

28684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 746
Veiligheid

Brief van de minister van Justitie en

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2024

Burgemeesters, boa's, ambulancemedewerkers, rechters, docenten, conducteurs, politieagenten, advocaten en werknemers in de jeugdzorg zijn slechts een kleine greep van mensen die een beroep vervullen met een publieke taak. Dit zijn beroepen die essentieel zijn voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat en het draaiende houden van onze samenleving. Helaas krijgen deze beroepsgroepen vaak te maken met geweld en agressie. Dit is absoluut onacceptabel. Als werknemers in deze beroepsgroepen slachtoffer worden van delicten als mishandeling, bedreiging, belediging, doxing en openlijke geweldpleging, raakt dat niet alleen het individu, maar onze samenleving als geheel. Agressie en geweld tegen een werknemer met een publieke taak, kan ervoor zorgen dat de adequate uitvoering van die taak in gevaar komt.

Daarom is de afgelopen decennia vanuit de Rijksoverheid en vanuit werkgevers specifiek beleid ontwikkeld met als doel dat werknemers met een publieke taak veilig kunnen werken. 'Veilige Publieke Taak' (VPT) wordt als de overkoepelende term voor dit beleid gehanteerd. Dit brede overheidsbeleid ziet onder andere op het voorkomen van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak, het versterken van de weerbaarheid van deze beroepsgroepen en de strafrechtelijke vervolging van de geweldpleger als belangrijk sluitstuk.

Het beleid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke vervolging van geweld of agressie tegen werknemers met een publieke taak is vastgelegd in de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen. In deze aanwijzing staat opgenomen dat het uitgangspunt is dat de sanctie in de richtlijn van een specifiek delict (zoals mishandeling) met 200% wordt verhoogd, wanneer het delict is gepleegd tegen een werknemer met een publieke taak.

In het commissiedebat Politie van 17 februari 2022 heeft de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid toegezegd een onderzoek door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) uit te laten voeren naar de wijze waarop strafeisen en straffen door officieren van justitie en rechters worden bepaald voor Veilig Publieke Taak-delicten. Dit onderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door de DSP-groep in samenwerking met De Strafzaak (bijlage 1).

In deze beleidsreactie ga ik in op de uitkomsten van het onderzoek. Vervolgens geef ik mijn reactie op deze uitkomsten en zal ik vooruitkijken naar eventuele vervolgstappen naar aanleiding van dit onderzoek. Allereerst schets ik het huidige kader.

1. Huidige kader

Beleidskader Openbaar Ministerie

Bij het Openbaar Ministerie bestaat specifiek beleid voor het bepalen van een passende straf(eis) bij delicten waarbij het slachtoffer behoorde tot een beroepsgroep met een publieke taak (hierna: VPT-delicten), namelijk dat een strafverhoging wordt toegepast. Met de strafverhoging wordt zowel vergelding als preventie beoogd. In de strafvorderingsrichtlijnen van specifieke geweld- en agressiedelicten en in de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen staat als uitgangspunt opgenomen dat de in de betreffende richtlijn genoemde straf (die ter zitting wordt geëist of bij strafbeschikking wordt opgelegd) met 200% wordt verhoogd wanneer sprake is van een slachtoffer dat een publieke taak uitoefende. Deze straf is een vertrekpunt voor de straftoemeting. Een ander vertrekpunt van het beleid van het Openbaar Ministerie is dat maatwerk wordt toegepast in het bepalen van een passende straf door alle omstandigheden van de zaak en van de persoonlijke omstandigheden van de verdachte mee te wegen.

Het beleid op opsporing en vervolging is daarnaast ook verankerd in de Eenduidig Landelijke Afspraken van de politie en het Openbaar Ministerie. Eén van de uitgangspunten hierin is dat de politie en het Openbaar Ministerie hoge prioriteit geven aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Op dit moment worden de Eenduidig Landelijke Afspraken in opdracht van het WODC geëvalueerd.

Oriëntatiepunten Rechtspraak

De Rechtspraak kent geen specifiek beleid maar wel zogenoemde oriëntatiepunten voor de straftoemeting, waarin ter zake van sommige delicten is aangegeven dat bij delicten waarbij het slachtoffer een publieke taak uitoefende, een 33%-100% hogere straf kan worden opgelegd aan de veroordeelde. Rechters zijn binnen de wettelijke grenzen vrij om een passende straf te bepalen. De Rechtspraak kent daarom geen straftoemetingsbeleid. Rechters zijn dus niet verplicht de oriëntatiepunten toe te passen.

