

Tilburg University

Strafeisverhoging bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers

van der Vorm, B.; van der Aa, S.; Pemberton, A.

Published in:
Delikt en Delinkwent

Publication date:
2010

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van der Vorm, B., van der Aa, S., & Pemberton, A. (2010). Strafeisverhoging bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers: Op naar een gekwalificeerd delict voor kwalificerende slachtoffers? *Delikt en Delinkwent*, 40(1), 15-38.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Strafeisverhoging bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers. Op naar een gekwalificeerd delict voor kwalificerende slachtoffers?²

2 *Geweld dat wordt gepleegd tegen functionarissen die werkzaam zijn in de rechtmatige uitoefening van hun bediening veroorzaakt veel politieke en maatschappelijke onrust. Het College van procureurs-generaal heeft daarom het Kader voor de strafvordering aangepast. Teneinde geweld tegen deze groep slachtoffers harder aan te pakken, dient de officier van justitie in beginsel een dubbele straf te eisen. Uit de evaluatie van deze richtlijn blijkt dat in de praktijk veelal geen sprake is van een verdubbeling van de strafeis, maar eerder van een verhoging met ongeveer 50 procent. Oorzaken hiervoor zijn waarschijnlijk te vinden in de systematiek van BOS, de onduidelijkheid over de reikwijdte van het begrip kwalificerende slachtoffers en de wens van officieren van justitie om maatwerk te leveren. Er is echter geen aanleiding om het strafrecht te verbreden in de zin van het ontwikkelen van een gekwalificeerd delict voor kwalificerende slachtoffers. Wel dient meer duidelijkheid te worden verschaft over de precieze reikwijdte van het begrip kwalificerende slachtoffers, dient de technische toepassing van BOS te worden heroverwogen en dienen de strafvorderingsrichtlijnen te worden doorontwikkeld.*

I Inleiding

Tegenwoordig is er in de maatschappij veel onrust wanneer geweld wordt gepleegd tegen personen die hun beroep uitoefenen. Tijdens het uitvoeren van hun werkzaamheden kunnen zij slachtoffer worden van verschillende vormen van geweld, zoals fysiek geweld, bedreiging

¹ *Respectievelijk docent straf(proces)recht, onderzoeker INTERVICT en senior-onderzoeker INTERVICT, Universiteit van Tilburg.*

² *Citeerwijze: B. van der Vorm, S. van der Aa en A. Pemberton, 'Strafeisverhoging bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers. Op naar een gekwalificeerd delict voor kwalificerende slachtoffers?', DD 2010, 2.*

of belediging. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het voorval in Amsterdam waarbij een ambulancebroeder met de dood werd bedreigd toen hij een neergestoken slachtoffer wilde helpen. Zowel in de politiek als bij de ambulancebroeders heeft dit incident tot veel beroering geleid.³ Een ander voorbeeld zijn de bedreigingen tegen buschauffeurs in Gouda.⁴ Ook hier wordt verontwaardigd op gereageerd en veelal is de, overigens begrijpelijke, reactie ‘dat dit toch echt niet kan’. Er worden verschillende oplossingen aangedragen om deze vorm van geweld aan te pakken. Dit varieert van het plaatsen van camera’s op de ambulances⁵ tot het sturen van het leger naar de probleemgebieden.⁶

Bij een van de mogelijke reacties is het openbaar ministerie betrokken. Wanneer sprake is van een persoon die tijdens zijn werkzaamheden slachtoffer wordt van geweld, dient de officier van justitie een dubbele straf te eisen.⁷ De verdubbeling van de strafeis is door het College van procureurs-generaal verwerkt in de interne strafvorderingsrichtlijn van het openbaar ministerie.⁸

Inmiddels is de praktische werking van deze richtlijn geëvalueerd.⁹ Uit deze evaluatie komt naar voren dat de verhoging in de praktijk dikwijls geen 100 procent, maar 50 procent is. In dit artikel staan twee vragen centraal: 1) wat zijn kwalificerende slachtoffers? en 2) nu blijkt dat in de praktijk niet altijd een verdubbeling wordt geëist, is dan het voorstel van de Minister van Justitie om eventueel een specifiek gekwalificeerd delict voor kwalificerende slachtoffers te creëren een optie? De Minister van Justitie heeft namelijk aangegeven dat wanneer uit deze evaluatie blijkt dat de aangepaste richtlijn geen effect heeft, de mogelijkheid wordt bezien of voor deze categorie slachtoffers het strafrecht kan worden verbreed in de zin van het creëren van een gekwalificeerd delict.¹⁰

Teneinde deze vragen te kunnen beantwoorden, wordt ten eerste in het kort de status van de strafvorderingsrichtlijnen van het

3 Bijvoorbeeld ‘Bedreiger ambulancebroeder weer vrij’, *Trouw*, 22 september 2008.

4 Bijvoorbeeld ‘Buschauffeur Gouda lastiggevalen’, *De Telegraaf*, 6 oktober 2008.

5 Bijvoorbeeld ‘Minister Ter Horst wil camera’s op ambulance’, *De Pers*, 15 september 2008.

6 ‘Wilders: Stuur het leger naar Gouda’, *De Telegraaf* 15 september 2008.

7 *Kamerstukken II* 2006/07, 28 684, nr. 100, p. 3.

8 *Stcr.* 2006, 221, p. 10.

9 S. van der Aa, B. van der Vorm, A. Pemberton, J.N. van Kesteren en R.M. Letschert, *Evaluatie van de strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers*, Tilburg: WODC 2008.

10 *Kamerstukken II* 2006/07, 28 684, nr. 100, p. 4.

openbaar ministerie belicht. Hierbij wordt ook de richtlijn kwalificerende slachtoffers besproken (paragraaf 2). Vervolgens wordt aangegeven hoe de werking van het beslissingsondersteuningssysteem BOS-Polaris de verhoging van de strafeis met 100 procent in de praktijk kan frustreren (paragraaf 3). Ten derde wordt ingegaan op de reikwijdte van het begrip kwalificerende slachtoffers (paragraaf 4). Ten vierde wordt de strafverhogende werking van de richtlijn kwalificerende slachtoffers met relevante gekwalificeerde delicten vergeleken en wordt de vraag beantwoord of een specifiek gekwalificeerd delict voor kwalificerende slachtoffers dient te worden gecreëerd (paragraaf 5). Ten vijfde wordt kort ingegaan op de eerste themazitting over geweld tegen kwalificerende slachtoffers en de ontstane maatschappelijke en politieke commotie hieromtrent (paragraaf 6). Dit alles leidt tot een conclusie in paragraaf 7.

2 De strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie

2.1 *De uitgangspunten van strafvorderingsrichtlijnen (Polarisrichtlijnen)*

Uit het gelijkheidsbeginsel vloeit voort dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden bestraft. Hoewel verschillende kanttekeningen zijn te plaatsen bij dit beginsel,¹¹ probeert het openbaar ministerie via een eenduidig strafvorderingsbeleid voor vergelijkbare delicten ook vergelijkbare straffen te *vorderen*.¹² Hiertoe heeft het College van procureurs-generaal richtlijnen uitgevaardigd, de zogenaamde Polarisrichtlijnen, die het openbaar ministerie dient te volgen. De richtlijnen hebben betrekking op veelvoorkomende delicten en op delicten die maatschappelijk gevoelig liggen. Voorts dient het te gaan om meerderjarige natuurlijke personen die worden verdacht van commune, economische of milieu- of verkeersdelicten.¹³ De strafvorderingsrichtlijnen hebben een landelijke status, wat inhoudt dat plaatselijke afwijkingen in het licht van de rechtsgelijkheid niet wenselijk worden geacht. Afwijkingen van de richtlijn op grond van andere dan geografische redenen zijn wel mogelijk. Hierbij kan dan worden gedacht aan de persoon van de verdachte of een afwijkende verschijningsvorm

11 M.J. Borgers, 'Het wettelijke sanctiestelsel en de straftoemingsvrijheid van de rechter', *DD* 2005, p. 111-205, i.h.b. p. 130-133.

