverlenende, toezichthoudende en/of handhavende taak in de (semi) publieke ruimte. [11]

Het actieprogramma vormde de opmaat naar het programma Veilige Publieke Taak (VPT), dat voortging met dezelfde definitie van agressie en geweld. Via dit programma is tussen 2007 en 2016 de kabinetsbrede aanpak gecoördineerd die zich richt op het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Diverse vertegenwoordigers van de overheid, werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties) committeerden zich gezamenlijk aan een veilige uitvoering van de publieke taak. Onder invloed van een reeks aan incidenten en het belang dat gehecht wordt aan een veilige publieke taak, is het onderwerp door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ter Horst speerpunt van beleid geworden.

De urgentie van het programma kwam (mede) voort uit de overweging dat

> *'agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak een krachtig ondermijnend effect [hebben] op de werking van de overheid en de uitvoering van overheidstaken, en dan ook stevig aangepakt en zoveel mogelijk voorkomen [moeten] worden'.*

Achterliggende gedachten zijn dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak onacceptabel is om meerdere redenen: 'Het functioneren van de man of vrouw zelf wordt erdoor beïnvloed. De uitvoering van publieke taken zoals zorg, handhaving, onderwijs en hulpverlening heeft eronder te lijden. De integriteit en 'goed bestuur' komen onder druk te staan. Het vertrouwen in de overheid kan aangetast raken (staat de overheid nog wel voor robuuste uitvoering van haar taken?). En bij gedogen van het geweld groeit de 'onaantastbaarheid' van daders'. [12]

2.2.2 Twee sporen

Hoewel het programma VPT is beëindigd (in 2016), bestaat de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak voort en wel via twee sporen: één gericht op werkgevers, opdat zij zelf effectief hun veiligheidsbeleid kunnen implementeren en uitvoeren, en één met als focus dadergerichte maatregelen, vooral bestemd voor politie en OM. In deze context is ook voorzien in de strafverhoging bij VPT-delicten. Door de gecombineerde aanpak van landelijke dadergerichte maatregelen en de ondersteuning van (sector-)werkgevers en hun werknemers, wordt agressie en geweld 'van boven af en onder af' aangepakt aldus

[11] *Kamerstukken II* 2005/06, 28684, nr. 65; Actieprogramma 'Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak'. 2006.
[12] VNG FACTSHEET focus Publieke Taak, 2014.

de voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ter Horst. Omdat dit geheel de beleidsmatige VPT-context vormde, gaan we op beide sporen in.[13]

Acht maatregelen voor werkgevers

Het eerste spoor richt zich, zoals gezegd, vooral op werkgevers en stimuleerde samenwerking tussen de verschillende partijen. De volgende acht maatregelen vormen de basis van het VPT-beleid om agressie en geweld tegen te gaan:

1. Draag uit wat uw norm is voor acceptabel gedrag.
2. Bevorder dat uw werknemers elk voorval van agressie en geweld melden.
3. Registreer alle voorvallen van agressie en geweld tegen uw werknemers.
4. Train uw werknemers in het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld.
5. Reageer binnen 48 uur op degene die agressief is of geweld gebruikt tegen uw werknemers.
6. Bevorder dat uw werknemers aangifte doen en/of geef strafbare feiten (zoals fysiek geweld en bedreiging) zelf aan bij de politie.
7. Verhaal de schade op de dader.
8. Verleen opvang en nazorg aan werknemers die slachtoffer zijn van agressie en geweld.[14]

Overigens zijn zoals eerder gesteld werkgevers vanuit de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) verplicht om inspanningen te leveren om de werkomgeving zo veilig mogelijk te maken. Agressie en geweld zijn in de Arbowet opgenomen bij 'psychosociale arbeidsbelasting' (Arbowet lid 2, artikel 3). Werkgevers zijn op grond van deze wet verplicht om een beleid te voeren dat erop gericht is om deze vorm van arbeidsbelasting te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, te beperken. De werkgever dient dan ook beleid te voeren dat erop gericht is werknemers te beschermen tegen psychosociale arbeidsbelasting en een zo veilig en gezond mogelijke arbeidssituatie te creëren voor diens werknemers. Het Arbobesluit werkt deze verplichting verder uit en verplicht werkgevers om de risico's in kaart te brengen in een Risico-inventarisatie en -evaluatie.

ELA en strafverhoging

Het dadergerichte spoor ziet op de inzet van dadergerichte maatregelen, waarvan de eenduidige landelijke afspraken (ELA) over opsporing en vervolging van VPT-feiten het meest bekend zijn. Deze afspraken tussen politie en het OM zijn gemaakt in 2010. Deze set afspraken heeft als doel om op eenduidige, effectieve en snelle wijze geweld en agressie tegen ambtenaren met een publieke taak aan te pakken.

Hierbij wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd:

a. Hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en Openbaar Ministerie;
b. Er is aandacht voor de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal;
c. Lik op stuk wordt zo veel mogelijk toegepast, (super)snelrecht/ZSM;

[13] Kamerstukken II 2005/06, 28684, nr. 164.
[14] Abraham & Flight 2011.

d. Schade wordt zo veel mogelijk verhaald op de dader;
e. Slachtoffers en de werkgever worden optimaal geïnformeerd over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak;
f. Actief communicatiebeleid (uitdragen van successen) is onderdeel van deze aanpak. [15]

In deze context is ook voorzien in hoge straffen ter zake van strafbare feiten die zijn begaan tegen personen die zijn belast met de uitvoering van een publieke taak. Vanaf de presentatie van het 'Actieprogramma aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken' in 2006 hebben de betrokken ministers aandacht gehad voor de hoogte van strafeisen bij geweldsdelicten waarbij het slachtoffer een functionaris met een publieke taak is. Hier is invulling aan gegeven door aanpassing van de strafvorderingsrichtlijnen van het OM. In het volgend hoofdstuk gaan we hier verder op in.

2.3 Tot slot: korte beantwoording onderzoeksvraag

Op basis van de bevindingen komen we tot de volgende beantwoorden van de onderzoeksvraag:

Wat houdt het VPT-beleid van de overheid in ten aanzien van de strafrechtelijke afdoening van VPT-feiten en welke uitgangspunten liggen daaraan ten grondslag?
De politiek-bestuurlijke context van waaruit het strafvorderingsbeleid bij VPT-delicten is ingevoerd, wordt gevormd door het programma Veilige Publieke Taak. Het programma is in 2006 geïnitieerd vanuit de toenmalige ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, nadat een reeks incidenten had plaatsgevonden waarbij functionarissen tijdens de uitvoering van hun publieke taak slachtoffer waren geworden van agressie en geweld. Diverse werkgevers(organisaties) en politie en justitie hebben zich aan het programma gecommitteerd. De gedachte die aan de aanpak ten grondslag ligt is dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak een krachtig ondermijnend effect hebben op de werking van de overheid en de uitvoering van overheidstaken, en dan ook zoveel mogelijk stevig aangepakt en voorkomen moeten worden.

Hoewel het programma in 2016 is beëindigd, wordt de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak voortgezet en wel via twee sporen. Enerzijds wordt ingezet op (het versterken van) de verantwoordelijkheid van werkgevers, waarbij wordt gepoogd incidenten te voorkomen en goed op te volgen wanneer een incident zich toch voordoet. Anderzijds zijn er afspraken gemaakt tussen politie en OM over opsporing en vervolging (ELA) en heeft het OM strafverhoging als uitgangspunt in strafvorderingsrichtlijnen opgenomen. Met deze combinatie van landelijke dadergerichte maatregelen en de ondersteuning van werkgevers en hun werknemers, wordt agressie en geweld 'van bovenaf en onderaf' aangepakt. Ergo, strafverhoging staat als maatregel niet alleen.

[15] Eenduidige Landelijke Afspraken Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak, te raadplegen via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2007/10/01/eenduidige-landelijke-afspraken-ela.

3 Normatief kader

In dit hoofdstuk wordt het normatieve kader beschreven van het opleggen en eisen van sancties ter zake van VPT-delicten. Deze informatie draagt bij aan de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

2. Wat bepalen de OM-richtlijnen voor strafvordering ten aanzien van het formuleren van een strafeis ter zitting of het opleggen van een straf bij strafbeschikking door de officier van justitie bij VPT-delicten en wat is de reden waarom bij VPT-delicten een hogere straf passend wordt gevonden?
3. Wat bepalen de LOVS-oriëntatiepunten ten aanzien van VPT-delicten en wat is de reden waarom bij VPT-delicten een hogere straf passend wordt gevonden?

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop strafeisen en straffen worden bepaald ter zake van VPT-delicten. Daarbij zijn de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en de oriëntatiepunten voor de straftoemeting van de Rechtspraak relevant. Daarin worden uitgangspunten voor de straftoemeting tot uitdrukking gebracht. Eerst wordt in het algemeen beschreven wat het normatieve kader is waarbinnen straffen en strafeisen moeten worden bepaald en welke factoren bij de bepaling van een straf of strafeis in een concreet geval van belang kunnen zijn. In dat kader is de bij wet bepaalde maximumstraf, de zogenoemde strafbedreiging, van belang. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het strafvorderingsbeleid van het OM, meer specifiek de strafvorderingsrichtlijnen, en aan de oriëntatiepunten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijking tussen de strafvorderingsrichtlijnen en oriëntatiepunten.

De uitkomsten van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een analyse van de wet, uitspraken van de Hoge Raad, de strafvorderingsrichtlijnen en oriëntatiepunten en toelichtingen daarbij, en wetenschappelijke literatuur. Daarnaast is gesproken met de secretaris van de Commissie Rechtseenheid van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht.

3.2 Straftoemeting en bepaling van de strafeis in het algemeen

Wanneer een rechter heeft vastgesteld dat een verdachte zich heeft schuldig gemaakt aan een strafbaar feit, moet deze volgens artikel 350 Sv bepalen of aan de verdachte een sanctie (straf of maatregel) wordt opgelegd en, zo ja, welke. Tijdens de eraan voorafgaande zitting zal een officier van justitie die vordert dat de verdachte wordt veroordeeld, een standpunt innemen over een passende straf. Officieren van justitie kunnen ter zake van veel strafbare feiten ook straffen opleggen bij strafbeschikking (art. 257a Sv).[16] In dat geval is geen rechter bij de straftoemeting betrokken. Grofweg bepalen rechters en officieren van justitie de op te leggen dan wel te

[16] Ook aan opsporingsambtenaren komt die bevoegdheid in bepaalde gevallen toe (art. 257b Sv).

eisen straf op gelijke wijze.[17] Daarbij wordt ingegaan op de sanctiesoort en strafhoogte, die worden bepaald aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden.

Bepalen van sanctiesoort en sanctiemodaliteit

Wanneer een oplegging van een straf of maatregel passend wordt geacht, moet worden bepaald welke soort straf of maatregel dat is (sanctiesoort). Ter zake van VPT-delicten gaat het doorgaans om een van de straffen geldboete, taakstraf[18], gevangenisstraf of een van de maatregelen TBS of plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.[19] Soms wordt gekozen voor een combinatie van sancties. Is een strafsoort bepaald, dan moet de hoogte van de straf worden bepaald. Er kan aanleiding bestaan om (een deel van) de opgelegde straf niet ten uitvoer te leggen onder de voorwaarde dat de veroordeelde zich gedurende een door de rechter te bepalen proeftijd aan bepaalde voorwaarden houdt (art. 14a Sr). In dat geval wordt gesproken van een voorwaardelijke straf. In het Wetboek van Strafrecht en andere strafwetten zijn voorwaarden geformuleerd die in acht moeten worden genomen bij de bepaling van een straf in een concreet geval. Zo mag een sanctiesoort alleen worden gekozen wanneer bij wet is bepaald dat de desbetreffende sanctie mag worden opgelegd ter zake van het delict waarvoor wordt veroordeeld en komt een maatregel alleen in aanmerking wanneer voldaan is aan de wettelijke voorwaarden om die maatregel te mogen opleggen.[20] Wanneer een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, mag daarbij alleen een sanctie worden opgelegd of een aanwijzing worden bepaald die in artikel 257a Sv is genoemd.

Bepalen van strafhoogte

Wanneer een straf wordt opgelegd, is de hoogte daarvan aan de bovenkant bij wet begrensd.[21] De maximaal op te leggen straf wordt 'strafbedreiging' genoemd. In het Wetboek van Strafrecht is ten aanzien van geldboetes en gevangenisstraffen per delict bepaald wat de strafbedreigingen zijn. Voor taakstraffen bestaat een algemene begrenzing van de hoogte. Taakstraffen mogen worden opgelegd voor de duur van maximaal 240 uur (art. 22c lid 2 Sr). De strafbedreigingen gaan uit van voltooide delicten die zijn begaan door personen die het delict zelf hebben gepleegd. Afhankelijk van de omstandigheden van een zaak kan de strafbedreiging echter lager of hoger uitvallen. Strafverlagend werken poging, voorbereiding en medeplichtigheid (resp. art. 45, 46 en 48 Sr). Recidive (art. 43a Sr) kan onder bepaalde voorwaarden strafverhogend werken. De strafbedreiging kan ook hoger uitvallen omdat sprake is van meerdaadse samenloop (art. 57 Sr). Van meerdaadse samenloop is sprake wanneer een verdachte wordt veroordeeld voor meer dan één op zichzelf staand strafbaar feit. In beginsel wordt één straf opgelegd voor deze feiten samen. Het uitgangspunt van de regeling van meerdaadse samenloop is dat de strafbedreigingen worden gecumuleerd (opgeteld). Ten aanzien van gevangenisstraffen is de cumulatie echter beperkt. De op te leggen gevangenisstraf mag niet hoger zijn

[17] Zie over de normering van de straftoemeting door de rechter Duker 2003, p. 64-72.
[18] Ten aanzien van taakstraffen is relevant dat wetsvoorstel 35 528 (Wet uitbreiding taakstrafverbod) door de Eerste Kamer is verworpen. Er bestaat dus geen verbod op het opleggen van een taakstraf in geval van VPT-feiten.
[19] Genoemde maatregelen mogen alleen door een gerecht worden opgelegd.
[20] Dit vloeit voort uit het legaliteitsbeginsel van artikel 1 lid 1 Sr: 'Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.'
[21] De rechter die tot een schuldigverklaring komt, is niet verplicht om een straf op te leggen. Hij mag daarvan afzien (art. 9a Sr).

dan de strafbedreiging ter zake van het zwaarste delict, vermeerderd met een derde.[22] Met het gegeven dat een op te leggen straf niet hoger mag zijn dan de wettelijke strafbedreiging en niet lager dan het wettelijk strafminimum, is de vrijheid van de rechter of officier van justitie om een straf te bepalen nauwelijks ingeperkt.

De minimaal op te leggen straffen zijn in de wet per soort hoofdstraf bepaald: een gevangenis- of hechtenisstraf van één dag en een geldboete van € 3.[23] Ter zake van taakstraffen bevat de wet geen strafminimum.

Rekening houden met concrete feiten en omstandigheden

Bepalend voor een concreet op te leggen of te eisen straf zijn de concrete feiten en omstandigheden van de zaak. De rechter en officier van justitie kan zelf – naast de bewezen verklaarde feiten – kiezen welke (contextuele) feiten en omstandigheden op welke manier bij de straftoemeting en bepaling van een strafeis worden betrokken. In cassatie[24] kan daarom in beginsel niet met succes worden geklaagd over de hoogte van de opgelegde straf of over de feiten en omstandigheden die daarbij zijn betrokken.[25]

Bij de bepaling van een passende straf in een concreet geval kunnen veel verschillende aspecten relevant zijn. Aspecten die min of meer standaard in aanmerking worden genomen wanneer deze zich voordoen, zijn:[26]

- **Aard en ernst van het feit**

  Delicten kunnen op uiteenlopende wijzen worden begaan. Zo kan een mishandeling worden uitgevoerd door iemand alleen te knijpen, maar ook door iemand meer of minder hard en één keer of vaker met een stuk hout tegen zijn lichaam te slaan. Een bedreiging met alleen woorden is doorgaans minder ingrijpend dan een bedreiging met een vuurwapen.

- **Bestraffing voor meer dan één strafbaar feit**

  Hiervoor kwam aan de orde dat de strafbedreiging hoger is wanneer een veroordeelde zich aan meer strafbare feiten heeft schuldig gemaakt. Het ging daarbij om de straf die maximaal mag worden opgelegd. De strafmaxima komen zelden in beeld bij de concrete strafoplegging. De uitgangspunten van meerdaadse samenloop werken echter door bij de bepaling van een concrete straf.[27] Wanneer een veroordeelde meer strafbare feiten heeft begaan, is de straf immers gebaseerd op meer verwijten. Het gegeven dat de veroordeelde meer strafbare feiten heeft begaan, is dan ook dikwijls een aanleiding om een hogere straf op te leggen.

- **Verwijtbaarheid**

  Wanneer een veroordeelde in mindere mate een verwijt kan worden gemaakt van het gepleegde strafbare feit, is er minder aanleiding om een hoge straf op te leggen. Onder andere de psychische toestand van de veroordeelde ten tijde van het begaan van het strafbare feit kan relevant zijn: wanneer

[22] Er is een wetsvoorstel aanhangig bij de Eerste Kamer (Wet herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken, 34126), waarin wordt voorgesteld om vermeerdering met de helft mogelijk te maken.
[23] Artikelen 10 lid 2, 18 lid 1 en 23 lid 2 Sr.
[24] In cassatie gaan is in beroep gaan bij de Hoge Raad tegen een beslissing van een feitenrechter, meestal een gerechtshof.
[25] Vgl. HR 5 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:975, *NJ* 2023/129.
[26] Zie bijvoorbeeld Lensing 2021, p. 547.
[27] De Graaf 2018, p. 97-100.

een veroordeelde verminderd toerekeningsvatbaar wordt geacht, kan het strafbare feit in mindere mate aan de veroordeelde worden aangerekend.

- **Recidive**

  De justitiële documentatie van de veroordeelde wordt in aanmerking genomen. Als eerdere bestraffing de veroordeelde kennelijk niet heeft weerhouden van het plegen van nieuwe strafbare feiten, kan dat in strafverzwarende zin worden meegewogen bij de bepaling van een straf.

- **Overige persoonlijke omstandigheden**

  Naast verwijtbaarheid en recidive kunnen allerlei andere persoonlijke omstandigheden een rol spelen bij de bepaling van een straf. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het betuigen van spijt of grote media-aandacht als strafverminderende omstandigheden of de weigering om openheid van zaken te geven als strafverhogende omstandigheid. Ook mogelijke consequenties van de oplegging van een straf worden meegewogen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan belangen van minderjarige kinderen van de veroordeelde bij de oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

3.3 Strafbepalingen ter zake van VPT-delicten

In beginsel wordt in strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht *geen* onderscheid gemaakt tussen soorten slachtoffers. De strafbedreiging bij bijvoorbeeld openlijke geweldpleging (art. 141 Sr) of (poging tot) doodslag (art. 287 Sr) is ten aanzien van bijvoorbeeld politieambtenaren hetzelfde als ten aanzien van niet-kwalificerende slachtoffers.[28] Bij een aantal delicten is dit echter anders:

- Er bestaan delicten die alleen tegen VPT-ers kunnen worden begaan. Een voorbeeld hiervan is wederspannigheid (art. 180 Sr): het zich met (bedreiging met) geweld verzetten tegen een ambtenaar die op rechtmatige wijze zijn werk aan het doen is.[29] Ter zake van dergelijke delicten bestaan geen OM-richtlijnen of LOVS-oriëntatiepunten waarin het VPT-aspect als strafverhogende factor wordt genoemd, omdat dat aspect in alle gevallen relevant is.
- Er bestaan ook delicten die in twee varianten strafbaar gesteld zijn: een variant waarbij het type slachtoffer niet relevant is (basisdelict) en een variant met een kwalificerend slachtoffer. Daarbij is het feit dat sprake is van een kwalificerend slachtoffer voor de wetgever aanleiding geweest voor een hogere maximumstraf. Een voorbeeld hiervan is bedreiging met onder andere een levensdelict (art. 285 Sr). Wanneer dit feit is begaan tegen een willekeurige buurman, is de strafbedreiging een gevangenisstraf van maximaal drie jaren of een geldboete van de vierde categorie. Is de bedreiging geuit naar (onder andere) een politieambtenaar, dan levert dat een strafbedreiging op die een derde hoger is (art. 285 lid 5 Sr). Soortgelijke wettelijke gronden voor strafverhoging in geval van VPT-slachtoffers zijn opgenomen in de

[28] De term 'niet-kwalificerende slachtoffers' is ontleend aan Lodewijks e.a. 2010. Wanneer sprake is van een kwalificerend slachtoffer, kan het type slachtoffer aanleiding geven voor oplegging van een hogere straf.
[29] In de memorie van toelichting bij het Wetboek van Strafrecht van 1881, wordt over de ratio van de strafbaarstelling vermeld: 'Niet de persoon des ambtenaars, maar de ambtenaar als zoodanig, wanneer, waar en zoolang hij is het orgaan van de wet, vereischt de bijzondere bescherming der strafwet.' Zie Smidt 1891, p. 169-170. De nadruk ligt hier op het belang om bij wet opgedragen taken te kunnen uitvoeren.

artikelen 267 lid 1 sub 2 (belediging) en 304 lid 1 sub 3 (mishandeling) Sr. De strafbedreiging is bij alle drie de bepalingen een derde hoger dan bij niet-VPT-slachtoffers.

3.4 OM-richtlijnen voor strafvordering

3.4.1 Strafvorderingsrichtlijnen in het algemeen

Ten behoeve van de afdoening van bepaalde, veel voorkomende strafbare feiten maakt het OM gebruik van richtlijnen voor strafvordering.[30] Het doel van de richtlijnen is om uniformiteit te bewerkstelligen[31] ten aanzien van de strafeisen, en bij strafbeschikking opgelegde straffen en transacties.[32] Tot 1 maart 2015 werd gebruik gemaakt van een gedetailleerd rekenkundige model dat BOS-Polaris werd genoemd. [33] Per 1 maart 2015 is dit vervangen door een reeks afzonderlijke strafvorderingsrichtlijnen voor afzonderlijke (groepen) delicten.[34] In de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen[35] worden de algemene uitgangspunten ten aanzien van het gebruik van deze strafvorderingsrichtlijnen uiteengezet ten aanzien van verdachten op wie het meerderjarigenstrafrecht van toepassing is, en wordt de betekenis van bepaalde factoren die in strafvorderingsrichtlijnen voorkomen, uiteengezet.
De strafvorderingsrichtlijnen hebben weliswaar een normerende werking, die bedoeld is om een landelijk uniform strafvorderingsbeleid te voeren, maar het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om de richtlijnen op een rigide manier toe te passen. De afdoening moet passend zijn bij de bijzondere omstandigheden van de zaak. Er wordt gestreefd naar het bieden van maatwerk.[36] Dit brengt mee dat de officier van justitie bij het bepalen van een afdoeningswijze kan afwijken van de in een toepasselijke richtlijn bepaalde norm als hij daar op grond van bijzondere aspecten van de zaak, waaronder de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, aanleiding voor ziet. Die afwijking zal dan wel moeten worden gemotiveerd, in het bijzonder wanneer daarop verweer is gevoerd door of namens de verdachte.[37]

Evenals bij de BOS-Polaris-richtlijnen, gaan de nu geldende strafvorderingsrichtlijnen uit van een basisdelict. Omdat delicten op veel verschillende manieren kunnen worden begaan, wordt in de richtlijnen vaak wel gedifferentieerd naar verschillende vormen ervan. Als voorbeeld noemen wij de strafvorderingsrichtlijn ter zake van eenvoudige mishandeling.[38] Daarin worden drie categorieën basisdelicten onderscheiden: 1. geen

[30] Deze richtlijnen worden uitgevaardigd door het College van procureurs-generaal. Iedereen kan kennis nemen van de inhoud van de richtlijnen, omdat deze in de Staatscourant en op de website van het OM worden gepubliceerd.
[31] Een andere methode waarvan dikwijls gebruik wordt gemaakt, is de vergelijkingsmethode. Daarbij wordt gezocht naar rechterlijke uitspraken in vrij vergelijkbare zaken, waarbij de feiten en omstandigheden van de te berechten zaak worden vergeleken met de feiten en omstandigheden van de eerder afgedane zaken. Vgl. Schoep & Schuyt 2013.
[32] Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen, § 3; *Kamerstukken II* 2006/07, 28684, nr. 100, p. 3. Een aanwijzing is een type richtlijn.
[33] BOS staat voor Beslissing Ondersteunend Systeem. Dit is een computerprogramma, dat in 1999 in gebruik is genomen.
[34] Zie over de verschillende tussen BOS-Polaris en de opvolgende richtlijnen Schuyt 2015.
[35] De nu geldende versie van deze Aanwijzing is Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003), Stcrt. 2019, 14890, in werking getreden op 1 april 2019. Deze Aanwijzing kan worden geraadpleegd via https://wetten.overheid.nl/BWBR0042068/2019-04-01/0.
[36] Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen, § 1-2.
[37] HR 18 mei 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK6942.
[38] Zie Richtlijn voor strafvordering mishandeling, (2020R008), Stcrt. 2020, 62343, te raadplegen via https://wetten.overheid.nl/BWBR0044658/2021-03-01/0. Er bestaan afzonderlijke richtlijnen voor zware mishandeling en voor poging tot zware mishandeling.

letsel, wel pijn. 2. licht letsel. 3. zwaarder letsel. Per categorie wordt een uitsplitsing gemaakt naar drie mogelijke wijzen waarop de mishandeling is uitgevoerd: 1. droge klap. 2. meerdere klappen/schoppen. 3. slag/stootwapen, kopstoot of gegooid voorwerp. Bij de bepaling wat een passend uitgangspunt voor de bestraffing zou zijn, wordt rekening gehouden met eventuele recidive. Ook daarvan worden drie categorieën onderscheiden. Per categorie recidive wordt aangegeven welke straf als uitgangspunt passend is. Zo worden de volgende uitgangspunten genoemd ter zake van het geven van een droge klap die wel pijn, maar geen letsel heeft veroorzaakt, door een alleen opererende dader:

First offender			Eén keer recidive		Meermalen recidive
geen letsel, wel pijn	droge klap	geldboete € 400	binnen 5 jaar	taakstraf 48 uur	gevangenisstraf 1 maand onvoorwaardelijk
			binnen 2 jaar	idem of gevangenisstraf 3 weken	

Het gevolg van de mishandeling, de wijze waarop is mishandeld en de mate van recidive zijn derhalve bepalend voor de in beginsel passend geachte straf. In deze strafvorderingsrichtlijn zijn 36 combinaties van deze factoren opgenomen, met steeds een bijpassende straf. De genoemde factoren definiëren het basisdelict. Mishandeling gaat dikwijls samen met bijzondere feiten of omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot strafverzwaring. In de Richtlijn voor strafvordering mishandeling wordt daarover gesteld:

Strafverzwarend zijn onder andere:

- Medeplegen (niet zijnde openlijke geweldpleging)
- Kwetsbare slachtoffers (w.o. huiselijk geweld) > gebruik de richtlijn huiselijk geweld of de richtlijn kindermishandeling!
- Jegens ambtenaren of andere gezagsfunctionarissen of journalisten(+200%)
- Evenement (+75%) of voetbal gerelateerd (+50%)
- Alcohol/drugs en (uitgaans)geweld (+75%)
- Voorbedachten rade, zwaar lichamelijk letsel of dood als gevolg (maatwerk)
- Agressie in het verkeer
- Discriminatoire aspecten (dagvaarden +100%)

Bij sommige van deze factoren wordt een concreet strafverhogingspercentage genoemd. Bij andere factoren wordt alleen opgemerkt dat deze in beginsel grond voor strafverzwaring geven. Bij de bepaling van een passende straf(eis) vormt het in de richtlijn bepaalde een uitgangspunt. Omdat het bieden van maatwerk het uitgangspunt is, is het echter niet de bedoeling dat de officier van justitie alleen de in de richtlijn genoemde factoren in aanmerking neemt bij de bepaling van een straf(eis). In de Aanwijzing kader voor strafvordering voor meerderjarigen wordt de toepassing van de richtlijn omschreven als de eerste stap in het proces van het

bepalen van een passende afdoening. Er wordt benadrukt dat het belangrijk is om ook een tweede stap te nemen:

> *'Na het doorlopen van de eerste stap (uitgangspunt van de richtlijn) is er ruimte om in te gaan op de maatschappelijke context van het specifieke feit en om te komen tot een op de zaak toegesneden afdoening. Bij die tweede stap in de beoordeling zal niet alleen rekening worden gehouden met factoren die in de richtlijn zijn benoemd of in deze aanwijzing of andere beleidsregels zijn beschreven (recidive, bijzondere slachtoffers, schadevergoeding, voorwaardelijke straffen), maar ook met factoren die niet in richtlijnen zijn opgenomen, zoals bijvoorbeeld prioriteiten in het veiligheidsbeleid, gevoeligheid van de zaak, onderliggende problematiek, impact op de omgeving, adviezen van ketenpartners (zoals reclassering, het sociaal domein en relevante zorgpartners) en persoonlijke omstandigheden van de verdachte (zoals draagkracht, studie/werk). Ook kan dan een buitengerechtelijke afdoening in overweging worden genomen.'*[39]

3.4.2 Strafvorderingsrichtlijnen ter zake van VPT-delicten

Totstandkoming en strafverhogingspercentage bij VPT-delicten

Tot 2006 was het uitgangspunt ter zake van VPT-delicten een strafverhoging van 25%.[40] In het actieprogramma Aanpak Agressie en Geweld Tegen Werknemers met Publieke Taken uit 2006 werd als actiepunt 6 geformuleerd: 'Voor 1 januari 2007 zal het openbaar ministerie de strafvorderingrichtlijnen voor geweld tegen beroepsbeoefenaren in het publieke domein aanpassen'.[41] Dit voornemen is in 2006 omgezet in een wijziging van de toenmalige Richtlijn mishandeling. Daarin is de strafbepalende factor 'Slachtoffer kwalificeert de strafmaat' ingevoerd. Daaronder vielen onder meer 'Zij die terzake van de uitoefening van hun beroep slachtoffer werden van één van deze misdrijven of door dat misdrijf werden gehinderd in de uitoefening van hun beroep'. Deze factor leverde 100% strafverhoging op.[42] Dit betekende praktisch dat een verdubbeling van de strafeis de norm werd. Vanaf 27 december 2008 werd de strafverhoging 150%.[43] Sinds 31 december 2010 wordt een verhoging van 200% ten opzichte van de straf voor het basisdelict aangehouden.[44] Wij hebben in de toelichtingen bij richtlijnen en in de parlementaire geschiedenis geen motivering van de keuze voor deze specifieke percentages gevonden. Inmiddels wordt ter zake van meer delicten dan alleen mishandeling strafverhoging bij VPT-delicten als uitgangspunt gehanteerd (zie hierna). Wanneer wordt gekozen voor een strafverhoging met een bepaald percentage, zal dit overigens nooit mogen leiden tot de oplegging van een hogere straf dan die bij wet is bepaald ter zake van een specifiek delict.

---

[39] Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen, § 2.
[40] *Kamerstukken II* 2006/07, 28684, nr. 100, p. 3.
[41] http://kennisopenbaarbestuur.nl/media/229331/Actieprogramma-Aanpak-Agressie-en-Geweld-Tegen-Werknemers.pdf.
[42] 'Wijzigingen Polaris-strafmaatrichtlijnen', *Stcrt.* 2006/221.
[43] *Stcrt*. 2008/248.
[44] *Stcrt*. 2010/20121.

Ratio van strafverhoging

De toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie schreven in 2006 in een brief aan de Tweede Kamer:

> *'Wij zien dat agressie en geweld de laatste tijd steeds vaker de uitvoering van veel publieke taken belemmeren. Wij hebben het dan niet alleen over de omvang maar zeker ook over de ernst van de voorvallen. Agressie en geweld hebben vaak vergaande consequenties voor de werknemer en zijn omgeving, de werkgevers, de uitvoering van publieke taken en daarmee ook voor het functioneren van onze samenleving.'*[45]

In de toelichting op de wijziging van de BOS-Polaris-richtlijnen waarbij in 2006 de 100%-richtlijn is geïntroduceerd, valt te lezen:

> *'Indien het slachtoffer een ambtenaar is in de uitoefening van zijn openbare dienst dient dit volgens de wettekst bij de beoordeling van een aantal basisdelicten als strafverzwarend te worden beoordeeld. De ambtenaar kan zich minder dan een doorsnee burger onttrekken aan de situatie waarin hij slachtoffer van het misdrijf dreigt te worden. Daarnaast dient hij zijn taak onbelemmerd te kunnen vervullen.'*

Ook in de nu geldende Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen wordt benadrukt dat werknemers met een publieke taak hun werk onbelemmerd moeten kunnen uitoefenen. Het uitgangspunt van strafverhoging wordt toegepast 'als signaal dat dit soort crimineel gedrag niet wordt getolereerd.'[46] Strafverhoging ter zake van VPT-feiten wordt dus passend geacht omdat personen met publieke taken hun taken onbelemmerd moeten kunnen uitoefenen. Omdat het publieke taken betreft, bestaat het risico dat de samenleving niet meer naar behoren functioneert wanneer een VPT-er zijn taken niet of niet goed kan vervullen. In een interview hebben beleidsmedewerkers van het College van procureurs-generaal aangegeven dat hogere straffen zowel vergelding als preventie als doel hebben, maar dat generale preventie het belangrijkste doel is dat wordt nagestreefd. Het percentage van 200% is politiek ingegeven. Daaraan ligt geen inhoudelijke overweging aan ten grondslag.

VPT-personen in de zin van de strafvorderingsrichtlijnen

Publieke taken kunnen volgens de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen taken zijn die door de overheid zelf worden uitgevoerd, taken die door anderen worden uitgevoerd in opdracht van de overheid of taken die door private partijen worden uitgevoerd die in sterke mate door de overheid zijn gereguleerd. In de Aanwijzing worden categorieën personen genoemd die voor de toepassing van de strafvorderingsrichtlijnen als VPT-ers worden aangemerkt. Deze categorieën vloeien voort uit de omschrijvingen van publieke taken.

---

[45] *Kamerstukken II* 2006/07, 28684, nr. 100, p. 3.

[46] Dit is ook het uitgangspunt van de Eenduidige Landelijke Afspraken over de opsporing en vervolging van geweldszaken tegen werknemers met een publieke taak.

> *-'een ambtenaar tijdens de rechtmatige uitoefening van zijn/haar beroep. (...)*
>
> *-andere personen die belast zijn met de uitoefening van een Veilige Publieke Taak (hulpverleners en ander medisch personeel, brandweer). Let op: dit geldt ook voor arbeidsgerelateerd(e) geweld of agressie, dat in de privétijd is gepleegd tegen deze beroepsbeoefenaren of tegen personen die behoren tot hun familiekring;*
>
> *-personen met een functie of rol met enige vorm van gezag omkleed (officials in de sport), verkeersregelaars en ordehandhavers, zoals beveiligingsbeambten, suppoosten en treinconducteurs);*
>
> *-functionarissen in het openbaar vervoer (buschauffeur, machinist, trambestuurder en dergelijke):*
>
> *-functionarissen met een andere taak in het publieke domein (onderwijzend personeel, advocaten, deurwaarders en winkelpersoneel).'*

In de strafvorderingsrichtlijnen ter zake van specifieke delicten wordt een strafverhoging van 200% genoemd wanneer een strafbaar feit is begaan 'Jegens ambtenaren of andere gezagsfunctionarissen'. Met deze aanduiding wordt gedoeld op de categorieën personen die hiervoor zijn genoemd. Bij VPT-feiten is oplegging van een hoge straf niet het enige dat relevant wordt geacht in reactie op het strafbare feit. In de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen wordt aangegeven dat 'effectieve en betekenisvolle interventies' van belang worden geacht, waarbij de dader wordt geconfronteerd met de gevolgen van zijn daad en waardoor wordt bijgedragen aan gedragsverandering. Specifiek worden gerichte werkstraffen, leerstraffen, gedragsaanwijzingen en het maken van excuses aan het slachtoffer genoemd.

Journalisten in de strafvorderingsrichtlijnen

Journalisten worden in de strafvorderingsrichtlijnen niet beschouwd als VPT-ers. In de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen wordt echter benadrukt dat ook journalisten een belangrijke maatschappelijke rol vervullen en dat zij vrijelijk en ongestoord hun werk moeten kunnen doen. Daarom wordt in geval van agressie of geweld tegen journalisten eveneens een strafverhoging met 200% als uitgangspunt genomen.

Strafbare feiten waarvoor strafverhoging in een richtlijn is voorgeschreven

Ter zake van de volgende wetsartikelen bestaan OM-richtlijnen voor strafvordering waarin het 200%-uitgangspunt bij VPT-slachtoffers is opgenomen:

- Artikel 141 Sr (openlijke geweldpleging)
- Artikel 261 Sr (smaad/smaadschrift)
- Artikel 262 Sr (gekwalificeerde smaad/smaadschrift)
- Artikel 268 Sr (lasterlijke aanklacht)
- Artikel 300 Sr (mishandeling)

- Artikel 285 Sr (bedreiging)
- Artikel 302 jo. 45 Sr (poging tot zware mishandeling)
- Artikel 287 jo. 45 (poging tot doodslag).

Tot 1 augustus 2023 werd ook in de Richtlijn voor strafvordering belediging een strafverhogingspercentage van 200%-verhoging genoemd. Deze richtlijn is echter in overeenstemming gebracht met de wettelijke strafverhoging van een derde. Het is niet duidelijk waarom ter zake van de zeer vergelijkbare delicten smaad, smaadschrift en lasterlijke aanklacht de 200%-verhoging is gehandhaafd. Ook ten aanzien van andere delicten waarin de wet strafverhoging met een derde voorschrift, kan de vraag worden gesteld waarom het OM uitgaat van strafverhoging met 200%. Die vraag is nog actueler geworden sinds de invoering van doxing (art. 285d Sr) als delict. Artikel 285d lid 2 Sr voorziet in strafverhoging met een derde als sprake is van bepaalde categorieën VPT-slachtoffers. In de bijbehorende strafvorderingsrichtlijn ontbreekt echter een bepaling die 200% strafverhoging voorschrijft. Al met al lijkt het strafvorderingsbeleid van het OM ten aanzien van VPT-feiten niet consistent te zijn.

In de Richtlijn voor strafvordering ter zake van zware mishandeling en poging tot doodslag is het feit dat een persoon met een publieke taak slachtoffer is geworden aangemerkt als een strafverzwarende omstandigheden, maar zonder dat hierbij een strafverhogingspercentage is genoemd. In de toelichting hierbij is vermeld: 'De verhogingspercentages genoemd in de aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen kunnen hier niet onverkort op worden toegepast. Maatwerk is hier geboden.'

3.5 LOVS-oriëntatiepunten voor de straftoemeting

3.5.1 Oriëntatiepunten in het algemeen

Totstandkoming en doel

De Rechtspraak kent een Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS). Het LOVS heeft als doel om de rechtseenheid, rechtszekerheid, deskundigheid te bevorderen en om werkprocessen te verbeteren. Binnen het LOVS is de Commissie Rechtseenheid actief, waarin vertegenwoordigers van alle rechtbanken en gerechtshoven zitting hebben. De Commissie wordt ondersteund door het Landelijk Bureau Vakinhoud Rechtspraak (LBVR). De Commissie stelt voor veel voorkomende delicten oriëntatiepunten voor de straftoemeting op en evalueert deze.[47] Na consultatie van de gerechten worden de oriëntatiepunten door het LOVS vastgesteld en vervolgens op rechtspraak.nl gepubliceerd.[48] Bij de totstandkoming en bij de evaluatie[49] van een oriëntatiepunt wordt de straftoemeting in de bestendige jurisprudentie in kaart gebracht.

[47] De eerste oriëntatiepunten dateren van //uitzoeken//.
[48] De oriëntatiepunten kunnen worden geraadpleegd via https://www.rechtspraak.nl/voor-advocaten-en-juristen/reglementen-procedures-en-formulieren/strafrecht/paginas/orientatiepunten-voor-straftoemeting.aspx.
[49] Bij ieder oriëntatiepunt wordt aangegeven wanneer het is vastgesteld en gewijzigd. Wanneer geen recente wijzigingsdatum wordt genoemd, kan dat betekenen dat een oriëntatiepunt al enige tijd niet is geëvalueerd. Het is echter ook denkbaar dat een oriëntatiepunt wel is geëvalueerd, maar geen aanleiding is gevonden om tot wijziging over te gaan, aldus de secretaris van de Commissie Rechtseenheid.

Oriëntatiepunten volgen op die manier de praktijk en worden niet gebruikt om rechters aan te sporen op een andere manier te gaan oordelen.[50] Behalve de jurisprudentie, wordt bij de totstandkoming of evaluatie van een oriëntatiepunt het OM-beleid in aanmerking genomen, alsmede eventueel wetenschappelijk onderzoek en de opvattingen van de gerechten.[51]

Het doel van de oriëntatiepunten is primair om de consistentie van de straftoemeting te bevorderen. Anders dan de OM-richtlijnen bevatten de oriëntatiepunten geen 'recht' in de zin van artikel 79 RO. Bij de Hoge Raad kan dan ook niet met succes worden geklaagd over een onjuiste toepassing van de oriëntatiepunten. Rechters zijn niet verplicht om de oriëntatiepunten toe te passen en wanneer zij dat wel doen, hebben zij de vrijheid om zonder motivering af te wijken van het in de oriëntatiepunten gestelde. In de oriëntatiepunten worden, in de woorden van de Rechtspraak, aanbevelingen en handreikingen gedaan aan de strafrechter.[52] Volgens de toelichting bij de oriëntatiepunten, vormen deze 'een vertrekpunt van denken over de op te leggen straf. Zij bieden de rechter een handvat en de mogelijkheid om bij de straftoemeting te wijzen op een landelijke praktijk.' De oriëntatiepunten zijn dan ook minder directief dan de OM-richtlijnen.

Inhoud en toepassing

Per delict of groep van delicten wordt een oriëntatiepunt opgesteld. Zo is er één oriëntatiepunt ter zake van mishandeling (art. 300 Sr), zware mishandeling (art. 302 Sr) en strafverzwarende vormen daarvan (art. 304 Sr). In het oriëntatiepunt wordt uitgegaan van het zogenoemde 'modale feit'. Daarmee wordt de meest voorkomende verschijningsvorm van het strafbare feit bedoeld. Bij de meeste oriëntatiepunten worden verschillende verschijningsvormen genoemd. Ter zake van eenvoudige mishandeling luidt het oriëntatiepunt bijvoorbeeld als volgt.

Art. 300/304 Sr eenvoudige mishandeling		
Omschrijving		**Oriëntatiepunt**
a.	Droge klap of schop (alleen pijn, geen letsel)	€ 500,--
b.	Mishandeling, lichamelijk letsel ten gevolge hebbend	€ 750,--
c.	Mishandeling met behulp van een slagwapen of door een kopstoot, lichamelijk letsel ten gevolg hebbend	120 uur taakstraf

In de toelichting op dit oriëntatiepunt worden handreikingen gedaan ten aanzien van veel voorkomende bijzondere omstandigheden waaronder het delict kan worden begaan. Bij mishandeling wordt bijvoorbeeld genoemd dat strafverhoging kan worden toegepast in geval van – kort gezegd – een VPT-slachtoffer, dat bij huiselijk geweld in beginsel geen geldboete wordt opgelegd en dat bij zwaardere vormen van eenvoudige mishandeling aanleiding kan bestaan om een taakstraf te combineren met een voorwaardelijke

[50] Wanneer ter zake van VPT-feiten strafverhoging van 50% gebruikelijk zou blijken te zijn blijkens de jurisprudentie, zal de Commissie Rechtseenheid dus niet in een oriëntatiepunt een strafverhoging van 200% opnemen wanneer de leden van de Commissie die strafverhoging wenselijk achten als vertrekpunt voor de straftoemeting.
[51] Interview secretaris Commissie Rechtseenheid; Lensing 2021.
[52] https://www.rechtspraak.nl/voor-advocaten-en-juristen/reglementen-procedures-en-formulieren/strafrecht/paginas/orientatiepunten-voor-straftoemeting.aspx.

gevangenisstraf. Hiervóór is de OM-richtlijn voor strafvordering ter zake van mishandeling weergegeven. Die is aanmerkelijk fijnmaziger. Er is een uitsplitsing in meer verschillende soorten verschijningsvormen en ook de lijst van bijzondere omstandigheden die voor strafverhoging of strafvermindering aanleiding kunnen geven, is uitgebreider.

Rechters zijn niet verplicht om de LOVS-oriëntatiepunten toe te passen. De oriëntatiepunten perken de vrijheid van de rechter om een passende straf te bepalen dan ook niet in. De rechterlijke onafhankelijkheid is niet in het geding. Er is niet voorgeschreven op welke wijze een rechter een oriëntatiepunt zou kunnen toepassen. Belangrijk is dat de oriëntatiepunten 'slechts' een vertrekpunt voor de straftoemeting bieden bij een modaal feit. Wanneer de rechter de wijze waarop een feit is begaan zeer ernstig vindt, kan hij daarin aanleiding vinden om van een beduidend hogere straf uit te gaan als vertrekpunt.[53] Bij de bepaling van een straf in een concrete zaak, kunnen bovendien uiteenlopende feiten en omstandigheden relevant worden geacht, waaronder ook persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Zie daarover § 3.2. De opgelegde straf of maatregel moet passend zijn op grond van alle relevante feiten en omstandigheden van de zaak.[54]

3.5.2 Oriëntatiepunten ter zake van VPT-delicten

Totstandkoming en strafverhogingspercentage bij VPT-delicten

In 2011 zijn in de LOVS-oriëntatiepunten voor het eerst bepalingen opgenomen waarin is aangegeven dat de rechter strafverhoging kan toepassen wanneer sprake is van een VPT-persoon als slachtoffer:

> *'Voor zover het feit is begaan tegen een politieagent, een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) of een andere toezichthouder indien het misdrijf is gepleegd gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn of haar bediening dan wel tegen een professionele hulpverlener (brandweerman, ambulancebroeder, arts, verpleegkundige e.d.) of functionaris in het openbaar vervoer (buschauffeur, machinist, trambestuurder e.d.) kan de in het oriëntatiepunt genoemde straf worden verhoogd met 33% tot 100%.'*

De oriëntatiepunten zijn op dit punt sindsdien niet gewijzigd. De gedachtevorming over aanpassing van enkele oriëntatiepunten ten aanzien van VPT-slachtoffers vloeide voort uit de kabinetsaanpak van geweld tegen VPT-ers. Dit kabinetsbeleid had al eerder geleid tot invoering van strafverhoging als uitgangspunt voor de straftoemeting in geval van VPT-delicten in de strafvorderingsrichtlijnen van het OM. Volgens de algemeen secretaris van de Commissie Rechtseenheid is het aannemelijk dat vóór de invoering van de aangepaste oriëntatiepunten al zwaarder werd gestraft, omdat uit onderzoek (uit die tijd) is gebleken dat rechters de strafeis van het OM vaak volgen.[55]

---

[53] Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 11 november 2022: 'Gelet op de aard en ernst van het feit en de planmatigheid waarmee verdachte te werk is gegaan ziet de rechtbank reden om fors zwaarder te straffen dan waarvan wordt uitgegaan in de oriëntatiepunten van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) (...).

[54] Zie daarover uitgebreider Lensing 2021.

[55] Zie over de verhouding tussen strafeis en opgelegde straf bij VPT-delicten Lodewijks e.a. 2010. Dit onderzoek is inmiddels wat gedateerd. In § * zullen de resultaten van het onderhavige onderzoek op dit punt worden gepresenteerd.

In de oriëntatiepunten wordt als vertrekpunt voor de straftoemeting bij VPT-slachtoffers strafverhoging van 33-100% genoemd. Deze bandbreedte is aan de onderkant gebaseerd op de wettelijke strafverhoging met een derde in geval van VPT-slachtoffers, zoals bepaald in artikel 267 lid 1 sub 2, 285 lid 5 en 304 lid 1 sub 3 Sr. Aan de bovenkant is het percentage gebaseerd op het strafverhogingspercentage van 100% dat ten tijde van de totstandkoming van de desbetreffende oriëntatiepunten was opgenomen in de strafvorderingsrichtlijnen van het OM. Nadien heeft het OM de strafverhoging verhoogd naar 200%. De oriëntatiepunten zijn op het punt van VPT sinds de totstandkoming ervan niet geëvalueerd.

Ratio van strafverhoging

In de toelichting op de oriëntatiepunten wordt niet uitgelegd wat de reden is om strafverhoging als uitgangspunt te nemen bij strafbare feiten tegen VPT-ers. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de oriëntatiepunten blijkt de reden evenmin duidelijk, aldus de secretaris van de Commissie Rechtseenheid van het LOVS die wij hebben geïnterviewd.

VPT-personen in de zin van de oriëntatiepunten

In de oriëntatiepunten worden drie categorieën personen genoemd op wie het VPT-beleid van toepassing is:

- Politieagent, buitengewoon opsporingsambtenaar of andere toezichthouder, indien het misdrijf is gepleegd gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn of haar bediening.
- Professionele hulpverlener (brandweerman, ambulancebroeder, arts, verpleegkundige e.d.).
- Functionaris in het openbaar vervoer (buschauffeur, machinist, trambestuurder e.d.).

Ten aanzien van de tweede en derde categorie wordt niet als voorwaarde genoemd dat de desbetreffende persoon aan het werk is. De secretaris van de Commissie Rechtseenheid heeft desgevraagd aangegeven dat het voor de hand ligt om het uitgangspunt van strafverhoging alleen van toepassing te achten wanneer de desbetreffende persoon wordt geconfronteerd met een strafbaar feit in het kader van de taakuitoefening en dat potentieel invloed had op de uitvoering van de taak. Bij die uitleg wordt een ambulancebroeder die bij zijn eigen woning wordt bedreigd door iemand die niet wist dat hij ambulancebroeder was, niet als VPT-er aangemerkt, maar een ambulancebroeder die bij zijn eigen woning wordt bedreigd door iemand die hem vanwege zijn functie bedreigt, wel.

Journalisten in de oriëntatiepunten

In de oriëntatiepunten worden journalisten niet genoemd als categorie personen waarbij strafverhoging passend is wanneer zij slachtoffer zijn geworden van een delict. De opsomming van VPT-slachtoffers is echter vermoedelijk niet limitatief bedoeld, aldus de secretaris van de Commissie Rechtseenheid van het LOVS.

Strafbare feiten waarvoor strafverhoging in een oriëntatiepunt is voorgeschreven

Ter zake van de volgende wetsartikelen bestaan LOVS-oriëntatiepunten:

- Artikel 141 Sr (openlijke geweldpleging)

- Artikel 266/267 Sr (belediging)
- Artikel 300/302/304 Sr (mishandeling/zware mishandeling)
- Artikel 285 Sr (bedreiging).

3.6 Verschillen en overeenkomsten tussen OM-richtlijnen en oriëntatiepunten van de Rechtspraak

Wanneer de richtlijnen en oriëntatiepunten inhoudelijk met elkaar worden vergeleken, kunnen diverse verschillen worden geconstateerd:

- Voor sommige delicten –smaad en smaadschrift (art. 261-262 Sr), lasterlijke aanklacht (art. 268 Sr) en poging tot doodslag (art. 287 jo. 45 Sr) – is strafverhoging in geval van VPT-slachtoffers wel in een richtlijn genoemd, maar niet in de oriëntatiepunten. De reden hiervoor is dat ter zake van deze delicten geen oriëntatiepunten zijn ontwikkeld.
- Bij delicten waarvoor wel oriëntatiepunten bestaan waarin het VPT-aspect wordt genoemd, zijn de strafverhogingspercentages (33-100%) lager dan die in de OM-richtlijnen zijn opgenomen (200%). Dit verschil is volgens de secretaris van de Commissie Rechtseenheid niet het gevolg van een verschil in inzicht. Toen de desbetreffende oriëntatiepunten werden ontwikkeld was het strafverhogingspercentage dat het OM aanhield 100% en de oriëntatiepunten zijn sindsdien niet meer geëvalueerd ten aanzien van het VPT-aspect.
- In de OM-richtlijnen worden meer verschillende soorten feiten en omstandigheden genoemd dan in de oriëntatiepunten.
- De straffen ter zake van VPT-delicten die als vertrekpunt voor de straftoemeting worden genoemd, zijn in de richtlijnen hoger dan in de oriëntatiepunten. Dit hangt niet samen met VPT-aspecten. Ook bij niet-VPT-delicten gaan de richtlijnen namelijk uit van hogere straffen dan de oriëntatiepunten.[56]
- De categorieën van personen die als VPT-ers worden beschouwd, zijn niet gelijk. Op grond van de strafvorderingsrichtlijnen worden meer soorten personen als VPT-er beschouwd dan onder de oriëntatiepunten. In het bijzonder de categorie 'functionarissen met een andere taak in het publieke domein (onderwijzend personeel, advocaten, deurwaarders en winkelpersoneel)' uit de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen ontbreekt in de oriëntatiepunten. Dit hangt eveneens samen met het feit dat de OM-richtlijnen verder ontwikkeld zijn na de vaststelling van de oriëntatiepunten en de oriëntatiepunten sindsdien ongewijzigd zijn.

Hoewel er dus verschillen kunnen worden vastgesteld, lijkt de betekenis hiervan op het eerste gezicht beperkt te zijn. Wanneer ter zake van een strafbaar feit geen oriëntatiepunt bestaat of wanneer een bepaalde persoon die als VPT-er kan worden aangemerkt, niet valt onder een van de categorieën van VPT-personen die in de

[56] Zie daarover bijv. Knigge & Peters 2017, p. 112.

oriëntatiepunten zijn genoemd, impliceert dit niet dat geen strafverhoging wordt toegepast. De secretaris van de Commissie Eenheid gaf desgevraagd aan dat de oriëntatiepunten ten aanzien van de categorieën personen vermoedelijk niet limitatief zijn bedoeld. Wanneer een persoon die volgens de OM-richtlijnen als VPT-er wordt aangemerkt maar volgens de oriëntatiepunten niet (zoals een verkeersregelaar), het slachtoffer van een delict is, ligt het voor de hand om in beginsel strafverhoging toe te passen. De oriëntatiepunten beperken de rechter daarin ook niet. Rechters betrekken bovendien alle wat hen betreft relevante aspecten bij de straftoemeting. Ook als er geen oriëntatiepunt bestaat voor een bepaald delict of als een persoon niet behoort tot een in de oriëntatiepunten genoemde categorie, zullen rechters tot strafverhoging kunnen overgaan wanneer zij dat passend vinden. Wanneer officieren van justitie ter zitting op grond van de OM-richtlijnen hogere strafeisen als vertrekpunt nemen dan die in de oriëntatiepunten worden genoemd, kan dit bovendien invloed hebben op de hoogte van de opgelegde straffen. Rechters zijn weliswaar niet gebonden aan strafeisen, maar houden daarmee wel rekening bij hun beraadslaging over de straf. Wanneer de rechter substantieel afwijkt van een goed onderbouwde strafeis, zal hij op grond van artikel 359 lid 2 Sv ook moeten motiveren wat de redenen daarvoor zijn.[57]

3.7 Tot slot: korte beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen komen we tot de volgende antwoorden op de onderzoeksvragen:

Wat bepalen de OM-richtlijnen voor strafvordering ten aanzien van het formuleren van een strafeis ter zitting of het opleggen van een straf bij strafbeschikking door de officier van justitie bij VPT-delicten en wat is de reden waarom bij VPT-delicten een hogere straf passend wordt gevonden?
Het VPT-beleid van het OM houdt in dat het vertrekpunt voor de bepaling van een straf(eis) door een officier van justitie in geval van een VPT-slachtoffer 200% hoger is dan wanneer hetzelfde feit wordt begaan tegen een niet-VPT-slachtoffer. Met de strafverhoging wordt zowel vergelding als preventie beoogd. Dat voor 200% strafverhoging is gekozen, heeft een politiek-bestuurlijke achtergrond en geen inhoudelijke reden. Het VPT-beleid van het OM komt tot uitdrukking in een aantal strafvorderingsrichtlijnen. In de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen is omschreven welke beroepsbeoefenaars worden aangemerkt als VPT-ers.

Wat bepalen de LOVS-oriëntatiepunten ten aanzien van VPT-delicten en wat is de reden waarom bij VPT-feiten een hogere straf passend wordt gevonden?
In enkele LOVS-oriëntatiepunten wordt aangegeven 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.

[57] HR 3 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AX5479, *NJ* 2006/549.

4 Bepaling van straffen en strafeisen door officieren van justitie: interviews

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen geadresseerd:

4. Welke normatieve uitgangspunten hanteren officieren van justitie en rechters in de praktijk bij de bepaling van strafeisen en straffen, in het bijzonder ter zake van VPT-feiten? Indien deze afwijken van de OM-richtlijnen resp. LOVS-oriëntatiepunten, wat is de reden daarvoor?
5. Hoe bepalen officieren van justitie in de praktijk de bij strafbeschikking op te leggen straf bij VPT-feiten?
6. Hoe bepalen officieren van justitie in de praktijk de strafeis bij VPT-feiten?
7. Hoe verhoudt de werkwijze van officieren van justitie in de praktijk bij VPT-feiten (bij strafbeschikking en strafeis) zich tot de OM-richtlijnen?

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke manier officieren van justitie in de praktijk in VPT-zaken bepalen wat een passende strafeis of – in geval van een strafbeschikking – straf is. Allereerst gaan we in op wat een zaak voor een officier een VPT-zaak maakt en welke typen VPT-zaken officieren van justitie zoal tegenkomen. Vervolgens brengen we in kaart hoe in de OM-praktijk in algemene zin in strafzaken tot een strafeis of straf wordt gekomen, om vervolgens in te zoomen op de afwegingen die in VPT-zaken worden gemaakt. Hierbij maken we inzichtelijk hoe officieren van justitie de afweging maken of een zaak wel of niet een VPT-zaak is, of er aanleiding is voor strafverhoging vanwege het VPT-aspect en hoe het VPT-aspect plaats krijgt in de straf(eis)motivering.

De uitkomsten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de interviews met (adjunct) officieren van justitie (in deze tekst alleen aangeduid met de term 'officier' of 'officier van justitie') die ervaring hebben met VPT-zaken. In de interviews is naast vragen over bovenstaande onderwerpen ook een zestal casusposities aan bod gekomen (zie bijlage 2). Uit de antwoorden van de respondenten (los van de concrete straffen) kan worden afgeleid in hoeverre het VPT-aspect invloed heeft op hun overwegingen ten aanzien van de opgelegde straf. De officieren van justitie die we spraken zijn veelal VPT-portefeuillehouders, die zelf als officier ook strafbeschikkingen uitvaardigen na OM-hoorzittingen en als aanklager optreden in de rechtszaal bij zittingen van de politierechter of meervoudige strafkamer. Vanuit die hoedanigheden hebben zij een goed beeld van wat er ten aanzien van VPT-zaken op de parketten de revue passeert.

4.2 Typen VPT-zaken in de praktijk

4.2.1 Afbakening en definitie VPT-feiten volgens officieren

Zoals in vorig hoofdstuk aan bod kwam, worden in de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (hierna: Aanwijzing) categorieën personen genoemd die worden aangemerkt als behorende tot de VPT-doelgroep. In de gesprekken met officieren van justitie is nagegaan wat zij in de praktijk verstaan onder VPT-feiten en welke personen werkzaam met een publieke taak daartoe behoren.

Er is sprake van feiten die gerelateerd zijn aan de uitoefening van een beroep of functie met een openbare taak. Uit de interviews komt naar voren dat het voor de geïnterviewde officieren doorgaans duidelijk is wie tot de VPT-doelgroep behoren. De respondenten verwijzen hierbij naar de Aanwijzing die overwegend wordt gevolgd. Vaak ook wordt in de interviews gerefereerd aan de beroepen en taken die in de Aanwijzing ook met naam zijn benoemd. Zo zijn in de interviews o.a. politiemedewerkers, handhavers, hulpverleners, ambulancebroeders en openbaar vervoer-medewerkers genoemd.

Wel zien de onderzoekers dat er enige variatie is ten aanzien van de niet in de Aanwijzing benoemde doelgroepen. Zo is er een interne beroepenlijst binnen het OM waar de categorieën uit de Aanwijzing verder zijn gespecifieerd in beroepen die in het kader van het OM-beleid als VPT-beroepen kunnen worden beschouwd. Deze lijst met enkele tientallen beroepsgroepen, die regelmatig wordt bijgewerkt, is bij enkele geïnterviewde officieren bekend en wordt gebruikt als naslagwerk. Echter, niet alle geïnterviewden kennen en/of volgen deze lijst. De lijst is vrij extensief en bevat beroepsgroepen die op enige wijze een bijdrage aan de maatschappij leveren. Ook onderwijzers, personen werkzaam bij gemeenten, winkelpersoneel (op de lijst gekomen ten tijde van de coronacrisis) en medewerkers van nutsbedrijven staan op de lijst, net als deurwaarders, medewerkers van woningcorporaties, juridisch medewerkers en advocaten.

Officieren van justitie hebben voorts de ruimte om afhankelijk van de omstandigheden te beoordelen of een slachtoffer dat een publieke taak heeft als VPT-er wordt beschouwd en of dat een strafverzwarende omstandigheid is. Dit betekent ook dat de definitie van een publieke taak breed kan worden opgevat en dat daardoor de meningen over wat wel en niet als VPT-beroep moet worden beschouwd uiteenlopen. Sommige respondenten hebben de indruk dat er steeds meer beroepen als VPT-beroep worden beschouwd, wat volgens sommige respondenten onwenselijk kan zijn 'omdat dan alles wel als VPT kan worden gezien'.

Als twijfel bestaat of het slachtoffer als VPT-er moet worden beschouwd, raadplegen officieren van justitie naast de Aanwijzing ook collega's en/of de ELA, de Eenduidige Landelijke Afspraken voor politie en OM. Ook in de ELA staat een werkdefinitie van wat publieke taken zijn: 'overheidstaken én taken in het publieke belang die zijn ontleend aan de grondwettelijke opdracht tot overheidszorg. Dit houdt in dat de taken door de

overheid zelf kunnen worden uitgevoerd of in opdracht van deze overheid. Ook kan het gaan om private sectoren die in belangrijke mate zijn gereguleerd door de overheid (Openbaar Vervoer).'[58]

VPT-beroepsgroepen

Uit de gesprekken maken we op dat het officieren bijna altijd duidelijk is of er sprake is van een VPT-beroepsgroep. We zien ook dat respondenten in grote lijnen dezelfde opvattingen hebben over welk slachtoffer een VPT-beroepsgroep betreft, hoewel er ook hier, zoals hierboven beschreven, 'rekkelijken en preciezen zijn'. Alle respondenten zijn het er over eens dat het bij de handhavende en hulpverlenende beroepsgroepen direct duidelijk is dat een publieke taak wordt gediend en dit VPT-beroepsgroepen zijn. Dit zien we ook bevestigd in de bespreking van de casussen waarin o.a. zaken zijn besproken waar ambulancemedewerkers en politiemedewerkers slachtoffer zijn van agressie en geweld. Zij worden zonder aarzelen tot de VPT-doelgroep gerekend. Enkele respondenten geven aan dat de lijst met VPT-beroepen, die zoals eerder gezegd niet bij iedereen bekend en leidend is, veel te groot wordt en daarmee de focus (en boodschap) mist. Ten aanzien van enkele andere, specifieke beroepsgroepen bestaan echter verschillende opvattingen.

Daarbij merken de onderzoekers alvast op dat het aanmerken van een slachtoffer als VPT-functionaris niet direct tot gevolg heeft dat een strafverzwarende omstandigheid wordt aangenomen. Dit ligt een stuk genuanceerder, zoals zal blijken uit de volgende paragraaf. Zo kan een incident tegen de een functionaris uit de ene VPT-beroepsgroep zwaarder worden aangerekend dan een incident tegen een functionaris uit een andere VPT-beroepsgroep. Ook kan ook een incident gericht tegen een functionaris uit een niet-VPT-beroepsgroep ernstig worden aangerekend.

