21 januari 2014

OPENBAAR MINISTERIE

Strafvordering bij geweld tegen al dan niet kwalificerende slachtoffers

Deel 2 – kwantitatief onderzoek



Managementsamenvatting

In 2012 is door Intervict onderzoek gedaan naar de straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers.[1] De conclusie van Intervict is dat rechters in dergelijke zaken vaak de eis van het OM volgen. De rechter volgt niet alleen de officier in de hoogte van zijn eis maar ook in de gekozen modaliteit. Een bijkomende conclusie is dat het OM in zaken met kwalificerende slachtoffers ten aanzien van de straf beduidend lager vordert dan het BOS-advies aangeeft. Met andere woorden, de laatste stafverhoging in de richtlijnen naar +200% bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers (uit 2011) wordt niet altijd teruggezien in de strafeisen. Wel kwamen bij de kwalificerende slachtoffers volgens de onderzoekers geldboetes beduidend minder vaak voor dan bij niet-kwalificerende slachtoffers. Het rapport van Intervict is aanleiding geweest om te onderzoeken of het beeld nader aangevuld en geduid kon worden. Dit rapport bevat de weergave van dit nadere onderzoek. Onderzocht is in hoeverre officieren van justitie in bewezen verklaarde geweldszaken met als slachtoffer een politiefunctionaris, een ander kwalificerend slachtoffer of een niet kwalificerend slachtoffer het BOS-advies volgen. Ook is onderzocht hoe vaak officieren bij deze slachtoffergroepen daarvan afwijken en of de aard van het delict en andere factoren hierbij een rol spelen. Tenslotte is onderzocht welke factoren een rol spelen bij de straffen die officieren eisen in geweldszaken met kwalificerende slachtoffers.

In het onderzoek zijn 282 dossiers bestudeerd van geweld, met drie slachtoffergroepen: politiefunctionaris, ander kwalificerend slachtoffer en niet kwalificerend slachtoffer. Aangezien het oorspronkelijke onderzoek van Intervict een aantal beperkingen kende, heeft het OM gekozen voor een onderzoeksopzet die een meer representatief beeld geeft van de werkelijkheid. Zo zijn ook zaken meegenomen met meerdere feiten (en niet alleen enkelvoudige delicten) en ook zaken uit Compas (en niet alleen GPS).

Onderzocht is in hoeverre de officier van justitie een straf vordert conform de van toepassing zijnde richtlijn. Hieruit blijkt dat het OM in 60% van het totaal aantal zaken (dus alle de 3 slachtoffergroepen) de strafmodaliteit vordert die BOS aangeeft. In een kwart volgt een zwaardere modaliteit In 15% van de zaken wordt een lichtere modaliteit gekozen, dus geldboete of taakstraf waar BOS gevangenisstraf adviseert of geldboete waar volgens BOS taakstraf geïndiceerd is. Zie onderstaande tabel (tabel 3 uit het rapport, afgerond).

1 . Bosmans & A. Pemberton: Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers: een replicatiestudie. Tilburg, Intervict/Universiteit van Tilburg, 2012.

Vergelijking modaliteit strafeis met BOS-advies	conform	zwaarder	lichter
Politie	58%	23%	19%
Ander kwalificerend slachtoffer	57%	28%	16%
Niet kwalificerend slachtoffer	64%	26%	10%
Totaal	60%	26%	15%

De hoogte van de strafeis is in 35% van de zaken hoger en in 55% van de gevallen lager dan het BOS-advies (gemiddeld genomen; dus bij alle de 3 slachtoffergroepen). Er is grote variatie in de aard en hoogte van de strafeis, omdat de officier in zijn beoordeling rekening houdt met de ernst van het feit (o.a. maatschappelijke context, de aard van het slachtoffer) en de persoon van de dader.

Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat de officier van justitie bij geweld tegen gekwalificeerde slachtoffers vaker een gevangenisstraf eist. Ook blijkt dat de hoogte van de strafeis (gemiddeld in punten) iets hoger is bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers dan bij niet kwalificerende slachtoffers. Dat verschil is echter niet significant. Deze uitkomsten komen overeen met de uitkomsten van het onderzoek van Intervict. Wel geeft het rapport een veel genuanceerder beeld door ook te kijken naar de achterliggende verklaringen.

Uit het rapport komen een aantal redenen naar voren die verklaren waarom het verschil tussen kwalificerende en niet-kwalificerende slachtoffers klein is. In de kern komt het erop neer dat de delicten van kwalificerende slachtoffers gemiddeld lichter van aard zijn. Dit heeft een aantal oorzaken:

- Het blijkt dat bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers minder vaak sprake is van verwondingen en letsel (49% bij politie, 55% bij andere kwalificerende slachtoffers en 76% bij niet kwalificerende slachtoffers).
- Dat wordt mede veroorzaakt doordat bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers veel minder wapens worden gebruikt (4% bij politie, 16% bij andere kwalificerende slachtoffers en 59% bij niet kwalificerende slachtoffers)..
- Bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers, m.n. politieambtenaren, wordt relatief vaak een schadevergoeding gevorderd (11% tegenover 1% bij de overige groepen). In de eis voor de hoofdstraf kan de officier rekening houden met de hoogte van deze schadevergoeding.
- Verdachten van geweld tegen kwalificerende slachtoffers worden relatief vaak voor de rechter gebracht, ook bij relatief lichte delicten. Bij geweld tegen politie is het dagvaardingspercentage 88%, bij ander kwalificerende slachtoffers 72% en bij niet kwalificerende slachtoffers 60% (zie tabel 15). In het onderzoek is alleen gekeken naar de zaken die voor de rechter zijn gebracht. Bij niet-kwalificerende slachtoffers worden de lichtere delicten vaker door het OM zelf afgedaan met een strafbeschikking of transactie. De zaken die voor de rechter komen, zijn dus relatief zwaar.
- Zaken van geweld tegen kwalificerende slachtoffers worden relatief vaak in Compas geregistreerd, het systeem voor maatwerkzaken. Bovenstaande con-

clusies hebben met name betrekking op GPS-zaken. Uit het onderzoek blijkt dat in Compas-zaken de strafeis veel hoger ligt dan in GPS. Bovendien blijkt uit het dossieronderozek dat juist in Compas-zaken de eis zelfs boven het BOS-advies ligt. Omdat Compas-zaken per definitie maatwerkzaken zijn, wordt in deze zaken doorgaans geen gebruik gemaakt van standaard-richtlijnen en BOS-adviezen, maar komt met behulp van Aanwijzingen, jurisprudentie, collegiaal overleg, en ervaring tot een strafeis. Die blijkt dus juist relatief hoog uit te pakken.

Al deze factoren zijn goede, valide redenen waarom het verschil tussen kwalificerende en niet-kwalificerende slachtoffers klein is. Het simpelweg vergelijken van de gemiddelde hoogte van strafeisen levert niet voldoende houvast op voor de beantwoording van de vraag of officieren de richtlijn nu wel of niet adequaat toepassen. In het formuleren van de eis maakt de officier gebruik van de adviezen, maar moet hij eigenstandig tot een oordeel komen over de aard en hoogte van de straf. Daarbij houdt de officier rekening met de straffen die de rechter oplegt in vergelijkbare zaken. Het is ook voor de slachtoffers niet bevredigend als er een hoge eis wordt geformuleerd die uiteindelijk niet in het vonnis van de rechter wordt overgenomen.

Het dossieronderzoek bevestigt dat de officier in zijn beoordeling gebruik maakt van de richtlijnen, maar een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft om tot een strafeis te komen. De richtlijn en het BOS-advies is daarbij een advies, geen voorgeschreven norm. De richtlijn vormt weliswaar het uitgangspunt voor het bepalen van de te vorderen strafmodaliteit en strafhoogte, maar de specifieke kenmerken van een zaak zijn uiteindelijk bepalend voor de eis van de officier van justitie. Zo wordt er voortdurend gestreefd naar interventies die zo goed mogelijk zijn toegesneden op context van het delict, de belangen van het slachtoffer en de kenmerken van de dader.

Inhoud

1. Inleiding
2. Doelstelling en onderzoeksvragen
3. Methoden
4. Beschrijving van de steekproef
5. BOS-adviezen
6. Vergelijking strafeis met BOS-advies
7. De eis van de officier van justitie
8. Aard van de gepleegde misdrijven
9. Vergelijking Compas met GPS
10. Samenvatting en conclusies

Bijlage 1. Kenmerken van de steekproef

1. Inleiding

Werknemers met een publieke taak lopen een gerede kans geconfronteerd te worden met geweld tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden.[2] Het kabinetsprogramma Veilige Publieke Taak streeft naar reductie van het aandeel van de publieke beroepsbeoefenaren dat slachtoffer wordt. Daarnaast wordt gestreefd naar het harder straffen van de daders. Dit heeft geresulteerd in aanpassing van de strafvorderingsrichtlijnen (BOS-Polaris) van het OM. Het aantal basispunten in een geweldszaak met kwalificerende slachtoffers is in 2010 verhoogd met 200%. Ook bij de Rechtspraak is aandacht voor geweld tegen publieke beroepsbeoefenaren. In dergelijke zaken kan de gebruikelijke strafmaat met 33% tot 100% worden verhoogd.[3]

In augustus 2012 heeft het onderzoeksbureau Intervict een rapport uitgebracht over de straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers[4]. Behalve aan het vonnis van de rechter is ook aandacht besteed aan de strafvordering door het OM. De onderzoekers vonden geen significant verschil tussen de eisen in zaken met en zonder kwalificerende slachtoffers. Wel bleek de officier van justitie bij kwalificerende slachtoffers vaker te kiezen voor een zwaardere strafmodaliteit (werkstraf i.p.v. boete of vrijheidsstraf i.p.v. werkstraf). Voorts bleek dat de strafeisen bij kwalificerende slachtoffers veelal ruim onder het BOS-advies lagen. Een en ander wekt de suggestie dat officieren zich lang niet altijd houden aan de betreffende strafvorderingsrichtlijn. Deze conclusie werd door het OM niet herkend. In de onderhavige exercitie wordt dit daarom nader onderzocht.

2. Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek is bedoeld om te bezien in hoeverre de officier van justitie in geweldszaken bij de strafvordering rekening houdt met de al dan niet kwalificerende aard van het slachtoffer. De volgende onderzoeksvragen moeten worden beantwoord:

1. In hoeverre volgen officieren van justitie in bewezen verklaarde geweldszaken met als slachtoffer een politiefunctionaris, een ander kwalificerend slachtoffer of een niet kwalificerend slachtoffer het BOS-advies?

2. Hoe vaak wijken ze bij deze slachtoffergroepen daarvan af en in welke mate? Speelt de aard van het delict hierbij een rol?

3. Welke factoren kunnen gevonden verschillen verklaren?

2 M. Abraham S. Flight, W. Roorda: Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke Taak. Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007 - 2009 – 2011. Amsterdam, DSP, 2011.

3 http://www.rechtspraak.nl/procedures/Landelijke regelingen/Sector-strafrecht/Documents/ Orientatiepunten- en-afspraken-LOVS.pdf.

4 M. Bosmans & A. Pemberton: Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers: een replicatiestudie. Tilburg, Intervict/Universiteit van Tilburg, 2012.

3. Methode

Het onderhavige onderzoek is grotendeels een poging tot replicatie van het dossieronderzoek van Bosmans en Pemberton (2012). Daarom is uitgegaan van dezelfde selectie van relevante delicttypen, te weten bedreiging (art. 285 WvSr), openlijke geweldpleging (art. 141), eenvoudige mishandeling (art. 300) en zware mishandeling (art. 302-304). De zaak is afgedaan met een schuldigverklaring door de rechter in eerste aanleg.[5] Verder is uitgegaan van een driedeling van slachtoffers: politiefunctionarissen, andere kwalificerende slachtoffers en niet kwalificerende slachtoffers.[6] Het aantal bestudeerde dossiers is groter: 282 nu versus 164 destijds.[7] Anders dan Bosmans en Pemberton deden is niet louter gekeken naar dossiers uit 2011 maar zijn ook zaken uit 2010 en 2012 meegenomen.

Het OM gebruikt twee informatiesystemen voor het vastleggen van gegevens over strafzaken. Gegevens over standaardzaken worden sinds 2010 veelal geregistreerd in het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS). Omdat BOS is geïntegreerd in GPS, bevatten deze dossiers vrijwel allemaal een BOS-advies over de strafeis. Complexere zaken worden niet in GPS vastgelegd maar in het oudere systeem Compas. Voor deze zaken is maatwerk het uitgangspunt en wordt vóór de zitting gewoonlijk geen BOS-advies gegenereerd.

Bosmans en Pemberton hebben alleen gebruik gemaakt van GPS-dossiers. Bij het opzetten van het onderhavige onderzoek is representativiteit als uitgangspunt genomen. Hiervoor is een selectie gemaakt van te benaderen parketten op basis van omvang (uitgedrukt in aantal behandelde zaken) en geografische ligging. De volgende zeven parketten zijn geselecteerd: Almelo, Alkmaar, Amsterdam, Breda, Dordrecht, Leeuwarden en Utrecht. Het aantal dossiers dat per parket is opgevraagd, is afgeleid van het aandeel van ieder parket in het landelijk totaal aan geweldszaken. Wel is gestreefd naar ongeveer gelijke aantallen zaken voor ieder van de drie groepen slachtoffers. Voorts was het de bedoeling dat zaken uit GPS en Compas evenredig vertegenwoordigd zouden zijn, omdat uit eerdere analyses was gebleken dat ongeveer de helft van de relevante zaken in elk van beide systemen was terug te vinden.

Omdat in Compasdossiers maar zelden een BOS-advies zit, was het de bedoeling om waar nodig op basis van het dossier alsnog zo'n advies te genereren. Dit bleek helaas in veel zaken niet mogelijk op grond van de in het dossier beschikbare informatie. Voorts bleek een deel van de geselecteerde dossiers feiten te omvatten waarvoor geen BOS-Polaris richtlijnen bestaan.[8] Ook in deze zaken was het onmogelijk om een BOS-advies te genereren. Daarom is voor de onderhavige analyse slechts een beperkt aantal Compasdossiers gebruikt.

Om toch voldoende dossiers te hebben voor het kunnen doen van statistisch betrouwbare uitspraken is het aantal GPS-dossiers in de steekproef opgehoogd. Anders dan Intervict destijds heeft gedaan, is de selectie niet beperkt tot zaken

5 Bosmans en Pemberton hebben alleen zaken bestudeerd waarvan het vonnis onherroepelijk was. Omdat het ons gaat om de strafvordering in eerste aanleg is dit criterium door ons losgelaten.

6 Een kwalificerend slachtoffer is iemand die ter zake van de uitoefening van zijn/haar beroep slachtoffer wordt van een misdrijf of daardoor wordt gehinderd in de uitoefening van dat beroep.

7 De basis van het onderzoek van Bosmans en Pemberton wordt gevormd door een groter aantal dossiers, maar de vergelijking van strafeis met BOS-advies is gebaseerd op 164 zaken.

8 BOS-Polaris richtlijnen zijn er alleen voor relatief veel voorkomende misdrijven. In andere zaken wordt maatwerk geleverd. Om te komen tot een goed afgewogen strafeis maken officieren van justitie bij zware en complexere zaken gewoonlijk gebruik van collegiaal strafmaatoverleg en van jurisprudentie.

waarin de verdachte van slechts één feit wordt verdacht. Dit omdat er anders wellicht geen representatief beeld van de werkelijkheid zou overblijven.

Behalve van dossierstudie is voor de onderhavige exercitie ook gebruik gemaakt van statistische analyses van gegevens uit de basissystemen van het OM: GPS en Compas. Het gaat om geweldszaken (i.c. de artikelen 141, 285 en 300 t/m 304 Sr) die zijn ingestroomd bij het OM in 2010, 2011 en 2012. Ten slotte is, ten behoeve van de duiding van bevindingen, gebruik gemaakt van inzichten die verkregen zijn tijdens een ronde die de Landelijke Commissie Strafvordering in de maanden september en oktober 2013 langs alle parketten heeft gedaan. Hierbij ging het vooral om de vraag hoe officieren en parketsecretarissen aankijken tegen de strafvorderingsrichtlijnen en waarom zij er in bepaalde omstandigheden van afwijken.

Om de strafeis gemakkelijk te kunnen vergelijken met het BOS-advies, worden de diverse strafmodaliteiten omgezet naar strafpunten volgens een vaste sleutel. Hierbij geldt dat 1 celdag gelijk staat aan 2 uur taakstraf en circa 25 euro boete.[9]

4. Beschrijving van de steekproef

Er zijn 282 dossiers in de analyse betrokken. In bijlage 1 is de verdeling van de dossiers naar relevante achtergrondkenmerken weergegeven. Het grootste deel (90%) is afkomstig uit GPS; de rest (10%) uit Compas. Deze verdeling correspondeert niet met de daadwerkelijke verdeling van geweldszaken over Compas en GPS. Zoals hierboven beschreven zijn er relatief weinig Compas-zaken beschikbaar voor de dossierstudie. Daarom is een aantal afzonderlijke analyses uitgevoerd. Bij de analyses en de beschrijving van de resultaten is zoveel mogelijk rekening gehouden met de omstandigheid dat de steekproef op dit punt niet representatief is.[10]

De verdeling over de parketten laat zien dat er minder dossiers van parket Amsterdam zijn bestudeerd dan was gepland (-5%). Het aandeel van de overige parketten ligt minder dan 3 procentpunten af van het geplande percentage. Dit betekent dat de steekproef een behoorlijk representatief beeld van alle parketten biedt. Nagegaan is of er sprake is van significante verschillen in de gemiddelde hoogte van de strafeisen tussen de diverse parketten in de steekproef. Dat blijkt niet het geval.

Wat betreft de aard van de slachtoffers blijkt de steekproef voor 30% betrekking te hebben op politiefunctionarissen, voor 39% uit andere kwalificerende slachtoffers en voor 32% uit niet kwalificerende slachtoffers. Gepland was een gelijke verdeling over de drie groepen. De afwijkingen zijn niet heel groot en leveren voor de statistische analyses geen problemen op. De groepen zijn groot genoeg om te kunnen komen tot betrouwbare uitspraken.

Bijna de helft van de delicten in de steekproef (48%) waren bedreigingen (art. 285 Sr). Dat is meer dan verwacht op basis van de OM-instroom in 2011 en 2012 van relevante zaken (33%). Het aandeel openlijke geweldpleging (art. 141 Sr) is 10%, terwijl 15% was gepland. Eenvoudige mishandeling maakt 26% uit in de

9 De boetebedragen zijn in de afgelopen jaren diverse malen verhoogd. Hiermee is geen rekening gehouden. Dit heeft geen noemenswaardig effect op de uitkomsten omdat de omrekening voor BOS-adviesen en strafeisen steeds op dezelfde wijze is gebeurd.

10 Hierbij kan worden opgemerkt dat de betreffende analyse van Intervict uitsluitend was gebaseerd op GPS-zaken en op dit aspect dus ook geen goede afspiegeling van de werkelijkheid vormde.

steekproef en 40% van de instroom. Zware mishandeling (art. 302-304 Sr) was aan de orde in 16% van de steekproef en 12% van de instroom. De verdeling over de diverse delictcategorieën is dus niet helemaal representatief. De aantallen per misdrijf zijn wel voldoende om per categorie uitspraken te kunnen doen.

Ten slotte blijkt een derde van de zaken in de steekproef meer dan één feit te omvatten. Bij het genereren van BOS-adviezen wordt hiermee rekening gehouden, ook als het gaat om andersoortige feiten. Per feit wordt het aantal strafpunten berekend. Vervolgens worden deze opgeteld. Afhankelijk van het totaal aantal punten wordt een keuze gemaakt voor een bepaalde strafmodaliteit.

5. BOS-adviezen

Bij de voorbereiding van een strafrechtszaak kan gebruik worden gemaakt van het BOS-systeem. Dit is een computerapplicatie waarin de richtlijnen voor de strafvordering zijn verwerkt. Van belang voor de onderhavige exercitie is dat in het BOS-advies niet alleen de al dan niet kwalificerende aard van het slachtoffers is verwerkt, maar ook andere strafverhogende of –verlagende kenmerken van de zaak, zoals het aantal strafbare feiten, eventueel wapengebruik, letsel en recidive. In GPS is de BOS-applicatie ingebouwd; in Compas niet. GPS en BOS zijn bedoeld voor standaardzaken, terwijl maatwerkzaken in Compas worden geregistreerd. Een zaak wordt als maatwerk behandeld als er sprake is van ernstige misdrijven of van complexe misdrijven bijv. doordat er meerdere verdachten of meerdere slachtoffers bij zijn betrokken. In de praktijk zien we dan ook een groot verschil in de mate waarin BOS-adviezen voorkomen; vrijwel altijd in GPS-dossiers en vrijwel nooit in Compasdossiers.

In de steekproef zit een aantal Compasdossiers waarin wel een BOS-advies voorkomt. In de volgende tabel worden de BOS-adviezen vergeleken van zaken in de steekproef naar gelang de herkomst van de dossiers. Eerst komt de aard van de te vorderen straf aan de orde.

Tabel 1. BOS-advies over strafmodaliteit naar herkomst dossier

	GPS	Compas	Totaal	GPS	Compas	Totaal
Gevangenisstraf	53	16	69	20.9%	55.2%	24.5%
Taakstraf	114	9	123	45.1%	31.0%	43.6%
Geldboete	86	4	90	34.0%	13.8%	31.9%
Totaal	253	29	282	100.0%	100.0%	100.0%

In de onderzochte GPS-zaken geeft BOS aan dat een gevangenisstraf passend is bij een op de vijf zaken (21%), terwijl dat aandeel bij Compaszaken meer dan de helft betreft (55%). Een taakstraf adviseert BOS in bijna de helft van de GPS-zaken en bijna een derde van de Compaszaken (45% versus 31%). Een geldboete is volgens BOS een adequate sanctie bij een derde van de GPS-zaken en een zevende van de Compaszaken (23% versus 14%). De verschillen zijn statistisch significant.[11] De verdeling van de strafmodaliteiten geeft aan dat Compaszaken veelal van een zwaarder kaliber zijn dan GPS-zaken.

Vervolgens kijken we naar de geadviseerde hoogte van de sanctie. Dan blijkt dat het aantal strafpunten dat BOS geeft voor de GPS-zaken uitkomt op gemiddeld

11 Chi-kwadraattoets; $p<0,01$.

49,3 en voor Compaszaken gemiddeld 82,4. Het verschil is significant.[12] Compaszaken zijn dus inderdaad gemiddeld veel ernstiger van aard dan GPS-zaken. Op zichzelf is deze uitkomst niet onverwacht, want GPS is primair bedoeld voor standaardzaken en Compas voor de zwaardere en complexere zaken.

Nu is het aantal geanalyseerde Compaszaken in de steekproef klein en dat roept de vraag op in hoeverre de steekproef een representatief beeld oplevert. Daarom is op basis van gegevens over alle afgedane relevante zaken in 2011 en 2012 nagegaan of de strafeisen tussen Compas- en GPS-zaken verschillen; zie tabel.[13]

Tabel 2. Strafeis in punten per delicttype naar herkomst dossier

	GPS	N	Compas	N
Bedreiging	49,8	3980	240,6	2376
Openlijke geweldpleging	43,3	1515	148,8	653
Eenvoudige mishandeling	37,7	5373	158,7	2069
Zware mishandeling	58,5	832	256,3	1006

De tabel laat zien dat ook bij de strafeisen er zeer grote verschillen bestaan tussen Compas- en GPS-zaken. Voor elk van de onderzochte delicttypen geldt dat de eis veel hoger is als de zaak in Compas is vastgelegd.[14] In punten uitgedrukt is de gemiddelde zwaarte grofweg drie tot vijf keer zo hoog als bij de GPS-zaken. Het patroon in de steekproef wordt dus bevestigd; Compaszaken zijn gemiddeld veel ernstiger dan GPS-zaken.

De omstandigheid dat in Compaszaken gewoonlijk geen BOS-advies wordt gegenereerd, heeft dus een fors effect op de uitkomsten van onze exercitie. De vergelijking tussen strafeis en BOS-advies in GPS-zaken kan niet zo maar worden gegeneraliseerd naar de hele zaakstroom. In paragraaf 11 komen we terug op dit aspect.

6. Vergelijking strafeis met BOS-advies

In deze paragraaf komt aan de orde in hoeverre de officier van justitie een straf vordert conform de van toepassing zijnde richtlijn. In de volgende tabel wordt aangegeven in hoeverre de gevorderde strafmodaliteit overeenkomt met het BOS-advies.

12 T-test; $p<0,01$.

13 Sommige parketten registreren in beginsel alle strafeisen, terwijl andere dat vanwege de administratieve belasting alleen doen bij GPS-zaken. Omdat het OM-managementinformatiesysteem (RACMIN) geen gegevens bevat over de hoogte van gevorderde taakstraffen (wel of er al dan niet een taakstraf is gevorderd), zijn zaken waarin taakstraffen zijn geëist buiten deze analyse gehouden. Daarom zijn de uitkomsten van deze deelanalyse niet representatief en dienen ze voorzichtig te worden geïnterpreteerd.

14 De verschillen zijn allemaal statistisch significant (t-toets; $p<0,01$).

Tabel 3. Vergelijking modaliteit strafeis met BOS-advies

	conform	lichter	zwaarder	conform	lichter	zwaarder
	aantal			percentage		
Politie	49	16	19	58,3%	19,0%	22,6%
Ander kwalificerend slachtoffer	62	17	30	56,9%	15,6%	27,5%
Niet kwalificerend slachtoffer	57	9	23	64,0%	10,1%	25,8%
Totaal	168	42	72	59,6%	14,9%	25,5%

Uit de tabel blijkt dat het OM in de overgrote meerderheid (85%) van de geweldszaken qua modaliteit conform BOS of hoger vordert. In 60% van de zaken vordert het OM de strafmodaliteit die BOS aangeeft. In 26% van de zaken heeft de officier van justitie een zwaardere modaliteit voor ogen dan BOS aangeeft, dus gevangenisstraf waar BOS een taakstraf of een boete adviseert of een taakstraf waar volgens BOS een geldboete geïndiceerd is. In 15% van de zaken wordt een lichtere modaliteit gekozen. Bij politie en andere kwalificerende slachtoffers kiest de officier vaker voor een lichtere modaliteit dan bij niet kwalificerende slachtoffers (resp. 19%, 16% en 10%). Bij niet-kwalificerende slachtoffers wordt relatief vaak de richtlijn gevolgd (64% tegenover 58% bij politie en 57% bij anders kwalificerende slachtoffers). De verschillen tussen de slachtoffergroepen zijn significant.[15]
Vervolgens kijken we of de gevorderde straffen hoger of lager zijn dan BOS adviseert.

Tabel 4. Hoogte strafeis al dan niet conform BOS-advies

	Conform	Lager	Hoger	Conform	Lager	Hoger
	Aantal			Percentage		
Politie	11	57	16	13,1%	67,9 %	19,0 %
Ander kwalificerend slachtoffer	15	63	31	13,8%	57,8 %	28,4 %
Niet kwalificerend slachtoffer	5	34	50	5,6%	38,2 %	56,2 %
Totaal	31	154	97	11,0%	54,6 %	34,4 %

In 11% van de gevallen is de strafeis conform het BOS-advies en in 34% van de zaken hoger. In ruim de helft van de onderzochte zaken eist de officier van justitie een lagere straf dan BOS adviseert. De cijfers variëren naar gelang de aard van het slachtoffer. Bij kwalificerende slachtoffers wordt meestal lager geëist (68% bij politie en 58% bij andere kwalificerende slachtoffers) en bij niet-kwalificerende meestal hoger dan BOS aangeeft (56%). De verschillen zijn significant.[16]
In de volgende tabel wordt de hoogte van strafeis (in punten) vergeleken met BOS.

15 Chi-kwadraattoets; p<0,01.

16 Chi-kwadraattoets; p<0,01.

Tabel 5. Vergelijking hoogte van strafeis met BOS-advies

	BOS-advies	strafeis	verschil
Politie	73,1	45,6	-27,5
Ander kwalificerend slachtoffer	54,7	42,3	-12,4
Niet kwalificerend slachtoffer	31,0	40,2	9,2
Totaal	52,7	42,6	-10,1

De door BOS geadviseerde hoogte van de straf komt gemiddeld uit op 53 punten. Bij politie is dit 73 punten, bij andere kwalificerende slachtoffers 55 en bij niet kwalificerende 31 punten. BOS adviseert dus duidelijk hogere straffen bij kwalificerende slachtoffers, maar niet 200% hoger dan bij niet kwalificerende slachtoffers. In feite bedraagt de gemiddelde hoogte van het BOS-advies bij kwalificerende slachtoffers het dubbele en niet het drievoudige van de aanbevolen strafmaat bij niet kwalificerende slachtoffers. Deze bevinding is vermoedelijk verklaarbaar uit verschillen in de aard van de misdrijven waarmee de diverse groepen slachtoffers zijn geconfronteerd. Hierop komen we in paragraaf 8 terug.

De strafeis komt gemiddeld uit op 43 punten, wat 10 punten (19%) lager is dan het BOS-advies. Bij politie en andere kwalificerende slachtoffers zit de officier van justitie veelal ruim onder het geadviseerde aantal punten. Bij politieslachtoffers gaat het om een verschil van gemiddeld 27 punten (-38%) en bij andere kwalificerende slachtoffers om 13 punten (-23%). Bij niet kwalificerende slachtoffers komt de eis gemiddeld 9 punten hoger uit dan BOS aangeeft (+30%). De verschillen zijn statistisch significant.[17]

In paragraaf 5 is geconstateerd dat het BOS-advies in Compaszaken aanmerkelijk hoger uitkomt dan in GPS-zaken. Daarom is het zinnig om voor beide categorieën afzonderlijk te bezien hoe de strafeis zich verhoudt tot het BOS-advies.

Tabel 6. Gemiddelde hoogte van geadviseerde en gevorderde straf naar herkomst dossier

	strafpunten		N	
	GPS	Compas	GPS	Compas
BOS-advies	49,3	82,4	253	29
Strafeis	37,2	89,9	253	29

De gemiddelde hoogte van het BOS-advies in Compaszaken is hoger dan in GPS-zaken. In paragraaf 5 kwam al aan de orde dat in Compaszaken naar verhouding ook een zwaardere modaliteit wordt geadviseerd. Als we kijken naar de strafeisen zien we wederom dat Compaszaken veel zwaarder worden beoordeeld. Van belang voor ons onderzoek zijn vooral de verschillen tussen de strafeis en het BOS-advies. Bij GPS-zaken blijken officieren gemiddeld 12 punten lager te gaan zitten dan BOS aangeeft, terwijl in Compaszaken juist een gemiddelde straf wordt gevorderd de 7 punten hoger ligt. De verschillen zijn significant.[18] Omdat in verge-

17 Anova; p<0,01.

18 T-toets; p<0,05.

lijking met de steekproef een veel groter deel van de relevante zaakstroom met Compas wordt behandeld (niet 10% maar 44%), kunnen we concluderen dat het OM in veel gevallen hoger eist dan BOS adviseert. Als de steekproef een adequate afspiegeling zou hebben gevormd van de verhouding GPS-Compas in de relevante zaakstroom, zou de exercitie voor het OM een aanmerkelijk gunstiger beeld opleveren.

In deze paragraaf is geconstateerd dat de officier van justitie het BOS-advies veelal volgt wat betreft de modaliteit van de straf maar niet wat betreft de hoogte van de sanctie. In veel gevallen komt de officier lager uit, hoewel er ook een substantieel aantal zaken is waarin juist hoger wordt geëist dan wat BOS aangeeft. Bij kwalificerende slachtoffers is het verschil met het BOS-advies groter dan bij niet kwalificerende slachtoffers.

Een van de redenen die een officier kan hebben om af te wijken van het BOS-advies is dat hij in een deel van de zaken naast een hoofdstraf ook een of meer bijkomende sancties vordert. Zo wordt bij politieslachtoffers relatief vaak tevens schadevergoeding gevorderd (11% tegenover 1% bij de overige groepen). Vermoedelijk zijn politiefunctionarissen beter dan andere slachtoffers op de hoogte van de mogelijkheid om schadevergoeding te vragen. De officier en de rechter kunnen in de omstandigheid van een schadevergoeding een reden zien om de hoogte van de hoofdsanctie te verlagen. Deze praktijk wordt bevestigd in gesprekken met officieren van justitie.

Voorts blijkt uit het dossieronderzoek dat het BOS-advies niet altijd in overeenstemming met de tenlastelegging is. Dit is aan de orde bij 9% van de onderzochte zaken. De belangrijkste redenen hiervoor zijn: a) ter zitting eist de officier vrijspraak voor een deel van de ten laste gelegde feiten, of b) er is bij het opstellen van het advies geen rekening gehouden met de kwalificerende aard van het slachtoffer. Dit laatste komt vooral voor bij anders kwalificerende slachtoffers, zoals winkelpersoneel. Dat kan verklaren waarom de eis hoger uitvalt dan het BOS-advies bij niet kwalificerende slachtoffers. Het werkelijke verschil in eis tussen kwalificerende en niet-kwalificerende slachtoffers is dan hoger dan uit de cijfers blijkt.

7. De eis van de officier van justitie

In bijna een derde van de onderzochte zaken vordert het OM een (voorwaardelijke of onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf (32%).[19] Dit gebeurt vaker bij kwalificerende dan bij niet kwalificerende slachtoffers (politie en ander kwalificerend slachtoffer 36% tegenovers 22% bij niet kwalificerend slachtoffer).[20] Taakstraffen worden bij ruim de helft van alle zaken gevorderd (54%). Bij kwalificerende slachtoffers wordt verhoudingsgewijs vaker een taakstraf gevorderd dan bij niet-kwalificerende (politie 61%, ander kwalificerend slachtoffer 56% en niet kwalificerende 45%).[21] Een (voorwaardelijke of onvoorwaardelijke) geldboete wordt geëist in 29% van de zaken. Deze modaliteit wordt het vaakst toegepast bij niet kwalificerende slachtoffers (48%) en het minst bij politieslachtoffers (17%).[22]

19 De percentages zijn voor de diverse modaliteiten afzonderlijk berekend. In één zaak kunnen meerdere sanctiemodaliteiten worden gevorderd. Daarom tellen de percentages niet op tot 100.

20 Het verschil tussen de drie groepen is niet significant (Chi-kwadraattoets; p=0,08). Als de kwalificerende slachtoffers als één groep worden beschouwd is het verschil met de overige slachtoffers wel significant (t-test; p=0,02).

21 Dit geldt alleen als politie en andere kwalificerende slachtoffers samen worden genomen (t-test; p=0,04).

22 De verschillen tussen de drie groepen zijn statistisch significant (Chi-kwadraattoets; p<0,01).

Deze bevindingen corresponderen met die van Bosmans en Pemberton. Ook zij vonden dat bij kwalificerende slachtoffers vaak een zwaardere strafmodaliteit wordt gevorderd dan bij niet kwalificerende.

Tabel 7. Modaliteit van gevorderde straffen

	vrijheids-straf		geldboete		taak-straf	
	aan-tal	%	aan-tal	%	aantal	%
Politie	30	35,7 %	14	16,7 %	51	60,7 %
Ander kwalificerend slachtoffer	39	35,8 %	25	22,9 %	61	56,0 %
Niet kwalificerend slachtoffer	20	22,5 %	43	48,3 %	40	44,9 %
Totaal	89	31,6 %	82	29,1 %	152	53,9 %

Behalve naar de vraag of een bepaalde strafmodaliteit is gevorderd, is het ook van belang om te kijken naar de gemiddelde hoogte. Hieronder wordt deze getoond voor elk van de groepen slachtoffers. Als de officier een vrijheidsstraf eist, bedraagt die gemiddeld 53 dagen. Er zijn geen significante verschillen tussen de slachtoffergroepen. Bij de taakstraf komt de eis gemiddeld uit op 77 uur. De groepen verschillen wederom niet significant van elkaar. Bij de geldboete is dat wel zo. [23] Gemiddeld vordert het OM 474 euro. De boete-eis is bij niet kwalificerende slachtoffers het laagst (416 euro), gevolgd door die van de politieslachtoffers (470 euro). Bij andere kwalificerende slachtoffers vordert de officier gemiddeld 574 euro.

Tabel 8. Gemiddelde hoogte van gevorderde straffen

	vrijheidsstraf	N	taakstraf	N	geldboete	N
	in dagen		in uren		in euro	
Politie	50,0	30	81,1	51	469,7	14
Ander kwalificerend slachtoffer	51,5	38	67,8	61	574,0	25
Niet kwalificerend slachtoffer	59,2	19	86,3	40	416,4	43
Totaal	52,7	87	77,1	152	473,5	82

In de volgende tabel wordt de gemiddelde hoogte gepresenteerd van het onvoorwaardelijk deel van geëiste straffen. Vrijheidsstraffen blijken nogal eens geheel voorwaardelijk te worden gevorderd, waardoor het aantal zaken waarop de gemiddelde duur is berekend, veel lager uitpakt dan in de vorige tabel. De geëiste onvoorwaardelijke vrijheidsstraf komt gemiddeld uit op 58 dagen. De gemiddelde taakstraf komt uit op 72 uur en de boete op 457 euro. Ook hier is alleen bij de geldboetes sprake van significante verschillen tussen de drie groepen, waarbij de eis bij niet-kwalificerende slachtoffers het laagst is (392 euro) en bij andere kwalificerende slachtoffers het hoogst (566 euro).[24]

23 Anova; p<0,01.

24 Anova; p< 0,01. Ook als de kwalificerende slachtoffers als één groep worden beschouwd, zijn de verschillen bij vrijheidsstraffen en taakstraffen niet significant.

Tabel 9. Gemiddelde hoogte onvoorwaardelijk deel van gevorderde straffen

	vrijheidsstraf	N	taakstraf	N	geldboete	N
	in dagen		in uren		in euro	
Politie	61,2	20	76,7	51	439,6	10
Ander kwalificerend slachtoffer	63,0	19	60,3	59	566,0	25
Niet kwalificerend slachtoffer	48,1	9	76,9	39	392,2	40
totaal	58,4	48	70,3	149	456,5	75

Om de strafeisen voor de diverse slachtoffergroepen beter te kunnen vergelijken, zijn ze omgerekend naar strafpunten. Hierbij is primair uitgegaan van de totale strafeis, ongeacht of die (deels) voorwaardelijk of niet was. De gemiddelde strafeis komt uit op 43 punten. De drie slachtoffergroepen vertonen op dit kenmerk geen significante verschillen. Als alleen wordt gekeken naar het onvoorwaardelijk deel van de strafeis, komt het gemiddelde uit op 34 punten. Ook hierbij is geen sprake van significante verschillen tussen de groepen.

Tabel 10. Strafeis in punten

	strafeis totaal	strafeis onvoorwaardelijk	N
Politie	45,6	39,9	84
Ander kwalificerend slachtoffer	42,3	33,2	109
Niet kwalificerend slachtoffer	40,2	29,3	89
Total	42,6	34,0	282

De belangrijkste resultaten van deze paragraaf zijn dat bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers het OM wel zwaarder inzet qua modaliteit maar niet qua hoogte van de sanctie. Hiervoor is een aantal verklaringen denkbaar. Zo is in de analyse geen rekening gehouden met verschillen in de aard van de criminaliteit waarmee de slachtoffers werden geconfronteerd. Dit aspect komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Ten slotte is nagegaan of er significante verschillen zijn tussen de parketten in de steekproef wat betreft de hoogte van de strafeis (in punten). Dit blijkt niet het geval.

8. Aard van de gepleegde misdrijven

De verschillen in modaliteit en hoogte van de strafeisen voor de drie groepen slachtoffers kunnen te maken hebben met het type delict waarmee men te maken kreeg. In de volgende tabel wordt de verdeling weergegeven.

Tabel 11. Misdrijven per slachtoffergroep

aantallen	Bedreiging	Openlijk geweld	Eenvoudige mishandeling	Zware mishandeling	Totaal
Politie	46	4	9	25	84
Ander kwalificerend slachtoffer	66	4	27	12	109
Niet kwalificerend slachtoffer	22	21	38	8	89
Totaal	134	29	74	45	282
percentages					
Politie	54,8%	4,8%	10,7%	29,8%	100,0%
Ander kwalificerend slachtoffer	60,6%	3,7%	24,8%	11,0%	100,0%
Niet kwalificerend slachtoffer	24,7%	23,6%	42,7%	9,0%	100,0%
Totaal	47,5%	10,3%	26,2%	16,0%	100,0%

De drie groepen slachtoffers hebben niet in gelijke mate te maken gehad met bedreiging, openlijk geweld en mishandeling[25]. Politieslachtoffers en andere kwalificerende slachtoffers ondergingen verhoudingsgewijs vaker bedreigingen. In de steekproef zitten ook meer politieslachtoffers die zwaar mishandeld zijn. Niet kwalificerende slachtoffers zijn oververtegenwoordigd bij openlijk geweld.
De ongelijke verdeling van delicten over de drie slachtoffergroepen kan een rol spelen bij het gevonden verdelingen van de strafeisen naar modaliteit en hoogte. Om dit na te gaan kijken we eerst naar de strafeisen per delicttype.

Tabel 12. Gevorderde strafmodaliteit per delicttype

	Vrijheidsstraf		Geldboete		Taakstraf	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Bedreiging	48	35,8%	38	28,4%	62	46,3
Openlijk geweld	10	34,5%	31	20,7%	21	72,4
Eenvoudige mishandeling	18	24,3%	6	41,9%	35	47,3
Zware mishandeling	13	28,9%	7	15,6%	34	75,6
Totaal	87	30,9%	82	29,1%	147	53,9

Uit de tabel blijkt dat bij alle onderzochte typen misdrijven de taakstraf de meest voorkomende sanctiemodaliteit is in de eis van het OM. In ruim de helft van de geanalyseerde dossiers wordt de taakstraf vermeld in de eis. Er zijn wel duidelijke verschillen tussen de delicttypen; bij bedreiging en eenvoudige mishandeling wordt minder vaak een taakstraf gevorderd dan bij openlijke geweldpleging en zware mishandeling.[26]

25 Chi-kwadraattoets; p<0,01.

26 De verschillen zijn statistisch significant. Chi-kwadraattoets; p<0,01.

De vrijheidsstraf wordt in bijna een derde van alle onderzochte zaken gevorderd. Er zijn geen significante verschillen tussen de vier delicttypen. De geldboete wordt in 29% van de zaken geëist. Het vaakst gebeurt dit bij eenvoudige mishandeling (42%); het minst frequent bij zware mishandeling (16%). De verschillen tussen de misdrijven zijn significant.[27]

Tabel 13. Gemiddelde hoogte van de gevorderde straf per delicttype

	Vrijheidsstraf in dagen	N	Geldboete in euro	N	Taakstraf in uren	N
Bedreiging	47,9	48	552,6	38	70,2	62
Openlijk geweld	69,5	10	326,7	6	115,7	21
Eenvoudige mishandeling	31,1	18	407,2	31	55,9	35
Zware mishandeling	80,7	13	463,7	7	87,6	34
Totaal	51,7	89	473,5	82	77,1	152

Als een vrijheidsstraf wordt gevorderd, bedraagt deze gemiddeld 52 dagen. De verschillen tussen de delicttypen zijn niet significant. Bij de geldboete is daar wel sprake van.[28] De hoogste boetes worden geëist bij bedreiging (553 euro) en de laagste bij openlijk geweld (327 euro). Bij taakstraffen wijken de eisen per misdrijftype ook significant van elkaar af.[29] Bij openlijke geweldpleging is de taakstrafeis gemiddeld het hoogst (116 uur) en bij eenvoudige mishandeling het laagst (56 uur).

Om de diverse strafmodaliteiten vergelijkbaar te maken, hebben we de strafeisen omgerekend naar strafpunten. Dan blijkt dat de totale strafeis (voorwaardelijk + onvoorwaardelijk) gemiddeld 43 punten bedraagt. Er zijn significante verschillen tussen de delicttypen.[30] De laagste eis geldt voor eenvoudige mishandeling (28 punten), gevolgd door bedreiging (40). Voor openlijk geweld en zware mishandeling worden de zwaarste straffen geëist (resp. 69 en 60 punten).

Als alleen naar het onvoorwaardelijk deel van de strafeisen wordt gekeken, komt die gemiddeld uit op 34 punten, dus een stuk lager dan bij de totale eisen. Het patroon is vergelijkbaar aan dat van de totale strafeis: de hoogste eisen gelden voor openlijk geweld en zware mishandeling en de laagste voor eenvoudige mishandeling. De verschillen zijn significant.[31]

27 Chi-kwadraattoets; p<0,01.

28 Anova; p<0,01.

29 Anova; p<0,01.

30 Anova; p<0,01.

31 Anova; p<0,01.

Tabel 14. Gemiddelde hoogte in punten van de strafeis naar delictttype

	strafeis totaal	strafeis onvoorwaardelijk	N
Bedreiging	39,7	32,3	134
Openlijk geweld	68,5	50,2	29
Eenvoudige mishandeling	27,6	21,9	74
Zware mishandeling	59,3	48,5	45
Totaal	42,6	34,0	282

Behalve naar het delicttype kan nog naar een aantal specifieke aspecten van het misdrijf worden gekeken die een verhogend effect kunnen hebben op de strafeis, zoals het gebruik van wapens, eventueel door slachtoffers opgelopen letsel en het aantal strafbare feiten in het dossier.

Het wapengebruik bij de onderzochte geweldsmisdrijven verschilt tussen de drie slachtoffergroepen. Bij politie is sprake van een wapen in 12% van de zaken; bij overige kwalificerende in 16% en bij niet kwalificerende in 33% van de dossiers.[32] Overigens kan ook binnen een bepaald delicttype sprake zijn van verschillen in de aard van het misdrijf. Zo komt wapengebruik bij bedreigingen minder vaak voor bij politie en andere kwalificerende slachtoffers dan bij niet kwalificerende (resp. 4%, 16% en 59%).[33]

Wat betreft letsel komt uit de onderzochte dossiers naar voren dat 76% van de niet kwalificerende slachtoffers door het misdrijf gewond is geraakt. Bij politie komt het aandeel met letsel uit op 49% en bij overige kwalificerende slachtoffers op 55%. Deze verschillen zijn significant.[34]

We hebben ook gekeken naar het aantal strafbare feiten in het dossier, waarbij gemakshalve een tweedeling is gemaakt tussen zaken met één feit of met meer dan een feit. Het aandeel dossiers met meerdere feiten komt bij politie uit op 61% tegenover 32% bij andere kwalificerende slachtoffers en 11% bij niet kwalificerende. De verschillen zijn ook hier significant.[35]

Op basis van de gevonden samenhangen kunnen we concluderen dat de specifieke aard van de misdrijven en het aantal ten laste gelegde feiten variëren per slachtoffergroep. Deze aspecten worden vermeld in BOS en hebben in beginsel invloed op de aard en de hoogte van de strafeis. De aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer is dus zeker niet de enige factor die de strafeis bepaalt.

De uitkomsten van de analyse roepen de vraag op hoe het komt dat de aard van geweld tegen niet kwalificerende slachtoffers gemiddeld ernstiger is dan bij kwalificerende slachtoffers. Een factor die hierbij speelt is het aandeel van de geweldmisdrijven dat door het OM zelf wordt afgedaan dan wel aan de rechter wordt voorgelegd. In de volgende tabel wordt aangegeven hoe het OM is omgegaan met in 2011 en 2012 behandelde geweldszaken.

32 Chi-kwadraattoets; p <0,01.

33 Chi-kwadraattoets; p <0,01. Voor de andere delicttypen zijn de aantallen per slachtoffergroep te klein.

34 Chi-kwadraattoets; p <0,01.

35 Chi-kwadraattoets; p <0,01.

Tabel 15. Afdoening door het OM van geweldsmisdrijven[36]

	Dagvaarden[37]	Transactie[38]	Sepot	Totaal	N
Politie	88,0%	7,2%	4,8%	100,0%	5.388
Ander kwalificerend slachtoffer	72,3%	16,7%	11,0%	100,0%	6.923
Niet kwalificerend slachtoffer	60,1%	24,7%	15,1%	100,0%	78.458
Totaal	62,7%	23,1%	14,2%	100,0%	90.769

De tabel laat zien dat er grote verschillen bestaan tussen de drie slachtoffergroepen. Bij geweld tegen politie gaat het OM in 88% van de gevallen over tot dagvaarden. Bij andere kwalificerende slachtoffers is dit 72% en bij niet kwalificerende 60%. De verschillen zijn significant.[39] Als we de zaken uitsplitsten naar afzonderlijke delicttypen komt hetzelfde patroon aan het licht. Bij alle onderzochte delicctypen is het aandeel dagvaardingen hoger bij kwalificerende slachtoffers dan bij niet kwalificerende. De afdoeningsverschillen tussen de slachtoffergroepen zijn allemaal statistisch significant.[40] Doordat het OM bij kwalificerende slachtoffers een groter deel van de geweldszaken doorsluist naar de rechter, komen daar ook zaken terecht die bij niet kwalificerende slachtoffers vanwege de relatief geringe ernst door het OM zelf worden afgedaan. Dit verklaart waarom de gemiddelde ernst van geweldszaken die door de rechter zijn afgedaan bij niet-kwalificerende slachtoffers hoger ligt dan bij kwalificerende.

9. Vergelijking Compas met GPS

De onderhavige steekproef bestaat voor 90% uit GPS-dossiers en slechts voor 10% uit Compasdossiers. Van alle relevante zaken die bij het OM zijn binnengekomen in 2011 en 2012 is een veel groter deel in Compas vastgelegd, namelijk 45%. Daarom is het van belang om te bezien of de herkomst van een dossier effect heeft op de uitkomsten. Allereerst de BOS-adviezen. De dossiers in de steekproef blijken qua modaliteit en qua sanctiehoogte af te wijken van de adviezen in GPS-zaken. In tabel 1 (par. 5) hebben we de modaliteiten aangegeven die BOS adviseert. De verdeling naar geadviseerde strafmodaliteit duidt erop dat Compaszaken gemiddeld ernstiger zijn. Wat betreft de gemiddelde sanctiehoogte komt BOS bij Compaszaken uit op 82,4 en bij GPS-zaken op 49,3. De verschillen zijn zowel bij modaliteit als bij sanctiehoogte statistisch significant.[41]

Het aantal Compasdossiers in de steekproef is te klein om naar zowel aard slachtoffer als delicttype te kunnen uitsplitsen. Als we niet alleen naar de steekproef kijken maar naar gegevens van alle zaken uit de bronsystemen van het OM

36 Exclusief overdrachten en zaken die nog niet zijn door het OM afgedaan.

37 Inclusief voegen.

38 Inclusief strafbeschikking en voorwaardelijk sepot.

39 Chi-kwadraattoets; p<0,01.

40 Chi-kwadraattoets; p<0,01.

41 Modaliteit: Chi-kwadraattoets; p<0,01; sanctiehoogte: t-test; p<0,01.

en daaruit de relevante geweldsdelicten selecteren, kunnen we die uitsplitsing wel maken: zie volgende tabel.[42]

Tabel 16. Vergelijking gemiddelde hoogte van strafeisen Compas- en GPS-zaken

		bedreiging	openlijk geweld	eenvoudige mishandeling	zware mishandeling
Politie	GPS	69,0	73,3	42,0	88,1
	Compas	159,4	170,2	134,6	227,2
Ander kwalificerend slachtoffer	GPS	64,8	80,9	60,9	95,4
	Compas	162,0	152,4	178,0	384,6
Niet kwalificerend slachtoffer	GPS	41,1	41,5	35,7	54,8
	Compas	281,8	147,1	158,7	246,1
Totaal	GPS	49,8	43,3	37,7	58,5
	Compas	240,6	148,8	158,7	256,3
	N				
Politie	GPS	617	21	37	39
	Compas	436	33	155	85
Anders kwalificerend slachtoffer	GPS	736	57	473	54
	Compas	371	66	191	86
Niet kwalificerend slachtoffer	GPS	2627	1514	5373	832
	Compas	1569	554	1723	835
Totaal	GPS	3980	1592	5883	925
	Compas	2376	653	2069	1006

Uit de tabel kan worden afgeleid dat voor elke combinatie van delicttype en slachtoffergroep geldt dat de strafeis in Compaszaken veel hoger ligt dan in GPS-

42 De tabel betreft zaken van de genoemde delicttypen die bij het OM zijn ingestroomd in 2011 of 2012, waarbij de strafeis is geregistreerd in een van de bronsystemen en de rechter de verdachte schuldig heeft verklaard.

zaken. De verschillen zijn allemaal statistisch significant.[43] Voor GPS-zaken geldt voor alle delicttypen dat de strafeis bij politie en anders kwalificerende slachtoffers hoger zijn dan bij niet kwalificerende slachtoffers. Bij Compaszaken zien we veelal andere patronen. Bij bedreiging vinden we de hoogste strafeisen bij niet kwalificerende slachtoffers. Bij eenvoudige en zware mishandeling gelden de zwaarste eisen bij de anders kwalificerende slachtoffers en de laagste bij politie. In Compaszaken met openlijk geweld waarbij sprake is van politieslachtoffers worden juist de hoogste strafeisen geformuleerd.

Uit deze cijfers kunnen we concluderen dat Compaszaken gemiddeld veel ernstiger van aard zijn dan GPS-zaken. Omdat Compas impliceert dat de officier van justitie maatwerk toepast, kan voor dit deel van de zaakstroom niet worden nagegaan of bij kwalificerende slachtoffers een hogere straf wordt gevorderd dan bij niet kwalificerende slachtoffers. Van belang is verder dat het aandeel van de zaken dat in GPS dan wel Compas staat verschilt tussen de diverse slachtoffergroepen; zie tabel.

Tabel 17. Aandeel zaken in GPS en Compas[44]

		bedreiging	openlijk geweld	eenvoudige mishandeling	zware mishandeling
Politie	GPS	58,6%	38,9%	19,3%	31,5%
	Compas	41,4%	61,1%	80,7%	68,5%
Ander kwalificerend slachtoffer	GPS	66,5%	46,3%	71,2%	38,6%
	Compas	33,5%	53,7%	28,8%	61,4%
Niet kwalificerend slachtoffer	GPS	62,6%	73,2%	75,7%	49,9%
	Compas	37,4%	26,8%	24,3%	50,1%
Totaal	GPS	62,6%	70,9%	74,0%	47,9%
	Compas	37,4%	29,1%	26,0%	52,1%

Uit de tabel kan worden afgeleid dat de vastlegging in GPS dan wel in Compas niet alleen afhankelijk is van het delicttype maar tevens van de aard van het slachtoffer. Zo blijken eenvoudige mishandelingen waarvan politiefunctionarissen het slachtoffer worden veelal in Compas te worden vastgelegd (81%), terwijl de registratie bij niet kwalificerende slachtoffers veelal in GPS plaatsvindt (76%). Bij openlijke geweldpleging zien we een zelfde patroon. Zware mishandeling wordt bij politie en ander kwalificerende slachtoffers in bijna twee derde van de gevallen (65%) in Compas vastgelegd, terwijl de verdeling bij niet kwalificerende slachtoffers fifty-fifty is. Een en ander duidt erop dat als vanwege de ernst van het feit of vanwege de specifieke aard van het slachtoffer maatwerk is geïndiceerd, veelal de keuze wordt gemaakt om een zaak in Compas vast te leggen.

43 Anova; $p<0,01$.

44 De absolute aantallen staan in de vorige tabel. De verhouding tussen GPS en Compas wijkt enigszins af van de totale relevante zaakstroom omdat het hier gaat om zaken waarbij de strafeis is vastgelegd en de rechter een schuldigverklaring heeft uitgesproken.

10. Samenvatting en conclusies

Sinds 2006 heeft het OM een richtlijn voor de strafvordering bij geweld tegen politie en andere zogeheten kwalificerende slachtoffers. De richtlijn voorziet in zwaardere straffen bij kwalificerende slachtoffers. De uitkomsten van een onderzoek naar straftoemeting en strafvordering bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers vormde de aanleiding om nader in te gaan op de vraag of het OM de betreffende richtlijn wel toepast. Hiertoe is een dossierstudie gemaakt van bijna 300 afgedane zaken die hebben geleid tot een schuldigverklaring voor geweld tegen politie, anders kwalificerende slachtoffers en niet kwalificerende slachtoffers. Voorts zijn gegevens uit de bronsystemen van het OM (Compas en GPS) geanalyseerd. Ten slotte is gesproken met officieren van justitie en parketsecretarissen over hoe zij aankijken tegen de richtlijn en onder welke omstandigheden er volgens hen van afgeweken mag worden.

De richtlijn is net als andere richtlijnen verwerkt in een computerapplicatie die bij de voorbereiding van een strafzaak kan worden ingevuld (BOS). Als de zaak wordt verwerkt in het bronsysteem voor eenvoudige zake (GPS) gebeurt dit bijna vanzelf omdat BOS hierin is geïntegreerd. Complexe zaken worden verwerkt in het informatiesysteem Compas. De (papieren) dossiers die van de zaken zijn opgevraagd blijken vrijwel nooit een BOS-advies te bevatten. Dit is niet verwonderlijk, omdat het vast beleid is dat bij Compaszaken de officier van justitie maatwerk toepast. Vanwege het beperkte aantal Compaszaken met BOS-adviezen is het dossieronderzoek grotendeels geconcentreerd op GPS-zaken De steekproef van dossiers bestond uiteindelijk voor 90% uit GPS-zaken en maar voor 10% uit Compaszaken, terwijl de relevante zaakstroom voor 44% bestaat uit Compaszaken. Daarom is extra aandacht besteed aan de vergelijkbaarheid van GPS- met Compaszaken. Hieruit is geconcludeerd dat Compaszaken inderdaad gemiddeld veel ernstiger van aard zijn dan GPS-zaken. Dit impliceert dat de resultaten van de dossierstudie niet kunnen worden gegeneraliseerd.

In het onderzoek van Bosmans en Pemberton dat de aanleiding vormde voor de onderhavige exercitie is voor wat betreft de vergelijking van de strafeis met het BOS-advies uitsluitend gebruik gemaakt van GPS-dossiers. Vooral vanwege het geheel ontbreken van Compaszaken was de selectie van dossiers niet representatief voor de zaakstroom van het OM. Voorts is in het betreffende onderzoek alleen gekeken naar zaken met één feit, terwijl in twee derde van de zaken sprake is van meerdere feiten. Het verslag van dat onderzoek geeft dan ook geen waarheidsgetrouw beeld van de wijze waarop het OM omgaat met de richtlijn inzake geweld tegen kwalificerende slachtoffers.

De richtlijn voor zaken met geweld tegen kwalificerende slachtoffers voorziet in een verhoging met 200% van het aantal punten voor het betreffende misdrijf. Maar het al dan niet kwalificerende aspect van het slachtoffer is niet het enige kenmerk dat wordt meegewogen bij het genereren van het BOS-advies. Geconstateerd is dat de gemiddelde hoogte in punten van het BOS-advies bij kwalificerende slachtoffers het dubbele bedraagt van de aanbevolen strafmaat bij niet kwalificerende slachtoffers. Kennelijk spelen bij zaken met niet kwalificerende slachtoffers specifieke strafverhogende kenmerken een belangrijke rol. De geweldszaken met kwalificerende slachtoffers zijn gemiddeld minder ernstig van aard en dat werkt door in het BOS-advies en de strafeis.

Uit het onderhavige dossieronderzoek komt naar voren dat het OM in de meeste gevallen (60%) de strafmodaliteit vordert die BOS aangeeft. In ruim een kwart van de zaken kiest de officier van justitie een zwaardere modaliteit en in 15% een

lichtere. De hoogte van de geëiste straffen verschilt niet significant tussen de drie slachtoffergroepen. De aard en de hoogte van de gevorderde straffen hangen wel samen met de aard van de delicten en het aantal gepleegde feiten. Het beeld dat geweld tegen niet kwalificerende slachtoffers gemiddeld ernstiger van aard is, wordt verklaard doordat het aandeel van de zaken dat door het OM aan de rechter wordt voorgelegd, hoger is bij kwalificerende dan bij niet kwalificerende slachtoffers. Het OM neemt geweld tegen kwalificerende slachtoffers kennelijk zo serieus dat ook de wat minder zware zaken veelal leiden tot het dagvaarden van de verdachte(n).

In bijna de helft van de zaken ligt de eis ter zitting gelijk of hoger dan BOS adviseert. Bij 11% is de eis precies gelijk aan het advies en in 34% van de zaken is de eis hoger. In ruim de helft van alle zaken komt de hoogte van de eis lager uit. Bij kwalificerende slachtoffers zit de officier van justitie veelal ruim onder de geadviseerde sanctiehoogte. Bij niet kwalificerende slachtoffers komt de eis gemiddeld juist hoger uit dan BOS aangeeft. Bij zaken die met GPS zijn behandeld, ligt de eis van het OM veelal onder het BOS-advies, maar bij Compaszaken vordert het OM straffen die gemiddeld boven de door BOS aangegeven hoogte uitkomen. Rekening houdend met de omstandigheid dat de steekproef voor het onderhavige onderzoek minder Compaszaken bevat dan de zaakstroom van het OM, kan worden geconcludeerd dat de strafeis vermoedelijk in de meerderheid van de geweldszaken gelijk is of hoger uitkomt dan het BOS-advies.

Een van de redenen die een officier kan hebben om af te wijken van het BOS-advies is dat hij naast een hoofdstraf ook bijkomende sancties kan vorderen. Bij politieslachtoffers wordt relatief vaak tevens schadevergoeding gevorderd. Een andere mogelijke verklaring voor de gevonden uitkomsten wordt gevormd door de specifieke aard van de misdrijven waarmee de slachtoffers te maken kregen. Bij geweld tegen niet kwalificerende slachtoffers blijkt veel vaker sprake te zijn van wapengebruik dan bij geweld tegen politie en andere kwalificerende slachtoffers. Er is eveneens vaker sprake van verwondingen bij niet kwalificerende slachtoffers.

Uit de analyse komt verder naar voren naarmate de ernst van de zaak toeneemt, de kans groter is dat de zaak in Compas wordt vastgelegd. Ook komen zaken met kwalificerende slachtoffers verhoudingsgewijs vaker in Compas terecht. Omdat de steekproef grotendeels bestaat uit GPS-zaken een vertekening op. Bij Compaszaken blijkt de officier van justitie namelijk gemiddeld hoger te eisen dan BOS aangeeft, terwijl hij/zij bij GPS-zaken gemiddeld een lagere straf vordert. Als de verhouding tussen GPS- en Compaszaken representatief geweest zou zijn voor de relevante zaakstroom zou deze exercitie een voor het OM gunstiger beeld hebben opgeleverd.

Als de resultaten van de onderhavige exercitie worden gelegd naast die van Bosmans en Pemberton, komen zowel overeenkomsten als verschillen naar voren. Het beeld wordt bevestigd dat strafeisen bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers niet gemiddeld 200% hoger zijn dan bij niet kwalificerende slachtoffers. Maar onze analyse levert verder wel een genuanceerder plaatje op. Het geheel dan wel grotendeels ontbreken van Compaszaken in de analyse blijkt een fors effect te hebben op de uitkomsten. Een groot deel van geweldszaken met kwalificerende slachtoffers wordt met Compas behandeld en die zaken leiden veelal juist tot hogere strafeisen dan BOS adviseert.

De finale conclusie van deze exercitie luidt dat het OM bij geweld tegen al dan niet kwalificerende slachtoffers heel vaak maatwerk toepast. Het simpelweg ver-

gelijken van de gemiddelde hoogte van strafeisen levert dan niet voldoende houvast op voor de beantwoording van de vraag of officieren de richtlijn nu wel of niet adequaat toepassen. Gesprekken met officieren en parketsecretarissen bevestigen dit beeld. De richtlijn vormt weliswaar het uitgangspunt voor het bepalen van de te vorderen strafmodaliteit en strafhoogte, maar betrokkenen hechten veel waarde aan de specifieke kenmerken van iedere zaak. Dit is overigens in overeenstemming met het formele beleid van het OM, waarin staat dat wordt gestreefd naar interventies die zo goed mogelijk zijn toegesneden op de context van het delict, de belangen van het slachtoffer en de kenmerken van de dader.

Bijlage 1. Kenmerken van de steekproef

Herkomst	Aantal Gerealiseerd	Percentage	Percentage Gepland	Verschil
GPS	253	89,7%	50%	39,7%
Compas	29	10,3%	50%	-39,7%
Totaal	282	100,0%	100%	0,0%

	Gerealiseerd		Gepland	Verschil
Jaar instroom	Aantal	Percentage	Percentage	
2010	20	7,1%	0%	7,1%
2011	182	64,5%	50%	14,5%
2012	80	28,4%	50%	-21,6%
Totaal	282	100,0%	100%	0,0%

	Gerealiseerd		Gepland	Verschil
Parket	Aantal	Percentage	Percentage	
Dordrecht	20	7,1%	8,3%	-1,2%
Amsterdam	80	28,4%	33,3%	-4,9%
Alkmaar	30	10,6%	9,0%	1,6%
Utrecht	42	14,9%	16,0%	-1,1%
Leeuwarden	31	11,0%	8,7%	2,3%
Breda	47	16,7%	16,0%	0,7%
Almelo	32	11,3%	8,7%	2,6%
Totaal	282	100,0%	100,0%	0,0%

	Gerealiseerd		Gepland	Verschil
Aard slachtoffer	Aantal	Percentage	Percentage	
politie	84	29,8%	33,3%	-3,5%
anders kwalificerend	109	38,7%	33,3%	5,4%
niet kwalificerend	89	31,6%	33,3%	-1,7%
Totaal	282	100,0%	100,0%	0,0%

	Gerealiseerd		Gepland	Verschil
Delict	Aantal	Percentage	Percentage	
Bedreiging	134	47,5%	32,9%	14,6%
Eenvoudige mishandeling	74	26,2%	39,5%	-13,3%
Openlijk geweld	29	10,3%	15,3%	-5,0%
Zware mishandeling	45	16,0%	12,3%	3,7%
Totaal	282	100,0%	100,0%	0,0%

Aantal feiten	Aantal	Percentage
1	186	66,0
2	59	20,9
3	28	9,9
4	6	2,1
5	1	0,4
6	2	0,7
Totaal	282	100