

**Evaluatierapport  
wijzigingen artikel 141  
Wetboek van Strafrecht  
en artikel 540 e.v.  
Wetboek van  
Strafvordering**



*Den Haag, 12 juli 2004*

# Colofon

Projectnummer: 9814/44495363

Auteurs: Mr A.G. Mein, B&A Groep  
Mr dr A.R. Hartmann, Erasmus Universiteit Rotterdam

B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv  
Louis Couperusplein 2  
Postbus 829  
2501 CV Den Haag  
(T) 070 – 302 9500  
(F) 070 – 302 9501  
e-mail: [info@bagroep.nl](mailto:info@bagroep.nl)  
http: [www.bagroep.nl](http://www.bagroep.nl)

© Copyright B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv 2004.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

12-07-04 12:27



# Inhoudsopgave

## **Samenvatting 4**

### **1. Inleiding 6**

- 1.1 Wijzigingen artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 e.v. Wetboek van Strafvordering 6
- 1.2 Leeswijzer 6

### **2. Openbare orde handhaving en het strafrecht 7**

- 2.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek 7
- 2.2 Achtergrond wetswijzigingen 7
- 2.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen 9

### **3. Uitvoering onderzoek 10**

- 3.1 Verzamelen kwantitatieve gegevens 10
- 3.2 Jurisprudentie- en literatuuronderzoek 10
- 3.3 Interviews praktijkdeskundigen 11
- 3.4 Rapportage 11

### **4. Het beeld van de praktijk 12**

- 4.1 Cijfermatig overzicht 12
- 4.2 Toepassing bevoegdheden tijdens EK 2000 13
- 4.3 Ontwikkelingen in de jurisprudentie en literatuur 14
- 4.4 Praktijkdeskundigen aan het woord 18

### **5. Conclusies 22**

## **Bijlage 1: Overzicht respondenten 24**

## **Bijlage 2: Vragenlijsten 25**

## **Bijlage 3: Begeleidingscommissie 29**



## Samenvatting

Op 12 mei 2000 is een wet tot wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht (openlijke geweldpleging) en van artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering (rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde) in werking getreden<sup>1</sup>. Deze wetswijziging moest de politie en het openbaar ministerie in staat stellen effectiever op te treden bij verstoringen van de openbare orde.

De centrale vraag van het onderzoek is wat de ervaringen zijn in de praktijk met de toepassing van de gewijzigde artikelen. Ter beantwoording van deze vraag zijn kwantitatieve gegevens verzameld over de afdoening van artikel 141 Wetboek van Strafrecht, is de jurisprudentie en vakliteratuur bestudeerd en zijn tien praktijkdeskundigen geïnterviewd over hun ervaringen.

Er is een stijgende lijn te onderkennen in het aantal zaken dat op basis van artikel 141 Wetboek van Strafrecht is ingeschreven bij de parketten en dat is afgedaan zowel door het openbaar ministerie als de rechter in eerste aanleg. Uit een vergelijking van deze cijfers met de geregistreerde (geweld)misdrijven bij het CBS, komt naar voren dat deze stijgende lijn eerder samenhangt met de algemene toename van het aanbod en de afhandeling van strafzaken dan dat die is toe te schrijven aan de wetswijziging. De respondenten bevestigen dit beeld.

Uit de onderzochte jurisprudentie komt naar voren dat enkel een actieve handelingsbetrokkenheid van een verdachte bij het gezamenlijk plegen van openlijk geweld mag leiden tot een veroordeling op grond van het gewijzigde artikel 141 Wetboek van Strafrecht. De respondenten bevestigen dit beeld.

De rechtspraktijk blijkt goed uit de voeten te kunnen met het gewijzigde artikel 141 Wetboek van Strafrecht. Het artikel biedt voordelen bij de strafrechtelijke aanpak van (groepsgewijze) verstoringen van de openbare orde. Meer handelingen kunnen nu als strafrechtelijk relevant worden gekwalificeerd en voorlopige hechtenis is vaker mogelijk. Er kan een ruimere kring van verdachten worden aangehouden, succesvol worden vervolgd en veroordeeld. Het artikel wordt dan ook standaard ingezet bij de strafrechtelijke aanpak van voetbalvandalisme. Hoewel het hier niet specifiek voor is bedoeld, heeft het artikel ook zijn nut bewezen bij de aanpak van groepsgeweld van jongeren.

De vrees van critici dat het gewijzigde artikel ertoe zou leiden dat onschuldige passanten ten onrechte zouden worden aangehouden is, althans voor zover wij in de jurisprudentie en bij respondenten hebben kunnen nagaan, in de praktijk niet bewaarheid.

---

<sup>1</sup> Staatsblad 2000, 193.

Het gewijzigde artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering heeft in de praktijk zijn waarde (nog) niet bewezen. Het artikel is onbekend en ongebruikt gebleven. Volgens respondenten heeft het in de rechtspraak geen toegevoegde waarde boven reeds bestaande dwangmiddelen en voorzieningen, zoals de voorlopige hechtenis, de schorsing onder voorwaarden van de voorlopige hechtenis of het stadionverbod.



# 1. Inleiding

## 1.1 Wijzigingen artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 e.v. Wetboek van Strafvordering

In mei 2000 is een wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht (openlijke geweldpleging) en van artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering (rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde) in werking getreden<sup>2</sup>. Kort gezegd, moest de wetswijziging politie en openbaar ministerie in staat stellen effectiever op te treden bij verstoringen van de openbare orde, in het bijzonder tijdens het EK 2000.

Dit rapport bevat een verslag van een onderzoek naar de ervaringen in de praktijk met bovengenoemde artikelen. In hoeverre beantwoordt de wetswijziging aan zijn doelstelling, een effectievere en efficiëntere strafrechtelijke handhaving van de openbare orde? Kunnen relschoppers nu beter worden aangepakt, in het bijzonder als ze in groepsverband optreden?

Het onderzoek is in de eerste helft van 2004 uitgevoerd door B&A Groep in samenwerking met de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderzoek omvat een analyse van kwantitatieve gegevens over de toepassing van artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering, jurisprudentie terzake en interviews met praktijkdeskundigen.

Wij zijn het WODC zeer erkentelijk voor het verzamelen en verstrekken van gegevens over de afdoening van artikel 141 Wetboek van Strafrecht. Ook danken wij langs deze weg de respondenten voor hun bereidheid om, op korte termijn, mee te werken aan dit onderzoek.

## 1.2 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In de eerste plaats schetsen wij de beleidscontext van het onderzoek en gaan wij in op de vraagstelling. Vervolgens leggen wij verantwoording af over de gehanteerde werkwijze. Daarna schetsen wij een beeld van de praktijk. In het laatste hoofdstuk trekken wij conclusies.

---

<sup>2</sup> Staatsblad 2000, 193.



## 2. Openbare orde handhaving en het strafrecht

In dit hoofdstuk schetsen wij beknopt de beleidscontext van het onderzoek en gaan wij in op de vraagstelling.

### 2.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek

Op 12 mei 2000 is een pakket van wettelijke maatregelen in werking getreden om politie, openbaar ministerie en burgemeester in staat te stellen effectiever op te treden tegen grootschalige verstoringen van de openbare orde.

Het pakket omvatte drie wetsvoorstellen, waarvan de eerste twee in het kader van dit onderzoek van belang zijn: een voorstel tot wijziging van de delictsomschrijving voor openlijke geweldpleging (artikel 141 Wetboek van Strafrecht)<sup>3</sup>, een voorstel tot stroomlijning van de regeling voor het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde (artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering)<sup>4</sup> en tot slot een voorstel ter introductie van de zogeheten bestuurlijke ophouding (art. 154a en 176a Gemeentewet)<sup>5</sup>. Een en ander was destijds urgent in verband met het naderende EK voetbal.