Er komen in de gesprekken verschillende beroepen aan bod die wel of niet als VPT-beroep worden beschouwd, zoals winkelmedewerkers en door de overheid ingehuurde beveiligers. In de gesprekken wordt het voorbeeld van een filiaalmanager en andere medewerkers van een supermarkt besproken. Hoewel winkelpersoneel staat genoemd in de OM-lijst, is dit voor de meeste respondenten geen evidente VPT-beroepsgroep. Anderen brengen daartegen in dat er wel degelijk sprake is van personen met een publieke taak. Echter, bij de bespreking van de casussen, waarbij een casus is voorgelegd over agressie tegen een filiaalhouder van een supermarkt, blijkt dat geen van de respondenten winkelpersoneel ziet als behorende tot de VPT-doelgroep. Wel werd als strafverzwarend meegewogen dat het slachtoffer vanuit zijn functie te maken kreeg met agressie en geweld.

Ook met betrekking tot medewerkers van particuliere bedrijven die worden ingehuurd door bijvoorbeeld een gemeente, bestaat voor veel respondenten een schemergebied. Ten aanzien van beveiligers die voor een openbaar evenement worden ingehuurd door de gemeente, bestaat weinig onduidelijkheid. Tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden vervullen zij immers een publieke taak, aldus meerdere respondenten.

[58] Eenduidige Landelijke Afspraken Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak.

Maar hoe zit dat met de particuliere beveiliger die door een middelbare school is ingehuurd? Of een beveiliger in een supermarkt? Op hoofdlijn wordt hier onderscheid gemaakt tussen publieke (wel VPT-doelgroep) en meer commerciële (geen VPT-doelgroep) doeleinden, overigens geheel in lijn met de term veilige *publieke* taak. In het eerste geval is volgens een respondent wel sprake van een VPT-er omdat deze bijdraagt aan het functioneren van de docenten, die als VPT-er worden beschouwd. In het tweede geval is de beveiliger in de supermarkt volgens deze respondent geen VPT-er als hij alleen voorkomt dat goederen van een (commerciële) winkel worden gestolen. Maar als hij waarborgt dat een (andere) VPT-er zijn werk goed kan doen, moet de beveiliger zelf ook als VPT-er worden beschouwd. Eenzelfde schemergebied wordt gezien rondom zogeheten hosts die 's avonds en 's nachts rondlopen in uitgaansgebieden.

Zoals eerder vermeld hebben officieren de vrijheid zelf te kiezen of ze de OM-richtlijn van toepassing achten en of ze een slachtoffer vinden behoren tot de VPT-doelgroep, mits die kunnen worden onderbouwd. Zo staat de medewerker van een opvangorganisatie niet in de lijst, maar wordt het VPT-beleid ten aanzien van hen door meerdere respondenten wel toegepast. In geval van twijfel zal afstemming worden gezocht met collega's.

Journalisten

Er bestaan ook verschillende opvattingen over de vraag of de beroepsgroep van journalisten tot de VPT-beroepsgroep behoren, zo blijkt uit de interviews. In de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen wordt benadrukt dat journalisten een belangrijke maatschappelijke rol vervullen en dat zij vrijelijk en ongestoord hun werk moeten kunnen doen. Journalisten worden in de Aanwijzing niet beschouwd als VPT-er, maar vanwege het maatschappelijk belang van hun werk wordt eveneens een strafverhoging met 200% als uitgangspunt genomen. Ook heeft het OM een aparte maatschappelijke kwalificatie voor journalisten en apart beleid vastgelegd in het Protocol PersVeilig. In de Richtlijn voor strafvordering doxing worden journalisten wel specifiek genoemd. Dat vloeit echter voort uit artikel 285d lid 2 Sr, waarin zij als kwalificerend slachtoffer worden aangemerkt. Ter zake van bijvoorbeeld bedreiging (art. 285 Sr) worden journalisten niet specifiek genoemd als kwalificerende slachtoffers, terwijl de 200%-richtlijn in dat geval wel van toepassing is. Een respondent merkt op dat het OM hiermee 'op een eilandje staat'.
Het al dan niet kwalificeren als van journalisten als VPT-ers lijkt van ondergeschikte betekenis te zijn, omdat er sowieso aanleiding is voor strafverhoging. Het is dan ook de vraag, aldus verschillende respondenten, of de benoeming van journalisten als VPT-ers verschil zou maken. Er bestaat al specifieke aandacht vanuit het OM voor deze groep slachtoffers.

In de praktijk zijn de meeste geïnterviewde officieren het erover eens dat ook bij geweld tegen journalisten en daarmee tegen persvrijheid ook strafverzwaring op VPT-gronden op zijn plaats kan zijn, maar er wordt benadrukt dat er verschillende soorten journalisten zijn die verschillende taken uitvoeren, niet steeds met een publiek belang. Een respondent wees voorts op een zaak waarin een journalist provocatief acteerde en in reactie daarop te maken kreeg met agressie en geweld. De journalist was daarmee niet alleen slachtoffer maar

ook dader. De niet-eenduidige beroepsgroep journalist kan dan ook een reden zijn om deze groep niet een op een op te nemen in de lijst VPT-beroepen. Strafverhoging is daarmee zeker niet uitgesloten, maar ook niet vanzelfsprekend.

4.2.2 VPT-feiten in de praktijk

Uit de interviews met officieren komt naar voren dat in het gros van de VPT-zaken die op de parketten behandeld worden, het politieagenten zijn die slachtoffer zijn geworden van agressie en geweld (zogenoemde GTPA-zaken ofwel geweld tegen politieambtenaren-zaken). Andere functionarissen die met enige regelmaat als slachtoffer in een VPT-zaak worden gezien, zijn ambulancemedewerkers, boa's en vervoersmedewerkers zoals buschauffeurs en treinconducteurs. Maar ook medewerkers in de zorg zoals GGZ-medewerkers, baliemedewerkers bij gemeenten en bestuurders zijn met enige regelmaat slachtoffer in VPT-zaken die op de parketten worden behandeld. Minder vaak worden zaken gezien waarin brandweerlieden slachtoffer zijn (wat respondenten opvalt omdat die vaak in een rij worden genoemd met de andere 'sirenediensten' politie en ambulance). Ook zaken waarbij journalisten slachtoffer van agressie en geweld zijn, worden niet tot nauwelijks gezien, leert navraag.

De verklaring die respondenten geven voor het feit dat het merendeel van de VPT-zaken politiemedewerkers betreft, is meervoudig. Ten eerste worden politiemedewerkers relatief vaak slachtoffer, aldus respondenten, omdat zij een orde-handhavende taak vervullen. Daarnaast hanteert de politie een duidelijk aangiftebeleid in het geval dat een medewerker slachtoffer wordt van agressie of geweld tijdens de uitvoering van zijn of haar werk. Voorts zijn er casemanagers bij de politie die agenten helpen om aangiften op te maken en vorderingen tot schadevergoeding op te stellen. Het zijn tot slot vaak 'ronde zaken', in de zin dat op basis van het proces-verbaal duidelijk is wat er is gebeurd. Daarbij is een verklaring van een agent, vastgelegd in een ambtsedige verklaring, in een 1-op-1 situatie meestal sterker dan die van een verdachte.

De meerderheid van de VPT-zaken die de revue passeert, heeft volgens de respondenten betrekking op uitingsdelicten, zoals belediging en bedreiging.

4.3 Het bepalen van een straf(eis) in het algemeen

4.3.1 OM-richtlijnen

In de gesprekken is de officieren van justitie gevraagd wat de betekenis van de richtlijnen voor officieren van justitie in de praktijk feitelijk is, welke factoren in het algemeen van belang zijn voor de officier van justitie bij de bepaling van de straf(eis) en hoe die factoren worden gebruikt om tot een passende straf(eis) te komen.

De meerderheid van de geïnterviewde officieren van justitie geeft aan dat zij de OM-richtlijnen gebruiken als startpunt voor het bepalen van een straf of strafeis, mits er richtlijnen zijn voor de betreffende delicten. De

richtlijnen helpen bij de gedachtenvorming over een passende afdoeningsmodaliteit en straf(eis), aldus een officier van justitie. Ook helpen de richtlijnen om goed te kunnen onderbouwen waarom de officier een straf van een bepaalde hoogte eist/oplegt. En daarnaast dragen de richtlijnen bij aan de rechtsgelijkheid, aldus respondenten.

> *'Een verdachte zou bij de ene officier niet een heel andere straf moeten kunnen krijgen dan bij de andere officier.'*

In de strafvorderingsrichtlijnen worden straffen genoemd die in het algemeen een passend vertrekpunt zijn voor de straftoemeting, op basis van de aard en ernst van het strafbare feit en recidive. Daarna wordt maatwerk toegepast voordat tot de uiteindelijke straf(eis) wordt gekomen. Ook deze tweede stap (maatwerk) komt voort uit de Aanwijzing. Dit resulteert vaak in een straf(eis) die anders is dan het vertrekpunt dat in de richtlijn vermeld staat. De richtlijn wordt dan wél toegepast, maar wat in de richtlijn wordt aangegeven is niet per definitie de op te leggen straf.

Er lijkt een variatie te bestaan tussen parketten onderling en tussen officieren onderling ten aanzien van de vraag in hoeverre de uiteindelijke straf(eis) mag afwijken van de in de richtlijnen genoemde strafsoort en strafmaat. Ook wordt door enkele respondenten gezien dat met name de wat minder ervaren officieren dichter bij de richtlijnen blijven dan de meer ervaren officieren. Die laatste lijken meer vrijheid te voelen om van het in de richtlijnen aangegeven vertrekpunt af te wijken.

4.3.2 (Andere) relevante factoren

Nadat aan de hand van de richtlijn tot een startpunt voor de straftoemeting is gekomen, worden door de officieren ook de concrete feiten en omstandigheden van de zaak (stap 2) en de persoon van de verdachte (stap 3) meegewogen. Concreet betekent dit dat, nadat de richtlijn is geraadpleegd, er wordt gekeken of er redenen zijn om af te wijken van het uitgangspunt van de richtlijn. Daarbij is bijvoorbeeld de impact op het slachtoffer en de maatschappij relevant. Ook het verhaal van de verdachte en zijn/haar persoonlijke omstandigheden zijn van belang. Deze feiten en omstandigheden kunnen aanleiding geven om hoger of lager te gaan zitten dan de basisstraf uit de richtlijn of een andere passende strafsoort te selecteren.

Het wordt door de geïnterviewde officieren belangrijk gevonden om maatwerk te leveren, zodat een betekenisvolle interventie plaatsvindt. Relevante feiten en omstandigheden die door respondenten vaak zijn genoemd, zijn de rol van het slachtoffer en de gevolgen voor het slachtoffer, de houding van verdachte ten opzichte van het strafbare feit, de financiële situatie van verdachte en andere persoonlijke omstandigheden. Op grond van de persoonlijke omstandigheden van de verdachte kan bijvoorbeeld een bepaalde straf meer of minder passend worden gevonden. Men is doorgaans bijvoorbeeld terughoudend in het eisen van een geldboete als de verdachte dakloos is of financiële problemen heeft, zo blijkt uit de gesprekken. Soms ook wordt gekozen voor een (gedeeltelijk) voorwaardelijke straf om het gedrag van de verdachte te beïnvloeden.

4.3.3 Oriëntatiepunten

Naast de OM-richtlijnen worden door de meeste geïnterviewde officieren ook de LOVS-oriëntatiepunten geraadpleegd bij de bepaling van een passende straf en worden deze meegenomen in de hoogte van de straf(eis). Dat de oriëntatiepunten worden geraadpleegd, betekent dat de strafeisen er ook (enigszins) door worden beïnvloed. Met name als een zaak middels een strafbeschikking door het OM wordt afgedaan, worden de oriëntatiepunten meegewogen, omdat een verdachte er met een strafbeschikking niet slechter vanaf mag komen dan wanneer de zaak op zitting zou zijn gebracht. Dat is een uitgangspunt dat in de Aanwijzing OM-strafbeschikking tot uitdrukking wordt gebracht.[59] Wanneer bij strafbeschikkingen hogere straffen zouden worden opgelegd dat door de rechter zouden zijn opgelegd, zou dat ertoe kunnen leiden dat verdachten vaak verzet zouden aantekenen tegen de strafbeschikking. Het wordt wenselijk geacht om dat te voorkomen.

Doorgaans zijn de eisen van de officier van justitie bij zaken die op zitting worden gebracht, meer in lijn met de strafvorderingsrichtlijnen. Er wordt dan minder rekening gehouden met de oriëntatiepunten. Dit heeft, naast het feit dat het OM zijn rol als aanklager oppakt, ermee te maken dat de oriëntatiepunten zijn gebaseerd op de in het verleden gemiddeld opgelegde straffen, terwijl het OM ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid en 'trendsettende rol' heeft, aldus respondenten. Daarnaast geldt specifiek voor VPT-zaken dat de straffen in de oriëntatiepunten flink lager liggen dan in de richtlijnen. Een officier van justitie licht toe dat zij wel hoger gaat zitten in haar strafeis, maar ook niet 'sky high' 200%. Ze houdt zo rekening met wat de rechter waarschijnlijk zal opleggen opdat eis en opgelegde straf niet al te ver van elkaar af komen te liggen.

> *'Het gaat ook over een stukje geloofwaardigheid. Dat wil geenszins zeggen dat wij als OM onze oren naar de rechtspraak moeten laten hangen. Hoger zitten mag en moet soms ook.'*

Volgens een aantal respondenten kan het voor officieren van justitie best wel lastig zijn om te balanceren tussen de oriëntatiepunten en de eigen richtlijnen. Een officier van justitie zegt hierover:

> *'Aan de ene kant is het je rol als officier van justitie om een passend advies te geven aan de rechter over de straf. Aan de andere kant sta je er in je rol als aanklager van de samenleving. Uiteindelijk is dat doorslaggevend: sta je daar als aanklager die een straf onderbouwt namens de samenleving of ga je meer proberen om je richting het perspectief van de rechter te bewegen, wat een rechter redelijk zou vinden?'*

[59] Art. 2.2 Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003): 'De officier van justitie houdt bij het bepalen van de sanctie rekening met de rechterlijke straftoemetingspraktijk.'

4.4 VPT als strafverzwarende omstandigheid

4.4.1 Straftoemetingsbeleid bij VPT-delicten

In de gesprekken met officieren is gevraagd naar de wijze waarop bij VPT-delicten de straf(eis) wordt bepaald en de rol die de richtlijnen daarbij spelen. Zoals al weergegeven in voorgaande paragrafen gaan de officieren daarbij als volgt te werk. Eerst wordt aan de hand van de in de richtlijn genoemde feiten en omstandigheden de basisstraf bepaald. Dit vormt het vertrekpunt. Vervolgens wordt gekeken of er redenen zijn om af te wijken van deze richtlijn. Dit gebeurt aan de hand van de omstandigheden waaronder het feit is begaan en de impact op het slachtoffer en de maatschappij; en de persoon van de verdachte. Dit alles staat beschreven in de Aanwijzing en is onderdeel van het OM-beleid.

Al deze factoren die de officier van justitie relevant acht, worden in een 'kookpot' gestopt om te komen tot een passende en betekenisvolle straf. Het komen tot een straf(eis) is daarmee, zo wordt benadrukt in de interviews, geen rekensom maar een weging van relevante factoren. Het feit dat iemand met een publieke taak tijdens zijn werk slachtoffer is geworden, wordt zo als strafverzwarende omstandigheid meegenomen samen met alle andere factoren.

Bovenstaande handelwijze wordt bevestigd in de bespreking van de casussen, waarin de respondenten de hiervoor genoemde stappen benoemden. Zo werd in de verschillende casussen waarin we de respondenten vroegen welke straf(eis) ze zouden formuleren en waarom, een straf(eis) aangepast wanneer de verdachte weinig geld bleek te hebben (en geen geldboete zou kunnen betalen), reageerde uit emotionele betrokkenheid, spijt betuigde, et cetera. Ook zaken als de ernst van het delict, recidive en ondervonden schade speelden een rol in de totstandkoming van de straf(eis).

In de strafmotivering benoemen alle respondenten expliciet dat een feit is gepleegd tegen iemand met een publieke taak en dat dit de dader ernstig wordt aangerekend, waardoor een zwaardere straf op zijn plaats is. De precieze bewoordingen die hiervoor worden gebruikt, verschillen per officier van justitie. Ook wanneer er sprake is van een OM-hoorzitting, benoemen officieren van justitie die een strafbeschikking uitvaardigen dat het feit dat sprake is van een VPT-slachtoffer, strafverzwarend doorwerkt in de straf. De officieren van justitie willen op die manier aan de verdachte(n) het signaal afgeven dat deze gedraging de verdachte zwaar wordt aangerekend. Ook wordt hiermee, zo geven enkele respondenten aan, richting slachtoffers en de maatschappij aangegeven dat geweld tegen werknemers met een publieke taak echt niet wordt getolereerd. Slachtoffers kunnen zich hierdoor gesteund voelen.

4.4.2 Toepassing van de richtlijn: strafverhoging

Alle geïnterviewde officieren zijn het erover eens dat het belangrijk is om strafverhoging toe te passen bij zaken waarin iemand met een publieke taak tijdens het werk slachtoffer wordt van een strafbaar feit. Dit

wordt belangrijk geacht om een boodschap uit te dragen richting dader, samenleving en slachtoffer. Alle respondenten kiezen dan ook voor enige vorm van strafverhoging als uitgangspunt.

Deze strafverhoging wordt vrijwel niet uitgedrukt in een percentage waarmee de straf wordt verhoogd vanwege het feit dat het om VPT gaat. Dat is ook moeilijk omdat in een zaak meerdere feiten spelen en vele factoren een rol spelen bij de uiteindelijke straf. Het aandeel van de straf als gevolg van VPT-gerelateerde stafverhoging is niet afzonderlijk aan te wijzen. Het komen tot een passende straf(eis) is volgens hen geen mathematische exercitie.

> *Bij de bepaling van een passende straf wordt geen specifiek percentage bepaald. Straftoemeting is geen mathematische exercitie. Er is over het algemeen wel een verschil in straffen tussen VPT- en niet-VPT-feiten, maar dat verschil is niet enorm.*

200%

Waar respondenten eensluidend strafverhoging toepassen, in ieder geval als vertrekpunt, wordt terughoudender gereageerd ten aanzien van de 200% strafverhoging. Hoewel één respondent de 200% passend vindt, vindt het gros van de respondenten dat de richtlijn van 200% strafverhoging 'te fors', 'veel te hoog' en 'disproportioneel' is. Een officier van justitie zegt hierover:

> *De richtlijnen zijn een afgewogen stelsel dat samenhangt met het Wetboek voor Strafvordering. Door te zeggen dat bij VPT-feiten standaard 200% verhoging toe te passen, ontwricht je dat strafhuis omdat voor andere gevallen zo'n richtlijn niet bestaat. Zaken staan niet meer in verhouding tot elkaar. Voor mishandeling (fysiek feit) van een burger krijg je bijvoorbeeld 400 euro boete en voor mondelinge bedreiging (verbaal feit) van een agent zou je dan uitkomen op 750 euro. Dat roept het beeld op dat een burger slaan minder erg is dan het woordelijk bedreigen van een agent.*

De 200% strafverhoging is volgens een respondent alleen passend in de zwaardere zaken, bij een samenloop van strafverzwarende omstandigheden, zoals voetbalgerelateerd geweld waarbij de verdachte onder invloed was en sprake was van discriminatie. Slechts een enkele respondent acht dit percentage passend en volgt de richtlijnen daarin ook grotendeels, omdat dat nu eenmaal zo is afgesproken.

Respondenten hebben tevens de indruk dat de 200% strafverhoging nauwelijks standaard wordt toegepast, omdat dit tot disproportionele straffen zou leiden. Bovendien zijn de straffen praktisch niet uitvoerbaar, met name de geldboetes niet, aldus een respondent. Voorop moet staan dat een betekenisvolle straf wordt gegeven. (We zijn niet uitgebreid ingegaan op de vraag wat precies kan worden verstaan onder betekenisvolle straf.) De omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, zijn wat respondenten betreft doorslaggevend om te komen tot een passende strafeis. Een respondent merkte op dat een percentage van 200% zo

disproportioneel is dat die ertoe kan leiden dat een officier van justitie helemaal geen strafverhoging toepast omdat dit zo uit de pas is. Als het OM bijvoorbeeld 50% strafverhoging zou voorschrijven, zou dat mogelijk tot hogere strafeisen leiden dan bij 200% die nu wordt voorgeschreven. De 200% richtlijn leidt ook tot scheve verwachtingen, volgens respondenten. Slachtoffers verwachten een hogere straf dan in de praktijk door de rechter wordt opgelegd. Een officier van justitie geeft aan dat ze soms het gevoel heeft dat ze naar slachtoffers moet verantwoorden waarom een straf lager is uitgevallen dan zij hadden verwacht. Dit lijkt onder andere het geval bij zaken waarin politiemedewerkers slachtoffer zijn geworden van agressie en geweld.

Resumerend: respondenten zijn het erover eens dat een strafverhoging gepast is, maar een lager percentage zou passender zijn volgens bijna alle respondenten. Ook wordt de voorkeur gegeven voor een minder rigide benadering, namelijk door het geven van een bandbreedte in plaats van alleen een percentage. Met een bandbreedte wordt meer aan de officier overgelaten om te bepalen wat in een concrete zaak een passend uitgangspunt is. Voor een bandbreedte kan worden aangesloten bij de bandbreedte uit de oriëntatiepunten aldus meerdere respondenten. De respondent die 200% een passend uitgangspunt vindt, noemde een bandbreedte van 100% tot 300%. Daarbij maken de omstandigheden waaronder een strafbaar feit is gepleegd, of er sprake is van strafverhoging of niet, ongeacht of en wat er in de richtlijn over strafverhoging staat.

4.4.3 Bij strafbeschikking op te leggen straf versus strafeis ter zake VPT-delicten

Op hoofdlijn gaan de geïnterviewde officieren op dezelfde wijze te werk bij het komen tot een bij strafbeschikking op te leggen straf en een strafeis ter zake VPT-delicten. Wel zijn daarbij twee verschillen aan te wijzen. Ten eerste kan ten aanzien van een strafeis in een requisitoir de keuze worden gemaakt uit meer strafsoorten en modaliteiten dan het geval is bij het opstellen van een strafbeschikking. Zo kan bij een strafbeschikking alleen een geldboete of taakstraf worden opgelegd.[60] In een strafeis ter zitting kan worden gekozen voor gevangenisstraffen, maatregelen als ISD en TBS en voorwaardelijke straffen met bijzondere voorwaarden.

Ten tweede wordt bij een strafbeschikking rekening gehouden met de verwachte straftoemeting door de rechter als deze over de zaak zou hebben beslist. Indien een zaak wordt afgedaan middels een strafbeschikking, nemen officieren van justitie de LOVS-oriëntatiepunten in sterkere mate mee bij de straftoemeting dan bij het formuleren van een strafeis ter zitting. Dat heeft ermee te maken dat een verdachte er niet slechter van af mag komen doordat diens zaak is afgedaan middels een strafbeschikking in plaats van dat deze op zitting is gebracht, zoals eerder is beschreven in 4.3.3. Ook bij VPT-delicten kijkt een officier van justitie die een zaak middels een strafbeschikking afdoet daarom wat een rechter op basis van de oriëntatiepunten zou opleggen. Een officier van justitie geeft aan dat er een 'korting' van 20% op de

[60] In deze lijst is de transactie niet opgenomen. Transactie is een andere afdoeningsmodaliteit dan de strafbeschikking en een transactie vindt dus niet plaats in het kader van de strafbeschikking. Transacties komen vrijwel niet meer voor.

oriëntatiepunten wordt gegeven, om zo te voorkomen dat iemand bij de rechter een lagere straf zou hebben gekregen dan bij een strafbeschikking. In hoeverre dit staande praktijk is binnen het OM is in de gesprekken niet duidelijk geworden.

Dit zien we ook terug in de bespreking van de casussen waarin we dezelfde zaak beschrijven, maar dan zowel ter behandeling bij een OM-hoorzitting als bij een politierechter. Hoewel de vergelijking niet helemaal zuiver is, er zullen in de praktijk immers redenen zijn een zaak bij de politierechter aan te brengen in plaats van op een OM-hoorzitting af te handelen, geven de respondenten in hun overwegingen allen mee rekening te houden met het te verwachten vonnis van de politierechter.

4.5 Tot slot: korte beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen komen we tot de volgende (deel)antwoorden op de onderzoeksvragen:

Welke normatieve uitgangspunten hanteren officieren van justitie [en rechters] in de praktijk bij de bepaling van strafeisen en straffen, in het bijzonder ter zake van VPT-feiten? Indien deze afwijken van de OM-richtlijnen resp. LOVS-oriëntatiepunten, wat is de reden daarvoor?
Officieren van justitie achten het van belang om te komen tot een passende en bovenal betekenisvolle straf(eis) voor verdachten. De meeste officieren zien de richtlijn als belangrijk startpunt voor de totstandkoming van de straf(eis). Op basis van de richtlijn wordt in gedachten een basisstraf geformuleerd, die vervolgens vaak 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.

Hoe bepalen officieren van justitie in de praktijk de bij strafbeschikking op te leggen straf bij VPT-feiten? Hoe bepalen officieren van justitie in de praktijk de strafeis bij VPT-delicten?
Uit de interviews blijkt dat over het algemeen door officieren van justitie expliciet wordt gekeken 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 de ruimte om maatwerk te leveren en op basis van hun eigen professionele oordeel vast te stellen dat sprake is van een slachtoffer met een publieke taak en dat daarom strafverzwaring passend is.

Journalisten zijn volgens de Aanwijzing formeel geen VPT-ers, maar zij verdienen volgens het OM wel expliciet bescherming. Ook ten aanzien van hen is de strafverhogingsrichtlijn van 200% volgens de Aanwijzing van toepassing. Of het nodig is deze groep toe te voegen aan de lijst VPT-beroepen – vanwege de onafhankelijke

verslaglegging wat een wezenlijk onderdeel is van onze democratie – is nog de vraag, aangezien er al specifieke aandacht is vanuit het OM voor deze groep slachtoffers. In algemene zin wordt erop gewezen dat een te uitgebreide lijst met beroepsgroepen kan leiden tot 'deflatie' van het begrip VPT en focusverlies.

Net als in andere strafzaken, wegen officieren van justitie in VPT-zaken alle relevante factoren mee bij het bepalen van de straf(eis). Nadat een officier van justitie heeft bepaald of het slachtoffer als VPT-er wordt beschouwd, wordt, in combinatie met alle andere relevante factoren, bepaald wat de passende strafsoort en strafhoogte is. Hierbij wordt de 200%-strafverhoging voor VPT-zaken door officieren van justitie zelden toegepast. Hoewel enkele officieren van justitie deze richtlijn toepassen zoals voorgeschreven, past het overgrote deel van de geïnterviewde officieren van justitie beduidend minder strafverhoging toe. Zij zien het feit dat iemand tijdens de uitvoering van zijn of haar publieke taak slachtoffer wordt weliswaar als strafverhogend – en benoemen dat ook naar de verdachte – maar tegelijkertijd kunnen er verzachtende omstandigheden aan de orde zijn. Officieren van justitie passen geen mathematische berekening toe om te komen tot een straf(eis). Het is de uiteindelijke weging van relevante factoren die bepaalt wat een passende en betekenisvolle straf is.

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. Uitgangspunt is immers dat bij het uitvaardigen van een strafbeschikking een strafoplegging voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten strafeis op zitting. Een straf in een strafbeschikking is daarmee doorgaans lager dan een strafeis ter zitting voor een vergelijkbaar feit.

Hoe verhoudt de werkwijze van officieren van justitie in de praktijk bij VPT-feiten (bij strafbeschikking en strafeis) zich tot de OM-richtlijnen?

De overgrote meerderheid van de officieren van justitie past strafverhoging toe, maar niet in de vorm van een percentage. Zij vinden het belangrijk een signaal aan (potentiële) daders af te geven 'dat je van mensen met een publieke taak afblijft' en dat dat strafverhogend doorwerkt in de straf(eis). De meerderheid van de geïnterviewde officieren van justitie ziet de 200% strafverhoging in de richtlijn bij VPT-zaken echter niet als leidend bij het bepalen van de straf(eis). Het strikt toepassen van 200% strafverhoging in VPT-zaken is volgens officieren van justitie niet wenselijk, omdat dat zou leiden tot te hoge en disproportionele straffen en strafeisen. Een enkele officier van justitie houdt de 200% strafverhoging in beginsel aan als vertrekpunt, waarna deze kijkt hoe dit uitpakt voor de verdachte(n) en strafverlaging toe passen als de omstandigheden van het geval hier aanleiding toe geven. Er kan niet worden aangegeven wat de invloed van het VPT-aspect op de straf(eis) exact is, aangezien iedere straf(eis) maatwerk is en het totale pakket aan relevante factoren wordt meegewogen.

5 Straftoemeting door rechters: interviews

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen geadresseerd:

4. Welke normatieve uitgangspunten hanteren officieren van justitie en rechters in de praktijk bij de bepaling van strafeisen en straffen, in het bijzonder ter zake van VPT-feiten? Indien deze afwijken van de OM-richtlijnen resp. LOVS-oriëntatiepunten, wat is de reden daarvoor?
8. Hoe bepalen rechters in de praktijk de op te leggen straf bij VPT-feiten?
9. Hoe verhoudt de werkwijze van rechters in de praktijk bij VPT-feiten zich tot de LOVS-oriëntatiepunten?

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de manier waarop rechters – waar we voor het gemak ook raadsheren onder verstaan – in de praktijk in VPT-zaken komen tot een straf. In dit hoofdstuk brengen we eerst in kaart wat rechters verstaan onder VPT-feiten en wat voor soort VPT-feiten rechters zoal tegenkomen. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop rechters in het algemeen een straf bepalen en welke factoren zij daarbij meewegen. Vervolgens zoomen we in op de manier waarop dat specifiek ten aanzien van VPT-feiten gebeurt. We gaan onder andere in op de vraag of strafverhoging wordt toegepast bij VPT-feiten en of daarbij de bandbreedte van 33 tot 100% strafverhoging uit de LOVS-oriëntatiepunten relevant wordt geacht. De plaats van het VPT-aspect in de strafmotivering komt ook aan bod.

De uitkomsten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op interviews met 10 rechters, die we vragen voorlegden over bovenstaande onderwerpen. Onderdeel van de interviews was de bespreking van enkele concrete casusposities, om zo een indruk te krijgen in hoeverre het VPT-aspect invloed heeft op de overwegingen van de respondenten ten aanzien van opgelegde straffen (zie bijlage 2). De geïnterviewde rechters treden op als politierechter in enkelvoudige strafkamers (voor de eenvoudiger en/of minder zware zaken) of in meervoudige strafkamers (voor de gecompliceerde en/of zware zaken) en hebben in die hoedanigheid kennis en ervaring ten aanzien van het bepalen van straffen bij VPT-zaken.

5.2 Type VPT-zaken in de praktijk

5.2.1 Afbakening en definitie VPT-feiten

De geïnterviewde rechters is gevraagd naar wat zij verstaan onder VPT-delicten en VPT-functionarissen. Daaruit bleek ten eerste dat de term 'VPT' onder rechters geen gangbare term is. Een aantal respondenten kende de term zelfs helemaal niet. Hoewel deze zaken niet bij iedereen bekend staan als VPT-delicten, wordt door de meeste respondenten wel rekening gehouden met het feit dat een VPT-er slachtoffer is. Het gaat dan om mensen die een publieke taak vervullen en tijdens de uitoefening van hun taak te maken hebben gekregen met agressie of geweld. Daarbij kan het feit dat een VPT-er slachtoffer is geworden, grond zijn voor

strafverhoging. Maar, nuanceren enkele respondenten, eigenlijk bij iedereen die zijn werk doet en daarbij als slachtoffer wordt geconfronteerd met strafbare feiten, is in enige mate strafverhoging passend.

Tevens wordt opgemerkt dat het bepalen wie wel en niet behoort tot de groep VPT-functionarissen, soms lastig is en niet steeds relevant. Want de essentie is dat bij strafbare feiten gericht tegen mensen die werkzaam zijn in het publieke domein een hogere straf aan de orde kan zijn aldus de respondenten. Dit ongeacht of het slachtoffer is opgenomen in een lijst of opsomming met VPT-functionarissen.

VPT-beroepsgroepen

Zoals in hoofdstuk 3 aan bod kwam, zijn in de LOVS-oriëntatiepunten drie categorieën personen genoemd ten aanzien van wie strafverhoging gerechtvaardigd kan zijn:

- Politieagent, buitengewoon opsporingsambtenaar of andere toezichthouder, indien het misdrijf is gepleegd gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn of haar bediening.
- Professionele hulpverlener (brandweerman, ambulancebroeder, arts, verpleegkundige e.d.).
- Functionaris in het openbaar vervoer (buschauffeur, machinist, trambestuurder e.d.).

In de interviews wordt in eerste instantie en overeenkomstig de LOVS-oriëntatiepunten, vooral gewezen op personen met een publieke taak zoals politie, boa's (w.o. medewerkers van parkeerbeheer) en OV-medewerkers. Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten de omschrijving van de beroepen in de oriëntatiepunten niet beschouwen als een limitatieve opsomming van gevallen waarin strafverhoging aan de orde kan zijn. De opsomming in de oriëntatiepunten wordt er in de praktijk ook niet op nageslagen, om te kijken of er sprake is van een VPT-delict. Strafverhoging is volgens hen op zijn plaats, mits andere omstandigheden van het geval daartoe ook aanleiding geven, als iemand tijdens de uitoefening van zijn publieke taak slachtoffer wordt van een strafbaar feit. Hier kunnen uiteenlopende soorten beroepen onder geschaard worden. Een raadsheer zegt hierover:

> *'Het onderscheid tussen wat wel en niet VPT is, is lastig te maken en niet steeds relevant. De essentie is dat bij strafbare feiten gericht tegen mensen die werkzaam zijn in het publieke domein een hogere straf aan de orde kan zijn. Het kan daarbij ook gaan om een journalist of vuilnisman.'*

Een andere respondent geeft aan dat het werken met een limitatieve lijst juist problematisch zou kunnen zijn:

> *'Het is niet nodig om in de oriëntatiepunten een uitgebreide opsomming op te nemen van categorieën personen die wel of niet als VPT-er worden aangemerkt. Dat de journalist niet wordt genoemd, is daarom niet problematisch. Het risico is groot dat een bepaalde groep slachtoffers niet wordt genoemd en door de gedetailleerde opsomming ten onrechte de indruk kan ontstaan dat bij andere gekwalificeerde slachtoffers strafverhoging niet aan de orde zal (kunnen) zijn.'*

Voorts geven meerdere geïnterviewde rechters aan dat ten aanzien van personen die wel als VPT-er kunnen worden aangemerkt, strafverhoging niet altijd passend zal zijn. Een respondent merkt in dit kader op dat de opvatting over wat VPT is wordt uitgerekt. Zo was er in een zaak een discussie over of de publieke taak moet worden uitgeoefend in de publieke ruimte, en of de functie een publiek effect zou moeten beogen. Behoort een gevangenisbewaarder in de PI tot de VPT-doelgroep? En een schoonmakers die in de PI werkt? Hierover verschillen de meningen, zo blijkt uit de reacties van respondenten, wat niet wegneemt dat in de praktijk ook in deze gevallen enige mate van strafverhoging kan worden toegepast.

Journalisten

In de LOVS-oriëntatiepunten worden journalisten, in tegenstelling tot de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen, niet genoemd als een categorie waarvoor een strafverhoging passend kan zijn indien zij slachtoffer worden. De rechters hebben we daarom gevraagd of zij journalisten zouden rekenen tot een VPT-beroepsgroep. De gesproken rechters blijken hierover verschillende opvattingen te hebben. Sommige rechters geven aan dat journalisten wel degelijk een publieke taak hebben, omdat ze als vierde macht een taak hebben binnen de democratische samenleving. Hierbij plaatsten enkele respondenten wel de nuancering dat het om onafhankelijke journalistiek moet gaan waarbij daadwerkelijk iets aan de kaak gesteld wordt. Een respondent ziet ook dat journalist geen beschermd beroep is en dat er ook 'journalisten' zijn die mensen tot razernij drijven. Weer een andere rechter beaamt dit. Aan de andere kant zijn er enkele rechters die een duidelijk onderscheid maken tussen een journalist en bijvoorbeeld een ambulancemedewerker als slachtoffer, waarbij in het laatste geval een hogere strafverhoging gepast is dan bij journalisten. Dat betekent zoals eerder gesteld niet dat er geen reden kan zijn voor strafverhoging, maar die zal bij deze respondent niet automatisch zo groot zijn als wanneer bijvoorbeeld een ambulancemedewerker slachtoffer is.

5.2.2 VPT-feiten in de praktijk

In de interviews met rechters is gevraagd welke VPT-feiten zij in de praktijk tegenkomen. Uit de gesprekken blijkt dat zij – net als de officieren die wij spraken – veelal te maken hebben met zaken waarin politieagenten slachtoffer zijn geworden. Verder zijn er relatief veel zaken waarin beroepsgroepen als boa's en medewerkers in het openbaar vervoer slachtoffer zijn. Het gaat doorgaans om zaken waarbij een vaak handhavende aanleiding is. Zaken waarin ambulancemedewerkers of brandweerlieden slachtoffer zijn geworden, komen weinig in hun rechtszalen voor, aldus respondenten.

Het hoge aantal politieagenten dat slachtoffer wordt, is volgens respondenten enerzijds te verklaren doordat politieagenten door de aard van hun werkzaamheden een grotere kans hebben slachtoffer te worden. Anderzijds wordt er vanuit de politieorganisatie veel aandacht besteed aan de ernst van slachtofferschap tijdens het uitvoeren van de publieke taak. Het doen van aangifte in het geval een agent slachtoffer is tijdens zijn of haar werk, wordt gestimuleerd en casemanagers helpen agenten bij het doen van aangifte en het vorderen van een schadevergoeding. Het valt een respondent dan ook op dat dit ertoe leidt dat processen-

verbaal aanzienlijk langer zijn als een politieagent slachtoffer is geworden van een strafbaar feit dan als een niet VPT-er slachtoffer is geworden van een soortgelijk strafbaar feit.

Voorts zien respondenten dat het twee type zaken betreft. Enerzijds zijn dit de simpele (politierechter)zaken waar het VPT-aspect evident is. Dit kan zijn omdat er sprake is van zaken waarin fysiek geweld is gebruikt, maar dit is lang niet altijd het geval: het betreft regelmatig wederspannigheid, bedreiging en belediging. Daarbij valt het verschillende respondenten op dat het niet in alle gevallen om heel ernstige zaken gaat. Vaak zijn dit zaken waarin de politieagent is beledigd of bedreigd.
Een respondent merkt op dat dit soms lijkt op een gestandaardiseerd proces dat vanwege de grote aantallen veel werk met zich meebrengt. Het zou, aldus een respondent, fijn zijn als zaken in de rechtbank zich beperken tot zaken waarin de verbalisant zelf écht wil dat iemand vervolgd wordt in plaats van dat dit beleid is, ook gelet op grote werkdruk bij OM en ZM. Ook valt het de respondent op dat soms vorderingen van benadeelde partijen gestandaardiseerd lijken omdat in verschillende aangiften de klachtenomschrijving hetzelfde is. 'Het kan niet zo zijn dat iedereen op precies dezelfde manier hoofdpijn heeft na een klap.'

Naast de wat eenvoudiger zaken waar het VPT-aspect evident is, zijn er ook veel ingewikkelder zaken waar sprake is van meerdere feiten en achterliggende problematiek. Als voorbeeld is het geval genoemd waarbij een jonge verdachte wordt aangehouden en in een politiecel terecht komt. Daar raakt hij in conflict met politiebeambten, waarop hij een van hen bijt. En het geval waarbij een bekende drugsverslaafde wordt aangesproken op overlastgevend gedrag en een beledigende opmerking maakt in reactie daarop. Of het geval waarin een aanhouding escaleert en volledig uit de hand loopt, waarbij de verdachte geweld gebruikt, een politieman gewond raakt en de verdachte wordt *getasered* alvorens deze wordt meegenomen naar het bureau. Meermaals is genoemd dat daders van VPT-feiten vaak zorg nodig hebben.

5.3 Bepalen van een straf

5.3.1 LOVS-oriëntatiepunten

Aan de rechters is gevraagd hoe in het algemeen een straf wordt bepaald en welke rol daarin de LOVS-oriëntatiepunten spelen. Uit de antwoorden blijkt dat rechters op hoofdlijnen dezelfde stappen doorlopen als bij niet-VPT zaken en daarbij in hun werkwijze verschillende accenten leggen. De volgende punten spelen daarbij een rol:

Er wordt door de geïnterviewde rechters verschillend aangekeken tegen het gebruik van de LOVS-oriëntatiepunten bij het bepalen van een straf. Een rechter omschrijft het treffend:

> *'Er zijn eigenlijk twee 'scholen' rechters en raadsheren. De ene school wil wel oriëntatiepunten om straffen te bepalen, de andere school wil hierin geheel vrij zijn.'*

Enerzijds zijn er geïnterviewde rechters die aangeven dat, als er voor een delict een oriëntatiepunt is, zij dit standaard als vertrekpunt gebruiken voor de gedachtenvorming over de straf. Zij zijn over het algemeen voorstander van het gebruik van oriëntatiepunten en vinden deze een belangrijk hulpmiddel voor het bereiken van rechtsgelijkheid. Hierbij merken zij wel op dat de oriëntatiepunten echt slechts een vertrekpunt opleveren voor de strafmotivering. Er zal vaak een andere straf worden opgelegd dan in de oriëntatiepunten is genoemd (wat iets anders is dan afwijking van de oriëntatiepunten), omdat de concrete feiten en omstandigheden van de zaak doorslaggevend zijn.

Anderzijds zijn er enkele respondenten die de oriëntatiepunten niet tot nauwelijks actief gebruiken. Dit raakt aan een bredere discussie over het gebruik van oriëntatiepunten in de rechtspraak. Er wordt door deze rechters niet veel waarde gehecht aan de oriëntatiepunten ook omdat deze alleen een gemiddelde straf in een standaard geval tot uiting brengt. Volgens een respondent worden de oriëntatiepunten steeds specifieker. Zij merkt op dat de verdediging er soms ook een beroep op doet en rechters erop aanspreekt als zij ervan afwijken. 'Dat is een aantasting van de vrijheid die we als rechter moeten hebben', aldus de geïnterviewde rechter. Dat betekent niet dat deze respondenten geen waarde hechten aan rechtsgelijkheid. Maar iedere zaak is uniek en niet onderling vergelijkbaar en daarbij is worden meestal meer strafbare feiten bewezen verklaard, waardoor oriëntatiepunten slecht van toepassing zijn aldus de respondenten. Rechtsgelijkheid betrachten respondenten die de oriëntatiepunten niet of nauwelijks gebruiken ook door te kijken naar jurisprudentie over soortgelijke gevallen. Veelal zijn dit respondenten die al veel ervaring hebben en naar zeggen een goed rechtsgevoel hebben, wat volgens hen ook blijkt uit bijvoorbeeld het feit dat in slechts weinig door hen afgedane zaken cassatieberoep wordt ingesteld, of dat ze vaak op één lijn zitten met andere rechters in de meervoudige kamer. Eén respondent bedenkt voorafgaand de zitting helemaal niet welke straf bij een zaak hoort. Wel kijkt deze op basis van de wet wat de maximumstraf is die in dit geval opgelegd kan worden. De straf wordt vervolgens zorgvuldig bepaald rekening houdend met alle relevante factoren, waarbij steeds wordt bedacht wat als rechter rechtvaardig wordt geacht. De oriëntatiepunten worden door enkele respondent soms gebruikt als een soort controlemiddel om te zien of ze met de uitspraak enigszins op het gemiddelde zit – wat doorgaans het geval is.

Daartussen bevinden zich de meeste respondenten die de oriëntatiepunten in sommige gevallen, en dus niet standaard, als vertrekpunt gebruiken. Rechters en raadsheren met meer ervaring weten met name voor politierechterzittingen over het algemeen de oriëntatiepunten uit hun hoofd, waardoor ze niet genoodzaakt zijn ze te raadplegen. De oriëntatiepunten nemen zij doorgaans in hun achterhoofd mee bij beoordeling van een zaak. In sommige gevallen echter vinden zij het wel belangrijk om de oriëntatiepunten te raadplegen. Een andere rechter geeft aan de oriëntatiepunten te raadplegen in zaken waar veel 'maatschappelijke verontwaardiging en discussie' over is. Weer een andere rechter geeft aan de oriëntatiepunten juist te raadplegen als er in een zaak weinig bekend is over de beweegredenen van de verdachte en diens persoonlijke omstandigheden.

In alle gevallen is de rechter niet de enige die nadenkt over een passende straf: ook de officier van justitie, advocaat en twee MK-rechters zijn bij de (MK-)zitting betrokken. Zij hebben allen nagedacht over een passende straf en bewaken daarmee de rechtsgelijkheid. Ook gerechtsjuristen hebben een belangrijke rol. Doorgaans raadplegen zij ter voorbereiding van de zitting de oriëntatiepunten en vermelden deze in het voorbereidingsformulier. Enkele respondenten geven aan dat gerechtsjuristen ook vaak een voorstel doen voor de straftoemeting. Daarmee beïnvloeden zij collega's.

5.3.2 (Andere) relevante factoren

Net als de officieren van justitie geven rechters in de interviews aan dat een straf wordt bepaald aan de hand van alle factoren die relevant worden geacht. Welke dat precies zijn verschilt van zaak tot zaak, maar standaard worden de aard en ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is begaan, de justitiële documentatie en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte meegenomen. Meer concreet kan bijvoorbeeld relevant zijn of het enigszins invoelbaar is wat een verdachte heeft gedaan, wat de gevolgen voor het slachtoffer zijn, of er letsel of schade is en hoe ernstig dat is, of de verdachte eerder is veroordeeld voor soortgelijke feiten, wat de proceshouding van de verdachte is en wat de financiële situatie van de verdachte is.

Een belangrijke relevante factor betreft de persoon van de verdachte. Rechters proberen de persoonlijke omstandigheden ter zitting in een gesprek met de verdachte te achterhalen. De aanwezigheid van de verdachte op zitting is dan ook belangrijk in het kader van de straftoemeting en het gesprek over de persoonlijke omstandigheden zal in veel zaken tot strafvermindering leiden, zo blijkt uit de interviews. Dit is vooral het geval wanneer de verdachte oprecht spijt betuigt en de rechter zich in de verdachte kan verplaatsen (bijvoorbeeld dat deze uit emotie heeft gehandeld). Respondenten hebben het belang van het reclasseringsrapport onderstreept om zicht te krijgen op de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Dit kan ook een reden zijn om de zaak bij de meervoudige kamer aan te brengen. De reclassering adviseert vaak om een (deels) voorwaardelijke straf op te leggen en noemt daarbij dan ook bijzondere voorwaarden die zouden kunnen worden gesteld, zoals het ondergaan van een behandeling door de veroordeelde. Een voorbeeld hiervan blijkt tijdens de bespreking van een casus waarin respondenten werd gevraagd een straf te formuleren. In de casus bedreigde een verdachte een ambulancemedewerker die zijn moeder niet wilde meenemen. Wanneer bijvoorbeeld een maand vooraf de vader zou zijn overleden, omdat deze niet bijtijds werd geholpen en de verdachte vol zat met emotie, was het handelen van de verdachte meer invoelbaar, waarmee de rechter rekening zou houden in de strafbepaling.

Bij de totstandkoming van de straf wordt door de geïnterviewde rechters het doel waarmee wordt gestraft voor ogen gehouden. Met een straf wordt beoogd de strafdoelen te bereiken: voorkomen dat iemand weer in de fout gaat (speciale preventie), voorkomen dat anderen dergelijke feiten plegen (generale preventie) en vergelding richting het slachtoffer. Voor het bewerkstelligen van strafdoelen bestaat geen standaard werkwijze. Een rechter kan de strafdoelen op veel manieren bewerkstelligen en dit hangt af van allerlei factoren. Een concreet voorbeeld betreft een uitspraak van een van de respondenten die aangaf: 'Hoe

zwaarder het feit, hoe minder naar de persoonlijke omstandigheden van de verdachte wordt gekeken, omdat vergelding dan het belangrijkste doel is'. Overigens wordt in dat geval wel naar de persoon van de verdachte gekeken. Heeft hij een psychische stoornis, dan zal juist geen hoge straf worden opgelegd.
Ook in bespreking van de casusposities hoorden we terug dat de strafdoelen een grote rol spelen bij de straftoemeting. Zo werd er bijvoorbeeld in bepaalde gevallen niet gekozen voor een gevangenisstraf 'omdat niemand ooit beter is geworden van een korte gevangenisstraf'.

Naast de indringendheid van de gevolgen voor het slachtoffer, wat door alle geïnterviewde rechters medebepalend is voor de bepaling van de straf, wordt ook de rol van het slachtoffer door verschillende respondenten benoemd als factor om mee te wegen. 'Soms ook hebben slachtoffer zelf heel vervelend gehandeld. Met name bij boa's zie je soms wat dictatorialer gedrag, dat in bepaalde gevallen ook agressie kan oproepen.' Een andere respondent haalt een voorbeeld aan waarbij een verdachte werd ingesloten door vijf boa's, waarna de situatie escaleerde.

Strafeis
De strafeis van de officier van justitie wordt door alle respondenten meegewogen bij de gedachtenvorming over de op te leggen straf. (Dit geldt eveneens voor de argumenten van de verdediging van de verdachte(n), alhoewel dit minder expliciet in de gesprekken aan bod is gekomen). Het is volgens een geïnterviewde rechter 'niet slechts een voorstel of een advies'. Hij weegt het zwaar mee. De strafeis is echter verre van bepalend. Indien rechters tot een ander oordeel komen en reden zien om af te wijken van de strafeis, doen zij dat. Een rechter zegt hierover:

> *'Ik heb zelf voor ogen wat ik de feiten waard vind. Als de eis daarmee ongeveer overeenkomt, zal ik die volgen. Vind ik de eis niet redelijk, dan volg ik die niet.'*

Een andere rechter geeft aan:

> *'Het gaat erom dat een officier inhoudelijk motiveert waarom de maatschappelijke verontwaardiging het waard is om op een bepaalde manier in de op te leggen straf meegenomen te worden. Als ik mij kan vinden in de eis, dan ga ik niet iets anders opleggen om mijn onafhankelijkheid te bewijzen. Als ik vind dat de eis beduidend hoger of lager is dan ik passend vind, zal ik wel afwijken van de eis.'*

De onderliggende OM-richtlijnen worden door de overgrote meerderheid van de respondenten niet geraadpleegd. Rechters dienen immers zelfstandig hun werk te doen. Een enkele geïnterviewde rechter raadpleegt de OM-richtlijnen in sommige gevallen ter voorbereiding van een zaak omdat deze een indicatie kan geven van de te verwachte strafeis. Dit is vooral relevant wanneer er (nog) geen oriëntatiepunt bestaat ter zake van een bepaald delict, aldus de respondent.

5.4 VPT als strafverzwarende omstandigheid

5.4.1 Straftoemeting bij VPT-delicten

Net als officieren van justitie, vinden de geïnterviewde rechters het belangrijk om uit te dragen dat er zwaar aan getild wordt als iemand tijdens de uitvoering van zijn/haar publieke taak slachtoffer is geworden van een strafbaar feit. Er wordt bij de straftoemeting dus rekening gehouden met het feit dat sprake is van een VPT-delict. Als iemand slachtoffer is geworden van een strafbaar feit waardoor hij of zij in de uitoefening van een publieke taak is belemmerd, kan dat reden zijn voor strafverhoging. Dat is echter geen automatisme, maar hangt af van de concrete feiten en omstandigheden van de zaak.

> *'Ik leg een gevoelsmatig hogere straf op, maar pak er geen rekenmachine bij.'*

Het VPT-aspect wordt samen met alle andere strafbepalende factoren gewogen, waardoor het niet te herleiden is welk aandeel het VPT-aspect in het totaal van de straf heeft.

> *'Dat een VPT-er slachtoffer is geworden is slechts één omstandigheid. Uiteindelijk gaat het om het totaalplaatje.'*

Een strafverzwaring kan ook tot uiting komen in de keuze voor een andere strafsoort in plaats van een hogere straf, bijvoorbeeld een taakstraf in plaats van een geldboete. In dat geval kan ook een deel van straf voorwaardelijk worden opgelegd, om duidelijk te maken dat als het nog een keer gebeurt, de impact voor de verdachte extra groot zal zijn. Rechters en raadsheren proberen, net als officieren van justitie, een betekenisvolle en passende straf op te leggen. Dat betekent dat zij ook kijken naar wat er gedaan kan worden om te voorkomen dat iets nog een keer gebeurt. Als voorbeeld noemt een rechter een dakloze die zich heeft misdragen tegen de politie. In veel gevallen heeft iemand vooral hulpverlening nodig om te voorkomen dat het nog een keer gebeurt.

5.4.2 Toepassing oriëntatiepunten

Over het algemeen benoemen de geïnterviewde rechters en raadsheren in hun strafmotivering dat een strafbaar feit gepleegd tegen iemand met een publieke taak tijdens de uitvoering van die taak, strafverzwarend is. Dit wordt meegewogen in de ernst van het feit en dit geldt zowel voor mondelinge vonnissen van politierechters als schriftelijke vonnissen van politierechters en meervoudige strafkamers. Een rechter benoemt bijvoorbeeld in zijn uitspraak dat 'de rechtbank het de verdachte in het bijzonder kwalijk neemt dat hij een hulpverlener die hem kwam helpen, heeft bedreigd', zo illustreert een respondent.

Een enkeling van de geïnterviewden geeft aan het strafverzwarende VPT-aspect mee te wegen, nadat op basis van alle andere relevante factoren een basisstraf is bepaald. Een rechter zegt hierover:

> *'Ik bepaal eerst op grond van alle feiten en omstandigheden (zoals ernst van het strafbare feit, recidive en persoonlijke omstandigheden) wat in beginsel een passende straf zou zijn. Daarna pas ik die verdubbeling toe.'*

Een andere geïnterviewde rechter geeft aan:

> *'Als er een VPT-slachtoffer is, vind ik dat een zwaarwegende factor bij de straftoemeting. Die leidt standaard tot 100% strafverhoging.'*

Geen van de geïnterviewde rechters benoemt daarbij in vonnissen een strafverhogingspercentage. Het betreft een marge 'dat je niet expliciet noemt of rekent'. Het noemen van percentages zou een schijnprecisie insinueren. Wel kan het zijn dat een rechter of raadsheer benoemt dat de verdachte bijvoorbeeld normaal 30 uur taakstraf zou krijgen, maar gelet op het feit dat het slachtoffer VPT-er is of anderszins een publieke taak vervulde ten tijde van het plegen van het strafbare feit, 40 uur taakstraf wordt opgelegd.

Ook als de geïnterviewde rechters de oriëntatiepunten hanteren, hebben de respondenten geen uitgesproken mening over de bandbreedte van 33 tot 100% strafverhoging als sprake is van een VPT-feit. De meeste respondenten zijn bekend met de herkomst van deze bandbreedte (wetgeving, straffen in het verleden en aanvankelijk in aansluiting op de OM-richtlijnen). Zij laten zich hier echter verder niet door leiden. Het is een oriëntatiepunt, geen beleid en zoals ook in voorgaande paragraaf is gesteld. Dat betekent ook dat als een strafverhoging van meer dan 100% passend wordt gevonden, deze wordt toegepast. Als 200% strafverhoging in een bepaalde zaak passend wordt gevonden, kan de straf nog veel hoger uitvallen. De rechter is immers vrij in de straftoemeting.

5.5 Rol van de strafeis

De gesproken rechters betrekken in enige mate de strafeis van de officier van justitie en de motivering daarvan bij de bepaling van een straf. De strafeis wordt relevant geacht en in aanmerking genomen, maar is niet bepalend bij het komen tot een straf, aldus de geïnterviewde rechters. Rechters bepalen immers zelf wat zij de feiten waard vinden, ook bij VPT-feiten, hoewel daarbij variatie bestaat tussen rechters. Als de eis daarmee ongeveer overeenkomt, zal een rechter de eis van de officier volgen, zo niet, dan zal een andere straf worden bepaald. Respondenten hebben het idee dat in politierechterzaken de eis van de officier van justitie vaker wordt gevolgd dan in meervoudige kamerzaken.

Daarbij eist het OM bij VPT-feiten iets hogere straffen dan bij niet-VPT-feiten, zo wordt door de geïnterviewde rechters gezien, maar bijna nooit straffen die zijn gebaseerd op 200% strafverhoging. Dat is volgens verschillende respondenten ook terecht, omdat anders 'disproportionele straffen zouden worden geëist'. Voorts merkt een respondent op dat de officieren van justitie ook kijken naar de LOVS-oriëntatiepunten.

Daarbij wordt een verschil waargenomen tussen officieren onderling. Het valt meerdere geïnterviewde rechters op dat meer ervaren officieren vaker straffen eisen die in lijn liggen met wat de rechter redelijk vindt (en daarmee in lijn met de oriëntatiepunten). Het gaat erom dat een officier inhoudelijk motiveert waarom de maatschappelijke verontwaardiging het waard is om op een bepaalde manier in de op te leggen straf meegenomen te worden.

Het feit dat in de LOVS-oriëntatiepunten ten aanzien van VPT-feiten een aanzienlijk lager strafverhogingspercentage wordt genoemd dan in de strafvorderingsrichtlijnen (33-100% tegenover 200%) wordt door de geïnterviewde rechters niet als een probleem ervaren. In het algemeen, los van VPT-feiten, eisen officieren van justitie hogere straffen dan rechters passend vinden. Het is dan ook niet gek dat de rechter afwijkt van het OM, omdat je als rechter ook kijkt naar wat de verdediging inbrengt, zo wordt door een respondent toegelicht. De eis van het OM drukt uit wat vanuit maatschappelijk perspectief passend wordt gevonden.

5.6 Tot slot: korte beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen komen we tot de volgende (deel)antwoorden op de onderzoeksvragen:

Welke normatieve uitgangspunten hanteren [officieren van justitie en] rechters in de praktijk bij de bepaling van strafeisen en straffen, in het bijzonder ter zake van VPT-feiten? Indien deze afwijken van de OM-richtlijnen resp. LOVS-oriëntatiepunten, wat is de reden daarvoor?
De LOVS-oriëntatiepunten worden door rechters in wisselende mate geraadpleegd als richtinggevend vertrekpunt voor het bepalen van een straf. Enerzijds zijn er rechters die de oriëntatiepunten als vertrekpunt nemen voor het bepalen van de strafsoort en -hoogte. Daaronder zijn rechters die de oriëntatiepunten niet standaard raadplegen, bijvoorbeeld omdat ze deze door ervaring in hun hoofd hebben of ze alleen als controlemiddel raadplegen. Er is ook een groep rechters die de oriëntatiepunten in principe niet gebruikt. Zij hechten er meer waarde aan open en zonder vertrekpunt een zelfstandige beoordeling van de zaak te geven.

In alle gevallen bepaalt uiteindelijk de figuurlijke weging van alle relevante factoren de keuze voor 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. Als er sprake is van een VPT-aspect dan zal dit worden meegewogen bij de aard en ernst van het strafbare feit.

Hoe bepalen rechters in de praktijk de op te leggen straf bij VPT-feiten?
Agressie en geweld tegen personen met een publieke taak wordt door rechters als een belangrijk thema gezien. Het is echter niet relevant of een persoon kan worden geschaard onder beroepen die in de LOVS-oriëntatiepunten zijn genoemd. De boodschap is: als iemand tijdens de uitvoering van zijn publieke taak

slachtoffer wordt van een strafbaar feit, wordt dat de verdachte zwaar aangerekend. Of een strafverhoging vervolgens wordt toegepast, is afhankelijk van alle feiten en omstandigheden van de zaak.

Als het VPT-aspect heeft doorgewerkt in de hoogte van de straf (dat kan ook betekenen een zwaardere strafsoort) wordt dit in de strafmotivering tot uitdrukking gebracht. Er wordt doorgaans geen specifiek strafverhogingspercentage bepaald. Bij de gedachtenvorming over een straf wordt ook de strafeis van de officier van justitie meegewogen. Alle geïnterviewde rechters nemen de eis mee in hun overweging, maar laten zich hier niet door leiden. Indien rechters reden zien om van de strafeis af te wijken, doen zij dat. Doorgaans leidt dit tot een lagere straf dan door de officier is geëist.

Hoe verhoudt de werkwijze van rechters in de praktijk bij VPT-feiten zich tot de LOVS-oriëntatiepunten?
Rechters hebben vanuit hun onafhankelijke positie de vrijheid om op basis van hun eigen professionele oordeel, gebaseerd op kennis en ervaring, te bepalen wat een passende straf is. Zij hechten ook aan deze vrijheid. Dit betekent dat zij zelf bepalen welke factoren zij op welke manier meewegen bij de straftoemeting. De LOVS-oriëntatiepunten worden door veel, maar niet alle rechters gebruikt om een vertrekpunt voor de straftoemeting te bepalen. Dat is ook het geval ten aanzien van VPT-zaken. Vanuit dit vertrekpunt wordt de straftoemeting verder vormgegeven. De in de oriëntatiepunten genoemd bandbreedte van 33-100% wordt door rechter minder belangrijk gevonden. Er wordt een strafverhoging bepaald die in overeenstemming is met de aard en ernst van het strafbare feit en de persoon van de verdachte. Omdat in de oriëntatiepunten is bepaald dat strafverhoging 'kan' worden toegepast, is deze werkwijze in overeenstemming met de oriëntatiepunten.

6 Straftoemeting door rechters: jurisprudentieonderzoek

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen geadresseerd:

4. Welke normatieve uitgangspunten hanteren officieren van justitie en rechters in de praktijk bij de bepaling van strafeisen en straffen, in het bijzonder ter zake van VPT-delicten? Indien deze afwijken van de OM-richtlijnen resp. LOVS-oriëntatiepunten, wat is de reden daarvoor?
8. Hoe bepaalt de rechter in de praktijk de op te leggen straf bij VPT-feiten?
9. Hoe verhoudt de werkwijze van de rechter in de praktijk bij VPT-feiten zich tot de LOVS-oriëntatiepunten?
14. Welke straffen worden bij VPT-feiten opgelegd door rechters in eerste aanleg?
15. Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij wordt toegepast?

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het jurisprudentieonderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd door 167 vonnissen van meervoudige strafkamers te analyseren in zaken waarin minimaal één VPT-feit bewezen verklaard is. Er is gekozen voor vonnissen van meervoudige strafkamers, omdat de straftoemeting daarin altijd schriftelijk wordt gemotiveerd. Dat is anders bij mondelinge vonnissen van politierechters. Er zijn uitsluitend vonnissen in eerste aanleg geselecteerd, omdat daarin, anders dan bij arresten in hoger beroep, altijd een strafmotivering wordt opgenomen. Om een representatieve set vonnissen te krijgen, is uitgegaan van de door het WODC aangeleverde parketnummers van alle 827 vonnissen die in 2021 en 2022 zijn gewezen ter zake van VPT-feiten. Van deze vonnissen is in het E-archief van de Rechtspraak vastgesteld of zij beschikbaar waren. Van de beschikbare vonnissen is een representatieve steekproef van 167 vonnissen getrokken. Deze zijn in kaart gebracht in een Excelbestand, waarin onder meer is opgenomen welk VPT-delict het betrof, of sprake was van meer bewezen verklaarde feiten, welke straffen zijn opgelegd en hoe deze zijn gemotiveerd. In bijlage 3 is een uitgebreidere verantwoording van de onderzoeksmethode opgenomen.

Het doel van de jurisprudentieanalyse is het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop rechters rekening houden met VPT-aspecten bij de straftoemeting. Als context zal hierna ook worden ingegaan op enkele aspecten van het fenomeen VPT zoals dat blijkt uit de meervoudige kamer-zaken: welke type VPT-ers zijn slachtoffer geworden, welke soorten verdachten kunnen worden onderscheiden en welke strafbare feiten hebben zij begaan?

In hoofdstuk 7 zal blijken dat de meeste VPT-feiten worden afgedaan door politierechters of door officieren van justitie die een strafbeschikking opleggen. De in dit hoofdstuk bestudeerde vonnissen zijn gewezen door

meervoudige strafkamers. Als behandeling van de verdachte belangrijk wordt gevonden, worden zaken bij de meervoudige strafkamer aangebracht. Vanwege de nadruk op behandeling van de verdachte wordt in de strafmotivering dan vaak relatief weinig aandacht besteed aan de aard ernst van het strafbare feit. In ongeveer de helft van de geanalyseerde vonnissen is een beslissing genomen waar behandeling van de veroordeelde onderdeel van uitmaakt. Ook is soms sprake van vervolging ter zake van ernstige niet-VPT-delicten, die een hoge straf kunnen rechtvaardigen. Dat zijn feiten die niet door politierechters of officieren van justitie kunnen worden afgedaan. Het is belangrijk om te beseffen dat de analyse die in dit hoofdstuk is uitgevoerd, om de hiervoor genoemde redenen niet representatief is voor de wijze waarop VPT-feiten in het algemeen worden afgedaan.

6.2 Bewezen verklaarde strafbare feiten in de geselecteerde vonnissen

6.2.1 Aandeel aan VPT-feiten

Wanneer sprake is van berechting door een meervoudige strafkamer, wordt de verdachte vaak vervolgd voor meer dan één strafbaar feit. Wanneer de rechtbank ook meer strafbare feiten bewezen verklaart, wordt meestal één hoofdstraf opgelegd. Het is dan meestal niet goed mogelijk om vast te stellen in welke mate een afzonderlijk strafbaar feit de soort en hoogte van de straf heeft bepaald. Als er naast een VPT-feit ook niet-VPT-feiten bewezen zijn verklaard, is de invloed van het VPT-aspect lastig te bepalen. Naar mate een veroordeling betrekking heeft op meer niet-VPT-feiten, zal het VPT-aspect steeds minder invloed hebben op de straftoemeting. Wanneer naast een licht VPT-feit een zeer ernstig feit bewezen is verklaard, zal het VPT-feit nauwelijks invloed hebben op de hoogte van de opgelegde straf. In tabel 6.1 wordt aangegeven wat de verdeling tussen VPT- en niet-VPT-feiten is in de geanalyseerde vonnissen.

Tabel 6.1 Aandeel aan VPT-feiten

Aandeel aan VPT-feiten	Aantal vonnissen
1 VPT-feit	19
Meer feiten, alleen VPT	33
Vooral VPT-feiten	34
Ongeveer helft VPT-feiten	34
Veel/zeer ernstige andere feiten	47

6.2.2 Drie categorieën strafbare feiten

In ieder vonnis in de selectie is minimaal één VPT-feit bewezen verklaard, in sommige vonnissen meer. In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt in drie categorieën strafbare feiten:

1. feiten ten aanzien waarvan in een OM-richtlijn of LOVS-oriëntatiepunt is bepaald dat strafverzwaring kan worden toegepast wanneer zij zijn begaan tegen een VPT-er;

2. feiten die zijn begaan jegens een VPT-er, maar ten aanzien waarvan niet in een OM-richtlijn of LOVS-oriëntatiepunt is bepaald dat zij tot strafverzwaring kunnen leiden;
3. feiten die zijn gericht tot een organisatie waar VPT-ers werkzaam zijn.

Dit onderscheid wordt gemaakt om inzichtelijk te maken in welke mate VPT-feiten ten aanzien waarvan in richtlijnen of oriëntatiepunten de mogelijkheid van strafverhoging wordt genoemd, gepaard gaan met andere soorten strafbare feiten die zijn begaan tegen VPT-ers (categorie 2) of de organisaties waar zij werken (categorie 3). Wanneer een delict feit van categorie 2 vaak voorkomt, zou daarin aanleiding kunnen worden gezien om te overwegen om ter zake van dat delict strafverhoging te gaan voorschrijven in een richtlijn.

In de tabellen hierna worden de aantallen bewezen verklaarde feiten per delict in kaart gebracht. Omdat in één vonnis dikwijls meer dan één strafbaar feit bewezen verklaard is, komt het totale aantal strafbare feiten hoger uit dan het aantal geanalyseerde vonnissen.

In tabel 6.2 zijn de aantallen bewezen verklaarde feiten per delict opgenomen die in categorie 1 vallen. VPT-ers zijn verreweg het vaakst het slachtoffer geworden van bedreiging (art. 285 Sr). Het gaat daarbij bijna altijd om bedreiging met een levensdelict of bedreiging met zware mishandeling. Ook belediging van een ambtenaar in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening (art. 266 jo. 267 lid 1, 2° Sr) is vaak voorgekomen. Voor andere delicten is minder vaak veroordeeld. Daarbij moet worden bedacht dat delicten met elkaar samenhangen. Zo is smaad een bijzondere vorm van belediging. Bij eenvoudige mishandeling, (poging tot) zware mishandeling en (poging tot) doodslag/ moord en openlijke geweldpleging tegen een persoon is bijna altijd sprake van een aantasting van de fysieke integriteit van een persoon. Feiten komen minder voor naarmate deze ingrijpender zijn.

Tabel 6.2 *:* VPT-feiten die in een richtlijn/oriëntatiepunt zijn genoemd (aantal bewezenverklaringen)

Wetsartikel	Kwalificatie	Aantal
141	Openlijke geweldpleging tegen persoon	8
261	Smaad	3
266 jo. 267	Belediging van een ambtenaar	67
285	Bedreiging met een levensdelict, zware mishandeling, etc.	113
300	Eenvoudige mishandeling	39
45. jo. 302	Poging tot zware mishandeling	30
302	Zware mishandeling	6
45. jo. 287/289	Poging tot doodslag of moord	8

Tabel 6.3 heeft betrekking op delicten van categorie 2: delicten die jegens een VPT-er zijn begaan, maar ten aanzien waarvan niet in een richtlijn of oriëntatiepunt is aangegeven dat zij aanleiding kunnen geven voor strafverhoging. Van categorie 2 is wederspannigheid (art. 180 Sr) het meest voorkomen delict. Als *alleen* wederspannigheid bewezen is verklaard, is het desbetreffende vonnis niet in de selectie opgenomen. Dat geldt ook voor het niet voldoen aan een ambtelijk bevel (art. 184 Sr) en ambtsdwang (art. 284). Deze delicten

komen daarom alleen voor in de selectie in combinatie met een ander VPT-delict (en niet in combinatie met elkaar). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat politieambtenaren op een melding afkomen en een verdachte aanhouden die zich tegen de aanhouding verzet en de politieambtenaren beledigt of bedreigt. In geval van wederspannigheid, het niet voldoen aan een ambtelijk bevel en ambtsdwang bestaat geen aanleiding voor strafverhoging, aangezien deze feiten alleen tegen ambtenaren kunnen worden begaan. Daarom zijn zij atypisch voor dit onderzoek.

De andere delicten uit categorie 2 zijn delicten die ook jegens een niet-VPT-er kunnen worden begaan. Vooral belaging (art. 285b Sr) van een VPT-er is in de onderzochte vonnissen geregeld aangetroffen. In de Richtlijn voor strafvordering belaging is niet aangegeven dat belaging van een VPT-er grond voor strafverhoging oplevert. Voor dit delict bestaat geen LOVS-oriëntatiepunt. Dat betekent niet dat geen grond voor strafverhoging wordt gezien wanneer een VPT-er is belaagd. In hoofdstukken 4 en 5 is gebleken dat rechters en officieren van justitie bij strafbare feiten tegen VPT-ers niet alleen grond voor strafverhoging zien in geval van delicten waarbij die strafverhogingsgrond in een richtlijn of oriëntatiepunt wordt genoemd. Alle omstandigheden die relevant worden geacht voor de straftoemeting worden meegenomen.[61]

Tabel 6.3 Delicten die jegens een VPT-er zijn begaan, maar niet in een richtlijn of oriëntatiepunt zijn genoemd (aantal bewezenverklaringen)

Wetsartikel	Kwalificatie	Aantal
180	wederspannigheid	25
184	niet voldoen aan bevel	3
240	toezenden van voorwerp aanstotelijk voor de eerbaarheid	1
284	ambtsdwang	3
285b	belaging	10
308	zwaar lichamelijk letsel door schuld	1

De feiten van categorie 3 zijn geen VPT-feiten, omdat zij niet zijn begaan jegens een persoon met een publieke taak. Een VPT-feit gaat soms echter gepaard met een feit waarvan de organisatie waar VPT-ers werken, het slachtoffer is. Hierbij kan worden gedacht aan vernieling of beschadiging van een politiecel of een politieauto, brandstichting in een instelling waar de verdachte wordt behandeld en diefstal van zaken die aan de politie toebehoren. Wanneer een verdachte boos of anderszins ontregeld is, komt het nu en dan voor dat deze meer strafbare feiten begaat die met elkaar samenhangen. De verdachte heeft bijvoorbeeld eerst een gewone burger mishandeld, daarna een twee politieagenten die hem hebben aangehouden met de dood bedreigd en daarna een politiecel vernield. Feiten van categorie 3 komen in de geselecteerde vonnissen alleen voor in combinatie met feiten uit categorie 1.

[61] In het feit dat belaging van VPT-ers nu en dan voorkomt zou aanleiding kunnen worden gezien om de Richtlijn voor strafvordering belaging aan te passen, in de zin dat 200% strafverhoging wordt voorgeschreven wanneer het feit is begaan tegen een VPT-er. Wij zouden hier echter gene voorstander van zijn. Daarbij is belangrijk dat de context van deze feiten in het oog wordt gehouden. Belaging gaat vaak samen met een psychische stoornis. Relatief vaak was in de belagingszaken sprake van een hulpverlener die werd belaagd. In die gevallen onderging de verdachte al behandeling vanwege een stoornis toen hij het strafbare feit beging. Wanneer wordt aangenomen dat onder invloed van een stoornis is gehandeld, is behandeling van de veroordeelde doorgaans meer noodzakelijk dan bestraffing.

Tabel 6.4 Niet-VPT-feiten die zijn gericht tegen een organisatie waar VPT-ers werken (aantal bewezenverklaringen)

Wetsartikel	Kwalificatie	Aantal
131	opruiing tot gewelddadig optreden tegen openbaar gezag	1
157	brandstichting	2
350	vernieling/beschadiging	16
310	diefstal	2

6.2.3 Slachtofferschap

In tabel 6.5 wordt inzichtelijk gemaakt hoe vaak het binnen de geanalyseerde zaken is voorgekomen dat een bepaald type VPT-er slachtoffer is geworden van een VPT-feit.[62] Omdat in de meeste zaken feiten tegen meer VPT-ers bewezen zijn verklaard, is het totale aantal bewezenverklaringen groter dan het aantal geanalyseerde vonnissen.

Tabel 6.5 Aantal bewezenverklaringen per type VPT-er

Categorie slachtoffer	Aantal bewezen verklaarde feiten
Politie/boa/KMar	229[63]
Zorgmedewerker/hulpverlener	57
Medewerker PI	9
Minister/burgemeester	8
Medewerker winkel (niet beveiliger)	6
Medewerker OV	5
Medewerker gemeente	5
Beveiliger	3
Brandweer	2
Verkeersregelaar	1
Journalist	1
Onbekend	1

Politieambtenaren, boa's en marechaussees zijn in de geïnventariseerde vonnissen het vaakst slachtoffer geworden. Dat kan vermoedelijk worden verklaard doordat zij vaak handhavend optreden en in situaties (moeten) werken waarin strafbare feiten worden begaan. Een andere grote groep zijn de zorgmedewerkers en hulpverleners.[64] In deze groep vallen bijvoorbeeld behandelende psychologen en psychiaters, reclasseringsmedewerkers en artsen.

[62] Hierbij zijn feiten die zijn begaan tegen een organisatie, zoals beschadiging van een politieauto, niet meegenomen.
[63] Hiervan hebben 31 bewezenverklaringen betrekking op wederspannigheid, het niet voldoen aan een ambtelijk bevel of ambtsdwang. Dit zijn feiten die alleen tegen VPT-ers kunnen worden begaan.
[64] Die groep is nog groter, omdat in geval van een strafbaar feit tegen een zorgverlener relatief vaak sprake is van ontoerekeningsvatbaarheid en die zaken niet in de selectie zijn opgenomen. Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 30 november 2022, ECLI:NL:RBROT:1022:10574, waarbij sprake was van geweld tegen medewerkers van het Forensisch Psychiatrisch Centrum door een dader die TBS met dwangverpleging onderging.

De vonnissen waarop tabel 6.5 is gebaseerd, hebben door het OM een maatschappelijke classificatie meegekregen die met VPT wordt geassocieerd.[65] In hoofdstuk 3 is besproken dat het OM in de Aanwijzing kader voor strafvordering een ruimere omschrijving van VPT-feiten hanteert dan waar de LOVS-oriëntatiepunten van uitgaan. Verder kunnen strafbare feiten zijn begaan jegens een persoon die de officier van justitie of rechter als VPT-er aanmerkt, hoewel deze persoon niet valt binnen de afbakening van de Aanwijzing kader voor strafvordering of de LOVS-oriëntatiepunten. Wat een VPT-er is, kan daarom niet precies worden gedefinieerd. In tabel 6.5 zijn twee categorieën personen opgenomen waarvan minder duidelijk is of deze door rechters als VPT-er worden beschouwd, omdat zij niet vallen onder de omschrijving in de LOVS-oriëntatiepunten: medewerkers van een winkel en beveiligers. In de strafmotivering in de desbetreffende vonnissen is niet overwogen dat grond voor strafverzwaring is gezien in het feit dat sprake is van een gekwalificeerd slachtoffer. Mogelijk hebben de rechtbanken deze slachtoffers niet als VPT-ers aangemerkt. Deze conclusie kan echter niet met zekerheid worden getrokken, omdat in andere vonnissen waarin duidelijk sprake was van een VPT-slachtoffer een motivering ten aanzien van het VPT-aspect soms ook ontbreekt.

Ten aanzien van journalisten is het VPT-beleid van het OM overeenkomstig van toepassing. In de LOVS-oriëntatiepunten worden journalisten niet genoemd. De set vonnissen bevat één zaak waarin een journalist slachtoffer was.

6.3 Strafeisen

De sancties die de officier van justitie eist, worden in de vonnissen genoemd. Dat is wettelijk verplicht (art. 359 lid 1 Sv). De motiveringen die aan de strafeisen ten grondslag liggen, hoeven echter niet te worden opgenomen en dat gebeurt feitelijk ook niet. Over de bepaling van een strafeis door een officier van justitie bij een VPT-delict kan daarom op grond van het jurisprudentieonderzoek niets worden gezegd.

6.4 Opgelegde sancties

6.4.1 Strafsoort

In tabel 6.6 wordt aangeven welke sancties zijn opgelegd in de uitspraken die in de selectie van 167 vonnissen zijn gedaan. Omdat vaak meer soorten sancties zijn opgelegd, komt het totale aantal sancties ruim boven de 167 uit. Omdat de hoofdstraf hechtenis,[66] de bijkomende straf verbeurdverklaring en de maatregelen onttrekking aan het verkeer en schadevergoedingsmaatregel niet zijn opgelegd ten aanzien van de VPT-feiten, zijn deze straffen en maatregelen niet in tabel 7 opgenomen. In de onderzochte vonnissen is vaak sprake van toewijzing van de vordering tot schadevergoeding van een benadeelde partij, waarbij standaard de schadevergoedingsmaatregel (art. 36f Sr) wordt opgelegd.

[65] Ook de classificatie 'Agressie en geweld tegen journalisten' is hierbij meegenomen.
[66] De straf hechtenis is in drie vonnissen opgelegd ter zake van overtreding van de Wegenverkeerswet 1994.

Tabel 6.6 Opgelegde sancties

Type sanctie	Specificatie sanctie	Modaliteit	Aantal keren opgelegd
Straf	Gevangenisstraf	Geheel onvoorwaardelijk	68
		Gedeeltelijk voorwaardelijk	59
		Geheel voorwaardelijk	1
		Totaal	**128**
	Taakstraf	Geheel onvoorwaardelijk	16
		Gedeeltelijk voorwaardelijk	1
		Geheel voorwaardelijk	3
		Totaal	**20**
	Geldboete	Geheel onvoorwaardelijk	2
		Geheel voorwaardelijk	2
		Totaal	**4**
	Ontzegging rijbevoegdheid	Onvoorwaardelijk	11
		Voorwaardelijk	1
		Totaal	**12**
Maatregel	ISD	Onvoorwaardelijk	14
		Voorwaardelijk	1
		Totaal	**15**
	TBS	TBS met dwangverpleging	12
		TBS met voorwaarden	9
	Vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr)		5
	Gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38z Sr)		7
Geen	Rechterlijk pardon (art. 9a Sr)		5

Gevangenisstraf is in de geselecteerde vonnissen de meest opgelegde straf. In totaal 60 keer is deze straf geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk opgelegd, waarmee wordt bedoeld dat de veroordeelde het voorwaardelijk opgelegde deel van de straf niet hoeft te ondergaan wanneer hij zich gedurende een proeftijd van meestal 2 of 3 jaar houdt aan de voorwaarden die de rechtbank heeft bepaald. Er kunnen algemene en bijzondere voorwaarden worden bepaald. Een algemene voorwaarde, die altijd wordt gesteld en daarom algemeen wordt genoemd, is dat de verdachte zich niet schuldig maakt aan een nieuw strafbaar feit. In 7 zaken waarin een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd, zijn alleen een of meer algemene voorwaarden gesteld. Bijzondere voorwaarden zijn op de persoon van de desbetreffende veroordeelde toegesneden en hebben betrekking op zijn gedrag: de veroordeelde moet iets doen of mag iets niet doen. Overtreedt hij de voorwaarden binnen de proeftijd, dan kan de officier van justitie vorderen dat het resterende strafdeel alsnog moet worden uitgezeten. Dat is een stok achter de deur om de veroordeelde te motiveren om zich aan de voorwaarden te houden. In 46 zaken is een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden opgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om reclasseringstoezicht, het ondergaan van een bepaalde behandeling of het volgen van een cursus, begeleid wonen, medewerking verlenen aan controle op het gebruik van verdovende middelen en medewerking geven aan schuldhulpverlening.

Iets meer dan de helft van de gevangenisstraffen is onvoorwaardelijk opgelegd. Dat betekent niet dat in al die gevallen behandeling niet noodzakelijk is geacht. In 15 vonnissen is naast onvoorwaardelijke gevangenisstraf namelijk ook TBS opgelegd. Verder is in 4 zaken waarin de veroordeelde nog in ene proeftijd liep, beslist dat de proeftijd werd verlengd, waarbij in één zaak ook de bijzondere voorwaarden zijn gewijzigd. In heel wat vonnissen is weliswaar een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd, maar was de duur daarvan gelijk aan de periode die de veroordeelde al in voorlopige hechtenis had doorgebracht. Daarbij is soms overwogen dat de veroordeelde sinds het begaan van het strafbare feit een positieve ontwikkeling heeft laten zien, bijvoorbeeld ten aanzien van werk of huisvesting, en terugkeer naar een detentiesituatie onwenselijke gevolgen zou kunnen hebben. Ten slotte is in één vonnis een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 1 dag opgelegd in combinatie met een taakstraf. Dit is gedaan in verband met het taakstrafverbod van artikel 22b Sr.

Taakstraffen en **geldboetes** zijn relatief weinig opgelegd (wat samenhangt met de ernst van de feiten; het betreft hier immers MK-zaken).

Ontzegging van bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen (OBM) lijkt op het eerste gezicht misschien geen verband te houden met VPT-feiten. In heel wat zaken is echter poging tot doodslag/zware mishandeling of bedreiging met een levensdelict/zware mishandeling bewezen verklaard waarbij het feit begaan is met een auto. Meestal is de situatie dan dat de verdachte is betrapt op een strafbaar feit en wil voorkomen dat hij wordt aangehouden. Daarbij kunnen levensgevaarlijke situaties ontstaan voor de desbetreffende politieagenten.

ISD staat voor plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Het kan voorkomen dat iemand wordt veroordeeld voor alleen diefstal uit een winkel en het na aanhouding beledigen van een politieagent. Dat zou op zichzelf een lage straf rechtvaardigen. Wanneer de verdachte echter al vaak is veroordeeld voor winkeldiefstal en aan de wettelijke voorwaarden voor de oplegging van de ISD-maatregel is voldaan, kan die ISD-maatregel aan hem worden opgelegd. Praktisch houdt deze in dat de veroordeelde in een ISD-instelling wordt opgenomen, waar door middel van behandeling wordt getracht hem te verbeteren. De ISD-maatregel is geen maatregel die op zichzelf verband houdt met VPT-feiten.

TBS staat voor terbeschikkingstelling. TBS kan soms worden opgelegd wanneer de verdachte het bewezen verklaarde feit heeft begaan onder invloed van een psychische stoornis. Het doel van de maatregel is behandeling van de TBS-er. Dat gebeurt bij TBS met dwangverpleging een gesloten inrichting. In geval van TBS met voorwaarden wordt moet de TBS-er zich houden aan voorwaarden zoals begeleid wonen en meewerken aan behandeling. De **vrijheidsbeperkende maatregel** van artikel 38v Sr en de **gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel** (GVM) van artikel 38z Sr hebben beide eveneens als doel om een gedragsbeïnvloeding teweeg te brengen. De maatregel van artikel 38v Sr is in de onderzochte vonnissen steeds opgelegd in de vorm van een contactverbod. Het doel van de maatregel van artikel 38z om

toezicht te kunnen houden op de verdachte nadat de tenuitvoerlegging van de TBS of de gevangenisstraf is beëindigd. Deze maatregel is 5 keer in combinatie met TBS opgelegd en 2 keer in combinatie met gevangenisstraf

Ter zake van 4 bewezen verklaarde feiten is wel vastgesteld dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan, maar is geen straf of maatregel opgelegd, met toepassing van artikel 9a Sr (**rechterlijk pardon**). De reden daarvoor was steeds dat ter zake van andere feiten al een zware sanctie was opgelegd, soms in een ander vonnis. Daarbij gaat het om lange gevangenisstraf, ISD en TBS. Het daarnaast opleggen van ook nog een andere straf diende volgens de rechtbank geen doel.

6.4.2 Strafhoogte

Over de vraag of in geval van veroordeling wegens VPT-feiten ook strafverhoging is toegepast opgelegd, kan op grond van de inventarisatie van de in de meervoudige kamer opgelegde sancties weinig worden gezegd. Dat komt door verschillende factoren:

- In verreweg de meeste zaken is de straf gebaseerd op meer dan één bewezen verklaard strafbaar feit. Er wordt dan meestal niet per feit een straf bepaald, maar wordt één straf opgelegd voor alle feiten samen. Wanneer dat het geval is, zijn in de meeste gevallen niet alleen VPT-feiten bewezen verklaard, maar ook andersoortige feiten. Wanneer die andersoortige feiten beduidend ernstiger zijn dan de VPT-feiten, wordt wel vaak een hogere straf opgelegd, maar kan deze niet worden verklaard door het VPT-aspect.
- In veel zaken waarin de ernst van het feit (feit met VPT-slachtoffer) aanleiding zou kunnen zijn voor een hoge straf, wordt behandeling van de veroordeelde belangrijker geacht dan bestraffing. Dat resulteert dikwijls in lage straffen, vaak met een voorwaardelijk deel, of het volstaan met een maatregel als ISD of TBS.

6.4.3 Verband tussen persoon van de verdachte en de sanctionering

Er kunnen grofweg twee categorieën daders worden onderscheiden: toerekenbare daders die berekenend te werk zijn gegaan en geen behandeling nodig hebben en daders met een psychische of andersoortige problematiek, die behandeling nodig hebben en dikwijls verminderd toerekeningsvatbaar worden bevonden. De sanctionering hangt sterk samen met het daderprofiel.

Bij de eerste categorie kan bijvoorbeeld worden gedacht aan personen die rond de jaarwisseling de confrontatie zoeken met de politie (openlijke geweldpleging). In de set vonnissen komt deze categorie relatief weinig voor. Aan deze daders wordt dikwijls een onvoorwaardelijke straf opgelegd, meestal gevangenisstraf. De strafbare feiten in de onderzochte vonnissen zijn relatief vaak, in ongeveer de helft van de gevallen, begaan door daders uit de tweede categorie.[67] Dit vrij grote aandeel kan worden verklaard door het type zaken dat door meervoudige strafkamers wordt behandeld. VPT-zaken kunnen in beginsel door een politierechter of

[67] In de oorspronkelijke set vonnissen zaten meer zaken met daders van de tweede categorie. Bij de selectie van vonnissen zijn rond de 20 van de 400 vonnissen uitgesloten omdat de verdachte in die zaken ontoerekeningsvatbaar is verklaard (bijv. Rb. Amsterdam 13 oktober 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5887).

met een strafbeschikking worden afgedaan. Wanneer echter sprake is van strafbare feiten op grond waarvan een gevangenisstraf van meer dan een jaar te verwachten is of van complexe zaken, wordt de zaak door de meervoudige strafkamer behandeld (art. 368-369 Sv). In sommige zaken zijn hoge straffen opgelegd. Doorgaans is dat niet gebeurd vanwege zeer ernstige VPT-feiten, maar vanwege zeer ernstige andersoortige feiten of een grote hoeveelheid bewezen verklaarde feiten. Van complexiteit kan niet alleen sprake zijn bij ingewikkelde juridische vraagstukken, maar ook wanneer het wenselijk wordt geacht om een behandelkader te creëren, bijvoorbeeld door aan de veroordeelde TBS of een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden op te leggen. Dit impliceert namelijk dat een rapportage van gedragsdeskundigen of van de reclassering wordt aangevraagd en dat ter zitting tijd wordt ingeruimd om de adviezen in de rapportage te bespreken. Politierechterzittingen zijn daarvoor niet geschikt omdat daarvoor weinig tijd wordt ingepland.

In 46 van de 167 zaken is de verdachte verminderd toerekeningsvatbaar geacht vanwege een psychische stoornis. Daar zaten veel zaken bij waarbij de VPT-er een zorg/hulpverlener was. In bijna alle zaken waarin een of meer zorg/hulpverleners slachtoffer zijn geworden, is bij de verdachte een psychische stoornis vastgesteld. In 21 gevallen waarin de verdachte verminderd toerekeningsvatbaar is geacht, is TBS opgelegd. Ook de andere in tabel 7 genoemde maatregelen hangen samen met de noodzaak om gedragsproblematiek aan te pakken. Aan 11 daders was door een civiele rechter al eerder een zorgmachtiging afgegeven die nog van kracht was. Ook als geen psychische stoornis is vastgesteld en de dader volledig toerekenbaar wordt geacht, wordt in het kader van de persoonlijke omstandigheden dikwijls gerefereerd aan een reclasseringsrapport waarin aandacht wordt besteed aan persoonlijke problemen, zoals verslaving aan drugs of alcohol en dakloos zijn. Vaak legt de rechtbank om die reden een deels voorwaardelijk straf op, met bijzondere voorwaarden. Daarbij kan worden gedacht aan een meldplicht bij de reclassering en het ondergaan van behandeling door de veroordeelde.

6.5 Strafmotivering

6.5.1 Inrichting van de strafmotivering in het algemeen

Rechtbanken zijn verplicht om de straftoemeting te motiveren. Zij zijn echter vrij in de inrichting van de strafmotivering het bepalen welke factoren zij daarbij relevant achten. Rechtbanken maken doorgaans gebruik van standaard tekstblokken voor het concipiëren van vonnissen. Deze tekstblokken worden niet landelijk bepaald, maar verschillen per rechtbank.[68] De motivering van de opgelegde sanctie wordt bij alle rechtbanken in een aparte paragraaf opgenomen. Daarin wordt eerst kort aangegeven wat de strafeis van de officier van justitie is geweest en welke standpunten de verdediging heeft ingenomen over de straftoemeting. Daarna volgt bijna altijd een standaardzin, waarin de belangrijkste sanctiebepalende factoren worden genoemd. Die zin kan bijvoorbeeld als volgt luiden:

[68] Omdat dit ten aanzien van alle onderdelen van vonnissen geldt en ook de opmaakt van het vonnis per arrondissement verschilt, zijn er soms vrij grote verschillen tussen vonnissen van verschillende rechtbanken.

> *'Bij de strafoplegging houdt de rechtbank rekening met de aard en de ernst van de gepleegde feiten, de omstandigheden waaronder deze zijn begaan en de persoon van verdachte zoals die uit het dossier en tijdens de behandeling ter terechtzitting naar voren zijn gekomen.' (Rb. Overijssel 1 april 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:1372)*

Deze zin is afkomstig uit een standaard tekstblok en wordt in beginsel in ieder veroordelend strafvonnis opgenomen. Daarna volgt een concretisering van de genoemde factoren, te beginnen met de aard en de ernst van de strafbare feiten. Als het aantal feiten waarvoor wordt veroordeeld relatief gering is, worden deze feiten doorgaans allemaal kort beschreven en wordt per feit aangegeven waarin het strafwaardige aspect is gelegen. Bij de aard en ernst van het strafbare feit wordt soms ook aandacht besteed aan de gevolgen die het strafbare feit voor een slachtoffer hebben gehad. Het onderdeel over de persoon van de verdachte begint over het algemeen met een verwijzing naar de justitiële documentatie. Als de verdachte eerder is veroordeeld wegens soortgelijke feiten, wordt vaak overwogen dat dit aanleiding geeft voor een hogere straf. Dat is ook het geval wanneer de verdachte de feiten heeft begaan terwijl hij niet in een proeftijd liep. Bij de persoon van de verdachte is ook relevant in hoeverre de feiten aan hem kunnen worden toegerekend. Wordt de verdachte verminderd toerekeningsvatbaar geacht, dan zal dit als strafverlagende omstandigheid worden meegewogen. Wanneer een rapport van de reclassering of van een ander rapport met betrekking tot de persoon van de verdachte beschikbaar is, zal de inhoud daarvan worden samengevat. Vaak wordt in dergelijke rapporten aangegeven of een bepaalde interventie wenselijk en haalbaar wordt geacht. Dit kan in het bijzonder relevant zijn voor de vraag of aanleiding bestaat voor een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden of voor de oplegging van maatregelen als TBS, ISD of de gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38z Sr).

6.5.2 Motivering die betrekking heeft op het VPT-aspect

In 117 van de 167 vonnissen is een motivering opgenomen waaruit kan worden afgeleid dat de rechtbank het gegeven dat een strafbaar feit is begaan tegen een VPT-er in aanmerking heeft genomen. Als dat is gebeurd, is dit steeds vermeld bij het onderdeel 'aard en ernst van het strafbare feit'. De inhoud van de motivering loopt echter sterk uiteen. Soms wordt alleen het beroep van het slachtoffer genoemd.

Voorbeeld:

> *'Verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan twee pogingen tot zware mishandeling en aan een bedreiging van een politieambtenaar.' (Rb. Amsterdam 30 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2449)*

Voorbeeld:

> *'Toen verdachte met de gestolen goederen onderweg was en op een gegeven moment werd achtervolgd door de politie, heeft hij zich ook nog schuldig gemaakt aan het bedreigen van drie verbalisanten met de dood. Dat heeft hij gedaan door in een bocht op de snelweg met het voertuig waarin hij reed tegen het*

> *dienstvoertuig van die verbalisanten aan te sturen. Verdachte wilde kennelijk koste wat kost uit handen van de politie. Het risico voor de verbalisanten, heeft hij daarbij kennelijk op de koop toegenomen. De rechtbank vindt de gepleegde feiten zeer ernstig, mede gelet op het korte tijdsverloop en daarmee planmatige karakter van de vermogensfeiten en het gevaar zettend en bedreigend karakter richting de verbalisanten. Verdachte heeft daarbij geen verantwoordelijkheid voor deze feiten genomen.' (Rb. Gelderland 9 september 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:4933)*

Voorbeeld:

> *'Verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan belaging en bedreiging van een medewerkster van Jeugdzorg, zijn ex-partner en zijn vader. Dit zijn ernstige feiten.' (Rb. Amsterdam 20 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2566)*

In drie soorten gevallen wordt geregeld volstaan met het noemen van het beroep. Het eerste geval is dat naast een relatief licht strafbaar feit tegen een VPT-er zeer ernstige strafbare feiten tegen niet-VPT-ers bewezen zijn verklaard. De ernst van de feiten volgt dan primair uit de feiten die tegen de niet-VPT-ers zijn begaan. Dit geval deed zich voor in Rb. Amsterdam 30 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2449. Het tweede geval is dat een zeer ernstig feit tegen een VPT-er bewezen is verklaard, dat ook wanneer het zou zijn begaan tegen een niet-VPT-er aanleiding zou zijn voor een hoge straf. Rb. Gelderland 9 september 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:4933 is een voorbeeld van dat geval. Het derde geval, dat zich voordeed in Rb. Amsterdam 30 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2449, is dat behandeling van de veroordeelde belangrijker wordt geacht dan bestraffing. In de strafmotivering komt dit tot uitdrukking doordat veel aandacht wordt besteed aan de inhoud van reclasseringsrapporten of adviezen van gedragsdeskundigen.
In de meeste motiveringen wordt aangeven dat de VPT-er aan het werk was en dat deze belemmerd is in zijn taakuitoefening dan wel dat de verdachte geen respect heeft getoond voor het openbaar gezag. Daarbij wordt dikwijls overwogen dat de VPT-er juist optrad om zorg/hulp te verlenen of om de veiligheid in de maatschappij te waarborgen. Soms wordt het de verdachte zwaar aangerekend dat hij een VPT-delict heeft begaan.

Voorbeeld:

> *'Ook heeft verdachte de agent beledigd terwijl de agent gewoon zijn werk deed. Daarmee heeft verdachte ervan blijk gegeven geen respect te hebben voor het openbaar gezag. Ambtenaren met een publieke taak moeten - in het belang van de openbare orde - kunnen functioneren zonder daarbij geconfronteerd te worden met beledigingen vanuit het publiek.' (Rb. Midden-Nederland 30 november 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:5822)*

Voorbeeld:

> *'De rechtbank rekent het de verdachte zwaar aan dat hij dit feit heeft gepleegd tegen een politieambtenaar tijdens de oefening van zijn dienst, wiens werk er juist op gericht is om de veiligheid in de maatschappij te waarborgen.' (Rb. Noord-Holland 26 oktober 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:9479)Voorbeeld: 'De rechtbank vindt het bijzonder kwalijk dat het geweld was gericht tegen een hulpverlener die zich ervoor inspant verdachte juist de nodige zorg te bieden.' (Rb. Gelderland 21 oktober 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:5743)*

Voorbeeld:

> *'Dat het door verdachte uitgeoefende geweld zich daarbij mede heeft gericht tegen een politieambtenaar, acht de rechtbank bijzonder kwalijk. De rechtbank rekent dit verdachte ernstig aan.'*

Soms wordt niet alleen genoemd dat het slachtoffer een persoon met een publieke taak is, maar ook dat de VPT-er belemmerd is in zijn taakuitoefening.

Voorbeeld:

> *'De rechtbank neemt als sterk strafverzwarende factor in haar oordeel mee dat verdachte zich gewelddadig heeft opgesteld tegen medewerkers van de NS, personen die een (toezichthoudende) publieke taak vervullen. Dergelijk gedrag heeft tot gevolg dat deze personen en hun collega's worden belemmerd in hun taakuitoefening en zich in toenemende mate onveilig voelen in hun werk.' (Rb. Overijssel 26 april 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:2070)*

Voorbeeld:

> *'De rechtbank acht het zeer kwalijk dat verdachte de politieambtenaren heeft belemmerd in hun werk. Het getuigt van een kwalijk gebrek aan respect voor het openbaar gezag. Het gebruik van geweld tegen ambtenaren in functie is temeer ernstig omdat daardoor hun gezag wordt aangetast.' (Rb. Oost-Brabant 22 februari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:1685)*

In de meeste strafmotiveringen wordt het feit dat sprake is van een VPT-slachtoffer genoemd naast andere feiten en omstandigheden die relevant worden geacht bij de beoordeling van de aard en ernst van het strafbare feit, zonder dat expliciet wordt aangegeven dat dit feit in strafverzwarende zin wordt meegewogen. Uit overwegingen als 'het wordt verdachte (zwaar) aangerekend dat (...)' kan echter wel worden opgemaakt dat dit feit in strafverzwarende zin in aanmerking is genomen. Bij veel delicten (belediging, bedreiging, eenvoudige mishandeling, zware mishandeling) is de wettelijke strafbedreiging hoger in geval van in de wet

genoemde VPT-slachtoffers. Dat kan op zichzelf al een grond opleveren om een hogere straf op te leggen dan wanneer hetzelfde feit tegen een niet-VPT-er zou zijn begaan. Dit kan een reden zijn waarom het feit dat sprake was van een VPT-er niet steeds uitdrukkelijk als strafverzwarende grond is vermeld. In slechts een handjevol motiveringen wordt de strafverhoging meer concreet tot uitdrukking gebracht

Voorbeeld:

> *'Verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan vernielingen en aan mishandeling van een politieagent. Hij heeft met zijn handelen overlast veroorzaakt en geen respect getoond voor andermans eigendommen. Ook heeft verdachte een politieagent gehinderd in het goed en veilig kunnen uitvoeren van haar werk. In beginsel volgen er forse straffen op het uitoefen van geweld tegen ambtsdragers.' (Rb. Amsterdam 12 oktober 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5800)*

6.5.3 Referentie aan de LOVS-oriëntatiepunten

In 22 van de 167 vonnissen wordt gerefereerd aan de LOVS-oriëntatiepunten. Daaruit kan niet worden afgeleid dat de rechtbanken die de overige vonnissen hebben gewezen, geen oog hebben gehad voor de oriëntatiepunten. Het is mogelijk dat deze in het overleg over de straf wel aan de orde zijn geweest, maar niet in de strafmotivering zijn genoemd, bijvoorbeeld omdat ze gezien de aard van het strafbare feit minder geschikt werden geacht. Wanneer de oriëntatiepunten niet zijn genoemd, kunnen daar zaakgerelateerde redenen voor bestaan (bijv. oplegging van de ISD-maatregel). Het is ook mogelijk dat een zittingscombinatie in het algemeen weinig waarde hecht aan de oriëntatiepunten en deze daarom niet in aanmerking heeft genomen.

Wanneer in een vonnis een oriëntatiepunt wordt genoemd, loopt de wijze waarop dat gebeurt, loopt sterk uiteen. Soms (N=6) wordt alleen in algemene zin aangegeven dat rekening is gehouden met de LOVS-oriëntatiepunten, zonder dat wordt aangegeven wat de inhoud daarvan is.

Voorbeeld:

> *'De rechtbank heeft acht geslagen op de oriëntatiepunten van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) voor diefstal en belediging.' (Rb. Amsterdam 30 september 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6712)*

In een aantal vonnissen (N=7) wordt de inhoud van het desbetreffende oriëntatiepunt genoemd, maar zonder dat wordt aangegeven dat het feit dat sprake is van een VPT-slachtoffer strafverhoging kan meebrengen op grond van de oriëntatiepunten.

Voorbeeld:

> *'De rechtbank heeft bij het bepalen van de straf rekening gehouden met de straffen die voor soortgelijke feiten worden opgelegd. De rechtbank heeft hiervoor aansluiting gezocht bij de oriëntatiepunten voor strafoplegging, die de rechtbanken en hoven onderling hebben afgesproken. Het oriëntatiepunt voor een zware mishandeling door middel van een kopstoot bij een first offender is een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 6 maanden.' (Rb. Amsterdam 28 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:8263)*

Er zijn vonnissen (N=9) waarin de inhoud van de toepasselijke oriëntatiepunten wordt genoemd en waarbij wordt aangegeven dat op grond van de oriëntatiepunten aanleiding kan bestaan voor strafverhoging als het slachtoffer een VPT-er is.

Voorbeeld:

> *'Bij de beantwoording van de vraag welke staf passend is, hanteert de rechtbank de oriëntatiepunten voor straftoemeting van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) als uitgangspunt. De oriëntatiepunten voor straftoemeting van het LOVS gaan voor zware mishandeling zonder gebruik van een wapen uit van 3 tot 6 maanden gevangenisstraf. Het is strafverhogend als het zware mishandeling van een politieagent betreft. Strafverlagend is dat het een poging betreft. Het oriëntatiepunt voor mishandeling met pijn zonder letsel is een geldboete van € 500,-. Het oriëntatiepunt voor belediging is een geldboete van € 150,-.' (Rb. Midden-Nederland 30 november 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:5822)*

Uit niet één vonnis kan met zekerheid worden afgeleid dat een rechtbank daadwerkelijk strafverhoging heeft toegepast. Een vonnis van de Rechtbank Oost-Brabant komt daar wel dicht bij in de buurt. De rechtbank overwoog:

> *'Verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan meerdere beledigingen van ambtenaren in functie. Verdachte heeft deze feiten veelal onder invloed van alcohol gepleegd. Door zijn handelen heeft verdachte het gezag en de integriteit van de handhavers aangetast en hen zeer disrespectvol behandeld. De rechtbank heeft bij de strafoplegging acht geslagen op de binnen de rechtspraak ontwikkelde oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken. De rechtbank neemt deze oriëntatiepunten als uitgangspunt. Bij een belediging gaan de oriëntatiepunten uit van een geldboete van € 150,00 (voor één belediging). Voor zover het feit is begaan tegen een ambtsdrager gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn of haar bediening, wordt die straf verhoogd met 33% tot 100%.' (Rb. Oost-Brabant 18 oktober 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:5889)*

Het ging in deze zaak om de belediging van twee politieambtenaren. Het is niet precies bekend op welke manier de rechtbank de opgelegde straf heeft bepaald. In deze zaak is sprake van twee beledigingen. Bij meer

strafbare feiten wordt vaak een matiging toegepast om te voorkomen dat disproportionele straffen worden opgelegd. Als geen matiging is toegepast, is de rechtbank uitgegaan van een geldboete van € 150 euro voor ieder van de feiten. In totaal komt dat op € 300 uit. Aan de veroordeelde is een geldboete van € 400 opgelegd. Dat is 33% hoger dan € 300. Het is verleidelijk om nu te concluderen dat de rechtbank vanwege het VPT-aspect 33% hoger heeft gestraft, conform het oriëntatiepunt. Complicerend is echter dat de rechtbank – blijkens een niet in het citaat opgenomen deel van haar strafmotivering – ook rekening heeft gehouden met eerder door de veroordeelde begane strafbare feiten. Ook die kunnen aanleiding hebben gegeven voor strafverhoging.
In Rb. Limburg 18 maart 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:2388 overwoog de rechtbank dat zij ter zake van een bewezen verklaarde bedreiging (van een politieambtenaar) aansluiting zocht bij het oriëntatiepunt voor bedreiging, te weten een geldboete van € 250. Dit is de in het oriëntatiepunt genoemde basisstraf, waarbij dus geen strafverhoging is toegepast voor het VPT-aspect. Op het eerste gezicht zou dat als opmerkelijk kunnen worden beschouwd. In deze zaak was de verdachte echter veroordeeld voor een groot aantal strafbare feiten, de meeste ernstiger dan de bedreiging. De rechtbank rekende de geldboete om naar 5 dagen gevangenisstraf. Voor alle bewezen verklaarde feiten samen legde zij een gevangenisstraf van 30 maanden op. Tegen die achtergrond zou het getuigen van een schijn-nauwkeurigheid bij de straftoemeting om ter zake van de bedreiging uit te gaan van een hogere straf vanwege het VPT-aspect.

6.5.4 Referentie aan OM-richtlijnen voor de strafvordering

In niet één vonnis uit de selectie is de toepasselijke strafvorderingsrichtlijn in de strafmotivering betrokken.

6.5.5 Redenen waarom VPT-aspect als strafverzwarend wordt beschouwd

Uit sommige motiveringen kan worden afgeleid wat de reden is waarom het VPT-aspect een strafbepalende factor is. Soms wordt overwogen dat verdachte geen respect heeft voor het openbaar gezag in het algemeen of voor het werk van het slachtoffer in het bijzonder (bijv. Rb. Rotterdam 8 juli 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:6583). Ook wordt geregeld overwogen dat het slachtoffer belemmerd is in zijn taakuitoefening, waarbij soms wordt aangegeven dat sprake is van langdurige consequenties voor het slachtoffer in de uitoefening van zijn werkzaamheden (bijv. Rb. Overijssel 26 april 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:2070) en waarbij het de verdachte soms expliciet wordt aangerekend dat hij zich heeft gericht tegen iemand die hem juist hulp wilde verlenen (bijv. Rb. Gelderland 21 oktober 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:5743).

6.5.6 Verhouding tussen VPT-aspect en andere strafbepalende factoren

De aard en de ernst van de feiten wordt niet alleen bepaald door het VPT-aspect, maar ook door andere factoren. Wanneer een VPT-er bijvoorbeeld slachtoffer is geweest van poging tot zware mishandeling, zal de VPT-er even angstig kunnen zijn geweest als een niet-VPT-er. Wat het feit met het slachtoffer heeft gedaan, staat daarom soms los van het VPT-slachtofferschap. In strafmotiveringen wordt aan dit soort aspecten dikwijls aandacht besteed (zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 8 juli 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2895).

Bij de aard en ernst van de bewezen verklaarde feiten worden verder vaak niet alleen de VPT-feiten betrokken, maar ook andere bewezen verklaarde feiten. Die andere feiten zijn soms veel ernstiger dan de VPT-feiten. Ook komt het voor dat de verdachte voor een groot aantal feiten wordt veroordeeld, waaronder één vrij licht VPT-feit. In deze gevallen is de invloed van de VPT-feiten bij de strafbepaling vrij gering.

Zoals in § 6.6.1 uiteengezet is, worden standaard ook andere factoren in aanmerking genomen bij de straftoemeting. In strafverzwarende zin is recidive ter zake van soortgelijke feiten vaak genoemd. Ook is soms extra strafwaardig bevonden dat de verdachte de feiten heeft begaan terwijl nog in een proeftijd liep. In strafverminderende zin wordt dikwijls overwogen dat de verdachte verminderd toerekeningsvatbaar is, dat sprake is van overschrijding van de redelijke termijn voor de behandeling van de zaak en dat veroordeelde na de pleegdatum ter zake van andere strafbare feiten is veroordeeld (art. 63 Sr).[69] In veel vonnissen wordt uitvoerig aandacht besteed aan de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Die bepalen in belangrijke mate op welke manier de zaak wordt afgedaan. Dikwijls wordt behandeling van de veroordeelde noodzakelijk geacht. De aard en ernst van het strafbare feit, komt dan meer naar de achtergrond te staan. De sanctionering wordt gebaseerd op het geheel aan relevante straftoemetingsfactoren. Uit de strafmotivering kan daarom niet worden afgeleid in welke mate het VPT-aspect de opgelegde sanctie heeft bepaald.

6.5.7 Ontbreken van motivering die betrekking heeft op het VPT-aspect

In 6 vonnissen is geen motivering opgenomen waaruit kan worden afgeleid dat de rechtbank het gegeven dat een strafbaar feit is begaan tegen een VPT-er, als strafbepalende factor in aanmerking heeft genomen. In al deze vonnissen ligt de nadruk in de stafmotivering sterk op de noodzaak tot behandeling van de veroordeelde (TBS, ISD, voorwaardelijk gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden). Dat kan een reden zijn waarom het VPT-aspect niet in de strafmotivering is betrokken.

6.6 Tot slot: korte beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen komen we tot de volgende (deel)antwoorden op de onderzoeksvragen:

Welke normatieve uitgangspunten hanteren officieren van justitie en rechters in de praktijk bij de bepaling van strafeisen en straffen, in het bijzonder ter zake van VPT-feiten? Indien deze afwijken van de OM-richtlijnen resp. LOVS-oriëntatiepunten, wat is de reden daarvoor?

De rechter bepaalt de straf aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden van de zaak, waaronder de aard en ernst van het strafbare feit en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Het VPT-aspect wordt blijkens de strafmotivering bijna altijd in aanmerking genomen door rechtbanken. Het is een aspect van de aard en ernst van het strafbare feit.

[69] Zouden alle feiten tegelijk zijn berecht, dan zou de rechter mogelijk een lagere straf hebben opgelegd. Daarmee moet rekening worden gehouden bij de bepaling van de straf.

Hoe bepalen rechters in de praktijk de op te leggen straf bij VPT-feiten?

De strafeis van de officier van justitie wordt wel genoemd in het vonnis, maar is in geen enkel vonnis in de strafmotivering betrokken. Dit is overigens ook geen vereiste. Dat betekent dat uit het vonnis niet kan worden afgeleid of de strafeis relevant is bij de beraadslaging over de op te leggen sanctie. In de geanalyseerde vonnissen zijn de OM-Richtlijnen voor strafvordering niet genoemd in de strafmotivering.

Hoe verhoudt de werkwijze van de rechter in de praktijk bij VPT-feiten zich tot de LOVS-oriëntatiepunten?

Toepassing van de oriëntatiepunten is niet verplicht. In sommige vonnissen wordt gerefereerd aan de oriëntatiepunten voor de straftoemeting. In de meeste vonnissen gebeurt dat niet (dat is ook geen vereiste). Wanneer de oriëntatiepunten niet zijn genoemd, kunnen deze wel in aanmerking zijn genomen door de rechtbank. Wanneer de oriëntatiepunten wel zijn genoemd, wordt in iets minder dan de helft van de gevallen het VPT-aspect expliciet genoemd.

Welke straffen worden bij VPT-feiten opgelegd door rechters in eerste aanleg? Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij wordt toegepast?

In de onderzochte vonnissen[70], die door meervoudige strafkamers zijn gewezen, zijn relatief vaak gevangenisstraffen en relatief weinig geldboetes en taakstraffen opgelegd. Uit de geanalyseerde vonnissen kan niet worden afgeleid dat het VPT-aspect daadwerkelijk leidt tot hogere straffen. Dit hangt met verschillende factoren samen.

- Er is vaak sprake van meer bewezen verklaarde feiten, waarbij de andere bewezen verklaarde feiten vaak geen VPT-feiten zijn en soms beduidend ernstiger zijn dan de VPT-feiten.
- Vonnissen bevatten geen berekening van de straf, maar een opsomming van strafbepalende factoren.
- Naast het VPT-aspect bepalen andere factoren de straftoemeting, waarbij sommige strafverzwarend werken en andere strafverlagend.
- In ongeveer de helft van de zaken staat niet de bestraffing, maar de behandeling van de veroordeelde voorop.

[70] N=167.

7 Straftoemeting door rechters en officieren van justitie: data-analyse

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen geadresseerd:

10. Welke straffen worden door middel van een strafbeschikking bij VPT-feiten door officieren van justitie opgelegd?
11. Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij wordt toegepast?
12. Welke straffen worden bij VPT-feiten ter zitting geëist door officieren van justitie?
13. Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij wordt toegepast?
14. Welke straffen worden bij VPT-feiten opgelegd door rechters in eerste aanleg?
15. Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij wordt toegepast?
16. Hoe verhoudt de omvang van de verhoging van de strafeis en de opgelegde straffen (in strafbeschikkingen en vonnissen van rechters) zich tot de OM-richtlijnen en de LOVS-oriëntatiepunten?

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de analyse van data over strafbeschikkingen en vonnissen, waarmee we (enig) zicht krijgen op de strafbeschikkingen en straffen en bijbehorende strafverhogingen bij VPT-delicten. De uitkomsten zijn gebaseerd op analyse van OM-data afkomstig uit de RAC-min database van het WODC (waaruit ook de steekproef voor het jurisprudentieonderzoek is getrokken). Daartoe hebben we gegevens opgevraagd ten aanzien van zaken afgedaan in eerste aanleg in 2021 en 2022 met de volgende wetsartikelen:

- SR 141 (openlijke geweldpleging)
- SR 261 (smaad/smaadschrift)
- SR 262 (gekwalificeerde smaad/smaadschrift)
- SR 266 (eenvoudige belediging)
- SR 267 (gekwalificeerde belediging)
- SR 268 (lasterlijke aanklacht)
- SR 300 (mishandeling)
- SR 285 (bedreiging)
- SR 302 i.c.m. SR 45 Sr (poging tot zware mishandeling)
- SR 302 (zware mishandeling)
- SR 287 i.c.m. SR 45 (poging tot doodslag).

Dit zijn de delicten waarvoor in OM-richtlijnen voor strafvordering het 200%-strafverhogingsuitgangspunt bij VPT-slachtoffers is opgenomen. We noemen deze selectiedelicten.

Dat betekent dat nu een ruimere set aan zaken wordt geanalyseerd dan in hoofdstuk 6, waarin alleen werd gekeken naar een steekproef van zaken met een VPT-aspect, afgedaan door een meervoudige strafkamer. De OM-data bevatten geen gegevens over strafeisen.

De analyse bestaat uit twee delen. Het eerste deel ziet op enkele kenmerken van de wijze waarop VPT-delicten zijn bestraft. Voor deze zaken zijn van de geselecteerde zaken gegevens opgevraagd over de in de zaak voorkomende feiten, de afdoening door het OM en de afdoening door de rechter (in eerste aanleg). Zo zijn onder andere de strafsoort, strafhoogte en strafmodaliteit (voorwaardelijk/onvoorwaardelijk) opgevraagd. Om een vergelijking te kunnen maken tussen VPT-zaken en niet VPT-zaken is ook de door het OM toegekende maatschappelijke classificatie opgevraagd, waaruit kan worden afgeleid of er sprake is van een VPT-feit.

In het tweede deel van de analyse is beoogd de straffen van VPT-delicten te vergelijken met straffen van niet VPT-delicten. Daartoe is een selectie gemaakt van zaken waarin slechts één feit ten laste is gelegd. Wij duiden deze hierna aan als enkelvoudige zaken. Voor die zaken hebben we per selectiedelict de opgelegde straffen vastgesteld wanneer sprake was van een VPT-feit en deze vergeleken met de straffen bij niet-VPT-feiten. Daarbij verstaan we onder VPT-zaken zaken waarin een feit uit de basisselectie ten laste is gelegd, waaraan door het OM het label 'VPT' is gegeven. Een niet-VPT-zaak heeft van het OM *geen* label 'VPT' gekregen. Bijvoorbeeld een zaak waarin een verdachte een politiemedewerker in functie heeft geslagen, wordt aangemerkt als een VPT-zaak, terwijl een zaak waarin dezelfde verdachte zijn buurman heeft geslagen niet wordt beschouwd als VPT-zaak. Beide delicten kunnen ten laste worden gelegd als eenvoudige mishandeling (art. 300 Sr), wat een van de feiten uit de basisselectie is.

7.2 Enkele kenmerken afdoening

Om zicht te krijgen op de wijze waarop VPT-delicten zijn bestraft hebben we voor de geselecteerde basisdelicten waarvoor in de richtlijn strafverhoging is aangewezen, uiteengezet hoe deze door het OM zijn behandeld. Het betreft de zaken gewezen in 2021 en 2022.

Tabel 7.1 Afdoening OM VPT-zaken en niet-VPT-zaken met tenminste één feit uit de basisselectie (2021 en 2022)

	VPT-zaken		Totaal VPT-zaken		Niet-VPT-zaken		Totaal niet-VPT-zaken	
	2021	2022			2021	2022		
Dagvaarden	5.609	5.261	10.870	61%	17.018	16.068	33.086	45%
Onvoorwaardelijk sepot	1.317	1.375	2.692	15%	14.771	12.998	27.769	37%
Voorwaardelijk sepot	548	572	1.120	6%	3.060	2.622	5.682	8%
OM-strafbeschikking	1.234	1.288	2.522	14%	2.972	2.914	5.886	8%
Oproepen ter terechtzitting n.a.v. verzet	214	226	440	2%	398	303	701	1%
Transactie	73	44	117	1%	391	340	731	1%
Administratief beëindigd	23	15	38	0%	116	129	245	0%
Voegen				0%	12	2	14	0%
Overdragen zaak naar buitenland		1	1	0%		2	2	0%
Totaal	**9.018**	**8.782**	**17.800**		**38.738**	**35.378**	**74.116**	

Uit tabel 7.1 kan worden opgemaakt dat VPT-zaken vaker voor de rechter worden gebracht en minder vaak worden geseponeerd dan niet-VPT-zaken. Meer specifiek wordt in het gros van de zaken dat bij het OM binnenkomt waarbij ten minste één feit uit de basisselectie ten laste is gelegd, gedagvaard. Het percentage zaken waarbij ten aanzien van de geselecteerde feiten wordt gedagvaard is bij VPT-zaken 61%. Dat is flink hoger dan bij niet-VPT zaken, waar dit 45% bedraagt. Ook het aantal strafbeschikkingen ligt hoger bij VPT-zaken dan niet-VPT-zaken (14% respectievelijk 8%). In lijn hiermee ligt het aandeel sepots bij VPT-feiten flink lager dan bij niet-VPT-feiten (respectievelijk 15% onvoorwaardelijk sepot +6% voorwaardelijk sepot versus 37%+8%)).

Voor bovenstaande verschillen zijn meerdere verklaringen te bedenken. Een verklaring kan worden gevonden in de ELA, de beleidsmatige afspraken tussen OM en politie waarin afspraken zijn gemaakt over de opsporing en vervolging in geval van VPT-delicten. Daarin staat dat politie en OM hoge prioriteit geven aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Ook is vermeld dat bij agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak vervolging plaatsvindt - tenzij het opportuniteitsbeginsel om een ander besluit vraagt. Voorts is afgesproken dat bij ernstige vormen van geweld ter zake van bewijsbare strafbare feiten wordt gedagvaard voor de rechter. Indien mogelijk wordt de Aanhouden en Uitreiking- procedure (AU- procedure) toegepast.[71] Een andere verklaring volgt uit de interviews met officieren van justitie en rechters. Daarin kwam al aan de orde dat in een groot deel van de VPT-feiten sprake is van een strafbaar feit waarvan de politie slachtoffer is geworden. De verbalisering van deze feiten is doorgaans grondig, waardoor deze zaken niet vaak worden geseponeerd. Mogelijk is het relatief hoge vervolgingspercentage daarvan een resultante.

[71] Overigens worden de ELA op dit moment geëvalueerd, opdat deze op onderdelen en waar nodig kunnen worden herzien.

Enkelvoudige en meervoudige zaken

Voorts is er een groot aantal VPT-zaken waarin meer dan een feit in de zaak voorkomt. Om daarop meer zicht te krijgen is op basis van de instroom bij het OM bepaald hoeveel feiten in de ingestroomde zaken ten laste worden gelegd. Dit aantal is gebaseerd op de in de aangeleverde dataset opgenomen variabele met daarin het totaal aantal feiten dat in een zaak voorkomt. Het onderscheid naar VPT-delict en niet VPT-delict maakten we wederom aan de hand van een sleutel die aangeeft of er VPT-feiten in de zaak voorkomen.

Tabel 7.2 (Gemiddeld) aantal feiten bij VPT-zaken en niet-VPT-zaken met tenminste één feit uit de basisselectie (2021 en 2022)

	VPT-zaken		Totaal VPT-zaken		Niet-VPT-zaken		Totaal niet-VPT-zaken	
	2021	2022			2021	2022		
Gemiddeld aantal feiten	1,94	1,98	1,96		1,57	1,58	1,57	
Aantal zaken met één feit	4.399	4.220	8.619	48%	25.121	22.666	47.787	64%
Aantal zaken met meer dan één feit	4.619	4.562	9.181	52%	13.617	12.712	26.329	36%
Totaal	**9.018**	**8.782**	**17.800**		**38.738**	**35.378**	**74.116**	

Uit tabel 7.2 kan worden opgemaakt dat in 52% van het aantal VPT-zaken meerdere feiten ten laste worden gelegd. Denk bijvoorbeeld aan het schelden bij een aanhouding voor diefstal, of verzet bij een verkeerscontrole. Dit betreft feiten uit de selectielijst (bijvoorbeeld eenvoudige belediging en openlijke geweldpleging), maar ook feiten die geheel los staan van de selectielijst (bijvoorbeeld wapenbezit, rijden onder invloed). Dat betekent dat meer dan de helft van de VPT-zaken een meervoudig delict betreft. In de vergelijkingszaken is het percentage enkelvoudige zaken hoger, te weten 64%.

7.3 Bestraffing van VPT-feiten

7.3.1 Onderlinge vergelijking van enkelvoudige zaken

Om zicht te krijgen op de wijze waarop VPT-feiten zijn bestraft hebben we voor de geselecteerde basisdelicten waarvoor in de richtlijn strafverhoging is aangewezen, op hoofdlijnen uiteengezet welke straffen zijn opgelegd. We hebben ons daarbij beperkt tot enkelvoudige zaken omdat het in meervoudige zaken onmogelijk is om het deel van de straf dat valt toe te kennen aan het VPT-feit te extraheren. Het gaat hier dus over enkelvoudige VPT-delicten. Bij de interpretatie van de uitkomsten is het volgende van belang:

- Een straf kan niet worden uitgedrukt in één term. Een straf kenmerkt zich door een strafsoort en strafhoogte en bij afdoening door een rechter ook een strafmodaliteit (voorwaardelijk/onvoorwaardelijk).

De keuze voor een straf is een zorgvuldige afweging van de officier of rechter ten aanzien van ieder van deze aspecten. We hebben daarom deze aspecten daarom per selectiedelict op een rij gezet.[72]

Al eerder werd gesteld dat het opleggen van een straf geen rekenexercitie is, ook niet als er sprake is van maar één feit. De verschillende individuele en situationele factoren worden meegewogen wanneer de officier of rechter komt tot een strafeis of strafoplegging. Zo zal het bedreigen van een ambulancemedewerker mogelijk minder zwaar worden bestraft wanneer de verdachte zeer emotioneel was, het duwen van een agent mogelijk minder snel worden bestraft met een boete wanneer de verdachte schulden heeft en/of ook schadevergoeding dient te betalen, of zal juist het uitschelden van een boa strenger worden aangerekend wanneer de verdachte dit systematisch ieder uitgaansweekeind doet.

7.3.2 Door middel van een strafbeschikking opgelegde straffen

Op basis van de data is een overzicht op hoofdlijnen gemaakt van de strafsoorten en gemiddelde strafhoogtes, om zo een integraal overzicht te krijgen van de verschillende straffen die worden opgelegd in de uiteenlopende enkelvoudige VPT-zaken. De uitkomsten zijn samengevat in onderstaande tabel 7.3. Ook het aantal zaken dat instroomt en waarin wordt gedagvaard is in de tabel aangegeven, zodat ook kan worden afgelezen hoe deze zich in aantallen tot elkaar verhouden.

Uit tabel 7.3 kan worden afgeleid welke straffen bij VPT-delicten door middel van een strafbeschikking door officieren van justitie worden opgelegd voor de enkelvoudige selectiedelicten. Zo valt op de bovenste regels te lezen dat voor de artikelpresentatie SR 141 (openlijke geweldpleging) 13 strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd, waarvan 7 in de vorm van een geldboete van gemiddeld € 540 euro, en 5 in de vorm van een taakstraf van gemiddeld 66 uur.

[72] We achtten een verdeelsleutel waarbij geldboetes, taakstraffen en gevangenisstraffen in elkaar kunnen worden omgerekend dan ook niet passend voor dit onderzoek.

Tabel 7.3 Bij strafbeschikking opgelegde straffen voor enkelvoudige VPT-zaken, per feit uit de basisselectie (2021 en 2022)

Delict uit basisselectie	Instroom OM [73]		Uitkomst strafbeschikkingen		
SR 141	Instroom	312	**Strafsoort**	**Aantal**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Openlijke geweldpleging)	Dagvaarden	288	Geldboete in euro's	7	540
	Overig	11	Taakstraf in uren	5	66
	Strafbeschikkingen	13	Overige strafsoort[74]	1	
SR 266	Instroom	109	**Strafsoort**	**Aantal**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Eenvoudige belediging)	Dagvaarden	67	Geldboete in euro's	28	275
	Overig	12	Taakstraf in uren	1	25
	Strafbeschikkingen	30	Overige strafsoort	1	
SR 267	Instroom	179	**Strafsoort**	**Aantal**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Gekwalificeerde belediging)	Dagvaarden	114	Geldboete in euro's	48	277
	Overig	13	Taakstraf in uren	3	18
	Strafbeschikkingen	52	Overige strafsoort	1	
SR 285	Instroom	1038	**Strafsoort**	**Aantal**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Bedreiging)	Dagvaarden	894	Geldboete in euro's	80	304
	Overig	31	Taakstraf in uren	19	36
	Strafbeschikkingen	113	Overige strafsoort	14	
SR 287 SR45	Instroom	17	**Strafsoort**	**Aantal**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Poging tot doodslag)	Dagvaarden	17	Geldboete in euro's	-	-
	Overig		Taakstraf in uren	-	-
	Strafbeschikkingen	-	Overige strafsoort		
SR 300	Instroom	954	**Strafsoort**	**Aantal**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Mishandeling)	Dagvaarden	762	Geldboete in euro's	80	421
	Overig	26	Taakstraf in uren	46	40
	Strafbeschikkingen	166	Overige strafsoort		
SR 302	Instroom	17	**Strafsoort**	**Aantal**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Zware mishandeling)	Dagvaarden	17	Geldboete in euro's	-	-
	Overig		Taakstraf in uren	-	-
	Strafbeschikkingen	-	Overige strafsoort		

[73] Onder Overige instroom OM vallen de volgende categorieën: administratief beëindigd; oproepen ter terechtzitting n.a.v. verzet; overdragen zaak aan buitenland; transactie; voorwaardelijk sepot.
[74] Onder de uitkomst Overige strafsoort valt bijvoorbeeld ontzegging besturing motorrijtuigen.

Strafverhoging ten aanzien van enkelvoudige delicten

Om een inschatting te krijgen van de eventuele strafverhoging die daarbij wordt toegepast, is tot zover mogelijk een vergelijking op hoofdlijnen gemaakt ten aanzien van enkelvoudige delicten uit de basisselectie die al dan niet als VPT-feit zijn begaan. Omdat het feitencomplex en de persoonlijke omstandigheden van de verdachten in elke zaak weer anders zijn, kan niet exact worden nagegaan of de opgelegde straffen *vanwege het VPT-aspect* hoger of lager zijn. Alles overziend is er een patroon zichtbaar waarbij de officier een iets hogere straf oplegt bij VPT-feiten dan bij niet-VPT-feiten met dezelfde artikelpresentatie, maar dit wisselt en het verschil is niet groot.[75][76] Op hoofdlijnen zien we het volgende patroon ten aanzien van enkelvoudige zaken:

- SR 141 (openlijke geweldpleging): strafhoogte bij VPT-feiten (N= 13) is iets *hoger* dan bij niet-VPT-feiten (N=323). Zowel de hoogte van de geldboetes als het aantal uren opgelegde taakstraf is bij VPT-feiten iets hoger dan bij niet-VPT-feiten.
- SR 266 (eenvoudige belediging): strafhoogte bij VPT-feiten (N=30) is iets *hoger* dan bij niet-VPT-feiten (N=151). Zowel de hoogte van de geldboetes als het aantal uren opgelegde taakstraf is bij VPT-feiten iets hoger dan bij niet-VPT-feiten.
- SR 267 (gekwalificeerde belediging): strafhoogte bij VPT-feiten (N=52) is *vergelijkbaar* met die van niet-VPT-feiten (N=31). De hoogte van de geldboetes is iets lager dan bij niet-VPT-feiten, maar het aantal uren taakstraf iets hoger.
- SR 285 (bedreiging): strafhoogte bij VPT-feiten (N=113) is *vergelijkbaar* met die bij niet-VPT-feiten (N=504). De hoogte van de geldboetes is iets hoger dan bij niet-VPT-feiten, maar het aantal uren taakstraf iets lager.
- SR 300 (mishandeling): strafhoogte bij VPT-feiten (N=166) is *vergelijkbaar* met die bij niet-VPT-feiten (N=2431). De hoogte van de geldboetes is iets lager dan bij niet-VPT-feiten, maar het aantal uren taakstraf iets hoger.

Enkelvoudige zaken met artikelpresentaties SR 261 (smaad/smaadschrift), SR 262 (gekwalificeerde smaad/smaadschrift), SR 268 (lasterlijke aanklacht), SR 287 i.c.m. SR 45 (poging tot doodslag), SR 302 (zware mishandeling) en SR 302 jo. SR 45 Sr (poging tot zware mishandeling) kunnen niet worden vergeleken vanwege het kleine aantal zaken (< 10).

In voorgaande hoofdstukken werd geconcludeerd dat geen geval gelijk is en dat zaken waarin dezelfde feiten ten laste zijn gelegd, zo van elkaar kunnen verschillen dat ze niet met elkaar kunnen worden vergeleken. De bovenstaande bevindingen beschrijven weliswaar hoe zaken met eenzelfde artikelpresentatie zich tot elkaar verhouden, maar het verschil tussen de straffen geeft niet weer wat het aandeel strafverhoging is als een

[75] Omdat een straf kan bestaan uit verschillende soorten en maten - te weten euro's geldboete en uren taakstraf (waarbij taakstraf wel kan worden omgerekend in geld, maar tevens een zwaardere strafsoort wordt geacht) – en ook de onderlinge verdeling van de strafsoorten van betekenis is, kan een straf niet betekenisvol worden uitgedrukt in één maat, om deze vervolgens in een gemiddelde voor beide groepen onderling te vergelijken.

[76] Het betreft verschillen tot maximaal 36% van de gemiddelde strafomvang bij niet-VPT-delicten. Veelal zijn de verschillen veel kleiner.

‘gewone’ zaak een VPT-zaak zou worden. De onderzoeksvraag ‘Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij wordt toegepast?’ kan dan ook niet worden beantwoord.

7.3.3 Ter zitting geëiste straffen

In de database zijn geen gegevens beschikbaar over de straffen die ter terechtzitting door de officieren van justitie zijn geëist. Op basis van de data-analyse kan dan ook geen uitspraak worden gedaan over de vragen welke straffen officieren ter zitting hebben geëist en in hoeverre daarin strafverhoging is toegepast.

7.3.4 Door rechters in eerste aanleg opgelegde straffen

Uit tabel 7.4 kan worden afgeleid welke straffen bij VPT-feiten door rechters in eerste aanleg worden opgelegd voor de enkelvoudige selectiedelicten. Zo valt op de bovenste regels te lezen dat voor de artikelpresentatie SR 141 (openlijke geweldpleging), in 130 zaken een onvoorwaardelijke taakstraf is opgelegd. Uit de analyse blijkt dat de brede scope aan beschikbare strafsoorten wordt ingezet, zowel voorwaardelijk als onvoorwaardelijk, ook in combinatie met elkaar. Dit betreft taakstraffen, gevangenisstraffen, geldboetes en overig. De strafhoogtes zijn zeer uiteenlopend, net als de onderliggende delicten. Veelal ook worden door rechters meerdere strafsoorten opgelegd.

Tabel 7.4 Bij strafbeschikking opgelegde straffen voor enkelvoudige VPT- zaken, per feit uit de basisselectie (2021 en 2022)

Delict uit basisselectie	Instroom ZM[77]		Opgelegde straffen			
SR 141	Instroom	220	**Strafsoort**	**Strafmodaliteit**	**Aantal zaken**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Openlijke geweldpleging)	Strafoplegging	215	Geldboete in euro's	onvoorwaardelijk	6	608
	Vrijspraak	1		voorwaardelijk	1	750
	Overig	4	Taakstraf in uren	onvoorwaardelijk	130	102
				voorwaardelijk	36	54
			Gev.straf in dagen	onvoorwaardelijk	89	64
				voorwaardelijk	107	52
			Ontzegging	onvoorwaardelijk	-	-
				voorwaardelijk	-	-
SR 266	Instroom	121	**Strafsoort**	**Strafmodaliteit**	**Aantal zaken**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Eenvoudige belediging)	Strafoplegging	116	Geldboete in euro's	onvoorwaardelijk	44	274
	Vrijspraak	-		voorwaardelijk	17	293
	Overig	5	Taakstraf in uren	onvoorwaardelijk	35	27
				voorwaardelijk	7	27
			Gev.straf in dagen	onvoorwaardelijk	18	10
				voorwaardelijk	17	13
			Ontzegging	onvoorwaardelijk	-	-
				voorwaardelijk	1	180
SR 267	Instroom	60	**Strafsoort**	**Strafmodaliteit**	**Aantal zaken**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Gekwalificeerde belediging)	Strafoplegging	56	Geldboete in euro's	onvoorwaardelijk	17	288
	Vrijspraak	-		voorwaardelijk	7	206
	Overig	4	Taakstraf in uren	onvoorwaardelijk	13	25
				voorwaardelijk	2	23
			Gev.straf in dagen	onvoorwaardelijk	12	16
				voorwaardelijk	10	15
			Ontzegging	onvoorwaardelijk	-	-
				voorwaardelijk	-	-
SR 285	Instroom	659	**Strafsoort**	**Strafmodaliteit**	**Aantal zaken**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Bedreiging)	Strafoplegging	600	Geldboete in euro's	onvoorwaardelijk	71	367
	Vrijspraak	3		voorwaardelijk	45	381
	Overig	56	Taakstraf in uren	onvoorwaardelijk	201	50
				voorwaardelijk	112	34
			Gev.straf in dagen	onvoorwaardelijk	176	32
				voorwaardelijk	168	24
			Ontzegging	onvoorwaardelijk	3	192
				voorwaardelijk	7	116

[77] Onder Overige instroom ZM vallen de volgende categorieën: OM niet ontvankelijk; rechter niet bevoegd; schuldverklaring zonder oplegging van straf of maatregel; ontslag van alle rechtsvervolging; schorsing der strafvervolging; niet ontvankelijk in verzet tegen strafbeschikking.

Delict uit basisselectie	Instroom ZM[77]		Opgelegde straffen			
SR 287 SR45	Instroom	13	**Strafsoort**	**Strafmodaliteit**	**Aantal zaken**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Poging tot doodslag)	Strafoplegging	7	Geldboete in euro's	onvoorwaardelijk	-	-
	Vrijspraak	-		voorwaardelijk	-	-
	Overig	6	Taakstraf in uren	onvoorwaardelijk	2	220
				voorwaardelijk	-	-
			Gev.straf in dagen	onvoorwaardelijk	7	351
				voorwaardelijk	6	239
			Ontzegging	onvoorwaardelijk	-	-
				voorwaardelijk	-	-
SR 300	Instroom	593	**Strafsoort**	**Strafmodaliteit**	**Aantal zaken**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Mishandeling)	Strafoplegging	504	Geldboete in euro's	onvoorwaardelijk	92	566
	Vrijspraak	2		voorwaardelijk	55	402
	Overig	87	Taakstraf in uren	onvoorwaardelijk	165	44
				voorwaardelijk	104	37
			Gev.straf in dagen	onvoorwaardelijk	127	27
				voorwaardelijk	91	17
			Ontzegging	onvoorwaardelijk	1	360
				voorwaardelijk	1	180
SR 302	Instroom	10	**Strafsoort**	**Strafmodaliteit**	**Aantal zaken**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Zware mishandeling)	Strafoplegging	6	Geldboete in euro's	onvoorwaardelijk	-	-
	Vrijspraak	-		voorwaardelijk	-	-
	Overig	4	Taakstraf in uren	onvoorwaardelijk	1	240
				voorwaardelijk	-	-
			Gev.straf in dagen	onvoorwaardelijk	5	644
				voorwaardelijk	3	90
			Ontzegging	onvoorwaardelijk	-	-
				voorwaardelijk	-	-
SR 302 i.c.m. SR45 Sr	Instroom	55	**Strafsoort**	**Strafmodaliteit**	**Aantal zaken**	**Gemiddelde hoogte/duur**
(Poging zware mishandeling)	Strafoplegging	50	Geldboete in euro's	onvoorwaardelijk	-	-
	Vrijspraak	-		voorwaardelijk	1	750
	Overig	5	Taakstraf in uren	onvoorwaardelijk	25	114
				voorwaardelijk	7	50
			Gev.straf in dagen	onvoorwaardelijk	22	92
				voorwaardelijk	16	65
			Ontzegging	onvoorwaardelijk	7	231
				voorwaardelijk	2	270

Strafverhoging ten aanzien van enkelvoudige delicten

Om zicht te krijgen op de eventuele strafverhoging die door de rechters wordt toegepast is op eenzelfde wijze als hiervoor bij de strafbeschikkingen, binnen de mogelijkheden een vergelijking gemaakt ten aanzien van vergelijkbare feiten. Hoewel het, zoals gezegd, lastig is de straffen in verschillende zaken tegen elkaar af te zetten, is alles overziend een wisselend patroon zichtbaar waarbij soms een iets hogere straf wordt opgelegd bij VPT-delicten, maar soms ook een lagere straf. [78][79] Op hoofdlijnen zien we het volgende patroon bij de enkelvoudige delicten:

- SR 141 (openlijke geweldpleging): strafhoogte bij VPT-feiten (N=215) is *iets hoger* dan die bij niet-VPT-feiten (N=1746). Hoewel de geldboetes iets lager liggen, zijn zowel het aantal uur taakstraf als het aantal dagen gevangenisstraf bij VPT-feiten *iets* hoger dan bij niet-VPT-feiten.
- SR 266 (eenvoudige belediging): strafhoogte bij VPT-feiten (N=116) is iets *lager* dan die bij niet-VPT-feiten (N=197). Zowel het aantal uur taakstraf als het aantal dagen gevangenisstraf zijn bij VPT-feiten iets lager dan bij niet-VPT-feiten (geldboetes zijn vergelijkbaar).
- SR 267 (gekwalificeerde belediging): strafhoogte bij VPT-feiten (N=56) is iets *hoger* dan die bij niet-VPT-feiten (N=20). Zowel het aantal uur taakstraf als het aantal dagen gevangenisstraf zijn bij VPT-feiten iets hoger dan bij niet-VPT-feiten (geldboetes zijn vergelijkbaar).
- SR 285 (bedreiging): strafhoogte bij VPT-feiten (N=600) is iets *lager* dan bij niet-VPT-feiten (N=2080). Zowel het aantal uur taakstraf als het aantal dagen gevangenisstraf is bij VPT-feiten iets lager dan bij niet-VPT-feiten (geldboetes zijn vergelijkbaar).
- SR 300 (mishandeling): strafhoogte bij VPT-feiten (N=504) is *vergelijkbaar* met die van niet-VPT-feiten. De geldboetes liggen iets hoger, het aantal uur taakstraf iets lager (gevangenisstraf vergelijkbaar).
- SR 302 i.c.m. SR 45 Sr (poging tot zware mishandeling): strafhoogte bij VPT-feiten (N=50) is iets *hoger* dan bij niet-VPT-feiten (N=733): het aantal uur taakstraf ligt iets hoger (geldboete en gevangenisstraf zijn vergelijkbaar).

Enkelvoudige zaken met artikelpresentaties SR 261 (smaad/smaadschrift), SR 262 (gekwalificeerde smaad/smaadschrift), SR 268 (lasterlijke aanklacht), SR 287 i.c.m. SR 45 (poging tot doodslag) en SR 302 (zware mishandeling) kunnen niet worden vergeleken vanwege het kleine aantal zaken met VPT-feiten (< 10).

Ook voor de door rechters gewezen vonnissen geldt dat bovenstaande bevindingen weliswaar beschrijven hoe zaken met eenzelfde artikelpresentatie zich tot elkaar verhouden, maar dat daarmee nog niet duidelijk wordt wat het aandeel strafverhoging is als een 'gewone' zaak een VPT-zaak zou worden. Ook hier kan de

[78] een straf kan bestaan uit verschillende maten - te weten euro's geldboete, uren taakstraf en dagen gevangenisstraf en dat ook in verschillende modaliteiten – en ook de onderlinge verdeling van betekenis is, kan een straf niet betekenisvol worden uitgedrukt in één maat om deze vervolgens in een gemiddelde voor beide groepen onderling te vergelijken. Voor het gemak van interpretatie hebben we alleen de onvoorwaardelijke straffen vergeleken.

[79] Het betreft verschillen tot maximaal 27% van de gemiddelde strafomvang per strafsoort bij niet-VPT-delicten. Uitzondering daarop vormt de strafhoogte bij SR141 openlijke geweldpleging. Bij deze artikelpresentatie is het verschil tussen VPT-feiten en niet VPT-feiten het grootst en is de strafhoogte bij VPT-feiten circa 33% hoger.

onderzoeksvraag 'Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij wordt toegepast?' niet worden beantwoord.

7.4 Tot slot: korte beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen komen we tot de volgende (deel)antwoorden op de onderzoeksvragen:

Welke straffen worden door middel van een strafbeschikking bij VPT-delicten door officieren van justitie opgelegd?
De straffen die door middel van een strafbeschikking bij VPT-delicten worden opgelegd bestaan uit geldboetes en/of taakstraffen. De strafmaat varieert naar gelang de ernst van het delict en andere omstandigheden die worden meegewogen.

Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij wordt toegepast?
De omvang van de strafverhoging als gevolg van het VPT-kenmerk is niet kwantitatief vast te stellen. Een onderlinge vergelijking tussen VPT-delicten en niet-VPT delicten van eenzelfde strafrechtelijke tenlastelegging wijst erop dat er iets zwaarder wordt gestraft in geval van VPT-delicten.

Welke straffen worden bij VPT-delicten ter zitting geëist door officieren van justitie?
Op basis van de OM-data valt geen uitspraak te doen over de eis van de officier van justitie.
(Op basis van de interviews met de officieren van justitie die zijn besproken in hoofdstuk 4, kan worden gesteld dat de eisen van officieren iets doorgaans wat hoger liggen dan de door de rechter opgelegde straffen – maar niet altijd. Het komt met regelmaat voor dat rechters meegaan met de eis van de officier van justitie.)

Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij [door officieren van justitie] wordt toegepast?
Op basis van de OM-data valt geen uitspraak te doen over de eis van de officier van justitie.
(Op basis van de interviews met de officieren van justitie die zijn besproken in hoofdstuk 4 kan worden gesteld dat er sprake is van een strafverhogende factor, maar hoe deze uitpakt is van vele factoren afhankelijk. Een strafverhoging van 200% wordt slechts zeer zelden geëist.)

Welke straffen worden bij VPT-delicten opgelegd door rechters in eerste aanleg?
De straffen die door rechters in eerste aanleg bij VPT-delicten worden opgelegd, beslaan het hele arsenaal aan beschikbare strafsoorten, voornamelijk geldboetes, taakstraffen en gevangenisstraffen, die zowel voorwaardelijk als onvoorwaardelijk worden toegepast. Aangezien bij de straftoemeting zoveel verschillende factoren een rol spelen, kan niet worden afgeleid wat nu de precieze rol is geweest van het VPT-aspect.

Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij [door rechters] wordt toegepast?
De omvang van de strafverhoging als gevolg van het VPT-kenmerk is niet vast te stellen.

Een onderlinge vergelijking tussen enkelvoudige VPT-delicten en niet-VPT delicten van eenzelfde strafrechtelijke tenlastelegging wijst erop dat er bij bepaalde artikelpresentaties iets zwaarder wordt gestraft in geval van VPT-delicten en bij andere artikelpresentaties juist iets lichter.

Hoe verhoudt de omvang van de verhoging van de strafeis en de opgelegde straffen (in strafbeschikkingen en vonnissen van rechters) zich tot de OM-richtlijnen en de LOVS-oriëntatiepunten?
De omvang van de verhoging van de strafeis en opgelegde straffen laat zich niet vaststellen. Deze vraag kan binnen dit onderzoek niet worden beantwoord.

8 Conclusies en discussie

In dit onderzoek zijn we ingegaan op de rol van strafverhogingen bij VPT-delicten en de vraag hoe officieren van justitie en rechters strafeisen en straffen bij VPT-delicten bepalen. Ook is onderzocht welke straffen uiteindelijk worden geëist en opgelegd bij VPT-delicten en in hoeverre strafverhogingen daarin zijn toegepast. Het onderzoek omvatte documentonderzoek, meer dan 30 interviews met onder andere officieren van justitie en rechters, jurisprudentieonderzoek[80] en een analyse van OM-data[81].

8.1 Conclusies

Ten aanzien van de onderzoeksvragen trekken we op basis van het onderzoek de volgende conclusies. Navolgend wordt ingegaan op het normatief kader, de werkwijze in de praktijk en de opgelegde straffen bij VPT-delicten.

Normatief kader

1. **Wat houdt het VPT-beleid van de overheid in ten aanzien van de strafrechtelijke afdoening van VPT-feiten en welke uitgangspunten liggen daaraan ten grondslag?**

De politiek-bestuurlijke context van waaruit de strafverhoging bij VPT-delicten is ingevoerd wordt gevormd door het programma Veilige Publieke Taak. Het programma is in 2006 geïnitieerd vanuit de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en diverse werkgevers(organisaties) en politie en justitie hebben zich eraan gecommitteerd. De gedachte die aan de aanpak ten grondslag ligt is dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak een krachtig ondermijnend effect hebben op de werking van de overheid en de uitvoering van overheidstaken, en dan ook stevig aangepakt en zoveel mogelijk voorkomen moeten worden.

Hoewel het programma (in 2016) is beëindigd bestaat de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak voort en wel via twee sporen. Enerzijds wordt ingezet op (het versterken van) de verantwoordelijkheid van werkgevers waarbij wordt gepoogd incidenten te voorkomen en goed op te volgen wanneer een incident zich toch voordoet. Anderzijds zijn er afspraken gemaakt tussen politie en OM over opsporing en vervolging (ELA) en heeft het OM strafverhoging als uitgangspunt in strafvorderingsrichtlijnen opgenomen. Met deze combinatie van landelijke dadergerichte maatregelen en de ondersteuning van werkgevers en hun werknemers, wordt agressie en geweld 'van bovenaf en onderaf' aangepakt. Ergo, strafverhoging staat als maatregel niet alleen.

[80] Jurisprudentieonderzoek van een selectie van 167 vonnissen van meervoudige strafkamers waarin minimaal één VPT-feit bewezen verklaard is in 2021 en 2022.
[81] 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.

2. **Wat bepalen de OM-richtlijnen voor strafvordering ten aanzien van het formuleren van een strafeis ter zitting of het opleggen van een straf bij strafbeschikking door de officier van justitie bij VPT-delicten en wat is de reden waarom bij VPT-delicten een hogere straf passend wordt gevonden?**

Het VPT-beleid van het OM houdt in dat het vertrekpunt voor de bepaling van een straf(eis) door een officier van justitie in geval van een VPT-slachtoffer 200% hoger is dan wanneer hetzelfde feit wordt begaan tegen een niet-VPT-slachtoffer. Met de strafverhoging wordt zowel vergelding als preventie beoogd. Dat voor 200% strafverhoging is gekozen, heeft een politiek-bestuurlijke achtergrond en geen inhoudelijke reden. Het VPT-beleid van het OM komt tot uitdrukking in een aantal strafvorderingsrichtlijnen. In de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen is omschreven welke beroepsbeoefenaars worden aangemerkt als VPT-ers.

3. **Wat bepalen de LOVS-oriëntatiepunten ten aanzien van VPT-delicten en wat is de reden waarom bij VPT-feiten een hogere straf passend wordt gevonden?**

In enkele LOVS-oriëntatiepunten wordt aangegeven 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

4. **A. Welke normatieve uitgangspunten hanteren *officieren van justitie* in de praktijk bij de bepaling van strafeisen en straffen, in het bijzonder ter zake van VPT-feiten? Indien deze afwijken van de OM-richtlijnen resp. LOVS-oriëntatiepunten, wat is de reden daarvoor?**

Officieren van justitie achten het van belang om te komen tot een passende en bovenal betekenisvolle straf(eis) voor verdachten. De meeste officieren zien de richtlijn als belangrijk startpunt voor de totstandkoming van de straf(eis). Op basis van de richtlijn wordt in gedachten een basisstraf geformuleerd, die vervolgens vaak 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.

4. **B. Welke normatieve uitgangspunten hanteren *rechters* in de praktijk bij de bepaling van straffen, in het bijzonder ter zake van VPT-feiten? Indien deze afwijken van de OM-richtlijnen resp. LOVS-oriëntatiepunten, wat is de reden daarvoor?**

De LOVS-oriëntatiepunten worden door rechters in wisselende mate geraadpleegd als richtinggevend vertrekpunt voor het bepalen van een straf. Enerzijds zijn er rechters die de oriëntatiepunten als vertrekpunt nemen voor het bepalen van de strafsoort en -hoogte. Daaronder zijn rechters die de oriëntatiepunten niet

standaard raadplegen, bijvoorbeeld omdat ze deze door ervaring in hun hoofd hebben of ze alleen als controlemiddel raadplegen. Er is ook een groep rechters die de oriëntatiepunten in principe niet gebruikt. Zij hechten er meer waarde aan open en zonder vertrekpunt een zelfstandige beoordeling van de zaak te geven.

In alle gevallen bepaalt uiteindelijk de figuurlijke weging van alle relevante factoren de keuze voor 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. Als er sprake is van een VPT-aspect dan zal dit worden meegewogen bij de aard en ernst van het strafbare feit.

5. **Hoe bepalen officieren van justitie in de praktijk de bij strafbeschikking op te leggen straf bij VPT-feiten?**
6. **Hoe bepalen officieren van justitie in de praktijk de strafeis bij VPT-delicten?**

Uit het onderzoek blijkt dat over het algemeen door officieren van justitie expliciet wordt gekeken 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 de ruimte om maatwerk te leveren en op basis van hun eigen professionele oordeel vast te stellen dat sprake is van een slachtoffer met een publieke taak en dat daarom strafverzwaring passend is.

Net als in andere strafzaken, wegen officieren van justitie in VPT-zaken alle relevante factoren mee bij het bepalen van de straf(eis). Nadat een officier van justitie heeft bepaald of het slachtoffer als VPT-er wordt beschouwd, wordt, in combinatie met alle andere relevante factoren, bepaald wat de passende strafsoort en strafhoogte is. Hierbij wordt de 200%-strafverhoging voor VPT-zaken door officieren van justitie zelden toegepast. Hoewel enkele officieren van justitie deze richtlijn toepassen zoals voorgeschreven, past het overgrote deel van de geïnterviewde officieren van justitie beduidend minder strafverhoging toe. Zij zien het feit dat iemand tijdens de uitvoering van zijn of haar publieke taak slachtoffer wordt weliswaar als strafverhogend – en benoemen dat ook naar de verdachte – maar tegelijkertijd kunnen er verzachtende omstandigheden aan de orde zijn. Officieren van justitie passen geen mathematische berekening toe om te komen tot een straf(eis). Het is de uiteindelijke weging van relevante factoren die bepaalt wat een passende en betekenisvolle straf is.

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. Uitgangspunt is immers dat bij het uitvaardigen van een strafbeschikking een strafoplegging voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten

strafeis op zitting. Een straf in een strafbeschikking is daarmee doorgaans lager dan een strafeis ter zitting voor een vergelijkbaar feit.

7. **Hoe verhoudt de werkwijze van officieren van justitie in de praktijk bij VPT-feiten (bij strafbeschikking en strafeis) zich tot de OM-richtlijnen?**

Uit het onderzoek blijkt dat de overgrote meerderheid van officieren van justitie strafverhoging toepast, maar niet in de vorm van een percentage. Zij vinden het belangrijk een signaal aan (potentiële) daders af te geven 'dat je van mensen met een publieke taak afblijft' en dat dat strafverhogend doorwerkt in de straf(eis). De meerderheid van de geïnterviewde officieren van justitie ziet de 200% strafverhoging in de richtlijn bij VPT-zaken echter niet als leidend bij het bepalen van de straf(eis). Het strikt toepassen van 200% strafverhoging in VPT-zaken is volgens officieren van justitie niet wenselijk, omdat dat zou leiden tot te hoge en disproportionele straffen en strafeisen. Er kan niet worden aangegeven wat de invloed van het VPT-aspect op de straf(eis) exact is, aangezien iedere straf(eis) maatwerk is en het totale pakket aan relevante factoren wordt meegewogen.

8. **Hoe bepalen rechters in de praktijk de op te leggen straf bij VPT-feiten?**

Agressie en geweld tegen personen met een publieke taak wordt door rechters als een belangrijk thema gezien. Het is echter niet relevant of een persoon kan worden geschaard onder beroepen die in de LOVS-oriëntatiepunten zijn genoemd. De boodschap is: als iemand tijdens de uitvoering van zijn publieke taak slachtoffer wordt van een strafbaar feit, wordt dat de verdachte zwaar aangerekend. Of een strafverhoging vervolgens wordt toegepast, is afhankelijk van alle feiten en omstandigheden van de zaak.

De rechter bepaalt de straf aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden van de zaak, waaronder de aard en ernst van het strafbare feit en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Het VPT-aspect wordt blijkens de strafmotivering bijna altijd in aanmerking genomen door rechtbanken. Het is een aspect van de aard en ernst van het strafbare feit.

Als het VPT-aspect heeft doorgewerkt in de hoogte van de straf (dat kan ook betekenen een zwaardere strafsoort) wordt dit in de strafmotivering tot uitdrukking gebracht. Er wordt doorgaans geen specifiek strafverhogingspercentage bepaald. Bij de gedachtenvorming over een straf wordt ook de strafeis van de officier van justitie meegewogen. Alle geïnterviewde rechters nemen de eis mee in hun overweging, maar laten zich hier niet door leiden. Indien rechters reden zien om van de strafeis af te wijken, doen zij dat. Doorgaans leidt dit tot een lagere straf dan door de officier is geëist.

9. **Hoe verhoudt de werkwijze van rechters in de praktijk bij VPT-feiten zich tot de LOVS-oriëntatiepunten?**

Rechters hebben vanuit hun onafhankelijke positie de vrijheid om op basis van hun eigen professionele oordeel, gebaseerd op kennis en ervaring, te bepalen wat een passende straf is. Zij hechten ook aan deze

vrijheid. Dit betekent dat zij zelf bepalen welke factoren zij op welke manier meewegen bij de straftoemeting. De LOVS-oriëntatiepunten worden door veel, maar niet alle rechters gebruikt om een vertrekpunt voor de straftoemeting te bepalen. Dat is ook het geval ten aanzien van VPT-zaken. Vanuit dit vertrekpunt wordt de straftoemeting verder vormgegeven. De in de oriëntatiepunten genoemd bandbreedte van 33-100% wordt door rechter minder belangrijk gevonden. Er wordt een strafverhoging bepaald die in overeenstemming is met de aard en ernst van het strafbare feit en de persoon van de verdachte. Omdat in de oriëntatiepunten is bepaald dat strafverhoging 'kan' worden toegepast, is deze werkwijze in overeenstemming met de oriëntatiepunten.

Opgelegde straffen bij VPT-delicten

10. **Welke straffen worden door middel van een strafbeschikking bij VPT-delicten door officieren van justitie opgelegd?**

De straffen die door middel van een strafbeschikking bij VPT-delicten worden opgelegd bestaan uit geldboetes en/of taakstraffen. De strafmaat varieert naar gelang de ernst van het delict en andere omstandigheden die worden meegewogen.

11. **Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij [door officieren van justitie] wordt toegepast?**

De omvang van de strafverhoging als gevolg van het VPT-kenmerk is niet kwantitatief vast te stellen. Een onderlinge vergelijking tussen VPT-delicten en niet-VPT delicten van eenzelfde strafrechtelijke tenlastelegging wijst erop dat er iets zwaarder wordt gestraft in geval van VPT-delicten.

12. **Welke straffen worden bij VPT-delicten ter zitting geëist door officieren van justitie?**

Op basis van de OM-data valt geen uitspraak te doen over de eis van de officier van justitie.
(Op basis van de interviews met de officieren van justitie, kan worden gesteld dat de eisen van officieren iets doorgaans wat hoger liggen dan de door de rechter opgelegde straffen – maar niet altijd. Het komt met regelmaat voor dat rechters meegaan met de eis van de officier van justitie.)

13. **Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij wordt toegepast?**

Op basis van de OM-data valt geen uitspraak te doen over de eis van de officier van justitie.
(Op basis van de interviews met de officieren van justitie kan worden gesteld dat er sprake is van een strafverhogende factor, maar hoe deze uitpakt is van vele factoren afhankelijk. Een strafverhoging van 200% wordt slechts zeer zelden geëist.)