2. Uitkomsten van het onderzoek

De conclusies van het onderzoek zijn gebaseerd op documentonderzoek, jurisprudentieonderzoek en een analyse van data afkomstig van het Openbaar Ministerie. Daarnaast zijn meer dan 30 personen geïnterviewd, waaronder officieren van justitie en rechters.

Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de geïnterviewde officieren van justitie enige mate van strafverhoging toepast. 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. Echter, 200% strafverhoging wordt door officieren van justitie zelden toegepast. Het strikt toepassen van 200% strafverhoging bij VPT-delicten is volgens officieren van justitie niet wenselijk, omdat dat zou leiden tot te hoge en disproportionele straffen en strafeisen. De officieren van justitie geven aan dat de uiteindelijke weging van relevante factoren bepaalt wat een passende en betekenisvolle straf is. Doordat er geen mathematische berekening van de straf wordt uitgevoerd, kan niet exact worden aangegeven wat de invloed is van het VPT-aspect op de straf of strafeis.

Het onderzoek laat zien dat ook bij de rechters het als een strafverzwarende omstandigheid wordt aangemerkt als het slachtoffer een publieke taak uitoefende. In alle gevallen bepaalt de uiteindelijke weging van 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 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.

Opgelegde straffen

Uit het onderzoek blijkt dat er iets zwaarder wordt gestraft wanneer bewezen is verklaard dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan jegens een slachtoffer dat een publieke taak uitoefende, dan wanneer hetzelfde feit is begaan jegens een ander slachtoffer. Dit verschilt echter per delict en van een consistent beeld is geen sprake. Uit de data van het Openbaar Ministerie 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. Dit heeft ermee te maken dat het bepalen van de straf geen optelsom van verschillende losse aspecten is, maar een gewogen oordeel van alle relevante factoren.

Er kan niet worden geconcludeerd dat in geval van VPT-delicten hogere straffen worden opgelegd die kunnen worden verklaard door het VPT-aspect. In gevallen waarin een hogere straf is opgelegd, kan dit vaak verklaard worden uit het feit dat de verdachte ook voor een ander, ernstig, niet VPT-delict is veroordeeld of dat sprake is van een aanzienlijke justitiële documentatie. Ook blijkt dat wanneer VPT-delict 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.

Verskil strafverhogingspercentage richtlijnen en oriëntatiepunten

Wanneer officieren van justitie ter zitting op grond van de Aanwijzing en richtlijnen hogere strafeisen als vertrekpunt nemen dan die in de oriëntatiepunten worden genoemd, dan kan dit invloed hebben op de hoogte van de opgelegde straffen. Rechters zijn weliswaar niet gebonden aan strafeisen, maar houden 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.

3. Reactie op uitkomsten van het onderzoek en vervolgstappen

De bevindingen in het rapport bieden een waardevol inzicht in de straftoemeting bij VPT-delicten. Het onderzoek geeft cijfers, achtergrond en duiding aangaande de straftoemeting bij VPT-delicten, maar vanwege de vele factoren die meespelen bij de straftoemeting, de variaties aan VPT-beroepsgroepen en de variaties aan VPT-delicten is het niet mogelijk een consistent sluitend antwoord te geven op de vraag in welke mate het VPT-aspect meespeelt. De onderzoekers benoemen verschillende discussiepunten op basis van de resultaten. Hieronder ga ik op de belangrijkste discussiepunten in.

Verschillende soorten zaken vragen verschillende soorten (betekenisvolle) straffen

Vanwege de verscheidenheid van beroepsgroepen met een publieke taak en de omstandigheden waarbinnen een beroep wordt uitgevoerd, is het niet mogelijk te spreken over dé dader van een VPT-delict of hét slachtoffer van een VPT-delict. Dit blijkt ook uit het onderzoek. Aangegeven wordt bijvoorbeeld dat een deel van de

daders van VPT-delict geen berekenende asociale personen zijn, maar personen die psychische problemen hebben. In ongeveer de helft van de onderzochte zaken met een VPT-aspect 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. Ik ben daarom van mening dat maatwerk in het komen tot een juiste straf(eis) belangrijk is. Dit onderzoek biedt een waardevol inzicht in de verscheidenheid aan strafzaken en factoren die kunnen worden meegewogen. De bevinding dat dé VPT-dader niet bestaat, onderstreept ook het belang van een brede aanpak om geweld en agressie tegen mensen met een publieke taak tegen te gaan. Het focussen op enkel de straftoemeting, is een te eenzijdige benadering. Daarom zetten wij Rijksbreed en samen met de werkgevers ook in op onderzoek, preventie, bewustwording en weerbaarheid om zo geweld en agressie tegen mensen met een publieke taak tegen te gaan.

Agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak wordt de verdachte aangerekend

Los van het feit dat niet geconcludeerd kan worden dat consistent hoger wordt gestraft bij elk VPT-delict, blijkt uit het onderzoek dat over het algemeen in zaken waarbij bewezen is verklaard dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan jegens een slachtoffer dat een publieke taak uitoefende, iets zwaarder wordt gestraft dan wanneer hetzelfde feit is begaan jegens een ander slachtoffer. Ook worden VPT-delicten significant minder vaak geseponeerd dan andere zaken. Deze bevinding sluit aan bij de breed uitgedragen normstelling die we hanteren dat geweld en agressie tegen mensen met een publieke taak ontoelaatbaar is en bestraft moet worden. Deze bevinding sluit echter niet aan bij diezelfde normstelling die ook stelt dat daders (veel) harder gestraft moeten worden. Hier ga ik in de volgende paragraaf op in.

Politieke en maatschappelijke roep om strengere straffen wordt niet blind gevolgd door het Openbaar Ministerie en de rechter, en 200% strafverhoging scheidt verwachtingen die niet worden waargemaakt

De onderzoekers stellen dat onterecht mogelijk in het publieke debat de indruk is ontstaan dat wanneer een slachtoffer behoort tot een beroepsgroep met een publieke taak, er een straf wordt bepaald die vervolgens wordt verdriedubbeld (namelijk +200%). Aangegeven wordt dat door officieren van justitie en rechters rekening wordt gehouden met de ernst van het feit - waarbij het

VPT-aspect meespeelt – maar dat dit slechts één van de vele mogelijk relevante strafbepalende factoren is. Daarnaast staat in de oriëntatiepunten voor de rechtspraak een strafverhogingspercentage van 33 tot 100%. Voor het OM geldt dat het 200%-strafverhogingspercentage als uitgangspunt is vastgelegd in de Aanwijzing. Uit het onderzoek blijkt echter dat er onder officieren van justitie en rechters geen draagvlak bestaat voor een strafverhogingspercentage van 200%. De 200%-strafverhoging wordt vrijwel nooit toegepast en zou volgens veel respondenten tot disproportionele straffen leiden. De onderzoekers concluderen dat het strafverhogingspercentage verwachtingen schept, die niet worden waargemaakt.

In reactie op dit discussiepunt wil ik aangeven dat het kunnen meewegen van alle relevante factoren in de straftoemeting door de officier van justitie en de rechter iets is dat we moeten koesteren. De discretionaire ruimte van de officier van justitie en de magistratelijke vrijheid van de rechter zijn essentieel voor het kunnen leveren van maatwerk voor betekenisvolle straffen op basis van een gewogen oordeel van alle relevante factoren. In het beleid van het Openbaar Ministerie staat het strafverhogingspercentage dan ook benoemd als *uitgangspunt*, waarvan gemotiveerd afgeweken kan worden. Ik vind het daarentegen wel van groot belang dat beleid wordt nageleefd, en ook dat er juiste verwachtingen bestaan op basis van de OM-richtlijnen. Ik ben van mening dat beleid en uitvoering met elkaar in lijn moet zijn. Op basis van de resultaten van het onderzoek lijkt er een discrepantie te bestaan tussen het strafverhogingspercentage dat als uitgangspunt wordt genomen in de OM-richtlijnen en het strafverhogingspercentage dat als uitgangspunt wordt genomen in de praktijk. Deze waargenomen discrepantie vind ik onwenselijk. Voor OM-aanwijzingen en -strafvorderingsrichtlijnen geldt onder andere dat zij algemeen gelden en toegepast moeten worden en dat burgers er rechten aan kunnen ontleen (Wet op de Rechterlijke Organisatie).

Hierover ben ik met het Openbaar Ministerie in gesprek. Ik heb het Openbaar Ministerie gevraagd te reflecteren op het onderzoek en hoe de praktijk aansluit bij het bestaande beleid. Daarbij dient voorop te staan dat geweld en agressie tegen mensen met een publieke taak onacceptabel is en dat een passende normstelling hierbij op zijn plaats is. Ik zal uw Kamer dit voorjaar opnieuw hierover informeren.

Tot slot

Met elkaar hebben we de verantwoordelijkheid om werknemers met een publieke taak te beschermen. Het stellen van een duidelijke norm – onder andere door middel van het strafrecht - is daarbij belangrijk. Dit sluit ook aan bij het voornemen zoals opgenomen in het regeerprogramma om een taakstrafverbod vorm te geven bij fysiek geweld tegen hulpverleners. Dit najaar vindt besluitvorming plaats over de precieze vormgeving van het wetsvoorstel. Het streven is het wetsvoorstel in de zomer van 2025 in consultatie te brengen.

De minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel