

En plein public. Praktijk en jurisprudentie bij openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak



Onderzoekers:

Mr. dr. J.S. Nan

Universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam en tevens (cassatie)advocaat bij Wladimiroff Advocaten te Den Haag (senior onderzoeker en projectleider)

Mr. D.G.J. Grimmelikhuijzen

Wetenschappelijk docent straf- en strafprocesrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam (onderzoeker en projectsecretaris)

Mr. C.L. van der Vis

Wetenschappelijk docent straf- en strafprocesrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam (onderzoeker)

m.m.v.

Prof. mr. P.A.M. Mevis

Hoogleraar straf- en strafprocesrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr. P. Mascini

Hoogleraar empirical legal studies aan Erasmus Universiteit Rotterdam en co-directeur van het onderzoeksprogramma Behavioural Approaches to Contract and Tort

V.K. Boer

Student-assistent straf- en strafprocesrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam

Ten behoeve van WODC, afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB)

Projectnummer: 3104

31 juli 2020 – Rotterdam

© 2020; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Hoofdstuk 1 Inleiding, opbouw en juridische achtergrond	6
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	6
1.2 Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen.....	8
1.3 Opzet en methode van het onderzoek	10
1.3.1 Juridisch kader	10
1.3.2 Analyse vonnissen	10
1.3.3 Inherente beperkingen aan de uitkomsten van het onderzoek	12
1.4 Begeleidingscommissie.....	13
1.5 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2 Juridisch kader	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Taakstrafverbod.....	14
2.2.1 Het huidige taakstrafverbod	14
2.2.2 (Concept)wetsvoorstel	16
2.2.3 Gevolgen eventuele toevoeging art. 141 lid 1 Sr aan het wetsvoorstel	18
2.3 Verhouding mishandeling en openlijke geweldpleging	19
2.3.1 Het plegen van geweld versus mishandeling	19
2.3.2 Het vereiste samenwerkingsverband.....	20
2.3.3 Openlijkheid.....	22
2.4 Het karakter van openlijke geweldpleging in vergelijking met mishandeling.....	22
2.5 De systematiek van de bijzondere taakstrafdelicten iets nader bekeken.....	23
2.6 Deelbevindingen.....	24
Hoofdstuk 3 Empirische bevindingen	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Classificering van het geweld	28
3.2.1 Licht geweld	30
3.2.2 Middelzwaar geweld.....	32
3.2.3 Zwaar geweld.....	33
3.2.4 Tussenconclusie classificering geweld	34
3.3 Verslaglegging data OM	34
3.3.1 Ernst van het geweld.....	35

3.3.2	Afdoening	37
3.4	Verslaglegging data rechtspraak.nl	40
3.4.1	De omvang van de bijdrage aan het gepleegde geweld door individuele daders 43	
3.4.2	Art. 141 lid 1 Sr met letsel tot gevolg	48
3.4.3	Art. 141 lid 1 Sr zonder letsel	50
3.5.	Verschillen tussen zaken zonder letsel en zaken met letsel	52
3.6	Deelbevindingen.....	54
Hoofdstuk 4	Conclusies	55
4.1	Inleiding	55
4.2	Beantwoording onderzoeksvragen	55
4.2.1	Onderzoeksvraag 1.....	55
4.2.2	Onderzoeksvraag 2.....	56
4.2.3	Onderzoeksvraag 3.....	56
4.2.4	Onderzoeksvraag 4.....	57
4.2.5	Onderzoeksvraag 5.....	57
4.3	Slotbeschouwing; beantwoording centrale probleemstelling.....	59
Samenvatting	61
1.	Aanleiding voor het onderzoek	61
2.	Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen	61
3.	Opzet en methode van het onderzoek	62
4.	Beantwoording onderzoeksvragen en centrale probleemstelling	63
	Onderzoeksvraag 1	63
	Onderzoeksvraag 2	64
	Onderzoeksvraag 3	64
	Onderzoeksvraag 4	64
	Onderzoeksvraag 5	64
	Beantwoording centrale probleemstelling	66
Summary	67
1.	Reason for the Study	67
2.	Central Problem Definition and Research Questions	67
3.	Research Design and Method	68
4.	Answering the Research Questions and the Central Problem	69
	Research Question 1	69

Research Question 2	69
Research Question 3	70
Research Question 4	70
Research Question 5	70
Answering the Central Problem	71
Bijlage.....	73
Samenstelling Begeleidingscommissie	73

Voorwoord

In opdracht van het WODC onderzochten wij de praktijk van berechting van openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Het doel was te bezien of in de voorgenomen uitbreiding van het taakstrafverbod ook het misdrijf openlijke geweldpleging meegenomen zou moeten worden.

Mede door de obstakels die de coronacrisis opwierp, heeft dat onderzoek van de berechtingspraktijk behoorlijk wat voeten in aarde gehad. Op deze plaats spreken wij onze grote dank uit aan het OM en het WODC voor de hulp en steun bij dit onderzoek. Het gaat in het bijzonder om mr. Ly Le van het PAG, dr. Niels Netten van het WODC en een voor ons onbekend gebleven stagiaire van het Parket Oost-Brabant. Door hun inspanningen zijn alsnog voldoende data verkregen om het empirische deel van dit onderzoek verantwoord uit te voeren.

De onderzoekers zijn voorts de leden van de begeleidingscommissie veel dank verschuldigd voor de input die is geleverd toen het onderzoek gebaseerd moest worden op een andere bron dan de gegevens die toegankelijk zouden zijn geworden via de Raad voor de Rechtspraak. Ook hun verdere commentaar gedurende het verloop van het onderzoek en op het conceptrapport was zeer waardevol.

Namens de onderzoekers,

J.S. Nan

Hoofdstuk 1 Inleiding, opbouw en juridische achtergrond

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De aanleiding voor het onderhavige onderzoek is een motie van Kamerleden Helder, Van Oosten en Van Dam, die inhield:

“Constaterende dat geweld tegen agenten en andere functionarissen met een publieke taak onacceptabel is;

Constaterende dat het, ondanks artikel 22b Wetboek van Strafrecht, nog steeds mogelijk blijkt om bij geweld tegen agenten slechts een taakstraf op te leggen;

Constaterende dat wederspanningheid, ofwel actief verzet tegen een actief optredende ambtenaar, wel onder de taakstrafbepanking valt als dit gedrag enig lichamenlijk letsel tot gevolg heeft, maar dat een eenvoudige mishandeling van of openlijke geweldpleging tegen een politieagent niet onder de taakstrafbepanking valt;

Van mening dat dit verschil in de praktijk niet is uit te leggen, omdat geen enkel geweld tegen agenten en andere functionarissen te tolereren is;

Verzoekt de regering, ervoor te zorgen dat alle geweldsfeiten, inclusief poging tot, tegen politieagenten en andere publieke functionarissen onder de werking van artikel 22b, lid 1 Wetboek van Strafrecht worden gebracht, zodat geweldplegers niet langer weg kunnen komen met alleen een taakstraf of geldboete.”¹

De reactie van minister voor Rechtsbescherming Dekker en minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus hierop hield onder meer in:

“Op basis van de heroverweging die zijn [sic] gedaan naar aanleiding van het debat tijdens de begrotingsbehandeling en de in dat verband door het lid Helder c.s. opgestelde motie, wordt geconcludeerd dat er grond is het taakstrafverbod uit te breiden. Omdat geweld tegen functionarissen met een publieke taak onacceptabel is en hier hard tegen moet worden opgetreden, is er ruimte om voor deze functionarissen het huidige vereiste dat er letsel moet zijn veroorzaakt bij bepaalde geweldsmisdrijven los te laten.

Concreet betekent dit dat wij met voorrang een wetsvoorstel in voorbereiding nemen dat het taakstrafverbod specifiek voor functionarissen met een publieke taak uitbreidt met de artikelen 300 tot en met 303 Sr. Dit betreft mishandeling en gekwalificeerde vormen daarvan waarvoor reeds een strafverzwarringsgrond geldt indien gepleegd tegen deze functionarissen (artikel 304, onder 2°, Sr). Door bij deze misdrijven niet te vereisen dat het gevolg (letsel) is opgetreden, valt ook de poging onder het taakstrafverbod. Met dit wetsvoorstel wordt de motie van de leden Helder c.s. grotendeels uitgevoerd. Waar de motie echter oproept alle geweldsdelicten tegen functionarissen met een publieke taak onder de werking van het taakstrafverbod te brengen, is reden dit voor bepaalde delicten eerst nader te onderzoeken. Een dergelijke

¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35000 VI, nr. 24. Zie ook *Handelingen II* 2018/19, nr. 25, item 29; *Handelingen II* 2018/19, nr. 27, items 7, 10 en 14.

uitbreiding van het taakstrafverbod zou immers betekenen dat het zou gelden voor een zeer breed scala aan geweldsdelicten tegen functionarissen met een publieke taak. Bij de heroverweging is specifiek gekeken naar artikel 141 Sr, «gezamenlijke openlijke geweldpleging». Op het moment dat dit misdrijf «enig lichamelijk letsel» tot gevolg heeft, valt het op grond van de huidige wetgeving onder het taakstrafverbod. Als er echter geen sprake is van letsel, kan een taakstraf naar ons huidige oordeel in bepaalde omstandigheden een gepaste straf zijn. Hierbij wordt de individuele afwegingsruimte voor rechters en officieren van justitie gerespecteerd. Daarom valt dit artikel vooralsnog niet onder het taakstrafverbod.»²

De ministers wilden dus alleen de mishandelingsdelicten onder het taakstrafverbod laten vallen en niet de gevallen van openlijke geweldpleging als zodanige geweldpleging geen letsel tot gevolg had. Wel zegden zij in die brief het onderhavige onderzoek via het WODC toe over de eventuele wenselijkheid toch ook voor dat geval het opleggen van een (kale) taakstraf onmogelijk te maken. Het was de bedoeling:

“de jurisprudentie en praktijk bij openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak te onderzoeken om te bepalen of ontwikkelingen in de samenleving en ongewenste of onvoorziene uitwerking van wetsartikelen aanleiding geven tot een andere afweging. Het streven is dat dit onderzoek gereed is ten tijde van indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.”

Vervolgens is een concept van een wetsvoorstel in consultatie gebracht per 18 oktober 2019 (uitbreiding taakstrafverbod).³ In de consultatieversie van de memorie van toelichting is over het onderzoek nogmaals gesteld (p. 4):

“Zoals in de inleiding van dit algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven, strekt het wetsvoorstel tot uitvoering van de motie van de leden van de Tweede Kamer Helder (PVV), Van Oosten (VVD) en Van Dam (CDA). In de brief in reactie op deze motie is aangegeven dat onderzoek zal worden verricht naar de afdoening van zaken waarin een veroordeling wegens openlijke geweldpleging (artikel 141, eerste lid, Sr) aan de orde is. Dit onderzoek, waarvan de resultaten zo mogelijk gelijktijdig met dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zullen worden aangeboden, kan aanleiding vormen ook artikel 141, eerste lid, Sr toe te voegen bij de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod. Dit vanuit de gedachte dat onderhavige wetswijziging ertoe strekt te verzekeren dat elke vorm van fysiek geweld tegen een persoon met een publieke taak onder de reikwijdte van artikel 22b Sr komt te vallen. In dit ontwerpvoorstel is hiervan vooralsnog afgezien. De reden hiervoor is dat een veroordeling voor openlijke geweldpleging als omschreven in artikel 141, eerste lid, Sr doorgaans aan de orde is in gevallen waarin de bijdrage die een individu levert aan gemeenschappelijk gepleegd geweld, beperkt is. Het strafwaardige gedrag kan reeds erin bestaan dat een dader een groep getalsmatig versterkt, daarbij agressief en opruiend gedrag laat zien terwijl van fysiek geweld door hem zelf gepleegd, geen sprake is. Deze

² Brief van 11 maart 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 28684, nr. 551.

³ Zie internetconsultatie.nl/taakstrafverbod. De consultatie sloot voor deze wet op 17 december 2019. Zie nader par. 2.2.

op voorhand kennelijk beperkte bijdrage moet in de rechterlijke beoordeling worden afgezet tegen de mogelijk grotere bijdrage van anderen in de groep. In situaties waarin een vervolging voor openlijke geweldpleging aan de orde is, is van een ongelijkwaardigheid in de bijdrage aan geweld in de regel sprake. *Een uitbreiding met artikel 141, eerste lid, Sr lijkt daarmee slechts in de rede te liggen indien en voor zover kan worden vastgesteld dat de individuele bijdrage aan het geweld vergelijkbaar is met geweld dat ook had kunnen worden vervolgd op grond van de artikelen 300 tot en met 303 Sr.* [cursivering door onderzoekers]”

Aldus wordt de benadering en daarmee ook de reikwijdte van dit onderzoek nader toegespitst op art. 141 lid 1 Sr. Daarmee is de te onderzoeken vraag of art. 141 lid 1 Sr niet toch onder het taakstrafverbod ter zake van geweld tegen overheidsfunctionarissen zou moeten komen te vallen (door toevoeging van dat misdrijf aan ARTIKEL I van het uiteindelijke wetsvoorstel). Het onderhavige onderzoek beoogt op die vraag aan de hand van gegenereerde (empirische) gegevens een antwoord te geven. Het taakstrafverbod van art. 22b Sr en de voorgenomen uitbreiding zoals verwoord in het voormelde conceptwetsvoorstel zoals in consultatie gegeven, zijn als zodanig geen onderwerp van het onderzoek.

Opgemerkt zij dat tegen het einde van het onderzoek, namelijk op 14 juli 2020, het uiteindelijke wetsvoorstel naar de Tweede Kamer is gestuurd. Het doel van het onderzoek is daardoor niet met terugwerkende kracht anders geworden. In de MvT bij het wetsvoorstel valt in dit verband opnieuw te lezen dat een “uitbreiding met artikel 141, eerste lid, Sr (...) slechts in de rede [lijkt] te liggen indien en voor zover kan worden vastgesteld dat de individuele bijdrage aan het geweld vergelijkbaar is met geweld dat ook had kunnen worden vervolgd op grond van de artikelen 300 tot en met 303 Sr. Hierop zal het onderzoek zien.”⁴ Waar in dit rapport van het concept van het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod wordt gesproken, moet inmiddels ook het uiteindelijke voorstel van wet (Wet uitbreiding taakstrafverbod) voor ogen worden gehouden, waarvoor steeds hetzelfde geldt. Daar waar de consultatieversie op een relevant punt verschilt van het uiteindelijke wetsvoorstel, is dat aangegeven.⁵

1.2 Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen

Aan dit onderzoek ligt gelet op het voorgaande dan ook de volgende centrale probleemstelling ten grondslag:

Is er voldoende aanleiding om, net als de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr, het misdrijf omschreven in art. 141 lid 1 Sr (toch) onder het taakstrafverbod van art. 22b lid 1 sub b Sr te laten vallen, indien het misdrijf wordt gepleegd tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid?

Naar aanleiding hiervan zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd, mede gelet op de verhouding tussen openlijke geweldpleging en mishandeling. Met de eerste vier vragen worden empirische inzichten verkregen in het karakter van openlijk geweld ex art. 141 lid 1 Sr dat is

⁴ *Kamerstukken II 2019/20, 35528, nr. 3.*

⁵ Zie in dat verband het einde van par. 2.2.2.

gepleegd tegen functionarissen met een publieke taak en de straffen die daarvoor worden opgelegd. Het betreft in het bijzonder de zwaarte van openlijk geweld dat is gericht tegen deze personen, de gevolgen daarvan (letsel of niet, ook al heeft de dader dit niet zelf toegebracht), de grootte van de rol van de individuele daders daarin en de soorten straffen en de (gemiddelde) hoogte c.q. duur daarvan. De vijfde en laatste onderzoeksvraag is ten slotte in het bijzonder de opmaat naar de uiteindelijke beantwoording van de centrale probleemstelling, aan de hand van de juridische en empirische bevindingen van het onderzoek.

Onderzoeksvraag 1.

Hoe kunnen geweldsincidenten tegen functionarissen met een publieke taak worden gekarakteriseerd die zijn vervolgd en bewezen verklaard op grond van art 141 lid 1 Sr:

- a) wat was de ernst van het ten laste gelegde geweld;
- b) in welk deel van de zaken was sprake van letsel;
- c) kan worden vastgesteld in hoeverre het geweld aan individuele daders is toegerekend?

Onderzoeksvraag 2.

Hoe zijn zaken afgedaan waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging van art. 141 lid 1 Sr tegen functionarissen met een publieke taak:

- a) hoe vaak is uitsluitend een taakstraf opgelegd;
- b) wat was de gemiddelde duur van die taakstraffen?

Onderzoeksvraag 3.

Hoe kunnen zaken waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak en waarin geen sprake was van letsel worden gekarakteriseerd in termen van:

- a) het gepleegde geweld;
- b) de omvang van de bijdrage aan het gepleegde geweld door individuele daders;
- c) de afdoening?

Onderzoeksvraag 4.

Welke verschillen bestaan er tussen zaken waarin wel sprake was van letsel en zaken waarin geen sprake was van letsel?

Onderzoeksvraag 5.

Welke argumenten (voor en tegen) kunnen op basis van de resultaten van dit onderzoek worden geformuleerd om zaken waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging (art. 141 lid 1 Sr) tegen functionarissen met een publieke taak en waarin geen sprake was van letsel of van letsel dat niet door de individuele dader is toegebracht, in de toekomst onder het taakstrafverbod te brengen?

1.3 Opzet en methode van het onderzoek

1.3.1 Juridisch kader

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is allereerst een (bescheiden) onderzoek naar het wettelijk kader gedaan. De wet, de wetsgeschiedenis en de relevante jurisprudentie en literatuur zijn bestudeerd. Dit bood een nadere richting voor het verdere onderzoek en voor de beantwoording van in het bijzonder onderzoeksvraag 5 en de centrale probleemstelling.

1.3.2 Analyse vonnissen

Gekozen is voor een analyse van vonnissen in eerste aanleg gewezen door de rechtbank (politierechter en meervoudige strafkamer). Het eventuele verloop van de zaak nadat een rechtsmiddel (hoger beroep of beroep in cassatie) is aangewend, is niet meegenomen. Het onderzoek is voorts beperkt tot zaken waarin het ‘gewone’ strafrecht voor volwassenen is toegepast, omdat alleen dan art. 22b Sr van toepassing is en het conceptwetsvoorstel alleen ziet op een uitbreiding van die bepaling. De zaken waarin de bijzondere bepalingen voor jeugdigen en jongvolwassenen zijn toegepast, zijn mede buiten beschouwing gebleven omdat zij een eigen, milder strafregime kennen, met een eigen taakstrafverbod in art. 77ma Sr. Ook de zaken die mogelijk anderszins zijn afgedaan middels een strafbeschikking, blijven door de keuze voor vonnissen buiten beschouwing. Het taakstrafverbod is weliswaar van toepassing op deze vorm van vervolging omdat onder een veroordeling als bedoeld in art. 22b Sr ook (het uitvoeren van) een strafbeschikking wordt begrepen (art. 78b Sr). Navraag bij verschillende officieren van justitie leerde echter dat geweld tegen een functionaris met een publieke taak als uitgangspunt niet via een strafbeschikking wordt vervolgd, maar voor de rechter wordt gebracht.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om in vier arrondissementen, te weten Rotterdam, Midden-Nederland, Oost-Brabant en Overijssel, in totaal rond de 200 relevante zaken betrekking hebbend op de periode 2015-2019 te selecteren via een clustersteekproef. De arrondissementen waren zo gekozen dat twee Randstedelijke en twee niet-Randstedelijke arrondissementen onderzocht zouden worden. Dit zodat eventuele verschillen in dit soort zaken (zoals de aard van het geweldsincident, het type slachtoffer met een publieke taak en wellicht een andere, lokale strafcultuur) zouden worden verdisconteerd. De zaken in de Randstedelijke arrondissementen zijn in de ogen van de onderzoekers representatief voor de zaken in de niet-geselecteerde Randstedelijke arrondissementen. De zaken in de niet-Randstedelijke arrondissementen zijn representatief voor de zaken in de niet-geselecteerde niet-Randstedelijke arrondissementen. Aldus zouden op basis van ongeveer 200 representatieve vonnissen de deelvragen kunnen worden beantwoord. Het is echter anders gelopen.

In de voorbereiding van het onderzoek was al voorzien dat mogelijk te weinig uitgewerkte vonnissen beschikbaar zouden zijn. Dat probleem deed zich vervolgens voor. De ‘lichte’ misdrijven, waaronder een aanzienlijk deel van de voor dit onderzoek relevante zaken, worden in de regel namelijk door de politierechter behandeld. Deze wijst als uitgangspunt *mondeling* vonnis, waarvan in beginsel alleen een aantekening wordt gemaakt: het zogeheten

stempelvonnis, zie art. 378-378a Sv.⁶ De aantekening bevat slechts een beperkt aantal gegevens, waaronder, voor zover hier relevant, indien een veroordeling is uitgesproken: de kwalificatie van het strafbare feit dat het bewezenverklaarde oplevert, de wettelijke voorschriften die zijn toegepast, de opgelegde straf of maatregel, de eventuele andere door de rechter genomen beslissingen en eventueel de bijzondere strafmotivering.⁷ De bewezenverklaring zelf wordt niet opgenomen en in beginsel de strafmotivering ook niet. Uit de aantekening van het mondelinge politierechtvonnis kan dus niet worden opgemaakt of het slachtoffer een functionaris was met een publieke taak. Evenmin bevat een stempelvonnis voldoende gegevens om alle onderdelen van de onderzoeksvragen te beantwoorden. Gegevens over het geweld, het aandeel van de individuele dader en het eventuele letsel bij het relevante slachtoffer ontbreken in een stempelvonnis. Het analyseren van alleen de vonnissen van de meervoudige strafkamer zou geen representatief beeld hebben opgeleverd omdat het uitsluitend de zwaardere zaken zou betreffen. Het niet meenemen van de lichtere zaken, zeker die zonder letsel, zou naar alle waarschijnlijkheid tot gevolg hebben gehad dat sprake is van een onderschatting van de verschillen tussen zaken met en zonder letsel.

Om de benodigde vonnissen te achterhalen zouden dus de rechtbanken verzocht moeten worden deze aan te leveren. Bij het verwerven van de noodzakelijke toestemming van de Raad voor de Rechtspraak om toegang te krijgen tot de relevante uitspraken, werd – naast het feit dat hij over de voorgenomen uitbreiding negatief zou adviseren – dit door hem als reden gegeven dat geen medewerking aan het onderzoek werd verleend. Aan het als alternatief ondervragen van rechters over openlijke geweldzaken tegen functionarissen met een publieke taak, werd eveneens geen medewerking verleend.

De onderzoekers hebben zich bij die stand van zaken vervolgens noodzakelijkerwijs moeten verlaten op (twee) andere bronnen die steeds apart zijn gebruikt. Een onderzoeksvraag is dus hetzij met gebruik van de data van rechtspraak.nl beantwoord, hetzij met gebruik van de OM-data en nooit met gebruik van beide datasets. De eerste, direct toegankelijke bron betreft de databank ‘rechtspraak.nl’. De relevante vonnissen uit alle elf arrondissementen die zijn gepubliceerd, betrekking hebbend op de periode 2015-2019, zijn daaruit geselecteerd. Het op deze wijze selecteren van zaken past minder in de aanvankelijk voorgestane opzet van het onderzoek, omdat met de publicatie van (slechts) deze zaken op rechtspraak.nl al een bepaalde selectie van zaken was toegepast door de desbetreffende rechtbank. Voor de publicatie van deze zaken is namelijk geen bepaling opgenomen in het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl, waardoor niet duidelijk is om welke reden juist deze zaken zijn gepubliceerd. Een representatief beeld is door de analyse van de aldus verzamelde 67 relevante zaken dan ook niet verkregen, maar het was de enige manier om ten minste een antwoord op bepaalde (onderdelen van de) onderzoeksvragen te kunnen geven. Hoe de verzameling en de analyse van deze zaken is verlopen wordt in par. 3.4 nader toegelicht.

De tweede bron werd gevormd door data van het OM, mede verkregen via het WODC. Hiervoor werden, om dezelfde reden als voormeld, nu de *parketten* van Rotterdam, Midden-

⁶ Onder sommige omstandigheden wordt het vonnis wel verder uitgewerkt, bijvoorbeeld als hiertegen binnen drie maanden een rechtsmiddel wordt aangewend.

⁷ Zie art. 1 Regeling betreffende het stempelvonnis.

Nederland, Oost-Brabant, Oost-Nederland en ook Amsterdam geselecteerd.⁸ In eerste instantie werd zo van ruim 200 zaken data verkregen over de periode 2015-2019. Maar het bleek dat de tekst van de tenlastelegging in deze zaken via het WODC niet beschikbaar kon worden gemaakt. Daartoe zouden de parketten zelf toegang tot die zaken c.q. de tenlastelegging in (al die) zaken moeten bieden. Inmiddels, april 2020, speelden de inherente beperkingen door de coronacrisis het onderzoek parten en konden de onderzoekers niet zelf naar de parketten om de tekst van de tenlastelegging te verkrijgen. Ook de parketten hadden begrijpelijkerwijze niet zonder meer capaciteit beschikbaar voor dit onderzoek in deze bijzondere tijden. Via het College van Procureurs-generaal, in het bijzonder het Parket-Generaal (PAG), is het uiteindelijk gelukt om van 85 zaken de tekst van de tenlastelegging (geanonimiseerd) te verkrijgen. Deze 85 zaken zijn op zich steeds typerend omdat zij willekeurig geselecteerd zijn, maar het aantal is beperkt, zodat op basis daarvan geen representatief beeld kan worden geschetst. Hoe de selectie en analyse is verlopen wordt in par. 3.3 nader toegelicht.

De dataset van rechtspraak.nl valt niet volledig binnen die van het OM. Bij de zaken die via het OM zijn verkregen is gebruik gemaakt van de verschillende VPT-codes die door het OM gehanteerd worden om geweld tegen (overheids)functionarissen te registreren (zie nader par. 3.3).⁹ Bij de selectie van de zaken van rechtspraak.nl is aangesloten bij de opvatting van de wetgever over wat een functionaris met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid is (zie nader daarover het einde van par. 2.2.2 en par. 3.4).

1.3.3 Inherente beperkingen aan de uitkomsten van het onderzoek

Voormelde problemen hebben in eerste instantie geleid tot een gemankeerd onderzoek, want de beschikbare en gekozen alternatieven komen, zoals gezegd, met diverse gebreken. Alleen bij de data van rechtspraak.nl kon worden vastgesteld of en welk letsel er was en wat het aandeel van de individuele dader in de (bewezen) openlijke geweldpleging is geweest. Bij de data van het OM was dat niet mogelijk omdat, zoals gezegd, slechts in 85 gevallen überhaupt de tenlastelegging kon worden verkregen en in die zaken blijken de betreffende gegevens (letsel, aandeel dader) niet uit die tenlastelegging te kunnen worden afgeleid. Het geweld dat heeft plaatsgevonden in de relevante zaken kan wel met de OM-data worden getypeerd. De rechtspraak.nl zaken, landelijk 67, leveren zoals gezegd geen representatief beeld op. Er kan met die data wel een beeld worden geschetst, maar meer ook niet. De selectiviteit maakt dat de uitkomsten met de nodige slagen om de arm moeten worden bezien.

Toch kan wel een inschatting gemaakt worden van de te verwachten waarde van de uitkomsten van het empirische onderzoek. Naar verwachting had toegang tot meer zaken geleid tot een

⁸ Amsterdam, omdat was gebleken dat vanuit het arrondissement Amsterdam op rechtspraak.nl geen enkele relevante zaak is gepubliceerd, terwijl mocht worden verwacht dat openlijke geweldzaken tegen functionarissen met een publieke taak – juist – ook in de hoofdstad voorkomen. Daarnaast leverde de toevoeging van dit parket negentien zaken meer op.

⁹ Meer algemeen geldt dat de wijze waarop agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak strafrechtelijk moet worden afgehandeld, is vastgelegd in interne afspraken tussen politie en het OM. Zie daarover J. Kuppens, R. Rijnink, J. van Esseveldt en H. Ferwerda, *Afspraak is afspraak? Evaluatie van de Eenduidige Landelijke Afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak*, WODC 2020.

databestand met meer lichtere, minder bijzondere zaken (want niet-gepubliceerd). De gepubliceerde zaken waren immers op de een of andere manier de moeite van het publiceren waard. Als uit het onderzoek zou blijken dat in de onderzochte zaken sprake is van bescheiden geweld en een bescheiden aandeel van de verdachte, waarvoor het toepassen van het taakstrafverbod niet proportioneel lijkt, dan geldt dat des te sterker als ook de niet-onderzochte, (nog) lichtere zaken in ogenschouw zouden worden genomen. In dat geval kan een stevigere uitspraak worden gedaan over de opportuniteit van het taakstrafverbod voor art. 141 lid 1 Sr. In hoofdstuk 4 wordt hierop in het kader van de beantwoording van de centrale probleemstelling teruggekomen.

Bij de data van rechtspraak.nl is uitgegaan van de *bewezenverklaring*, voor zowel de selectie als de analyse. Aldus is gewerkt met hetgeen de strafrechter over het incident wettig en overtuigend heeft kunnen vaststellen. Bij de data van het OM moest – noodgedwongen – worden uitgegaan van de *tenlastelegging*. Dat is niet onoverkomelijk, omdat de tenlastelegging door het OM wordt opgesteld naar aanleiding van het strafdossier, een vervolging in beginsel alleen wordt ingezet als het OM een bewezenverklaring haalbaar acht en de strafrechter deze kennelijk wel steeds geheel of gedeeltelijk voor waar heeft aangenomen door vast te stellen dat het geweld en het aandeel van de individuele dader tot strafrechtelijke aansprakelijkheid op de voet van art. 141 lid 1 Sr heeft geleid. Dit kleine verschil is lopende het onderzoek verwerkt in onderzoeksvraag 1a. Onderzoeksvragen 1a en 2 kunnen op basis van de OM-data worden beantwoord en daarvoor is gekozen omdat dan het grootste aantal zaken kan worden gebruikt. Onderzoeksvragen 1b en 1c, 3 en 4 kunnen echter alleen op basis van data van rechtspraak.nl worden beantwoord, omdat de OM-data geen inzicht bieden in het eventueel ontstaan van letsel en het aandeel van de individuele dader in het geweld.

1.4 Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een vanwege het WODC ingestelde begeleidingscommissie (zie voor de samenstelling de bijlage). De onderzoekers en leden van de begeleidingscommissie kwamen in totaal driemaal bijeen. Eenmaal fysiek in de beginfase en tweemaal digitaal via Webex (halverwege het onderzoek en tegen het einde om het conceptrapport te bespreken). Op twee momenten is voorts tussentijds per e-mail over de voortgang van het onderzoek gerapporteerd.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. In dit eerste hoofdstuk zijn de probleemstelling en onderzoeksvragen, de opzet en methode, en de rol van de begeleidingscommissie besproken. In hoofdstuk 2 komt het juridisch kader aan de orde, op basis waarvan het onderzoek mede verder is ingericht. Hoofdstuk 3 bevat het kwantitatieve, empirische deel van het onderzoek met zowel de analyse van de zaken gepubliceerd in de databank van rechtspraak.nl, als de data verkregen van het OM. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de onderzoeksvragen beantwoord en na een beschouwing de centrale probleemstelling.

Hoofdstuk 2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

Het wettelijke kader van het taakstrafverbod, de voorgenomen aanvulling daarvan en art. 141 Sr zullen in dit hoofdstuk kort uiteen worden gezet. Dit wettelijke kader wordt alleen geschetst voor zover dat voor de inrichting van het verdere onderzoek en een goed begrip van de uitkomsten ervan relevant is. Zulks om het onderwerp ook juridisch te plaatsen en de eventuele samenhang met andere relevante (gewelds)misdrijven alsmede om in verband met onderzoeksvraag 5 ongewenste of onvoorziene uitwerking van wetsartikelen in kaart te brengen. Hieruit wordt duidelijk wat de eventuele, juridische (on)waarde is van het toevoegen van het misdrijf van art. 141 lid 1 Sr aan het wetsvoorstel ter uitbreiding van het taakstrafverbod.

Het karakter en de inhoud van de diverse bestanddelen van dit misdrijf worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt. Hier alvast enige duiding van openlijke geweldpleging. Art. 141 lid 1 Sr luidt:

“Zij die openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren en zes maanden of geldboete van de vierde categorie.”

Het misdrijf omvat dus – kort gezegd – het op straat of voor iedereen mogelijkzichbaar ('openlijk'), door ten minste twee personen ('in vereniging') plegen van gewelddadige handelingen ('geweld') tegen personen (zoals functionarissen met een publieke taak) of goederen. Niet iedereen in de groep hoeft overigens geweld te hebben gebruikt. Ook het op een andere wijze op een voldoende wijze bijdragen aan het geweld van de groep, kan onder omstandigheden voldoende zijn voor strafbaarheid aan art. 141 lid 1 Sr.

2.2 Taakstrafverbod

2.2.1 Het huidige taakstrafverbod

Van belang is dat het bestaande wettelijk systeem het de strafrechter onmogelijk maakt om in de door art. 22b Sr bestreken gevallen enkel een taakstraf op te leggen. In die bedoelde gevallen kan echter wel een taakstraf worden opgelegd als dat gebeurt in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel, zie art. 22b lid 3 Sr.¹⁰ De onvoorwaardelijke gevangenisstraf hoeft naar wet en jurisprudentie niet substantieel te zijn.¹¹ De Hoge Raad heeft in de Valkenburgse zedenzaak geen reden gezien te casseren in geval 'slechts' de kortst mogelijke onvoorwaardelijke gevangenisstraf, van één dag, werd opgelegd, met daarnaast een taakstraf. Art. 22b Sr laat het wellicht ook toe dat alleen een geldboete wordt

¹⁰ Van het eerste en tweede lid kan worden afgeweken indien naast de taakstraf een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd. Zie voor een (WODC-)onderzoek naar de werking van het taakstrafverbod, J. de Ridder e.a., *Evaluatie Wet Beperking Opleggen Taakstraffen*, Groningen 2017.

¹¹ HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:202, NJ 2018/219, m.nt. T. Kooijmans.

opgelegd, maar daarover verschillen de meningen.¹² Er hoeft bij een veroordeling wegens een misdrijf waarop het taakstrafverbod van toepassing is, zelfs in het geheel geen straf of maatregel te worden opgelegd (zie immers art. 9a Sr). Alleen een zogeheten ‘kale’ taakstraf als sanctie is door het taakstrafverbod soms wettelijk niet mogelijk. Daar waar in dit onderzoek van het taakstrafverbod wordt gesproken, moet steeds deze belangrijke nuancerings in het achterhoofd worden gehouden.¹³

Art. 22b Sr onderscheidt drie categorieën van misdrijven waarvoor het taakstrafverbod thans geldt.

De *eerste categorie* (lid 1 sub a) beslaat de misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld (formeel criterium) *en* die een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad (materieel criterium). Dit zijn cumulatieve vereisten. Voor openlijke geweldpleging leidt dit tot het volgende. Als de openlijke geweldpleging enig lichamenlijk letsel ten gevolge heeft gehad, is op grond van art. 141 lid 1 sub 2 Sr, vanwege de strafdreiging van een gevangenisstraf van zes jaren, aan het formele criterium voldaan. Hoewel de lichamelijke integriteit van een slachtoffer geschonden kan zijn door handelen dat geen lichamenlijk letsel oplevert (te denken valt aan zedendelicten),¹⁴ levert ook niet elk lichamenlijk letsel steeds een *ernstige* inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer op, zoals het materiële criterium vereist. Dat merkte ook de wetgever zelf op.¹⁵

Letsel van enige omvang zal al snel een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer betekenen, maar dat is dus niet in alle gevallen zo (te denken valt aan een blauwe plek of schram op de arm).¹⁶ Zwaar lichamenlijk letsel levert volgens de wetgever wel altijd een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer op.¹⁷ De Hoge Raad heeft aangegeven dat het taakstrafverbod op deze grond alleen van toepassing is als *daadwerkelijk*

¹² Onder andere R.A. Hoving, ‘Het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod. Een olifant in de porseleinkast van de straftoemeting’, *NJB* 2020/5, p. 310-311; vindt dat dit kan, maar zie anders de concept-MvT bij het in consultatie gegeven conceptwetsvoorstel, p. 4 en uiteindelijk *Kamerstukken II* 2019/20, 35528, nr. 3.

¹³ Zie over de ontwijking van het taakstrafverbod ook Hoving, *NJB* 2020/5.

¹⁴ Vgl. mede gelet op de wetgeschiedenis van art. 22b Sr, HR 24 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:66, *NJ* 2017/70.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32169, nr. 3, p. 9: “bij lichamenlijk letsel [is] wel altijd sprake van een inbreuk op de lichamenlijk integriteit. In de gevallen waarin het misdrijf beperkt lichamenlijk letsel ten gevolge heeft gehad, is geen sprake van een zo ernstige inbreuk op de lichamenlijke integriteit dat daarom het opleggen van een taakstraf is uitgesloten.” Zie ook P.M. Schuyt, *Tekst & Commentaar Strafrecht*, aant. 2b bij art. 22b. Een motie om het vereiste van een ernstige inbreuk te laten vervallen, haalde het niet, *Kamerstukken II* 2010/11, 32169, nr. 21.

¹⁶ De ministers stellen in hun brief van 11 maart 2019 dat op het moment dat de openlijke geweldpleging van art. 141 Sr ‘enig lichamenlijk letsel’ tot gevolg heeft, het op grond van de huidige wetgeving onder het taakstrafverbod valt. Dat is echter onjuist. Er kunnen immers zaken zijn waarin letsel is ontstaan als bedoeld in art. 141 lid 2 sub 1 Sr, dat niet zwaar genoeg is om te kwalificeren als een ernstige inbreuk op de lichamenlijke integriteit van het slachtoffer als bedoeld in art. 22b lid 1 sub a Sr. Het taakstrafverbod is onder de huidige wetgeving dan niet van toepassing. Dit ongeacht of het slachtoffer een functionaris met een publieke taak is. Ook maakt het niet uit dat de individuele dader dit letsel – per definitie – zelf heeft toegebracht, nu hij anders niet aansprakelijk is op de voet van art. 141 lid 2 Sr.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32169, nr. 3, p. 9. Zie art. 82 Sr, alsmede HR 3 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1051, *NJ* 2020/200, m.nt. H.D. Wolswijk; over wat zwaar lichamenlijk letsel is.

een ernstige inbreuk is gemaakt op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Dat moet worden bepaald aan de hand van de omstandigheden van het geval.¹⁸

De *tweede categorie* van misdrijven waarvoor het taakstrafverbod geldt (lid 1 sub b), ziet op misdrijven die niet, althans niet in alle gevallen, aan de voormelde eisen voldoen, maar die specifiek worden genoemd. Het gaat om gekwalificeerde (dus ernstigere vormen van) ambtsdwang of wederspanning en enkele zedendelicten met jeugdigen als slachtoffer (waaronder het maken, bezitten etc. van kinderporno): art. 181, 240b, 248a, 248c en 250 Sr.¹⁹ Gelet op art. 78 Sr vallen ook de onvoltooide vormen van deze misdrijven en de deelneming daaraan onder het taakstrafverbod.

De *derde categorie* waarvoor het taakstrafverbod geldt (lid 2), omvat alle misdrijven in geval van recidive binnen vijf jaren inzake een soortgelijk misdrijf ter zake waarvan bij de eerdere veroordeling een taakstraf is opgelegd en deze door hem als veroordeelde is verricht dan wel de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is bevolen. Deze categorie kan dus sowieso de openlijke geweldpleging van art. 141 lid 1 Sr beslaan, indien – kort gezegd – tot vijf jaren eerder aan de verdachte een taakstraf is opgelegd voor een vergelijkbaar misdrijf.

2.2.2 (Concept)wetsvoorstel

In het kader van het komende Wetsvoorstel taakstrafverbod bij geweld tegen functionarissen met een publieke taak, berichtte de minister van Justitie en Veiligheid bij brief van 12 juli 2019 aan de Tweede Kamer:

“Met de brief van 11 maart 2019 hebben de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming aangekondigd met voorrang een wetsvoorstel in voorbereiding te nemen dat het taakstrafverbod specifiek voor functionarissen met een publieke taak uitbreidt. Het gaat daarbij om mishandeling en gekwalificeerde vormen daarvan waarvoor reeds een strafverzwaringgrond geldt indien gepleegd tegen deze functionarissen. Door bij deze misdrijven niet te vereisen dat het gevolg (letsel) is opgetreden, valt ook de poging onder het taakstrafverbod. De verwachting is dat dit wetsvoorstel in september in consultatie kan gaan.”²⁰

Van het wetsvoorstel zoals dat luidde in de consultatieversie, is relevant ARTIKEL I:

“In artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende: c. een van de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303, indien het misdrijf wordt gepleegd tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid.”

Sommige van de wettelijke mishandelingsvormen vallen, indien voltooid, ook al onder het bereik van het taakstrafverbod op grond van de eerste categorie, ongeacht de persoon van het

¹⁸ HR 24 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:66, NJ 2017/70.

¹⁹ Zie hierover paragraaf 2.5.

²⁰ *Kamerstukken II* 2018/19, 28684, nr. 557. Op 20 februari 2020 vond een algemeen overleg plaats, waarin toezending van het wetsvoorstel naar de Raad van State volgens minister Grapperhaus gepland stond voor maart/april 2020 (zie het verslag, 29628, 944).

slachtoffer. Het gaat om art. 300 lid 3, 301 lid 2, 302 en 303 Sr.²¹ De toegevoegde waarde van de specifieke vermelding van deze delicten in art. 22b Sr is er voor de gevallen van art. 302-303 Sr. Ook bij het onvoltooide misdrijf, in het bijzonder een *strafbare* poging daartoe, kan de rechter geen taakstraf meer opleggen, ondanks dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer is uitgebleven.

Voor de reikwijdte van het autonome begrip ‘functionarissen met een publieke taak [in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid]’ wordt in dit onderzoek zo veel als mogelijk aangesloten bij de idee van de wetgever. Die heeft in het concept van de memorie van toelichting aangegeven welke personen hieronder vallen:

“Binnen de gekozen definitie is onder ‘de handhaving van de orde’ zowel te verstaan de handhaving van de rechtsorde (rechtshandhaving) als de handhaving van de openbare orde. Met de verwijzing naar de ‘veiligheid’ wordt vooral bedoeld op hulpverleners zoals ambulancepersoneel en brandweerlieden die met hun werkzaamheden de veiligheid in stand houden, herstellen of vergroten. Ook voor deze hulpverleners geldt dat zij niet kunnen terugtreden zonder dat dit mogelijke ernstig nadelige gevolgen heeft. Dit geldt ook voor opsporingsambtenaren die taken uitoefenen op het terrein van de handhaving van de openbare orde. De gekozen omschrijving heeft ook op hen betrekking. Tot de groep personen met een publieke taak belast kunnen in het verband van dit wetsvoorstel voorts worden gerekend zij die, anders dan op grond van een ambtelijke aanstelling, in het openbaar en ten behoeve van de orde of veiligheid, taken vervullen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan, al dan niet private, toezichthouders in het openbaar vervoer zoals conducteurs of controleurs. Ook buitengewoon opsporingsambtenaren in de openbare ruimte, zoals de boswachter of medewerkers van parkeerbeheer, voeren een publieke taak in de zin van dit wetsvoorstel uit.”²²

Met betrekking tot de zaken die via rechtspraak.nl verkregen zijn, is op grond hiervan de selectie gemaakt. Bij de zaken die via het OM zijn verkregen is gebruik gemaakt van de verschillende VPT-codes die door het OM gehanteerd worden om geweld tegen (overheids)functionarissen te registreren. Zie nader respectievelijk paragraaf 3.4 en 3.3.

Zoals gezegd is tegen het einde van het onderzoek het uiteindelijke wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd.²³ ARTIKEL I luidt daarin:

“In artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. een van de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303, indien het misdrijf is begaan tegen een ambtenaar van politie, een medewerker van brandweer of ambulance of een buitengewoon opsporingsambtenaar in de uitoefening van zijn

²¹ De verhoging van de gevangenisstraf met een derde in geval het gaat om mishandeling van een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening (zie art. 304 aanhef en onder sub 2 Sr), is hierop niet van invloed.

²² Zie p. 4. Dit is dus iets ruimer dan enkel de ambtenaar als bedoeld in art. 304 aanhef en onder sub 2 Sr.

²³ *Kamerstukken II 2019/20, 35528, nrs. 1-4.*

publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid of tegen een andere persoon die in dat kader een publieke taak uitoefent.”

De omschrijving van de relevante personen is gedetailleerder dan die in de consultatieversie. In het onderzoek kon hiermee geen rekening meer gehouden worden. Dat is volgens de onderzoekers niet onoverkomelijk, omdat het vooral lijkt te gaan om een verdere verduidelijking van de personen waarop dit voorstel doelt. De restcategorie sluit aan bij de eerdere terminologie die is gebruikt in de consultatieversie en in de uiteindelijke MvT worden voorbeelden gegeven, waarvan enkele ook al in de consultatieversie werden genoemd.²⁴

2.2.3 Gevolgen eventuele toevoeging art. 141 lid 1 Sr aan het wetsvoorstel

Toevoeging van art. 141 lid 1 Sr aan art. 22b Sr door het onderhavige wetsvoorstel zou maken dat een kale taakstraf is uitgesloten voor de voltooide variant van dit misdrijf, voor de deelneming daaraan (inclusief medeplichtigheid), alsmede voor de onvoltooide varianten poging en voorbereiding. Een strafbare poging tot openlijk geweld in de zin van het *eerste* lid van art. 141 Sr is naar de letter van die bepaling in dat verband niet uitgesloten en werd door de wetgever uiteindelijk ook voor mogelijk gehouden.²⁵ Maar een poging tot openlijke geweldpleging lijkt praktisch moeilijk voorstelbaar. Het voorbereiden van openlijke geweldpleging valt niet onder de strafbaarstelling van art. 46 Sr.²⁶ Medeplichtigheid aan openlijke geweldpleging lijkt evenmin uitgesloten en zou dus onder het bereik van het nieuwe taakstrafverbod komen te vallen. In de praktijk komen al deze (on)voltooide varianten van art. 141 lid 1 Sr echter niet voor. Dit aspect wordt dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

Het taakstrafverbod geldt – zoals gezegd – reeds voor de gevallen van het *tweede lid* van art. 141 Sr indien er sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit. Een strafbare poging daartoe bestaat echter niet. De strafbaarheid is afhankelijk van het in te treden gevolg, namelijk (voor zover het geweld tegen personen betreft): het ontstaan van enig dan wel zwaar lichamen letsel dan wel de dood. Om die reden is voor strafbaarheid altijd een voltooid delict vereist. De meerwaarde van het (integraal) opnemen van art. 141 Sr is voor de varianten van het tweede lid dan ook beperkt tot die gevallen van letsel zonder ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit.

²⁴ *Kamerstukken II 2019/20, 35528, nr. 3*: “Voorbeelden van personen waarop het wetsvoorstel zo verder betrekking heeft, zijn het voornoemde ov-personeel – onder wie: chauffeurs, machinisten, controleurs en conducteurs –, personeel in de zorgsector – onder wie: artsen, psychologen, psychiaters en verplegend personeel –, jeugdbeschermers, rechters, griffiers, officieren van justitie en advocaten, inspecteurs van de inspectiediensten, beveiligers en bewakers, verkeersregelaars, defensieambtenaren, deurwaarders en reddingszwemmers.”

²⁵ Zie daarover W. Wedzinga, *Openlijke geweldpleging* (diss. Groningen), Arnhem: Gouda Quint 1992, p. 38-39 en Noyon/Langemeijer/Remmeling, aant. 2. bij art. 141 Sr (bijgewerkt door J.W. Fokkens tot en met 15 september 2019).

²⁶ Voor het eerste lid van art. 141 Sr is een strafbare voorbereiding sowieso niet mogelijk, omdat dit de drempel van een gevangenisstraf van ten minste acht jaren niet haalt. Voor het tweede lid van art. 141 Sr is, zoals gezegd, een voltooid delict vereist.

2.3 *Verhouding mishandeling en openlijke geweldpleging*

2.3.1 **Het plegen van geweld versus mishandeling**

Om te kunnen beoordelen of de individuele bijdrage aan het geweld in de onderzochte gevallen “vergelijkbaar is met geweld dat ook had kunnen worden vervolgd op grond van de artikelen 300 tot en met 303 Sr”,²⁷ is het nodig enige overeenkomsten en verschillen tussen beide (typen) misdrijven te bespreken. Hieruit kan worden opgemaakt in welke gevallen vervolging van de verdachte voor zijn eigen individuele aandeel op grond van art. 300-303 Sr wel en *niet* mogelijk is en wat aldus in dat opzicht de eventuele meerwaarde van toevoeging van art. 141 lid 1 Sr aan het wetsvoorstel zou zijn, te weten een groter bereik creëren van de gevallen waarvoor het taakstrafverbod zou komen te gelden, in het bijzonder in geval van ‘lichtere’ (gewelds)handelingen.

Onder mishandeling als bedoeld in art. 300 Sr moet volgens de Hoge Raad worden verstaan “het opzettelijk aan een ander toebrengen van lichamelijk letsel of pijn, het opzettelijk benadelen van de gezondheid alsmede – onder omstandigheden – het bij een ander teweegbrengen van een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam, een en ander zonder dat daarvoor een rechtvaardigingsgrond bestaat”.²⁸ Er moet opzettelijk zijn gehandeld. Een poging tot (eenvoudige) mishandeling is wettelijk niet strafbaar (art. 300 lid 5 Sr), maar een poging om zwaar lichamelijk letsel toe te brengen valt wel onder het strafbare bereik van art. 302-303 Sr.²⁹ Waar het de individuele dader bij openlijke geweldpleging betreft, moet zijn aandeel dus aan deze eisen voldoen om aan te kunnen nemen dat zijn aandeel in het openlijke geweld ook via een vorm van mishandeling had kunnen worden aangepakt.

De Hoge Raad heeft ooit overwogen dat geweld tegen personen veelal ook mishandeling zal opleveren.³⁰ Dat is echter zeker niet altijd het geval, omdat aan het ‘geweld plegen’ als bestanddeel van art. 141 lid 1 Sr bepaald geen hoge eisen worden gesteld.³¹ Aangenomen wordt, dat het moet gaan om de aanwending van fysieke kracht tegen, in dit geval, personen met enige hevigheid of intensiteit waardoor de openbare orde wordt verstoord. Het dreigend

²⁷ Zie immers de opvatting van de minister, besproken in par. 1.1

²⁸ Zie laatstelijk HR 12 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1751, *NJ* 2019/456; en HR 8 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1554. De definitie van mishandeling gaf de Hoge Raad eerder vanaf HR 5 juli 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ6690, *NJ* 2011/466, m.nt. N. Keijzer; zie ook HR 9 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2677, *NJ* 2014/402; en HR 12 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1237. Dat met mishandeling opzettelijke benadeling van de gezondheid wordt gelijkgesteld volgt uit art. 300 lid 4 Sr. Dat het bij een ander teweegbrengen van een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam, ook mishandeling kan opleveren kwam ook in oude jurisprudentie al voor, getuige HR 11 februari 1929, ECLI:NL:HR:1929:351, *NJ* 1929, p. 503, m.nt. Van Dijk; en HR 12 december 1967, ECLI:NL:HR:1967:AB4598, *NJ* 1970/314.

²⁹ Een bijdrage die een voltooide zware mishandeling oplevert, valt ook onder art. 141 lid 2 sub 2 Sr en daarmee al onder het huidige bereik van het taakstrafverbod, via art. 22b lid 1 sub a Sr.

³⁰ Hij overwoog daarbij ook: “in zoverre is het misdrijf van art. 141 Sr een door openlijkheid en verenigde krachten gekwalificeerde vorm van dat van art. 300 Sr.” Zie HR 25 juni 1985, ECLI:NL:HR:1985:AC8955, *NJ* 1986/108, waarover in par. 2.4 meer.

³¹ Met het plegen van geweld wordt in het algemeen gelijkgesteld het brengen in een staat van bewusteloosheid, zie art. 81 Sr. Die bepaling blijft voor openlijke geweldpleging echter buiten toepassing (art. 141 lid 3 Sr).

opdringen met een *nunchaku* (een Japans slagwapen), het gooien van een verbom of het spugen in iemands richting en het (als enige) op iemand afstappen, zijn voorbeelden van geweld in de zin van art. 141 Sr.³² Mishandeling leveren dergelijke gedragingen niet op nu er geen pijn, letsel, benadeling van de gezondheid of een hevige onlust (opzettelijk) wordt toegebracht. Als de bijdrage dus heeft bestaan uit het zich enkel opdringen aan bijvoorbeeld een politieagent en een poging om deze te slaan, deze ‘slechts’ een duw te geven en/of slechts een leeg blikje of flesje in diens richting gooien, is wel sprake van het ‘geweld plegen’ als bedoeld in art. 141 lid 1 Sr, maar nog niet van mishandeling ex art. 300 Sr; een vervolging voor art. 300-303 Sr behoort dan in principe niet tot de mogelijkheden.

In het verlengde hiervan geldt ook een andere, lichtere, eis aan de inhoud van het te bewijzen opzet voor openlijke geweldpleging ten opzichte van mishandeling (al is voorwaardelijk opzet in beide gevallen voldoende). Bij openlijke geweldpleging hoeft niet meer te worden bewezen dan dat de betrokkene opzet op het plegen van geweld heeft gehad; (bewijs van) opzet op de verdere uitwerking of eventuele gevolgen daarvan op of voor personen is niet nodig.³³ Het gaat in dat verband om de handeling zelf. Bij mishandeling (een gevolgsdelict) zal het te bewijzen opzet, ten minste in voorwaardelijke zin, daarentegen juist wel betrekking (moeten) hebben op het met een handeling toebrengen van pijn, letsel, benadeling van de gezondheid of een hevige onlust bij een ander.

2.3.2 Het vereiste samenwerkingsverband

Het bereik van art. 141 lid 1 Sr is op twee belangrijke punten beperkter dan dat van mishandeling. Dat is allereerst zo vanwege de eis van ‘in vereniging’ als bestanddeel: wie alleen handelt, kan slechts mishandeling plegen en nimmer strafbaar zijn ter zake van openlijke geweldpleging als bedoeld in art. 141 lid 1 Sr. Er zal voor strafbaarheid ter zake van dit laatste misdrijf altijd ten minste een ander moeten zijn die eveneens een bijdrage van voldoende gewicht aan de geweldpleging heeft geleverd.³⁴ Wel geldt wat het samenwerkingsverband bij openlijke geweldpleging betreft het volgende ten opzichte van het medeplegen van mishandeling.

Strafbare deelneming aan de mishandeling van art. 300-303 Sr is altijd mogelijk (art. 47-48 Sr), strafbare poging en voorbereiding zijn alleen onder omstandigheden mogelijk (art. 45-46b

³² Zie, inclusief de voorbeelden aan jurisprudentie ontleend bij Fokkens, *N/L/R*, aant. 2 bij art. 141 Sr; waaronder HR 10 oktober 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0198, *NJ* 1996/356, m.nt. M.S. Groenhuijsen.

³³ Ook al staat dat niet met zoveel woorden in de delictomschrijving. Het opzet zit ‘ingeblikt’ in het plegen van geweld, zie Fokkens, *N/L/R*, aant. 2 bij art. 141 Sr. Het opzet hoeft, gelet op de delictomschrijving, niet te zien op het *openlijke* van het gepleegde geweld.

³⁴ Twee personen die in vereniging betrokken zijn bij de geweldpleging is voldoende, het hoeven er bijvoorbeeld niet minstens drie te zijn. Zie HR 26 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:1000: ‘Aangezien de bewezenverklaring, voor zover inhoudende dat de verdachte ‘in vereniging’ geweld heeft gepleegd tegen een persoon, niet zonder meer kan worden afgeleid uit de bewijsvoering, is de bestreden uitspraak in zoverre niet naar de eis der wet met redenen omkleed. De Hoge Raad neemt daarbij mede in aanmerking dat het Hof niets heeft vastgesteld waaruit kan volgen dat ook iemand anders dan de verdachte een bijdrage heeft geleverd aan het desbetreffende geweld.’ Vgl. ook Fokkens, *N/L/R*, aant. 2 bij art. 141 Sr.

Sr).³⁵ Over de verhouding tussen het algemene leerstuk van medeplegen (art. 47 Sr) ten opzichte van het openlijk ‘in vereniging’ plegen van geweld overwoog de Hoge Raad:

“De rechter zal derhalve moeten beoordelen of sprake is van nauwe en bewuste samenwerking ten aanzien van het openlijk plegen van geweld tegen personen of goederen. Daarbij kan van belang zijn dat openlijke geweldpleging in vereniging zich, gelet op de aard van het delict, in verschillende vormen kan voordoen. Er kan sprake zijn van evident nauw en bewust samenwerken, maar deze strafbaarstelling is mede toepasselijk op – en wordt ook frequent toegepast bij – openlijk geweld dat bestaat uit een meer diffuus samenstel van uiteenlopende, tegen personen of goederen gerichte geweldshandelingen en dat plaatsvindt binnen een ongestructureerd, mogelijk spontaan samenwerkingsverband met een eigen – soms moeilijk doorzichtige – dynamiek. De voor medeplegen vereiste nauwe en bewuste samenwerking kan dus zeker ook bij dit delict verschillende verschijningsvormen hebben. Een bijdrage van voldoende gewicht kan onder omstandigheden ook geheel of ten dele bestaan uit het verrichten van op zichzelf niet-gewelddadige handelingen.”^{36 37}

Art. 141 Sr heeft in dit kader aldus een iets groter bereik dan het medeplegen van mishandeling. Dit komt doordat het samenwerkingsverband bij het openlijk ‘in vereniging’ plegen van geweld als bestanddeel van art. 141 lid 1 Sr, zo wordt op basis van de rechtspraak van de Hoge Raad aangenomen, (iets) lossers mag zijn dan bij het medeplegen van mishandeling; ook al moet steeds sprake zijn van een nauwe en bewuste samenwerking en hoeft de ‘bijdrage van voldoende gewicht’ in beide gevallen niet van gewelddadige aard te zijn. Deze (iets) ruimere reikwijdte is te verklaren door de aard van het delict openlijke geweldpleging. Het diffuse samenstel van geweldshandeling waar de Hoge Raad over spreekt heeft bij dit misdrijf een eigen, ruimere betekenis dan de bewuste en nauwe samenwerking bij geweldshandelingen van andere geweldsdelicten.³⁸ Dit blijkt ook wel uit de feitenrechtspraak, waarin de vereiste samenwerking al snel aanwezig wordt geacht (zie nader par. 3.4.1).

Dit kan voorts leiden tot een discussie over de wenselijkheid dan ook soortgelijke, niet-gewelddadige gedragingen in woord en gebaar in de uitbreiding van het taakstrafverbod mee te nemen. Te denken valt aan bedreiging (art. 285 Sr), opruiing (art. 131 Sr) en mogelijk anderszins

³⁵ In het vervolg wordt steeds in het bijzonder uitgegaan van het medeplegen van mishandeling ten opzichte van openlijke geweldpleging, maar rekening moet worden gehouden met de mogelijk overige vormen van deelneming, poging en voorbereiding.

³⁶ Zie HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1320, NJ 2016/418, m.nt. N. Rozemond, NbSr 2016/153, m.nt. J.S. Nan. Daarover uitgebreider J.S. Nan, ‘Het “medeplegen” van openlijk geweld’, TPWS 2016/57.

³⁷ Ten overvloede: voor de strafverzwarende gevolgen van art. 141 lid 2 Sr is dus vereist dat de verdachte een gevolg zelf heeft toegebracht. Voor de strafverzwarende gevolgen van art. 300-303 Sr is dat voor de medepleger niet vereist. Dan is voldoende het medeplegen van de mishandeling zelf die tot ernstigere gevolgen heeft geleid dan waarop het opzet van de daders is gericht. Gewezen moet nog worden op het aanhangige Voorstel van wet van het lid Helder tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met onder andere de verruiming van de groepsaansprakelijkheid bij openlijke geweldpleging (Kamerstuknummer 33234). Daarin wordt voorgesteld het vereiste van het persoonlijk veroorzaken van de gevolgen weg te nemen. De parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel ligt al jaren stil. Het voorstel en de eventuele gevolgen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in dit onderzoek blijven daarom buiten beschouwing.

³⁸ Aldus Rozemond onder HR 26 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2489, NJ 2017/473, punt 5.

belediging (art. 266-267 Sr) gericht tegen functionarissen met een publieke taak. Het gaat dan om ernstig verbaal geweld.³⁹

2.3.3 Openlijkheid

Het gezamenlijke geweld moet daarnaast voor strafbaarheid ter zake van art. 141 lid 1 Sr *openlijk* zijn gepleegd. Daarvoor is vereist dat de geweldpleging zich op zodanige wijze en op een zodanige plaats heeft voltrokken dat de openbare orde is verstoord. Of dit het geval is, hangt mede af van het antwoord op de vraag of een min of meer willekeurig publiek aanwezig was of ten minste had kunnen zijn. Deze (mogelijke) aanwezigheid van publiek verdient volgens de Hoge Raad in het bijzonder aandacht als het gaat om geweldpleging op plaatsen die niet voor eenieder toegankelijk zijn. Voorts kan de mate van verstoring van de normale gang van zaken van belang zijn.⁴⁰ Van openlijkheid is bijvoorbeeld sprake als het incident plaatsvindt op straat, in een niet afgeschermd tuin, in een treincoupé, maar in beginsel niet in een woning, in een besloten feestzaal, in de aula van een school en dergelijke.⁴¹ Voor mishandeling geldt die locatiebeperking niet.

2.4 Het karakter van openlijke geweldpleging in vergelijking met mishandeling

Het (primair) beschermde rechtsgoed is bij openlijke geweldpleging tegen personen en goederen de openbare orde. Die mag niet in gevaar worden gebracht door een ‘samenrotting’ van een massa mensen.⁴² Er wordt met de in dit misdrijf strafbaar gestelde gedraging, naast een inbreuk op de veiligheid van personen en goederen, in de eerste plaats verzet gepleegd tegen de openbare orde.⁴³ Art. 141 Sr is daarom opgenomen in Titel V (Misdrijven tegen de openbare orde) van Boek II. Het is dus niet zozeer een vorm van mishandeling of vernieling, ook al wordt in de parlementaire geschiedenis van openlijke geweldpleging ook de veiligheid van personen en eigendommen genoemd. De Hoge Raad heeft onder het oude recht gesteld dat geweld tegen personen veelal ook mishandeling zal opleveren “en in zoverre is het misdrijf van art. 141 Sr een door openlijkheid en verenigde krachten gekwalificeerde vorm van dat van art. 300 Sr.”⁴⁴ Door de wijziging van het bestanddeel ‘met verenigde kracht’ naar ‘in vereniging’ in 2000 is het echter niet langer vereist dat de dader in het geval van openlijke geweldpleging zelf een gewelddadige handeling verricht (tegen een persoon). In zoverre is dan geen sprake meer van een gekwalificeerde vorm van mishandeling.

³⁹ Zie in dat verband de Kamervragen aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming over het bericht dat een agent vervolging wil afdwingen van man die hem bedreigde met fysiek geweld, *Kamerstukken II* 2019/20, 2020Z13781. In de MvT van het wetsvoorstel wordt dit afgehouden, *Kamerstukken II* 35528, nr. 3.

⁴⁰ Zie het standaardarrest dienaangaande, HR 3 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1008, *NJ* 2018/436, m.nt. N. Rozemond, *NbSr* 2018/270, m.nt. S. Struijk. Zie ook HR 9 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:20, *NJ* 2018/62; en HR 7 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2809, *NJ* 2018/183, m.nt. N. Rozemond.

⁴¹ Fokkens, *N/L/R*, aant. 3 bij art. 141 Sr.

⁴² Fokkens, *N/L/R*, aant. 2 bij art. 141 Sr. Zie uitgebreid Wedzinga 1992, hoofdstuk 2-3.

⁴³ H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht* (dl II), Haarlem: Tjeenk Willink 1891, p. 90.

⁴⁴ HR 25 juni 1985, ECLI:NL:HR:1985:AC8955, *NJ* 1986/108, r.o. 5.2.2.

Voorts is het zo dat openlijke geweldpleging een ander, publiek karakter heeft; het beschermt vooreerst de belangen van de Staat (*vis publica*), in de zin dat ten minste elke dader in de menigte de openbare orde heeft verstoord. Primair worden dus niet de private belangen van lijf en goed beschermd.⁴⁵ De hogere strafdreiging van dit delict ten opzichte van mishandeling en bedreiging is gelegen in die schending van de openbare orde.⁴⁶

In het verlengde van deze vaststelling kan worden betoogd dat de opportuniteit van het te overwegen taakstrafverbod voor art. 141 lid 1 Sr niet gezocht hoeft te c.q. zou moeten worden in de ernst van het gepleegde geweld en het mogelijke gevolg daarvan bij het concrete slachtoffer (in vergelijking met het gepleegde geweld bij de verschillende vormen van mishandeling), maar in de *openlijkheid* van het gepleegde geweld door een mensenmassa (van ten minste twee personen), dus nog ongeacht of dit al dan niet tegen functionarissen met een publieke taak is gericht. Daarin is immers, anders dan bij mishandeling, het kwalijke van dit misdrijf in alle gevallen gelegen. Art. 141 lid 1 Sr beschermt *eo ipso* het publieke belang tegen gewelddadige handelingen van enige intensiteit, op zich ongeacht het type slachtoffer van het geweld en ongeacht de gevolgen van het geweld. Toch zou de mate van ordeverstoring ook kunnen worden verhoogd als het openlijke geweld zich richt tegen functionarissen met een publieke taak. Het zou meer indruk kunnen maken op de toevallige voorbijgangers die dit zouden (kunnen) aanschouwen. Zo bezien levert dat een argument op voor opnemings van art. 141 lid 1 Sr in het komende wetsvoorstel.

2.5 De systematiek van de bijzondere taakstrafdelicten iets nader bekeken

In het kader van dit onderzoek dient nog het volgende te worden opgemerkt. In art. 22 lid 1 sub b Sr zijn betrekkelijk willekeurig enkele delicten vermeld waarvoor het taakstrafverbod ook geldt, ongeacht de hoogte van de strafdreiging en het gevolg voor het slachtoffer. De algemene toelichting daarvoor was summier:

“In het eerste lid, onderdeel b, wordt een drietal misdrijven aangewezen waarvoor het opleggen van een taakstraf in beginsel is uitgesloten, maar waarop de voornoemde (formele en materiële) criteria niet van toepassing zijn. Het gaat om ambtswang en wederspanning met letsel tot gevolg (artikel 181 Sr), kinderpornografie (artikel 240b Sr) en jeugdprostitutie (artikel 248b Sr), voorzover daarop minder dan zes jaar gevangenisstraf staat. De keuze voor deze misdrijven is ingegeven door de wens om de ernst van deze misdrijven te onderstrepen en het belang te benadrukken van de bescherming die deze artikelen beogen te geven aan minderjarigen en personen werkzaam in publieke dienst. Bij veroordeling voor deze misdrijven kan derhalve geen

⁴⁵ Smidt 1891, p. 90 e.v. Zie onder andere toenmalig minister Modderman, die voortbouwde op art. 440 Code penal, en naast de *vis publica* ook sprak over *force ouverte* (p. 93).

⁴⁶ HR 3 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1008, NJ 2018/436, m.nt. N. Rozemond, r.o. 2.4.2, op basis van de wetsgeschiedenis. Zie ook Fokkens, *N/L/R*, aant. 1 bij art. 141 Sr. Zie nader Wedzinga 1992, hoofdstuk 3.

«kale» taakstraf worden opgelegd, ongeacht of de misdrijven een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad.”⁴⁷

Een vergelijking kan in het bijzonder worden gemaakt met de afweging die aangaande ambtsdwang en wederspanningheid is gemaakt (art. 179 e.v. Sr). Voor ambtsdwang (art. 179 Sr) en wederspanningheid (art. 180 Sr) geldt het taakstrafverbod in beginsel niet, nu deze misdrijven niet voldoen aan de eisen van art. 22b lid 1 sub a Sr. De gekwalificeerde ambtsdwang en wederspanningheid van art. 181 Sr, met – ten minste enig – lichamelijk letsel tot gevolg, zijn echter wel apart opgenomen in art. 22b lid 1 sub b Sr.⁴⁸ De keuze voor opnemning van dit gekwalificeerde misdrijf was (dus kennelijk) om de ernst daarvan aan te geven en het belang te benadrukken van de bescherming dat het beoogt te bieden aan personen werkzaam in publieke dienst. De gekwalificeerde ambtsdwang en wederspanningheid ‘door twee of meer personen met verenigde krachten gepleegd’ (art. 182 Sr) vallen daarentegen *niet* zonder meer onder het taakstrafverbod en zijn niet apart in art. 22b lid 1 sub b Sr opgenomen.

Bij de invoering van het taakstrafverbod is art. 141 Sr, anders dan art. 181 Sr, daarin niet opgenomen en, naar het zich laat aanzien, is zodanige opname ook niet overwogen. Een rechtspolitieke afweging van de (on)wenselijkheid van het taakstrafverbod voor art. 141 lid 1 Sr zou alsnog kunnen worden gemaakt. Wetsystematisch lijkt het logisch om aan te sluiten bij de afweging die eerder is gemaakt bij art. 181 Sr, waarbij alleen in geval van ernstige gevolgen van ambtsdwang en wederspanningheid geen taakstraf meer zou mogen worden opgelegd. Dat levert een argument op om in geval een publieke functionaris het slachtoffer is, art. 141 lid 1 Sr als ‘basisdelict’ *niet* onder het taakstrafverbod te laten vallen, maar de gekwalificeerde varianten van dit misdrijf ex art. 141 lid 2 Sr *wel* gelet op de ernst ervan.⁴⁹ Een ander argument om art. 141 lid 1 Sr niet onder het taakstrafverbod te laten vallen is het geringe aandeel van de betrokkene in de ordeverstoring. Het is immers de omvang van het geweld waarvoor de betrokkene strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gehouden, dat de ernst van de ordeverstoring door de individuele betrokkene bepaalt. Diens aandeel in de ordeverstoring is, als op hem alleen art. 141 lid 1 Sr van toepassing is, uiteindelijk juridisch toch redelijk beperkt te noemen, ook als die verstoring zich tegen een functionaris met een publieke taak richt. Hij heeft in dat geval immers niet zelf de strafverzwarende gevolgen van het tweede lid van art. 141 Sr veroorzaakt.

2.6 Deelbevindingen

Vervolging van de individuele dader voor zijn aandeel in een openlijke geweldssituatie op grond van de artikelen 300 tot en met 303 Sr is alleen mogelijk als hij daardoor opzettelijk pijn,

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32169, nr. 3, p. 10. Bij nota van wijziging zijn hieraan de art. 248a, 248c en 250 Sr toegevoegd omdat deze artikelen eveneens (net als art. 248b Sr) de belangen van minderjarigen beogen te beschermen. Zie *Kamerstukken II*, 2009/10, 32168, nr. 8.

⁴⁸ Strikt genomen was vermelding van art. 181 sub 1 Sr voldoende. De misdrijven omschreven in sub 2 en 3 vielen al onder het generieke taakstrafverbod.

⁴⁹ Opnemning van die bepaling naast het reeds bestaande art. 22b lid 1 sub a Sr, zou echter in zoverre betekenis hebben voor die gevallen waarin het letsel dat is ontstaan, niet als een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer kan worden bestempeld.

letsel, benadeling van de gezondheid of hevige onlust aan het relevante slachtoffer heeft toegebracht, of heeft gepoogd zwaar lichamelijk letsel toe te brengen.⁵⁰ Duidelijk is dat diverse, lichtere handelingen juridisch wel het plegen van geweld in de zin van art. 141 lid 1 Sr opleveren, maar nog geen mishandeling. En het samenwerkingsverband mag bij openlijke geweldpleging iets lossier zijn dan bij het medeplegen van mishandeling. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van de rechtspraak daarom onder meer bekeken of in de praktijk kan worden vastgesteld of het aandeel van de individuele dader bij een veroordeling voor art. 141 lid 1 Sr, ook had kunnen worden vervolgd op grond van art. 300-303 Sr of niet.

Gebleken is voorts dat de meerwaarde van het eventueel opnemen van art. 141 lid 1 Sr in de uitbreiding van het taakstrafverbod, naast de gevallen die onder art. 300-303 Sr vallen, in juridische zin bescheiden te noemen is.⁵¹ Hierdoor zou het bereik van art. 22b Sr toenemen met meer lichte (gewelds)handelingen gepleegd door de individuele dader waarvoor het opleggen van een taakstraf dan wettelijk verboden zou worden. Het is maar de vraag of dat passend is. Doordat het openlijk in vereniging plegen van geweld onder omstandigheden ook kan worden begaan door middel van enkel niet-gewelddadige handelingen, opent dit voorts een discussie over de wenselijkheid dan ook soortgelijke gedragingen (in woord en gebaar) in de uitbreiding van het taakstrafverbod mee te nemen. Te denken valt aan bedreiging (art. 285 Sr), opruiing (art. 131 Sr) en belediging (art. 266-267 Sr), gericht tegen functionarissen met een publieke taak.

Ook het karakter van het misdrijf openlijke geweldpleging geeft geen aanleiding om art. 141 lid 1 Sr toe te voegen aan art. 22b Sr. Het kwalijke van dit misdrijf is primair gelegen in de verstoring van de openbare orde, niet in de belaging van (bepaalde) personen. Dit zijn argumenten tegen verdere uitbreiding van het taakstrafverbod met art. 141 lid 1 Sr die de wetgever bij vergelijkbare delicten van het opnemen ervan in art. 22b Sr deden afzien. Uitbreiding van het taakstrafverbod met art. 141 lid 1 Sr lijkt op grond van deze juridische analyse eigenlijk niet nodig c.q. aangewezen.⁵²

Daar staat naar aanleiding van de bovenstaande juridische analyse het volgende tegenover. Beredeneerd kan ten aanzien van de ernst van de gedragingen van de individuele dader worden dat de ordeverstoring (iets) groter is als het geweld zich tegen functionarissen met een publieke taak richt. Als het door de dader gepleegde geweld tot mishandeling leidt, is door de openlijkheid en het ‘in verenging’ begaan ervan, daarnaast volgens de Hoge Raad sprake van een gekwalificeerde vorm van mishandeling. En als de bedoeling van de wetgever, conform de motie Helder c.s, inderdaad is om *alle* geweldsfeiten tegen politieagenten en andere publieke

⁵⁰ Het zij herhaald: een bijdrage die een voltooide zware mishandeling oplevert, valt ook onder art. 141 lid 2 sub 2 Sr en daarmee al onder het huidige bereik van het taakstrafverbod, via art. 22b lid 1 sub a Sr. Voor dat geval zou noch het conceptwetsvoorstel, noch de toevoeging van art. 141 lid 1 Sr verschil maken.

⁵¹ Voor gepleegd geweld dat ‘slechts’ een poging tot zware mishandeling (al of niet met voorbedachte raad) oplevert zonder dat letsel is ontstaan, geldt overigens nog het volgende. Als art. 302-303 Sr onder het taakstrafverbod komt te vallen, is bij vervolging langs die weg een taakstraf in deze gevallen sowieso uitgesloten. Daarbij maakt het niet uit of dit geweld openlijk en/of in vereniging is gepleegd en ook op basis van art. 141 lid 1 Sr had kunnen worden vervolgd.

⁵² Zeker ook niet omdat via art. 181 Sr, diverse (overige) geweldshandelingen tegen een ambtenaar in de rechtmatige bediening begaan, door het taakstrafverbod worden bestreken als dat enig letsel tot gevolg heeft gehad.

functionarissen onder de werking van het taakstrafverbod te brengen, dan is toevoeging van (in ieder geval) art. 141 lid 1 Sr aan (het eerste lid van) art. 22b Sr daartoe juridisch noodzakelijk. Bij de lichte geweldshandelingen wordt een kale taakstraf bij openlijke geweldpleging alleen op deze wijze systematisch afgesneden (maar ook in geval van enkel niet-gewelddadige handelingen door de dader). Daarmee wordt ook de volgende situatie vermeden. Als het openbaar ministerie het opleggen van een kale taakstraf via de toepassing van het te vernieuwen art. 22b Sr wil voorkomen, dan moet de officier van justitie de verdachte straks onder het komende recht in voorkomende gevallen vervolgen voor het lichtere misdrijf van (medeplegen van) mishandeling in plaats van voor het zwaardere en wellicht meer toepasselijke misdrijf van openlijke geweldpleging.⁵³ ⁵⁴ De verdachte staat dan niet terecht voor het meest geëigende misdrijf.

Daarmee vloeien voor onderzoeksvraag 5 uit de in dit hoofdstuk geschetste juridisch-systematische analyse van de problematiek zowel argumenten voort om art. 141 lid 1 Sr niet te betrekken in de uitbreiding van het taakstrafverbod, als om dat misdrijf daarin wel mee te nemen.

⁵³ Het opportunitiebeginsel laat hem die keuze, ook al kent mishandeling een lagere strafdreiging dan art. 141 lid 1 Sr. Zie ook Wedzinga 1992, p. 64-65.

⁵⁴ Incidenten waarbij het letsel dat is ontstaan geen ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer heeft gemaakt, moeten dan wel voor het basisdelict art. 141 lid 1 Sr vervolgd worden en niet voor art. 141 lid 2 sub 1 Sr. Dit onderscheid vervalt als art. 141 Sr integraal in art. 22b lid 1 Sr zou worden opgenomen.

Hoofdstuk 3 Empirische bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 4 centraal. Hierbij dienen steeds de in de inleiding genoemde methodologische beperkingen in het achterhoofd gehouden te worden (zie par. 1.3). Dit geldt zowel voor paragraaf 3.3, waarin de bevindingen op basis van de geanalyseerde OM-gegevens neergelegd zijn, als voor paragraaf 3.4 die de bevindingen op basis van de analyse van de relevante jurisprudentie van rechtspraak.nl bevat. Op basis van voorgenoemde gegevens worden, waar mogelijk, conclusies getrokken met betrekking tot het karakter van de geweldsincidenten (ernst geweld, aard van het letsel, individuele bijdrage) en de veroordelingen die volgden (frequentie en gemiddelde duur taakstraf). De twee inhoudelijke paragrafen worden voorafgegaan door een overkoepelende paragraaf waarin de classificering van het geweld uiteengezet wordt (par. 3.2), en er wordt afgesloten met een deelconclusie (par. 3.6).

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt steeds gebruik gemaakt van een enkele dataset. Dat wil zeggen dat een (deel)onderzoeksvraag steeds beantwoord wordt aan de hand van ofwel de OM-data ofwel rechtspraak.nl. Het uitgangspunt daarbij is dat waar mogelijk gebruik gemaakt wordt van de OM-data, aangezien die data methodologisch het meest zuiver (verkregen) is. Daar waar de beantwoording van de (deel)onderzoeksvragen niet uit de OM-data kan volgen, wordt gebruik gemaakt van de gegevens die via rechtspraak.nl zijn verzameld, waarbij telkens de aan die methode verbonden methodologische haken en ogen in het achterhoofd gehouden moeten worden. Voorgaande betekent concreet dat aan de hand van de bij de OM-data verkregen 85 tenlasteleggingen de ernst van het geweld in geval van veroordelingen ter zake van art. 141 lid 1 Sr waarbij functionarissen met een publieke taak slachtoffer zijn beoordeeld kan worden (onderzoeksvraag 1a). Onderzoeksvraag 2 kan in zijn geheel beantwoord worden op basis van de OM-data. De overige (deel)onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van de gegevens die konden worden ontleend aan rechtspraak.nl. Zowel in paragraaf 3.3 (OM-data) als in paragraaf 3.4 (rechtspraak.nl) wordt steeds nader toegelicht welke methode gebruikt is en welke beperkingen daaruit voortvloeien. Voor een overzicht van de gebruikte data per (deel)onderzoeksvraag zij verwezen naar figuur 1.

Onderzoeksvraag	OM-data	Rechtspraak.nl
1a	X	
1b		X
1c		X
2a	X	
2b	X	
3a		X
3b		X
3c		X
4		X

Figuur 1 - Gebruikte dataset per (deel)onderzoeksvraag.

3.2 Classificering van het geweld

Voor de beoordeling van de ernst van het geweld worden drie categorieën gehanteerd waarbij de volgende onderscheidingen worden gebruikt: licht, middelzwaar en zwaar. Bij de zaken die zijn beoordeeld aan de hand van de ontvangen OM-data was het gebruikte geweld niet te beoordelen op basis van de ruwe data zelf. Deze beoordeling was slechts mogelijk voor die zaken waarbij aanvullend de tenlasteleggingen beschikbaar waren. Aangezien uit de data steeds blijkt dat ten minste een deel van de tenlastelegging is bewezen verklaard, en dat kennelijk voldoende was om de kwalificatie van overtreding van art. 141 lid 1 Sr te dragen, kan – ondanks dat niet uit te sluiten is dat uit een deel van de tenlastelegging gedragingen weggestreept zijn – een voldoende duidelijk beeld van het gepleegde geweld geschetst worden om het te classificeren als respectievelijk licht, middelzwaar, of zwaar geweld. Voor de analyse van de gepubliceerde rechtspraak gelden deze beperkingen niet, nu daar zowel de tenlastelegging, de bewezenverklaring, als eventuele nadere overwegingen omtrent het bewijs of bewijsmiddelen beschikbaar waren.

Voor het classificeren van het gepleegde geweld is een aantal maatstaven opgesteld ter beoordeling. Hiervoor is in beginsel aansluiting gezocht bij de systematiek van de mishandelingsdelicten die door de wetwijziging onder het bereik van het taakstrafverbod komen te vallen. Dit beoordelingskader is gedurende het onderzoek, waar en indien nodig, aangepast naar aanleiding van tussentijdse evaluaties. Alle classificaties zijn uiteindelijk door de onderzoekers gezamenlijk nogmaals doorgenomen waarbij bijzondere aandacht is besteed aan randgevallen waarover discussie bestond.⁵⁵ De daarbij gebruikte onderscheidingen en beoordelingsmaatstaven worden in het navolgende inzichtelijk gemaakt. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de gebruikte terminologie (licht, middelzwaar, zwaar) allicht

⁵⁵ Zie over dit proces in zijn algemeenheid: T. Bernts & T. Hak, ‘Codeertraining: Theoretische verdieping of praktische socialisering?’, *Sociologische Gids* 1993 40/3, p. 241-254. Tijdens het codeerproces is steeds gestuurd op zogenaamde theoretische verduidelijking, dat wil zeggen, het aanscherpen van de classificatieregels naar aanleiding van geconstateerde onduidelijkheden. Gezien de relatief kleine dataset en het beperkte aantal onderzoekers kon hiermee volstaan worden.

overeenkomt met andere classificaties bijvoorbeeld ten aanzien van de respectievelijke ernst van delicten. Voor dit onderzoek is er echter voor gekozen om gebruik te maken van een autonome classificering en bijbehorend codeerschema dat door de onderzoekers is opgesteld. Deze methode is gekozen om reden van de specifieke aard van de onderzoeksvragen, waarbij juist de afgrenzing tot en overlap met de mishandelingsdelicten van bijzonder belang is. Bij de beoordeling van de zwaarte van het geweld is gelet op de volgende factoren: de intensiteit, de frequentie, de aard, het getroffen of waarschijnlijk te treffen lichaamsdeel en tot slot het geheel van de gedragingen.

De intensiteit van het fysieke geweld

Bij de beoordeling van de geweldshandelingen is allereerst gelet op de intensiteit daarvan. De onderzoekers gaan ervan uit dat er steeds een bewuste keuze ten grondslag ligt aan de in de tenlastelegging of bewezenverklaring opgenomen kwalificatie dat het geweld ‘met kracht’ heeft plaatsgevonden. Op basis daarvan is – *a contrario* – geconcludeerd dat wanneer die kwalificatie of een equivalent daarvan ontbreekt, de intensiteit van het geweld minder zwaar is geweest. Indien de zaak wel de kwalificatie ‘met kracht’ bevat, is deze factor weliswaar niet van doorslaggevende betekenis geweest, maar in samenhang met andere factoren, zoals de aard van het geweld en het doelwit, van belangrijke waarde geweest bij het classificeren van het geweld als ‘middelzwaar’ dan wel ‘zwaar’.

De frequentie van het fysieke geweld

Aan de frequentie is een soortgelijke betekenis toegekend als aan de intensiteit van het geweld. Indien de tenlastelegging de kwalificatie ‘(telkens) meermalen’ bevat, vormt dit een belangrijke indicatie voor een zwaardere categorie geweld. Ook deze factor dient evenwel in samenhang met de overige factoren te worden gezien, zoals de aard van het geweld en het getroffen lichaamsdeel.

De aard van het fysieke geweld

Bij de beoordeling komt tevens betekenis toe aan de aard van het gepleegde geweld. Zo maakt het verschil of specifiek vermeld wordt dat er met gebalde vuisten wordt geslagen of geschopt, of een kopstoot wordt uitgedeeld, of dat er sprake is van een (gevaarlijk) wapen, zoals een (gebroken) wijnfles of een (stuk van) een (zware) stoeptegel. De aard van het geweld hangt nauw samen met de intensiteit dan wel de frequentie van het geweld en het getroffen lichaamsdeel.

Het getroffen lichaamsdeel

Hiermee wordt bedoeld de plek aan het lichaam waar het slachtoffer door het geweld geraakt wordt of kon worden. Hierbij is aansluiting gezocht bij de bestendige rechtspraak op dit punt.⁵⁶

⁵⁶ Volgens de rechtspraak is het een algemene ervaringsregel dat geweld tegen lichaamsdelen met vitale functies een aanmerkelijke kans op zwaar lichamelijk letsel oplevert. Zie bijvoorbeeld HR 27 maart 2018,

Met name wanneer het geweld is uitgeoefend tegen kwetsbare c.q. vitale lichaamsdelen als het (achter)hoofd, de keel of het gezicht van het slachtoffer, vormt dit veeleer een indicatie dat er sprake is van zwaar geweld, tenzij de overige factoren aanleiding geven het geweld te classificeren als ‘middelzwaar’.

Het geheel van de gedragingen

Ten slotte wordt het geweld steeds gezien vanuit de gedragingen als geheel. Zo kan het zijn dat een niet nader gespecificeerde, enkele klap in het gezicht op zichzelf genomen kan worden aangeduid als ‘middelzwaar’ geweld. Mocht echter naast die enkele geweldshandeling ook sprake zijn van meerdere klappen of trappen tegen het lichaam (intensiteit van het geweld) en het gooien van stenen (aard van het geweld), dan kan dit het oordeel rechtvaardigen dat de gedragingen in hun geheel gezien, toch als zwaar geweld worden geclassificeerd.⁵⁷

Zoals gezegd worden de factoren steeds in onderlinge samenhang gezien. De aanwezigheid van een enkele factor maakt aldus niet dat reeds sprake is van bijvoorbeeld ‘zwaar’ geweld. Zo is voor die classificering het enkel met kracht slaan onvoldoende. Gebeurt dit echter meermalen, met kracht tegen het hoofd, dan zal in bijna alle gevallen sprake zijn van ‘zwaar’ geweld. De factoren zijn als het ware communicerende vaten en kunnen ook beschouwd worden als elkaar versterkend.

3.2.1 Licht geweld

Voor de classificatie ‘licht’ geweld geldt dat deze geweldsgedragingen geen overtreding van art. 300 Sr zouden kunnen opleveren, noch een andere strafbare vorm van mishandeling.⁵⁸ Dat is van belang omdat het onderzoek blijkens het conceptwetsvoorstel is geïnitieerd om te kunnen bepalen in hoeverre de individuele bijdrage aan het geweld ook had kunnen worden vervolgd op grond van de artikelen 300-303 Sr (zie par. 1.1). Typische gedragingen in deze categorie zijn: opdringen, dreigen, joelen, schelden, aanmoedigen, spugen en het maken van obscene gebaren zoals het opsteken van de middelvinger. Maar ook gedragingen die omschreven kunnen worden als een (niet als zodanig strafbare) poging mishandeling. Hierbij gaat het om het gooien van (relatief ongevaarlijke) voorwerpen in de richting van slachtoffers, terwijl deze slachtoffers niet worden geraakt, maar ook om het duwen van of uithalen, slaan, of schoppen in de richting van slachtoffers. Als bovengrens van deze categorie gelden de gevallen die nog net niet een poging tot zware mishandeling zouden kunnen opleveren.

Aangezien het in gevallen van openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak regelmatig gaat om het gooien met voorwerpen *naar of in de richting van* de slachtoffers, is dit een categorie die nadere aandacht behoeft. Zoals aangegeven classificeren wij het gooien van voorwerpen in de richting van slachtoffers in de regel als ‘licht’. Dit kan anders zijn als

ECLI:NL:HR:2018:453, *NJ* 2019/192, m.nt. H.D. Wolswijk en Rb. Noord-Nederland 2 juni 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4468.

⁵⁷ Zo was bijvoorbeeld het geval in de zaak met zaaknummer 163.

⁵⁸ In deze categorie vallen aldus ook gedragingen die op grond van art. 300 lid 5 Sr geen strafbare mishandeling op kunnen leveren, omdat zij slechts een poging tot dat misdrijf opleveren.

nadere informatie beschikbaar is over de aard van de gedraging. Het kan zijn dat in de casus wordt gesproken over ‘op korte afstand, gericht en met kracht’ gooien van voorwerpen, hetgeen aanleiding kan geven om het geweld als ‘middelzwaar’ te omschrijven. Met name het soort voorwerp waarmee gegooid wordt, is van doorslaggevende betekenis; het gooien van relatief ongevaarlijke voorwerpen zoals plastic bekertjes en lege blikjes zal in de regel niet tot de categorie middelzwaar geweld worden gerekend. Dit is anders wanneer het stenen of (delen van) stoeptegels betreft. Het gebruik van deze ‘voorwerpen’ levert in de regel een poging tot zware mishandeling op en kan dus als ‘middelzwaar’ gekwalificeerd worden. Een lastige categorie is die van glazen flessen of flesjes. Het gooien van een klein ‘frisflesje’ in de (algemene) richting van een groep ME’ers is als licht geclassificeerd, terwijl het op korte afstand gooien van een gebroken wijnfles een duidelijk voorbeeld is van geweld dat tot de middelzware categorie gerekend moet worden. In uitzonderlijke gevallen valt ook te denken aan ‘zwaar’ geweld bij dergelijke ‘gooi-incidenten’. Het zal dan echter moeten gaan om het gooien van zeer gevaarlijke voorwerpen zoals (zware vuurwerk)bommen, of het van grote hoogte gooien van stenen, hetgeen op zichzelf ook gemakkelijk de grens van poging tot doodslag zou halen. Zoals zich laat raden zijn zulke voorbeelden uitzonderlijk.⁵⁹

Een typisch voorbeeld van ‘licht’ geweld biedt Rechtbank Overijssel 29 november 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:4572, waarbij de tenlastegelegde geweldshandelingen bestonden uit:

- schreeuwen/provoceren/schelden in de richting van leden van de ME met de woorden “Kanker politie, kanker Zwolle” en “Kankerwouten”;
- het dragen van PVC pijpen;
- het aanvallen van en indringen op leden van de ME;
- het spugen in de richting van de ME;
- het trappen tegen het schild van leden van de ME;
- het vastpakken van het schild van een lid van de ME.

In die zaak wordt geen fysiek contact met het lichaam van de slachtoffers gemaakt en halen de omschreven handelingen nergens de grens van poging tot zware mishandeling.

Een voorbeeld van een grensgeval biedt de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 8 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:4481, waarbij de tenlastegelegde geweldshandelingen bestaan uit het:

- meermalen, althans éénmaal (met kracht) naar, althans in de richting van, één of meer politieagent(en) en/of politievoertuig(en) gooien met een glazen flesje en andere voorwerpen.

Ondanks dat de tenlastelegging expliciet spreekt van ‘met kracht gooien’, en dit mogelijk meerdere malen is voorgekomen, is deze zaak toch als licht geclassificeerd. De reden daarvoor is gelegen in de omstandigheid dat er gesproken wordt van een ‘flesje’, dus niet van bijvoorbeeld een grote, glazen wijnfles, alsook het feit dat de fles ‘in de richting’ van de slachtoffers werd gegooid zodat over de impact van de handeling in dat opzicht onvoldoende kan worden gezegd.

⁵⁹ Een voorbeeld biedt: Rb. Rotterdam 11 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:9102, waarbij de verdachte een vuurwerk ‘shell’ (mortierbom) naar de politie heeft gegooid.

3.2.2 Middelzwaar geweld

In deze categorie vallen zaken waarin daadwerkelijk sprake is van fysiek geweld dat mishandeling oplevert dan wel van geweldshandelingen die tevens een poging tot zware mishandeling opleveren. Typische geweldshandelingen hierbij zijn: slaan, stompen, schoppen, trappen, krabben, met kracht duwen of trekken waardoor iemand ten val komt, alsmede het gooien van flesjes, blikken, vuurwerk, hekken, fietsen, borden en stokken waarbij daadwerkelijk iemand geraakt wordt. Daarnaast gaat het om het gooien met (zeer) gevaarlijke voorwerpen als stenen of (delen van) stoeptegels, gebroken flessen of zwaar vuurwerk, ook indien hierbij niemand getroffen wordt. Afbakeningsproblematiek bestaat ook hier aan de bovenzijde van de categorie. Wanneer dient het gepleegde geweld geclassificeerd te worden als ‘middelzwaar geweld’ in plaats van ‘zwaar geweld’?

Een voorbeeld van een typisch geval van ‘middelzwaar’ geweld biedt Rechtbank Overijssel 20 juli 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:2535. In deze zaak werd de verdachte ten laste gelegd het:

- opsteken van de middelvinger in de richting van leden van de ME;
- aanvallen/uitdagen van leden van de ME;
- gooien van/met een stoeptegels en een klike en voorwerpen in de richting van politieruiters en leden van de mobiele eenheid en een voertuig van de ME;
- spugen in de richting van leden van de ME;
- slaan met (een) riem(en) op/tegen leden van de ME.

Bovenstaande gedragingen illustreren allereerst dat een incident een groot scala aan gedragingen kan omvatten. De onderzoekers classificeren het bewezenverklarde geweld steeds aan de hand van alle geweldshandelingen, hetgeen tot het oordeel kan leiden dat er *onder andere* zwaar geweld is gepleegd, ook als een (overgroot) deel van de gedragingen binnen een lichtere categorie zouden vallen. Het feit dat bovenstaande tenlastelegging ook typische ‘lichte’ geweldshandelingen als spugen en het opsteken van de middelvinger omvat, doet aldus niets af aan het feit dat het geweld gezamenlijk als (ten minste) ‘middelzwaar’ geclassificeerd dient te worden. Als typische gedraging van ‘middelzwaar’ geweld in bovenstaande tenlastelegging kan worden genoemd het slaan met een riem, nu er sprake is van fysiek contact terwijl geen uitzonderlijke factoren zich voordoen die maken dat van zwaar geweld sprake is. Ook is sprake van het gooien met een stoeptegels in de richting van de ME. Gelet op het gevaar dat daarvan uitgaat, valt ook deze gedraging – ondanks dat de poging niet slaagt – onder het kopje ‘middelzwaar’ geweld.

Dat ook de grens met ‘zwaar geweld’ niet altijd gemakkelijk te trekken is, illustreert de volgende zaak van de Rechtbank Amsterdam met zaaknummer 159.⁶⁰ In die zaak bestonden de geweldshandelingen uit het:

- met een kruk, althans een hard voorwerp, tegen zijn hoofd, althans tegen het lichaam te slaan en/of die te slaan en/of te trappen tegen het lichaam terwijl dit door hem gepleegde geweld enig lichamelijke letsel, te weten hoofdwond en/of een dikke lip, voor slachtoffer ten gevolge heeft gehad.

⁶⁰ Dit betreft een door de onderzoekers aan de via het OM verkregen zaken toegekend nummer, zie nader par. 3.3.

Op het eerste gezicht betreft het vrij ernstige gedragingen. Zo is er sprake van een kruk die (of ander voorwerp dat) als wapen wordt gebruikt en richt het geweld zich tegen – onder andere – het hoofd. Een nadere lezing van de tenlastelegging leert echter dat geenszins sprake is van meervoudig geweld tegen het hoofd, het niet duidelijk is of dit met kracht geschiedde en ten slotte het overige geweld een niet nader gespecificeerde schop tegen het lichaam betreft. Het voorgaande maakt dat gekozen is voor een classificering als ‘middelzwaar’ geweld, waarbij bovenstaand voorbeeld wel de bovengrens illustreert van hetgeen in die categorie valt.

3.2.3 Zwaar geweld

Hiervoor is de afbakening tussen ‘middelzwaar’ en ‘zwaar’ geweld reeds besproken. Uit de voorbeelden valt tevens af te leiden dat de hoogste categorie van het door ons geclassificeerde geweld gereserveerd is voor de uitzonderlijke gevallen. Het moet daadwerkelijk om zeer fors geweld gaan, waarbij veelal sprake is van meerdere van de hiervoor aangeduide kwalificerende factoren. Exemplarische gevallen zijn zwaar geweld tegen het hoofd van de slachtoffers, het gebruik van wapens of explosieven of in een uitzonderlijk geval zelfs het toepassen van een levensgevaarlijke wurggreep.⁶¹

De uitspraak van Rechtbank Rotterdam 31 januari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3138 kan als een voorbeeld dienen van deze per definitie uitzonderlijke gevallen. In die zaak werden de volgende geweldshandelingen ten laste gelegd:

- toevoegen van woorden als: kankerjoden, kankerlijers, Hamas Hamas alle joden aan het gas, jullie moeten opkankeren, kom dan kankerhoer, etc.;
- (dreigend) aflopen op slachtoffers;
- op (zeer) korte afstand van hen gaan staan;
- omsingelen van slachtoffers;
- zwaaiende bewegingen met een fles in hand maken;
- met kracht slaan of stompden in het gezicht;
- gooien van bierblikjes en schoenen;
- met kracht met een bierflesje op het hoofd slaan;
- fles gooien tegen de elleboog.

In bovenstaande zaak zijn bijna alle hiervoor beschreven factoren terug te vinden. Het oordeel dat hier sprake is van zwaar geweld steunt op de kenmerkende gedragingen als ‘*met kracht slaan of stompden in het gezicht*’ en ‘*met kracht met een bierflesje op het hoofd slaan*’. Gelet op de intensiteit en de aard van het geweld, alsmede het getroffen lichaamsdeel, zijn dit bij uitstek gedragingen die als zwaar geweld te classificeren zijn.

Dat de afweging ook aan de ondergrens soms ingewikkeld kan zijn, illustreert de zaak van de Rechtbank Amsterdam met zaaknummer 163, waarin de volgende geweldshandelingen zijn tenlastegelegd:

- (meermalen) (met gebalde vuist) tegen zijn gezicht, hoofd en/of zijn lichaam te stompden/slaan, en/of;
- (meermalen) tegen zijn been en/of rug, in elk geval zijn lichaam te schoppen/trappen.

⁶¹ Voor dat laatste voorbeeld, zie: Rb. Midden-Nederland 25 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5177.

Ondanks dat het in deze zaak – voor zover het geweld tegen het hoofd betreft – slechts gaat om geweld met de handen, zijn deze gedragingen niettemin als ‘zwaar’ geweld geclassificeerd. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat er sprake is van gebalde vuisten (aard van het geweld) en er meermalen wordt geslagen (frequentie van het geweld). Ook wanneer de handelingen in het geheel worden bekeken, volgt uit de omstandigheid dat tevens (meermalen) tegen het lichaam is geschopt de conclusie dat er toch sprake is van zwaar geweld.

3.2.4 Tussenconclusie classificering geweld

Concluderend kan gesteld worden dat de classificatie steeds afhangt van een aantal, door de onderzoekers vastgestelde wegingsfactoren, maar dat niet kan worden volstaan met een zuiver formele beoordeling. Voor ieder afzonderlijk geval is aldus individueel vastgesteld wat de meest passende categorie van het geweld is. Zodoende is steeds sprake van een inhoudelijke beoordeling van geval tot geval, waarbij rekening is gehouden met de specifieke omstandigheden. Wanneer slechts OM-data beschikbaar was, is de beoordeling van het geweld en de daarbij behorende afwegingen enkel gebaseerd op de tenlastelegging. Ten aanzien van de op rechtspraak.nl gepubliceerde zaken is bij de classificering van het geweld gebruik gemaakt van de aanvullende informatie die in de uitspraak beschikbaar was. Voor laatstgenoemde zaken is de inhoudelijke beoordeling zodoende sterker dan voor de niet-gepubliceerde zaken en berust de classificatie in eerstgenoemde gevallen op een hogere mate van zekerheid omtrent wat er daadwerkelijk is komen vast te staan over het geweldsincident.

3.3 Verslaglegging data OM

Ter analyse hebben de onderzoekers uit de centrale database van het WODC de beschikking gekregen over de gegevens betreffende 248 unieke zaken waarin veroordeling volgde voor minstens overtreding van art. 141 lid 1 Sr waarbij functionarissen met een publieke taak slachtoffer waren. Bij de selectie van zaken uit de database is gebruik gemaakt van de zogenaamde VPT-code die in het kader van het project ‘Veilige publieke taak’ door het OM wordt gegeven aan zaken waarbij de slachtoffers functionarissen met een publieke taak zijn. Hierbij is geen sprake van een ‘algemene’ VPT-code. Deze codering is opgedeeld in specifieke categorieën beroepsbeoefenaren werkzaam bij: politie, ambulance, brandweer, OV, en ‘overig’, die ieder een eigen code meekrijgen in het systeem. Meer informatie dan de door het openbaar ministerie meegegeven code is zodoende niet beschikbaar in de ruwe data. De code ‘overig’ wordt in het VPT-programma niet nader van een toelichting voorzien met voorbeelden van functionarissen die hieronder moeten worden verstaan. Of alle in het kader van het VPT-programma aangewezen functionarissen samenvallen met de functionarissen met een publieke taak is niet met zekerheid te zeggen. Maar gelet op de codering binnen het VPT-programma, is deze categorie wel meegenomen omdat het gaat om personen met een publieke taak.

Door te filteren op zaken waarbij (minstens ook) veroordeeld is voor overtreding van art. 141 lid 1 Sr, waarbij blijkens de VPT-code functionarissen met een publieke taak slachtoffer waren, in de te onderzoeken periode van vijf jaar binnen de door ons geselecteerde arrondissementen zijn wij tot de selectie van bovengenoemde 248 unieke zaken gekomen. Bij de selectie van arrondissementen is rekening gehouden met een spreiding over stedelijke en rurale

arrondissementen. Het arrondissement Amsterdam is toegevoegd nadat uit de zoekslag op rechtspraak.nl bleek dat voor dit arrondissement in de onderzoeksperiode geen rechtspraak gepubliceerd was waarin veroordeling is uitgesproken ter zake van overtreding van art. 141 lid 1 Sr waarbij functionarissen met een publieke taak slachtoffer waren. Deze vaststelling wekte bevreemding, aangezien de aanwezigheid van een grote voetbalclub en bijbehorende supportersschare, een drukbezocht uitgaansleven en het grote aantal evenementen in de regel indicatoren zijn voor een hoger percentage van openlijke geweldsincidenten. Vandaar dat de OM-data voor dit arrondissement tevens zijn opgevraagd en gebruikt. Van de 248 zaken is vervolgens een nadere selectie gemaakt door alle zaken waarin toch sprake bleek te zijn van een veroordeling voor art. 141 lid 2 Sr eruit te filteren (36 zaken). Daarna zijn alle zaken waarin het jeugdstrafrecht is toegepast uit de dataset gehaald (31 zaken). Tot slot is nog handmatig een tweetal zaken uit de dataset gefilterd waarbij uit de tenlastelegging bleek dat slechts sprake was van openlijke geweldpleging tegen goederen. Na deze verfijning bleef een dataset van 179 unieke zaken over waarop de navolgende analyses zijn gebaseerd. Deze zaken zijn als volgt verdeeld over de arrondissementen: Rotterdam: 96; Oost-Brabant: 27; Overijssel: 25; Amsterdam: 19; en Midden-Nederland: 12.

De volgende, voor de beantwoording van de onderzoeksvragen relevante, gegevens zijn uit de OM-data gehaald: het delict dat bewezen is verklaard, de functie van het slachtoffer (VPT-code), eventuele samenloop met andere delicten, de opgelegde straf, de duur van de straf in geval van vrijheidsstraf of taakstraf, en de hoogte van een eventuele boete. De oorspronkelijke dataset bevatte geen tenlasteleggingen. Toch is het van 85 van de hiervoor genoemde zaken gelukt tevens aanvullend de tenlastelegging beschikbaar te krijgen. Dit was mogelijk door via de in de dataset beschikbare parketnummers de bijbehorende tenlasteleggingen te laten zoeken binnen de informatiesystemen van de betreffende parketten. Die parketnummers zijn overigens uit privacyoverwegingen niet overgenomen in het rapport. Indien naar individuele zaken verwezen wordt zal hiervoor steeds een door de onderzoekers aan de zaken toegekend ‘zaaknummer’ gehanteerd worden. Een transponeringstabel bevindt zich bij de onderzoekers. Voor die zaken is, aan de hand van de in de vorige paragraaf beschreven methode, tevens een inschatting gemaakt van de ernst van het gepleegde geweld. Dit betekent dat in zijn algemeenheid de onderzoeksvragen slechts tot op zekere hoogte kunnen worden beantwoord. Wel is het in de hierop volgende paragrafen mogelijk het gedeeltelijke antwoord op onderzoeksvraag 1a en het volledige antwoord op onderzoeksvraag 2 te geven.

3.3.1 Ernst van het geweld

De eerste onderzoeksvraag luidt: hoe kunnen geweldsincidenten tegen functionarissen met een publieke taak worden gekarakteriseerd die zijn bewezen verklaard op grond van art. 141 lid 1 Sr? Bij die karakterisering wordt in het bijzonder gelet op de ernst van het geweld, het bestaan van letsel bij de slachtoffers, en de mate waarin geweld aan de individuele dader toegerekend kan worden. Zoals eerder gesteld kan op basis van de beschikbare OM-data slechts antwoord worden gegeven op onderzoeksvraag 1a), de ernst van het geweld.

Licht geweld

Van de 85 onderzochte zaken wordt in 3 zaken het geweld als licht geëvalueerd. Dit zijn zaken waarbij het niet tot fysiek contact met de slachtoffers is gekomen en waarbij het geweld nergens de grens van poging tot zware mishandeling gehaald heeft. Een voorbeeld hiervan is een zaak die behandeld is door de Rechtbank Amsterdam met zaaknummer 152, waarbij de geweldshandelingen bestonden uit:

- eenmaal of meermalen schoppen en/of trappen in de richting van voornoemd(e) lid en/of leden van de Mobiele Eenheid, en/of;
- het zich opdringen naar de Mobiele Eenheid (met de kennelijke poging om een aanhouding van een ander te voorkomen).

In bovengenoemd voorbeeld wordt nergens fysiek contact gemaakt met het slachtoffer ('schoppen in de richting', 'opdringen'), waardoor de gedragingen nergens de grens van mishandeling halen. Tevens is geen sprake van handelingen die een poging tot zware mishandeling opleveren.

Middelzwaar geweld

In 66 zaken wordt het geweld als middelzwaar geëvalueerd. Dat wil zeggen dat er sprake is van fysiek contact met de slachtoffers, en wel in die mate dat wat betreft de ernst van het geweld deze handelingen tevens gekwalificeerd zouden kunnen worden als mishandeling, dan wel gevallen waarin geen sprake was van fysiek contact maar die wel een poging tot zware mishandeling (zouden kunnen) opleveren. Een goed voorbeeld van middelzwaar geweld met fysiek contact biedt een zaak die behandeld is door de Rechtbank Amsterdam met zaaknummer 155, waarbij de tenlastegelegde geweldshandelingen onder meer bestonden uit:

- het schoppen en/of trappen tegen een been, in elk geval tegen het lichaam van voornoemde

Bovenstaande geweldshandelingen zijn typisch voor de classificering middelzwaar geweld nu er wel sprake is van fysiek contact (schoppen en/of trappen) maar dit op het lichaam en niet het hoofd gericht is, en geen sprake is van verzwarende omstandigheden zoals bijvoorbeeld het gebruik van wapens.

Een voorbeeld van middelzwaar geweld waarbij geen sprake is van fysiek contact biedt een zaak van de Rechtbank Oost-Brabant met zaaknummer 18. In die zaak bestonden de geweldshandelingen uit het:

- opzettelijk gewelddadig formeren van een (grote) groep personen en/of zich (gedeeltelijk) onherkenbaar maken door het dragen van (een) capuchon(s) en/of (een) sjaal(s), in elk geval door het dragen van gezichtsbedekking;
- meermalen gooien van stenen en/of (houten) voorwerpen in de richting van politieambtenaren;
- meermalen afsteken en/of afschieten en/of gooien van (zwaar) vuurwerk nabij en/of in de richting van politieambtenaren.

In dat geval werd er dus niemand geraakt (althans dat is niet gebleken). Toch is hier sprake van middelzwaar geweld nu het gooien met stenen en (zwaar) vuurwerk in ieder geval ook een poging tot zware mishandeling oplevert.

Zwaar geweld

In 16 zaken is het geweld als zwaar geclassificeerd. Deze categorie is gereserveerd voor ernstige geweldshandelingen, en bestaat per definitie uit uitzonderlijke gevallen. Een typisch voorbeeld van deze categorie biedt een zaak uit het arrondissement Rotterdam met zaaknummer 70 waarbij de geweldshandelingen bestonden uit:

- in/tegen het gezicht/hoofd, de schouder en/of de nek, althans in/op/tegen het lichaam, slaan/stompen, en/of;
- op/tegen het hoofd en/of de schouder schoppen/trappen, terwijl die op de grond was gevallen/lag.

De omstandigheden die ervoor zorgen dat het hier zwaar geweld betreft, zijn het feit dat er niet alleen geslagen maar ook geschopt wordt, dat dit geweld zich (mede) tegen het hoofd richt, en dat het geweld zich voortzet terwijl het slachtoffer zich in een kwetsbare positie bevindt op het moment dat hij ten val gekomen is.

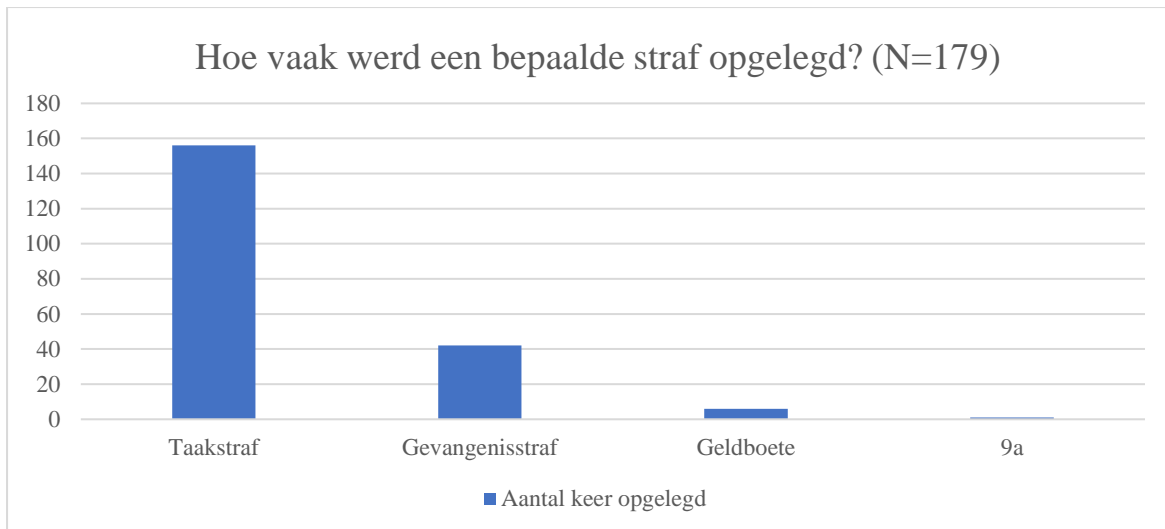
Tussenconclusie

Concluderend kan gesteld worden dat de grote meerderheid van de zaken wat betreft het gepleegde geweld in de middelste categorie valt (66 zaken). In een minderheid van de zaken kan het geweld als zwaar geclassificeerd worden (16 zaken). Opvallend weinig zaken kunnen echter als licht gekwalificeerd worden (3 zaken). In bijna alle gevallen zouden wat betreft de ernst van het geweld, de geweldshandelingen dus tevens strafbare mishandeling op kunnen leveren (mits door de individuele dader begaan).

3.3.2 Afdoening

De tweede onderzoeksvraag ziet op de wijze van afdoening van zaken waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak. Deze vraag is aan de hand van de OM-data in zijn geheel te beantwoorden.

Als eerste kunnen de opgelegde straffen in kaart gebracht worden. Nog los van de mogelijkheid tot het combineren van straffen en de mogelijkheid (een gedeelte van) de straf voorwaardelijk op te leggen, werd in de 179 onderzochte zaken in totaal 156 keer een taakstraf opgelegd, 42 keer een gevangenisstraf, 6 keer een geldboete en 1 keer werd volstaan met een schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel ex art. 9a Sr. Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de verschillende opgelegde strafcombinaties dan blijkt dat in 131 zaken enkel een taakstraf opgelegd werd. In 17 zaken werd enkel een gevangenisstraf opgelegd, en in 5 zaken enkel een geldboete. In 23 zaken werd een gevangenisstraf gecombineerd met een taakstraf opgelegd. Slechts éénmaal was er sprake van de combinatie van gevangenisstraf en geldboete, en eveneens kwam de combinatie taakstraf, gevangenisstraf en geldboete slechts één keer voor.



Figuur 2 - Aantal keer dat een bepaalde straf werd opgelegd.

Vervolgens is het onderscheid tussen gevallen waarin al dan niet sprake was van samenloop van belang. Uit de data blijkt dat gevangenisstraf verhoudingsgewijs veel vaker wordt opgelegd in zaken waarin sprake is van samenloop met andere delicten dan overtreding van art. 141 lid 1 Sr. In zaken waarin sprake is van samenloop wordt 8 keer enkel een gevangenisstraf, 4 keer een gevangenisstraf en een taakstraf en 9 keer enkel een taakstraf opgelegd. In zaken waarin enkel art. 141 lid 1 Sr bewezen is verklaard (dus zonder samenloop) wordt 9 keer enkel een gevangenisstraf, 19 keer een gevangenisstraf en een taakstraf en 122 keer enkel een taakstraf opgelegd. In zaken met samenloop wordt aldus in 42,9% van de zaken volstaan met het opleggen van enkel een taakstraf. In zaken zonder samenloop ligt dat percentage op 81,3%.

Wat betreft de zwaarte van de opgelegde sanctie(s) kunnen de volgende vaststellingen gedaan worden aan de hand van de beschikbare data. Hierbij moet steeds scherp het onderscheid in gevallen waarin al dan niet sprake is van samenloop in de gaten gehouden worden. De eerste, meest algemene observatie die gedaan kan worden is dat gemiddeld, dus genomen ten opzichte van de gehele populatie van 179 zaken, 111,0 uur taakstraf en 19,3 dagen gevangenisstraf opgelegd wordt. Dit is dus inclusief gevallen van samenloop en eventueel (gedeeltelijk) voorwaardelijk opgelegde straffen. Wanneer we die variabelen betrekken verandert het beeld als volgt. Van de 111 uur taakstraf wordt gemiddeld 8,1 uur voorwaardelijk opgelegd. Van de 19,3 dagen opgelegde gevangenisstraf is gemiddeld 8,8 dagen voorwaardelijk opgelegd. Wanneer dit weer opgesplitst wordt naar gevallen waarin al dan niet sprake is van samenloop dan blijkt dat, wat betreft de taakstraf, in zaken waarin geen sprake is van samenloop gemiddeld 108,5 uur onvoorwaardelijke en 7,3 uur voorwaardelijke taakstraf wordt opgelegd. In zaken waarin wel sprake is van samenloop wordt gemiddeld 60,5 uur onvoorwaardelijke en 14,3 uur voorwaardelijke taakstraf opgelegd. Wat betreft gevangenisstraf wordt in zaken zonder samenloop gemiddeld 3,2 dagen onvoorwaardelijke en 4,2 dagen voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. In zaken waarin wel sprake is van samenloop wordt gemiddeld 66,5 dagen onvoorwaardelijke en 43,5 dagen voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. Zie figuur 3.

		Gemiddelde gevangenisstraf	Gemiddelde taakstraf
Zonder samenloop (N=158)	Onvoorwaardelijk	3,2 dagen	108,5 uur
	Voorwaardelijk	4,2 dagen	7,3 uur
	Totaal	7,3 dagen	115,9 uur
Met samenloop (N=21)	Onvoorwaardelijk	66,5 dagen	60,5 uur
	Voorwaardelijk	43,4 dagen	14,3 uur
	Totaal	109,9 dagen	74,8 uur

Figuur 3 - Gemiddelde taak- en gevangenisstraf voor zaken met en zonder samenloop.

Tot slot kan nog een nadere specificering gemaakt worden aan de hand van de zaken waarin de betreffende straf daadwerkelijk opgelegd is. Dat wil zeggen dat de gemiddelde duur van de opgelegde gevangenisstraffen alleen berekend wordt aan de hand van de zaken waarin ook daadwerkelijk gevangenisstraf is opgelegd, en niet – zoals hiervoor steeds het geval was – aan de hand van de gehele populatie van 179 zaken. Om het beeld zuiver te houden worden alleen zaken gebruikt waarin een enkele straf is opgelegd (dus enkel een gevangenisstraf of enkel een taakstraf). De zaken waarin zowel een taakstraf als een gevangenisstraf is opgelegd vertroebelen het beeld. Neem bijvoorbeeld een veroordeling voor 100 uur taakstraf en een veroordeling voor 80 uur taakstraf en 60 dagen cel. Er kan niet gezegd worden dat in de eerste zaak zwaarder wordt gestraft dan in de tweede. Toch telt in de navolgende berekening de eerste zaak zwaarder mee in de gemiddelde taakstraf dan de tweede. Wanneer er op die wijze naar de data gekeken wordt, valt te zien dat in zaken waarin geen sprake was van samenloop en waarin enkel een gevangenisstraf is opgelegd gemiddeld 50,6 dagen onvoorwaardelijke en 9,6 dagen voorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd. In zaken waarin wel sprake was van samenloop en waarin enkel een gevangenisstraf is opgelegd wordt gemiddeld 174,5 dagen onvoorwaardelijke en 91,8 dagen voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. In zaken waarin geen sprake is van samenloop en waarin enkel een taakstraf is opgelegd wordt gemiddeld 117,9 uur onvoorwaardelijke en 8,7 uur voorwaardelijke taakstraf opgelegd. In zaken waarin wel sprake is van samenloop en waarin enkel een taakstraf is opgelegd wordt gemiddeld 81,1 uur onvoorwaardelijke en 33,3 uur voorwaardelijke taakstraf opgelegd. Zie figuur 4.⁶²

⁶² De gemiddelde gevangenisstraf in zaken zonder samenloop wordt berekend over 9 zaken en de gemiddelde taakstraf over 122 zaken. De gemiddelde gevangenisstraf in zaken met samenloop wordt berekend over 8 zaken en de gemiddelde taakstraf over 9 zaken.

		Gemiddelde gevangenisstraf	Gemiddelde taakstraf
Zonder samenloop (N=130)	Onvoorwaardelijk	50,6 dagen	117,9 uur
	Voorwaardelijk	9,6 dagen	8,7 uur
	Totaal	60,1 dagen	126,5 uur
Met samenloop (N=18)	Onvoorwaardelijk	174,5 dagen	81,1 uur
	Voorwaardelijk	91,8 dagen	33,3 uur
	Totaal	265,9 dagen	114,4 uur

Figuur 4 - Gemiddelde taak- en gevangenisstraf in zaken met en zonder samenloop waarin enkel een taakstraf of enkel en gevangenisstraf is opgelegd.

In het licht van de onderzoeksvragen is het raadzaam ter afsluiting nogmaals specifiek naar de afdoening via een taakstraf te kijken. Op grond van art. 22b lid 3 Sr ziet het taakstrafverbod immers enkel op gevallen waarin niet tevens een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd. Op basis van de beschikbare data kan in ieder geval geconcludeerd worden dat in 131 van de 179 zaken de rechter enkel een taakstraf opgelegd heeft. In die 131 zaken wordt gemiddeld 125,7 uur taakstraf opgelegd waarvan 10,4 voorwaardelijk. Geconcludeerd kan dus worden dat ook in gevallen waarin functionarissen met een publieke taak het slachtoffer zijn de rechter in de grote meerderheid van de gevallen van overtredingen van art. 141 lid 1 Sr volstaat met het opleggen van enkel een taakstraf.

3.4 Verslaglegging data rechtspraak.nl

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is zoals gezegd onderscheid gemaakt tussen de data uit de centrale database van het WODC die aan de onderzoekers ter beschikking is gesteld (de ‘OM-data’) en de data uit de gepubliceerde rechtspraak op www.rechtspraak.nl. De reden hiervoor is dat de gepubliceerde vonnissen op rechtspraak.nl nadere informatie bevatten die voor de beantwoording van de onderzoeksvragen relevant wordt geacht, zoals de daadwerkelijk bewezenverklarde gedragingen alsook, en meer in het bijzonder, de individuele bijdrage van de dader aan het in vereniging gepleegde openlijke geweld en eventueel in het incident ontstaan letsel.⁶³ In sommige gevallen kiest het openbaar ministerie ervoor het totale geweld in één tenlastelegging op te nemen, welke tenlastelegging dan steeds voor eenieder van de groep relschoppers het strafrechtelijke verwijt vormt. Het gevolg is dan dat de rechtbank voor die groep eventueel steeds dezelfde gedragingen bewezen verklaart, terwijl de daadwerkelijke bijdrage van een individuele dader van geringe aard kan zijn en daarmee in feite sterk afwijkt van de bewezenverklarde geweldshandelingen en deze bijdragen onderling (sterk) kunnen verschillen. Met name in dergelijke zaken verdient het specifieke aandeel van de dader nadere aandacht.

⁶³ Een en ander voor zover die informatie uit het vonnis blijkt.

Representativiteit

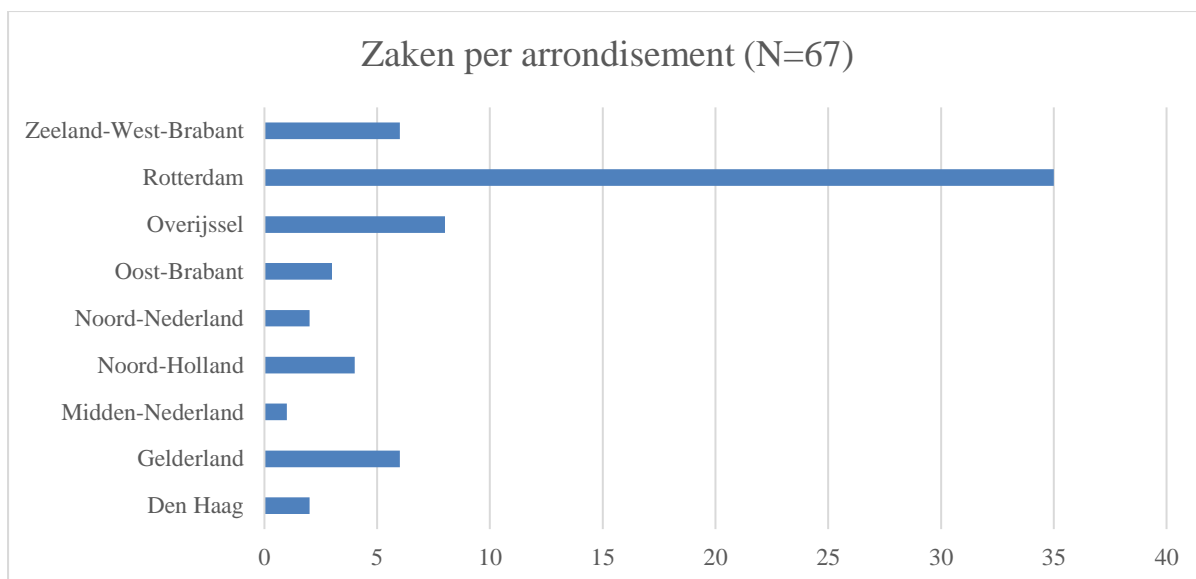
Nu de zaken zijn gevonden in de databank van rechtspraak.nl, kan niet gezegd worden dat de empirische bevindingen worden gestoeld op een representatieve populatie van gevallen. Op rechtspraak.nl is er voor de publicatie van dit soort zaken immers geen criterium en dus zullen vooral zaken worden gepubliceerd waarin op de een of andere manier iets bijzonders aan de hand is volgens de desbetreffende (rechters van de) rechtbank. De bevindingen moeten dan ook met een behoorlijke slag om de arm worden gezien en zij geven hooguit een beeld van de praktijk, maar niet is gezegd dat de cijfers representatief zijn voor een doorsnee zaak. Aan de andere kant worden standaardzaken niet (snel) gepubliceerd op rechtspraak.nl, zodat voorzichtig mag worden aangenomen dat een gewone zaak minder ernstig is qua geweld, omvang van de bijdrage van de individuele dader hieraan en eventueel ontstaan letsel.

Methoden

Voor de zoekslag op rechtspraak.nl is gebruik gemaakt van de volgende zoektermen: ‘openlijk’, ‘geweld’ en ‘141’. De zoekresultaten beslaan voorts de gehanteerde onderzoeksperiode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2019 en daarbij zijn uitsluitend de rechtbanken als instantie geselecteerd. Deze zoekslag leverde 805 resultaten op voor *alle* arrondissementen tezamen.⁶⁴ Binnen die 805 resultaten is vervolgens slechts een klein deel bruikbaar gebleken voor het onderzoek, omdat het overgrote deel van de zaken buiten de onderzoekscriteria valt. De onderzoekers gaan namelijk uit van (i) een veroordeling ter zake van – ten minste – het eerste lid van art. 141 Sr, (ii) door meerderjarige daders die volgens het volwassenstrafrecht zijn berecht en (iii) door welk geweld functionarissen met een publieke taak het slachtoffer zijn geworden. Zoals in par. 1.3.2 is beschreven, doet zich hier nog een ander verschil voor met de OM-data, aangezien voor rechtspraak.nl niet kon worden gewerkt met zaken die reeds vooraf zijn geselecteerd op een zogenaamde VPT-code. De zaken zijn aldus handmatig bestudeerd en voor het criterium ‘functionaris met een publieke taak’ is aansluiting gezocht bij het conceptwetsvoorstel. Zij kunnen dan worden omschreven als ‘personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid’, waarvoor geldt dat zowel de handhaving van de rechtsorde (rechtshandhaving) als de handhaving van de openbare orde daaronder valt. Personen die in de 805 resultaten wel voorkwamen, maar naar het oordeel van de onderzoekers niet onder dit criterium vielen, zijn o.a. de stewards in een voetbalstadion en de beveiligers van een discotheek.

Alle 805 zaken zijn ten slotte nagelopen op grond van voornoemde criteria en dat levert het ‘eindresultaat’ op van 67 bruikbare, gepubliceerde uitspraken. Deze zaken zijn, zie figuur 5, verdeeld over de arrondissementen Den Haag (2), Gelderland (6), Midden-Nederland (1), Noord-Holland (4), Noord-Nederland (2), Overijssel (8), Oost-Brabant (3), Rotterdam (35) en Zeeland-West-Brabant (6). Voor de arrondissementen Amsterdam en Limburg zijn in de onderzoeksperiode geen zaken gepubliceerd die voldoen aan de criteria.

⁶⁴ NB: de gepubliceerde data verschilt aldus ook hierin, dat alle elf arrondissementen zijn meegenomen in de zoekopdracht.



Figuur 5 – Aantal zaken per arrondissement in de data van Rechtspraak.nl.

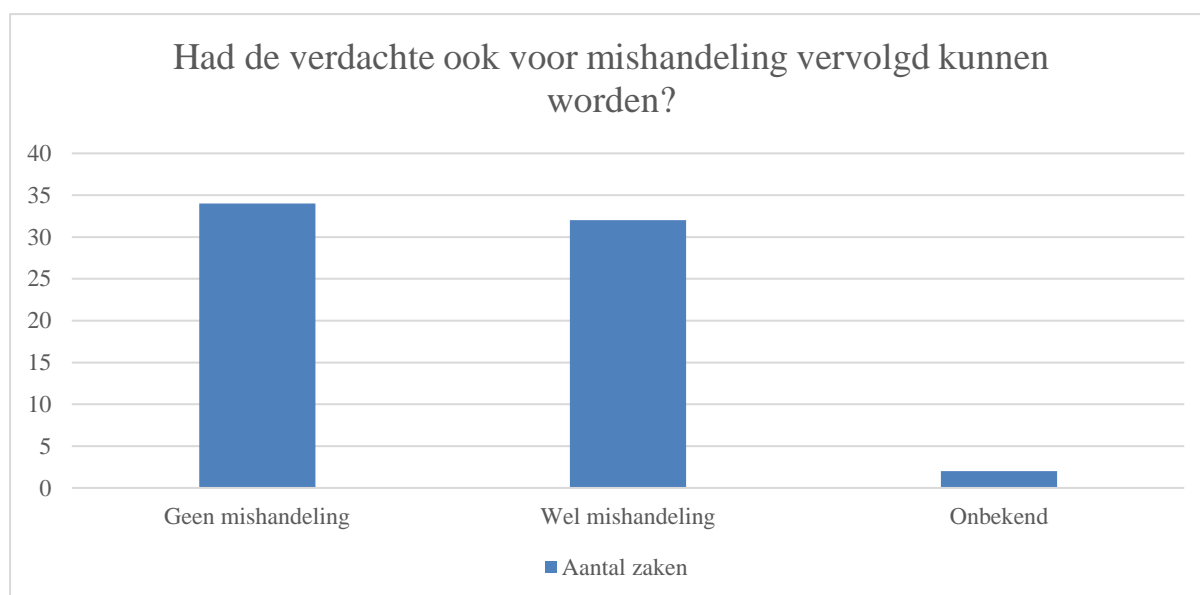
Leeswijzer

In paragraaf 3.4.1 volgt ter beantwoording van onderzoeksvraag 1c een algemene beschouwing van de bijdrage aan het geweld door de individuele dader, met als belangrijkste vraag of ook deze gedragingen een zelfstandige veroordeling ter zake van art. 300-303 Sr (al dan niet als strafbare poging) kunnen opleveren. De gedragingen van de dader zijn steeds – op een enkele uitzondering na – beschreven door de rechtbank onder de strafmotivering of volgen (mede) uit de waardering van het bewijs. In dat kader moet worden opgemerkt dat de omschrijving door de rechtbank van het aandeel van de dader doorgaans een meer abstracte vorm kent dan de nauwkeurig omschreven gedragingen in de tenlastelegging en bewezenverklaring. Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre de afzonderlijke gedragingen als zelfstandig strafbaar feit in de zin van art. 300-303 Sr kunnen worden gekwalificeerd, kunnen de onderzoekers slechts afgaan op hetgeen de rechtbank in het vonnis heeft overwogen. De door de onderzoekers gegeven beoordeling in dezen steunt op de in paragraaf 3.2 beschreven factoren. Om te beoordelen of de door de rechtbank omschreven individuele gedragingen kunnen leiden tot strafbaarheid in de zin van art. 300-303 Sr, moet worden vastgesteld dat deze letsel, pijn of schade aan de gezondheid hebben veroorzaakt of – ingeval van een strafbare poging – hebben *kunnen* veroorzaken bij een reële dreiging daarvan. Voor die beoordeling is op hoofdlijnen relevant geacht (i) of er fysiek geweld is uitgeoefend waardoor de functionarissen met een publieke taak daadwerkelijk zijn geraakt en (ii) indien dat niet het geval is, of de gedraging naar haar aard geschikt is en, in geval de poging bestaat uit het gooien van voorwerpen, de voorwerpen waarmee wordt gegooid van voldoende gewicht zijn om onder het bereik van een poging tot zware mishandeling te brengen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4.2 ter beantwoording van onderzoeksvraag 1b de rechtspraak onderverdeeld in zaken met en zaken zonder letsel. In paragraaf 3.4.3 worden de onderzoeksvragen 3a, b en c beantwoord voor de zaken waarin *geen* sprake was van letsel. In paragraaf 3.5 wordt onderzoeksvraag 4 (over de verschillen tussen zaken met en zonder letsel) behandeld.

3.4.1 De omvang van de bijdrage aan het gepleegde geweld door individuele daders

De cijfers

De vraag in hoeveel gevallen de individuele gedragingen – naast openlijke geweldpleging – tot een mogelijke veroordeling ter zake van art. 300-303 Sr kunnen leiden, levert op grond van de gepubliceerde rechtspraak het volgende antwoord op. Van de 67 zaken kan in 34 gevallen de individuele bijdrage naar het oordeel van de onderzoekers *niet* tot een veroordeling van art. 300-303 Sr leiden. In één geval is de vraag naar de mogelijke kwalificatie als een mishandelingsdelict niet te beantwoorden, omdat het vonnis geen overwegingen bevat omtrent het aandeel c.q. de rol van de dader.⁶⁵ In de overige 32 zaken is het handelen van de enkele dader *wel* voldoende voor strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van ((een poging tot) zware) mishandeling. Zie figuur 6.



Figuur 6 - Het aantal zaken waarin een individuele dader al dan niet ook voor mishandeling vervolgd had kunnen worden.

Ten aanzien van de 34 gevallen waarin het aandeel van de individuele dader niet gekwalificeerd zou kunnen worden als een vorm van mishandeling, valt een nader, relevant onderscheid te maken. De onderzoekers hebben het geweld in vier van die zaken als ‘licht’ geclassificeerd. Voor die zaken geldt – als vanzelfsprekend – dat het handelen van de dader binnen diezelfde classificatie valt (diens aandeel maakt immers deel uit van het geheel aan gepleegd geweld). In de andere 30 gevallen is het totale bewezenverklaarde geweld als middelzwaar dan wel zwaar geclassificeerd. Voor deze zaken geldt dat het aandeel van de individuele dader (aanzienlijk) lichter is geweest dan het totaal aan gepleegd geweld. Dat wekt geen verbazing. De individuele daders die verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de gevolgen van (zware) geweldshandelingen binnen het totale bewezenverklaarde geweld, zullen veeleer ter zake van art. 141 lid 2 Sr zijn vervolgd dan wel veroordeeld, of zelfs ter zake van (art. 45 jo.) art. 302 dan wel 287 Sr. Daarmee vallen die (mogelijke) veroordelingen buiten de selectie van de onderzochte zaken.

⁶⁵ Rb. Rotterdam 8 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:4448.

Als dan gekeken wordt naar de afdoening met dit onderscheid voor ogen, levert dat het volgende beeld op. Als de verdachte niet vervolgd had kunnen worden voor mishandeling, wordt in 67,6% van de gevallen enkel een taakstraf opgelegd (23 van de 34 zaken). Als de verdachte wel voor mishandeling vervolgd had kunnen worden, wordt in 46,9% van de gevallen enkel een taakstraf opgelegd (15 van de 32 zaken). Zie voor de hoogte van de straffen de figuren 7 en 8.

	Geen mishandeling (N=34)	Wel mishandeling (N=32)
Taakstraf	115 uur, waarvan 1,8 voorwaardelijk	143,4 uur, waarvan 4,7 voorwaardelijk
Gevangenisstraf	30,9 dagen, waarvan 11,5 voorwaardelijk	83,6 dagen, waarvan 31,8 voorwaardelijk

Figuur 7 - Gemiddelde taak- en gevangenisstraf in zaken onderscheiden naar de vraag of de individuele dader ook voor mishandeling vervolgd had kunnen worden.

Voor zover het alleen om de taakstraf gaat, zie figuur 8.

	Geen mishandeling (N=23)	Wel mishandeling (N=15)
Taakstraf	140 uur, waarvan 2,6 voorwaardelijk	192,7 uur, waarvan 6,7 voorwaardelijk

Figuur 8 - Gemiddelde taakstraf in zaken waarin enkel een taakstraf is opgelegd onderscheiden naar de vraag of de individuele dader ook voor mishandeling vervolgd had kunnen worden.

Er wordt dus zwaarder gestraft in de zaken die de onderzoekers gekwalificeerd hebben als ‘wel mishandeling’ en er wordt ook minder vaak enkel een taakstraf opgelegd (15 van de 32 bij ‘wel mishandeling’ tegenover 23 van de 34 bij ‘geen mishandeling’).

Het totale geweld in verhouding tot het individuele ‘geweld’: een contrast

Eerder in dit rapport is een juridische uiteenzetting gegeven van het vereiste samenwerkingsverband voor art. 141 Sr in vergelijking met het medeplegen van mishandeling.⁶⁶ Kort gezegd komt dit erop neer dat het samenwerkingsverband voor art. 141 Sr ‘losser’ is dan zoals dit voor medeplegen (van mishandeling) is vereist en de gedragingen in het kader van openlijke geweldpleging behoeven op zichzelf niet gewelddadig te zijn om als een bijdrage van voldoende gewicht gekwalificeerd te worden. Een en ander brengt mee dat er zaken zijn waarin het geheel van de bewezenverklarde gedragingen weliswaar als (*middel*)zwaar geweld is aan te merken (c.q. is aangemerkt), hetgeen op zichzelf een veroordeling voor art. 300-303 Sr zou kunnen rechtvaardigen, terwijl de gedragingen van de individuele veroordeelde geenszins (fysiek) gewelddadig, dus niet ‘mishandelend’ van aard (hoeven te) zijn. De grens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van art. 300-303 Sr

⁶⁶ Zie paragraaf 2.3.2.

wordt in die gevallen niet voor iedere dader – als pleger – afzonderlijk gehaald, in tegenstelling tot de veroordeling ter zake van art. 141 Sr als gevolg van de relatief soepele beoordeling van het samenwerkingsverband. Bovendien geldt voor art. 141 Sr een minder zwaar opzetvereiste, zoals in het voorgaande hoofdstuk van dit onderzoek reeds aan de orde is gekomen.

Een treffend voorbeeld van het contrast tussen de bewezenverklarde gedragingen als geheel en de – soms bescheiden – niet (fysiek) gewelddadige gedragingen van de individuele dader die geen mishandeling (kunnen) opleveren, is een zaak van de Rechtbank Rotterdam van 31 januari 2019. In deze zaak is bewezen verklaard dat de dader openlijk in vereniging geweld heeft gepleegd, welk geweld bestond uit het meermalen:

- toevoegen van de woorden: "Kankerjoden" en "Kankerkale" en "Kankerhoer" en "Kankerlijers" en "Rotterdam hooligans" en "Hamas, Hamas alle joden aan het gas" en "Wat komen jullie hier doen? Kankerlijers" en "Jullie moeten gewoon opkankeren" en "Opkankeren hier, vuile kankerhoer" en "Kom dan, één voor één" en "Kom dan, kankerhoer. Sla dan", en;
- (dreigend) aflopen op die [naam slachtoffer 1] en [naam slachtoffer 2], en;
- op (zeer) korte afstand van die [naam slachtoffer 2] en [naam slachtoffer 1] gaan staan en
- omsingelen van die [naam slachtoffer 1] en [naam slachtoffer 2], en;
- maken van zwaaiende bewegingen met een fles in de hand), en;
- met kracht slaan of stampen in het gezicht van die [naam slachtoffer 1], en;
- gooien van bierflesjes en bierblikjes en schoenen naar die [naam slachtoffer 1] en [naam slachtoffer 2], en;
- met kracht met een bierflesje slaan op het hoofd van die [naam slachtoffer 2], en;
- gooien van een fles tegen de elleboog van die [naam slachtoffer 2].⁶⁷

De bewezenverklarde gedragingen als geheel kunnen als zwaar geweld worden geclassificeerd, omdat er onder meer sprake is van het met kracht slaan of stampen in het gezicht van de slachtoffers, alsmede het met kracht met een bierflesje slaan op het hoofd. De individuele bijdrage van de veroordeelde is echter (zeer) beperkt. De dader zou in eerste instantie hebben getracht de boel te sussen en mensen weg te trekken, maar nadat de politie de omstanders sommeerde weg te gaan en de dader een klap met een wapenstok had gekregen, koos hij ervoor bij de groep te blijven en de slachtoffers, die werden belaagd, uit te blijven schelden. Volgens de rechtbank heeft hij met zijn handelen het openlijk geweld bevorderd en in stand gehouden.

Binnen hetzelfde, bewezenverklarde feitencomplex is dit niet de enige zaak waarin de afzonderlijke gedragingen van de dader van dergelijke geringe aard zijn. De rechtbank overweegt in een ander vonnis van diezelfde datum dat het aandeel van de individuele dader voornamelijk heeft bestaan uit het schelden naar de verbalisanten en dat hij deel uitmaakte van de groep die om de verbalisanten heen stond en van waaruit de dreiging en het geweld (voort)kwamen. De dader zou daarmee hebben bijgedragen aan het getalsmatig overwicht van de groep ten opzichte van twee verbalisanten. Nadat de situatie escaleerde, heeft de dader zich

⁶⁷ Rb. Rotterdam 31 januari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3140.

niet gedistantieerd en met zijn handelen zou hij de opruiende sfeer, die op dat moment heerste, hebben bevorderd en in stand hebben gehouden.⁶⁸

Aan het zich niet distantiëren (of – in een meer positieve formulering – het getalsmatig versterken van de groep) komt bij het bewijs voor openlijke geweldpleging dus een zekere betekenis toe die zwaarder lijkt mee te wegen dan het geval is bij het bewijs voor medeplegen in de zin van art. 47 Sr.⁶⁹ Toch voelt de rechter ogenschijnlijk aan dat met de enkele vaststelling van het zich niet distantiëren of het versterken van het getalsmatige overwicht van de groep niet vaststaat dat er een daadwerkelijke bijdrage is geleverd aan de openlijke geweldpleging. Vereist is immers voor een veroordeling ter zake van art. 141 Sr dat de dader opzet heeft gehad op het in vereniging gepleegde geweld en in dat verband een voldoende significante bijdrage heeft geleverd. Blijkens de wetsgeschiedenis kan dat in de vorm van vocale, intellectuele of andere bijdragen geschieden.⁷⁰ In dat kader werd ten aanzien van het niet-rechtstreeks deelnemen aan de geweldshandelingen, dan wel het *bijdragen* aan de openlijke geweldpleging, genoemd “het bevorderen van de geweldpleging, bijvoorbeeld door aanmoedigingen of gejoel”.⁷¹ In die zin kunnen voornoemde zaken uit het arrondissement Rotterdam, waarin het aandeel van de dader onder meer, althans voornamelijk bestond uit het schelden naar de politie, worden gezien als een beeldend resultaat daarvan. De gedachte dat voor een veroordeling ter zake van openlijke geweldpleging het criterium ‘je was erbij, dus je bent erbij’ genoeg is, wordt daarmee ‘weerlegd’, al lijkt het bewijs voor die significante bijdrage in de Rotterdamse zaken niet sterk en wordt daarmee de drempel voor mishandeling uiteraard niet gehaald.

Een enkele keer is het bewijs voor de bijdrage aan het openlijk geweld dusdanig zwak, dat daaruit de vraag rijst of de drempel voor strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van art. 141 Sr wel is gehaald. Als voorbeeld hiervan kan een uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 21 november 2016 dienen.⁷² Ten aanzien van de veroordeelde is bewezen verklaard dat hij openlijk en in vereniging geweld heeft gepleegd, welk geweld bestond uit:

- het al dan niet met een bierpul en een fiets slaan en/of gooien en stompen en schoppen en trappen en duwen en trekken en schelden en schreeuwen en (als groep) agressief opdringen van/aan/tegen/naar voornoemde personen.

Omtrent de specifieke rol van de dader overwoog de rechtbank dat hij met een groep in de richting van de linie, en van een mededader die achter de linie op de grond ligt, drukt en aldus welbewust een bijna zekere confrontatie heeft opgezocht. Hij zou de groep getalsmatig hebben versterkt, vervolgens meegegaan zijn in een aanvalsgolf van de groep en zich net als andere daders uitdrukkelijk niet hebben gedistantieerd van het gepleegde geweld. De bewijsoverwegingen roepen de vraag op, op welke wijze de dader de geweldsgedragingen heeft bevorderd en hoe het “meegaan in een aanvalsgolf” zonder zelf gewelddadige handelingen te verrichten, moet worden geduid. Temeer nu de (forse) strafoplegging in deze zaak een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van drie maanden betreft. Welbeschouwd lijkt dit vonnis

⁶⁸ Rb. Rotterdam 31 januari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3138.

⁶⁹ Ten aanzien van medeplegen geldt volgens vaste jurisprudentie dat aan het niet distantiëren op zichzelf geen grote betekenis toekomt, zie HR 2 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3474, NJ 2015/390, m.nt. P.A.M. Mevis.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1998/99, 26519, nr. 3, p. 4.

⁷¹ *Kamerstukken I* 1999/00, 26519, nr. 199a, p. 6.

⁷² Rb. Zeeland-West-Brabant 21 november 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7354.

een bruikbare illustratie voor de stelling dat er – naast het verschil in het te beschermen rechtsgoed – in de praktijk soms een (groot) verschil bestaat tussen de gedragingen die tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leiden op grond van art. 141 Sr enerzijds en art. 300-303 Sr anderzijds.

Dan nog de zaken waarin openlijke geweldpleging tegen personen *en goederen* bewezen is verklaard. Op zichzelf is dat niet uitzonderlijk; het laat zich immers raden dat in veel gevallen, en voornamelijk bij grote rellen, het geweld van de relschoppers zich zowel tegen personen als tegen goederen (al dan niet in de vorm van vernieling) richt. Voor de vraag naar de kwalificatie van het aandeel van de dader en de nadere duiding van het karakter van art. 141 Sr is dat onderscheid relevant en dit kan aan de hand van de volgende zaken worden geïllustreerd. In twee uitspraken van de Rechtbank Rotterdam⁷³ en de Rechtbank Overijssel⁷⁴ is het bewezenverklaarde geweld door de onderzoekers als middelzwaar geclassificeerd, maar is de individuele bijdrage van de daders echter zo goed als beperkt gebleven tot geweld tegen goederen. Het aandeel van de dader in de Rotterdamse zaak bestond uit het getalsmatig versterken van de groep relschoppers en uit het gooien van stenen naar een ME-bus. In de Overijsselse zaak bestond dit uit het trappen tegen een rolluik en het met anderen opentrekken van toegangshekken in een voetbalstadion. Gelet op de overwegingen van de rechtbanken doet een individuele bijdrage die louter uit geweld tegen goederen bestaat voor een veroordeling ter zake van het openlijke geweld mede *ten aanzien van personen* niets af. De geweldshandelingen worden – ongeacht het doelwit – als een geheel beschouwd. Als de geweldshandelingen tegen goederen hebben bijgedragen aan een sfeer van ontremming, waarin anderen (ook) zijn overgegaan tot het plegen van geweld, niet alleen tegen goederen maar ook tegen personen – zoals de Rechtbank Overijssel overwoog – lijkt daarmee voldaan aan het vereiste van een substantiële bijdrage.

Het individuele geweld algemeen beschouwd

Om tot een algemeen beeld te komen van het individueel gepleegde geweld kan het volgende worden overwogen. In het overgrote deel van de gevallen is er sprake van zogenaamde niet-concrete geweldshandelingen, zoals het getalsmatig versterken van de groep en het niet distantieëren. Voor zelfstandige strafbaarstelling ter zake van art. 300-303 Sr is dat zeker onvoldoende, maar ook een veroordeling ter zake van art. 141 lid 1 Sr kan niet enkel worden gebaseerd op het zich niet onttrekken aan het geweld en daarmee het getalsmatig versterken van de groep waarin dat geweld wordt gepleegd. Het individuele aandeel van de dader wordt vaak door de rechtbank aangevuld met meer concrete (gewelddadige) gedragingen, zoals het gooien van voorwerpen. Indien dit vervolgens het eenmalig gooien van bijvoorbeeld een (bier)flesje betreft, in de richting van dan wel naar politieambtenaren, is dit door de onderzoekers aangemerkt als niet voldoende voor strafbaarheid ter zake van art. 300-303 Sr. Zeker niet als, gelet op het onderwerp van dit onderzoek, blijkt dat geen van de functionarissen met een publieke taak door dit geweld daadwerkelijk fysiek getroffen is. Indien het evenwel zwaardere voorwerpen zoals stenen of delen van stoeptegels betreft, kan dit als geweld worden

⁷³ Rb. Rotterdam 25 september 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:7387.

⁷⁴ Rb. Overijssel 17 september 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:3270.

gekwalficeerd dat mogelijk tot een veroordeling ter zake van een poging tot zware mishandeling kan leiden. Voorwerpen als bierblikjes, een fietsenstandaard en een koelkastlade kunnen voor de bedoelde strafbaarheid daarentegen aangemerkt worden als in beginsel niet-gevaarlijke voorwerpen en het gooien daarvan leidt in de onderzochte zaken niet tot het oordeel dat er op grond van die geweldshandelingen sprake kan zijn van een strafbare poging tot zware mishandeling. Indien het geweld bestond uit fysieke handelingen, waardoor de slachtoffers ook daadwerkelijk zijn getroffen – zoals het slaan (met riemen) van de politieambtenaren – leidt dit tot de conclusie dat deze gedragingen in beginsel een mogelijke veroordeling ter zake van (ten minste) art. 300 lid 1 Sr kunnen opleveren.

Er zijn meerdere zaken waarin de gewelddadige bijdrage van de dader relatief beperkt is gebleven. Het bewijs voor een veroordeling ter zake van art. 141 lid 1 Sr lijkt in een enkel geval al vrij zwak, zodat de mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van art. 300-303 Sr geenszins aan de orde is. Het komt daarnaast vaak voor dat (een deel van) het individuele ‘geweld’ bestond uit het joelen, schreeuwen of het opsteken van middelvingers naar de functionarissen met een publieke taak, hetgeen op zichzelf nimmer tot strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van art. 300-303 Sr kan leiden. Daarnaast kan voor een (significante) bijdrage aan de openlijke geweldpleging jegens *personen* voldoende zijn dat de individuele dader geweld heeft uitgeoefend tegen goederen, zolang die handelingen maar hebben bijgedragen aan het totale geweld op dat moment. Ook dergelijke handelingen kunnen nimmer tot strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van de mishandelingsdelicten leiden, omdat in die gevallen de gedragingen niet tot aantasting van de lichamelijke integriteit leiden.

Op de keper beschouwd kan gesteld worden dat in de ene helft van de zaken (32 van 66) ofwel met voldoende zware voorwerpen wordt gegooid, ofwel daadwerkelijk fysiek geweld wordt uitgeoefend om de grens van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor een strafbare vorm van mishandeling te halen. In de andere helft van de zaken (34 van 66) wordt die grens niet gehaald, omdat de voorwerpen te licht zijn of de gedragingen überhaupt geen geweld in de zin van Titel XX van Boek II van het WvSr opleveren, omdat het geweld ofwel jegens goederen is gepleegd, ofwel geen fysieke handelingen betreft, maar er slechts ‘mondeling’ wordt bijgedragen aan een gewelddadige sfeer.

3.4.2 Art. 141 lid 1 Sr met letsel tot gevolg

Hoewel voor een veroordeling ter zake van art. 141 lid 1 Sr niet is vereist dat het geweld letsel ten gevolge heeft gehad en de bijdragen van de daders aan het geweld in de onderzochte, gepubliceerde zaken van relatief geringe aard blijken te zijn, valt uit de vonnissen toch af te leiden dat er in een kwart van de zaken sprake was van letsel (17 van 67 zaken). Dat kan verklaard worden vanuit het verschil in de zwaarte van het geweld dat gepleegd wordt door de afzonderlijke daders en aldus het bestaande contrast tussen het totale bewezenverklaarde geweld en het aandeel van de individuele dader, zoals in de vorige paragraaf is beschreven. Met name de gevallen waarin sprake is van bewezenverklaarde handelingen die als zwaar geweld geclassificeerd kunnen worden, zal er doorgaans sprake zijn van letsel. Dat zal in het navolgende ook blijken. De geweldpleger die in het onderhavige onderzoek centraal staat, zal weliswaar niet de persoon zijn die steeds dat letsel rechtstreeks heeft veroorzaakt, omdat diens handelingen veelal beperkt blijven tot het gooien van voorwerpen ‘in de richting van’ de

slachtoffers of zelfs tot het bijdragen aan het geweld in de vorm van (slechts) schelden, joelen of het opsteken van middelvingers. Zij kunnen echter wel in voldoende mate hebben bijgedragen aan geweld dat tot het letsel heeft geleid. De vraag hoe de geweldsincidenten (in de zin van het totale, bewezenverklaarde geweld) op grond van art. 141 lid 1 Sr tegen functionarissen met een publieke taak worden gekarakteriseerd in zaken waarin sprake was van letsel is dan ook relevant en kan als volgt beantwoord worden.

Van de 67 gepubliceerde uitspraken bevat het vonnis in 50 gevallen geen informatie over enig letsel. De conclusie dat het gepleegde geweld in die gevallen nimmer tot letsel heeft geleid is wellicht niet zuiver en om die reden wordt gesproken van ‘onbekend dan wel geen letsel’. In de overige zeventien zaken is in het vonnis opgenomen dat (één van de) slachtoffers (enig) letsel (heeft) hebben opgelopen of dat er sprake is van slachtoffers die gewond zijn geraakt, hetgeen door de onderzoekers als letsel is opgevat.⁷⁵ In elf van de zeventien gevallen ging het om geweld dat de onderzoekers als zwaar hebben geclassificeerd, hetgeen tot de conclusie moet leiden dat binnen de gepubliceerde jurisprudentie de zware geweldszaken – elf in totaal – steeds letsel ten gevolge hebben gehad. In de overige zes gevallen zijn de bewezenverklaarde gedragingen als middelzwaar geweld geclassificeerd. Van de 67 gepubliceerde zaken is het totale bewezenverklaarde geweld in 52 zaken door de onderzoekers als middelzwaar geclassificeerd en deze geweldsgedragingen kunnen in potentie een veroordeling ter zake van art. 300-303 Sr (al dan niet in de vorm van een poging daartoe) opleveren. Dat betekent dat in slechts zes van deze 52) zaken het middelzware geweld daadwerkelijk letsel ten gevolge heeft gehad.

Ten aanzien van die zes middelzware gevallen gaat het in feite om twee aparte incidenten. In een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 20 september 2017 zijn de volgende middelzware geweldshandelingen bewezen verklaard, bestaande uit het meerdere malen, althans eenmaal:

- duwen en/of trekken op/tegen/aan het lichaam van voornoemde [slachtoffer 2], en/of;
- (met kracht) beet pakken en/of vasthouden van de nek en/of het lichaam van voornoemde [slachtoffer 2], en/of;
- slaan en/of stampen in/op/tegen het gezicht en/of op/tegen het hoofd en/of op/tegen het lichaam van voornoemde [naam slachtoffer 2].⁷⁶

In deze zaak trof het geweld een ambulancebroeder, met wie de dader in een worsteling is geraakt. De individuele geweldshandelingen bestaan uit het slaan van de ambulancebroeder. Ten aanzien van deze dader is tevens, via meerdaadse samenloop, eenvoudige mishandeling ten laste gelegd en bewezen verklaard. In het vonnis wordt vermeld dat het slachtoffer aan het geweld een hersenschudding heeft overgehouden, maar nu de dader ‘slechts’ is veroordeeld voor art. 141 lid 1 Sr, is dit letsel kennelijk niet door hem veroorzaakt.

Het tweede ‘incident’ dat tot letsel heeft geleid, betreft een reeks van vijf zaken waarin door een groep daders geweld is gepleegd tijdens een uit de hand gelopen demonstratie bij een raadsvergadering in Geldermalsen. De Rechtbank Gelderland heeft onder meer bewezen

⁷⁵ Waarbij het letsel uiteraard alleen dan meetelt indien het om een slachtoffer gaat in de hoedanigheid van een functionaris met een publieke taak.

⁷⁶ Rb. Rotterdam 20 september 2019, ECLI:NL:RBROT:2017:10844.

verklaard het gooien van (delen) van stenen en stoeptegels, zwaar vuurwerk en rookbommen naar de politie, het vastgrijpen, stompen dan wel schoppen en/of omverduwen van politieambtenaren en daarnaast enige handelingen van gewelddadige aard tegen goederen en van niet fysiek gewelddadige aard zoals provoceren, uitdagen en beledigend schreeuwen.⁷⁷ In het vonnis is opgenomen dat enkele politiemensen ten gevolge van de gebeurtenissen slapeloosheid, concentratieverlies, pijn en druk op de oren ervaren. Dat is niet (zonder meer) als letsel aan te merken. Omdat er daarnaast één politieambtenaar is die als gevolg van het geweld gehoorschade heeft opgelopen, hetgeen ook is vastgesteld door een arts, gelden deze uitspraken als zaken met letsel tot gevolg. De individuele bijdragen van de daders die voor art. 141 lid 1 Sr zijn veroordeeld, kunnen daarentegen in geen van deze zaken als (ten minste) mishandeling worden aangemerkt en zij hebben de gehoorschade dus ook niet zelf veroorzaakt.

3.4.3 Art. 141 lid 1 Sr zonder letsel

In de vorige paragraaf is het geweld geanalyseerd voor de zaken waarin het geweld letsel tot gevolg had. In het navolgende staan de 50 zaken ‘zonder letsel’ centraal en wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 3, te weten: hoe kunnen zaken waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak en waarin geen sprake was van letsel worden gekarakteriseerd in termen van (i) het gepleegde geweld, (ii) de omvang van de bijdrage aan het gepleegde geweld door individuele daders en (iii) de afdoening?

Het gepleegde geweld

Zoals in de vorige paragraaf reeds aan bod is gekomen, hebben alle zaken waarin het geweld als zwaar geclassificeerd is tot letsel geleid. In de zaken zonder letsel is het bewezenverklaarde geweld aldus geclassificeerd als middelzwaar dan wel licht geweld. Er is geen (relevant) verschil aan te wijzen tussen de (zes) middelzware geweldszaken met letsel en de overige middelzware geweldszaken zonder letsel. Gelet op de gedragingen, is het feit dat er blijkens het vonnis geen (rechtstreeks) letsel is ontstaan (of lijkt te zijn ontstaan) in het overgrote deel van de overige 46 zaken niet zonder meer te danken aan de daders zelf. Zie in dat kader bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 9 november 2017, waarin het bewezenverklaarde geweld bestond uit:

- meermalen (telkens) (met kracht) in de richting van politieagenten en politievoertuigen en politiepaarden gooien met flesjes en blikjes en stenen en delen van stoeptegels en hekken en verkeersborden en vuurwerk en andere voorwerpen;
- meermalen gooien van hekken en andere voorwerpen op de rijbaan om politieagent(en) en/of politievoertuig(en) en/of tegen te houden en/of te belemmeren.⁷⁸

⁷⁷ Rb. Gelderland 13 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3180, Rb. Gelderland 13 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3178, Rb. Gelderland 13 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3167, Rb. Gelderland 13 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3177, Rb. Gelderland 13 juni 2016 en Rb. Gelderland 13 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3169.

⁷⁸ Rb. Rotterdam 9 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:9159.

In deze Rotterdamse zaak is, net als in een reeks andere zaken die het geweld tijdens de ‘Feyenoord-rellen’ betreffen,⁷⁹ voornamelijk het geweld onder het eerste gedachtestreepje van belang, meer specifiek het (telkens) (met kracht) in de richting van de politieagenten gooien van stenen, delen van stoeptegels en vuurwerk. Dergelijk geweld zien we ook terug in andere (middelzware) zaken in andere arrondissementen, zoals in de twee zaken van de Rechtbank Noord-Nederland van 9 november 2017, welk geweld aldaar bestond uit:

- het gooien van (zwaar) vuurwerk naar en in de richting van de politie en brandweer;
- het gooien met flessen/glas en/of stoeptegels en stenen naar en in de richting van de politie en brandweer;
- het schieten van vuurpijlen naar en in de richting van de politie en brandweer;
- het schreeuwen en schelden ten opzichte van de politie en brandweer en agressief benaderen van de politie en brandweer.

Het geweld onder de eerste drie gedachtestreepjes zou in individuele gevallen (tevens) kunnen leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van poging tot zware mishandeling. De gedragingen zijn aan te merken als potentieel zwaar geweld, maar blijven steken in de sfeer van een poging, omdat de slachtoffers niet daadwerkelijk door dat geweld (fysiek) worden getroffen. In het gros van de middelzware geweldszaken is het gevaar voor (zwaar) letsel voor de functionarissen met een publieke taak reëel geweest, maar niet verwezenlijkt. Is dat laatste wel het geval, dan zullen die zaken doorgaans geclassificeerd worden als zwaar geweld. Dat is immers gelegen in het feit dat het zware lichamelijke letsel een constitutief vereiste is voor strafbaarheid ter zake van art. 302 Sr.

Er zijn echter ook (middelzware) zaken waarin de slachtoffers daadwerkelijk fysiek zijn getroffen door (een deel van) het geweld. In de vier zaken van het arrondissement Noord-Nederland bestond dit geweld uit:

- het meermalen met kracht slaan tegen de armen;
- het trekken, en;
- het vastgrijpen van de arm en het hoofd;
- het schoppen tegen en duwen van voornoemde verbalisant.⁸⁰

In de vonnissen is opgemerkt dat een verbalisant wel “lichte pijn” voelde. Voor strafbaarheid ter zake van eenvoudige mishandeling vormt het veroorzaken van pijn (of letsel dan wel schade voor de gezondheid) een voorwaarde, al lijkt het voelen van de lichte pijn in deze zaken daar niet zonder meer aan te voldoen. Om die reden zijn deze uitspraken door de onderzoekers aangemerkt als zaken waarin blijkens het vonnis geen letsel is ontstaan. Niettemin is het bewezenverklaarde geweld als middelzwaar geclassificeerd, omdat de gedragingen op zichzelf ‘geschikt’ kunnen zijn voor het op de voet van art. 300 lid 1 Sr te kwalificeren geweld.

⁷⁹ Zie voor die zaken met vergelijkbaar bewezen verklaard geweld o.a. Rb. Rotterdam 9 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:9160, ECLI:NL:RBROT:2017:9161, Rb. Rotterdam 25 september 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:7300, ECLI:NL:RBROT:2017:7301, ECLI:NL:RBROT:2017:7303, ECLI:NL:RBROT:2017:7304, ECLI:NL:RBROT:2017:7296, ECLI:NL:RBROT:2017:7315, ECLI:NL:RBROT:2017:7387, ECLI:NL:RBROT:2017:7367, ECLI:NL:RBROT:2017:7368, ECLI:NL:RBROT:2017:7371.

⁸⁰ Rb. Noord-Holland 26 maart 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:2503, ECLI:NL:RBNHO:2019:2502, ECLI:NL:RBNHO:2019:2504, ECLI:NL:RBNHO:2019:2505.

Het voorgaande toont aan dat het middelzware geweld doorgaans niet tot letsel heeft geleid, zelfs indien de slachtoffers daadwerkelijk fysiek worden belaagd. Slechts in een handvol zaken (zes) van het totale aantal uitspraken in de categorie middelzwaar geweld, hebben de bewezenverklaarde gedragingen blijkens het vonnis letsel tot gevolg gehad.

Omvang van de bijdrage van de individuele dader

In 23 van de 50 zaken is vastgesteld dat er geen vervolging mogelijk was voor mishandeling, omdat de gedragingen niet leiden tot de strafbare voorwaarde van letsel, pijn of schade aan de gezondheid (of strafbare poging daartoe). In 26 van de 50 zaken had het geweld van de individuele dader wel kunnen worden gekwalificeerd als een strafbare vorm van mishandeling. Binnen die 26 zaken valt het individuele geweld in negen zaken (onder andere) als een mogelijk verwijt in de zin van art. 300 lid 1 Sr te kwalificeren, daar de slachtoffers daadwerkelijk fysiek zijn getroffen. In één zaak leverde dit via meerdaadse samenloop ook een aparte veroordeling voor mishandeling op.⁸¹ Voor het overige betreft dit geweld met name het gooien van zware voorwerpen, door welke de slachtoffers kennelijk niet zijn geraakt, hetgeen dan mogelijk een veroordeling ter zake van poging zware mishandeling zou kunnen opleveren. In één zaak is het aandeel van de verdachte onbekend.

De afdoening

Er werd in de zaken zonder letsel 34 keer enkel een taakstraf opgelegd. De gemiddelde taakstraf in die zaken (N is 34) is 174,4 uur, waarvan 4,7 uur voorwaardelijk. In 13 zaken ging het om een combinatie van gevangenis- en taakstraf en in 3 zaken enkel om een gevangenisstraf.

3.5. Verschillen tussen zaken zonder letsel en zaken met letsel

Voor de vergelijking van de zaken met letsel (17) en zonder letsel (50) wordt gekeken naar de classificatie van het gepleegde geweld in het incident, de omvang van de bijdrage aan het gepleegde geweld door de individuele dader en de afdoening.

Gepleegde geweld

De zaken waarin letsel kon worden vastgesteld zijn qua geweld zwaarder van aard dan de zaken waarin dat niet het geval was. Maar liefst in 11 van de 17 zaken met letsel was sprake van zwaar geweld, terwijl het geweld geen enkele keer als licht is bestempeld. In de zaken zonder letsel waren er wel 4 lichte geweldsincidenten. In de zaken waarin geen letsel is vastgesteld, is het geweld in overwegende mate als middelzwaar geclassificeerd (46 zaken). Zie figuur 9.

⁸¹ Rb. Gelderland 3 april 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:2274.

Geweld	Zonder letsel (N=50)	Met letsel (N=17)
Licht	4 zaken / 8%	0 zaken
Middelzwaar	46 zaken / 92%	6 zaken / 35,3%
Zwaar	0 zaken	11 zaken / 64,7%

Figuur 9 – De categorisering van de ernst van het geweld onderscheiden naar zaken met en zonder letsel.

Omvang van de bijdrage aan het gepleegde geweld door de individuele dader

Uit de vorige paragraaf zij herhaald dat in 23 van de 50 zaken zonder letsel is vastgesteld dat er geen vervolging mogelijk was voor mishandeling. In 26 van de 50 zaken had het geweld van de individuele dader wel kunnen worden gekwalificeerd als een strafbare vorm van mishandeling. In één zaak is het aandeel van de verdachte onbekend. Het totale aantal zaken zonder letsel waarin het aandeel van de individuele dader kon worden ingeschat is in dit verband dus 49 en niet 50. Voor de zaken met letsel was geen vervolging voor mishandeling mogelijk in 11 gevallen en in 6 gevallen wel. Wat opvalt is dat in zaken waarin wel letsel kon worden vastgesteld, de individuele dader relatief vaker niet via mishandeling bestraft had kunnen worden dan in zaken zonder letsel. Zie figuur 10.

	Zonder letsel (N=49)	Met letsel (N=17)
Geen mishandeling	23 zaken / 47%	11 zaken / 64,7%
Wel mishandeling	26 zaken / 53%	6 zaken / 35,3%

Figuur 10 - Het aantal zaken waarin de individuele dader al dan niet ook voor mishandeling vervolgd had kunnen worden onderscheiden naar zaken zonder en met letsel.

Afdoening

In algemene zin is de gemiddelde straf in zaken met letsel hoger te noemen dan in de zaken zonder letsel. Weliswaar ligt de hoogte van de taakstraf in die eerste categorie lager, maar de gevangenisstraf ligt fors hoger. Zie figuur 11.⁸²

	Zonder letsel (N=50)	Met letsel (N=17)
Taakstraf	162,8 uur, waarvan 4,2 voorwaardelijk	32,9 uur, waarvan 0 uur voorwaardelijk
Gevangenisstraf	16,3 dagen, waarvan 11,4 voorwaardelijk	171,1 dagen, waarvan 49,4 voorwaardelijk

Figuur 11 - De gemiddelde taak- en gevangenisstraf in zaken zonder en met letsel.

⁸² Deze tabel is berekend voor zaken zonder letsel over alle 50 zaken voor zowel de taakstraf als gevangenisstraf en voor zaken met letsel over alle 17 zaken. Er is geen rekening gehouden met samenloop, combinatie van hoofdstraffen enz.

Als vervolgens gekeken wordt naar de zaken waarin alleen een taakstraf is opgelegd dan ligt het gemiddelde daarvan aanzienlijk lager in de zaken met letsel. Zie figuur 12. Nu het hier slechts om 5 zaken met letsel gaat, kan hieraan weinig tot geen waarde worden gehecht.

	Zonder letsel (N=34)	Met letsel (N=5)
Taakstraf	174,4 uur, waarvan 4,7 voorwaardelijk	76 uur, waarvan 0 uur voorwaardelijk

Figuur 12 - De gemiddelde taak- en gevangenisstraf in zaken waarin enkel een taakstraf is opgelegd onderscheiden naar zaken zonder en met letsel.

3.6 Deelbevindingen

In dit hoofdstuk zijn de empirische gegevens weergegeven. Het geweld in incidenten is opgedeeld in drie categorieën: licht, middelzwaar en zwaar geweld. Op basis van de OM-data is van 85 zaken het geweld ingeschat aan de hand van de tenlastelegging. In 3 zaken betrof het licht geweld, in 66 zaken middelzwaar geweld en in 16 zaken zwaar geweld (onderzoeksvraag 1a). De gegevens van rechtspraak.nl (67 zaken), lieten zien dat in 17 zaken sprake was van letsel (onderzoeksvraag 1b) en komt daarmee overeen met het aantal zaken binnen de gepubliceerde jurisprudentie waarin het geweld als zwaar is geclassificeerd. In 66 van de 67 zaken kon de bijdrage van de individuele dader aan het gepleegde geweld worden vastgesteld en is geoordeeld dat in 34 zaken die dader *niet* ook voor een strafbare vorm van mishandeling vervolgd had kunnen worden en in 32 zaken wel (onderzoeksvraag 1c).

Op basis van de OM-data is aan de hand van 179 zaken onderzoeksvraag 2 te beantwoorden. 131 maal werd enkel een taakstraf opgelegd (onderzoeksvraag 2a) en de gemiddelde duur van die taakstraffen was 125,7 uur, waarvan 10,4 uur voorwaardelijk (onderzoeksvraag 2b).

Voor de 50 zaken zonder letsel geldt in het bijzonder het volgende. In 46 zaken is het gepleegde geweld gekwalificeerd als middelzwaar, in 4 zaken als licht (onderzoeksvraag 3a). In 23 zaken is vastgesteld dat geen vervolging mogelijk was voor mishandeling, in 26 zaken was dat wel het geval en in 1 zaak is het aandeel van de verdachte onbekend gebleven (onderzoeksvraag 3b). In 34 zaken werd enkel een taakstraf opgelegd, waarvan de gemiddelde duur 174,4 uur, waarvan 4,7 uur voorwaardelijk, was. In 13 zaken ging het om een combinatie van gevangenis- en taakstraf en in 3 zaken enkel om een gevangenisstraf (onderzoeksvraag 3c).

Wat de verschillen tussen zaken met en zonder letsel betreft, is gekeken naar drie aspecten. De zaken waarin letsel kon worden vastgesteld, zijn ten opzichte van de zaken zonder letsel qua geweld zwaarder van aard, de individuele dader kon relatief vaker niet via mishandeling bestraft worden en de straf was hoger (onderzoeksvraag 4).

Hoofdstuk 4 Conclusies

4.1 Inleiding

Dit laatste hoofdstuk bevat de conclusies van het onderzoek. Het onderzoek vindt zijn oorsprong in de motie Helder c.s., inhoudende dat al het (strafbare) geweld tegen politieagenten en andere publieke functionarissen onder de werking van het taakstrafverbod moet worden gebracht. Hieromtrent is op dit moment wetgeving in voorbereiding. Gelet op de voorgenomen uitbreiding van het taakstrafverbod van art. 22b Sr is gewerkt met de volgende, centrale probleemstelling (zie over de achtergrond nader par. 1.1 en 1.2):

Is er voldoende aanleiding om, net als de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr, het misdrijf omschreven in art. 141 lid 1 Sr (toch) onder het taakstrafverbod van art. 22b lid 1 sub b Sr te laten vallen, indien het misdrijf wordt gepleegd tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid?

Ter uiteindelijke beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag is een vijftal nadere onderzoeksvragen geformuleerd en onderzocht. In het onderstaande worden eerst de afzonderlijke antwoorden op deze vijf nadere onderzoeksvragen geformuleerd (par. 4.2). Vervolgens wordt na een korte algemene slotbeschouwing een antwoord gegeven op de centrale probleemstelling (par. 4.3).

Het zij herhaald dat het onderzoek aan behoorlijke beperkingen onderhevig is geweest (zie par. 1.3). Doordat geen medewerking is verkregen van de Raad voor de Rechtspraak moest worden gewerkt met data afkomstig van rechtspraak.nl en het OM. Bij de verkrijging van de OM-data speelde de coronacrisis de onderzoekers parten, zodat slechts een beperkt aantal tenlasteleggingen beschikbaar kwam. Om deze redenen moest overwegend met niet-representatieve zaken, in lage aantallen worden gewerkt. Alleen onderzoeksvraag 2 kon op basis van een voldoende hoog aantal aselekt gekozen zaken worden beantwoord.

Niettemin kan uiteindelijk wel een deugdelijke inschatting gemaakt worden van de te verwachten waarde van de uitkomsten van het empirische onderzoek als meer zaken beschikbaar waren gekomen. Naar verwachting had toegang tot meer zaken geleid tot een databestand met meer lichtere, minder bijzondere zaken (want niet-gepubliceerd). De gepubliceerde zaken waren immers op de een of andere manier de moeite van het publiceren waard (zie ook par. 1.3.3). Met meer doorsnee zaken had de uitkomst van het onderzoek naar verwachting van de onderzoekers hoogstwaarschijnlijk niet anders geweest, maar had het antwoord op de centrale probleemstelling zelfs nog wat sterker kunnen worden aangezet (zie par. 4.3).

4.2 Beantwoording onderzoeksvragen

4.2.1 Onderzoeksvraag 1

De eerste onderzoeksvraag luidde:

Hoe kunnen geweldsincidenten tegen functionarissen met een publieke taak worden gekarakteriseerd die zijn vervolgd en bewezen verklaard op grond van art 141 lid 1 Sr:

- a) wat was de ernst van het ten laste gelegde geweld;
- b) in welk deel van de zaken was sprake van letsel;
- c) kan worden vastgesteld in hoeverre het geweld aan individuele daders is toegerekend?

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1a is gebruik gemaakt van de OM-data (zie nader par. 3.3.1). Van de 85 onderzochte zaken wordt in 3 zaken het geweld als licht geclassificeerd; in 66 zaken als middelzwaar, en in 16 zaken als zwaar (onderzoeksvraag 1a).

De beantwoording van onderzoeksvragen 1b en 1c is gebaseerd op de data van rechtspraak.nl (zie nader respectievelijk par. 3.4.2 en 3.4.1). In 17 van de 67 zaken kon worden vastgesteld of er letsel is ontstaan bij een relevant slachtoffer (onderzoeksvraag 1b). In 66 van de 67 zaken kon worden vastgesteld in hoeverre het geweld aan de individuele dader kon worden toegerekend, in de zin dat kon worden bepaald welke geweldshandelingen door de individuele dader zijn verricht. In 34 van die 66 zaken kon voor het aandeel van de individuele dader niet ook succesvol vervolgd worden ter zake van art. 300-303 Sr, omdat het door de individuele dader gepleegde geweld geen (strafbare) vorm van mishandeling opleverde (onderzoeksvraag 1c).

4.2.2 Onderzoeksvraag 2

De tweede onderzoeksvraag luidde:

Hoe zijn zaken afgedaan waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging van art. 141 lid 1 Sr tegen functionarissen met een publieke taak:

- a) hoe vaak is uitsluitend een taakstraf opgelegd;
- b) wat was de gemiddelde duur van die taakstraffen?

Deze tweede onderzoeksvraag is beantwoord op basis van de OM-data (zie nader par. 3.3.2). Van de 179 onderzochte zaken werd 131 maal enkel een taakstraf opgelegd (onderzoeksvraag 2a). De gemiddelde duur van de opgelegde taakstraf was 125,7 uur, waarvan 10,4 uur voorwaardelijk (onderzoeksvraag 2b).

4.2.3 Onderzoeksvraag 3

De derde onderzoeksvraag luidde:

Hoe kunnen zaken waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak en waarin geen sprake was van letsel worden gekarakteriseerd in termen van:

- a) het gepleegde geweld;
- b) de omvang van de bijdrage aan het gepleegde geweld door individuele daders;
- c) de afdoening?

Deze onderzoeksvraag is onderzocht aan de hand van de data van rechtspraak.nl (zie nader par. 3.4.3). Er bleken in totaal 50 zaken (van de 67) voorhanden waarin uit de beschikbare informatie niet van enig letsel kon blijken (gecategoriseerd als 'onbekend dan wel geen letsel').

Over die 50 zaken zonder letsel kan het volgende gezegd worden. In 46 zaken is het gepleegde geweld gekwalificeerd als middelzwaar, in 4 zaken als licht (onderzoeksvraag 3a).⁸³ De omvang van de bijdrage aan het gepleegde geweld had in 23 zaken niet ook succesvol vervolgd kunnen worden op grond van art. 300-303 Sr (onderzoeksvraag 3b). In 34 zaken werd enkel een taakstraf opgelegd, waarvan de gemiddelde duur 174,4 uur bedroeg, daarvan 4,7 uur voorwaardelijk. In 13 zaken ging het om een combinatie van gevangenisstraf en taakstraf en in 3 zaken enkel om een gevangenisstraf (onderzoeksvraag 3c).

4.2.4 Onderzoeksvraag 4

De vierde onderzoeksvraag luidde:

Welke verschillen bestaan er tussen zaken waarin wel sprake was van letsel en zaken waarin geen sprake was van letsel?

Deze vraag is beantwoord aan de hand van de data van rechtspraak.nl (zie nader par. 3.5). De zaken waarin letsel kon worden vastgesteld zijn ten opzichte van de zaken zonder letsel gemiddeld genomen qua gepleegd geweld zwaarder van aard, de individuele dader kon relatief vaker niet via mishandeling bestraft worden en de straf was gemiddeld hoger (de gemiddelde duur van de gevangenisstraf lag aanzienlijk hoger, de taakstraf lager).

4.2.5 Onderzoeksvraag 5

De vijfde onderzoeksvraag luidde:

Welke argumenten (voor en tegen) kunnen op basis van de resultaten van dit onderzoek worden geformuleerd om zaken waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging (art. 141 lid 1 Sr) tegen functionarissen met een publieke taak en waarin geen sprake was van letsel of van letsel dat niet door de individuele dader is toegebracht, in de toekomst onder het taakstrafverbod te brengen?

Aan de hand van de juridische analyse (zie par. 2.2-2.4) en de empirische bevindingen (zie par. 3.3-3.5), kan deze onderzoeksvraag met een slag om de arm vanwege de beperkingen aan het empirisch onderzoek, als volgt beantwoord worden, te beginnen met de argumenten tegen uitbreiding van het taakstrafverbod met art. 141 lid 1 Sr. Als voor art. 141 lid 1 Sr het taakstrafverbod zou komen te gelden, dan vallen daarmee ook de (zeer) lichte (gewelds)handelingen die niet zelfstandig tot een individuele vervolging voor mishandeling kunnen leiden (te weten: opdringen, meelopen, vocale bijdragen, (lichte) voorwerpen in de richting van de publieke functionaris gooien, etc.) onder het taakstrafverbod. Dat is voor de achterhaalde zaken via rechtspraak.nl in net iets meer dan de helft van de zaken het geval. In de praktijk wordt juist in die gevallen veelal een taakstraf opgelegd.⁸⁴ Sowieso is art. 141 lid 1 Sr, zo blijkt uit de data, door de bank genomen een typisch taakstrafmisdrijf te noemen. Er wordt voor dat misdrijf overwegend enkel een taakstraf opgelegd. Dat past ook bij het relatief bescheiden aandeel dat een individuele dader in dit misdrijf heeft ten opzichte van al het gepleegde geweld, in het bijzonder als dat collectieve geweld op zichzelf wel als (middel)zwaar

⁸³ In de 11 zaken waarin het geweld als zwaar werd gekwalificeerd, had dat geweld telkens enig letsel tot gevolg.

⁸⁴ Zie par. 3.4.1.

kan worden aangemerkt. Doordat het openlijk in vereniging plegen van geweld onder omstandigheden ook kan worden begaan door middel van enkel niet-gewelddadige handelingen, opent dit een discussie over de wenselijkheid dan ook soortgelijke gedragingen (in woord en gebaar) in de uitbreiding van het taakstrafverbod mee te nemen. Te denken valt aan bedreiging (art. 285 Sr), opruiing (art. 131 Sr) en belediging (art. 266-267 Sr), gericht tegen functionarissen met een publieke taak.

Ook het karakter van het misdrijf van openlijke geweldpleging van (uitsluitend) art. 141 lid 1 Sr geeft geen aanleiding om art. 141 lid 1 Sr toe te voegen aan art. 22b Sr. Het kwalijke van dit misdrijf is primair gelegen in de verstoring van de openbare orde, niet in de belaging van (bepaalde) personen. Dit zijn argumenten tegen verdere uitbreiding van het taakstrafverbod met art. 141 lid 1 Sr die de wetgever eerder bij vergelijkbare delicten van het opnemen ervan in art. 22b Sr deden afzien.

Het basisdelict van openlijke geweldpleging (art. 141 lid 1 Sr) is zo bezien niet ernstig genoeg voor het onmogelijk maken van het opleggen van een kale taakstraf.

Daar staat tegenover dat betoogd kan worden dat ten aanzien van de ernst van de gedragingen van de individuele dader, de (openlijke) ordeverstoring (iets) groter is als het geweld zich richt tegen functionarissen met een publieke taak. Wat het karakter van openlijke geweldpleging ten opzichte van mishandeling betreft, is door de Hoge Raad onder het oude recht van voor 2000 overwogen dat geweld tegen personen (als bedoeld in art. 141 lid 1 Sr) veelal ook mishandeling zal opleveren en dat door de openlijkheid en het (destijds) ‘met vereende krachten’ begaan ervan, in zoverre sprake is van een gekwalificeerde vorm van mishandeling. Dat is onder het geldende recht met het ruimere bestanddeel ‘in vereniging’ echter minder snel het geval, omdat de bijdrage van een individuele dader onder omstandigheden ook (volledig) van niet-gewelddadige aard mag zijn. Alleen als het door de individuele dader verrichte geweld ook onder mishandeling te scharen is, is vervolging ter zake van mishandeling (ook) mogelijk en zou bij een dergelijke vervolging voor dat misdrijf het taakstrafverbod wel gelden. Bij die stand van zaken is het dan wel logisch om in die specifieke gevallen bij vervolging ter zake van art. 141 lid 1 Sr (de individuele bijdrage van de dader levert tevens mishandeling op), het opleggen van een taakstraf (eveneens) uit te sluiten. Een dergelijk nader onderscheid zou dan overigens wel nog een nadere nuancering vergen in de (eventuele) wettelijke formulering van het toepassingsbereik van het taakstrafverbod bij art. 141 lid 1 Sr. Niet alleen moet de voorwaarde worden opgenomen dat het misdrijf is gericht tegen een functionaris met een publieke taak, maar ook dat het aandeel van de verdachte aan het openlijke geweld kan worden geschaard onder een van de misdrijven omschreven in de art. 300 tot en met 303.⁸⁵ Deze nadere afbakening past op zijn beurt weer slecht in de systematiek van het WvSr.

Voorts moet worden opgemerkt dat als, conform de motie Helder c.s. en het wetsvoorstel, al het (strafbare) geweld tegen politieagenten en andere publieke functionarissen onder de werking van het taakstrafverbod moet worden gebracht, toevoeging van (in ieder geval) art. 141 lid 1 Sr aan (het eerste lid van) art. 22b Sr juridisch noodzakelijk is. Bij de lichte geweldshandelingen wordt de mogelijkheid van een kale taakstraf in geval van openlijke

⁸⁵ Dat is wetssystematisch een wel heel atypische wijze van wetgeven en het is maar de vraag of dit in de praktijk een hanteerbare regel oplevert. Maar het is niet onmogelijk.

geweldpleging alleen op deze wijze volledig afgesneden (maar zoals gezegd ook in geval van enkel niet-gewelddadige handelingen door de dader). Ook kan dan met bewijs voor een iets lichter samenwerkingsverband worden volstaan – mocht vervolging voor deelneming aan c.q. medeplegen van mishandeling niet mogelijk zijn. Als art. 141 lid 1 Sr onder het taakstrafverbod zou komen te vallen wordt voorkomen dat, als het OM het opleggen van een kale taakstraf via de toepassing van het te vernieuwen art. 22b Sr wil voorkomen, de officier van justitie de verdachte in voorkomende gevallen moet vervolgen voor het lichtere misdrijf van (medeplegen van) mishandeling in plaats van voor het zwaardere misdrijf van openlijke geweldpleging.

Met het bovenstaande vloeien uit dit onderzoek zowel argumenten voort om art. 141 lid 1 Sr niet te betrekken in de uitbreiding van het taakstrafverbod, als om dat misdrijf daarin wel mee te nemen. Dat vraagt naar een afweging van deze argumenten. Die afweging zullen wij betrekken in de hiernavolgende slotbeschouwing ter beantwoording van de centrale probleemstelling.

4.3 Slotbeschouwing; beantwoording centrale probleemstelling

Gebleken is dat de meerwaarde van het opnemen van art. 141 lid 1 Sr in de uitbreiding van het taakstrafverbod, naast art. 300-303 Sr, in juridische zin bescheiden te noemen is. Met een zodanige uitbreiding zou het bereik van het taakstrafverbod toenemen met lichte (gewelds)handelingen, waarbij geen sprake is van een strafbare vorm van mishandeling door de individuele dader of diens bijdrage niet van voldoende gewicht is om van het medeplegen van een vorm van mishandeling te kunnen spreken. Voor zover het aandeel van de individuele verdachte kon worden vastgesteld, was de verdachte in de praktijk lang niet altijd op basis van art. 300-303 Sr te vervolgen als pleger van die misdrijven. Diens gedraging c.q. gewelddadige handelen is in net iets meer dan de helft van die zaken namelijk niet te beschouwen als het opzettelijk aan een functionaris met een publieke taak toebrengen van lichamelijk letsel of pijn, het opzettelijk benadelen van de gezondheid of het bij een ander teweegbrengen van een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam (een en ander zonder dat daarvoor een rechtvaardigingsgrond bestaat). Per definitie gaat het bij het eerste lid van art. 141 Sr om daders waarvan niet gezegd kan worden dat hun individuele bijdrage ook maar enig letsel heeft toegebracht. De mate waarin zij persoonlijk de openbare orde hebben verstoord met het door hen zelf gepleegde geweld, is in de onderzochte zaken uiteindelijk ook bescheiden te noemen.

In overwegende mate wordt in art. 141 lid 1 Sr-zaken alleen een taakstraf opgelegd. Als bij het relevante slachtoffer enig letsel – of erger – is ontstaan, wordt vaker een gevangenisstraf opgelegd. Volgens de strafrechters in den lande is een taakstraf daarmee zeer zeker een gepaste straf als reactie op het strafrechtelijke verwijt dat deze individuele daders kan worden gemaakt in het totale geweldsincident. Dat geldt ook voor de zwaardere incidenten (qua geweld en/of gevolgen). Daar waar een taakstraf de strafrechter niet gepast voorkomt, zal hij deze ook bij het misdrijf van art. 141 Sr niet (hoeven) opleggen. Het huidige wettelijke systeem schrijft het opleggen van een taakstraf in geen enkel geval dwingend voor en de empirische bevindingen wijzen uit dat voor openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak ook

wel degelijk (forse) gevangenisstraffen worden opgelegd als de strafrechter dat een passende respons vindt.

Er zijn veel situaties denkbaar waarin het door de dader gepleegde geweld of diens niet-gewelddadige bijdrage aan het geweld tegen de functionaris met een publieke taak, nog steeds bestraft zou moeten kunnen worden met enkel een taakstraf. En in de praktijk worden veel van zulke gevallen ook met louter de oplegging van een taakstraf afgedaan, zo volgt uit het empirische onderzoek. Hoewel de (parlementaire) gedachte luidt dat geweld tegen functionarissen met een publieke taak niet valt te tolereren en daartegen ook volgens de ministers hard moet worden opgetreden, heeft het toevoegen van art. 141 Sr aan het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod, naar het oordeel van de onderzoekers tot gevolg dat in een aanzienlijk hoog aantal gevallen het opleggen van een (kale) taakstraf wettelijk wordt uitgesloten (en een discussie kan ontstaan of dan niet ook misdrijven als bedreiging, opruiing en belediging meegenomen zouden moeten worden).

Ondanks de beperkingen die aan de in dit onderzoek gebruikte data kleven, kan over de uiteindelijke waarde van deze empirische uitkomsten wel het volgende worden gezegd. Naar verwachting had toegang tot meer zaken geleid tot een databestand met meer lichtere, minder bijzondere zaken dan de 67 zaken van rechtspraak.nl. Uit het onderzoek is in het bijzonder gebleken dat in ongeveer de helft van de onderzochte zaken het aandeel van de individuele dader niet tot een veroordeling wegens (een vorm van) mishandeling had kunnen leiden en in deze zaken dat aandeel veelal met een (bescheiden) taakstraf werd bestraft. Het toepassen van het taakstrafverbod lijkt zeker in die zaken niet proportioneel. Dit zou naar verwachting des te sterker het geval zijn geweest als ook de (nog) lichtere zaken, die de onderzoekers niet hebben kunnen onderzoeken, in ogenschouw hadden kunnen worden genomen. Vermoedelijk was de rol van de individuele dader in het geweldsincident bescheidener en zijn straf (navenant) lager (qua soort straf en de hoogte daarvan).

De noodzaak tot uitbreiding van het taakstrafverbod met art. 141 Sr is daarmee in dit onderzoek niet gebleken.⁸⁶ Het antwoord op de probleemstelling luidt, alles overziende, dan ook dat er onvoldoende aanleiding is om, net als de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr, het misdrijf omschreven in art. 141 lid 1 Sr (toch) onder het taakstrafverbod van art. 22b lid 1 sub b Sr te laten vallen indien dat misdrijf wordt gepleegd tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid.

⁸⁶ Daargelaten de hiervoor aangestipte, beperktere, niet onproblematische variant waarin het taakstrafverbod bij art. 141 lid 1 Sr uitsluitend komt te gelden als het door de dader tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid gepleegde geweld, vergelijkbaar is met geweld dat ook had kunnen worden geschaard onder enige strafbare vorm van mishandeling.

Samenvatting

1. *Aanleiding voor het onderzoek*

De aanleiding voor het onderhavige onderzoek is gelegen een motie van Kamerleden Helder, Van Oosten en Van Dam, die oproep hield in dat de ervoor moest worden gezorgd “dat alle geweldsfeiten, inclusief poging tot, tegen politieagenten en andere publieke functionarissen onder de werking van artikel 22b, lid 1 Wetboek van Strafrecht worden gebracht, zodat geweldplegers niet langer weg kunnen komen met alleen een taakstraf of geldboete.” In een reactie hierop zegden de minister voor Rechtsbescherming Dekker en de minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus een wetsvoorstel toe ter uitbreiding van het taakstrafverbod met mishandeling (art. 300-303 Sr) begaan tegen functionarissen met een publieke taak. Met betrekking tot het misdrijf openlijke geweldpleging van art. 141 Sr waren de bewindslieden van mening dat een taakstraf niet zonder meer verboden zou moeten worden. Een dader kan zich aan dit misdrijf ook schuldig maken zonder zelf geweld te gebruiken en dan kan een taakstraf een gepaste straf zijn. Om te bezien of openlijke geweldpleging toch meegenomen zou moeten worden werd het onderhavige onderzoek gelast via het WODC. Dit onderzoek heeft tot doel gehad “de jurisprudentie en praktijk bij openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak te onderzoeken om te bepalen of ontwikkelingen in de samenleving en ongewenste of onvoorziene uitwerking van wetsartikelen aanleiding geven tot een andere afweging.”

2. *Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen*

Aan dit onderzoek lag gelet op het voorgaande dan ook de volgende centrale probleemstelling ten grondslag:

Is er voldoende aanleiding om, net als de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr, het misdrijf omschreven in art. 141 lid 1 Sr (toch) onder het taakstrafverbod van art. 22b lid 1 sub b Sr te laten vallen, indien het misdrijf wordt gepleegd tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid?

Naar aanleiding hiervan zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

Onderzoeksvraag 1.

Hoe kunnen geweldsincidenten tegen functionarissen met een publieke taak worden gekarakteriseerd die zijn vervolgd en bewezen verklaard op grond van art. 141 lid 1 Sr:

- a) wat was de ernst van het ten laste gelegde geweld;
- b) in welk deel van de zaken was sprake van letsel;
- c) kan worden vastgesteld in hoeverre het geweld aan individuele daders is toegerekend?

Onderzoeksvraag 2.

Hoe zijn zaken afgedaan waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging van art. 141 lid 1 Sr tegen functionarissen met een publieke taak:

- a) hoe vaak is uitsluitend een taakstraf opgelegd;
- b) wat was de gemiddelde duur van die taakstraffen?

Onderzoeksvraag 3.

Hoe kunnen zaken waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak en waarin geen sprake was van letsel worden gekarakteriseerd in termen van:

- a) het gepleegde geweld;
- b) de omvang van de bijdrage aan het gepleegde geweld door individuele daders;
- c) de afdoening?

Onderzoeksvraag 4.

Welke verschillen bestaan er tussen zaken waarin wel sprake was van letsel en zaken waarin geen sprake was van letsel?

Onderzoeksvraag 5.

Welke argumenten (voor en tegen) kunnen op basis van de resultaten van dit onderzoek worden geformuleerd om zaken waarin veroordeling plaatsvond op grond van openlijke geweldpleging (art. 141 lid 1 Sr) tegen functionarissen met een publieke taak en waarin geen sprake was van letsel of van letsel dat niet door de individuele dader is toegebracht, in de toekomst onder het taakstrafverbod te brengen?

3. *Opzet en methode van het onderzoek*

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is allereerst een (bescheiden) onderzoek naar het wettelijk kader gedaan. Daarnaast is voor beantwoording van de empirische deelvragen gekozen voor een analyse van vonnissen in eerste aanleg gewezen door de rechtbank (politierechter en meervoudige strafkamer). Oorspronkelijk was het de bedoeling om in vier arrondissementen, te weten Rotterdam, Midden-Nederland, Oost-Brabant en Overijssel, in totaal rond de 200 relevante zaken betrekking hebbend op de periode 2015-2019 te selecteren via een clustersteekproef. De arrondissementen waren zo gekozen dat twee Randstedelijke en twee niet-Randstedelijke onderzocht zouden worden. In de voorbereiding van het onderzoek was al voorzien dat mogelijk te weinig uitgewerkte vonnissen beschikbaar zouden zijn. Dat probleem deed zich vervolgens voor. De 'lichte' misdrijven, waaronder een aanzienlijk deel van de voor dit onderzoek relevante zaken, worden in de regel namelijk door de politierechter behandeld. Deze wijst als uitgangspunt *mondeling* vonnis, waarvan in beginsel alleen een aantekening wordt gemaakt: het zogeheten stempelvonnis, zie art. 378-378a Sv. Deze aantekening bevat echter te weinig gegevens om alle vragen te kunnen beantwoorden. Het analyseren van alleen de vonnissen van de meervoudige strafkamer zou geen representatief beeld hebben opgeleverd omdat het uitsluitend de zwaardere zaken zou betreffen.

Om de benodigde vonnissen te achterhalen zouden dus de rechtbanken verzocht moeten worden deze aan te leveren. Bij het verwerven van de noodzakelijke toestemming van de Raad voor de Rechtspraak om toegang te krijgen tot de relevante uitspraken, werd – naast het feit dat hij over de voorgenomen uitbreiding negatief zou adviseren – dit door hem als reden gegeven dat geen medewerking aan het onderzoek werd verleend. Aan het als alternatief ondervragen van rechters over openlijke geweldzaken tegen functionarissen met een publieke taak, werd eveneens geen medewerking verleend.

De onderzoekers hebben zich bij die stand van zaken vervolgens noodzakelijkerwijs moeten verlaten op (twee) andere bronnen die steeds apart zijn gebruikt. De eerste, direct toegankelijke bron betreft de databank ‘rechtspraak.nl’. De relevante vonnissen uit alle elf arrondissementen die zijn gepubliceerd, betrekking hebbend op de periode 2015-2019, zijn daaruit geselecteerd. De tweede bron werd gevormd door data van het OM, mede verkregen via het WODC. Hiervoor werden, om dezelfde reden als voormeld, nu de *parketten* van Rotterdam, Midden-Nederland, Oost-Brabant, Oost-Nederland en ook Amsterdam geselecteerd.

Voormelde problemen hebben geleid tot een gemankeerd onderzoek, want de beschikbare en gekozen alternatieven kwamen met diverse gebreken. De rechtspraak.nl zaken leveren geen representatief beeld op omdat er geen criteria voor publicatie zijn. Er kan met die data wel een beeld worden geschetst, maar meer ook niet. Bij de data van het OM moest onder meer worden gewerkt met de tenlasteleggingen, hetgeen enige onzekerheid met zich bracht omtrent hetgeen zich per geweldsincident daadwerkelijk had voorgedaan. Dit maakt dat de uitkomsten met de nodige slagen om de arm moeten worden gezien. Niettemin kan uiteindelijk wel een inschatting gemaakt worden van de te verwachte waarde van de uitkomsten van het empirische onderzoek als meer zaken beschikbaar waren gekomen. Naar verwachting had toegang tot meer zaken geleid tot een databestand met meer lichtere, minder bijzondere zaken (want niet-gepubliceerd). De gepubliceerde zaken waren immers op de een of andere manier de moeite van het publiceren waard (zie ook par. 1.3.3). Met meer doorsnee zaken had het beeld naar mening van de onderzoekers hoogstwaarschijnlijk niet anders geweest en had het antwoord op de centrale conclusies wellicht nog wat sterker kunnen worden aangezet.

4. Beantwoording onderzoeksvragen en centrale probleemstelling

Onderzoeksvraag 1

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1a is gebruik gemaakt van de OM-data (zie nader par. 3.3.1). Van de 85 onderzochte zaken wordt in 3 zaken het geweld als licht geclassificeerd; in 66 zaken als middelzwaar, en in 16 zaken als zwaar (onderzoeksvraag 1a). De beantwoording van onderzoeksvragen 1b en 1c is gebaseerd op de data van rechtspraak.nl (zie nader respectievelijk par. 3.4.2 en 3.4.1). In 17 van de 67 zaken kon worden vastgesteld of er letsel is ontstaan bij een relevant slachtoffer (onderzoeksvraag 1b). In 66 van de 67 zaken kon worden vastgesteld in hoeverre het geweld aan de individuele dader kon worden toegerekend, in de zin dat kon worden bepaald welke geweldshandelingen door de individuele dader zijn verricht. In 34 van die 66 zaken kon voor het aandeel van de individuele dader niet ook

succesvol vervolgd worden ter zake van art. 300-303 Sr, omdat het door de individuele dader gepleegde geweld geen (strafbare) vorm van mishandeling opleverde (onderzoeksvraag 1c).

Onderzoeksvraag 2

Deze tweede onderzoeksvraag is beantwoord op basis van de OM-data (zie nader par. 3.3.2). Van de 179 onderzochte zaken werd 131 maal enkel een taakstraf opgelegd (onderzoeksvraag 2a). De gemiddelde duur van de opgelegde taakstraf was 125,7 uur, waarvan 10,4 uur voorwaardelijk (onderzoeksvraag 2b).

Onderzoeksvraag 3

Deze onderzoeksvraag is onderzocht aan de hand van de data van rechtspraak.nl (zie nader par. 3.4.3). Er bleken in totaal 50 zaken (van de 67) voorhanden waarin uit de beschikbare informatie niet van enig letsel kon blijken (gecategoriseerd als ‘onbekend dan wel geen letsel’). Over die 50 zaken zonder letsel kan het volgende gezegd worden. In 46 zaken is het gepleegde geweld gekwalificeerd als middelzwaar, in 4 zaken als licht (onderzoeksvraag 3a). De omvang van de bijdrage aan het gepleegde geweld had in 23 zaken niet ook succesvol vervolgd kunnen worden op grond van art. 300-303 Sr (onderzoeksvraag 3b). In 34 zaken werd enkel een taakstraf opgelegd, waarvan de gemiddelde duur 174,4 uur bedroeg, daarvan 4,7 uur voorwaardelijk. In 13 zaken ging het om een combinatie van gevangenisstraf en taakstraf en in 3 zaken enkel om een gevangenisstraf (onderzoeksvraag 3c).

Onderzoeksvraag 4

Deze vraag is beantwoord aan de hand van de data van rechtspraak.nl (zie nader par. 3.5). De zaken waarin letsel kon worden vastgesteld zijn ten opzichte van de zaken zonder letsel gemiddeld genomen qua gepleegd geweld zwaarder van aard, de individuele dader kon relatief vaker niet via mishandeling bestraft worden en de straf was gemiddeld hoger (de gemiddelde duur van de gevangenisstraf lag aanzienlijk hoger, de taakstraf lager).

Onderzoeksvraag 5

Aan de hand van de juridische analyse (zie par. 2.2-2.4) en de empirische bevindingen (zie par. 3.3-3.5), is deze onderzoeksvraag met een slag om de arm vanwege de beperkingen aan het empirisch onderzoek, als volgt beantwoord. Als voor art. 141 lid 1 Sr het taakstrafverbod zou komen te gelden, dan vallen daarmee ook de (zeer) lichte (gewelds)handelingen die niet zelfstandig tot een individuele vervolging voor mishandeling kunnen leiden (te weten: opdringen, meelopen, vocale bijdragen, (lichte) voorwerpen in de richting van de publieke functionaris gooien, etc.) onder het taakstrafverbod. Dat is voor de achterhaalde zaken via rechtspraak.nl in net iets meer dan de helft van de zaken het geval. In de praktijk wordt juist in die gevallen veelal een taakstraf opgelegd. Sowieso is art. 141 lid 1 Sr, zo blijkt uit de data, door de bank genomen een typisch taakstrafmisdrijf te noemen. Er wordt voor dat misdrijf overwegend enkel een taakstraf opgelegd. Dat past ook bij het relatief bescheiden aandeel dat

een individuele dader in dit misdrijf heeft ten opzichte van al het gepleegde geweld, in het bijzonder als dat collectieve geweld op zichzelf wel als (middel)zwaar kan worden aangemerkt. Doordat het openlijk in vereniging plegen van geweld onder omstandigheden ook kan worden begaan door middel van enkel niet-gewelddadige handelingen, opent dit een discussie over de wenselijkheid dan ook soortgelijke gedragingen (in woord en gebaar) in de uitbreiding van het taakstrafverbod mee te nemen. Te denken valt aan bedreiging (art. 285 Sr) en opruiing (art. 131 Sr), gericht tegen functionarissen met een publieke taak.

Ook het karakter van het misdrijf van openlijke geweldpleging van (uitsluitend) art. 141 lid 1 Sr geeft geen aanleiding om art. 141 lid 1 Sr toe te voegen aan art. 22b Sr. Het kwalijke van dit misdrijf is primair gelegen in de verstoring van de openbare orde, niet in de belaging van (bepaalde) personen. Dit zijn argumenten tegen verdere uitbreiding van het taakstrafverbod met art. 141 lid 1 Sr die de wetgever eerder bij vergelijkbare delicten van het opnemen ervan in art. 22b Sr deden afzien.

Het basisdelict van openlijke geweldpleging (art. 141 lid 1 Sr) is zo bezien niet ernstig genoeg voor het onmogelijk maken van het opleggen van een kale taakstraf.

Daar staat tegenover dat betoogd kan worden dat ten aanzien van de ernst van de gedragingen van de individuele dader, de (openlijke) ordeverstoring (iets) groter is als het geweld zich richt tegen functionarissen met een publieke taak. Wat het karakter van openlijke geweldpleging ten opzichte van mishandeling betreft, is door de Hoge Raad onder het oude recht van voor 2000 overwogen dat geweld tegen personen (als bedoeld in art. 141 lid 1 Sr) veelal ook mishandeling zal opleveren en dat door de openlijkheid en het (destijds) ‘met vereende krachten’ begaan ervan, in zoverre sprake is van een gekwalificeerde vorm van mishandeling. Dat is onder het geldende recht met het ruimere bestanddeel ‘in vereniging’ echter minder snel het geval, omdat de bijdrage van een individuele dader onder omstandigheden ook (volledig) van niet-gewelddadige aard mag zijn. Alleen als het door de individuele dader verrichte geweld ook onder mishandeling te scharen is, is vervolging ter zake van mishandeling (ook) mogelijk en zou bij een dergelijke vervolging voor dat misdrijf het taakstrafverbod wel gelden. Bij die stand van zaken is het uit wetssystematisch oogpunt dan wel logisch om in die specifieke gevallen bij vervolging ter zake van art. 141 lid 1 Sr (de individuele bijdrage van de dader levert tevens mishandeling op), het opleggen van een taakstraf (eveneens) uit te sluiten. Een dergelijk nader onderscheid zou dan overigens wel nog een nadere nuancering vergen in de (eventuele) wettelijke formulering van het toepassingsbereik van het taakstrafverbod bij art. 141 lid 1 Sr. Niet alleen moet de voorwaarde worden opgenomen dat het misdrijf is gericht tegen een functionaris met een publieke taak, maar ook dat het aandeel van de verdachte kan worden geschaard onder een van de misdrijven omschreven in de art. 300 tot en met 303.

Voorts moet worden opgemerkt dat als, conform de motie Helder c.s., al het (strafbare) geweld tegen politieagenten en andere publieke functionarissen onder de werking van het taakstrafverbod moet worden gebracht, toevoeging van (in ieder geval) art. 141 lid 1 Sr aan (het eerste lid van) art. 22b Sr juridisch noodzakelijk is. Bij de lichte geweldshandelingen wordt de mogelijkheid van een kale taakstraf in geval van openlijke geweldpleging alleen op deze wijze volledig afgesneden (maar ook in geval van enkel niet-gewelddadige handelingen door de dader), terwijl voorts met bewijs voor een iets lichter samenwerkingsverband kan worden volstaan – mocht vervolging voor deelneming aan c.q. medeplegen van mishandeling niet

mogelijk zijn. Daarmee wordt voorkomen dat, als het OM het opleggen van een kale taakstraf via de toepassing van het te vernieuwen art. 22b Sr wil voorkomen, de officier van justitie de verdachte in voorkomende gevallen moet vervolgen voor het lichtere misdrijf van (medeplegen van) mishandeling in plaats van voor het zwaardere misdrijf van openlijke geweldpleging.

Beantwoording centrale probleemstelling

Ondanks de beperkingen die aan de in dit onderzoek gebruikte data kleven, kan over de uiteindelijke waarde van deze empirische uitkomsten wel het volgende worden gezegd. Naar verwachting had toegang tot meer zaken geleid tot een databestand met meer lichtere, minder bijzondere zaken dan de 67 zaken van rechtspraak.nl. Uit het onderzoek is in het bijzonder gebleken dat in ongeveer de helft van de onderzochte zaken het aandeel van de individuele dader niet tot een veroordeling wegens (een vorm van) mishandeling had kunnen leiden en deze veelal met een (bescheiden) taakstraf worden bestraft. Het toepassen van het taakstrafverbod lijkt zeker in die zaken niet proportioneel. Dit zou naar verwachting des te sterker het geval zijn geweest als ook de niet-onderzochte, (nog) lichtere zaken in ogenschouw hadden kunnen worden genomen. Vermoedelijk was de rol van de individuele dader in het geweldsincident bescheidener en zijn straf (navenant) lager (qua soort straf en de hoogte daarvan).

De noodzaak tot uitbreiding van het taakstrafverbod met art. 141 lid 1 Sr is volgens de onderzoekers in dit onderzoek niet gebleken. Het antwoord op de probleemstelling luidt, alles overziende, dan ook dat er onvoldoende aanleiding is om, net als de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr, het misdrijf omschreven in art. 141 lid 1 Sr (toch) onder het taakstrafverbod van art. 22b lid 1 sub b Sr te doen vallen, indien het misdrijf wordt gepleegd tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid.

Summary

1. *Reason for the Study*

This study was prompted by a motion tabled by MPs Helder, Van Oosten and Van Dam. It called for ‘all acts of violence, including attempted violence, against police officers and other public servants to be brought within the scope of Section 22b, subsection 1 of the (Dutch) Penal Code so that violent offenders can no longer get away with merely community service or a fine’. In response, Sander Dekker, the Minister for Legal Protection, and Ferdinand Grapperhaus, the Minister of Justice and Security, promised a legislative proposal to extend the ban on community services to assaults (sections 300-303 of the Penal Code) on public servants. With regard to the crime of public violence referred to in Section 141 of the Penal Code, these government members thought community sentences should in no way be prohibited. An offender can be guilty of this crime without having used violence, in which case community service might be an appropriate sentence. This study was requested by the Scientific Research and Documentation Centre in order to determine whether public violence should be included. The study aimed to examine ‘the jurisprudence and practice related to violence against public servants in order to determine whether societal developments and undesired or unforeseen amplifications of the sections of the law warrant a different assessment’.

2. *Central Problem Definition and Research Questions*

The following research questions were derived from this:

Are there sufficient grounds, as with the crimes set out in sections 300-303 of the Penal Code, to bring the crime set out in Section 141, subsection 1 of the Penal Code within the scope of the ban on community sentences referred to in Section 22b, subsection 1, under b of the Penal Code if the crime is committed against a person carrying out public duties for the purposes of maintaining order or security?

The following research questions were derived from this:

Research Question 1.

How can violent incidents against public servants which were prosecuted and found proved pursuant to Section 141, subsection 1 of the Penal Code be characterised:

- d) how severe was the violence with which the suspect was charged;
- e) how many cases involved injuries;
- f) is it possible to determine the extent to which the violence was linked to individual offenders?

Research Question 2.

How were cases where the sentence was based on public violence as referred to in Section 141, subsection 1 of the Penal Code against public servants settled:

- c) how often was the sentence restricted to community service;
- d) what was the average length of these community services?

Research Question 3.

How can cases where the sentence was based on an act of violence against a public servant and that did not involve any injuries be characterised in terms of:

- d) the violence that was used;
- e) the extent to which individual offenders participated in the violence;
- f) the settlement?

Research Question 4.

How do the cases that involved injuries differ from those that did not involve any injuries?

Research Question 5.

Based on the research results, what arguments (for and against) can be formulated to bring cases where sentencing was based on violence (Section 141, subsection 1 of the Penal Code) against public servants and that did not involve any injuries (not inflicted by the individual offender) within the scope of the ban on community services?

3. *Research Design and Method*

To answer the research question, a (small) investigation into the legal framework was first carried out. An analysis of judgments of the court of first instance (the Police Court and three-judge criminal division) was selected to answer the empirical sub-questions. The original intention was to select about 200 relevant cases relating to the period 2015-2019 in four districts, namely Rotterdam, Central Netherlands, East Brabant and Overijssel, by means of a cluster sample. The districts were selected in such a way that two districts inside the Randstad and two districts outside the Randstad would be examined. While preparing for the study, it became apparent that there might not be enough detailed judgments. This problem then occurred. As a rule, ‘minor’ crimes, including a significant number of cases relevant for this study, are heard by the Police Court. In principle, the Police Court gives an oral judgment, of which, in principle, only notes are made: the so-called ‘judgment not requiring a record of the hearing’ (see sections 378-378a of the Penal Code). However, these notes do not contain enough information to answer all the questions. An analysis of merely the judgments of the three-judge criminal division would not have given a representative picture, since these only concern the more serious cases.

The courts would therefore have to be asked to provide the necessary judgments. When obtaining the necessary permission from the Council for the Judiciary to gain access to the relevant judgments, he gave this as a reason – in addition to the fact that he would advise against the intended extension – not to assist in the investigation. The alternative – interviewing judges about cases of violence against public servants – was also rejected.

The researchers therefore had to rely on (two) other sources, which were always used separately. The first, directly accessible, source was the ‘rechtspraak.nl’ database. The relevant judgments from all eleven districts that were published, relating to the period 2015-2019, were selected from this database. The second source consisted of data from the Netherlands Public Prosecution Service, which was obtained in part through the Scientific Research and Documentation Centre. The *public prosecutor's offices* of Rotterdam, Central Netherlands, East Brabant, East Netherlands and Amsterdam were selected for this, for the same reason as mentioned above.

The above-mentioned problems resulted in a flawed investigation, since the available and selected alternatives had various shortcomings. The rechtspraak.nl cases do not give a representative picture, since there are no publication criteria. This data can provide a picture, but no more than that. The data from the Netherlands Public Prosecution Service included charges. This introduced a degree of uncertainty, since it was not certain what actually happened in each violent incident. The results should therefore be interpreted with some caution. It would nevertheless be possible to make an assessment of the expected value of the results of the empirical investigation if more cases had become available. Access to a larger number of cases is expected to have resulted in a data file containing less severe/more ordinary cases (since these were not published). The published cases were, after all, to some degree worth publishing (see also Section 1.3.3). The researchers believe that a larger number of standard cases is not very likely to have altered the picture, and the answer to the main conclusions could possibly have been worded more strongly.

4. *Answering the Research Questions and the Central Problem*

Research Question 1

The data from the Netherlands Public Prosecution Service was used to answer Research Question 1a (see also Section 3.3.1). Of the 85 cases that were examined, the violence was classified as ‘mild’ in 3 cases, as ‘moderate’ in 66 cases and as ‘severe’ in 16 cases (Research Question 1a). The data from rechtspraak.nl was used to answer research questions 1b and 1c (see also sections 3.4.2 and 3.4.1). It was possible to determine whether a particular victim sustained injuries in 17 of the 67 cases (Research Question 1b). It was possible to determine the extent to which the violence could be imputed to the individual offender in 66 of the 67 cases, in the sense that it was possible to determine which acts of violence the individual offender carried out. In 34 of these 66 cases, the individual offender could not be successfully prosecuted for the part he/she played under sections 300-303 of the Penal Code, since the violence that he/she committed did not constitute a (punishable) form of assault (Research Question 1c).

Research Question 2

The data from the Netherlands Public Prosecution Service was used to answer the second research question (see also Section 3.3.2). In 131 of the 179 cases that were examined, only a community sentence was imposed (Research Question 2a). The average length of the imposed community service was 125.7 hours, of which 10.4 hours conditional (Research Question 2b).

Research Question 3

The data from rechtspraak.nl was used to deal with this research question (see also Section 3.4.3). It appeared that the information in 50 (out of 67) of the available cases did not conclude any injuries (categorised as ‘unknown or no injuries’). The following can be said about the 50 cases that did not involve any injuries. The violence was qualified as ‘moderate’ in 46 cases and ‘mild’ in 4 cases (Research Question 3a). In 23 cases, the extent to which an offender participated in the violence could not have been successfully prosecuted under sections 300-303 of the Penal Code (Research Question 3b). In 34 cases, the sentence was restricted to community service, the average length of which was 174.4 hours, 4.7 hours of which conditional. 13 cases concerned a combination of a prison and community sentence and in 3 cases only a prison sentence (Research Question 3c).

Research Question 4

This question was answered based on the data from rechtspraak.nl (see also Section 3.5). Compared with the cases that did not involve any injuries, on average, the cases where injuries could be proven were more serious in terms of the violence committed, the individual offender could not be sentenced for assault in a relatively larger number of cases and, on average, the sentence was longer (the average length of the prison sentence was much longer, the community service shorter).

Research Question 5

Based on the legal analysis (see Section 2.2-2.4) and the empirical findings (see Section 3.3-3.5), this research question was answered as follows (with reservations due to the limitations of the empirical research). If the ban on community services were to apply to Section 141, subsection 1 of the Penal Code, the (very) mild acts (of violence) that cannot by themselves result in an individual sentence for assault (namely: being pushy, following, verbal actions, throwing (light) objects in the direction of the public official, etc) would also fall under the ban on community services. This applied to slightly over half the cases obtained via rechtspraak.nl. In practice, a community sentence is usually imposed in these cases. In any case, as shown by the data, Section 141, subsection 1 of the Penal Code can be called a typical crime-related community sentence. The sentence for this crime is usually restricted to community service. This is appropriate for the relatively small part that an individual offender played in this crime in relation to the collective violence, particularly if the collective violence itself can be regarded as moderate or severe. Because acts of violence in a public place committed by two or more persons can, under certain circumstances, include purely non-violent acts, this opens a discussion regarding the advisability of including similar actions (verbal and non-verbal) in the extension of the ban on community services. For example, threats (Section 285 of the Penal Code) and provocations (Section 131 of the Penal Code) directed at public servants.

The nature of the crime of public violence referred to (exclusively) in Section 141, subsection 1 of the Penal Code also does not provide any grounds to add Section 141, subsection 1 of the

Penal Code to Section 22b of the Penal Code. The offence of this crime lies mainly in the disturbance of public order, not in the attack on (certain) persons. These are arguments against extending the scope of the ban on community services to include Section 141, subsection 1 of the Penal Code, which previously led the legislator not to include it in Section 22b of the Penal Code for similar offences.

In this respect, the basic offence of public violence (Section 141, subsection 1 of the Penal Code) is not serious enough to obviate the imposition of a community sentence alone.

On the other hand, it can be argued that, with regard to the seriousness of the acts of the individual offender, the disturbance (of public order) is (slightly) greater if the violence is directed against public servants. With regard to the nature of public violence in relation to an assault, the Supreme Court under the old law (before 2000) found that violence against persons (as referred to in Section 141, subsection 1 of the Penal Code) usually constitutes an assault and that, because of its public nature and (under the old law) its ‘concerted’ use, in as far as it can be called a qualified form of assault. However, under the current law, with the broader definition ‘committed by two or more persons’, this is less likely to be the case, since the part played by an individual offender under certain circumstances can also be (completely) of a non-violent nature. A sentence for an assault is only possible if the violence committed by an individual offender can be regarded as an assault. The ban on community services would then apply. It would then be logical from the viewpoint of a legal system to (also) exclude the imposition of a community sentence in these specific cases if an offender is to be prosecuted under Section 141, subsection 1 of the Penal Code (the part played by the individual offender constitutes an assault). Incidentally, such a further distinction would require further refinement of the legal definition of the scope of the ban on community services referred to in Section 141, subsection 1 of the Penal Code. Not only should the stipulation be included that the crime is directed against a public servant, but also that the part played by the suspect can be included among one of the crimes set out in sections 300-303.

It should also be pointed out that if, in accordance with the Helder c.s. motion, the (punishable) violence against police officers and other public officials should be brought within the scope of the ban on community services, adding (in any case) Section 141, subsection 1 of the Penal Code to (the first subsection of) Section 22b of the Penal Code is legally necessary. With regard to mild acts of violence, the option of merely community service for public violence is thus completely ruled out (this also applies to an offender's purely non-violent acts), while evidence of a slightly looser collaboration would be sufficient – if a sentence for participating in an assault is not possible. If the Netherlands Public Prosecution Service wants to prevent the imposition of merely a community sentence by applying the revised Section 22b of the Penal Code, this prevents the public prosecutor from having to prosecute a suspect in such cases for the less severe crime of (participating in) an assault instead of for the more severe crime of public violence.

Answering the Central Problem

Despite the limitations of the data used in this investigation, the following can be said regarding the significance of these empirical results. Access to a larger number of cases is likely to have

resulted in a data file containing more less severe/more ordinary cases than the 67 rechtspraak.nl cases. In particular, the investigation showed that in about half of the examined cases, the part played by the individual offender could not have resulted in a sentence for (a form of) assault; he/she is usually punished with (light) community service. It would seem particularly disproportional to apply the ban on community services to these cases. The effect is expected to have been even greater if the non-examined, (even) less serious cases could have been taken into account. The individual offender probably played a smaller part in the violent incident. Accordingly, his/her sentence was less severe (in terms of type and severity).

According to the researchers, the investigation did not substantiate the need to extend the scope of the ban on community services to include Section 141 of the Penal Code. Therefore, all things considered, the answer to the problem definition is that there are insufficient grounds to, as with the crimes set out in sections 300-303 of the Penal Code, bring the crime set out in Section 141, subsection 1 of the Penal Code within the scope of the ban on community services referred to in Section 22b, subsection 1, under b of the Penal Code if the crime was committed against a person carrying out public duties for the purposes of maintaining order or security.

Bijlage

Samenstelling Begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. mr. F. de Jong Hoogleraar straf- en strafprocesrecht, Universiteit Utrecht

Leden

Dr. H.B. Ferwerda Criminoloog, politieonderzoeker en directeur van Bureau Beke

Dr. L.M. van der Knaap Wetenschappelijk medewerker, WODC

Mr. S. Muradin Senior-beleidsmedewerker, Ministerie van Justitie en Veiligheid

Prof. dr. mr. S. Meijer Bijzonder hoogleraar penitentiair recht, Radboud Universiteit Nijmegen en universitair docent straf- en strafprocesrecht, VU Amsterdam