14. **Welke straffen worden bij VPT-delicten opgelegd door rechters in eerste aanleg?**

De straffen die door rechters in eerste aanleg bij VPT-delicten worden opgelegd beslaan het hele arsenaal aan beschikbare strafsoorten: boetes, taakstraffen, gevangenisstraffen, die zowel voorwaardelijk als onvoorwaardelijk worden toegepast, al dan niet met voorwaarden. De strafmaat varieert naar gelang de ernst van het delict en andere omstandigheden die worden meegewogen. Aangezien bij de straftoemeting zoveel

verschillende factoren een rol spelen, kan niet worden afgeleid wat nu de precieze rol is geweest van het VPT-aspect.

15. **Wat is de omvang van de strafverhoging die daarbij [door rechters] wordt toegepast?**

De omvang van de strafverhoging als gevolg van het VPT-kenmerk is niet vast te stellen.
Een onderlinge vergelijking tussen enkelvoudige VPT-delicten en niet-VPT delicten van eenzelfde strafrechtelijke tenlastelegging wijst erop dat er bij bepaalde artikelpresentaties iets zwaarder wordt gestraft in geval van VPT-delicten en bij andere artikelpresentaties juist iets lichter.

In de onderzochte vonnissen die door meervoudige strafkamers zijn gewezen[82], zijn relatief vaak gevangenisstraffen en relatief weinig geldboetes en taakstraffen opgelegd. Uit de geanalyseerde vonnissen kan niet worden afgeleid dat het VPT-aspect daadwerkelijk leidt tot hogere straffen. Dit hangt met verschillende factoren samen.

- Er is vaak sprake van meer bewezen verklaarde feiten, waarbij de andere bewezen verklaarde feiten vaak geen VPT-feiten zijn en soms beduidend ernstiger zijn dan de VPT-feiten.
- Vonnissen bevatten geen berekening van de straf, maar een opsomming van strafbepalende factoren.
- Naast het VPT-aspect bepalen andere factoren de straftoemeting, waarbij sommige strafverzwarend werken en andere strafverlagend.
- In ongeveer de helft van de zaken staat niet de bestraffing, maar de behandeling van de veroordeelde voorop.

16. **Hoe verhoudt de omvang van de verhoging van de strafeis en de opgelegde straffen (in strafbeschikkingen en vonnissen van rechters) zich tot de OM-richtlijnen en de LOVS-oriëntatiepunten?**

De omvang van de verhoging van de strafeis en opgelegde straffen laat zich niet vaststellen. Deze vraag kan binnen dit onderzoek niet worden beantwoord.

8.2 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 strenger 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

[82] N=167.

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.

Verschillende 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 beveiliger 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.

8.3 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 mogelijkerwijs 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.

Verkort aangehaalde literatuur

Abraham & Flight 2011

M. Abraham & S. Flight, *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007-2009-2011*, DSP-groep 2011.

Duker 2003

M.J.A. Duker, *Legitieme straftoemeting. Een onderzoek naar de legitimiteit van de straftoemeting in het licht van het gelijkheidsbeginsel, het democratiebeginsel en het beginsel van een eerlijke procesvoering* (diss. VU Amsterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

De Graaf 2018

F.C.W. de Graaf, *Meervoudige aansprakelijkheidsstelling. Een analyse van rechtsfiguren die aansprakelijkstelling voor meer dan één strafbaar feit normeren* (diss. VU Amsterdam), den Haag: Boomjuridisch 2018.

Knigge & Peters 2017

G. Knigge & M. Peters, *Beproefd verzet. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-strafbeschikking*, Den Haag: Hoge Raad 2017.

Lensing 2021

H. Lensing, Oriëntatiepunten voor de straftoemeting, *Ars Aequi* 2021, p. 541-556.

Lodewijks e.a. 2010

I.A.J. Lodewijks e.a., *Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers*, INTERVICT 2010.

Schoep & Schuyt 2005

G.K. Schoep & P.M. Schuyt, *Instrumenten ter ondersteuning van de rechter bij de straftoemeting. Een onderzoek naar de (potentiële) effectiviteit van de Databank Consistente Straftoemeting en de oriëntatiepunten voor de straftoemeting*, Leiden: E.M. Meijers Instituut 2005.

Schuyt 2015

P.M. Schuyt, 'Nieuwe strafvorderingsrichtlijnen voor het Openbaar Ministerie', *Sancties* 2015/10.

Smidt 1891

H.J. Smidt/J.W. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht. Volledige verzameling van regeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen, enz. (deel II)*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1891.

Bijlagen

Bijlage 1: Leden begeleidingscommissie

Het onderzoek werd begeleid door een onafhankelijke door het WODC ingestelde begeleidingscommissie.

De begeleidingscommissie bestond uit de volgende personen:

Voorzitter

dr. N. Doornbos (UvA)

Leden

prof. Dr. Mr. M. de Meijer (UvA en Europees Openbaar Ministerie)

dr. L. Keesman (VU)

drs. Mr. W. Neeft (Ministerie van Justitie en Veiligheid, tot februari 2023)

MSc. E. Sleddering (Ministerie van Justitie en Veiligheid, vanaf februari 2023)

dr. Ing. S. Zebregs (WODC)

Bijlage 2: Interviewleidraden

Na een introductie van het onderzoek en nadat de algemene voorwaarden zijn besproken en respondenten is gevraagd medewerking te verlenen aan het onderzoek, zijn de volgende vragen gesteld.

Vragen officieren van justitie

Algemeen

0. Introductie, rol respondent en interviewer(s)
1. Kunt u iets zeggen over uw ervaring met VPT-zaken? Hoe vaak heeft u die behandeld? Wat voor soort zaken zijn het meestal?

Rol van strafvorderingsrichtlijnen in het algemeen

2. Op welke manier bepaalt u een straf(eis) in een concrete zaak? Welke rol spelen de strafvorderingsrichtlijnen daarbij?

Strafvorderingsbeleid bij VPT-feiten

3. Wanneer is er volgens u sprake van een VPT-feit?
4. In de strafvorderingsrichtlijnen wordt een strafverhogingsfactor van 200% genoemd in geval van VPT-feiten. Vindt u dit een passend strafverhogingspercentage?

Toepassing van strafvorderingsrichtlijnen bij VPT-delicten

5. Gaat u in iedere VPT-zaak uit van strafverhoging wanneer de toepasselijke stafvorderingsrichtlijn dat voorschrijft of is dat afhankelijk van de zaak? Als u strafverhoging toepast, is dat dan altijd 200%? Zo nee, aan de hand waarvan bepaalt u een passende strafverhoging?
6. Past u de 200%-strafverhoging ook toe in geval van een VPT-feit waarvoor geen strafvorderingsrichtlijn bestaat (bijv. doodslag of vernieling)?
7. Het uitgangspunt voor de bepaling van een straf(eis) bij VPT-delicten is 200% strafverhoging. Naast het VPT-aspect zijn er meer aspecten die de straf bepalen (zoals ernst van het feit, meerdaadse samenloop, justitiële documentatie, persoonlijke omstandigheden).
    a) Hoe verhoudt de VPT-factor zich tot andere strafbepalende factoren bij de bepaling van een straf(eis) ter zake van een concreet VPT-feit? Wordt bijvoorbeeld eerst een passende straf bepaald op grond van de andere strafbepalende factoren en wordt die straf met een percentage verhoogd? Of is de VPT-factor één van de vele in aanmerking te nemen strafbepalende factoren?
    b) Betrekt u de VPT-strafverhoging expliciet in de motivering van de strafbeschikking dan wel de motivering van de strafeis?

c) Maakt het voor de bepaling van een straf(eis) verschil of sprake is van vervolging door middel van het uitvaardigen van een strafbeschikking of vervolging door middel van een dagvaarding?

Verhouding tussen strafvorderingsrichtlijnen en LOVS-oriëntatiepunten

8. In de LOVS-oriëntatiepunten wordt ter zake van VPT-feiten een aanzienlijk lager strafverhogingspercentage genoemd dan in de strafvorderingsrichtlijnen: 33-100% tegenover 200%.
   a) In hoeverre houdt de officier van justitie bij het bepalen van een *strafeis ter zitting* in een VPT-zaak rekening met de LOVS-oriëntatiepunten? Wordt vastgehouden aan 200% strafverhoging, hoewel verwacht kan worden dat de rechter zal uitgaan van een lager percentage?
   b) In hoeverre houdt de officier van justitie bij het bepalen van een straf bij uitvaardiging van een *strafbeschikking* rekening met de LOVS-oriëntatiepunten? Als verzet wordt ingesteld tegen de strafbeschikking, zal de rechter uitgaan van een ander normatief kader dan de officier. Wordt daarop vooruitgelopen door de officier?
   c) Wat is u beeld van de wijze waarop rechters het VPT-aspect betrekken bij de bepaling van een straf?

Casusposities

9. Wij zouden u graag zes casusposities willen voorleggen om een beeld te krijgen van een bepaling van een straf(eis). Deze zijn opgenomen in de bijlage. Het gaat ons niet primair om concrete straf(eis) (strafsoort, strafhoogte), maar om de wijze waarop deze wordt bepaald.

Overig

10. Vindt u het terecht dat bij VPT-delicten een 200%-verhoging wordt voorgeschreven in sommige strafvorderingsrichtlijnen?
11. Journalisten worden niet als VPT-ers beschouwd, maar de 200%-richtlijn is wel overeenkomstig van toepassing in geval van strafbare feiten tegen journalisten. Bepaalt u in geval van journalisten de straf(eis) op dezelfde manier als bij VPT-ers? Zo nee, op welke manier wel en waarom is uw benadering bij journalisten anders?
12. Wat wilt u verder nog meegeven in het kader van dit onderzoek?

Bijlage: casusposities

Steeds volwassen verdachte

Casus 1 (1 feit, strafbeschikking)

Delict 1

Kwalificatie:	Bedreiging met een levensdelict (art. 285 Sr)
Toedracht:	Ambulance is op melding afgekomen dat vrouw van 72 onwel is geworden. Ambulancemedewerkers vinden het niet nodig om vrouw mee te nemen. Zoon reageert agressief en zegt dreigend: 'Als je haar niet meeneemt, maak ik je dood!'
Delict 2:	Geen
Justitiële documentatie:	Geen
Wijze van afdoening:	Strafbeschikking

Vragen:

- Welke straf zou u opleggen?
- Waarom zou u deze straf passend vinden? (en welke rol speelt het VPT-aspect daarbij)?

Casus 2 (1 feit, dagvaarding PR)

Delict 1

Kwalificatie:	Bedreiging met een levensdelict (art. 285 Sr)
Toedracht:	Ambulance is op melding afgekomen dat vrouw van 72 onwel is geworden. Ambulancemedewerkers vinden het niet nodig om vrouw mee te nemen. Zoon reageert agressief en zegt dreigend: 'Als je haar niet meeneemt, maak ik je dood!'
Delict 2:	Geen
Justitiële documentatie:	Geen
Wijze van afdoening:	Dagvaarding politierechter

Vragen:

- Welke straf zou u eisen?
- Waarom zou u deze straf passend vinden (en welke rol speelt het VPT-aspect daarbij)?

Casus 3 (2 feiten, dagvaarding PR)

Delict 1

Kwalificatie:	Bedreiging met een levensdelict (art. 285 Sr)
Toedracht:	Ambulance is op melding afgekomen dat vrouw van 72 onwel is geworden. Ambulancemedewerkers vinden het niet nodig om vrouw mee te nemen. Zoon reageert agressief en zegt dreigend: 'Als je haar niet meeneemt, maak ik je dood!'

Delict 2

Kwalificatie:	Mishandeling van een handhaver (art. 300 jo. 304 lid 1 sub 3 Sr)

Toedracht:	Verdachte komt – op een andere datum dan bij feit 1 – bij zijn geparkeerde auto en ziet dat hij een parkeerboete heeft gekregen. De handhaver die de boete heeft uitgedeeld loopt nog in de buurt. Verdachte gaat met hem in discussie. Als de handhaver de boete niet intrekt, geeft verdachte hem een stomp in zijn buik.
Justitiële documentatie:	Geen
Wijze van afdoening:	Dagvaarding politierechter

Vragen:

- Welke straf zou u eisen?
- Waarom zou u deze straf passend vinden (en welke rol speelt het VPT-aspect daarbij)?

Casus 4 (2 feiten, dagvaarding PR, recidive van VPT-feit)

Delict 1

Kwalificatie:	Bedreiging met een levensdelict (art. 285 Sr)
Toedracht:	Ambulance is op melding afgekomen dat vrouw van 72 onwel is geworden. Ambulancemedewerkers vinden het niet nodig om vrouw mee te nemen. Zoon reageert agressief en zegt dreigend: 'Als je haar niet meeneemt, maak ik je dood!'

Delict 2

Kwalificatie:	Mishandeling van een handhaver (art. 300 jo. 304 lid 1 sub 3 Sr)
Toedracht:	Verdachte komt – op een andere datum dan bij feit 1 – bij zijn geparkeerde auto en ziet dat hij een parkeerboete heeft gekregen. De handhaver die de boete heeft uitgedeeld loopt nog in de buurt. Verdachte gaat met hem in discussie. Als de handhaver de boete niet intrekt, geeft verdachte hem een stomp in zijn buik.
Justitiële documentatie:	Tweemaal eerder bestraft in verband met soortgelijke VPT-delicten tot 60 uur taakstraf resp. 2 maanden voorwaardelijke gevangenisstraf plus 60 uur taakstraf.
Wijze van afdoening:	Dagvaarding politierechter

Vragen:

- Welke zou u eisen?
- Waarom zou u deze straf passend vinden (en welke rol speelt het VPT-aspect daarbij)?

Casus 5 (2 meer ernstige feiten, justitiële documentatie ter zake van niet-VPT-feiten, dagvaarding MK)

Delict 1

Kwalificatie:	Openlijke geweldpleging (art. 141 Sr)
Toedracht:	Na een voetbalwedstrijd zoekt een groep van tien supporters van de verliezende partij buiten het stadion de confrontatie op met een groep politieagenten. Vier agenten raken daarbij gewond. Een van hen loopt een hersenschudding op. De verdachte is één van de tien supporters. Er is niet vast te stellen of de verdachte zelf letsel heeft toegebracht. Wel dat hij actief heeft meegedaan met de vechtpartij.
Delict 2:	
Kwalificatie:	Openlijke geweldpleging (art. 141 Sr)
Toedracht:	Dezelfde groep supporters heeft op dezelfde dag een politieauto op zijn dak gelegd en de ruiten ingeslagen.
Justitiële documentatie:	1. Vuurwerk op het voetbalveld gegooid 2. Rijden onder invloed Voor deze feiten heeft de rechtbank een jaar eerder een taakstraf van 160 uur opgelegd.
Wijze van afdoening:	Dagvaarding MK

Vragen:

- Welke straf zou u eisen?
- Waarom zou u deze straf passend vinden? (en welke rol speelt het VPT-aspect daarbij)?

Casus 6 (minder duidelijke VPT-functionaris en geen VPT-feit)

Delict 1	
Kwalificatie:	Vernieling (art. 350 Sr)
Toedracht:	Verdachte is door de filiaalmanager uit de Albert Heijn gezet, omdat hij zich luidruchtig gedroeg en andere klanten lastigviel. Toen hij even later de filiaalmanager in diens auto zag stappen, is hij ernaar toe gelopen en heeft hij flinke deuk in de auto geschopt.
Delict 2	Geen
Justitiële documentatie:	Geen
Wijze van afdoening:	Strafbeschikking

Vragen:

- Welke straf zou u eisen?
- Waarom zou u deze straf passend vinden?

Vragen rechters

0. Introductie, rol respondent en interviewer(s)
1. Kunt u iets zeggen over uw ervaring met VPT-zaken? Hoe vaak heeft u die behandeld? Wat voor soort zaken zijn het meestal?

Rol van LOVS-oriëntatiepunten in het algemeen

2. Op welke manier bepaalt u een straf(eis) in een concrete zaak? Welke rol spelen de LOVS-oriëntatiepunten voor de straftoemeting daarbij?

Straftoemetingsbeleid bij VPT-delicten

3. Wanneer is er volgens u sprake van een VPT-feit?
4. In de oriëntatiepunten wordt een strafverhogingsfactor van 33-100% genoemd in geval van VPT-feiten. Vindt u dit een passende bandbreedte voor strafverhoging, mede tegen de achtergrond van de 200%-strafverhoging waar de OM-strafvorderingsrichtlijnen van uitgaan?

Toepassing van oriëntatiepunten bij VPT-delicten

5. Volgens de oriëntatiepunten *kan* de rechter strafverhoging toepassen.
   a) Past u in iedere VPT-zaak strafverhoging toe? zo nee, in welke soort VPT-zaak wel en in welke niet? Maakt het daarbij uit of voor het desbetreffende feit al dan niet een oriëntatiepunt is geformuleerd?
   b) Bepaalt u bij de straftoemeting een concreet strafverhogingspercentage? Zo ja, aan de hand van welke factoren bepaalt u dan een bij de zaak passend percentage? Zo nee: op welke manier bepaalt u de strafverhoging dan wel?
   c) Kiest u wel eens voor een strafverhogingspercentage dat hoger is dan 100%?
6. Het uitgangspunt voor de bepaling van een straf bij VPT-delicten is volgens de oriëntatiepunten 33-100% strafverhoging. Naast het VPT-aspect zijn er meer aspecten die de straf bepalen (zoals ernst van het feit, meerdaadse samenloop, justitiële documentatie, persoonlijke omstandigheden).
   a) Hoe verhoudt de VPT-factor zich tot andere strafbepalende factoren bij de bepaling van een straf(eis) ter zake van een concreet VPT-feit? Wordt bijvoorbeeld eerst een passende straf bepaald op grond van de andere strafbepalende factoren en wordt die straf met een percentage verhoogd? Of is de VPT-factor één van de vele in aanmerking te nemen strafbepalende factoren? Maakt u hierbij onderscheid tussen verschillende typen VPT-zaken, en zo ja op welke manier?
   b) Betrekt u de VPT-strafverhoging expliciet in de strafmotivering? Zo ja, op welke manier?

Rol van de strafeis

7. In de LOVS-oriëntatiepunten wordt ten aanzien van VPT-feiten een aanzienlijk lager strafverhogingspercentage genoemd dan in de strafvorderingsrichtlijnen: 33-100% tegenover 200%. Is uw indruk dat officieren van justitie dikwijls hogere straffen eisen dan rechters opleggen?
8. In hoeverre betrekt u de strafeis van de officier van justitie en de motivering daarvan bij de bepaling van een straf?
9. Betrekt u de OM-Richtlijnen voor strafvordering wel eens bij de bepaling van een passende straf? Zo ja, in welke soorten gevallen en op welke wijze?

Casusposities

10. Wij zouden u graag vijf casusposities willen voorleggen om een beeld te krijgen van een bepaling van een straf. Deze zijn opgenomen in de bijlage. Het gaat ons niet zozeer om de hoogte van de concrete straf (strafsoort, strafhoogte), als wel om de wijze waarop deze wordt bepaald.

Overig

11. Beschouwt u *journalisten* als VPT-ers, wanneer u uw straf bepaalt?
12. Wat wilt u verder nog meegeven in het kader van dit onderzoek?

Bijlage: casusposities

Steeds volwassen verdachte

Casus 1

Alleen relevant voor interviews met officieren van justitie. Opgenomen om de nummering van de casus gelijk te laten oplopen.

Casus 2 (1 feit, dagvaarding PR)

Delict 1

Kwalificatie:	Bedreiging met een levensdelict (art. 285 Sr)
Toedracht:	Ambulance is op melding afgekomen dat vrouw van 72 onwel is geworden. Ambulancemedewerkers vinden het niet nodig om vrouw mee te nemen. Zoon reageert agressief en zegt dreigend: 'Als je haar niet meeneemt, maak ik je dood!'
Delict 2:	Geen
Justitiële documentatie:	Geen
Wijze van afdoening:	Dagvaarding politierechter
Eis van de OvJ:	Geldboete van € 500

Vragen:

- Welke straf zou u opleggen?
- Waarom zou u deze straf passend vinden (en welke rol speelt het VPT-aspect daarbij)?

Casus 3 (2 feiten, dagvaarding PR)

Delict 1

Kwalificatie:	Bedreiging met een levensdelict (art. 285 Sr)
Toedracht:	Ambulance is op melding afgekomen dat vrouw van 72 onwel is geworden. Ambulancemedewerkers vinden het niet nodig om vrouw mee te nemen. Zoon reageert agressief en zegt dreigend: 'Als je haar niet meeneemt, maak ik je dood!'

Delict 2

Kwalificatie:	Mishandeling van een handhaver (art. 300 jo. 304 lid 1 sub 3 Sr)
Toedracht:	Verdachte komt – op een andere datum dan bij feit 1 – bij zijn geparkeerde auto en ziet dat hij een parkeerboete heeft gekregen. De handhaver die de boete heeft uitgedeeld loopt nog in de buurt. Verdachte gaat met hem in discussie. Als de handhaver de boete niet intrekt, geeft verdachte hem een stomp in zijn buik.

Justitiële documentatie:	Geen
Wijze van afdoening:	Dagvaarding politierechter
Eis van de OvJ:	Geldboete van € 1.200 waarvan 600 voorwaardelijk

Vragen:

- Welke straf zou u opleggen?
- Waarom zou u deze straf passend vinden (en welke rol speelt het VPT-aspect daarbij)?

Casus 4 (2 feiten, dagvaarding PR, recidive van VPT-feit)

Delict 1

Kwalificatie:	Bedreiging met een levensdelict (art. 285 Sr)
Toedracht:	Ambulance is op melding afgekomen dat vrouw van 72 onwel is geworden. Ambulancemedewerkers vinden het niet nodig om vrouw mee te nemen. Zoon reageert agressief en zegt dreigend: 'Als je haar niet meeneemt, maak ik je dood!'

Delict 2

Kwalificatie:	Mishandeling van een handhaver (art. 300 jo. 304 lid 1 sub 3 Sr)
Toedracht:	Verdachte komt – op een andere datum dan bij feit 1 – bij zijn geparkeerde auto en ziet dat hij een parkeerboete heeft gekregen. De handhaver die de

	boete heeft uitgedeeld loopt nog in de buurt. Verdachte gaat met hem in discussie. Als de handhaver de boete niet intrekt, geeft verdachte hem een stomp in zijn buik.
Justitiële documentatie:	Tweemaal eerder bestraft in verband met soortgelijke VPT-delicten tot 60 uur taakstraf resp. 2 maanden voorwaardelijke gevangenisstraf plus 60 uur taakstraf.
Wijze van afdoening:	Dagvaarding politierechter
Eis van de OvJ:	Onvoorwaardelijk gevangenisstraf van 3 maanden

Vragen:

- Welke straf zou u opleggen?
- Waarom zou u deze straf passend vinden (en welke rol speelt het VPT-aspect daarbij)?

Casus 5 (2 meer ernstige feiten, justitiële documentatie ter zake van niet-VPT-feiten, dagvaarding MK)

Delict 1

Kwalificatie:	Openlijke geweldpleging (art. 141 Sr)
Toedracht:	Na een voetbalwedstrijd zoekt een groep van tien supporters van de verliezende partij buiten het stadion de confrontatie op met een groep politieagenten. Vier agenten raken daarbij gewond. Een van hen loopt een hersenschudding op. De verdachte is één van de tien supporters. Er is niet vast te stellen of de verdachte zelf letsel heeft toegebracht. Wel dat hij actief heeft meegedaan met de vechtpartij.

Delict 2:

Kwalificatie:	Openlijke geweldpleging (art. 141 Sr)
Toedracht:	Dezelfde groep supporters heeft op dezelfde dag een politieauto op zijn dak gelegd en de ruiten ingeslagen.
Justitiële documentatie:	1. Vuurwerk op het voetbalveld gegooid 2. Rijden onder invloed Voor deze feiten heeft de rechtbank een jaar eerder een taakstraf van 160 uur opgelegd.
Wijze van afdoening:	Dagvaarding MK
Eis van de OvJ:	Onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 6 maanden

Vragen:

- Welke straf zou u opleggen?
- Waarom zou u deze straf passend vinden? (en welke rol speelt het VPT-aspect daarbij)?

Casus 6 (minder duidelijke VPT-functionaris en geen VPT-feit)

Delict 1		
	Kwalificatie:	Vernieling (art. 350 Sr)
	Toedracht:	Verdachte is door de filiaalmanager uit de Albert Heijn gezet, omdat hij zich luidruchtig gedroeg en andere klanten lastigviel. Toen hij even later de filiaalmanager in diens auto zag stappen, is hij ernaar toe gelopen en heeft hij flinke deuk in de auto geschopt.
Delict 2		Geen
Justitiële documentatie:		Geen
Wijze van afdoening:		Dagvaarding politierechter
Eis van de OvJ:		Geldboete van € 425 (plus toewijzing vordering benadeelde partij)

Vragen:

- Welke straf zou u opleggen?
- Waarom zou u deze straf passend vinden?

Bijlage 3: Uitgebreide methodologische verantwoording jurisprudentieonderzoek

Selectie vonnissen

In rechtspraak.nl en in het E-archief van de Rechtspraak kan niet worden gezocht op metadata die duiden op VPT-feiten. Het OM kent wel dergelijke metadata, in de vorm van maatschappelijke kwalificaties[83]. Om de voor het jurisprudentieonderzoek relevante zaken te kunnen selecteren, is daarom een uitvraag gedaan uit de RAC-min database die het WODC beheert. Deze database wordt gevuld met data die door het OM worden aangeleverd. De uitvraag had betrekking op zaken die in 2021 of 2022 door middel van een rechterlijke uitspraak in eerste aanleg zijn afgedaan en die zijn voorzien van maatschappelijke kwalificaties die erop duiden dat sprake is van een of meer VPT-feiten. In totaal zijn de data van 8.888 zaken aangeleverd. De data in de lijst zijn in willekeurige volgorde in de lijst terechtgekomen. Daar ligt geen sortering aan ten grondslag. Verreweg de meeste van deze zaken zijn afgedaan door een politierechter of kantonrechter. Omdat deze uitspraken doorgaans niet worden gemotiveerd en ook niet worden gepubliceerd, zijn deze bij het jurisprudentieonderzoek buiten beschouwing gelaten. Ook uitspraken die door een kinderrechter of militaire rechter zijn gedaan, zijn niet meegenomen, omdat deze buiten de scope van het onderzoek vallen. Uitspraken van meervoudige strafkamers worden wel gemotiveerd. Daarom is uit de 8.888 zaken een selectie gemaakt van alle uitspraken van meervoudige strafkamers. Dat leverde 827 zaken op. Per zaak is in de RAC-min-gegevens onder meer het parketnummer van de zaak aangegeven. Binnen de digitale werkomgeving van de gerechten is, met toestemming van de Raad voor de Rechtspraak, het webportaal Porta Iuris geraadpleegd. Hierin kan worden gezocht binnen rechterlijke uitspraken die (geanonimiseerd) op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd of (niet-geanonimiseerd) in het E-archief zijn opgenomen.[84] In Porta Iuris is van de eerste 400 van de 827 zaken aan de hand van parketnummers vastgesteld of deze kunnen worden geraadpleegd. Dat bleek bij 262 zaken het geval. In het onderzoeksplan was een streefaantal van 100-200 te analyseren vonnissen bepaald. Omdat dit aantal met 262 raadpleegbare zaken gehaald leek te worden, is alleen van de eerste 400 zaken van de lijst van 827 onderzocht of deze te raadplegen waren.

Inhoudelijke bestudering van de desbetreffende vonnissen leerde dat deze niet allemaal relevant waren voor het onderzoek:

- Een deel van de vonnissen is onterecht in de selectie opgenomen, omdat deze niet betrekking hebben op VPT-feiten (onjuist gelabeld) of onder het jeugdstrafrecht zijn afgedaan.

[83] Hierbij is gebruik gemaakt van het Handboek maatschappelijke classificaties uit 2015. De volgende codes met omschrijvingen vallen onder de categorie VPT: GEWBR Geweld tegen beroepsbeoefenaars politie; GEWAM Geweld tegen beroepsbeoefenaars ambulance; GWEBR Geweld tegen beroepsbeoefenaars brandweer; GEWOV Geweld tegen beroepsbeoefenaars OV; GEWOE Geweld tegen beroepsbeoefenaars overig; GEWZI Geweld tegen beroepsbeoefenaars ziekenhuizen.

[84] Het E-archief bevat niet alle rechterlijke uitspraken. Sommige uitspraken zijn niet raadpleegbaar via Porta Iuris. Of een uitspraak wordt opgenomen, hangt af van de beslissing die een gerecht daarover neemt.

- In sommige zaken is de verdachte van alle VPT-feiten vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging wegens ontoerekeningsvatbaarheid, waardoor geen sprake is van oplegging van een straf wegens een VPT-feit.
- In sommige zaken is veroordeeld voor uitsluitend een VPT-feit dat alleen ten aanzien van een VPT-functionaris kan worden begaan, doorgaans wederspannigheid. Het VPT-aspect werkt dan niet strafverzwarend, omdat het een constitutief bestanddeel van de delictsomschrijving is.[85]

Deze vonnissen zijn uit de selectie gelaten. Ten slotte is een ontdubbeling uitgevoerd door van zaken waarin meer verdachten terecht stonden wegens dezelfde strafbare feiten (bijv. openlijke geweldpleging).

In totaal zijn uiteindelijk 167 zaken in de selectie van te analyseren vonnissen opgenomen. Deze zijn redelijk gelijk verdeeld over 2021 (82 vonnissen) en 2022 (85 vonnissen). In Tabel B 2.1 is te zien dat ook zijn alle arrondissementen vertegenwoordigd zijn. Daarbij valt op dat van de Rechtbank Noord-Holland relatief weinig vonnissen zijn opgenomen en van de Rechtbank Amsterdam relatief veel. Dit kan te maken hebben met het publicatiebeleid van de rechtbanken.

Tabel B 2.1 Verdeling geselecteerde vonnissen over arrondissementen

Arrondissement	Selectie aantal vonnissen voor jurisprudentie onderzoek	Totaal aantal vonnissen	Aandeel
Amsterdam	26		16%
Den Haag	13		8%
Gelderland	17		10%
Limburg	10		6%
Midden-Nederland	22		13%
Noord-Holland	6		4%
Noord-Nederland	12		7%
Oost-Brabant	15		9%
Overijssel	11		7%
Rotterdam	19		11%
Zeeland-West-Brabant	16		10%
Totaal	**167**		100%

Inventarisatie

De 167 zaken zijn in een Excelbestand geïnventariseerd. De volgende gegevens zijn in kaart gebracht:

- ECLI
- datum uitspraak
- rechtbank
- al dan niet sprake van meerdaadse samenloop (ja | nee)
- VPT-er(s)

[85] Vonnissen waarin de verdachte niet alleen wegens wederspannigheid maar ook wegens een ander VPT-feit is veroordeeld, zijn wel in de selectie opgenomen.

- aandeel aan VPT-delicten bij bewezen verklaarde feiten (1. alleen VPT-delicten | 2. vooral VPT-delicten | 3. helft VPT-delicten | 4. veel niet-VPT-feiten of zeer ernstig niet-VPT-feit)
- VPT-delict(en)[86]
- opgelegde sanctie(s)
- motivering ten aanzien van het VPT-aspect opgenomen (ja | nee)
- inhoud motivering ten aanzien van het VPT-aspect (letterlijk overgenomen uit vonnissen)
- referentie aan LOVS-oriëntatiepunten (ja | nee)
- in motivering genoemde andere strafbepalende factoren dan VPT

[86] Volgens het onderzoeksplan zou ook de wijze waarop een delict is begaan worden geregistreerd (bijv. met welk delict heeft verdachte bedreigd – levensdelict, zware mishandeling – en was de bedreiging mondeling of fysiek geuit). Daarvan is uiteindelijk afgezien, omdat al snel duidelijk werd dat zoveel verschillende factoren bepalen welke sanctie wordt opgelegd – meer strafbare feiten begaan, recidive, verminderde toerekeningsvatbaarheid, etc. – dat de wijze waarop het delict is begaan daarbij van ondergeschikte betekenis is.

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-oevers 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.