12 Zie in dit verband: Borgers 2005, p. 138 en de Aanwijzing Kader voor Strafvordering, *Stcr.* 2008, 19.

13 *Stcr.* 2008, 19.

van het delict. Indien echter wordt afgeweken van het landelijk uitgangspunt, dient deze afwijking ook te worden gemotiveerd. Het belangrijkste uitgangspunt van de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie is dus een landelijke uniformiteit inzake de te vorderen strafmaat en modaliteit ten aanzien van de al eerder genoemde soorten delicten.¹⁴

2.2 *De juridische status van strafvorderingsrichtlijnen*

Het College van procureurs-generaal staat ex artikel 130 lid 2 Wet RO aan het hoofd van het openbaar ministerie. Beleidsregels kunnen worden neergelegd in ‘aanwijzingen’ en ‘richtlijnen’. Het College kan deze beleidsregels ex artikel 130 lid 4 Wet RO dwingend opleggen aan de leden van het openbaar ministerie.¹⁵ Zoals echter al is aangegeven, kan van de beleidsregels worden afgeweken mits dit wordt gemotiveerd. Indien leden van het openbaar ministerie om wat voor reden dan ook zich niet houden aan de uniformiteit van de beleidsregels, kan het College de desbetreffende leden hierop aanspreken.¹⁶ Ook de verdachte of de raadsman kan het openbaar ministerie bij afwijking van een strafvorderingsrichtlijn hierop aanspreken.¹⁷ Deze beleidsregels van het openbaar ministerie hebben de status van recht ex artikel 79 lid 1 Wet RO.¹⁸

Hierbij dient echter de belangrijke opmerking te worden gemaakt dat de rechtsprekende macht *niet* gebonden is aan de strafvorderingsrichtlijnen en de strafeis van de officier van justitie.¹⁹ De rechter hoeft de strafeis van de officier van justitie dan ook niet ambtshalve te toetsen aan de strafvorderingsrichtlijnen.²⁰ Dit heeft te maken met de positie van de (straf)rechter. De strafrechter bepaalt

14 Hierbij dient te worden opgemerkt dat de rechter niet gebonden is aan de strafvorderingsrichtlijnen of de strafeis door de officier van justitie (Borgers 2005, p. 142).

15 Borgers 2005, p. 137.

16 M. 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, p. 85; D. Van Daele, *Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Nederland*, Leuven: Universitaire Pers Leuven 2003, p. 349; Borgers 2005, p. 141.

17 Borgers 2005, p. 141.

18 Borgers 2005, p. 137.

19 Borgers 2005, p. 142.

20 Duker 2003, p. 84.

zelfstandig de straf, terwijl de officier van justitie de straf vordert.²¹ Toch blijkt in de praktijk de strafeis van de officier van justitie een belangrijk uitgangspunt te zijn voor de sanctieoplegging van de rechter.²²

2.3 *Strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers*

Naar aanleiding van een aantal incidenten tegen onder andere ambulancepersoneel is besloten om geweld tegen deze categorie slachtoffers (de zogenaamde ‘kwalificerende slachtoffers’) daadkrachtiger aan te pakken. Hiertoe is het ‘Actieprogramma voor de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken’ geformuleerd.²³ Het College van procureurs-generaal heeft, teneinde geweld tegen deze groep slachtoffers harder aan te pakken, de Polarisrichtlijnen aangepast, zodat het openbaar ministerie een hogere straf kan eisen. De oude richtlijn kende een verhoging van 25 procent ten opzichte van de basisstrafeis, maar door wijziging van de Polarisrichtlijnen geldt nu een verdubbeling van de strafeis indien sprake is van geweld tegen kwalificerende slachtoffers. Dit houdt dus een verhoging van 100 procent in. Naast deze verhoging is ook de groep van kwalificerende slachtoffers verbreed. Andere belangrijke speerpunten zijn het beginsel om altijd te vervolgen, het leveren van maatwerk, het vorderen van de voorlopige hechtenis indien daartoe gronden aanwezig zijn, het besteden van adequate aandacht aan de benadeelde partij en het toepassen van ‘aanhouden en uitreiken’.²⁴ Hoewel het openbaar ministerie op basis van artikel 130 lid 4 Wet RO gebonden is aan deze richtlijn, toont de praktijk echter aan dat er nog wel het een en ander valt af te dingen op de gewenste verdubbeling van de strafeis bij kwalificerende slachtoffers.²⁵

21 Zie in dit verband Duker 2003, p. 84 en bijvoorbeeld HR 10 maart 1992, *NJ* 1992, 592.

22 A. Slotboom, H. Koppe, I. Passchier, L. de Jonge en R. Meijer, ‘De relatie tussen eis en vonnis’, *Justitiële Verkenningen* 1992, p. 59-71; Duker 2003, p. 84.

23 *Kamerstukken II* 2006/07, 28 684, nr. 100, p. 2.

24 *Kamerstukken II* 2006/07, 28 684, nr. 100, p. 6. Onder ‘aanhouden en uitreiken’ moet worden gedacht aan de situatie dat een verdachte met een dagvaarding wordt heengezonden.

25 Van der Aa e.a. 2008, p. 114.

2.4 *Belangrijkste bevindingen evaluatie strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers*

Uit de evaluatie van de strafvorderingsrichtlijn kwamen vier belangrijke punten naar voren. Ten eerste blijkt dat het openbaar ministerie vaker voorlopige hechtenis vordert en vaker gebruikmaakt van ‘aanhouden en uitreiken’ in zaken met kwalificerende slachtoffers dan in zaken met gewone slachtoffers. Dit is in overeenstemming met de begeleidende brief van het College van procureurs-generaal van 24 november 2006. Ten tweede wordt bij kwalificerende slachtoffers vaker gedagvaard en worden zaken met kwalificerende slachtoffers minder vaak afgedaan met een transactie. Ten derde blijkt dat indien in zaken met een kwalificerend slachtoffer wordt gedagvaard, ook vaker een vrijheidsstraf wordt opgelegd. Ook het betalen van een schadevergoeding door de verdachte komt vaker voor indien sprake is van een kwalificerend slachtoffer.

Ten slotte blijkt dat de officier van justitie in dezelfde soort zaken een hogere straf eist bij kwalificerende slachtoffers dan bij gewone slachtoffers. Volgens de richtlijn dient de strafeis echter te worden verdubbeld.²⁶ Dit blijkt echter veelal niet te gebeuren. In die zin wordt de uitkomst van BOS-Polaris niet geheel gevolgd. De verhoging van de strafeis is eerder 50 procent dan 100 procent. Een reden hiervoor is dat leden van het openbaar ministerie BOS-Polaris zien als een leidraad waarvan zij door de omstandigheden van het concrete geval van kunnen afwijken.²⁷ Hoewel zij BOS-Polaris *wel* als uitgangspunt nemen, willen de officieren van justitie ook maatwerk blijven leveren. Er zijn echter ook oorzaken aan te wijzen die zich veelal buiten het bewustzijn van officieren van justitie en parketsecretarissen bevinden. Het gaat hier in de eerste plaats bijvoorbeeld om de werking van het BOS-Polaris systeem zélf.

3 De werking van BOS-Polaris inzake kwalificerende slachtoffers

In het systeem BOS-Polaris van het openbaar ministerie worden de factoren die de hoogte van de strafeis bepalen, in vijf groepen beoordelingsfactoren uiteengegafeld. Het gaat om de basisfactoren, de delictspecifieke factoren, de wettelijke factoren, de factor recidive en de

²⁶ *Kamerstukken II* 2006/07, 28 684, nr. 100, p. 3.

²⁷ Van der Aa e.a. 2008, p. 114.

draagkracht van de dader. De basisfactoren zijn concreet aanwijsbare omstandigheden die, ongeacht het basisdelict, altijd even sterk strafverzwarend moeten worden geacht. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van een wapen en het letsel van het slachtoffer. De delictspecifieke factoren hangen wel samen met het delict. Zij betreffen onder meer de relatie tussen verdachte en slachtoffer of benadeelde, zoals de factor ‘willekeurig gekozen slachtoffer’, of situationele aspecten, zoals de samenhang met een sportevenement. De wettelijke factoren zijn op algemene wetsartikelen gebaseerde beoordelingsfactoren die bij de beoordeling van elk basisdelict een rol moeten spelen.²⁸ De beoordelingsfactoren worden altijd in bovenstaande volgorde behandeld.

Van wezenlijk belang voor een goed begrip van de werking van de strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers is dat de factor die in BOS als ‘slachtoffer kwalificeert de strafmaat’ wordt benoemd, onderdeel is van de groep delictspecifieke factoren. Gezien de omschrijving van de delictspecifieke factoren, die betrekking hebben op de relatie tussen verdachte en slachtoffer en/of situationele aspecten ligt indeling in deze categorie beoordelingsfactoren ook voor de hand. Deze logische inpassing van de factor kwalificatie in de groep delictspecifieke factor heeft echter wel consequenties voor de mate waarin de richtlijn, zoals regelmatig wordt gesuggereerd²⁹, in de praktijk tot een 100 procent verhoging van de strafeis leidt. De aanwezigheid van andere delictspecifieke factoren in een zaak heeft namelijk tot gevolg dat het advies uit BOS geen 100 procent verhoging laat zien ten opzichte van dezelfde zaak zonder kwalificerend slachtoffer.

Het advies uit BOS komt in stappen tot stand. Eerst wordt het aantal basispunten bepaald, waarin het basisdelict plus eventuele strafverzwarende of strafverminderende basisfactoren worden meegenomen. Een eenvoudige mishandeling levert bijvoorbeeld 12 strafpunten op, gebruik van een vuurwapen bij deze mishandeling levert 64 strafpunten op. Na het bepalen van het aantal basispunten worden de delictspecifieke factoren gezien. Deze zijn steeds weergegeven als percentage van het aantal basispunten. Bij een zwaarder delict is de verhoging c.q. vermindering als gevolg van een delictspecifieke factor dus groter dan bij een lichter delict. Het plaatshebben van de mishandeling bij een sportevenement (een verhoging van 25 procent van het

28 Zie Aanwijzing Kader voor Strafvordering, *Stcr.* 2008, 19.

29 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2006/07, 28 684, nr. 100, p. 3.

aantal basispunten) levert in het geval van de eenvoudige mishandeling 15 strafpunten op, 3 strafpunten meer dan bij afwezigheid van deze factor. Bij de mishandeling met een vuurwapen is de verhoging groter: 16 strafpunten.³⁰ Van belang is dat ook bij de aanwezigheid van meerdere delictspecifieke factoren de percentuele verhoging steeds bepaald wordt op basis van het aantal basispunten. Als het slachtoffer van de mishandeling bij het sportevenement een kwalificerend slachtoffer was, betekent dat voor de eenvoudige mishandeling dan ook dat de strafeis na berekening van de delictspecifieke factoren uitkomt op 27 strafpunten, namelijk 12 basispunten plus 3 punten factor sportevenement plus 12 punten factor kwalificatie. Bij de mishandeling met vuurwapen geeft BOS, volgens dezelfde berekening, een puntentotaal van 144 strafpunten op.³¹

Belangrijk is voor het onderhavige onderwerp dat bij vergelijking van de door BOS geadviseerde strafeis bij de mishandelingen bij een sportevenement zonder kwalificerend slachtoffer met dezelfde zaken met kwalificerend slachtoffer, de verhoging 80 procent blijkt te zijn en niet 100 procent.³² In het algemeen geldt dat BOS bij de aanwezigheid van andere delictspecifieke factoren een advies genereert dat geen verdubbeling van de strafeis betekent in zaken met kwalificerende slachtoffers. Hier lijkt een discrepantie te zitten in de technische doorwerking van de factor 'slachtoffer kwalificeert de strafmaat' en de gedachte van het College van procureurs-generaal dat in zaken met kwalificerende slachtoffers de strafeis wordt verdubbeld.

In de praktijk valt het effect van deze berekeningswijze echter mee.³³ In de meeste zaken met kwalificerende slachtoffers zijn er geen overige delictspecifieke factoren aanwezig, zodat BOS in deze zaken wel de 100 procent verhoging zal adviseren. Bij Van der Aa e.a. blijkt dat in de door hen onderzochte zaken in ongeveer een derde van de zaken met kwalificerende slachtoffers een andere delictspecifieke factor aanwezig was. Wanneer deze resultaten generaliseerbaar zijn naar alle zaken met kwalificerende slachtoffers zou volgens Van der Aa e.a. de gemiddelde verhoging die BOS adviseert in zaken met kwalificerende slachtoffers 96 procent zijn.³⁴ Een belangrijkere reden voor het afwijken van de voorgeschreven strafeis verdubbeling ligt waar-

30 Namelijk 80 strafpunten min 64 strafpunten.

31 Namelijk 64 basispunten plus 16 punten voor de factor sportevenement en 64 punten voor de factor 'slachtoffer kwalificeert de strafmaat'.

32 Namelijk 27 punten versus 15 punten voor de eenvoudige mishandeling en 144 punten versus 80 punten voor de mishandeling met een vuurwapen.

33 Zie uitgebreider Van der Aa e.a. 2008, p. 100-101.

34 Van der Aa e.a. 2008, p. 100.

schijnlijk dan ook in misverstanden omtrent de reikwijdte van het begrip kwalificerend slachtoffer.

4 Reikwijdte kwalificerende slachtoffers

Het afbakenen van de groep kwalificerende slachtoffers lijkt relatief eenvoudig. De Polaris-richtlijnen kennen aan bepaalde misdrijven tegen de volgende drie categorieën slachtoffers een hogere strafeis toe, namelijk:

- zij die ter zake 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 (beroepsbeoefenaars);
- zij die slachtoffer werden toen zij verhinderden of probeerden te verhinderen dat een geweldsdelict gepleegd ging worden (slachtoffers burgermoed);
- zij die in een afhankelijke situatie tot de dader stonden toen die het delict pleegde (afhankelijken).³⁵

Ter verduidelijking van de drie omschreven categorieën worden er nog voorbeelden gegeven van het soort slachtoffers dat door de richtlijnen wordt beschermd en er wordt nader ingegaan op de redenen voor de strafeisverhoging. Voor een ambtenaar – en mutatis mutandis iedere willekeurige andere beroepsbeoefenaar – geldt dat hij ‘zich minder dan een doorsnee burger [kan] onttrekken aan de situatie waarin hij slachtoffer van het misdrijf dreigt te worden’.³⁶ Bovendien ‘dient hij zijn taak onbelemmerd te kunnen vervullen’.³⁷ De achterliggende gedachte van de strafverhoging is dus tweeledig: aan de ene kant is er het persoonlijke belang van het slachtoffer dat extra risico loopt omdat zijn werkzaamheden hem verhinderen het gevaar uit de weg te gaan of te ontvluchten en aan de andere kant is er een algemeen belang om te voorkomen dat de uitvoering van werkzaamheden wordt gestaakt en daarmee het functioneren van de samenleving wordt aangetast. De gehele samenleving heeft baat bij een agent die

³⁵ *Stcr.* 2006, 221, p. 10.

³⁶ Het zich niet kunnen onttrekken aan een bedreigende situatie speelt een nog grotere rol bij de slachtoffers die zich in een afhankelijke positie van hun dader bevinden vanwege de ‘voortdurende invloedssfeer van de verdachte’. Bij slachtoffers burgermoed is juist het tegenovergestelde het geval. Zij hebben zich wilens en wetens blootgesteld aan het gevaar. Deze paragraaf concentreert zich echter enkel op de beroepsbeoefenaars.

³⁷ *Stcr.* 2006, 221, p. 10.

ongestoord verkeersboetes uitdeelt, bij een ambulancebroeder die zonder hinder de plaats van het ongeluk bereikt en bij een arts die zonder angst een medicijn voorschrijft. Als voorbeelden van beroepsbeoefenaars worden in de richtlijn onder andere treinconducteurs, ambulance- en brandweerpersoneel, huisartsen, advocaten, deurwaarders en winkelpersoneel genoemd.

Al met al lijkt de groep kwalificerende slachtoffers eenvoudig te duiden. Toch blijkt uit het eerder genoemde evaluatieonderzoek dat officieren van justitie en parketsecretarissen soms minder bekend zijn met de exacte invulling van het begrip. Hoewel het overgrote deel (95 procent) van de officieren en parketsecretarissen op de hoogte is van het gegeven dat bij bepaalde slachtoffers een hogere strafeis is geïndiceerd, is bij een enkeling de term 'kwalificerend slachtoffer' niet bekend. Ook geeft 10 procent van de respondenten aan onbekend te zijn met de exacte inhoud van de richtlijn.³⁸

De onbekendheid met de precieze inhoud van de richtlijn zou echter wel eens meer wijdverbreid kunnen zijn dan de ondervraagden aangaven. Vrijwel alle respondenten die geconfronteerd werden met de vraag of winkeliers ook onder de categorie kwalificerende slachtoffers vallen, gaven aan dit niet te weten.³⁹ De indruk die ontstond naar aanleiding van de interviews is dat officieren en parketsecretarissen veelal wel 'aanslaan' wanneer het slachtoffer een agent, een ambulancebroeder of een treinconductor betreft, maar dat winkeliers niet automatisch onder de richtlijn worden geschaard. Men lijkt nog vaak een link te leggen tussen misdrijven tegen personen die een publieke taak bekleden en een verhoogde strafeis.

De verwarring omtrent de reikwijdte van de term kwalificerende slachtoffers is ook niet vreemd, wanneer voor ogen wordt gehouden dat de behandeling van het onderwerp in de Tweede Kamer en in diverse publicaties en rapporten op dit punt allesbehalve eenduidig was. Directe aanleiding voor het hele debat was een motie van VVD-fractievoorzitter Rutte, die werd ingediend tijdens de algemene beschouwingen van 2006. Nadat hij verschillende maatregelen uiteen had gezet om winkeldiefstallen en de daarmee gepaard gaande inti-

³⁸ Van der Aa e.a. 2008, p. 81.

³⁹ Van der Aa e.a. 2008, p. 114. Deze bevindingen zijn echter slechts gebaseerd op de antwoorden van 10 (n=52) respondenten. Gaandeweg het onderzoek bleek dat er onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van de groep kwalificerende slachtoffers. Ter controle werd er vanaf dat moment gevraagd of respondenten wisten of winkeliers ook kwalificerende slachtoffers zijn.

midatie en geweld tegen winkelpersoneel tegen te gaan, ging Rutte verder met de woorden:

‘Bovendien willen wij meer respect voor gezagsdragers. Ik denk aan politieagenten, leraren, ambulancepersoneel, verpleegkundigen, stadionstewards en treinconducteurs. Het zijn allemaal mensen die optreden namens en voor ons allemaal. Zij vervullen belangrijke rollen in de samenleving en moeten zich gesteund weten. Het is ontoelaatbaar met hoeveel agressie en geweld zij nu worden geconfronteerd. We moeten hen beter beschermen door zwaardere straffen te geven voor geweld tegen gezagsdragers, door deze zaken voorrang te geven en nooit te seponeren en door een einde te maken aan de situatie dat de slachtoffers zelf verplicht aangifte moeten doen, terwijl zij vaak bang zijn voor vergelding. Daarom zou de organisatie namens wie zij in het veld staan aangifte moeten doen. Je wordt immers niet als mevrouw Jansen beledigd of geschopt, maar bijvoorbeeld als conducteur.’⁴⁰

Minister-president Balkenende steunt de motie en belooft de voorstellen nader te zullen bestuderen. Hoewel Rutte zijn pijlen vooral lijkt te richten op het zwaarder straffen van geweld tegen *gezagsdragers*, zijn er nog voor de motie-Rutte initiatieven in gang gezet die een bredere insteek hebben. Ter uitwerking van het overkoepelende beleidsprogramma ‘Naar een veiliger samenleving’⁴¹ waarin een reductie van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte tot doel is gesteld, wordt het ‘Actieplan tegen geweld’ opgesteld.⁴² Project 9 van dit actieplan bepaalt het volgende:

‘Sommige beroepsgroepen lopen een groter risico op geweld dan andere. Dit geldt vooral voor personeel in het openbaar vervoer, penitentiair inrichtingswerkers, politiemensen, buitengewoon opsporingsambtenaren, medewerkers in de zorg en het onderwijs en van de Sociale Dienst. Maar ook medewerkers in bepaalde branches van het bedrijfsleven hebben een grotere kans om slachtoffer te worden van geweld.’

Om het geweld tegen zowel risicoberoepen als overheidsdienaren tegen te gaan, worden vervolgens verschillende maatregelen voorgesteld. Vreemd genoeg is project 9 in de wandelgangen bekend komen te staan als het project ‘Geweld tegen overheidsdienaren’. Het ‘Actieprogramma voor de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken’, dat op zijn beurt weer een uitwerking van project 9 vormt, gaat in ieder geval wel van die vooronderstelling uit.⁴³ Het gevolg is dan ook dat in dit actieprogramma niet wordt ingegaan

⁴⁰ *Handelingen II* 2006/07, p. 244-245.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 684, nr. 1.

⁴² *Kamerstukken II* 2005/06, 28 684, nr. 65.

⁴³ *Kamerstukken II* 2006/07, 28 684, nr. 100, p. 2.

op risicoberoepen in het bedrijfsleven, maar dat enkel wordt gesproken over agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Volgens het programma moet onder werknemers met een publieke taak een omvangrijke groep worden verstaan, bestaande uit ‘bestuurders, politici, overheidspersoneel en andere werknemers met een hulpverlenende, dienstverlenende, toezichhoudende en/of handhavende taak in de (semi-)publieke ruimte.’⁴⁴ Uit enkele studies die zijn uitgevoerd naar aanleiding van het actieprogramma en zijn aangepaste opvolger⁴⁵ kunnen we ook nog afleiden dat het hier werknemers betreft ‘met een (wettelijke) taak die ten dienste staat van de samenleving en waarvoor de minister de politieke verantwoordelijkheid draagt’.⁴⁶ Verder voegt het rapport toe dat ‘gelet op het vaak verplichtende karakter, deze werknemers zich niet aan deze taak [kunnen] onttrekken’.⁴⁷ Dit actieprogramma was de directe aanleiding voor de aanpassing van de Polaris-richtlijnen, maar het opmerkelijke is dat juist de toevoeging ‘met een publieke taak’ nergens is overgenomen in de richtlijnen. Deze zien op *alle* werknemers ongeacht of zij een publieke taak uitoefenen.

Kennelijk is de invulling van de beroepsgroepen die bescherming dienen te genieten, in de loop der tijd ongemerkt nog al eens anders ingevuld, variërend van ‘gezagsdragers’, ‘overheidsdienaren en risicoberoepen in de (semi-)publieke ruimte’, tot ‘werknemers met een publieke taak’ of zelfs beroepsbeoefenaars in het algemeen. Dit alles roept de vraag op of de huidige invulling van kwalificerende slachtoffers in de zin van *alle beroepsbeoefenaars* wel terecht is. Men

44 Actieprogramma, p. 7

45 Het actieprogramma werd op vijf punten aangepast onder het programma *Veilige Publieke Taak* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

46 M. van Vugt en S. Bogaerts, *Aard en omvang agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. *Quick Scan*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 6. Zie in dit verband ook: C.Y. Sikkema, M. Abraham en S. Flight, *Ongewenst gedrag besproken. Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*, Amsterdam: DSP-groep 2007, p. 3. Sikkema e.a. gebruiken als definitie ‘medewerkers die onder de verantwoordelijkheid van de overheid vallen’. In navolging van laatstgenoemd onderzoek is een tweede meting verricht naar de aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak, waaruit blijkt dat in de laatste twaalf maanden 65 procent van de werknemers in de onderzochte sectoren te maken heeft gehad met ongewenst gedrag door mensen ‘uit het publiek’, zoals reizigers en cliënten aan een balie. In 2007 lag dit percentage op 66 procent. Zie M.J.G. Jacobs, M.E.W. Jans en B. Roman, *Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak: een vervolgonderzoek*, Tilburg: IVA 2009.

47 Van Vugt en Bogaerts 2007, p. 6.

zou zich kunnen afvragen of het niet toch de bedoeling was om de richtlijn te beperken tot enkel werknemers met een publieke taak of werknemers in de (semi-)publieke ruimte, zeker gezien de achterliggende gronden voor de verhoogde strafeis. De nadruk lijkt voornamelijk te liggen op het ‘scheppen van voorwaarden voor het vrijelijk en integer kunnen uitvoeren van de publieke taken en de veiligheid in de publieke ruimte’.⁴⁸ En ook lijkt het voornamelijk de behoefte om hulpverleners, dienstverleners, handhavers, toezichthouders of andere mensen die optreden ‘namens en voor ons allemaal’ te beschermen. Wat dat betreft is de leus ‘handen af van onze hulpverleners’ die de landelijke campagne over geweld en agressie gaat inluiden veelzeggend. Is het wel zo logisch dat de richtlijnen zijn uitgebreid naar beroepen die misschien helemaal geen publieke taak hebben? En is het wel zo dat alle beroepsbeoefenaars zich minder gemakkelijk kunnen onttrekken aan een bedreigende situatie? Voor werknemers met een publieke taak lijkt dit inderdaad op te gaan. Voor een agent zijn bedreigende situaties – helaas! – inherent aan het beroep en een verpleger kan bezwaarlijk een hulpbehoevende patiënt aan zijn lot overlaten. De vraag is of dit ook geldt voor de bouwvakker, de marktonderzoeker of de verzekeringsagent. Hoe het ook zij, de uitbreiding past in ieder geval nog niet in de belevingswereld van de vervolgende instantie en het is nog maar de vraag of hier veel draagvlak voor zal zijn.

5 Kwalificerende slachtoffers en gekwalificeerde delicten

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de richtlijn kwalificerende slachtoffers op enkele gebieden behoorlijke navolging geniet binnen de strafrechtspleging. In zaken met kwalificerende slachtoffers wordt bijvoorbeeld vaker gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot aanhouden en uitreiken en er wordt – indien mogelijk – vaker voorlopige hechtenis gevorderd dan in zaken met een gewoon slachtoffer. Van een strafeisverdubbeling is in de praktijk echter geen sprake. Hoewel de richtlijn dus in de praktijk wel degelijk een effect sorteert, zou de afwijking van de 100 procent-regel voor de Minister van Justitie reden kunnen zijn om, zoals aangekondigd, de mogelijkheid te bezien van de creatie van een gekwalificeerd delict speciaal voor deze categorie slachtoffers.

⁴⁸ *Kamerstukken II 2006/07, 28684, nr. 100, p. 2.*

In BOS-Polaris zijn verschillende richtlijnen opgenomen. De aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer speelt slechts bij een beperkt aantal richtlijnen een rol, namelijk de Richtlijn bedreiging⁴⁹, de Richtlijn belediging⁵⁰, de Richtlijn mishandeling⁵¹, de Richtlijn openlijke geweldpleging⁵², de Richtlijn smaad, smaadschrift⁵³ en de Richtlijn vernieling.⁵⁴ Naast de verhoging van de strafeis op basis van BOS-Polaris bij de aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer, bestaan er ook gekwalificeerde delicten. Gekwalificeerde delicten zijn strafverzwarend ten aanzien van het gronddelict.⁵⁵ Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat bepaalde strafverzwarende gevolgen, zoals dood, letsel⁵⁶ of schade, zich voordoen. Dit worden wettelijke strafverzwarringsgronden van *objectieve* aard genoemd, omdat het feit of het gevolg centraal staat. Vaak worden deze strafverzwarende omstandigheden ook ‘door het gevolg gekwalificeerde delicten’ genoemd.⁵⁷ Van deze objectieve strafverzwarringsgronden moeten *subjectieve* strafverzwarringsgronden worden onderscheiden.⁵⁸ Deze strafverzwarringsgronden houden verband met de persoon van de dader. Hierbij kan worden gedacht aan de omstandigheid dat de dader een bepaalde hoedanigheid heeft.⁵⁹ Wanneer sprake is van een zogenaamd kwalificerend slachtoffer staat de hoedanigheid of functionaliteit van het *slachtoffer* centraal. Voor de gekwalificeerde delicten belediging van een ambtenaar in functie (artikel 267 sub 2 Sr) en mishandeling van een ambtenaar in functie (artikel 304 sub 2 Sr) geldt hetzelfde.

49 Basisdelict: bedreiging, mondeling en/of schriftelijk en/of door middel van gebaren (artikel 285 Sr).

50 Basisdelicten: niet-openbare belediging, mondelinge belediging in het openbaar, schriftelijke belediging in het openbaar (artikelen 266 en 267 Sr).

51 Basisdelict: mishandeling (artikelen 300 en 304 Sr).

52 Basisdelicten: openlijk geweld tegen goederen, openlijk geweld tegen personen, openlijk geweld tegen personen en goederen (artikel 141 Sr).

53 Basisdelicten: smaad (mondeling), smaadschrift, laster (artikelen 261 en 262 Sr).

54 Basisdelicten: vernielen goed, beschadigen dier, doden dier (artikel 350 Sr).

55 J. de Hullu, *Materieel Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 76.

56 Zo is artikel 257 lid 1 Sr (zwaar lichamelijk letsel) een gekwalificeerd delict ten aanzien van de gronddelicten in de artikelen 255 en 256 Sr (verlating van hulpbehoevenden).

57 De Hullu 2006, p. 76.

58 De Hullu 2006, p. 77.

59 Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan artikel 322 Sr. Indien verduistering wordt gepleegd ‘door hem die het goed uit hoofde van zijn persoonlijke dienstbetrekking of van zijn beroep, of tegen geldelijke vergoeding onder zich heeft.’ Artikel 322 Sr is dus het gekwalificeerde delict ten aanzien van het gronddelict artikel 321 Sr.

Zoals eerder vermeld, heeft de Minister van Justitie aangegeven dat indien de aangepaste richtlijn geen effect heeft, hij zal bekijken of voor de kwalificerende slachtoffers het strafrecht kan worden verbreed in de vorm van de ontwikkeling van een gekwalificeerd delict.⁶⁰ Deze formulering van de minister blinkt niet uit in helderheid. Hoogstwaarschijnlijk doelt hij op de verbreding van enkele gekwalificeerde delicten, zoals belediging (artikel 267 sub 2 Sr) en mishandeling (artikel 304 sub 2 Sr). De artikelen 267 en 304 Sr zouden dan kunnen worden verbreed, zodat alle kwalificerende slachtoffers hieronder vallen. Naast deze optie kan óók worden gedacht aan de ontwikkeling van een algemene strafverzwarringsgrond in Boek 1 Titel III van het Wetboek van Strafrecht. Blijkens artikel 44 Sr geldt een algemene strafverzwarringsgrond van een derde, met uitzondering van de geldboete, ten aanzien van een ambtenaar die ‘door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken.’ Het spiegelbeeld hiervan is de creatie van een bepaling waarin wordt geregeld een algemene strafhoging, al dan niet met uitzondering van de geldboete, ten aanzien van personen die zich schuldig maken aan geweld tegen ambtenaren en andere kwalificerende slachtoffers. Deze mogelijkheid lijkt de minister echter niet te bedoelen. De vraag ligt nu dus voor of het wenselijk is om de relevante gekwalificeerde delicten te verbreden, zodat ze van toepassing van zijn op alle kwalificerende slachtoffers.

Een mogelijk argument voor de verbreding van het strafrecht in de zin van de creatie van (een) gekwalificeerd(e) delict(en) voor alle kwalificerende slachtoffers is dat een wet in formele zin een sterkere democratische legitimatie heeft dan een strafvorderingsrichtlijn. Voor opname van een nieuw gekwalificeerd delict in het Wetboek van Strafrecht is het noodzakelijk dat de wetgever zich erover buigt. Een daadwerkelijke totstandkoming van een gekwalificeerd delict voor kwalificerende slachtoffers zegt heel duidelijk iets over de strafwaardigheid van het delict. Dit soort delicten wordt ernstiger gevonden dan andere delicten en we zouden hier een (impliciete) wens van de wetgever in kunnen lezen om dit soort zaken zwaarder te bestraffen. Misschien maakt een op die manier tot stand gekomen wet meer indruk op de officieren van justitie en de parketsecretarissen dan een ‘simpele’ richtlijn die is uitgevaardigd door het College van procureurs-generaal. Als ‘het volk’ zich uitsprekt over een bepaalde kwes-

⁶⁰ *Kamerstukken II 2006/07, 28 684, nr. 100, p. 4.*

tie, dan is dit misschien een prikkel om inderdaad nog hoger te eisen.⁶¹ Hier zou tegenin kunnen worden gebracht dat er geen enkel empirisch bewijs is voor deze aanname.

Een belangrijk tegenargument is dat grote systematische verschillen bestaan tussen een strafvorderingsrichtlijn en een gekwalificeerd delict. BOS-Polaris werkt met beoordelingsfactoren die de officier van justitie een eerste uitgangspunt voor de passende strafeis leveren. De strafverzwarende omstandigheid bij gekwalificeerde delicten heeft een andere insteek. Uit de artikelen 267 sub 2 Sr en 304 sub 2 Sr blijkt dat het strafmaximum, zoals genoemd in het gronddelict, met een derde worden verhoogd.⁶² Dit betekent echter *niet* dat de officier van justitie ook per definitie een derde hoger moet gaan eisen. De systematiek van beiden verschilt wezenlijk. De creatie van een gekwalificeerd delict voor kwalificerende slachtoffers zou misschien nut kunnen hebben als bleek dat officieren van justitie de straf in de praktijk niet kunnen verdubbelen, omdat ze dan het plafond van het wettelijke strafmaximum zouden bereiken. In de praktijk blijft de officier van justitie zelfs bij een verdubbeling van de straf nog onder dit maximum zitten. De vraag kan dus worden gesteld in hoeverre de creatie van een gekwalificeerd delict voor officieren van justitie een prikkel is om daadwerkelijk een hogere straf te eisen. Een richtlijn is veel concreter. Daarin wordt expliciet verwoord hoeveel hoger de strafeis dan wel zou moeten zijn. Met de creatie van een gekwalificeerd delict wordt dit in het midden gelaten en zou de uitkomst wel eens veel lager dan 50 procent kunnen zijn. Door middel van een gekwalificeerd delict kan niet tot uitdrukking worden gebracht hoe hoog de strafeis zou moeten zijn.

Een ander punt is het feit dat gekwalificeerde delicten over het algemeen slechts een verhoging van het strafmaximum met 33

⁶¹ Wellicht zou hetzelfde kunnen gelden voor de rechterlijke macht, wanneer zou blijken dat zij zich niet aan de eis van het openbaar ministerie zou conformeren. Hoewel rechters zich niet aan strafvorderingsrichtlijnen hoeven te houden, kan de impliciete wens van de wetgever voor hogere straffen misschien wel richtinggevend zijn. Uit Van der Aa e.a. blijkt echter dat de rechters het openbaar ministerie vrijwel altijd volgen in zijn eis.

⁶² Het is overigens niet zo dat bij ieder gekwalificeerd delict het strafmaximum met *een derde* wordt verhoogd. In dit verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar artikel 245 (gronddelict) jo. artikel 248 lid 2 Sr (gekwilificeerd delict): gemeenschap met een persoon tussen de 12 en 16 jaar die de dood ten gevolge heeft. De maximum gevangenisstraf is blijkens de sanctienorm van artikel 245 Sr acht jaar, terwijl uit artikel 248 lid 2 Sr blijkt dat de maximum gevangenisstraf vijftien jaar is. Dit is meer dan een verhoging met een derde. Bij verhoging van de geldboete wordt in ieder geval een andere systematiek gehanteerd.

procent indiceren. Zelfs in zaken waar het strafmaximum met meer dan een derde wordt verhoogd, halen we nog steeds niet de 100 procent. Een gekwalificeerd delict dat een verhoging van het strafmaximum met 100 procent zou voorschrijven, zou een afwijking betekenen van het huidige systeem van gekwalificeerde delicten.

Een laatste argument is dat de creatie van een gekwalificeerd delict voor kwalificerende slachtoffers tot definitieproblemen zou kunnen leiden. Zoals eerder besproken in paragraaf 4 blijkt het moeilijk het begrip ‘kwalificerend slachtoffer’ te vangen in een richtlijn. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat dit probleem ook zal ontstaan bij het ontwikkelen van een gekwalificeerd delict. Om een aanzet te geven tot discussie kan worden opgemerkt dat in het Wetboek van Strafrecht geen definitie is te vinden van het begrip ‘ambtenaar’. Er bestaat wel artikel 84 Sr, maar uit deze bepaling kan slechts worden afgeleid wie naast de ‘gewone’ ambtenaar ook als ambtenaar kunnen worden beschouwd.⁶³ De opsomming in deze bepaling is niet limitatief en het is ook niet noodzakelijk dat sprake is van een persoon, zoals bedoeld in artikel 1 Ambtenarenwet.⁶⁴ Het Wetboek van Strafrecht zelf biedt dus niet veel houvast. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt dat het strafrechtelijke ambtenarenbegrip ruim moeten worden geïnterpreteerd. Er is sprake van een ambtenaar ‘als hij door het openbaar gezag is aangesteld tot een openbare betrekking om een deel van de taak van de staat of zijn organen te verrichten.’⁶⁵ Wanneer wordt gekeken naar het begrip ‘ambtenaar’ in artikel 249 lid 2 onder 1 Sr, gaat de Hoge Raad uit van de volgende (verruimde) definitie: ‘degene die onder toezicht en verantwoordelijkheid van de overheid is aangesteld in een functie waaraan een openbaar karakter niet kan worden ontzegd teneinde een deel van de taak van de Staat of zijn organen te verrichten.’⁶⁶ Deze formulering geldt ook voor het ambtenaarbegrip in artikel 139 Sr. Volgens de Hoge Raad moet onder het begrip ‘ambtenaar’ in artikel 139 Sr mede worden verstaan ‘degene die onder toezicht en verantwoording van de overheid is aangesteld in een functie waaraan een openbaar karakter niet

63 C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer (red.), *Tekst en Commentaar Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2006, aant. 1, p. 586-587.

64 HR 18 mei 2004, *NJ* 2004, 527, r.o. 6.3. (conclusie A-G Machielse).

65 HR 25 oktober 1915, *NJ* 1915, p. 1205; HR 28 februari 1921, *NJ* 1921, 521; HR 16 november 1948, *NJ* 1949, 138; HR 1 december 1992, *NJ* 1993, 354.

66 HR 30 mei 1995, *NJ* 1995, 620.

kan worden ontzegd'.⁶⁷ Deze definitie is ook van toepassing op het begrip 'ambtenaar' in artikel 267 sub 2 Sr en artikel 304 sub 2 Sr.⁶⁸ Zo is een aspirant-hoofdconducteur die in dienst is van de privaatrechtelijke rechtspersoon N.V. Nederlandse Spoorwegen en die niet de hoedanigheid heeft van buitengewoon opsporingsambtenaar en niet is aangesteld onder (direct) toezicht en verantwoording van de overheid, géén ambtenaar in de zin van artikel 267 sub 2 Sr en artikel 304 sub 2 Sr⁶⁹, maar volgens de Polaris-richtlijn wel een kwalificerend slachtoffer.

Een ruimere definitie dan die in de artikelen 267 sub 2 en 304 sub 2 Sr kan worden gevonden in artikel 137g lid 1 Sr: personen in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf. De vraag is dus hoe het begrip kwalificerende slachtoffers dient te worden afgebakend. Dit alles geeft aan dat definitieproblemen zeker een rol zullen gaan spelen indien wordt geprobeerd om het begrip 'kwalificerende slachtoffers' een wettelijke basis te geven. Dit is problematisch bij het creëren van een specifiek gekwalificeerd delict.

6 Themazitting geweld personen met publieke taak

De uitkomsten van de evaluatie van de strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers zijn niet onopgemerkt gebleven.⁷⁰ Hoewel de strekking van de evaluatie is dat de strafvorderingsrichtlijn op veel punten goed wordt toegepast, was de verhoging van 'slechts' 50 procent van de strafeis van het openbaar ministerie, sommigen een doorn in het oog. Om aan te geven dat het openbaar ministerie zaken betreffende kwalificerende slachtoffers erg serieus neemt, is in de media aandacht besteed aan de zogenaamde themazittingen in Amsterdam, waarbij zaken betreffende geweld tegen kwalificerende slachtoffers aan de orde kwamen. Het openbaar ministerie heeft duidelijk aangegeven dat een dubbele straf wordt geëist. Tijdens de eerste themazit-

67 HR 18 mei 2004, *NJ* 2004, 527, r.o. 4.6. Uit dit arrest blijkt dat ook beveiligingsmedewerkers van de Technische Universiteit Delft kunnen worden beschouwd als ambtenaar zoals bedoeld in artikel 139 Sr.

68 HR 7 april 2009, *NJ* 2009, 187.

69 HR 7 april 2009, *NJ* 2009, 187, r.o. 3.5.

70 Zo vindt bij het openbaar ministerie, naar aanleiding van de evaluatie, een structurele 'monitoring' plaats over de vraag in hoeverre officieren van justitie bij geweldszaken tegen kwalificerende slachtoffers handelen conform de Polaris-richtlijn. Uit de eerste inventarisatie van het openbaar ministerie blijkt dat in 86 procent van de gevallen de richtlijn wordt nageleefd. Ook wordt bij kwalificerende slachtoffers hoger geëist dan bij niet-kwalificerende slachtoffers. Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 28 684, nr. 254.

ting zijn beledigings- en bedreigingszaken behandeld. Hierbij komen twee verschillende beelden naar voren. Enerzijds het beeld dat het openbaar ministerie inderdaad een dubbele straf eist.⁷¹ Naar aanleiding van de bevindingen uit de evaluatie heeft het openbaar ministerie dus duidelijk een signaal willen afgeven aan de buitenwereld en de rechterlijke macht dat geweld tegen ambtenaren in functie flink moet worden aangepakt en wel door het eisen van een dubbele straf. Gezien de beeldvorming in de media naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de strafvorderingsrichtlijn, waarin duidelijk werd dat het openbaar ministerie veelal *niet* tot een verdubbeling van de strafeis kwam, is het niet verwonderlijk dat er het openbaar ministerie veel aan is gelegen om aan te geven dat het deze problematiek hoog opneemt en de strikt richtlijn strikt naleeft. Beredeneerd vanuit het standpunt van het openbaar ministerie is hier niets op tegen.

Anderzijds komt het beeld naar voren dat de rechter het niet goed doet, omdat hij niet (altijd) met de verdubbeling van de strafeis meegaat.⁷² Zo is uit de hoek van de Raad van de Hoofdcommissarissen en de mond van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ter Horst kritiek gekomen op het feit dat de rechter niet meegang in de verdubbelde strafeis ten aanzien van belediging of bedreiging van politiefunctionarissen, terwijl dit wel het geval was bij ambulancebroeders.⁷³ Tijdens een van deze zaken heeft de politierechter een taakstraf van 60 uur opgelegd en ging hij niet mee met de geëiste 80 uur taakstraf van het openbaar ministerie. In onderhavige zaak gaat het onder meer om bedreiging, wederspanning en eenvoudige mishandeling tegen een politieagent.⁷⁴ De reden dat de poli-

71 Bijvoorbeeld 'Politierechter negeert dubbele strafeis', *Trouw*, 26 mei 2009; 'Geen dubbele straf mishandeling ambtenaren', *Spitsnieuws*, 26 mei 2009 en 'OM: het gaat om het gezag van de politie', *De Telegraaf*, 26 mei 2009.

72 Bijvoorbeeld 'Rechter bestraft belediging van politieagenten minder', *Het Parool*, 27 mei 2009 en 'Politietop boos over geweldsoordeel rechter', *NRC Handelsblad*, 27 mei 2009.

73 Bijvoorbeeld 'Politie mist steuntje in de rug', *Algemeen Dagblad*, 26 mei 2009 en 'Ter Horst: geweld als beroepsrisico is denkfout', *Binnenlands Bestuur*, 3 juni 2009.

74 Rb. Amsterdam 26 mei 2009, *LJN* BI6650. In dit verband dient ook te worden verwezen naar Rb. Amsterdam 17 juni 2009, *LJN* BI8397, waarbij de politierechter geen dubbele straf oplegt ter zake van mishandeling van een parkeercontroleur. Het standpunt dat bij kwalificerende slachtoffers dubbel dient te worden gestraft, vindt volgens de politierechter geen steun in het recht. Uit artikel 304 Sr vloeit, volgens de politierechter, wel voort dat ambtenaren in de rechtmatige oefening van hun functie speciale bescherming genieten, maar niet dat de strafwaardigheid bij ambtenaren als slachtoffers twee keer zo hoog is als 'gewone' slachtoffers.

tierechter geen dubbele straf oplegt, wordt toegelicht in de strafmotivering van de politierechter:

‘Behalve dat verdachte de bedreigde personen willens en wetens angst heeft aangejaagd en daarbij één van hen enkele dagen pijn heeft doen lijden, is het bedreigen van en pijn veroorzaken bij een ambtenaar in functie temeer ernstig omdat die ambtenaar er door wordt aangetast in zijn of haar gezag. Bovendien getuigt dergelijk gedrag jegens politieambtenaren in functie, die zich bezig houden met de naleving van op democratische wijze tot stand gekomen regels, van een kwalijk gebrek aan respect voor het openbaar gezag.

De officier van justitie heeft ter zake de feiten waar politieambtenaren bij waren betrokken een 100% hogere straf geëist dan zij zou hebben gedaan in het geval van “gewone burgers”. De politierechter ziet, gelet op alle omstandigheden van dit geval, geen reden de officier van justitie hierin volledig te volgen. Anders dan bijvoorbeeld ambulancebroeders dient een politieambtenaar zich bij de aanvaarding van zijn functie te realiseren dat hij onvermijdelijk geconfronteerd gaat worden met personen die geagiteerd of boos zijn alleen al omdat ze door een politieambtenaar worden aangesproken of alleen al als ze een politieambtenaar zien. Zeker als die personen zelf vinden dat ze niets verkeers hebben gedaan. Het omgaan met agressieve personen en met personen met ander ongewenst en soms angstaanjagend gedrag behoort nu eenmaal bij het functioneren als politieambtenaar.

Duidelijk dient wel te zijn dat de omstandigheid dat de bedreigingen en agressie van verdachte waren gericht tegen ambtenaren in functie, een strafverhogende omstandigheid is, ook al heeft de wetgever dat, anders dan in het geval van belediging, niet expliciet bepaald.’

De uitspraak van de politierechter op de themazitting dat agenten tegen een stootje moeten kunnen en dat daarom de dubbele strafeis niet wordt overgenomen, heeft veel ophef veroorzaakt. De vraag of de rechter al dan niet een dubbele straf moet opleggen ten aanzien van (verbaal) geweld tegen politieambtenaren is een punt van discussie.⁷⁵ Duidelijk is wel dat de Hoge Raad zich op het standpunt stelt dat voor de opvatting dat van politieagenten een zeker incasserings-

75 Ten aanzien van deze discussie kan worden verwezen naar J. Naeyé, ‘Moet agent tegen stootje kunnen?’, *De Volkskrant*, 30 mei 2009. Naeyé stelt zich op het standpunt dat de opvatting dat agenten tegen een stootje moeten kunnen geen steun vindt in het recht en dat de algemene strafmotivering van de politierechter ‘ridicuul’ is. Voorts stelt hij dat rechters goed uit de voeten kunnen met de bestaande strafmaxima en aanpassing van de wet is dan ook niet noodzakelijk. In dit verband kan ook worden gewezen op G. Spong, ‘Politieagent valt onder de Garantstelling’, *Algemeen Dagblad*, 29 mei 2009. Spong is verbaasd over de onstane ophef aangezien aan politieagenten hogere eisen worden gesteld en zij daardoor ook een groter incasseringsvermogen dienen te hebben.

vermogen ten aanzien van beledigende opmerkingen mag worden verwacht, geen steun in het recht kan worden gevonden.⁷⁶

Zoals wij eerder hebben aangegeven is de rechter niet gebonden aan de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie. De rechter beslist zelf, uiteraard binnen de grenzen van de wet, welke sanctie hij oplegt. Wel dient in dit verband te worden vermeld dat uit de evaluatie is gebleken dat de eis van het openbaar ministerie richtinggevend is voor de op te leggen sanctie. Het is echter wel de straf-toemetingenvrijheid van de strafrechter om een dubbele straf op te leggen bij ambulancebroeders en dit niet te doen bij politiefunctionarissen. In dit verband dient niet uit het zicht te worden verloren dat de politierechter een zwaardere straf heeft opgelegd ten aanzien van belediging en/of bedreiging van politieagenten dan wanneer sprake is van gewone slachtoffers. Het Openbaar Ministerie heeft inmiddels aangegeven dat het in hoger beroep gaat tegen de uitspraken van de politierechter.⁷⁷ Naar aanleiding van de ontstane ophef op de uitspraak van de politierechter vragen wij ons af of de politieke kritiek op de uitspraken van de politierechter wenselijk is en het gezag van de rechterlijke macht op deze manier niet wordt ondermijnd.⁷⁸

7 Conclusie

Naar aanleiding van de genoemde problematiek inzake de kwalificerende slachtoffers heeft het College van procureurs-generaal het Kader voor de strafvordering aangepast. Door deze aanpassing is de groep van kwalificerende slachtoffers verbreed naar beroepsbeoefenaars die tijdens de uitoefening van hun beroep slachtoffer worden, naar personen die slachtoffer zijn geworden toen zij verhinderden of probeerden te verhinderen dat een geweldsdelict is gepleegd en naar slachtoffers die zich in een afhankelijke situatie van de dader bevinden. In geval van geweld tegen beroepsbeoefenaars en burgers die burgermoed vertonen geldt een verdubbeling van de strafeis. Andere belangrijke aspecten zijn onder andere het beginsel om altijd te vervolgen, het leveren van maatwerk en het vorderen van voorlopige hechtenis indien hiertoe gronden voor zijn.

76 HR 22 september 2009, *LJN* BI5623. Zie ook HR 19 december 2000, *NJ* 2001, 101.

77 Zie bijvoorbeeld 'OM in hoger beroep tegen uitspraken themazittingen', *De Telegraaf*, 27 mei 2009.

78 Vgl. 'President Hoge Raad: politici moeten rechter respecteren', *NRC Handelsblad*, 3 juni 2009.

Inmiddels is de werking van deze nieuwe richtlijn geëvalueerd. Hieruit blijkt dat officieren van justitie wel degelijk een hogere straf eisen in zaken met kwalificerende slachtoffers dan in zaken met niet-kwalificerend slachtoffers. Dit blijkt echter geen verhoging van 100 procent te zijn, maar eerder een verhoging van 50 procent. Hieraan voegen wij echter onmiddellijk toe dat tijdens de themazittingen over geweld tegen personen met een publieke taak is gebleken dat de officieren van justitie inmiddels duidelijk een dubbele straf eisen. Ook blijkt uit een inventarisatie van het openbaar ministerie dat officieren van justitie hogere straffen eisen bij kwalificerende slachtoffers dan bij niet-kwalificerende slachtoffers.⁷⁹

Een reden waarom officieren niet altijd een dubbele straf eisen, kan worden gevonden in het feit dat medewerkers van het openbaar ministerie BOS-Polaris als uitgangspunt zien, waarvan door omstandigheden in een specifieke casus kan worden afgeweken. De medewerkers willen namelijk maatwerk blijven leveren. Een andere reden kan worden gevonden in de systematiek van BOS-Polaris. Uit de onderzochte zaken in het evaluatieonderzoek blijkt de verhoging in BOS geen 100 procent te zijn, maar gemiddeld 96 procent. In de praktijk valt het effect van deze berekeningswijze dus mee. Ten slotte bestaan er ook misverstanden over de reikwijdte van het begrip 'kwalificerende slachtoffers'. Officieren van justitie weten soms niet welke categorieën slachtoffers hieronder vallen en passen dan ten onrechte de richtlijn niet toe.

Hoewel de richtlijn wel degelijk een effect heeft gehad op de hoogte van de strafeis, zou de verhoging met 'slechts' 50 procent redenen kunnen zijn voor de Minister van Justitie om een gekwalificeerd delict hiervoor in het leven te roepen of dit althans te overwegen. Naar onze mening zou dit idee echter moeten worden verworpen. Ondanks het feit dat een specifiek delict in het Wetboek van Strafrecht een grotere democratische legitimatie heeft dan een strafvorderingsrichtlijn, is niet zeker dat dit verschil van invloed is op de hoogte van de strafeisen. Verder kennen strafvorderingsrichtlijnen en gekwalificeerde delicten een andere systematiek. Een verhoging van het wettelijk strafmaximum zegt niets over de hoogte van de strafeis. In de praktijk blijkt het wettelijk strafmaximum eigenlijk nooit te worden gehaald. Ook zou een gekwalificeerd delict dat een verhoging van 100 procent voorschrijft een juridisch novum zijn en ten slotte kan worden opgemerkt dat een creatie van een dergelijk gekwalifi-

79 *Kamerstukken II 2009/10*, 28 684, nr. 254, p. 3.

ceerd delict praktische problemen mee kan brengen in de zin van de afbakening van de groep ‘kwalificerende slachtoffers’.

Om deze redenen lijkt ons een verbreding van het strafrecht in de zin van de ontwikkeling van (een) gekwalificeerd(e) delict(en) voor kwalificerende slachtoffers dan ook niet wenselijk. Een nadere normering van de straftoemeting kan daarom wellicht beter worden gevonden in de doorontwikkeling van de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie. Naar onze mening verdient het wel aanbeveling om de reikwijdte van de groep kwalificerende slachtoffers te verduidelijken. Thans zijn er namelijk nog veel onduidelijkheden over de precieze reikwijdte van deze categorie slachtoffers. Een nadere afbakening verdient dan ook zeker nadere aandacht. Indien men wil vasthouden aan een strafeisverdubbeling van 100 procent dient ten slotte ook de technische applicatie van BOS te worden heroverwogen. Deze adviseert momenteel in bepaalde zaken een verhoging die veel lager uitvalt.