Bij de behandeling van de wetsvoorstellen tot wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht en art. 540 ev Wetboek van Strafvordering heeft de toenmalige minister van Justitie toegezegd deze te laten evalueren<sup>6</sup>. Daartoe is dit onderzoek uitgevoerd door B&A Groep, Beleidsonderzoek en –Advies, in samenwerking met de Erasmus Universiteit Rotterdam, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie. Het onderzoek heeft dus geen betrekking op de bestuurlijke ophouding.

Het onderzoek heeft tot doel een beeld te schetsen van de ervaringen in de praktijk met de aanpassing van artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering.

### 2.2 Achtergrond wetswijzigingen

#### *Openlijke geweldpleging*

Bij de strafrechtelijke aanpak van openlijke geweldpleging stuitte politie en openbaar ministerie in het verleden telkens op het probleem dat alleen degenen die zelf actief gewelddadige handelingen plegen, konden worden vervolgd en veroordeeld wegens overtreding van artikel 141 Wetboek van Strafrecht<sup>7</sup>. Degenen die op andere wijze betrokken waren bij de openlijke geweldpleging konden toen

---

<sup>3</sup> Stb. 2000, 173.

<sup>4</sup> Stb. 2000, 174.

<sup>5</sup> Stb. 2000, 175.

<sup>6</sup> Handelingen Tweede Kamer 2 februari 2000.

<sup>7</sup> Vgl. MvT bij wetsvoorstel, TK 1998 - 1999, 26 519, 3.

niet worden vervolgd en veroordeeld. Dit hing samen met de bedoeling van de toenmalige wetgever, die het bestanddeel 'met verenigde krachten' uit artikel 141 Wetboek van Strafrecht restrictief opvatte. Ook de Hoge Raad legde het artikel terughoudend uit<sup>8</sup>.

Deze beperking werd in toenemende mate als onwenselijk ervaren. Het speelde de autoriteiten ook parten bij strafrechtelijke aanpak van geweldpleging bij grootschalige verstoringen van de openbare orde.

Om deze redenen is het artikel aangepast, namelijk door het bestanddeel 'met verenigde krachten' te vervangen door 'in vereniging'. Hierdoor komt een ruimere kring van geweldplegers strafrechtelijk binnen handbereik, was de veronderstelling van de wetgever.

In de juridische vakliteratuur is wel kritiek geuit op het wetsvoorstel. De toegevoegde waarde zou gering zijn in relatie tot de bestaande 'deelnemingsartikelen' en het risico zou te groot zijn dat onschuldige passanten ten onrechte zouden worden aangehouden en vervolgd<sup>9</sup>.

#### *Rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde*

Daarnaast is het strafrechtelijk instrumentarium om op te treden tegen grootschalige ordeverstoringen nog op een ander onderdeel aangepast: een wijziging van de regeling voor een rechterlijke bevel ter handhaving van de openbare orde (artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering).

Aan de toepassing van bovengenoemde rechterlijke bevelen bleek in het verleden een aantal (praktische) problemen te kleven<sup>10</sup>. De procedure was nogal arbeidsintensief en niet goed toegesneden op de verwerking van grote aantallen verdachten tegelijkertijd in geval van grootschalige ordeverstoringen. Ook bleek de naleving van het rechterlijk bevel niet goed te kunnen worden gecontroleerd.

Om deze bezwaren te ondervangen is de regeling op een aantal punten aangepast. Zo is het vereiste losgelaten dat de rechterlijke bevelen alleen kunnen worden gegeven in gevallen waarin voorlopige hechtenis niet is toegestaan. Hierdoor is de regeling ook van toepassing op zwaardere strafbare feiten. Daarnaast kan de rechter-commissaris desgewenst meteen overgaan tot inverzekeringstelling. Wel is de inverzekeringstelling gekoppeld aan een rechterlijke afdoening.

Ook bij dit wetsvoorstel plaatsten critici vraagtekens, zo zou de regeling nog steeds niet goed uitvoerbaar zijn<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> HR 9 oktober 1990, NJ 1991, 30.

<sup>9</sup> Zo laat advocaat mr. C. Waling zich in het NJB van 17 september 1999 (afl. 32) kritisch uit over de noodzaak van de wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht evenals mr. A. Beijer in *Proces*, nr. 79, 2000 (afl. 3-4). Zie in dit verband ook K. Roozmond in *Delikt en Delinquent* 2001, pag. 808-830.

<sup>10</sup> Vgl. MvT bij wetsvoorstel TK 1998 – 1999, 26 825, 3.

<sup>11</sup> Zo stelt de NVvR in haar advies over het wetsvoorstel kritische vragen over de uitvoerbaarheid van de regeling voor rechterlijke bevelen (vgl. MvT).



### 2.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek is wat de ervaringen zijn in de praktijk met de toepassing van het gewijzigde artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering. Is het doel, een effectievere strafrechtelijke handhaving van de openbare orde, bereikt? Is de regeling (beter) uitvoerbaar? Welke (onvoorziene) neveneffecten hebben zich voorgedaan? Dit onderzoek moet antwoord geven op deze vragen.

Ten einde een antwoord te krijgen op deze centrale vraagstelling, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

#### 1. Artikel 141 Wetboek van Strafrecht

- In hoeverre en in welke situaties wordt het gewijzigde artikel 141 Wetboek van Strafrecht toegepast? In hoeverre is hierin een verandering te bespeuren ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de wetswijziging?
- Welke ervaringen zijn opgedaan met de toepassing van het gewijzigde artikel 141 Wetboek van Strafrecht? Wat zijn de ervaringen met de bewijslast? Wat zijn de effecten op de (handhaving van de) openbare orde?
- Is het voorgekomen dat schadevergoeding moest worden toegekend wegens onjuiste toepassing van dit artikel? Zo ja, om hoeveel gevallen gaat het?
- Wat zijn de opvattingen van rechters, officieren van justitie en advocaten met het gewijzigde artikel 141 Wetboek van Strafrecht?
- Levert toepassing van het (ongewijzigde) tweede lid van artikel 141 Wetboek van Strafrecht problemen op, in verband met de daar gestelde causaliteitseis?

#### 2. Artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering

- In hoeverre en in welke situaties wordt het gewijzigde artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering toegepast? In hoeverre is hierin een verandering te bespeuren ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de wetswijziging?
- Welke ervaringen zijn opgedaan met de toepassing van het gewijzigde artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering? Is de regeling uitvoerbaar? Wat zijn de effecten op de (handhaving van de) openbare orde?
- Wat is de opvatting van rechters, officieren van justitie en advocaten met het gewijzigde artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering?



## 3. Uitvoering onderzoek

In het voorgaande hoofdstuk hebben wij de onderzoeksvragen uiteengezet. In dit hoofdstuk geven wij aan welke methoden wij hebben toegepast om deze vragen te beantwoorden. Het betreft drie methoden: het verzamelen van kwantitatieve gegevens over de toepassing van de desbetreffende artikelen evenals over klachten en schadeclaims, onderzoek van jurisprudentie ter zake en interviews met praktijkdeskundigen.

### 3.1 Verzamelen kwantitatieve gegevens

Om te beginnen hebben wij kwantitatieve gegevens verzameld over de afdoening van artikel 141 Wetboek van Strafrecht. De gegevens zijn ontleend aan het bestand OMDATA (stand januari 2004) van het WODC, afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse. De gegevens zijn weergegeven in paragraaf 4.1. Kwantitatieve gegevens over de toepassing van artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering bleken noch bij het WODC, noch bij het parket-generaal en evenmin bij de Raad voor de rechtspraak voorhanden.

Vervolgens hebben wij getracht kwantitatieve gegevens te verzamelen over de afdoening van klachten en schadeclaims over de (vermeend onrechtmatige) toepassing van artikel 141 Wetboek van Strafrecht. Wij hebben daartoe navraag gedaan bij de commissie voor de politiekklachten in Amsterdam, het bureau van de Nationale ombudsman, het WODC, het parket-generaal en de Raad voor de rechtspraak. Deze instanties bleken niet over de gevraagde gegevens te beschikken. De commissie voor de politiekklachten en de Nationale ombudsman hebben in de periode 2000 – 2004 geen (specifieke) klachten ontvangen over de toepassing van artikel 141 Wetboek van Strafrecht. Het WODC, het parket-generaal en de Raad voor de Rechtspraak houden geen gegevens bij (specifiek) over de afdoening van schadeclaims naar aanleiding van de toepassing van artikel 141 Wetboek van Strafrecht.

Tot slot hebben wij het rapport bestudeerd van het COT Universiteit Leiden van de evaluatie van de organisatie en voorbereiding van het EK 2000<sup>12</sup>. Het rapport bevat onder meer kwantitatieve gegevens over de toepassing van artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering.

### 3.2 Jurisprudentie- en literatuuronderzoek

In de tweede plaats hebben wij de jurisprudentie ter zake van artikel 141 Wetboek van Strafrecht geanalyseerd evenals publicaties in de juridische vakliteratuur over de wetwijziging. De jurisprudentie is verzameld via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) over de periode 1999 – medio 2004. Het gaat hierbij zowel om uitspraken van de Hoge

---

<sup>12</sup> COT Universiteit Leiden, Evaluatie EK 2000, Openbare orde en veiligheid, december 2000, Samsom Alphen aan de Rijn, ISBN 9014076177.

Raad als van lagere rechters. Er zijn 20 relevante uitspraken aangetroffen, waarvan vier bij wijze van voorbeeld zijn weergegeven in paragraaf 4.3.

### **3.3 Interviews praktijkdeskundigen**

Tot slot zijn tien praktijkdeskundigen geïnterviewd over hun ervaringen met de toepassing van artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering en hun opvattingen over de bruikbaarheid van deze artikelen in de rechtspraktijk.

De volgende functionarissen zijn geïnterviewd: een strafrechter in Amsterdam, een in Den Haag en twee in Rotterdam. Enkele rechters (3) zijn hoofdzakelijk belast met het jeugdstrafrecht. Een is eerder werkzaam geweest als rechter-commissaris. Een officier van justitie in Amsterdam, een in Den Haag en een in Rotterdam. Een politiefunctionaris en twee advocaten in Den Haag.

Deze functionarissen werken in hun dagelijkse praktijk met bovengenoemde artikelen. Wij hebben gekozen voor Amsterdam, Den Haag en Rotterdam omdat dit steden zijn waar zich in het verleden met enige regelmaat (gewelddadige) verstoringen van de openbare orde hebben voorgedaan.

Het bleek niet zinvol een rechter-commissaris afzonderlijk te interviewen over de toepassing van artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering gelet op het ontbreken aan ervaring met deze regeling. Ook een interview met een praktijkdeskundige van het Politie Instituut voor Gewelddadige en/of het Nederlands Politie Academie bleek niet zinvol, omdat men daar geen direct zicht had op de praktijkervaringen met artikel 141 Wetboek van Strafrecht en art. 540 Sv. Een overzicht van de respondenten is opgenomen in de bijlage (1).

De deskundigen zijn vooraf schriftelijk geïnformeerd over het doel en de achtergrond van het onderzoek en *face to face* geïnterviewd op basis van semi-gestructureerde vragenlijsten. Deze zijn opgenomen in de bijlage (2). In paragraaf 4.4 is een impressie gegeven van de interviews.

### **3.4 Rapportage**

Een concept voor het rapport is eenmaal besproken met een begeleidingscommissie. De samenstelling van deze commissie is opgenomen in de bijlage (3).



## 4. Het beeld van de praktijk

In dit hoofdstuk schetsen wij een beeld van de praktijk van de toepassing van artikel 141 Wetboek van Strafrecht en 540 ev Wetboek van Strafvordering. Dit beeld is gebaseerd op drie onderdelen: cijfers over de toepassing van artikel 141 Wetboek van Strafrecht, ontwikkelingen in de jurisprudentie en literatuur en interviews met praktijkdeskundigen.

### 4.1 Cijfermatig overzicht

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen met betrekking tot vervolging en berechting wegens openlijke geweldpleging (artikel 141 Wetboek van Strafrecht).

#### Zaken met Sr 141 ingeschreven bij de parketten (excl. overdrachten binnen het OM), per jaar van inschrijving

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Ingeschreven zaken met Sr 141</b>	<b>9.547</b>	<b>9.459</b>	<b>9.081</b>	<b>9.465</b>	<b>9.900</b>	<b>10.940</b>	<b>11.509</b>
Totaal ingeschreven feiten Sr 141	9.902	9.813	9.681	9.988	10.420	11.450	12.098

#### Zaken met Sr 141 afgedaan door het OM (excl. overdrachten binnen het OM), per jaar van afdoening

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Voeging	493	564	448	406	467	463	435
Overdracht aan andere instantie	7	4	4	2	3	7	4
Dagvaarden ogv Sr 141	4.613	4.962	4.992	5.267	5.183	5.438	6.419
Dagvaarding alleen ogv ander(e) feit(en)	94	102	95	103	91	123	119
Transactie	1.478	1.690	2.002	1.890	2.229	3.263	3.514
Voorwaardelijk sepot	336	208	172	151	221	284	281
Onvoorwaardelijk sepot	2.138	1.967	1.706	1.781	1.376	1.402	1.278
<b>Totaal afdoening OM</b>	<b>9.159</b>	<b>9.497</b>	<b>9.419</b>	<b>9.600</b>	<b>9.570</b>	<b>10.980</b>	<b>12.050</b>

<i>Percentage dagvaarding</i>	56%	58%	58%	59%	59%	54%	57%
<i>Percentage onvoorwaardelijk sepot</i>	23%	21%	18%	19%	14%	13%	11%

#### Zaken met Sr 141 afgedaan door de rechter in eerste aanleg (excl. Nietigverklaring dagvaarding), per jaar van uitspraak

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1e helft 2003
Schuldigverklaring met strafoplegging	3.943	4.257	4.588	4.462	4.354	4.594	2.557
Schuldigverklaring zonder strafoplegging	34	32	34	40	37	39	12
Ontslag van rechtsvervolging	5	10	18	5	20	8	11
Vrijspraak	236	286	297	293	352	332	193
OM niet ontvankelijk	26	30	27	24	18	18	14
Voeging ter zitting	121	144	155	204	245	277	142
<b>Totaal einduitspraken</b>	<b>4.365</b>	<b>4.759</b>	<b>5.119</b>	<b>5.028</b>	<b>5.026</b>	<b>5.268</b>	<b>2.929</b>

Bron: OMDATA (stand jan. 2004), WODC mei 2004.

De wetswijziging is medio 2000 in werking getreden. Het aantal bij de parketten ingeschreven zaken is vanaf 2001 gestaag toegenomen. Bij het openbaar ministerie doet zich vanaf 2002, een jaar later dus, een duidelijke toename voor van het aantal afgedane zaken, in het bijzonder bij het aantal transacties en dagvaardingen. Het aantal onvoorwaardelijke septs is afgenomen. Ten slotte is het aantal door de rechter afgedane zaken licht gestegen<sup>13</sup>.

Er is dus een toename te constateren van het aantal zaken dat is afgedaan op basis van artikel 141 Wetboek van Strafrecht. De toename vertoont echter gelijkenis met de algemene toename van het aantal geregistreerde misdrijven en geweldsmisdrijven<sup>14</sup>. De geregistreerde misdrijven zijn in de periode 2000 – 2002 gestegen met 8,3%, de geregistreerde geweldsmisdrijven zijn in diezelfde periode gestegen met 20,1%. De toename van de bij de parketten in de periode 2000 – 2002 ingeschreven zaken is 14,6%. De toename van de afdoeningen door het openbaar ministerie in diezelfde periode is 14,3%. Wij achten het plausibel dat eerstgenoemde toename samenhangt met de algemene toename van het aanbod en de afhandeling van strafzaken en niet zozeer is toe te schrijven aan de wetswijziging.

#### **4.2 Toepassing bevoegdheden tijdens EK 2000**

Het COT Universiteit Leiden heeft, in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de organisatie en voorbereiding van het EK 2000 geëvalueerd vanuit het perspectief van de openbare orde en veiligheid. In de evaluatie is ook de inzet van bevoegdheden, waaronder artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering, aan bod gekomen en zijn kwantitatieve gegevens opgenomen over het gebruik van deze artikelen. Hieruit komt het volgende beeld naar voren.

In de diverse speelsteden is artikel 141 Wetboek van Strafrecht 48 keer toegepast. Alle verdachten die op de voet van artikel 141 Wetboek van Strafrecht zijn vervolgd, zijn ook veroordeeld. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen of de recente wijziging van dit artikel heeft geleid tot meer of minder aanhoudingen c.q. veroordelingen of dat op basis van artikel 141 Wetboek van Strafrecht verdachten zijn aangehouden c.q. veroordeeld die voor de wetswijziging niet aangehouden, althans veroordeeld zouden kunnen worden.

Het openbaar ministerie heeft tijdens de EK 2000 geen gebruik gemaakt van art. 540 ev Wetboek van Strafvordering. In de praktijk blijken er te hoge drempels voor het gebruik van het artikel, aldus bovengenoemd rapport<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> De verschillen tussen de afdoeningcijfers van het OM en de rechter hangen onder meer samen met het aantal intrekkingen, aanhoudingen en de werkvoorraad.

<sup>14</sup> Op basis van beschikbare cijfers van het CBS over (geweld)misdrijven in de periode 2000 – 2002.

<sup>15</sup> Zie hoofdstuk 1.1 van bovengenoemd rapport.

### 4.3 Ontwikkelingen in de jurisprudentie en literatuur

Het huidige artikel 141 Wetboek van Strafrecht luidt als volgt:

1. 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.
2. De schuldige wordt gestraft:
  - 1°. met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie, indien hij opzettelijk goederen vernielt of indien het door hem gepleegde geweld enig lichamelijk letsel ten gevolge heeft;
  - 2°. met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien dat geweld zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft;
  - 3°. met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien dat geweld de dood ten gevolge heeft.
3. Artikel 81 blijft buiten toepassing.

De wetswijziging betreft enkel het voor dit delict wettelijk vereiste samenwerkingsverband met andere delictsbetrokkenen van 'met verenigde krachten' in 'in vereniging' (zie cursivering). De verdachte van openlijke geweldpleging moest onder de oude wettekst samen met anderen bewust feitelijk handelingen hebben verricht, die geweld impliceerden tegen personen of goederen (Vgl. HR 9 oktober 1990, NJ 1991, 30; HR 6 maart 1990, NJ 1990, 637; Hof Amsterdam 18 november 1999, NJ 2000, 657; HR 10 juli 2001, NJ 2001, 687 en HR 22 oktober 2002, NJ 2003, 8). Dit betekende dat iemand slechts als verdachte van artikel 141 Wetboek van Strafrecht kon worden aangemerkt indien die zelf aantoonbaar gewelddadige handelingen had verricht.

De wetswijziging betreft in het bijzonder deze handelingsbetrokkenheid van de verdachte van openlijke geweldpleging. Met het opnemen van het bestanddeel 'in vereniging' is beoogd de handelingsbetrokkenheid – en daarmee de strafrechtelijke aansprakelijkheid – van verdachten van openlijke geweldpleging te verruimen. De eis van meerdere delictsbetrokkenen bij het plegen van geweld blijft gehandhaafd en daaraan worden geen strengere eisen gesteld. Maar, zoals de kamerstukken bij de wet treffend weergeven: "Anders dan thans is niet langer doorslaggevend of de verdachte 'krachten' heeft aangewend die met die van anderen verenigd zijn. Voldoende is, dat hij deel uitmaakt van de groep die het openlijk geweld heeft gepleegd, en een bijdrage heeft geleverd aan dat geweld. Die bijdrage kan bestaan in het plegen van een gewelddadige handeling. Dat hoeft echter niet. De betrokkene kan ook met een bivakmuts hebben rond gelopen en anderen hebben aangemoedigd. Hij kan, in gevallen waarin het openlijke geweld niet 'spontaan' gepleegd wordt, ook een rol in de organisatie hebben gespeeld door deelnemers aan de openlijke geweldpleging te werven. (...)". De consequentie van de wijziging van artikel 141, eerste lid, Wetboek van Strafrecht is, dat ook degene die zelf geen gewelddadige handeling verricht, het openlijke geweld in vereniging kan plegen. Met het hedendaagse begrip van 'plegen' is deze interpretatie zeer wel verenigbaar.

Verder wordt in de kamerstukken<sup>16</sup> aangegeven dat vereist is dat de verdachte van openlijke geweldpleging: a. opzet op het openlijke geweld moet hebben gehad, hetgeen ertoe leidt dat onwetende passanten in een situatie van openlijke geweldpleging zich niet aan dit delict schuldig maken, en b. dat de verdachte van dit delict een voldoende significante of wezenlijke bijdrage aan het geweld moet leveren. Beide voorwaarden werken beperkend ten aanzien van de individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid. De bedoeling van de wetswijziging is onmiskenbaar geweest naast degene die samen met anderen eigenhandig geweld gebruikt ook de medepleger die bewust, nauw en volledig samenwerkt onder 'in vereniging' te brengen. Hierdoor wordt met de wetswijziging enigszins de historische verhouding met de deelnemingsfiguur medeplegen herstelt.

Inmiddels is er enige jurisprudentie verschenen wat betreft de uitleg en toepassing van het huidige artikel 141 Wetboek van Strafrecht. In het navolgende worden de relevante uitspraken van de Hoge Raad en een enkele lagere rechterlijke instantie weergegeven, welke zijn verschenen in de Nederlandse Jurisprudentie en/of op de internetsite 'rechtspraak.nl'. In chronologische volgorde (ouder-recent) zijn dit de volgende uitspraken:

*HR 11 november 2003, LJN-nr. AL 6209*

Feitelijke situatie: verdachte loopt mee in een demonstratie waarbij na verloop van tijd eieren en andere voorwerpen naar de Amerikaanse ambassade worden gegooid waardoor deze onder andere werd besmeurd. Na veroordeling in hoger beroep stelt de verdediging onder andere dat het Gerechtshof te 's-Gravenhage een te ruime uitleg heeft gegeven aan het bestanddeel 'in vereniging'. De Hoge Raad reageert hierop als volgt:

3.7. Het tweede middel bevat de klacht dat het Hof een onjuiste, immers te ruime, uitleg heeft gegeven aan de uitdrukking "in vereniging".

3.8. Blijkens de wetsgeschiedenis, zoals hiervoor onder 3.4.2 weergegeven, is van het "in vereniging" plegen van geweld sprake indien de betrokkene een voldoende significante of wezenlijke bijdrage levert aan het geweld, zij het dat deze bijdrage zelf niet van gewelddadige aard behoeft te zijn. De enkele omstandigheid dat iemand aanwezig is in een groep die openlijk geweld pleegt is dus niet zonder meer voldoende om hem te kunnen aanmerken als iemand die "in vereniging" geweld pleegt.

3.9. 's Hofs oordeel houdt in dat bij een demonstratie als de onderhavige de bijdrage van de verdachte, hierop neerkomend dat hij de demonstratie getalsmatig heeft versterkt en dat hij zich niet heeft gedistantieerd van de groep toen deze haar toevlucht zocht tot het plegen van het in de tenlastelegging omschreven geweld, voldoende is om ten aanzien van hem te kunnen spreken van het in vereniging plegen van geweld. Gelet op het hiervoor onder 3.8 overwogene geeft dat oordeel blijk van een onjuiste uitleg

---

<sup>16</sup> Vgl. de Kamerstukken II 1998-1999, 26 519, nr. 3, p. 1, 3-4, 6-8 en Kamerstukken I 1999-2000, 26 519, nr. 199a, p. 5-6.

van de woorden "in vereniging". Het Hof heeft derhalve in zoverre in strijd met art. 350 Sv niet beraadslaagd en beslist op de grondslag van de tenlastelegging.

3.10. Voorzover het middel daarover klaagt, is het terecht voorgesteld.

Volgens de A-G Machielse die het ingediende middel in zijn conclusie gegrond acht, gaat het om het volgende:

4.4. (...) De bewijsmiddelen waarop het hof de bewezenverklaring doet steunen wijzen wel op het opzet van verdachte op het gebruik van geweld, maar houden - in tegenstelling tot de bewijsmiddelen die de politierechter bezigde - niets in waaruit een wezenlijke bijdrage van verdachte aan dat geweld kan worden afgeleid. Niet staat vast dat verdachte heeft aangemoedigd, eieren heeft gedragen etc. Enkel kan blijken dat verdachte het met de demonstratie eens was, dat hij ook achter het geweld stond en dat hij deel uitmaakte van de groep van waaruit het geweld werd gepleegd. Het hof heeft doorslaggevend geacht dat verdachte zich niet heeft gedistantieerd toen het geweld losbarstte. Daarmee heeft het naar mijn mening een onjuiste uitleg gegeven aan het bestanddeel 'in vereniging'.

*HR 9 december 2003, LJN-nr. AM 0208/NJ 2004, 144*

Feitelijke situatie: een fietser wordt door enkele omstanders na een woordenwisseling achterna gerend en vervolgens door middel van het vastgrijpen van de bagagedrager van zijn fiets af getrokken, waarna hij op de grond liggend door de betreffende omstanders tegen het hoofd en het lichaam wordt geschopt. Na veroordeling in hoger beroep stelt de verdediging onder andere dat het Gerechtshof te 's-Gravenhage de grondslag van de tenlastelegging heeft verlaten door bewezen te verklaren dat de verdachte 'in vereniging' heeft gehandeld. De Hoge Raad reageert op de beslissing van het Hof als volgt:

3.2.4. Voorts heeft het Hof ten aanzien van een gevoerd verweer het volgende overwogen en beslist: "Ter terechtzitting in hoger beroep heeft de raadsman van de verdachte het verweer gevoerd dat het bewezenverklaarde geen strafbaar feit oplevert op grond van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht bij het ontbreken van een concrete individuele gedraging in de zin van een gewelddadige handeling van de verdachte. De raadsman heeft ter onderbouwing van dit verweer onder verwijzing naar de noot onder het arrest van de Hoge Raad der Nederlanden van 10 juli 2001 (NJ 2001, 687) aangevoerd dat zelfs na de wetwijziging van 25 april 2000 een concrete individuele gedraging vooropstaat. Anders dan de raadsman is het hof van oordeel dat gelet op de wetwijziging waaraan de raadsman refereert (Stb. 2000, 173) ook het dreigend opdringen naar anderen, indien dit plaatsvindt binnen het verband van een groep geweldplegende personen, is aan te merken als een gewelddadige handeling die een veroordeling ter zake van artikel 141 Wetboek van Strafrecht kan rechtvaardigen, zulks gelet op het fysiek intimiderende onderlinge verband van de gedragingen van de groep. Bij de vaststelling of het handelen van verdachte moet worden aangemerkt als een gewelddadige handeling in de zin van meergenoemd artikel 141 van



het Wetboek van Strafrecht zullen de omstandigheden van het geval en de dynamiek van de desbetreffende situatie mede in de beoordeling moeten worden betrokken. In de onderhavige zaak is bij het onderzoek ter terechtzitting in hoger beroep minst genomen komen vast te staan dat de verdachte, zoals hij zelf heeft verklaard, met twee anderen achter het slachtoffer is aangerend, waarna het slachtoffer tegen de grond is gewerkt en herhaaldelijk is geschopt. Zelfs indien de verdachte niet zelf zou hebben geschopt of geslagen, zoals hij beweert, heeft hij op geen enkele wijze getracht de medeverdachten, met wie hij die avond optrok, van de gewelddadigheden af te houden of zich zelfs maar van de gewelddadigheden te distantiëren, terwijl hij er met zijn neus bovenop stond. Dat op zich is al erg genoeg. Op grond van bovenstaande verwerpt het hof dit verweer."

3.3. De tenlastelegging is toegesneden op art. 141 Sr. Daarom moeten de in de tenlastelegging voorkomende woorden "in vereniging" geacht worden aldaar te zijn gebezigd in dezelfde betekenis als daaraan toekomt in het eerste lid van dat artikel.

3.4. Het oordeel van het Hof dat ook indien zou moeten worden uitgegaan van de juistheid van de verklaring van de verdachte dat hij [het slachtoffer] niet heeft geschopt, te dezen sprake is van het plegen van geweld "in vereniging", geeft niet blijk van een onjuiste uitleg van art. 141, eerste lid, Sr nu de bewezenverklarde tenlastelegging daarnaast nog inhoudt dat de verdachte en zijn mededaders in de richting van [het slachtoffer] zijn gerend, de bagagedrager van zijn fiets hebben vastgegrepen en [het slachtoffer] omver hebben geduwd, althans ten val hebben gebracht.

*Hof 's-Hertogenbosch 23 december 2003, NJ 2004, 259*

Voor een veroordeling voor openlijke geweldpleging is niet relevant welke personen uit de groep in concreto tot gewelddadige handelingen zijn overgegaan.

(...) Uit de bewijsmiddelen blijkt dat verdachte deel uitmaakte van de groep Willem II-supporters die bij de "Heinekenflat" op het verschijnen van de Roda-supporters heeft gewacht. Hij is ook aanwezig geweest op de plaats van de tweede confrontatie. Het hof leidt hieruit af dat verdachte zich niet - zoals andere leden van de Willem-II aanhang dit wel hebben gedaan - heeft losgemaakt van de groep die de confrontatie zocht met Roda-supporters en politiemensen. Verdachte had daartoe de mogelijkheid, aangezien - zoals ook ter zitting is gebleken - het politieoptreden daar voldoende ruimte voor bood. Verdachte heeft derhalve bewust gekozen voor de groep die uit was op verdere confrontatie en heeft aldus door zijn voortgezette aanwezigheid in de groep blijk gegeven van zijn intentie die was gericht op (het uitlokken van) verder geweld; hij heeft daarmee actief bijgedragen aan de sfeer van ontremming die de tweede confrontatie mogelijk heeft gemaakt. Deze ontremming heeft bij de tweede confrontatie ook tot daadwerkelijke gewelddadigheden geleid. Voor een veroordeling ingevolge artikel 141, lid 1, van het Wetboek van Strafrecht is niet relevant welke personen uit de groep in concreto tot gewelddadige handelingen zijn overgegaan.

Een gelijkkluidend en nagenoeg gelijkkluidend oordeel werd reeds gegeven in de uitspraken HR 22 oktober 2002, NJ 2003, 8 en HR 4 maart 2003, LJN-nr. AF 1914, welke echter zijn genomen terzake van openlijke geweldpleging op basis van de bewoordingen 'met verenigde krachten'.

*Rechtbank Amsterdam 26 maart 2004, LJN-nr. AO 6315; AO 6316 en NJ 2004, 289 en 300:*

Feitelijke situatie: op 26 maart jongstleden werden in verschillende strafzaken uitspraken gedaan door de rechtbank Amsterdam inzake de gewelddadigheden in, wat later naar het slachtoffer is vernoemd, de Anja Joos-zaak. Nadat het latere slachtoffer een blikje bier heeft gekocht en afgerekend bij een supermarkt, wordt zij, mede op grond van vermeende diefstal van het blikje bier, achtervolgd door enkele omstanders waarmee zij eerder een conflict had gehad. Na verbale verwensingen over en weer ontstaat een handgemeen waarbij wordt gegooid met stoelen en uiteindelijk het latere slachtoffer ten val komt en op de grond liggend door omstanders wordt geschopt.

De verdachten was onder andere openlijke geweldpleging tegen het slachtoffer ten laste gelegd. In alle uitspraken heeft de rechtbank een zelfde afweging opgenomen inzake de inhoudelijke beslissing ter zake. Deze afweging is de volgende:

'Uit het vorenstaande volgt dat [G.], [B.], [O.], [L.], [D.] en [J.] zich in elk geval schuldig hebben gemaakt aan openlijke geweldpleging tegen [slachtoffer], waarbij het aandeel van [G.] en [B.] met name heeft bestaan uit de feitelijke geweldshandelingen, terwijl de significante bijdrage van [O.], [L.], [D.] en [J.] heeft bestaan uit het getalsmatig versterken van de groep, het zich niet distantiëren van de groep en het zich als een groep naar voren bewegen richting [slachtoffer], nadat zij de terrasstoel had teruggegooid. Daarnaast bestond die significante bijdrage aan het openlijke geweld ook uit het schreeuwen, schelden, joelen en lachen van de groep. De ervaring leert dat dit moet hebben bijgedragen aan de sfeer van ontremming waarin [G.] en [B.] tot hun gewelddaden zijn gekomen. Weliswaar kan van de vier genoemde jongens, [O.], [L.], [D.] en [J.], niet ieder afzonderlijk worden vastgesteld of zij zich hieraan persoonlijk schuldig hebben gemaakt, maar voor de rechtbank staat vast dat zij ieder deel hebben uitgemaakt van de groep van waaruit bij voortdurende door meerdere jongens is geschreeuwd, gescholden, gejoeld en gelachen, zodat dit onder de gegeven, specifieke omstandigheden van deze zaak, zoals hiervoor geschetst, aan ieder van hen kan worden toegerekend.'

#### **4.4 Praktijkdeskundigen aan het woord**

*In welke situaties en in welke mate wordt het gewijzigde art. 141 Sr toegepast?*  
Het gewijzigde artikel 141 Wetboek van Strafrecht wordt volgens respondenten veelvuldig gebruikt, in het bijzonder bij de strafrechtelijke aanpak van voetbalvandalisme en bij vechtpartijen door groepen jongeren (bijv. uitgaansgeweld).

Het openbaar ministerie en de politie maken afspraken over de aanpak van voetbalvandalisme en het gebruik van artikel 141 Wetboek van Strafrecht in dat verband. Het artikel maakt standaard deel uit van het strafrechtelijke instrumentarium dat wordt toegepast bij het beheersen van openbare orde verstoringen bij voetbal. Op basis van het artikel is immers voorlopige hechtenis mogelijk en dat is nuttig bij het beheersen van bovengenoemde ordeverstoringen, aldus respondenten van politie en openbaar ministerie. Het openbaar ministerie voert een actief vervolgingsbeleid ter zake van openlijke geweldpleging bij ordeverstoringen tijdens voetbalwedstrijden.

Respondenten hebben een wisselend beeld van het zaaksaanbod. Het merendeel van de respondenten heeft de indruk dat het zaaksaanbod en de productie niet substantieel is gewijzigd. Een respondent van het openbaar ministerie geeft aan dat het openbaar ministerie aanvankelijk meer zaken sepondeerde omdat politie en openbaar ministerie het nieuwe artikel onder de knie moesten krijgen, zo moesten zij de door de rechter te stellen grenzen aftasten.

*Wat zijn de ervaringen met het gewijzigde artikel?*

Alle respondenten zijn positief over het gewijzigde artikel. De kring van verdachten van openlijk geweld is groter geworden, wat (praktische) voordelen biedt bij de aanpak van (grootschalige) ordeverstoringen. Zo kan nu sneller tot aanhouding worden overgegaan en, in het verlengde daarvan, voorlopige hechtenis worden toegepast. De politie kan in de tussentijd de zaak reconstrueren en nader onderzoek doen.

Politie en openbaar ministerie kunnen dus (ook achteraf op basis van videobeelden) effectiever optreden bij gewelddadige verstoringen van de openbare orde. Respondenten denken overigens niet dat van het gewijzigde artikel een preventief effect uitgaat op (potentiële) ordeverstoorders, daarvoor is openlijk groepsgeweld naar hun ervaring te onvoorspelbaar en impulsief.

Zoals gezegd kunnen als gevolg van de wetswijziging meer handelingen als strafrechtelijk relevant worden gekwalificeerd. Respondenten wijzen er echter op dat de bewijslast op zichzelf genomen niet is veranderd, nog steeds moet van iedere verdachte het individuele aandeel in de openlijke geweldpleging worden aangetoond. Het individuele aandeel kan echter wel uit meer handelingen bestaan dan in het verleden (zie hierna). De respondenten uit de rechtsprekende macht geven aan vaker tot een schuldigverklaring te komen op basis van het gewijzigde artikel. Zij zijn niet geneigd het gewijzigde artikel te problematiseren. Ook kan de rechtsprekende praktijk uit de voeten met de geldende jurisprudentie ter zake.

*Waar ligt de grens?*

Respondenten geven aan dat openlijk geweldzaken doorgaans relatief ingewikkelde zaken zijn, omdat een ingewikkeld feitencomplex met veel verdachten moet worden ontrafeld teneinde het individuele aandeel van een verdachte in het openlijke groepsgeweld vast te stellen. Dit is ook van belang voor het bepalen van de strafmaat, aldus enkele respondenten uit de rechtsprekende macht.

Welke handelingen nu strafbaar zijn, hangt volgens respondenten sterk af van de omstandigheden van het geval. Voor een 'voldoende significante bijdrage aan het openlijk geweld'<sup>17</sup> moet volgens respondenten in elk geval sprake zijn van actief meebewegen of schreeuwen in een groep, of het mee kolken in de massa, of het met de groep insluiten van het slachtoffer, dan wel het met de groep aannemen van een dreigende houding. Het enkel (op passieve wijze) deel uit maken van een groep en/of het zich niet (tijdig) distantiëren van die groep achten zij ontoereikend.

Enkele respondenten van de politie en het openbaar ministerie merken hierbij op dat zij zich in de praktijk toch hoofdzakelijk richten op de verdachten die enige vorm van gewelddadige handelingen hebben verricht. De respondenten uit de advocatuur bevestigen dit beeld. In dit verband kennen enkele respondenten het gewijzigde artikel dan ook een zekere symboolwerking toe. Enkele respondenten uit de rechtsprekende macht wijzen op het pedagogisch (neven)effect van de wetwijziging, namelijk dat minderjarigen, als aanstichters van het groeps geweld of die hebben bijgedragen aan het dreigende effect van een groep, zich nu ook moeten verantwoorden voor hun gedrag, waar zij in het verleden de dans ontsprongen.

#### *Onschuldige passanten?*

Geen van de respondenten geeft aan dat hij de indruk heeft dat onschuldige passanten worden aangehouden. Hen zijn geen klachten of schadeclaims bekend van mensen die menen ten onrechte als verdachte te zijn aangemerkt.

#### *Art. 141, 2 Sr*

De respondenten geven aan dat de wetwijziging geen gevolgen heeft voor de afhandeling van zaken op basis van het tweede lid van artikel 141 Wetboek van Strafrecht. De praktijk van de toepassing van de gekwalificeerde variant van dit artikel is niet gewijzigd, de causaliteitseis wordt net zo strikt toegepast als in het verleden. Het wordt overigens niet vaak toegepast, aldus respondenten van politie en openbaar ministerie. Indien het openlijk geweld (zwaar) lichamelijk letsel of de dood tot gevolg heeft, kiezen politie en openbaar ministerie er voor om andere artikelen (art. 300 ev Sr) ten laste te leggen.

#### *Wat zijn de ervaringen met het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde?*

Respondenten hebben geen ervaring met het gebruik van deze regeling. Het is naar hun weten nog niet toegepast. Het is ook geen bekende regeling. Slechts enkele respondenten hebben zich op de regeling geprepareerd in het kader van het EK 2000.

---

<sup>17</sup> Vgl MvT (noot 4).

Volgens hen hangt dit samen met in hun ogen de geringe toegevoegde waarde van de regeling. Het ophouden voor verhoor of toepassen van voorlopige hechtenis is doorgaans voldoende gelet op de aard en duur van de meeste openbare ordeverstoringen. Ook de regeling van stadionverboden of de schorsing onder voorwaarden van de voorlopige hechtenis bieden al voldoende uitkomst, aldus de respondenten.



## 5. Conclusies

In dit hoofdstuk trekken wij op basis van onze bevindingen enkele conclusies.

Er is een stijgende lijn te onderkennen in het aantal zaken dat op basis van artikel 141 Wetboek van Strafrecht is ingeschreven bij de parketten en dat is afgedaan zowel door het openbaar ministerie als de rechter in eerste aanleg. Echter, uit een vergelijking van deze cijfers met de geregistreerde (geweld)misdrijven bij het CBS, komt naar voren dat deze stijgende lijn eerder samenhangt met de algemene toename van het aanbod en de afhandeling van strafzaken dan dat die is toe te schrijven aan de wetswijziging. De respondenten bevestigen dit beeld.

In de onderzochte jurisprudentie over de toepassing van artikel 141 Wetboek van Strafrecht zijn de grenzen van het verruimde artikel afgetast en vervolgens helder aangegeven. Uit de jurisprudentie komt naar voren dat enkel een actieve handelingsbetrokkenheid van een verdachte bij het gezamenlijk plegen van openlijk geweld mag leiden tot een veroordeling op grond van artikel 141 Wetboek van Strafrecht. Respondenten bevestigen dit beeld.

De rechtspraak blijkt goed uit de voeten te kunnen met het gewijzigde artikel 141 Wetboek van Strafrecht. Het artikel biedt voordelen bij de strafrechtelijke aanpak van (groepsgewijze) verstoringen van de openbare orde. Meer handelingen kunnen nu als strafrechtelijk relevant worden gekwalificeerd en voorlopige hechtenis is vaker mogelijk. Er kan een ruimere kring van verdachten worden aangehouden, succesvol worden vervolgd en veroordeeld. Het artikel wordt dan ook standaard ingezet bij de strafrechtelijke aanpak van voetbalvandalisme. Hoewel hier niet specifiek voor bedoeld, heeft het artikel ook zijn nut bewezen bij de aanpak van groepsgeweld van jongeren.

De vrees van critici dat het gewijzigde artikel er toe zou leiden dat onschuldige passanten ten onrechte zouden worden aangehouden is, althans voor zover wij in de jurisprudentie en bij respondenten hebben kunnen nagaan, in de praktijk niet bewaarheid. Voor zover wij hebben kunnen nagaan zijn geen klachten en/of schadeclaims ingediend naar aanleiding van (vermeend onrechtmatige) toepassing van artikel 141 Wetboek van Strafrecht.

De betekenis van de wetswijziging moet echter ook weer niet worden overschat. Nog steeds moet van iedere verdachte zijn of haar individuele bijdrage aan de openlijke geweldpleging worden aangetoond. Niettemin beantwoordt de wetswijziging aan zijn doelstelling.

De wetswijziging is niet van invloed geweest op de toepassing van het tweede lid van artikel 141 Wetboek van Strafrecht.

Het gewijzigde artikel 540 ev Wetboek van Strafvordering daarentegen heeft in de praktijk zijn waarde (nog) niet bewezen. Het artikel is onbekend en ongebruikt gebleven. Volgens respondenten heeft het in de rechtspraak geen toegevoegde waarde boven reeds bestaande dwangmiddelen en voorzieningen, zoals de voorlopige hechtenis, de schorsing, onder voorwaarden, van de voorlopige hechtenis of het stadionverbod.



## Bijlage 1: Overzicht respondenten

- Mr A.C. Bennis – officier van justitie Amsterdam;
- B. Beumer – recherchechef bureau Zuiderpark, Regiopolitie Haaglanden;
- Mr K. Bezuijen, vice president rechtbank Rotterdam;
- Mr C.J.L. van Dam – officier van justitie Den Haag, team Haaglanden Zuid;
- Mr drs B. den Hartigh – officier van Justitie Rotterdam;
- Mr P.J. Hoogendam – advocaat Westendorp & Hoogendam advocaten Den Haag;
- Mr O. Leinarts – rechter rechtbank Rotterdam;
- Mr P. Oskam – rechter rechtbank Den Haag;
- Mr N.A. Schimmel – rechter rechtbank Amsterdam;
- Mr H. Sytema – advocaat Westendorp & Hoogendam advocaten Den Haag.





## Bijlage 2: Vragenlijsten

### **Vragenlijst interviews evaluatieonderzoek aanpassing art. 141 Sr en 540 Sv.**

#### **Variant ZM**

#### **Vooraf**

- Algemene toelichting op achtergrond en doel onderzoek (zie par. 2 offerte);
- Toezegging dat uitkomst interview in geabstraheerde vorm in rapport zal worden verwerkt, dus geen op personen terug te voeren citaten, mogelijk wel op organisatieniveau (OM – ZM – politie – advocatuur).

#### **Algemeen**

1. Wat is de functie van de respondent? Wat is zijn/haar ervaring met de strafrechtelijke handhaving van de openbare orde?

#### **Openlijke geweldpleging**

2. Brengt het OM meer zaken aan? Betreft het ook meer verdachten per zaak? Zo ja/nee, hoe verklaart u dit? Is dit veranderd sinds de wetswijziging in mei 2000?
3. Komt u vaker tot een schuldigverklaring op basis van het gewijzigde art. 141 Sr en tegen meer verdachten? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Is dit veranderd sinds de wetswijziging in mei 2000?
4. Komt u minder vaak tot een vrijspraak (dan voor de wetswijziging)? Brengt het OM in bewijstechnisch opzicht 'betere' zaken aan?
5. Waar legt u in de praktijk nu de grens voor wat betreft het daderschap (vgl. het begrip 'voldoende significante bijdrage aan openlijke geweldpleging' uit MvT)? Hoe strikt interpreteert u het artikel (opzet)?
6. Is dit nog anders bij het tweede lid van art. 141 Sr (causaliteitseis)?
7. In hoeverre zijn 'onschuldige passanten' of anderen ten onrechte als verdachte aangemerkt? Hoe vaak komt dit voor? In hoeverre is in dit verband schadevergoeding toegekend?
8. Bent u van mening dat politie en OM sinds de wetswijziging effectiever kunnen optreden tegen openlijke geweldpleging in het kader van verstoringen van de openbare orde?
9. In hoeverre levert de wetswijziging (in meer algemene zin) een bijdrage aan een succesvollere (strafrechtelijke) aanpak van verstoringen van de openbare orde? In hoeverre hebben zich (ongewenste) neveneffecten voorgedaan?
10. Dient (in het licht van vraag 6 of anderszins) art. 141 Sr nog verder te worden aangepast? Zo ja, in welk opzicht?

### **Rechterlijk bevel**

11. In hoeverre maakt de RC (u zelf of uw beeld van de praktijk in uw rechtbank als u geen RC bent) gebruik van de regeling van art. 540 ev (voorgeleiding, onderzoek, bevelen, zekerheidstelling, enz.)? Is dit veranderd sinds de wetswijziging in mei 2000?
12. In welke situatie en onder welke omstandigheden maakt u gebruik van deze regeling, welk type verdachten? Is dit veranderd sinds de wetswijziging (uitbreiding reikwijdte regeling)?
13. Is de regeling beter uitvoerbaar (dan voor de wetswijziging)? Is de regeling beter toegesneden op het verwerken van grotere groepen verdachten (dan voor de wetswijziging)? Is de periode van inverzekeringstelling voldoende (negen dagen), mede met het oog op de verdere gerechtelijke afdoening?
14. Wordt de regeling beter nageleefd en is die beter handhaafbaar (dan voor de wetswijziging)?
15. Bent u van mening dat de politie en OM sinds de wetswijziging effectiever kunnen optreden tegen openlijke geweldpleging in het kader van verstoringen van de openbare orde?
16. In hoeverre levert de wetswijziging (in meer algemene zin) een bijdrage aan een succesvollere (strafrechtelijke) aanpak van verstoringen van de openbare orde? In hoeverre hebben zich (ongewenste) neveneffecten voorgedaan?
17. Dient (in het licht van vraag 17 of anderszins) art. 540 ev Sr nog verder te worden aangepast? Zo ja, in welk opzicht?

### **Tot besluit**

Heeft u nog punten die u naar voren wilt brengen over het onderwerp van dit onderzoek, die niet in dit interview aan de orde zijn geweest?

## **Vragenlijst interviews evaluatieonderzoek aanpassing art. 141 Sr en 540 Sv.**

### **Variant OM**

#### **Vooraf**

- Algemene toelichting op achtergrond en doel onderzoek (zie par. 2 offerte);
- Toezegging dat uitkomst interview in geabstraheerde vorm in rapport zal worden verwerkt, dus geen op personen terug te voeren citaten, mogelijk wel op organisatieniveau (OM – ZM – politie – advocatuur).

#### **Algemeen**

1. Wat is de functie van de respondent? Wat is zijn/haar ervaring met de strafrechtelijke handhaving van de openbare orde?

#### **Openlijke geweldpleging**

2. Krijgt u meer zaken aangeleverd van de politie? Betreft het ook meer verdachten per zaak? Zo ja/nee, hoe verklaart u dit? Is dit veranderd sinds de wetswijziging in mei 2000?
3. Maakt u, bijv. voorafgaand aan grootschalig politieoptreden, afspraken met de politie over opsporing op basis van art. 141 Sr.?
4. Stelt u vaker vervolging in op basis van het gewijzigde art. 141 Sr en tegen meer verdachten? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Is dit veranderd sinds de wetswijziging in mei 2000?
5. In welke situatie en onder welke omstandigheden stelt u op grond van art. 141 Sr vervolging in? Is dit veranderd sinds de wetswijziging?
6. Seponeert u minder, biedt u vaker een transactie aan of brengt u meer zaken op zitting (dan voor de wetswijziging)?
7. Kunt u het bewijs beter rond krijgen (dan voor de wetswijziging), in het bijzonder ten aanzien van een ruimere kring van verdachten? Brengt de politie in bewijstechnisch opzicht betere zaken aan?
8. Waar legt u (en de rechter) in de praktijk nu de grens wat betreft het daderschap (vgl. het begrip 'voldoende significante bijdrage aan openlijke geweldpleging' uit MvT)? Hoe strikt interpreteert de rechter het artikel (opzet)?
9. Is dit nog anders bij het tweede lid van art. 141 Sr (causaliteitseis)?
10. In hoeverre zijn 'onschuldige passanten' of anderen ten onrechte als verdachte aangemerkt? Hoe vaak komt dit voor? In hoeverre is in dit verband schadevergoeding toegekend?
11. Bent u van mening dat u sinds de wetswijziging effectiever kunt optreden tegen openlijke geweldpleging in het kader van verstoringen van de openbare orde?
12. In hoeverre levert de wetswijziging (in meer algemene zin) een bijdrage aan een succesvollere (strafrechtelijke) aanpak van verstoringen van de openbare orde? In hoeverre hebben zich (ongewenste) neveneffecten voorgedaan?
13. Dient (in het licht van vraag 6 of anderszins) art. 141 Sr nog verder te worden aangepast? Zo ja, in welk opzicht?

### **Rechterlijk bevel**

14. In hoeverre maakt u gebruik van art. 541 en 542 Sv (aanhouding, voorgeleiding, in verzekeringstelling, vordering, enz.)? Is dit veranderd sinds de wetswijziging in mei 2000?
15. In welke situatie en onder welke omstandigheden maakt u gebruik van art. 541 en 542 Sv, met welk type verdachten? Is dit veranderd sinds de wetswijziging (uitbreiding reikwijdte regeling)?
16. Is de regeling beter uitvoerbaar (dan voor de wetswijziging)? Is de regeling beter toegesneden op het verwerken van grotere groepen verdachten (dan voor de wetswijziging)? Is de periode van in verzekeringstelling voldoende (negen dagen), mede met het oog op de verdere gerechtelijke afdoening?
17. Wordt de regeling beter nageleefd en is die beter handhaafbaar (dan voor de wetswijziging)?
18. Bent u van mening dat u sinds de wetswijziging effectiever kunt optreden tegen openlijke geweldpleging in het kader van verstoringen van de openbare orde?
19. In hoeverre levert de wetswijziging (in meer algemene zin) een bijdrage aan een succesvollere (strafrechtelijke) aanpak van verstoringen van de openbare orde? In hoeverre hebben zich (ongewenste) neveneffecten voorgedaan?
20. Dient (in het licht van vraag 17 of anderszins) art. 540 ev Sr nog verder te worden aangepast? Zo ja, in welk opzicht?

### **Tot besluit**

21. Heeft u nog punten die u naar voren wilt brengen over het onderwerp van dit onderzoek, die niet in dit interview aan de orde zijn geweest?
22. Weet u een geschikte (ervaring met deze materie) politiefunctionaris of advocaat om te interviewen?



## Bijlage 3: Begeleidingscommissie

- Mr F. van Es, Advocaat -generaal ressortsparket Den Haag
- Mw mr W.M. de Jongste, WODC, Ministerie van Justitie
- Mr drs B.F. Keulen, Directie Wetgeving, Ministerie van Justitie
- Mr W. Stemker Köster, Raad voor de Rechtspraak