

Vergaderjaar 2006–2007

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 100

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2006

Tijdens de Algemene politieke beschouwingen¹ is, naar aanleiding van vragen van de heer Rutte, gesproken over geweld tegen gezagsdragers en over de juiste manier om daar van overheidswege op te reageren. De Minister-President heeft toen toegezegd dat een brief over de aanpak van agressie en geweld zou komen. Ook is in het Algemeen Overleg van 4 oktober jl. over de voortgangsrapportage van het Veiligheidsprogramma toegezegd dat er ten aanzien van geweld tegen overheidsfunctionarissen een gezamenlijke brief naar uw Kamer zal worden gestuurd. Met deze brief doen wij die toezeggingen gestand. Tevens beantwoorden wij de vragen van de Tweede Kamer die zijn gesteld tijdens de vragenuren op 5 september jl. en op 2 oktober jl.

Agressie en geweld komen sinds jaar en dag voor in elke samenleving, ook de onze. Dit wil nog niet zeggen dat het daarmee een geaccepteerd gegeven is. De samenleving bepaalt zelf de mate van acceptatie. De meeste voorvallen halen het nieuws niet meer, maar dat betekent niet dat wij dit soort gedrag kunnen accepteren.

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

De oorzaken van agressie en geweld zijn veelzijdig. De verkenning naar onder meer de oorzaken van geweld door het ministerie van Justitie benoemt verschillende factoren die van invloed zijn op het gebruik van geweld namelijk het individu, zijn sociale omgeving, zijn fysieke omgeving en zijn positie in de samenleving.² Zo noemt de verkenning alcohol en drugs als enkele van de risicofactoren die het gedrag van een individu kunnen beïnvloeden. De verkenning geeft aan dat het geweld vooral een

¹ Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800, nr. 6, pag. 308.

² I. van Erpecum. Van afzijdigheid naar betrokkenheid. Preventieve strategieën tegen geweld. Den Haag, Ministerie van Justitie, CCV, 2005.

breed maatschappelijk probleem is, dat vraagt om een brede aanpak. Deze brede aanpak heeft het kabinet gepresenteerd in het «Actieplan tegen geweld».

Bij deze brief presenteren wij u een actieprogramma voor de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken.¹

Actieprogramma

Aanleiding

Het actieprogramma is een nadere uitwerking van project 9 uit het «Actieplan tegen geweld».² Dit project besteedt specifiek aandacht aan «geweld tegen overheidsdienaren». Na de reeks van onaanvaardbare incidenten in de afgelopen maanden, onder meer met ambulancepersoneel, realiseren wij ons dat voor het aanpakken van deze vormen van agressie en geweld een daadkrachtig actieprogramma noodzakelijk is.

Overigens bouwt dit actieprogramma voort op bestaande aanpakken van agressie en geweld tegen werknemers binnen de diverse sectoren. Agressie en geweld staan bij veel organisaties al langere tijd op de agenda. Steeds vaker is hierbij ook sprake van het gezamenlijk optrekken van werkgevers(organisaties), werknemers(organisaties) en de overheid. De collectieve aanpak in het actieprogramma is een logische vervolgstap.

Inhoud actieprogramma

Veel partijen zijn daarmee betrokken bij de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken. Deze aanpak raakt ook op verschillende manieren aan andere maatschappelijke, organisatorische en arbeidsrechtelijke en arbeidsvoorwaardelijke aspecten. Dit betekent dat veel andere instellingen of organisaties een taak hebben in het beïnvloeden van het sociale gedrag van een potentiële dader.

Het actieprogramma is gebaseerd op twee strategieën, namelijk het verkleinen van de groep die agressief en gewelddadig gedrag vertoont en het realiseren van een effectief (overheids)optreden tegen de dader(s) van agressie en geweld. Daarnaast houden werkgevers en werknemers uiteraard hun verantwoordelijkheid om te zorgen voor een goede opvang van werknemers tegen wie de agressie en het geweld zich richt.

Beide strategieën zijn gebouwd op vier pijlers:

- het stellen van duidelijke grenzen;
- het wegnemen van het voordeel dat uit de agressie of het geweld is ontstaan;
- het registreren van de dader van agressie of het geweld;
- en er volgt altijd een duidelijke reactie vanuit de overheid.³

Het actieprogramma bevat een groot aantal acties die geordend zijn naar deze vier pijlers.

Uitvoering programma

In het actieprogramma staat – naast de ordening van acties per pijler – een afbakening van dit programma en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende actoren. De specifieke zorg en verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie heeft betrekking op het scheppen van voorwaarden voor het vrijelijk en integer kunnen uitvoeren van de publieke taken en de veiligheid in de publieke ruimte.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 684, nr. 65.

³ Zie toelichting in de bijlage.

Werkgevers en werknemers hebben een belangrijke verantwoordelijkheid die voortvloeit uit het begrip van «goed werkgever- en werknemerschap» en de verplichtingen uit de Arbeidsomstandighedenwet. Voor ons is het actieprogramma dan ook pas geslaagd als de werknemers met publieke taken in de uitvoering van hun werk het verschil ervaren.

Op 26 oktober wordt officieel het startschot gegeven voor de uitvoering van het actieprogramma. Samen met de betrokken partijen wordt die uitvoering ter hand genomen. Wij zullen u over de voortgang per half jaar informeren.

Hieronder gaan wij in op een aantal onderwerpen, die vooral samenhangen met de strafrechtelijke aanpak van geweld tegen werknemers met publieke taken.

Verhoging strafeis

Het Openbaar Ministerie werkt, zoals de Kamer weet, met interne richtlijnen om eenheid in de hoogte van strafeisen te realiseren. Dit heeft, kort gezegd, tot doel dat de strafeis door het OM tegen een verdachte van een mishandeling in Middelburg ongeveer gelijk is aan de straf die voor een vergelijkbaar delict in Groningen.

Naar aanleiding van de hierboven geschetste problematiek heeft het College van procureurs-generaal de richtlijn het Kader voor de strafverordering aangepast. In die richtlijn wordt allereerst de kring van kwalificerende slachtoffers hergedefinieerd en daarmee vergroot. Nu kennen wij in het strafrecht de bepaling dat indien het slachtoffer een ambtenaar is in de uitoefening van zijn openbare dienst, dit bij de beoordeling van een aantal basisdelicten (zie bijvoorbeeld mishandeling, artt. 300–303 jo art. 304 Sr, en belediging, artt. 266 jo 267 Sr) als strafverzwarend kan worden beoordeeld. Een van de redenen daarvoor is dat de ambtenaar zich minder dan een doorsnee burger kan onttrekken aan de situatie waarin hij slachtoffer van geweld dreigt te worden.

Minstens zozeer van belang is dat hij zijn taak onbelemmerd moet kunnen vervullen. Dit alles geldt ook voor andere functionarissen, als zij tijdens of terzake van het rechtmatig uitoefenen van hun (al dan niet bezoldigd) beroep, met een van deze delicten worden geconfronteerd. Te denken valt aan ordehandhavers (zoals beveiligingsbeambten, suppoosten en treinconducteurs), huisartsen, specialisten en ziekenhuispersoneel, brandweer- en ambulancepersoneel, deurwaarders en onderwijzend personeel. De richtlijn wordt zo aangepast dat het OM in geval van geweld tegen deze functionarissen, belast met een publieke taak, een hogere straf zal kunnen eisen. Een hogere straf zal ook kunnen worden geëist in het geval zo'n delict zich richt tegen iemand die burgermoed toonde. Ik doel daarmee op de situatie waarin een burger verhinderde, of probeerde te verhinderen, dat een geweldsdelict als bijvoorbeeld openlijke geweldpleging of mishandeling gepleegd werd.

Naast de uitbreiding van de categorie van gekwalificeerde slachtoffers wordt een verdergaande strafverzwaring ingevoerd. Volgens de oude richtlijn gold een verhoging van 25% ten opzichte van de basis strafeis. Met de inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn geldt een verdubbeling van de strafeis als het geweld gepleegd wordt tegen genoemde functionarissen of tegen een persoon die verhinderde of probeerde te verhinderen dat een geweldsdelict gepleegd ging worden (burgermoed). Dat betekent een verhoging met 100%.

De richtlijn zal na publicatie in de Staatscourant in werking treden. De aanpassing van de richtlijn bevestigt en maakt tot vast beleid wat in de vervolgingspraktijk doorgaans reeds onder ogen wordt gezien. Het soort

zaken waar het hier om gaat, geweldsdelicten, moet door de officier van justitie altijd als «maatwerk» worden afgedaan. Daarbij wordt in de praktijk al de omstandigheid dat het geweld gepleegd is tegen een functionaris in het publieke domein als strafverzwarend meegewogen. De maatschappelijke verontwaardiging die bij dergelijke zaken ontstaat, vindt daarbij haar vertaling in het requisitoir van de officier van justitie en in de strafeis. Het College van procureurs-generaal heeft op 21 februari jl. over de aanpak van geweld tegen politie een brief verzonden aan alle arrondissementsparketten, waarin de verwachting wordt uitgesproken dat officieren van justitie in strafzaken betreffende geweld tegen een ambtenaar een zwaardere eis formuleren. Belangrijke punten hierin zijn onder andere het beginsel om altijd te vervolgen, het leveren van maatwerk, voor te geleiden indien gronden daartoe aanwezig zijn en adequate aandacht voor de benadeelde partij.

Een evaluatie van de werking van de richtlijn zal moeten aangeven in hoeverre de bovengenoemde aanpassingen effect hebben. Mocht uit de evaluatie blijken dat de aangepaste richtlijn geen effect hebben, zal ik de mogelijkheid bezien om voor deze categorie slachtoffers te komen tot verbreding van het strafrecht in de vorm van een gekwalificeerd delict. Wij hebben overigens de afspraak gemaakt om in deze evaluatie aangevuld met ook het opsporingsproces van de politie mee te nemen.

Sepotbeleid

Het OM zal altijd tot een strafrechtelijke reactie overgaan met inachtneming van de eisen die het Wetboek van Strafvordering daaraan stelt. De wens van de Kamer om in dit soort zaken nooit meer te seponeren, is begrijpelijk, maar niet haalbaar. Uiteraard is de wens dat mensen die zich mogelijk strafbaar hebben gedragen, ongeacht voor welk delict, zich voor de rechter moeten verantwoorden. Maar anderzijds is het zinloos zaken voor de rechter te brengen waarvan van tevoren duidelijk is dat het hoogstwaarschijnlijk niet zal komen tot een veroordeling, bijvoorbeeld omdat er onvoldoende wettig en overtuigend bewijs is. Het wel voor de rechter brengen wekt bovendien ten onrechte verwachtingen bij het slachtoffer. In zulke gevallen moet het OM tot sepot kunnen blijven besluiten.

De positie van het slachtoffer

Het belangrijkste doel van het strafproces is het geven van een adequate justitiële reactie op strafbaar gesteld gedrag. In dat proces moet rekening worden gehouden met de eigen positie en belangen van slachtoffers. Slachtoffer worden van een misdrijf is een ingrijpende ervaring, zeker wanneer geweld is toegepast. Slachtoffers hebben recht op een zorgvuldige bejegening en belang bij snelle opsporing en berechting van de dader en regeling van de schadevergoeding. Het doen van aangifte speelt hierbij een belangrijke rol.

Het doen van aangifte en het kiezen van domicilie

Het is van groot belang dat slachtoffers van geweld aangifte doen. Niet alleen voor de opsporing en vervolging en de uiteindelijke veroordeling van de dader, maar ook om eventuele schade op de dader te verhalen en om beter zicht te krijgen op de problematiek ten behoeve van de aanpak van dit geweld.

Sommige slachtoffers aarzelen om aangifte te doen, omdat zij de vrees hebben dat de dader later verhaal komt halen. Dat probleem is onderkend en reeds eerder werd naar een oplossing hiervoor gezocht.

Over het regime van het doen van aangifte en de mogelijkheden de identiteit van de aangever geheim te houden, is uw Kamer uitgebreid geïnfor-

meerd (TK 2000–2001, 25 907, nr. 7). Elders domicilie kiezen is mogelijk, bijvoorbeeld op het adres van de werkgever of op het politiebureau. Voorts kunnen werkgevers het doen van aangifte overnemen. Deze werkwijze is ook voor andere organisaties mogelijk. Adresgegevens van de getuige blijven dan weliswaar uit het dossier, maar de kans blijft aanwezig dat het slachtoffer uiteindelijk toch voor de rechter moet getuigen. Ook is het mogelijk dat de naam van het slachtoffer noodzakelijk is voor de tenlastelegging. Het kan voorkomen dat een slachtoffer ondanks de mogelijkheid tot het kiezen van domicilie elders geen aangifte wil doen. Dan bestaat de mogelijkheid om van het feit een melding te maken op het politiebureau of bestaat de mogelijkheid dat, wanneer de feiten en omstandigheden daartoe aanleiding geven, de politie overgaat tot het ambtshalve instellen van een opsporingsonderzoek. Uiteraard zal de politie dit doen na overleg met de officier van justitie. Deze mogelijkheid zal bij de betrokken doelgroep specifiek onder de aandacht worden gebracht.

Het is van groot belang dat slachtoffers over het voorgaande goed voorlicht worden. Politie en het openbaar ministerie zullen binnenkort bij brief hierover door het College van procureurs-generaal worden geïnformeerd. Daarnaast is één van de acties van het actieprogramma gericht op het informeren van de politie en het openbaar ministerie over bovenstaande.

Slachtofferhulp

Slachtoffers kunnen bij Slachtofferhulp Nederland terecht voor opvang en praktische hulp. Slachtofferhulp Nederland geeft informatie over juridische procedures, ondersteunt bij het regelen van praktische zaken, voorziet in opvang en kan zondig verwijzen naar deskundigen. Slachtofferhulp kan gedurende het gehele strafproces ondersteuning bieden. Ook in het geval van een melding of geen aangifte kan een slachtoffer hulp krijgen.

Als eenmaal een strafproces is gestart informeert het Openbaar Ministerie het slachtoffer, als deze daarom vraagt, over het verloop van het strafproces en de mogelijkheden voor het verkrijgen van schadevergoeding en het gebruik maken van spreekrecht of de schriftelijke slachtofferverklaring.

Schadevergoeding

Er is een aantal mogelijkheden om de schade op de verdachte te verhalen. Achtereenvolgens kunnen politie en schadebemiddelaars van het OM proberen om een schaderegeling te treffen of een verplichte schaderegeling als voorwaarde bij een transactie te stellen. Als dat niet lukt en een strafzaak ter zitting wordt voorgebracht, kan de rechter verzocht worden een vordering tot schadevergoeding, al dan niet met een schadevergoedingsmaatregel, op te leggen. Hiervoor «voegt» het slachtoffer zich in het strafproces. De laatste mogelijkheid is een civielrechtelijk proces tegen de verdachte. Naast de voegingmogelijkheid kan voor eventuele schadevergoeding, ook zonder een aangifte, beroep worden gedaan op het Schadefonds Geweldsmisdrijven (dit kan gelijktijdig). Voor een eventuele tegemoetkoming in de schadevergoeding kan, ook zonder een aangifte of aangehouden verdachte, beroep worden gedaan op het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Dit schadefonds valt onder het ministerie van Justitie. Het keert vergoedingen uit voor materiële of immateriële schade, wanneer sprake is van een geweldsmisdrijf waarbij ernstig letsel is toegebracht. Het schadefonds is een vangnet voorziening. Als op andere wijze in de schade wordt voorzien keert het schadefonds niet uit. Bijvoorbeeld bij (gedeeltelijke) betaling door de dader, uitkering van een verzekering of een tegemoetkoming van de werkgever.

In het actieprogramma zijn verschillende acties opgenomen om de werkgevers en werknemers met publieke taken beter te informeren over de mogelijkheden voor het slachtoffer. Daarnaast zijn in hetzelfde programma studies opgenomen om de effectiviteit van het schadeverhaal op de dader te vergroten.

Verschijningsplicht

Wie een geweldsdelict pleegt, heeft ook de consequenties daarvan te aanvaarden. Daarin past de verplichte verschijning voor de rechter. Onze wetgeving laat het aan de rechter over om te bepalen of hij de aanwezigheid van de verdachte op de terechtzitting noodzakelijk vindt. Wij zien geen reden daarvan voor dit type van delicten af te wijken. Wij zien namelijk ook dat een wettelijke regeling tot verschijning, verplichte aanhouding van de zaak impliceert als de verdachte niet op komt dagen. Dat heeft weer gevolgen voor de zittingscapaciteit en de snelheid van de afdoening. Ook hier geldt dat maatwerk het beste werkt.

Toepassen van snelrecht

Het uitgangspunt dat zaken zo snel als mogelijk is voor de rechter moeten worden gebracht, onderschrijven wij van harte. De oproep tot het toepassen van snelrecht in dit soort gevallen komt echter in botsing met een ander uitgangspunt. Die term is in het Wetboek van Strafvordering namelijk gereserveerd voor de procedure ex art. 375 Sv. In dat artikel is geregeld dat in gevallen van aanhouding op heterdaad de officier van justitie de verdachte kan dagvaarden om op dezelfde dag voor de politierechter te verschijnen. Dat is inderdaad heel snel, maar deze procedure betekent daardoor dat de maximale te vorderen straf één jaar is. Dat lijkt ons een te grote beperking. Wij zijn het wel eens met de Kamer dat dit soort gevallen snel voor de rechter moet worden gebracht en vatten de wens van de Kamer dan ook zo op dat zij wenst dat er snel recht wordt toegepast. Dat geldt in principe voor alle zaken. Ook hier geldt, dat maatwerk in alle gevallen gewenst is en dat de mogelijkheden daarvoor nu al bestaan. In betrekkelijk eenvoudige zaken zullen verdachten doorgaans met een dagvaarding in de hand worden heengezonden, of met een oproep voor een TOM-zitting. In zo'n zitting, op grond van art. 74 Sr, verschijnt de verdachte voor de officier van justitie, die ter voorkoming van strafvervolgung de verdachte een aantal voorwaarden kan stellen. Daarnaast hebben wij hierboven al aangekondigd dat er een evaluatie komt naar de hele strafrechtelijke procesgang, van het moment van de start van het opsporingsonderzoek tot de veroordeling. Deze uitkomsten gaan wij samen benutten om eventuele onvolkomenheden in het gehele proces te verbeteren.

Alcohol en drugsgebruik

Het gebruik van alcohol en bepaalde drugs leidt tot afname van de zelfbeheersing en daarmee toename van de kans op agressie en geweld.

Over dit gebruik komen verontrustende signalen binnen. Het gaat daarbij vooral om het overmatige gebruik van alcohol al dan niet in combinatie met drugs door jongeren. Hulpverleners spreken over de forse stijgingen in het aantal alcoholvergiftigingen onder jongeren tot 16 jaar. Dit kan volgens medici leiden tot blijvende schade aan de hersenen. Daarnaast geven lokale bestuurders aan dat zij bij de bestrijding van uitwassen tegen de grenzen van de regelgeving aanlopen.

Net zo verontrustend is het toenemende gebruik van drugs in de samenleving. In tegenstelling tot de softdrugs, die de gebruiker in een roes brengt,

brengt bepaalde harddrugs mensen in een hyperactieve en soms ook agressieve staat. Gevolg van het gebruik is ook dat de gebruiker totaal geen prikkels meer van buitenaf ervaren met alle consequenties van dien. Over dit punt gaan wij de komende tijd overleg voeren met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin