

# pro facto

## Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen

Prof. dr. J. de Ridder  
Dr. B.J.M. Emans  
Dr. R.A. Hoving  
Mr. E. Krol  
Mr. N. Struiksma

Groningen, december 2017

[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)

Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen

[profacto@pro-facto.nl](mailto:profacto@pro-facto.nl)  
050 313 98 53

# Inhoud

<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>1</b>
1.1 DE WET BEPERKING OPLEGGING TAAKSTRAFFEN .....	1
1.2 PROBLEEMSTELLING .....	3
1.3 DE DEELONDERZOEKEN .....	4
1.3.1. Deelonderzoek A reconstructie van de beleidstheorie .....	4
1.3.2. Deelonderzoek B: Compliance.....	5
1.3.3. Deelonderzoek C: Doelbereiking .....	5
1.4 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING. ....	6
1.4.1. Kwantitatieve verantwoording.....	6
1.4.2. Kwalitatieve analyse .....	7
<b>2. BELEIDSRECONSTRUCTIE</b> .....	<b>9</b>
2.1 INLEIDING .....	9
2.2 DE BEDOELING VAN DE TAAKSTRAF IN HET NEDERLANDSE STRAFRECHT .....	10
2.3 WETSBEHANDELING .....	10
2.3.1. Voorgeschiedenis.....	10
2.3.2. Totstandkoming Wet beperking oplegging taakstraf .....	12
2.3.3. Conclusie.....	13
2.4 BEOOGDE DOELEN .....	14
2.4.1. Inleiding .....	14
2.4.2. Subdoel en doel .....	14
2.4.3. Algemeen doel en hogere doel.....	15
2.5 DOELBOOM.....	16
2.6 EX ANTE EVALUATIE.....	17
2.6.1. Inleiding .....	17
2.6.2. Aanname 1: OM en rechter handelen niet altijd conform oogmerk van wetgever ....	17
2.6.3. Aanname 2: het draagvlak voor de taakstraf staat onder druk.....	22
2.7 CONCLUSIE.....	24
<b>3. TRENDS EN DE WERKING VAN ARTIKEL 22B SR</b> .....	<b>25</b>
3.1 INLEIDING .....	25
3.2 ALGEMENE TRENDS IN STRAFOPLEGGING, 2009 - 2014.....	27
3.3 TRENDS IN DE OPLEGGING VAN TAAKSTRAFFEN VOOR ERNSTIGE MISDRIJVEN, 2009-2014 .....	30
3.3.1. Inleiding .....	30
3.3.2. Trends in aantallen opgelegde taakstraffen voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr.....	30
3.3.3. Trends in aantallen opgelegde solitaire taakstraffen voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr.....	34

3.3.4.	Trends in aantallen opgelegde taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr	37
3.3.5.	Rechterlijke argumenten voor het opleggen van een (bijna) solitaire taakstraf in gevallen onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr	37
3.4	TRENDS TAAKSTRAFFEN BIJ EEN ANTECEDENTE TAAKSTRAF	40
3.4.1.	Inleiding	40
3.4.2.	Trends in aantallen opgelegde taakstraffen voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr	40
3.4.3.	Trends in aantallen opgelegde solitaire taakstraffen voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr	44
3.4.4.	Trends in aantallen opgelegde taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr	45
3.4.5.	Specifieke kenmerken die een delict buiten de werking van artikel 22b lid 2 Sr plaatsen	45
3.4.6.	Inhoudelijke argumenten voor het opleggen van een (bijna) solitaire taakstraf in gevallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr	48
3.5	CONCLUSIE	51
<b>4.</b>	<b>DOELBEREIKING</b>	<b>54</b>
4.1	INLEIDING	54
4.2	TRENDS	55
4.3	CASUSSTUDIES	58
4.3.1.	Inleiding	58
4.3.2.	Dodelijk verkeersongeval	59
4.3.3.	Ongeregeldheden bij bekerfinale	60
4.3.4.	Project X Haren	62
4.3.5.	Mishandeling door kopschopper	66
4.4	CONCLUSIE	68
<b>5.</b>	<b>SAMENVATTING EN SLOTBESCHOUWING</b>	<b>69</b>
5.1	WET BEPERKING OPLEGGING TAAKSTRAFFEN	69
5.2	HET EVALUATIEONDERZOEK	71
5.3	MOGELIJKE EFFECTEN VOOR HET MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK	72
5.4	TRENDS IN DE TOEPASSING VAN DE TAAKSTRAF	73
5.5	CONCLUSIES	75
<b>BIJLAGE 1:</b>	<b>ONDERZOCHE STRAFMODALITEITEN</b>	<b>I</b>
<b>BIJLAGE 2:</b>	<b>DE BEPALING VAN MINDERJARIGHEID / MEERDERJARIGHEID VAN VEROORDEELDEN</b>	<b>III</b>
<b>BIJLAGE 3:</b>	<b>SELECTIE VAN VONNISSEN DIE ONDER HET BEREIK VAN ARTIKEL 22B LID 1 SR VALLEN</b>	<b>IV</b>
<b>BIJLAGE 4:</b>	<b>DE BEPALING VAN DE TOEPASSELIJKHEID VAN ARTIKEL 22B LID 2 SR</b>	<b>VI</b>
<b>BIJLAGE 5:</b>	<b>DOSSIERONDERZOEK</b>	<b>X</b>
<b>BIJLAGE 6:</b>	<b>CHRONOLOGIE</b>	<b>XII</b>
<b>BIJLAGE 7:</b>	<b>SCHEMA WETSBEHANDELING</b>	<b>XIII</b>

# Inleiding

## 1.1 De wet beperking oplegging taakstraffen

De taakstraf staat inmiddels ruim vijftientig jaar als een hoofdstraf in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. In 1989 werd de wet van kracht die (wat toen genoemd werd) de ‘onbetaalde arbeid ten algemene nutte’ een wettelijke basis gaf. De doeleinden van de wetgever waren toentertijd onder meer:<sup>1</sup>

- het terugdringen van de oplegging van de kostbare kortdurende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf,
- het bevorderen van de humanisering van de strafrechtspleging, en
- het indammen van recidive.

In 2001 verving de Wet taakstraffen de ‘onbetaalde arbeid ten algemene nutte’ door de ‘taakstraf’.<sup>2</sup> De taakstraf kon tot 2012 behalve een werkstraf (onbetaalde arbeid) ook een leerstraf zijn, maar is vanaf dan beperkt tot de werkstraf.<sup>3</sup> In die vijftientig jaar heeft de taakstraf zich ontwikkeld tot een sanctie die zich qua zwaarte tussen de vrijheidsstraf en de geldboete in bevindt. Ook na 2001 bleef de gedachtenvorming over verschillende vormen van straftoemeting niet stilstaan; met name het verminderen van de recidive was een belangrijk punt van aandacht van de wetgever.

### *Maatschappelijke onrust*

Het taakstrafbeleid had een neveneffect dat waarschijnlijk niet was voorzien en zeker niet was beoogd: het had negatieve gevolgen voor het rechtsgevoel in een deel van de samenleving. In een aantal specifieke gevallen werd een opgelegde taakstraf ervaren als onevenredig licht in verhouding tot het gepleegde delict. In welke (aantallen) gevallen hiervan sprake was is onbekend, maar er zijn wel aanwijzingen dat er her en der in de samenleving een latent gevoel van onbehagen was ontstaan dat soms manifest werd. Manifest werd het in een radio-uitzending van het onderzoeksprogramma Zembla (oktober 2007) waarin onder meer werd beweerd dat taakstraffen werden opgelegd voor ernstige misdrijven (‘moord en doodslag’). Hoewel een daarop volgend onderzoek aantoonde dat deze en dergelijke beweringen geheel onjuist waren, kon de onrust niet worden weggenomen. Er ontstond politieke

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1986-1987, 20 074, nr. 6, p. 2-3.

<sup>2</sup> Wet van 7 september 2000 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (taakstraffen), Stb. 2000, 365.

<sup>3</sup> Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling, Stb. 2011, 545.

druk om het opleggen van taakstraffen via wettelijke maatregelen in te perken. Deze druk leidde uiteindelijk tot de Wet beperking oplegging taakstraffen.

#### *De Wet beperking oplegging taakstraffen 2011*

Op 3 januari 2012, ruim vier jaar na de bewuste uitzending van Zembla, werd een wijziging van het Wetboek van Strafrecht van kracht die een beperking inhield van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen.<sup>4</sup> De voorbereiding van deze wetswijziging was met uitvoerige parlementaire debatten gepaard gegaan. De kern van de wettelijke inkadering van de oplegging van taakstraffen is een nieuw ingevoegd artikel 22b Sr. Het artikel bestaat uit drie leden. Het eerste lid bepaalt dat een taakstraf niet wordt opgelegd in geval van veroordeling voor ernstige misdrijven, dat wil zeggen een misdrijf waarop een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad, alsmede een aantal naar artikel Sr benoemde misdrijven. Het tweede lid beperkt het herhaaldelijk opleggen van een taakstraf voor eenzelfde misdrijf. Het derde lid maakt vervolgens een uitzondering op de bepalingen van de eerste twee leden: een taakstraf kan weer wel worden opgelegd in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel.

#### Artikel 22b, Wetboek van Strafrecht

1. Een taakstraf wordt niet opgelegd in geval van veroordeling voor:
  - a. een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad;
  - b. een van de misdrijven omschreven in de artikelen 181, 240b, 248a, 248b, 248c en 250.
2. Een taakstraf wordt voorts niet opgelegd in geval van veroordeling voor een misdrijf indien:
  - 1° aan de veroordeelde in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit wegens een soortgelijk misdrijf een taakstraf is opgelegd, en
  - 2° de veroordeelde deze taakstraf heeft verricht dan wel op grond van artikel 22g de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is bevolen.
3. Van het eerste en tweede lid kan worden afgeweken indien naast de taakstraf een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd.

#### *De Aanwijzing taakstraffen 2012*

De Aanwijzing taakstraffen 2012 (Stcrt. 2011, nr. 22857), die tegelijk met de wet op 3 januari 2012 van kracht werd, is voor een groot deel een weergave met toelichting van het nieuwe art 22b Sr. Uit die toelichting blijkt onder meer dat het opleggen van een taakstraf in combinatie met een vrijheidsstraf krachtens art 22b lid 3 aan beperkingen onderhevig is. Dit vloeit voort uit art. 9 lid 4 Sr, volgens welke bepaling de rechter alleen een taakstraf samen met een vrijheidsstraf kan opleggen indien de vrijheidsstraf niet meer dan zes maanden bedraagt. De Aanwijzing benoemt voorts een aantal contra-indicaties voor een taakstraf, die overigens afkomstig zijn uit een eerdere aanscherping van de Aanwijzing taakstraffen 2009, (Stcrt. 2008, 253).

<sup>4</sup> Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive van misdrijven, Stb. 2012 nr. 1 dd. 2 januari 2012.

Voor een taakstraf komen op grond van de Aanwijzing in beginsel evenmin in aanmerking:

- verdachten, die weigeren de door hen aangerichte schade te vergoeden of mee te werken aan schadebemiddeling;
- verdachten, die vanwege psychische of psychiatrische problematiek niet in staat zijn de taakstraf naar behoren te verrichten;
- verdachten, die vanwege ernstige verslavingsproblematiek niet in staat zijn de taakstraf naar behoren te verrichten;
- verdachten, die niet instemmen met een taakstraf (art. 257c, lid 1 Wetboek van Strafvordering);
- illegale vreemdelingen;
- verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland.

Ook kan als contra-indicatie gelden dat tegen de verdachte nog andere strafzaken open staan, waarop nog niet onherroepelijk is beslist.

Voorts dient de Officier in voorkomende gevallen een advies van de reclassering te vragen (een soort uitvoeringstoets) “om te voorkomen dat de reclassering met niet uitvoerbare taakstraffen wordt geconfronteerd”. Afspraken met de reclassering daarover zijn “aangescherpt”. De Aanwijzing bevat voorts enige praktische richtlijnen voor het opleggen van een taakstraf door de Officier, bij wijze van transactie (de z.g. OM-taakstraf).

In het verlengde van deze wijzigingen in de regelgeving zijn ook de *Oriëntatiepunten voor straftoemeting* van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) aangepast.

#### *Evaluatieonderzoek*

In onder meer de Nota naar aanleiding van het verslag<sup>5</sup> heeft de regering een evaluatie toegezegd:

*Van de beide maatregelen (aanscherping vorderingsbeleid en wetwijziging) verwacht de regering een blijvende aanpassing van de toepassingspraktijk inzake het opleggen van taakstraffen. Het gecombineerde effect van deze maatregelen zal in samenhang moeten worden gezien. Ik ben daarom voornemens om de effecten van onderhavige wetwijziging te evalueren en daarbij ook de aanscherping van het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie te betrekken.*

In november 2015 heeft het WODC de opdracht verstrekt om deze evaluatie uit te voeren. Het onderhavige rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek

## 1.2 Probleemstelling

Het doel van het onderzoek is vast te stellen of de invoering van art. 22b Sr. in samenhang met de aanscherping van het vorderingsbeleid van het OM heeft geleid tot de beoogde aanpassing van de toepassingspraktijk inzake het adviseren, vorderen en opleggen van taakstraffen en tot de daarmee door de wetgever beoogde doelen. Deze doelstelling is te vertalen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke doeleinden beoogde de wetgever te verwezenlijken met de invoering van art. 22b Sr in samenhang met de aanscherping van het vorderingsbeleid van het OM,

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2009-2010, 32169 nr. 7, p. 5.

welke beleidstheorie ligt aan de keuze van die doelstellingen ten grondslag en in hoeverre is deze beleidstheorie ex ante gefundeerd?

2. Heeft de invoering van art. 22b Sr in samenhang met de aanscherping van het vorderingsbeleid van het OM geleid tot een blijvende aanpassing van de praktijk van het rekwireren en opleggen van taakstraffen?
3. In hoeverre zijn sinds 1 januari 2012 de beoogde effecten opgetreden en in hoeverre zijn die dat toe te schrijven aan een (blijvende) aanpassing van de in vraag 2 bedoelde uitvoeringspraktijk?

Bij de start van het eigenlijke onderzoek bleek al gauw dat de registraties van het OM (vorderingen) en de registraties van de Rechtspraak (vonnissen) niet in één onderzoek te verenigen waren. Er is toen voor gekozen om de registratie van vonnissen als empirische basis voor het onderzoek te nemen. Dientengevolge kon de doorwerking van het vorderingsbeleid van het OM slechts marginaal in beeld worden gebracht.

Lopende het onderzoek is vanuit de Tweede Kamer het verzoek gekomen om in het bijzonder ook aandacht te besteden aan het opleggen van taakstraffen bij veroordeling voor het delict “mensenhandel” (artikel 273f Sr). Binnen de mogelijkheden die er toen waren is een eerste verkenning gemaakt van dit specifieke deelonderwerp. Uit de registraties blijkt dat het aantal vonnissen voor delicten bedoeld in artikel 273f schommelt tussen de dertig en vijftig per jaar. Geen betrouwbare gegevens konden worden verworven over de eventuele toepasselijkheid van artikel 22b Sr in dergelijke zaken. Om dat inzicht wel te verkrijgen is onderzoek nodig van de dossiers van de afzonderlijke casus.

Het onderzoek is opgebouwd uit drie deelonderzoeken. Deelonderzoek A betreft de reconstructie van de beleidstheorie, deelonderzoek B gaat over de compliance van de magistratuur en deelonderzoek C betreft de verwezenlijking van de doeleinden van de wetgever. In de volgende paragrafen worden de drie hoofdvragen toegelicht en uitgewerkt in deelvragen.

## 1.3 De deelonderzoeken

### 1.3.1. Deelonderzoek A reconstructie van de beleidstheorie

De reconstructie van de beleidstheorie geschiedt aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat is het beleid van de wetgever waarin de invoering van artikel 22b Sr het centrale element is?
2. Welke veronderstellingen over causale en finale relaties liggen aan dit beleid ten grondslag?
3. Welke empirische gegevens stonden de wetgever ter beschikking en hoe zijn die gebruikt ter onderbouwing van de beleidstheorie?
4. Hoe is de beleidstheorie ex ante te beoordelen?

De informatie voor de beantwoording van de bovenstaande vragen werd langs twee wegen verzameld, via een documentstudie aangevuld met gegevens uit interviews met sleutelinformanten. In hoofdstuk 2 worden de resultaten van dit deelonderzoek beschreven.

### 1.3.2. Deelonderzoek B: Compliance

Het ging er bij dit deelonderzoek om te achterhalen in hoeverre de betrokken autoriteiten zich hebben gedragen in overeenstemming met de letter en de geest van de herziene regelgeving. Voor dit deel van de probleemstelling wordt ook wel de term *compliance evaluation* gebruikt. De tweede onderzoeksvraag rept van een ‘blijvende aanpassing’ van de toepassingspraktijk. Daarbij moeten enkele kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste was de toepassingspraktijk volgens het beschikbare onderzoek ook in de periode voorafgaande aan de invoering van de nieuwe regels al vrijwel geheel in overeenstemming met die regels. Indien die gegevens betrouwbaar zijn zou het kunnen betekenen dat er de facto weinig is veranderd. Ten tweede zou de toepassingspraktijk ook veranderd kunnen zijn in richtingen die de wetgever niet voor ogen stonden – bijvoorbeeld een grote reductie van het aantal taakstraffen en een toename van het aantal kortlopende gevangenisstraffen.

Het strafrechtelijk systeem is in eerste instantie opgevat als een *black box* waar strafzaken ingaan en rechterlijke uitspraken uitkomen. Gebruik makend van de registraties vonnissen waarover het WODC beschikt, is getracht te achterhalen hoe vaak een taakstraf is opgelegd in delicten, bedoeld in art. 22b Sr, lid 1 en 2 – dus in de mate van non-compliance. De mate van compliance-non-compliance werd onderzocht voor twee perioden, te weten de drie jaar onmiddellijk voorafgaand aan de invoering van art. 22b Sr en de drie jaar na de invoering. Door de compliance voor en na de invoering te vergelijken konden trends en veranderingen in het opleggen van taakstraffen worden gereconstrueerd.

Het antwoord op de vraag naar de doorwerking van het beleid in de uitvoeringspraktijk is verder verdiept door de *black box* te openen en het gedrag van rechters (en in beperkte mate officieren van justitie) tot object van onderzoek te nemen. Daartoe is een steekproef van honderd gevallen getrokken waarbij het op basis van de analyse van de registraties niet duidelijk was of de magistraten in compliance waren. De dossiers van deze gevallen zijn bestudeerd, onder meer om vast te stellen wat precies de kenmerken van de casus waren in hoeverre die het opleggen van een taakstraf rechtvaardigden.

Leidend bij dit deelonderzoek waren de volgende deelvragen:

5. Hoeveel zaken in de jaren 2009 – 2014 voldeden aan de criteria van art. 22b lid 1 en lid 2 van Sr?
6. Hoe vaak is in de afzonderlijke jaren van deze periode in deze zaken een taakstraf of een zeer korte vrijheidsstraf gekoppeld aan een taakstraf opgelegd?
7. Zijn er verschillen in het aantal opgelegde taakstraffen tussen de periode 2009-2011 en de periode 2012-2014?
8. Welke kenmerken van het geval, en welke keuzen en gedragingen van de officier van justitie en de rechter leidden tot afwijkingen van het geldende beleid als bedoeld in vraag 5?
9. Zijn er verschillen tussen de periode 2009-2011 en de periode 2012-2014 voor wat betreft de keuzen en gedragingen van de officier en de rechter inzake het opleggen van strafzaken?

De resultaten van deelonderzoek B worden in hoofdstuk 3 gepresenteerd.

### 1.3.3. Deelonderzoek C: Doelbereiking

De doelvariabele die de regering regelmatig centraal heeft gesteld bij de presentatie van het beleid is: *handhaving dan wel versterking van het politieke en maatschappelijke draagvlak voor de taakstraf*. Om inzicht te krijgen in de mate waarin de Wet beperking oplegging taakstraffen heeft bijgedragen aan de verwezenlijking van deze doelstelling is onderzoek gedaan



naar gevallen uit het recente verleden waarin het maatschappelijk draagvlak sterk onder druk stond, blijkt de communicatie erover in de sociale media. De cases werden intensief bestudeerd, mede aan de hand van de volgende deelvragen:

10. In hoeverre voldoen de bestudeerde maatschappelijk controversiële zaken aan de criteria van art. 22b lid 1 en lid 2 Sr?
11. Wat zijn andere kenmerken en factoren van maatschappelijke controversiële strafzaken die de maatschappelijke weerstand tegen de taakstraf kunnen verklaren?
12. Zijn er verschillen in kenmerken en factoren van controversiële zaken tussen de periode vóór en de periode ná de invoering van art. 22b Sr?
13. Hadden de aanscherping van het vorderingsbeleid OM en de wetswijziging van invloed kunnen zijn op de in deze zaken opgelegde straffen?

De resultaten van deelonderzoek C worden verslagen in hoofdstuk 4.

## 1.4 Methodologische verantwoording.<sup>6</sup>

### 1.4.1. Kwantitatieve verantwoording

De in dit rapport gebruikte cijfermatige gegevens zijn gebaseerd op OBJD gegevensbestanden die door het WODC beschikbaar gesteld zijn. Het gaat om bestanden met gegevens van alle uitspraken van rechtbanken in eerste aanleg in de jaren 2009-2014, d.w.z. vonnissen in de drie jaren vóór en de drie jaren na de datum waarop artikel 22b van kracht werd.

#### *Inperking van de onderzoeksvraag tot strafoplegging door rechters*

De OBJD-bestanden bevatten geen informatie over tenlasteleggingen die door het Openbaar Ministerie zijn opgesteld. De gepresenteerde cijfers hebben daarom alleen betrekking op veroordelingen door rechters ofwel op slechts een deel van de onderzoeksvraag.

#### *Methode: twee soorten vonnissen-vergelijkingen*

Om mogelijke aanpassingen van de praktijk van het opleggen van straffen aan het licht te brengen zijn vergelijkingen gemaakt tussen vonnissen die wel, en vonnissen die niet met de realiteit van artikel 22b te maken hebben. Meer in het bijzonder zijn er twee vonnissen-vergelijkingen toegepast. De eerste vergelijking is gebaseerd op de uitspraakdatum en is tussen vonnissen vóór en ná de inwerkingtreding van de wet, meer precies: vonnissen in de jaren 2009-2011 en vonnissen in de jaren 2012-2014. De tweede vergelijking, die alleen vonnissen in de jaren 2012-2014 betreft, is gebaseerd op de pleegdatum en is tussen vonnissen met betrekking tot een misdrijf dat voor 3 januari 2012 gepleegd is en vonnissen met betrekking tot een misdrijf dat na 2 januari 2012 gepleegd is (op misdrijven gepleegd vanaf 3 januari 2012 is artikel 22b van toepassing).

Bij het vergelijken van vonnissen is gekeken naar de aard van de opgelegde straf. In totaal zijn er twaalf strafmodaliteiten onderscheiden. Van elk van deze modaliteiten kan verwacht worden dat het opleggen ervan door artikel 22b Sr beïnvloed wordt. Allereerst gaat het om de modaliteit 'onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke taakstraf zonder onvoorwaardelijke vrijheidsstraf', aangezien artikel 22b ten aanzien van die modaliteit beperkingen oplegt. Het gaat echter ook om andere modaliteiten en wel modaliteiten waar de rechter mogelijk voor kiest als alternatief voor 'kale taakstraf'. In bijlage 1 zijn de twaalf modaliteiten genoemd en gedefinieerd.

<sup>6</sup> Voor nadere uiteenzettingen over de gehanteerde methodologie, zie de bijlagen.

*Kanttekeningen bij de cijfers*

Voor het maken van de vergelijkingen dienden steeds de relevante vonnissen geselecteerd te worden uit de totale vonnissen-populatie. Dat kwam neer op het selecteren van:

- vonnissen met meerderjarige plegers
- vonnissen waarop artikel 22b lid 1 van toepassing is
- vonnissen waarop artikel 22b lid 2 van toepassing is

Voor dit doel zijn er beslissingsregels gehanteerd ter bepaling van respectievelijk de minder/meerderjarigheid van de pleger, de toepasselijkheid van lid 1 en de toepasselijkheid van lid 2. In de bijlagen 2, 3 en 4 staan deze regels beschreven.

Zoals uit de uitleg in de bijlagen kan worden opgemaakt, was het nagenoeg volledig mogelijk om per vonnis vast te stellen of er sprake was van een minderjarige of meerderjarige pleger. De toepasselijkheid van lid 1 en lid 2 voor elk afzonderlijk vonnis kon alleen bepaald worden door formele beslisregels te formuleren en te hanteren. Dat heeft consequenties voor de betekenis die aan de aantallen en de percentages in tabellen kan worden toegekend. Zo kon er geen onderscheid gemaakt worden tussen misdrijven die wel, en misdrijven die niet feitelijk een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad. Alle vermelde aantallen en percentages betreffen *formeel* omschreven misdrijven waarbij aantasting van lichamelijke integriteit *mogelijk* is.

Voor wat betreft de vonnissen onder de werking van artikel 22b lid 2 kon een aantal toepassingscriteria vanuit de registraties niet worden meegenomen. Niet geregistreerd wordt onder meer of de antecedente taakstraf daadwerkelijk ten uitvoer is gelegd.

#### **1.4.2. Kwalitatieve analyse**

De kwalitatieve analyse had tot doel een beeld te krijgen van de redenen waarom een rechter een taakstraf zonder hechtenis oplegt in gevallen waarin artikel 22b van toepassing is. Het is een aanvulling op het kwantitatieve onderzoek: de registraties van vonnissen zijn niet fijnmazig genoeg om een volledig beeld te krijgen van de rechtspraak inzake toepassing van artikel 22b lid 1 en lid 2. Anders gezegd, de kwantitatieve analyse van de gevallen onder bereik van lid 2 richt zich op het opleggen van taakstraffen bij *formeel* ernstige misdrijven terwijl de kwalitatieve analyse gericht is op de *materieel* ernstige misdrijven. De kwantitatieve analyse van gevallen onder bereik van lid 2 richt zich op de formele toepassing, de kwalitatieve analyse zoomt in op de materiele toepassing.

Voor het kwalitatieve onderzoek is gebruik gemaakt van een steekproef van honderd gevallen. Het betreft een getrapte steekproef die getrokken is uit het totale gegevensbestand van het kwantitatieve onderzoek aan de hand van de volgende kenmerken:

- het zijn honderd zaken van waarvan het delict gepleegd is na 3 januari 2012;
- artikel 22b is op elke zaak van toepassing;
- voor vijftig zaken is artikel 22b lid 1 toepasselijk;
- voor 50 zaken is artikel 22b lid 2 toepasselijk;
- in elke zaak is hetzij een solitaire taakstraf opgelegd, hetzij een taakstraf met beperkte onvoorwaardelijke gevangenisstraf; een beperkte onvoorwaardelijke gevangenisstraf is gedefinieerd als een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 1, 2, 3 of 4 of 5 dagen;
- de zaken zijn afkomstig van vier verschillende rechtbanken.

Door bemiddeling van de Raad voor de Rechtspraak en het College van PG's zijn vier rechtbanken benaderd met het verzoek de dossiers van de geselecteerde zaken ter beschikking te stellen. Alle vier rechtbanken hebben onverkort aan dit verzoek voldaan. Dat neemt niet weg dat de beschikbaar gestelde dossiers vaak niet alle informatie bevatten nodig om een volledig beeld te krijgen. Met name gold dat voor zaken die voor de politierechter hadden gediend.

De honderd zaken zijn gescoord aan de hand van een itemlijst. Verder is voor zover mogelijk een weergave gemaakt van het feitencomplex en van de beoordeling die de rechter daarvan maakte.

# Beleidsreconstructie

## 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt de eerste vraag van het onderzoek:

1. Welke doeleinden beoogde de wetgever te verwezenlijken met de invoering van art. 22b Sr in samenhang met de aanscherping van het vorderingsbeleid van het OM, welke beleidstheorie ligt aan de keuze van die doelstellingen ten grondslag en in hoeverre is deze beleidstheorie ex ante gefundeerd?

Het brengt in kaart wat de beoogde doelen zijn van de Wet beperking oplegging taakstraf en de aanpassing van de Aanwijzing door middel van een beleidsreconstructie. In paragraaf 2 wordt eerst kort stilgestaan bij de aanleiding tot en de behandeling van het wetsvoorstel. Een beleidsreconstructie brengt doelen en middelen en onderliggende veronderstellingen over verbanden tussen beide in kaart. Deze verkenning is terug te vinden in paragraaf 3. De informatie voor deze reconstructie is verzameld aan de hand van bestudering van documenten uit de wetsgeschiedenis en wetenschappelijke onderzoeken. Deze inzichten zijn aangevuld en geëvalueerd met de gegevens afkomstig uit een interview met beleidsmedewerkers die betrokken waren bij de wetswijziging. Deze beleidsreconstructie wordt vervolgens gepresenteerd in een doelboom (paragraaf 4). In paragraaf 5 wordt deze aldus gereconstrueerde beleidstheorie ex ante geëvalueerd, met als belangrijkste vraag: in hoeverre kende de beleidstheorie een empirische onderbouwing ('evidence based')?

Dit hoofdstuk geeft aldus antwoord op de volgende deelvragen:

1. Wat is het beleid van de wetgever waarin de invoering van artikel 22b Sr het centrale element is?
2. Welke veronderstellingen over causale en finale relaties liggen aan dit beleid ten grondslag?
3. Welke empirische gegevens stonden de wetgever ter beschikking en hoe zijn die gebruikt ter onderbouwing van de beleidstheorie?
4. Hoe is de beleidstheorie ex ante te beoordelen?

## 2.2 De bedoeling van de taakstraf in het Nederlandse strafrecht

De taakstraf staat (als alternatieve straf onder de naam ‘onbetaalde arbeid ten algemene nutte’) sedert 1989 in het Wetboek van Strafrecht. Twaalf jaar later (1 februari 2001) werd de Wet taakstraffen van kracht, die van de taakstraf een zelfstandige hoofdstraf maakte. De taakstraf had (blijkens de MvT bij deze wet) vooral tot doel de resocialisatiefunctie van de strafrechtspleging (speciale preventie) effectiever te maken. Uit onderzoek was gebleken dat korte gevangenisstraffen voor kleine vergrijpen weinig tot geen effect hadden op de recidive. “Veelplegers” zouden met een taakstraf beter in het gareel gebracht kunnen worden dan met een hechtenis van enkele dagen. De taakstraf zou dan niet zozeer leed toevoegen aan de dader als wel de dader doordringen van zijn verantwoordelijkheid jegens de samenleving. Gedurende de eerste jaren van het bestaan van de taakstraf werd deze sanctie echter vooral opgelegd in gevallen waarin voorheen hogere boetes en voorwaardelijke vrijheidsstraffen werden opgelegd. Na 2002 werd allengs de korte vrijheidsstraf in de rechtspraak vervangen door de taakstraf.<sup>7</sup> Het aandeel van de taakstraffen in het totaal van opgelegde hoofdstraffen nam toe van 15 procent in 1995 tot 30 procent in 2005.

De uitzending van Zembla in 2007 was het begin van een proces dat uiteindelijk uitmondde in de Wet beperking oplegging taakstraffen. Echter, al enige tijd daarvoor bestond ten departemente het beeld dat de taakstraf niet geheel in overeenstemming met deze doelstellingen van de wetgever werd toegepast.<sup>8</sup> Vooral om recidive terug te dringen achtte men een persoonsgerichte aanpak met gerichte gedragsbeïnvloeding noodzakelijk. Die gedragsbeïnvloeding zou gestalte kunnen krijgen in een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf met daaraan verbonden gedragsvoorwaarden zoals verplichte therapie. Men meende dat de voorwaardelijke gevangenisstraf in de rechtspraak te veel was verdrongen door de taakstraf. Ten tweede zou de taakstraf regelmatig opgelegd worden in geval van recidive. Ook dat stond haaks op de resocialisatiefunctie van de strafoplegging. Pleegt men na het ondergaan van een taakstraf opnieuw hetzelfde delict dat heeft men kennelijk niet geleerd van de taakstraf en is een tweede taakstraf nutteloos.<sup>9</sup> De uitzending van Zembla vormde een katalysator die de toepassing van de taakstraf versnelde onder de aandacht van de wetgever bracht.

## 2.3 Wetsbehandeling

### 2.3.1. Voorgeschiedenis

Op 14 oktober 2007 zond het actualiteitenprogramma Zembla de uitzending ‘Moord, doodslag, taakstraf’ uit waarin kritiek werd geuit op de vordering en oplegging van taakstraffen door respectievelijk het Openbaar Ministerie (OM) en rechters.<sup>10</sup> De uitzending van Zembla bevatte kort samengevat drie stellingen:

1. Het OM eist in weerwil van de geldende regels een taakstraf in situaties waar al eerder een taakstraf is opgelegd.
2. De rechter legt de taakstraf op bij ernstige misdrijven, terwijl de taakstraf hiervoor niet bedoeld is door de wetgever.
3. De taakstraf wordt door de Nederlandse bevolking niet als echte straf ervaren.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Albert Klijn, Frank van Tulder, Ralph Beaujean, Toon van der Heijden, Gerdien Rodenburg, *Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken*, Den Haag 2008, p.16.

<sup>8</sup> Vraaggesprek met beleidsambtenaren d.d. maart 2016.

<sup>9</sup> Een belangrijke bron voor deze inzichten was een onderzoeksrapport van het Verwey-Jonker Instituut onder de titel *Werkstraffen: succes verzekerd? succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen*, Utrecht 2005.

<sup>10</sup> ‘Zembla’, *Moord, doodslag, taakstraf*, VARA en NPS, 6 juli 2008.

<sup>11</sup> Klijn & Van Tulder 2008, p. 6.

Naar aanleiding van de uitzending van Zembla werden kritische Kamervragen gesteld. In zijn beantwoording zegde de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin toe een onderzoek in te laten stellen naar de in Zembla gedane beweringen. Op voorhand kondigde hij aan dat wanneer uit het onderzoek zou blijken dat de praktijk niet strookte met het oogmerk van de wetgever, de optie openstond om het rekwireerbeleid aan te scherpen en/of wetgeving aan te passen.<sup>12</sup>

In april 2008 presenteerden de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal het onderzoeksrapport *Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken*. De onderzoekers concludeerden dat de cijfers die Zembla had gebruikt onvolledig en vervuild waren. Bovendien zou in de Zembla-uitzending geen rekening zijn gehouden met de complexe casuïstiek die achter algemene juridische kwalificaties schuil gaat. In tegenstelling tot de indruk die de Zembla-uitzending oproep verliep het vorderen en opleggen van taakstraffen volgens de onderzoekers “in zeer hoge mate volgens de voorgeschreven regels en de daarachter liggende bedoeling van de wetgever.”<sup>13</sup>

In de begeleidende brief bij het onderzoek gaf de minister van Justitie (Hirsch Ballin) aan deze conclusie van de onderzoekers te delen. Niettemin formuleerde hij in zijn brief drie maatregelen die zouden moeten bevorderen dat dat taakstraf slechts bij uitzondering bij ernstige delicten zou worden opgelegd. De Aanwijzing taakstraffen zou worden aangescherpt, aan de uitvoering van de Aanwijzing diende strikt de hand te worden gehouden en het bestraffende karakter van de taakstraf zou zo mogelijk versterkt moeten worden. Daaraan voegde de minister toe dat hij bezig was “te overwegen” of een wetswijziging ter beperking van de mogelijkheden voor het opleggen van taakstraffen in geval van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven zinvol zou zijn.<sup>14</sup>

Bij de behandeling van de brief in de Tweede Kamer (8 oktober 2008) werd duidelijk dat er brede steun was voor een wettelijke beperking. In zijn mondelinge antwoord maakte de minister duidelijk hoe hij zich voorstelde tot nadere wettelijke regels te komen.<sup>15</sup> Daarbij noemde hij enkele hoofdlijnen van beleid. Ten eerste: de nieuwe wetgeving diende vast te leggen dat “kale taakstraffen, dus taakstraffen zonder andere hoofdstraf, worden uitgesloten voor zware zeden- en geweldsdelicten waarbij de geestelijke en lichamelijke integriteit ernstig is aangetast”. Daarnaast was volgens de minister een pakket van praktische maatregelen nodig: onder meer het aanscherpen van de Aanwijzing aan het OM en het verbeteren van de uitvoering van opgelegde taakstraffen. Overigens benadrukte de minister dat de rechter de ruimte zou moeten behouden om maatwerk te leveren.

De minister zond het aangekondigde wetsvoorstel op 13 oktober 2009 naar de Tweede Kamer.<sup>16</sup> Op 14 oktober 2010 trad het kabinet Rutte I aan, waarin de minister en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Opstelten en Teeven) het inmiddels aangepaste wetsontwerp onder hun hoede namen. In april nam de Tweede Kamer het gewijzigde en geamendeerde voorstel aan en in oktober 2011 stemde ook de Eerste Kamer hiermee in.

<sup>12</sup> Handelingen II 2007-2008, 13, p. 823-826.

<sup>13</sup> Klijn & Van Tulder 2008, p. 6-7.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2007-2008, 31 2000 VI, nr. 172.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2008-2009 31 700 VI, nr. 67. Uit de beantwoording van de minister blijkt overigens dat hij al met een wetswijziging bezig was: “Daarmee heb ik meteen de vraag beantwoord over wat het overwegen van wetswijziging precies betekent, namelijk het werken aan een wetsvoorstel”.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nrs. 1 en 2.

In bijlage 1 van dit rapport is een chronologisch overzicht te vinden van alle relevante data van dit wetstraject.

### 2.3.2. Totstandkoming Wet beperking oplegging taakstraf

De kern van de Wet beperking oplegging taakstraf is de toevoeging van artikel 22b aan het Wetboek van Strafrecht. In de definitieve wetstekst luidt dit artikel:<sup>17</sup>

1. Een taakstraf wordt niet opgelegd in geval van veroordeling voor:
  - a. een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad;
  - b. een van de misdrijven omschreven in de artikelen 181, 240b, 248a, 248b, 248c en 250.
2. Een taakstraf wordt voorts niet opgelegd in geval van veroordeling voor een misdrijf indien:
  - 1° aan de veroordeelde in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit wegens een soortgelijk misdrijf een taakstraf is opgelegd, en
  - 2° de veroordeelde deze taakstraf heeft verricht dan wel op grond van artikel 22g de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is bevolen.
3. Van het eerste en tweede lid kan worden afgeweken indien naast de taakstraf een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd.

In vergelijking met het oorspronkelijke ontwerp van wet is de uiteindelijke redactie van het artikel op twee cruciale punten anders. In de eerste plaats maakte het voorstel, dat ter consultatie aan het veld werd voorgelegd, het mogelijk om misdrijven waarvoor de rechter in beginsel geen taakstraf voor zou mogen opleggen bij AMvB aanwijzen. Verschillende belangenorganisaties achtten de regeling van uit te zonderen delicten via AMvB uit rechtstatelijk oogpunt onwenselijk.<sup>18</sup> In het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer werd ingediend kwam de minister tegemoet aan deze bezwaren door het aanwijzen van delicten bij AMvB te schrappen. In plaats daarvan werd een aantal specifieke delicten in de formele wet opgenomen, namelijk de delicten strafbaar onder de artikelen 181, 240b en 248b Sr. De eerste nota van wijziging voegde hieraan de artikelen 248a, 248c en 250 Sr toe.<sup>19</sup>

In de consultatieronde kwamen nog enkele andere kritiekpunten van de belangenorganisaties en de Raad van State naar voren.<sup>20</sup> Deze staan hieronder verwoord. Deze bezwaren hebben niet geleid tot een aanpassing van het conceptvoorstel.

#### Andere kritiekpunten

In algemene zin vonden de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Nederlandse Orde van Advocaten (Nova) het wetsvoorstel overbodig; het College van Procureurs-Generaal (CPG) adviseerde eerst onderzoek naar de beleving en maatschappelijke acceptatie van de taakstraf af te wachten. Naar voren gebrachte argumenten hiervoor richtten zich met name op het ontbreken van empirische noodzaak en ongewenste effecten zoals een inbreuk op de rechterlijke straftoemingsvrijheid en een onrechtvaardig ervaren straftoemeting. De reclasseringsinstanties onderschreven het voorstel, maar waren wel van mening dat in bepaalde gevallen afwijkingen mogelijk zouden moeten blijven.

De Raad van State adviseerde om het wetsvoorstel niet in te dienen, omdat een beperking van de

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nr. 2

<sup>18</sup> De regering heeft het conceptvoorstel voorgelegd ter advisering aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van Procureurs-Generaal (CPG), de Nederlandse Orde van Advocaten (Nova) en Reclassering Nederland.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nr. 8.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nr. 5.

straftoemingsvrijheid zoals voorzien in dit wetsvoorstel, pas aan de orde zou kunnen zijn als daarmee een duidelijk en wel omschreven probleem opgelost zou worden. Aangezien dit niet het geval was, zou de voorgestelde regeling de straftoemingsvrijheid onnodig beperken.

De tweede nota van wijziging, ingediend onder verantwoordelijkheid van de bewindslieden Opstelten en Teeven, bevatte het voorstel om het derde lid van het oorspronkelijke wetsvoorstel te schrappen. Dit voorstel vond zijn oorsprong in een wijziging van de kabinetsvisie op taakstraffen die met het aantreden van het kabinet Rutte I tot stand was gekomen.<sup>21</sup> Het oorspronkelijke derde lid bevatte de mogelijkheid om in geval van de genoemde delicten toch een taakstraf op te leggen:

*“Van het eerste en tweede lid kan worden afgeweken, indien naast de taakstraf een al dan niet voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd.”*

In het oorspronkelijke voorstel kon dus alleen geen ‘kale’ taakstraf worden opgelegd (een taakstraf zonder gevangenisstraf), terwijl als gevolg van de tweede nota van wijziging ook een taakstraf in combinatie met (on)voorwaardelijke een gevangenisstraf voor de genoemde delicten uitgesloten werd. De argumentatie van het kabinet voor deze keuze was als volgt:<sup>22</sup>

*Het kabinet is van mening dat het openhouden van de mogelijkheid om de taakstraf te combineren met een voorwaardelijke gevangenisstraf de deur te ver open zou zetten voor een bestraffing waarin de taakstraf te veel zou domineren en de daarnaast opgelegde voorwaardelijke gevangenisstraf aan de taakstraf ondergeschikt zou zijn. Dat strijdt met het uitgangspunt dat de taakstraf geen passende straf is voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven.*

Tijdens de parlementaire behandeling bleek echter dat een meerderheid van de Tweede Kamer deze voorgestelde wijziging niet steunde.<sup>23</sup> In een aangenomen amendement van CDA-Kamerlid Van Toorenburg werd deze wijziging deels weer terug gedraaid: het opleggen van een taakstraf in de in artikel 22b Sr genoemde gevallen werd mogelijk gemaakt in combinatie met een *onvoorwaardelijke* gevangenisstraf.<sup>24</sup> Het amendement week af van het oorspronkelijke voorstel door de combinatie van een taakstraf en voorwaardelijke gevangenisstraf uit te sluiten.

Bijlage 2 bij dit rapport bevat een schematisch overzicht van de belangrijkste wijzigingen gedurende de wetsgeschiedenis.

### 2.3.3. Conclusie

Het wetsvoorstel tot de Wet inperking oplegging taakstraf werd ingediend in een maatschappelijke en politieke context waarin de kritiek op het opleggen van taakstraffen steeds luider gehoord werd. Voornaamste aanleiding van deze opgelaaide discussie was de Zembla-uitzending *Moord, doodslag, taakstraf*. De nasleep van deze uitzending, de uitkomsten

<sup>21</sup> In debatten over het onderwerp met minister Hirsch Ballin had het kamerlid Teeven meermalen te kennen gegeven dat hij een sterker inperking gewenst achtte van de mogelijkheid om een taakstraf op te leggen dan de minister voor stond. Als bewindspersoon benutte Teeven de mogelijkheid om verdergaande aanscherpingen voor te stellen.

<sup>22</sup> Kamerstukken I 2010–2011, 32 169, C, p. 9.

<sup>23</sup> In een ongevraagd en gezamenlijk wetgevingsadvies bekritiseerden de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal dit voorstel (rechtspraak.nl, advies 2011/02a 2 februari 2011)

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2010–2011, 32 169, nr. 12.



van het onderzoek dat naar aanleiding van de uitzending werd ingesteld en de daaruit voortvloeiende parlementaire debatten brachten de toenmalige minister van Justitie er uiteindelijk toe om een wetswijziging voor te stellen die het opleggen van taakstraffen zou inperken.

Ondanks overwegend negatieve reacties vanuit het veld en de Raad van State heeft de regering (Balkenende IV tot oktober 2010, daarna Rutte I) het wetsvoorstel gehandhaafd en is de wet uiteindelijk aangenomen. Ten opzichte van het oorspronkelijk voorstel is de kern overeind gebleven, namelijk het beperken van de mogelijkheid om taakstraffen op te leggen bij een aantal ernstige delicten. Op enkele punten is de wetgever tegemoetgekomen aan de kritiek vanuit het veld, de Raad van State en de Tweede Kamer. Uiteindelijk is in de wet (in plaats van in een AMvB) een aantal delicten opgenomen waarvoor een taakstraf niet passend geacht. De uiteindelijk vastgestelde wet kent per saldo een grotere inperking van de oplegging van taakstraffen dan het wetsvoorstel van Hirsch Ballin: de in het oorspronkelijke wetsontwerp opgenomen mogelijkheid om een taakstraf in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen werd geschrapt.

## 2.4 Beoogde doelen

### 2.4.1. Inleiding

Door middel van een beleidsreconstructie wordt het geheel van veronderstelde (causale en finale) verbanden dat aan het beleid ten grondslag ligt in kaart gebracht. Deze wordt in de volgende paragraaf weergegeven in een doelboom. Hierin wordt een hiërarchie van onderlinge doelen aangeduid.

De wetgever, met name de minister en staatssecretaris van (Veiligheid en) Justitie, heeft zich op verschillende momenten uitgelaten over de beoogde doelen van de Wet inperking oplegging taakstraf en de wijziging van de Aanwijzing taakstraffen. Hierbij moet opgemerkt worden dat – door een nieuwe samenstelling van de Tweede Kamer en regering – sommige doelen en middelen op verschillende momenten verschillend geïnterpreteerd zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de discussie over de mogelijkheden om bij ernstige misdrijven de taakstraf te combineren met een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf. In het initiële wetsvoorstel was veel aandacht voor het bewerkstelligen van een gedragsverandering door een persoonsgerichte aanpak van delinquenten. De bewindspersonen in het kabinet-Rutte I legden namelijk meer nadruk op vergelding als strafdoel boven de effectiviteit van straffen. Over het algemeen bestond er echter consensus over de doelen van de Wet beperking oplegging taakstraf. De doelstellingen zijn dus op hoofdlijnen ongewijzigd gebleven.

### 2.4.2. Subdoel en doel

Het subdoel van zowel de Wet beperking oplegging taakstraf als de aanscherping van de Aanwijzing taakstraffen is het beter positioneren van de taakstraf in het sanctiestelsel, waardoor deze sanctie op de juiste wijze benut wordt. De wetgever overwoog als volgt:<sup>25</sup>

*Een wettelijke positionering van de taakstraf als een passende straf voor naar verhouding lichtere strafbare feiten biedt voor alle betrokkenen in de strafrechtspleging en voor de justitiabele helderheid over de toepassing ervan en geeft daarnaast een helder signaal dat de taakstraf een nuttig instrument is in een goed werkend sanctiestelsel en dat ook kan blijven, doordat de toepassing ervan plaats-*

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nr. 3, p. 7. Het hier geformuleerde doel moet in samenhang gezien worden met het streven om de straftoepassing in te zetten voor het terugdringen van recidive door het bewerkstelligen van gedragsverandering bij de dader. Idem, p. 3-4.

*vindt voor naar verhouding lichtere strafbare feiten.*

De wetgever heeft al bij de invoering van de taakstraf als hoofdstraf het uitgangspunt geformuleerd dat de taakstraf passend is voor naar verhouding lichtere delicten – en dus niet voor ernstige zeden- en geweldsdelicten of bij recidive. Dit uitgangspunt is daarna meermaalen bevestigd.<sup>26</sup> Bij ernstige zeden- en geweldsdelicten zou de taakstraf niet passend zijn uit het oogpunt van vergelding. Bovendien zou een taakstraf in deze gevallen niet effectief zijn vanuit het motief van preventie, aangezien een taakstraf de onderliggende problematiek van bijvoorbeeld een zedendelinquent niet aanpakte. Het herhaald opleggen van een taakstraf (juist ook bij kleine vergrijpen) zou evenmin effectief zijn uit een oogpunt van preventie.

Dit uitgangspunt was niet in wettelijke regels vertaald omdat de wetgever ervan uitging dat de rechter en het OM conform het oogmerk van de wetgever zouden handelen. Al in 1999 stelden verscheidene Kamerfracties voor om het opleggen van taakstraffen uit te sluiten in geval van zeden- en geweldsmisdrijven. De toenmalige minister heeft dat ontraden, omdat daarmee de systematiek van het Wetboek van Strafrecht zou worden aangetast. Een zodanige voorziening zou voorbij gaan aan het belang dat de rechter in elk afzonderlijke geval een specifieke afweging maakt om de meest passende sanctie op te leggen.<sup>27</sup> Een amendement om de taakstrafoplegging in een aantal gevallen uit te sluiten werd destijds door de meerderheid van de Tweede Kamer verworpen.<sup>28</sup>

In 2011 koos de wetgever voor een andere lijn. Er waren gevallen naar voren gekomen waarin een taakstraf zou zijn opgelegd bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive. Door de betere positionering van de taakstraf in de wet beoogde de wetgever dat de toepassingspraktijk van taakstrafvordering en –oplegging (weer) in lijn zou komen met het oogmerk van de wetgever, namelijk dat taakstraffen alleen passend zijn bij naar verhouding lichte delicten en dus niet bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive.<sup>29</sup> Van beide maatregelen (aanscherping vorderingsbeleid en wetwijziging) verwachtte de regering een blijvende aanpassing van de toepassingspraktijk inzake het vorderen en opleggen van taakstraffen, waarin het opleggen van taakstraffen in de genoemde gevallen niet meer zou voorkomen.<sup>30</sup>

### **2.4.3. Algemeen doel en hogere doel**

In de parlementaire debatten en in de wetsgeschiedenis kwam naar voren dat de taakstraf onder maatschappelijke en politieke druk was komen te staan als gevolg van een te hoog ervaren aantal gevallen van ongeloofwaardige en niet passende strafvorderingen en strafopleggingen. Het wetsvoorstel beoogde via genoemde subdoelen het maatschappelijk en politiek draagvlak voor de taakstraf als sanctie te behouden dan wel terug te winnen. In het Memorie van Toelichting wordt hierover aangegeven:<sup>31</sup>

*De regering acht het behouden van het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf van belang en acht in dit licht een duidelijk wettelijk kader voor de toepassing van de straf aangewezen.*

<sup>26</sup> Kamerstukken II 1997-1998, 26 114, nr. 3, p. 1 en p. 8; Handelingen I 1999-2000, 36, p. 1726; Kamerstukken II 2000-2001, 27 419, nr. 1, p. 3.

<sup>27</sup> Handelingen II 1999-2000, 38, p. 2930.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 1999-2000 II, 26 114, nr.11; Handelingen II 1999-2000, 40, p. 3028.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nr. 7, p. 4.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nr. 7, p. 5.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nr. 3, p. 6.

De inmiddels voormalige minister Hirsch Ballin onderstreepte dat nog eens in een uitzending van Argos Medialogica op 24 oktober 2012. In het interview gaf Hirsch Ballin te kennen dat hij door middel van het wetsvoorstel wilde voorkomen dat een situatie zou ontstaan waarin de taakstraf grotendeels of in zijn geheel afgeschaft zou worden door initiatiefvoorstellen vanuit Kamerfracties die een verdergaande terugdringing van de taakstraf voorstonden. “De taakstraf werd op zichzelf ook goed benut, maar we moesten die erosie van vertrouwen tegengaan en dus uit de eerste opgewonden reacties op de uitzending toch iets goeds laten voortkomen”, aldus de minister.<sup>32</sup> De politieke druk biedt aldus een verklaring voor de urgentie om met dit wetsvoorstel te komen.

Ook in de nota naar aanleiding van het verslag haalde de regering de erosie van draagvlak aan om de noodzaak te onderstrepen van een inperking van de mogelijkheden om taakstraffen op te leggen:<sup>33</sup>

*In de samenleving, bij slachtoffers van misdrijven en in de politiek [bestaan] grote zorgen over de toepassing van taakstraffen. Die zorgen neemt de regering serieus en hebben ertoe geleid dat nu wordt voorgesteld het wettelijk kader voor de oplegging van taakstraffen te verduidelijken.*

Door een betere positionering van de taakstraf en daardoor meer helderheid over de toepassing daarvan kon dit doel bereikt worden. Het achterliggende probleem dat de regering met deze wet beoogde op te lossen is dus het afnemende draagvlak voor de taakstraf.

## 2.5 Doelboom

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden welke doelen de wetgever beoogde met de Wet beperking oplegging taakstraf en de aangescherpte Aanwijzing. Dit kan weergegeven worden in een doelboom, waarin de hiërarchie van het ingezette beleidsinstrumentarium en beoogde subdoel(en), doel(en), algemene doel(en) en hogere doel(en) zichtbaar gemaakt wordt. De doelboom voor het aangescherpte taakstrafbeleid is op de volgende pagina te vinden.

De doelboom laat zien dat het wetsvoorstel gebaseerd werd op twee belangrijke onderliggende aannames/ probleemdefinities:

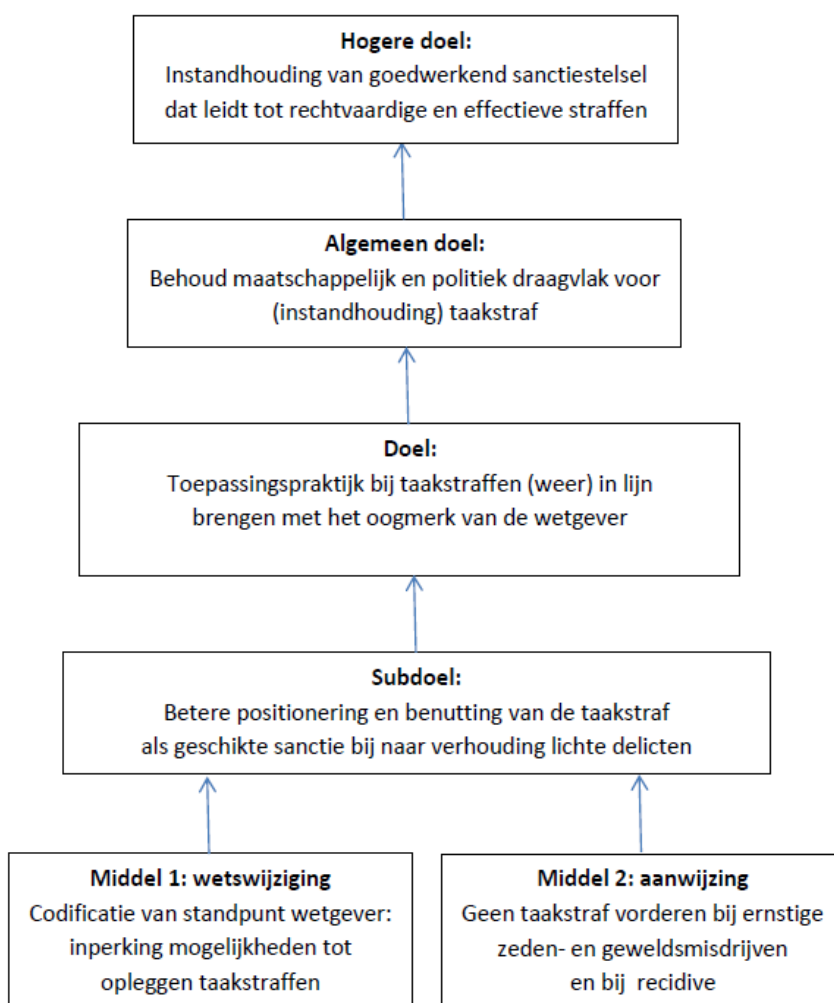
Aanname 1: Het OM en de rechter handelen niet altijd conform het oogmerk van de wetgever; onderzoek had een aantal casus aan het licht gebracht waarbij het opleggen van een (kale) taakstraf niet te rechtvaardigen viel.

Aanname 2: Het maatschappelijk (en politiek) draagvlak staat onder druk als gevolg van een te ruime toepassing van taakstraffen.

De eerste aanname ligt ten grondslag aan de relatie tussen het subdoel en het doel. De tweede aanname ziet op de relatie tussen het doel en het algemene doel.

<sup>32</sup> Voormalig minister Hirsch Ballin, in: ‘Argos TV Medialogica’, *Dossier Taakstraf*, HUMAN/VPRO, 24 oktober 2012. Hirsch Ballin benadrukte in deze uitzending nog eens dat naar zijn oordeel de rechterlijke macht de taakstraf goed toepaste en dat er, anders dan Zembla had beweerd, geen taakstraffen waren opgelegd voor (zeer) zware misdrijven. Zie ook: R. Beaujean, “De taakstraf sinds de Wet beperking oplegging taakstraf”, *Sancties* 2013, no. 6, p. 311.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nr. 7, p. 2-3.



## 2.6 Ex ante evaluatie

### 2.6.1. Inleiding

In de vorige paragraaf is uiteengezet welke doelen de wetgever beoogde te bereiken met de Wet beperking toepassing taakstraf en de aangescherpte Aanwijzing taakstraffen. Ook zijn de aannames aangewezen die aan dit beleid ten grondslag liggen. In deze paragraaf worden deze aannames ex ante beoordeeld. De mate waarin een wet kan bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen is namelijk afhankelijk van de kwaliteit van de onderbouwing waarop de wet is gebaseerd. Hierbij is het van belang in hoeverre de onderliggende aannames (empirisch) gefundeerd zijn oftewel *evidence based*. In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre dat het geval is.

### 2.6.2. Aanname 1: OM en rechter handelen niet altijd conform oogmerk van wetgever

In het door de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal opgestelde rapport *Moord, doodslag, taakstraf. Een Zembla-uitzending nader bekeken* is onderzocht in hoeverre het OM en de rechter in 2006 conform de geldende wetgeving handelden bij het vorderen en opleggen van taakstraffen. Gedurende de wetsgeschiedenis is veelvuldig uit dit rapport geciteerd.

*Belangrijkste bevindingen van het onderzoek van de Rvdr en het CPG*

Het rapport van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal presenteerde een aantal cijfers over het opleggen van taakstraffen in het jaar 2006. Zo werd vermeld dat in 41% van de veroordelingen voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven een taakstraf was opgelegd.<sup>34</sup> Uit het onderzoek was gebleken dat geen taakstraf was opgelegd voor (voltooid) moord of doodslag. In 6 procent van alle veroordelingen voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven werd de taakstraf gecombineerd met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, in 21 procent van alle veroordelingen werd een taakstraf gecombineerd met een voorwaardelijke gevangenisstraf en 14 procent van alle veroordelingen voor gewelds- en zedenmisdrijven met een wettelijke maximumstraf van zes jaar of meer was er sprake van een kale taakstraf.<sup>35</sup>

De onderzoekers benadrukten dat er een spanning is tussen de formele en de materiële kwalificatie van een misdrijf als 'ernstig'. Zij plaatsen daarom drie kanttekeningen bij de boven aangehaalde cijfers. In de eerste plaats: een delict is als formeel ernstig te kwalificeren indien het onder een artikel van het Wetboek van Strafrecht valt waarin een maximumstraf van zes jaar of meer wordt gesteld. Een delict wordt materieel als een ernstig misdrijf gekwalificeerd indien het onderliggende feitencomplex die kwalificatie vereist. Onder de formele kwalificatie 'verkrachting' of 'mishandeling' valt een grote variatie aan gedragingen die sterk kunnen verschillen voor wat betreft de mate van ingrijpendheid. Anders gezegd, er is niet altijd sprake van 'een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer'.<sup>36</sup> Ten tweede hoeft de veroordeelde van een dergelijk misdrijf niet de enige dader te zijn, maar kan hij/zij bijvoorbeeld ook medeplichtig geweest zijn. Ten derde hebben deze cijfers betrekking op zowel volwassen als jeugdige daders, terwijl voor minderjarigen een ander sanctiestelsel bestaat. Van de steekproef was 30 procent van de daders strafrechtelijk minderjarig.<sup>37</sup>

Gegeven deze kanttekeningen werd niet telkens gehandeld in strijd met het oogmerk van de wetgever indien de rechter een (kale) taakstraf oplegde voor een ernstig gewelds- of zedendelict. De onderzoekers achtten het zeer aannemelijk dat het percentage gevallen waarin het OM een taakstraf had gevorderd en/of de rechter een taakstraf had opgelegd in strijd met het oogmerk van de wetgever, veel lager ligt dan de kale cijfers doen vermoeden.

Men heeft deze aanname nader onderzocht door een steekproef van 169 zaken waarin een taakstraf is gevorderd en/of opgelegd voor formeel 'ernstige misdrijven', te onderwerpen aan een grondigere analyse. Deze analyse bevestigde dat slechts incidenteel werd gehandeld in strijd met het oogmerk van de wetgever en met de Aanwijzing taakstraffen. In 89% van de onderzochte zaken was de eis van het OM passend. De overige 11 procent riep twijfel op en is daarom opnieuw beoordeeld door een aantal officieren van justitie. Uiteindelijk werd in slechts 3 procent van de nader onderzochte zaken (5 gevallen) de eis van het OM te licht bevonden en concludeerden de onderzoekers dat die vordering op gespannen voet stond met de Aanwijzing taakstraffen.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Onder ernstige misdrijven wordt verstaan: (poging tot) moord, (poging tot) doodslag, zware mishandeling, (poging tot) verkrachting, aanranding en ontucht.

<sup>35</sup> Klijn & Van Tulder 2008, p. 19.

<sup>36</sup> Deze formulering werd regelmatig in het parlementaire debat over de wetgeving gebezigd, om een demarcatielijn te benoemen tussen 'feitelijk ernstig' en feitelijk minder ernstig'. Uiteindelijk is die formulering ook in artikel 23 lid 1 opgenomen.

<sup>37</sup> Klijn & Van Tulder 2008, p. 22-24.

<sup>38</sup> Klijn & Van Tulder 2008, p. 36.

De onderzoekers hebben voorts de verhouding tussen het oordeel van de officier van justitie en het oordeel van de rechter nader bestudeerd. Een steekproef van 28 zaken waarin de rechter in afwijking van de eis van de officier van justitie toch een taakstraf had opgelegd, werd opnieuw extern beoordeeld. In één zaak werd de straf te licht bevonden. In zes andere zaken twijfelden de externe beoordelaars over de toepasselijkheid van de straf.<sup>39</sup> De algemene indruk van de externe beoordelaars was dat de strafoplegging door de rechter blijf gaf van een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen en dat er geen aanleiding tot verontrusting bestond.<sup>40</sup>

Een volgend thema in het onderzoeksrapport van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal was de vordering en oplegging van taakstraffen bij recidive. In de onderzochte gevallen bleek de dader in 73% van de gevallen niet eerder een taakstraf te hebben gekregen. In 18 procent van de gevallen had hij/zij één keer eerder een taakstraf gehad en in 9 procent twee keer of meer.<sup>41</sup> Het is onduidelijk of hierbij sprake was van recidive bij een soortgelijk misdrijf zoals de wet bepaalt in artikel 22b, lid 2, onder 1. In de cijfers over het aantal taakstraffen bij recidive werd geen onderscheid gemaakt tussen misdrijven en overtredingen. Het aantal taakstraffen bij soortgelijke recidive ligt hierdoor naar verwachting lager dan deze cijfers. Wat betreft het vorderen van taakstraf concludeerden de onderzoekers dat in 98 procent van de zaken waarin een taakstraf werd opgelegd, de eis van de officier van justitie in overeenstemming was met de Aanwijzing en dat 2 procent van de gevallen er op gespannen voet mee stond.

#### *Rol in de wetsgeschiedenis*

Tijdens de totstandkoming van de wet is regelmatig verwezen naar het onderzoeksrapport *Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken*. Uitvoerige aanhalingen zijn onder andere te vinden in de Memorie van Toelichting en Memorie van Antwoord. Gedurende dat proces van totstandkoming krijgen de cijfers over ‘ernstige misdrijven in formele zin’ steeds meer nadruk.

De eerste politieke reactie op het onderzoeksrapport is te vinden in de brief waarmee het rapport aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Deze brief begint ermee dat instemming wordt betuigd met de conclusie van het rapport “dat officieren en rechters in het algemeen handelen conform het oogmerk van de wetgever en dat er daarom geen reden is de beslissingsruimte van de officier met betrekking tot de eis en de rechter met betrekking tot het vonnis wettelijk te beperken”.<sup>42</sup> De brief vervolgt met de constatering “dat het rekwireren en opleggen van een taakstraf, al dan niet in combinatie met een andere straf, bij ernstige delicten geen uitzondering is gebleken”. Deze constatering wordt gerelativeerd met de opmerking dat “de term ‘ernstig misdrijf’ een juridische kwalificatie is waaronder een grote variatie aan strafbaar gestelde gedragingen schuil gaat”. Het onderscheid tussen ‘formeel ernstig’ en ‘feitelijk ernstig’ wordt hier dus uitdrukkelijk gemaakt. Niettemin vervolgt de brief met “alles overziend ben ik van mening dat het onwenselijk is dat de taakstraf meer dan bij uitzondering bij ernstige delicten wordt opgelegd. Daarom ben ik van oordeel dat in geval van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven de mogelijkheid tot het opleggen van taakstraffen in beginsel uitgesloten moet worden”. Met ‘ernstige delicten’ werd hier bedoeld op ‘ernstig in juridische zin’.

<sup>39</sup> Klijn & Van Tulder 2008, p. 41.

<sup>40</sup> Klijn & Van Tulder 2008, p. 56.

<sup>41</sup> Klijn & Van Tulder 2008, p.23.

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2007-2009, I 31 200 VI, nr. 172, pag. 1.

In de MvT bij het wetsontwerp zijn de formuleringen aangescherpt. De kwantitatieve gegevens over toepassing van de taakstraf bij formeel ernstige delicten staan nu centraal:<sup>43</sup>

*In het licht van deze uitgangspunten deelt de regering de conclusie van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal dat in het algemeen conform het oogmerk van de wetgever is gehandeld. Op basis van het onderzoek moet evenwel ook worden geconstateerd dat het rekwireren en opleggen van een taakstraf, al dan niet in combinatie met een andere straf, bij ernstige delicten geen uitzondering is gebleken. In 41% van de onderzochte gevallen van veroordeling voor ernstige misdrijven werd een taakstraf opgelegd. In 6% van de gevallen was dit in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, in 21% van de gevallen in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf en in 14% van de gevallen werd alleen een taakstraf opgelegd.*

De resultaten van de nadere analyse van de onderzoekers, zoals hierboven uiteengezet, bleven in de MvT buiten beschouwing. Eén zo'n resultaat was dat van de 2.516 in 2006 opgelegde taakstraffen voor formeel 'ernstige misdrijven' er slechts één de toets van grondige kritiek niet kon doorstaan, terwijl aan de redenen voor het opleggen van een taakstraf in zes zaken viel te twijfelen. Het beeld dat zo uit de MvT oprijst is dat regelmatig taakstraffen werden opgelegd in gevallen waarin dat toch eigenlijk niet gepast was. Neemt men conclusies van het betreffende onderzoeksrapport in zijn geheel dan ontstaat een heel ander beeld. Kennelijk werd de relativering van de cijfermatig gegevens, die in de aanbiedingsbrief bij het rapport nog werd genoemd, niet meer opportuun geacht.

Een soortgelijke presentatie van de gegevens uit het onderzoek is te vinden in de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 24 maart 2011. De staatssecretaris haalde de cijfers over 'formeel ernstige misdrijven' uit het onderzoeksrapport aan, zonder de kwalificerende opmerkingen omtrent 'materieel ernstige misdrijven' van de onderzoekers te noemen:<sup>44</sup>

*In 41% van de onderzochte gevallen van veroordeling voor ernstige misdrijven werd een taakstraf opgelegd. In 6% van die gevallen was dat in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, [...] in 21% van de gevallen was dat in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf en in 14% van de gevallen werd een kale taakstraf opgelegd. [...] Dat vindt het kabinet te veel. Daarom is dit wetsvoorstel naar ons oordeel ook noodzakelijk.*

Enkele dagen daarvoor had de staatssecretaris naar aanleiding van vragen gesteld bij de behandeling van het wetsontwerp, een brief naar de Kamer gestuurd waarin de cijfers omtrent taakstraffen nog eens op een rijtje werden gezet.<sup>45</sup> De brief bevat dezelfde passage als hierboven geciteerd uit de Handelingen, maar besteedt ook aandacht aan de kwalitatieve gegevens uit het rapport. Van de zeven zaken waarover volgens de externe beoordelaars twijfel mogelijk was wordt de juridische kwalificatie in extenso genoemd. Het feitencomplex dat de rechter tot een ander oordeel bracht dan de OvJ, blijft achterwege.

Ten slotte, ook de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer presenteerde een aantal gegevens uit het onderzoek van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nr. 3, p. 2.

<sup>44</sup> Handelingen II 2010-2011, 65, item 10, p. 39.

<sup>45</sup> Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 21 maart 2011, Kamerstukken II 2010-2011, 32 169, nr. 20.

generaal.<sup>46</sup> Daar vindt men opnieuw de algemene cijfers die ook in de MvT werden opgevoerd. Aan deze cijfers werd nog een aantal gegevens toegevoegd. In de eerste plaats een aan de bijlagen van het rapport ontleende specificatie van de 1.042 ‘ernstige misdrijven’ waarvoor in 2006 (mede) een taakstraf was opgelegd. Die specificatie zag er als volgt uit: “poging moord (5); poging doodslag (270), zware mishandeling (281); verkrachting (60); poging verkrachting (7); aanranding (247); ontucht (172)”.

Het onderscheid tussen ‘formeel ernstig’ en ‘feitelijk ernstig’ blijft ook hier geheel buiten beschouwing. De nadere analyse die tot de slotsom leidt dat het opleggen van een taakstraf in niet meer dan zeven van de 1.042 gevallen twijfelachtig was, wordt niet genoemd. Wel wordt een tiental in het rapport besproken gevallen opgesomd met een globale aanduiding van het feitencomplex. De MvA vervolgt dan met de stelling: “Het behoeft geen betoog dat dit ernstige misdrijven zijn, met grote gevolgen voor de slachtoffers”. Een paar zinnen verderop: “Dit gegeven laat geen andere conclusie toe dan dat het opleggen van een «kale» taakstraf bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven niet slechts incidenteel aan de orde is”.

### Conclusie

Een centrale uitkomst van het onderzoeksrapport *Moord, doodslag, taakstraf. Een Zembla-uitzending nader onderzocht*, is dat officieren en rechters vrijwel steeds handelen conform het oogmerk van de rechter. Een van de feitelijke grondslagen voor deze conclusie was de bevinding dat bij nadere analyse slechts één van de achtentwintig beoordeelde rechterlijke beslissingen de toets der kritiek niet kon doorstaan, terwijl er in zes gevallen twijfel mogelijk was (4 procent van de rechterlijke vonnissen in de steekproef). Bij de aanbieding van het rapport aan de Kamer nam de minister deze uitkomst nog goeddeels voor zijn rekening. In later overleg met Tweede en Eerste Kamer werd steeds meer nadruk gelegd op andere gegevens uit het rapport. Met name de bevinding dat de rechter voor een aanzienlijk deel van de delicten die formeel juridisch te kwalificeren zijn als ‘ernstige gewelds- en zedenmisdrijven’ (mede) een taakstraf oplegt, wordt regelmatig naar voren gebracht en negatief beoordeeld. Daaruit zou men de conclusie kunnen trekken dat de regering naarmate het wetgevingstraject vorderde, steeds meer neigde naar de opvatting dat ‘ernstige gewelds- en zedenmisdrijven’ in formele zin nimmer met een taakstraf gesanctioneerd zouden moeten worden.

In de wetgeving is deze opvatting ten dele ook vastgelegd: Artikel 22b bepaalt in lid 1 onder b dat een taakstraf niet wordt opgelegd in geval van veroordeling voor een aantal met artikel aangeduide gewelds- en zedenmisdrijven. Lid 1 daarentegen doet recht aan het verschil tussen de juridische kwalificatie van een delict en de ernst van het feitencomplex. Lid 3, dat bij amendement werd toegevoegd, voegt nog een relativering van deze opvatting toe door een taakstraf in alle gevallen toe te laten indien gecombineerd met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Slechts voor zover het huidige artikel 22b Sr een aanscherping vormt van de eerdere regelgeving, is te verwachten dat het OM en de rechter na 2012 anders zullen handelen dan daarvoor – aangenomen dat de rechtspraak niet al in overeenstemming was met die aangescherpte regelgeving. Zo bezien is de meest ingrijpende beperking het verbod om vaker dan één keer een taakstraf te vorderen en op te leggen voor soortgelijke misdrijven. Het geldt in de tweede plaats voor het verbod om bij ernstige gewelds- en zedendelicten en bij recidive een taakstraf te combineren met een voorwaardelijke gevangenisstraf. Voor de inwerkingtreding van de Wet beperking oplegging taakstraf werd ongeveer de helft van de

<sup>46</sup> Kamerstukken I 2010-2011, 32 169 C, p. 4.



taakstraffen (voor ‘ernstige gewelds- en zedenmisdrijven’) opgelegd in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf.

### 2.6.3. **Aanname 2: het draagvlak voor de taakstraf staat onder druk**

De tweede belangrijke aanname die aan de Wet beperking oplegging taakstraf ten grondslag ligt is dat het maatschappelijk (en politiek) draagvlak voor de taakstraf onder druk staat. Deze aanname werd door de wetgever op twee manieren onderbouwd. In de eerste fase van het wetstraject is deze aanname voornamelijk gebaseerd op verschillende signalen vanuit de politiek en media. Daarnaast werd in het onderzoek *Burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, dat verscheen in 2011, empirisch onderzocht welke strafmodaliteiten en strafzwaarte Nederlandse burgers zouden willen opleggen bij verschillende delictscenario's.<sup>47</sup> Doordat dit onderzoek pas laat gereed was, heeft dat onderzoek slechts een beperkte rol gespeeld gedurende dit wetstraject.<sup>48</sup>

#### *Signalen vanuit politiek en media*

In de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt dat de regering nog zou bezien of er onderzoek nodig was dat zich richtte op het draagvlak voor straffen, waaronder de taakstraf.<sup>49</sup> De minister gaf in de nota naar aanleiding van het verslag zelf impliciet aan dat nader onderzoek nodig zou zijn om signalen te bevestigen dan wel te ontcrachten dat een ruime toepassing van de taakstraf (zoals bij zedendelicten en bij recidivisten) negatief werd ontvangen.<sup>50</sup>

Vanuit de Kamer werden in de jaren voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel regelmatig Kamervragen gesteld over individuele zaken waarover veel verontwaardiging was. Voor de betrokken beleidsmakers was dit een teken dat het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf aan het eroderen was. De aanname dat het draagvlak onder druk stond werd dus gebaseerd op de waarneming dat er toenemende kritiek in het parlement was op de manier waarop de rechter de taakstraf hanteerde.

De minister achtte het niet nodig om de indiening van het wetsvoorstel aan te houden totdat de onderzoeksresultaten bekend zouden zijn. De reden daarvoor was dat “ook indien uit het onderzoek zou blijken dat in de samenleving een breed draagvlak bestaat voor de ruime toepassing van taakstraffen, het vastleggen in het Wetboek van Strafrecht wat de wetgever steeds voor ogen stond [...] van betekenis is.”<sup>51</sup>

Derhalve werd het wetsvoorstel ingediend en behandeld in de Tweede Kamer, zonder dat de onderzoeksresultaten naar het draagvlak voor taakstraffen onder de Nederlandse bevolking beschikbaar waren en hierbij werden betrokken.

#### *Belangrijkste onderzoeksbevindingen*

Uit het onderzoeksrapport *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland* kwam naar voren dat de Nederlandse bevolking zeer verschillend dacht over welke strafmodaliteit passend is in geval van een bepaald delictscenario. Volgens de onderzoekers was het onmogelijk te spreken over ‘het’ draagvlak voor bepaalde

<sup>47</sup> Stijn Ruiter, Jochem Tolsma, Marloes de Hoon, Henk Elffers en Peter van der Laan, *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, Boom Lemma Uitgevers: Den Haag 2011.

<sup>48</sup> Dit rapport werd op 31 oktober aangeboden aan de Tweede Kamer. Op 15 november werd het wetsvoorstel aangenomen door de Eerste Kamer.

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nr. 3, p. 7.

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nr. 7, p. 8.

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32 169, nr. 7, p. 10.

strafmodaliteiten en –hoogten onder de Nederlandse bevolking.<sup>52</sup> Desalniettemin werd het opleggen van werkstraffen breed gedragen voor vrijwel alle delicten, waaronder ernstige gewelds- en zedenmisdrijven als zware mishandeling, verkrachting en aanranding,<sup>53</sup> Wel konden taakstraffen bij zwaardere delicten op minder steun rekenen dan bij relatief lichte delicten. Er was minder steun onder de respondenten voor het opleggen van een werkstraf bij recidive.<sup>54</sup>

Het onderzoek naar geprefereerde sancties bood derhalve geen steun voor de stelling dat het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf onder druk zou staan. Evenmin bevestigde dit onderzoek de signalen over afnemend draagvlak. Wel bleek dat de opvattingen van Nederlanders over wenselijke straffen ver uit elkaar liggen. Het onderzoek onderbouwde op geen enkele wijze de stelling dat het draagvlak voor de taakstraffen af zou nemen, omdat de ontwikkeling in de tijd geen onderwerp van onderzoek was.

Dit onderzoek werd naar de Tweede Kamer gezonden toen de wetsbehandeling al afgerond was. Hierdoor heeft dit onderzoek geen rol gespeeld bij de totstandkoming van het wetsontwerp en bij het debat in de Kamer over het wetsontwerp. In de aanbiedingsbrief op 31 oktober 2011 trok de staatssecretaris de conclusie dat er volgens het rapport op drie punten van het kabinetsbeleid veel draagvlak is onder de bevolking:

- de bestraffing van geweld tegen gekwalificeerde slachtoffers (politie, ambulancepersoneel);
- zwaardere straffen voor recidivisten; en
- draagvlak voor werkstraf (taakstraf).<sup>55</sup>

Wat het laatste punt betreft: inderdaad concluderen de onderzoekers dat er “grosso modo veel steun is voor de werkstraf bij lichtere delicten”, terwijl de werkstraf zelfs “voor de zwaardere delicten bij een groot deel van de Nederlandse bevolking steun geniet”.<sup>56</sup> Wat de recidivisten en het geweld tegen gekwalificeerde slachtoffers betreft concluderen de onderzoekers inderdaad, dat die volgens de Nederlandse bevolking zwaarder mogen worden gestraft.<sup>57</sup> Uit het onderzoek viel hoe dan ook niet af te leiden dat het draagvlak onder de bevolking voor de taakstraf onder druk stond. Het onderzoek liet vooral zien dat de meningen onder de bevolking over de aarde en de zwaarte van straffen sterk uiteen liep: “het draagvlak bestaat niet”. De aanbiedingsbrief onderstreepte overigens deze conclusie.

### *Conclusie*

Geconcludeerd kan worden dat de tweede aanname onder het beleid van de Wet beperking toepassing taakstraf – dat het draagvlak van de taakstraf onder druk staat – niet gebaseerd was op empirisch onderzoek. Deze aanname lijkt vooral terug te voeren te zijn op de ophef die ontstond naar aanleiding van de uitzending van Zemblu en soortgelijke incidenten, waaruit Kamervragen voortvloeiden. De vraag rijst of deze geluiden uit de samenleving representatief zijn voor de houding van de gehele Nederlandse bevolking tegenover de taakstraf.

<sup>52</sup> Stijn Ruiter, Jochem Tolsma, Marloes de Hoon, Henk Elffers en Peter van der Laan, *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, Boom Lemma Uitgevers: Den Haag 2011.

<sup>53</sup> Ruiter en Tolsma 2011, p. 63-64.

<sup>54</sup> Ruiter en Tolsma 2011, p. 69.

<sup>55</sup> Kamerstukken II 2011-2012, 29 279, nr. 127, p. 3.

<sup>56</sup> Ruiter en Tolsma 2011, p. 129, 130.

<sup>57</sup> Uit het onderzoek valt echter geen draagvlak te lezen voor de in de brief aangekondigde maar nooit verwezenlijkte maatregel om een minimumstraf in te voeren voor recidivisten die voor de tweede keer een ernstig misdrijf plegen.

Het onderzoek naar sanctiepreferenties laat zien dat het draagvlak voor verschillende straffen onder de Nederlandse bevolking een hoge mate van variatie kent. De aanname dat het draagvlak van de taakstraf onder druk lijkt te zijn gebaseerd op eenzijdige kritische geluiden, waarbij geen rekening is gehouden met de zwijgende meerderheid die geen problemen had met het behoud van de bestaande situatie. Bovendien is onduidelijk waarop gebaseerd is dat het draagvlak voor taakstraffen een dalende trend zou vertonen en dat de taakstraf in de maatschappij negatiever beoordeeld werd dan in eerdere jaren.

## 2.7 Conclusie

Met de Wet beperking oplegging taakstraffen beoogde de wetgever een bepaalde opvatting over het opleggen van taakstraffen te codificeren. Deze opvatting houdt in dat de taakstraf een passende straf is voor naar verhouding lichtere delicten en niet geschikt is voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive.

De rechtvaardiging om deze toepassing van de taakstraf wettelijk vast te leggen was de indruk dat het OM en de rechter regelmatig, althans te vaak, zouden afwijken van deze opvatting, en daarmee van ‘het oogmerk van de wetgever’ die de taakstraf tot hoofdstraf maakte. Het wetsvoorstel had dan ook als doel om “via een betere wettelijke positionering van de taakstraf” de toepassing van de taakstraf weer in lijn te krijgen met het oogmerk van de wetgever. Op deze wijze diende het maatschappelijk en politiek draagvlak voor de taakstraf behouden te blijven.

De centrale aanname die aan het wetsvoorstel ten grondslag lagen, was dat het OM en de rechter te vaak een (kale) taakstraf oplegden in gevallen waarin dat, conform het oogmerk van de wetgever, niet wenselijk was. Als gevolg daarvan zou het maatschappelijk draagvlak voor taakstraffen onder druk zijn komen te staan. Uit onze analyse van de beleidstheorie en de totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat de empirische onderbouwing van deze aannames te wensen over liet. In een uitzending van het radioprogramma Zembra was beweerd dat regelmatig taakstraffen werden opgelegd voor “moord en doodslag”. Uit een onderzoek, ingesteld om deze bewering te toetsen, bleek echter dat het OM en de rechter in het algemeen bij het vorderen en opleggen van taakstraffen handelden overeenkomstig het oogmerk van de wetgever. In de debatten tijdens de totstandkoming van de wet werd steeds meer de nadruk gelegd op het gegeven dat taakstraffen werden opgelegd voor een aanzienlijk deel (circa 40 procent) van de delicten die *formeel* kwalificeren als ‘ernstige gewelds- en zedenmisdrijven’. Het onderzoek had aangetoond dat het in dit soort strafzaken (vrijwel) steeds ging om delicten die feitelijk niet als ‘ernstig misdrijf’ kwalificeerden.

Voorts is niet gebleken dat er sprake was van een duidelijk afnemend draagvlak voor de taakstraf in de Nederlandse maatschappij. Integendeel, uit onderzoek bleek dat het opleggen van taakstraffen door grote delen van de Nederlandse bevolking werd onderschreven, zij het dat de omvang van de steun van delict tot delict verschilde.

Gegeven deze beide punten is het de vraag in hoeverre de gestelde doelen bereikt zullen worden door middel van deze door de wetgever ingezette instrumenten. Aangezien de praktijk het oogmerk van de wetgever al goeddeels volgde is niet te verwachten dat de wet tot ingrijpende veranderingen in de vordering en oplegging van taakstraffen zou leiden. Aangezien de taakstraf in concrete delictscenario's veel steun onder de Nederlandse bevolking had is het bepaald niet vanzelfsprekend dat de wetswijziging een effect zou hebben op het draagvlak voor taakstraffen in de samenleving.

# Trends en de werking van artikel 22b Sr

## 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat het antwoord op de tweede hoofdvraag van het onderzoek:

2. Heeft de invoering van artikel 22b Sr in samenhang met de aanscherping van het vorderingsbeleid van het OM geleid tot een blijvende aanpassing van de praktijk van het rekwireren en opleggen van taakstraffen?

De wijze waarop de vraag geformuleerd is (“een blijvende aanpassing”) bevat impliciet de veronderstelling dat de rechtspraktijk zoals die was voor dat de Wet beperking oplegging taakstraffen van kracht werd, wezenlijk afweek van datgene wat de wetgever met de invoering van artikel 22b Sr beoogde. Zoals uit het vorige hoofdstuk bleek, was die veronderstelling slechts beperkt in overeenstemming met de beschikbare empirische gegevens over de toepassing van de taakstraf. In de praktijk kwam het opleggen van taakstraffen enkelvoudig bij *materieel* ernstige misdrijven niet of nauwelijks voor, zo bleek uit het rapport *Moord, doodslag, taakstraf*.<sup>58</sup> De wet bevat nu in het eerste lid van artikel 22b Sr een demarcatie criterium om materieel ernstige misdrijven te onderscheiden van materieel minder ernstige misdrijven: een misdrijf is materieel ernstig “indien het een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad”. Overeenkomstig dit criterium zal de rechter geen ‘solitaire’ taakstraf (taakstraf zonder combinatie met onvoorwaardelijke gevangenisstraf) opleggen indien een zodanige inbreuk is vastgesteld. Voorts zal de rechter geen solitaire taakstraf opleggen voor een misdrijf omschreven in een van de artikelen 181, 240b, 248a, 248b, 248c en 250 Sr. Het tweede lid van artikel 22b Sr bevat een aanscherping die tot een aanpassing van de rechtspraktijk geleid zou moeten hebben. De taakstraf wordt volgens deze bepaling niet opgelegd indien “aan de veroordeelde in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit wegens een soortgelijk misdrijf een taakstraf is opgelegd”. Volgens het rapport *Moord, doodslag, taakstraf?* werd bruto<sup>59</sup> in het jaar 2006 in 27% van de gevallen een solitaire taakstraf opgelegd terwijl de dader al eerder een taakstraf had

<sup>58</sup> Klijn, Van Tulder et. al. 2008.

<sup>59</sup> Klijn, Van Tulder et. al. 2008, par. 4.4 en tabel 4.1. ‘Bruto’ staat in dit geval voor alle gevallen, ongeacht of de eerdere taakstraf uitgevoerd werd en ongeacht of de eerdere taakstraf voor een soortgelijk misdrijf dan wel voor een ander misdrijf of een overtreding werd begaan

ondergaan. Verwacht kan worden dat dit na de invoering van de Wet beperking oplegging taakstraffen minder zal voorkomen dan ervoor. Een laatste blijvende aanpassing die verwacht kan worden is het verdwijnen van de combinatie taakstraf – geheel voorwaardelijke gevangenisstraf. Deze combinatie, aanvankelijk in de wetsgeschiedenis toegejuicht, kwam tijdens de parlementaire behandeling te vervallen.<sup>60</sup>

Om de afzonderlijke aspecten van de doorwerking van artikel 22b Sr te analyseren is de hoofdvraag opgedeeld in negen deelvragen.

1. Wat zijn de trends in aantallen opgelegde taakstraffen en andere straffen in de periodes 2009-2011 en 2012-2014?

Deze vraag is bedoeld om de context te schetsen waarbinnen de specifieke gegevens omtrent de doorwerking van artikel 22b Sr moet worden geplaatst. Dan volgen enkele vragen die betrekking hebben op de doorwerking van het eerste lid van artikel 22b Sr.

2. Wat zijn de trends in aantallen opgelegde taakstraffen in de periodes 2009-2011 en 2012-2014 voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr?
3. Wat zijn de trends in aantallen opgelegde solitaire taakstraffen (taakstraf als enkelvoudige hoofdstraf) voor misdrijven vallend onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr, en welke doorwerking van de Wet beperking oplegging taakstraffen valt daaruit op te maken?
4. Wat zijn de trends in aantallen opgelegde taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf voor misdrijven vallend onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr, en welke doorwerking van de Wet beperking oplegging taakstraffen valt daaruit op te maken?

Ten slotte worden de redenen van de rechter om een taakstraf op te leggen aan een nadere beschouwing onderworpen, aan de hand van de volgende vraag:

5. Wat zijn de rechterlijke argumenten voor een solitaire of bijna solitaire taakstraf in gevallen onder de werking van 22b lid 1 Sr?

Daarna worden gelijksoortige vragen beantwoord om de doorwerking van artikel 22b lid 2 Sr te traceren.

6. Wat zijn de trends in aantallen opgelegde taakstraffen in de periodes 2009-2011 en 2012-2014 voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr?
7. Wat zijn de trends in aantallen opgelegde solitaire taakstraffen (taakstraf als enkelvoudige hoofdstraf) voor misdrijven vallend onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr, en welke doorwerking van de Wet beperking oplegging taakstraffen valt daaruit op te maken?
8. Wat zijn de trends in aantallen opgelegde taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf voor misdrijven vallend onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr, en welke doorwerking van de Wet beperking oplegging taakstraffen valt daaruit op te maken?

Er zijn specifieke kenmerken van een casus die tot gevolg kunnen hebben dat artikel 22b lid 2 Sr niet van toepassing is. Deze kenmerken kunnen niet in het kader van de trendanalyses getraceerd worden. Om de doorwerking van artikel 22b lid 2 Sr beter te kunnen peilen is daar in de analyse van de casus afzonderlijk aandacht aan besteed, met als leidende vraag:

<sup>60</sup> De mogelijkheid om van het taakstrafverbod af te wijken indien naast de taakstraf een al dan niet voorwaardelijke vrijheidsstraf werd opgelegd, werd met de tweede nota van wijziging uit het wetsvoorstel geschrapt. Bij amendement is vervolgens de combinatie onvoorwaardelijke vrijheidsstraf-taakstraf alsnog in de wet terecht gekomen. Zie voorts hoofdstuk 2.

9. In hoeverre plaatsen specifieke kenmerken van afzonderlijke casus die gevallen buiten de werking van artikel 22b lid 2 Sr?

Ten slotte worden de redenen van de rechter om een taakstraf op te leggen aan een nadere beschouwing onderworpen, aan de hand van de volgende vraag:

10. Wat zijn de inhoudelijke argumenten voor een solitaire of bijna solitaire taakstraf in gevallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr?

Om deze vragen te beantwoorden zijn op twee manieren gegevens verkregen. Begonnen is met een omvangrijke kwantitatieve analyse uitgevoerd op data van een complete verzameling vonnissen van rechtbanken voor misdrijven over de periode 2009-2014. Deze gegevensverzameling is gebaseerd op OBJD<sup>61</sup> gegevensbestanden die door het WODC beschikbaar gesteld zijn. De periode waarover het gegevensbestand zich uitstrekt was zo gekozen dat het vergelijken mogelijk maakt van de rechtspraak voor en na de invoering van de Wet beperking oplegging taakstraffen. Bij lezing dient men zich te realiseren dat deze gegevensbestanden op verschillende manieren niet helemaal nauwkeurig zijn. In de eerste plaats kunnen er langs verschillende wegen fouten in de registratie van de kenmerken van vonnissen zijn gesloten. In de tweede plaats worden niet alle kenmerken geregistreerd. In de derde plaats was voor de selectie van het geanalyseerde gegevensbestand uit het totaal van geregistreerde vonnissen een aantal nauwkeurig omschreven selectiecriteria nodig. Voor de definities van deze criteria moesten aannames en keuzen worden gemaakt die ook enige vertekening kunnen opleveren. De resultaten van de vergelijkingen moeten dan ook met de nodige terughoudendheid worden geïnterpreteerd.

Om de onnauwkeurigheden van de kwantitatieve analyse voor een deel te ondervangen is vervolgens een kwalitatieve analyse verricht op een steekproef van honderd uitspraken van rechtbanken in gevallen die onder de werking van artikel 22b Sr vallen. Het doel van deze analyse was om de grote lijnen die de kwantitatieve analyses opleveren, aan te vullen met gedetailleerde informatie. De deelvragen 5, 9 en 10 zijn met behulp van dit materiaal beantwoord.

Voor een uitvoerige verantwoording van de methoden van dataverzameling en data-analyse zij verwezen naar de bijlagen.

### 3.2 Algemene trends in strafoplegging, 2009 - 2014

In deze paragraaf wordt de eerste deelvraag beantwoord: wat zijn de trends in aantallen opgelegde taakstraffen en andere straffen in de periodes 2009-2011 en 2012-2014? Het voor deze vraag relevante cijfermateriaal is te vinden in tabel 3.1.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> OBJD staat voor Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie, een versleutelde, geanonimiseerde kopie van het JDS, het officiële justitiële documentatiesysteem dat wordt beheerd door de Justitiële Informatiedienst (JustID).

<sup>62</sup> De definities van de in de tabellen gehanteerde categorieën zijn te vinden in bijlage 1.

**TABEL 3.1: AANTALLEN VONNISSEN (12 ONDERSCHIEDEN STRAFMODALITEITEN) PER UITSpraakJAAR 2009-2014/ PERCENTAGES OP JAARTOTAAL**

SELECTIE: GÉÉEN (dus: alle vonnissen, ongeacht toepasselijkheid van art. 22b Sr, en m.b.t. tot meerderjarige én minderjarige plegers)											
	straf	2009 N = 100.724	2010 N = 83.872	2011 N = 77.928	2009-2011 N = <b>262.524</b>	2012 N = 71.463	2013 N = 68.358	2014 N = 63.982	2012-2014 N = <b>203.803</b>	percentage 2012-2014 minus percentage 2009-2011	percentage 2012-2014 gedeeld door percentage 2009-2011
1	Onvoorwaardelijke Taakstraf	38,9% (39.212)	40,2% (33.732)	40,8% (31.769)	<b>39,9%</b> <b>(104.713)</b>	44,0% (31.447)	43,5% (29.748)	45,4% (29.033)	<b>44,3%</b> <b>(90.228)</b>	4,4%	1,11
2	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	17,7% (17.854)	19,8% (16.566)	22,1% (17.238)	<b>19,7%</b> <b>(51.658)</b>	24,9% (17.812)	26,8% (18.342)	27,1% (17.348)	<b>26,3%</b> <b>(53.502)</b>	6,6%	1,33
3	Solitaire onvoorw. taakstraf	37,2% (37.442)	38,2% (32.014)	38,7% (30.181)	<b>38,0%</b> <b>(99.637)</b>	41,3% (29.495)	39,9% (27.255)	41,0% (26.227)	<b>40,7%</b> <b>(82.977)</b>	2,8%	1,07
4	Onv. tkstr. + subst. onv. vrijheidsstr.	1,7% (1.703)	2,0% (1.661)	1,9% (1.518)	<b>1,9%</b> <b>(4.882)</b>	2,1% (1.527)	2,3% (1.543)	2,3% (1.461)	<b>2,2%</b> <b>(4.531)</b>	0,4%	1,20
5	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 1 dag	0,0% (7)	0,0% (5)	0,0% (1)	<b>0,0%</b> <b>(13)</b>	0,2% (121)	0,6% (428)	1,1% (696)	<b>0,6%</b> <b>(1.245)</b>	0,6%	123,36
6	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 2 dagen	0,0% (21)	0,0% (13)	0,0% (17)	<b>0,0%</b> <b>(51)</b>	0,2% (126)	0,4% (252)	0,5% (344)	<b>0,4%</b> <b>(722)</b>	0,3%	18,24
7	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 3 dagen	0,0% (29)	0,0% (22)	0,0% (25)	<b>0,0%</b> <b>(76)</b>	0,2% (140)	0,3% (223)	0,4% (236)	<b>0,3%</b> <b>(599)</b>	0,3%	10,15
8	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 4 dagen	0,0% (4)	0,0% (9)	0,0% (12)	<b>0,0%</b> <b>(25)</b>	0,0% (27)	0,0% (28)	0,1% (45)	<b>0,0%</b> <b>(100)</b>	0,0%	5,15
9	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 5 dagen	0,0% (6)	0,0% (8)	0,0% (15)	<b>0,0%</b> <b>(29)</b>	0,0% (11)	0,0% (19)	0,0% (24)	<b>0,0%</b> <b>(54)</b>	0,0%	2,40
10	Onv. tkstr. + GAV	1,3% (1.290)	1,5% (1.275)	1,5% (1.171)	<b>1,4%</b> <b>(3.736)</b>	1,9% (1.349)	2,2% (1.471)	2,3% (1.446)	<b>2,1%</b> <b>(4.266)</b>	0,7%	1,47
11	Solitaire boete	41,6% (41.857)	38,4% (32.227)	35,1% (27.374)	<b>38,6%</b> <b>(101.458)</b>	29,1% (20.829)	27,4% (18.732)	25,0% (15.969)	<b>27,2%</b> <b>(55.539)</b>	-11,4%	0,71
12	Solitaire voorw. vrijheidsstraf	2,6% (2.653)	2,6% (2.211)	2,9% (2.268)	<b>2,7%</b> <b>(7.132)</b>	3,4% (2.420)	4,4% (3.015)	5,2% (3.354)	<b>4,3%</b> <b>(8.789)</b>	1,6%	1,59

Uit de cijfers blijkt het volgende. De hele periode 2009-2014 laat een geleidelijke en jaarlijkse afname zien van het absolute aantal vonnissen. Het gaat om een daling van het aantal vonnissen van 100.724 in 2009 tot 63.982 in 2014, ofwel gemiddeld procentpunten per jaar (tabel 3.1, bovenste rij). Deze trend komt overeen met wat andere studies laten zien, met name het jaarlijks door het WODC, het CBS en De Rechtspraak gepubliceerde rapport *Criminaliteit en rechtshandhaving*. Hoofdstuk 6 in deze rapporten behandelt steeds trends in de rechtspraak. C&R 2016 (p. 67) meldt bijvoorbeeld dat het aantal door rechtbanken afgehandelde ‘misdrijfzaken’ over de tienjaarsperiode 2007-2016 daalde met 28%.

Ook het absolute aantal vonnissen met een onvoorwaardelijke<sup>63</sup> taakstraf neemt in de periode 2009-2014 af (tabel 3.1, rij 1). Datzelfde geldt voor het absolute aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (tabel 3.1, rij 2). Procentueel gezien echter is er sprake van een toename van zulke vonnissen: over de gehele periode 4,4 procentpunten voor taakstraffen en 6,6 procentpunten voor onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Deze relatieve toename gaat gepaard met een gelijktijdige teruggang van het aantal boetes over de periode 2009-2014: in absolute aantallen van bijna 42.000 naar bijna 16.000, in percentages van het totaal aan oplegde straffen van 42% naar 25%. Ook dit komt overeen met de trends waarover in C&R wordt gerapporteerd (C&R 2016: tabel 6.3). De verzamelde gegevens laten niet toe een verklaring voor deze daling te geven.<sup>64</sup>

In de literatuur wordt wel gesuggereerd dat rechters na de invoering van de Wet beperking oplegging taakstraffen boetes zijn gaan opleggen voor misdrijven waarvoor men voorheen voor een taakstraf zou hebben gekozen. Dat zou met name delicten als kleine winkeldiefstallen betreffen waarvoor het opleggen van een boete een geschikte straf is.<sup>65</sup> Als dat al is gebeurd, dan lijkt dat eerder een incident dan een trend.<sup>66</sup> Een verschuiving van taakstraffen naar boetes wordt in de hier gepresenteerde cijfers in elk geval niet zichtbaar.

Een soortgelijke suggestie is ook wel uitgesproken over de voorwaardelijke vrijheidsstraf. In het verleden werd een aanzienlijk deel van de taakstraffen opgelegd in combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf. De ratio daarachter was dat het een combinatie van straffen is waarvan een deel (de taakstraf) onmiddellijk werkt (‘de dader moet het wel voelen’) terwijl een ander deel (de voorwaardelijke gevangenisstraf) een ernstige waarschuwing voor de toekomst inhoudt en derhalve preventief zou moeten werken. In de literatuur wordt wel geopperd dat de rechter na 2012 een voorwaardelijke gevangenisstraf is gaan opleggen in gevallen waarin dat eerder een combinatie van voorwaardelijke gevangenisstraf met taakstraf zou zijn geweest. Ook deze “verlichting” van de strafmaat is in de cijfers niet terug te vinden. De (toch al lage) aantallen solitaire voorwaardelijke vrijheidsstraffen zijn in absolute getallen licht toegenomen (tabel 3.1, rij 12). De relatief grote stijging in procentpunten moet toegeschreven worden aan de hiervoor gesignaleerde substantiële daling van het aandeel boetes in het totaal van opgelegde hoofdstraffen. Bovendien, de overgang van 2011 naar 2012 kan niet als een breukpunt worden aangemerkt. Er is veeleer sprake van een geleidelijke en jaarlijkse toename, die ingezet is in 2010 of in 2011. De cijfers duiden dus niet op een toename die samenhangt met de inwerkingtreding van artikel 22b Sr. Uit het dossier-

<sup>63</sup> In de analyses is steeds alleen de ‘onvoorwaardelijke’ taakstraf in beschouwing genomen. Overigens kwam in de hele periode 2009-2014 een voorwaardelijke taakstraf slechts 3 keer voor (op het totaal van bijna een half miljoen vonnissen)

<sup>64</sup> Van Tulder *cs* menen dat de daling van het aandeel ‘boetes’ een langlopende trend is die niets van doen heeft met de invoering van de Wet beperking oplegging taakstraffen. Frank van Tulder, Ronald Meijer en Sandra Kalidien ‘Van schikking naar strafbeschikking? Een eerste balans’ *NJB* 6, 2017, p.383-392

<sup>65</sup> Ph. America, “Taakstrafverbod is eenvoudig te omzeilen”, *Advocatenblad* 2013, no.2, p. 34; R. Beaujean, “De taakstraf sinds de Wet beperking oplegging taakstraf”, *Sancties* 2013, no. 6, p. 311; F.S Bakker, “Het taakstrafverbod van artikel 22b Sr: is de rechter ongehoorzaam?”, *Delikt en Delinkwent* 2016, no. 5, p 293.

<sup>66</sup> Steun voor deze stelling is ook te vinden in het onderzoek dat is gerapporteerd in: Jordy van der Pijll, “Het taakstrafverbod in een weerbarstige rechtspraak”, *Nederlands Juristenblad* 2017, no. 8, p. 519.



onderzoek blijkt wel iets anders, namelijk dat de rechter nog steeds veel belang hecht aan de combinatie van een voorwaardelijke straf en een taakstraf en de ratio daarachter. Dat komt tot uiting in het opleggen van een *deels* voorwaardelijke gevangenisstraf in combinatie met een taakstraf.

### 3.3 Trends in de oplegging van taakstraffen voor ernstige misdrijven, 2009-2014

#### 3.3.1. Inleiding

Artikel 22b Sr bepaalt onder meer dat een taakstraf niet wordt opgelegd in geval van veroordeling voor ernstige misdrijven. Ernstige misdrijven zijn omschreven in lid 1 als: a. een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad; en b. een van de misdrijven omschreven in de artikelen 181, 240b, 248a, 248b, 248c en 250. De vraag is nu in hoeverre de rechtspraak in overeenstemming is met deze bepalingen. Meer in het bijzonder formuleerden we daarvoor een aantal deelvragen die nu achtereenvolgens behandeld zullen worden.

#### 3.3.2. Trends in aantallen opgelegde taakstraffen voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr

Het absolute aantal vonnissen opgelegd voor misdrijven waar artikel 22b lid 1 Sr voor geldt neemt in de periode 2009-2014 geleidelijk en jaarlijks af (zie de bovenste rij van de op de volgende pagina gepresenteerde tabel 3.2). De orde van grootte van deze daling is gelijk aan de daling van het totale aantal vonnissen per jaar zoals in de vorige paragraaf besproken. In elk van de zes jaren ligt het percentage vonnissen waarvoor artikel 22b lid 1 Sr van toepassing is, dan ook rond dezelfde 5,5% (afleidbaar van de bovenste rijen van de tabellen 3.1 en 3.2).

Zoals in de vorige paragraaf opgemerkt nam het totaal aantal opgelegde taakstraffen gedurende de gehele periode van zes jaar af, terwijl het aandeel van de taakstraffen als percentage van het totaal van de opgelegde straffen toenam. Het aantal taakstraffen, al dan niet in combinatie met een andere straf opgelegd voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr, nam eveneens af, terwijl het aandeel van de taakstraffen als percentage van het totaal van voor deze misdrijven opgelegde straffen ongeveer gelijk bleef en zeker niet toenam (rij 1 van tabel 3.2). Anders gezegd, de algemene trend van toename van het percentage opgelegde taakstraffen doet zich niet voor bij taakstraffen opgelegd voor een misdrijf waar artikel 22b lid 1 Sr voor geldt.

De trend zoals hiervoor geschetst bevat een vervuilend element. De Wet beperking oplegging taakstraffen bevat een artikel II dat luidt: "Deze wet heeft geen gevolgen voor feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van deze wet". Indien de verzameling vonnissen van na de inwerkingtreding van de wet geschoond wordt van de vonnissen voor misdrijven, begaan voor de inwerkingtreding, komt de zojuist gepresenteerde trend nog krachtiger naar voren. In de periode 2009-2011 bedroeg het percentage taakstraf-vonnissen voor de inwerkingtreding van de wet 51,7%, (tabel 3.2, rij 1) terwijl dat voor misdrijven, gevonnisd in de periode 2012-2014 en begaan ná de inwerkingtreding, 45,7% bedroeg (tabel 3.3, rij 1).

**TABEL 3.2: AANTALLEN VONNISSEN (12 ONDERSCHIEDEN STRAFMODALITEITEN) PER UITSPRAAKJAAR 2009-2014/ PERCENTAGES OP JAARTOTAAL**

SELECTIE vonnissen waarop ART. 22b LID 1 SR betrekking heeft. SELECTIE: meerderjarige plegers											
	straf	2009 N = 5.061	2010 N = 4.452	2011 N = 4.255	2009- 2011 N = 13.768	2012 N = 4.283	2013 N = 3.900	2014 N = 3.538	2012- 2014 N = 11.721	percentage 2012-2014 minus percentage 2009-2011	percentage 2012-2014 gedeeld door percentage 2009-2011
1	Onvoorwaardelijke taakstraf	54,0% (2.733)	52,5% (2.339)	47,9% (2.040)	51,7% (7.112)	50,6% (2.169)	49,8% (1.941)	51,9% (1.837)	50,7% (5.947)	-0,9%	0,98
2	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	40,9% (2.070)	44,2% (1.967)	48,0% (2.043)	44,2% (6.080)	46,0% (1.970)	51,1% (1.953)	48,1% (1.703)	48,0% (5.626)	3,8%	1,09
3	Solitaire onvoorw. taakstraf	49,1% (2.483)	46,4% (2.064)	43,0% (1.830)	46,3% (6.377)	44,9% (1.924)	40,7% (1.587)	42,4% (1.501)	42,8% (5.012)	-3,6%	0,92
4	Onv. tkstr. + subst. onv. vrijheidstr.	4,8% (245)	6,0% (269)	4,8% (206)	5,2% (720)	5,0% (213)	6,0% (233)	5,5% (195)	5,5% (641)	0,2%	1,05
5	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 1 dag	0,0% (0)	0,0% (1)	0,0% (0)	0,0% (1)	0,2% (8)	1,3% (49)	1,8% (65)	1,0% (122)	1,0%	143,31
6	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 2 dagen	0,0% (1)	0,0% (1)	0,0% (0)	0,0% (2)	0,3% (13)	0,9% (34)	0,9% (31)	0,7% (78)	0,7%	45,81
7	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 3 dagen	0,0% (2)	0,1% (3)	0,0% (1)	0,0% (6)	0,2% (10)	0,8% (31)	1,0% (36)	0,7% (77)	0,6%	15,07
8	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 4 dagen	0,0% (2)	0,0% (1)	0,1% (3)	0,0% (6)	0,0% (1)	0,1% (5)	0,2% (6)	0,1% (12)	0,1%	2,35
9	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 5 dagen	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,1% (2)	0,1% (3)	0,0% (5)	0,0%	---
10	Onv. tkstr. + GAV	3,7% (186)	4,9% (216)	3,6% (155)	4,0% (557)	4,2% (179)	5,9% (231)	5,5% (195)	5,2% (605)	1,1%	1,28
11	Solitaire boete	6,5% (330)	6,0% (267)	6,1% (259)	6,2% (856)	5,6% (238)	4,7% (185)	5,0% (178)	5,1% (601)	-1,1%	0,82
12	Solitaire voorw. vrijheidsstraf	2,8% (143)	2,8% (126)	2,5% (107)	2,7% (367)	3,2% (135)	3,8% (147)	3,9% (138)	3,6% (420)	0,9%	1,34

**TABEL 3.3: AANTALLEN VONNISSEN (12 ONDERSCHIEDEN STRAFMODALITEITEN) PER UITSPRAAKJAAR 2012-2014/ PERCENTAGES OP JAARTOTAAL**

Selectie: vonnissen waarop art. 22b lid 1 Sr betrekking heeft. Selectie: meerderjarige plegers											
Uitsplitsing naar vonnissen voor misdrijf met pleegdatum tot/vanaf datum waarop art. 22b van kracht werd (3 januari 2012)											
		Pleegdatum tot 3 januari 2012				Pleegdatum vanaf 3 januari 2012					
	benaming	2012	2013	2014	2012-2014	2012	2013	2014	2012-2014	percentage vanaf 3/1/12 minus percentage tot 3/1/12	percentage vanaf 3/1/12 gedeeld door percentage tot 3/1/12
		N = 2.978	N = 933	N = 285	N = 4.196	N = 1.305	N = 2.967	N = 3.253	N = 7.525		
1	OnvoorwaardelijkeT aakstraf	57,4% (1.710)	65,1% (607)	66,3% (189)	59,7% (2.506)	35,2% (459)	45,0% (1.334)	50,7% (1.648)	45,7% (3.441)	-14,0%	0,77
2	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	36,1% (1.075)	26,3% (245)	30,2% (86)	33,5% (1.406)	68,6% (895)	57,6% (1.708)	49,7% (1.617)	56,1% (4.220)	22,6%	1,67
3	Solitaire onvoorw. taakstraf	53,1% (1.580)	61,2% (571)	58,6% (167)	55,2% (2.318)	26,4% (344)	34,2% (1.016)	41,0% (1.334)	35,8% (2.694)	-19,4%	0,65
4	Onv. tkstr. + subst. onv. vrijheidstr.	4,2% (124)	2,5% (23)	3,5% (10)	3,7% (157)	6,8% (889)	7,1% (210)	5,7% (185)	6,4% (484)	2,7%	1,72
5	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 1 dag	0,1% (2)	0,3% (3)	2,5% (7)	0,3% (12)	0,5% (6)	1,6% (46)	1,8% (58)	1,5% (110)	1,2%	5,11
6	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 2 dagen	0,1% (2)	0,6% (6)	0,7% (2)	0,2% (10)	0,8% (11)	0,9% (28)	0,9% (29)	0,9% (68)	0,7%	3,79
7	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 3 dagen	0,1% (2)	0,4% (4)	0,4% (1)	0,2% (7)	0,6% (8)	0,9% (27)	1,1% (35)	0,9% (70)	0,8%	5,58
8	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 4 dagen	0,0% (0)	0,0% (0)	0,7% (2)	0,0% (2)	0,1% (1)	0,2% (5)	0,1% (4)	0,1% (10)	0,1%	2,79
9	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 5 dagen	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,1% (2)	0,1% (3)	0,1% (5)	0,1%	-----
10	Onv. tkstr. + GAV	3,3% (98)	2,8% (26)	2,8% (8)	3,1% (132)	6,2% (81)	6,9% (205)	5,7% (187)	6,3% (473)	3,1%	2,00
11	Solitaire boete	6,9% (205)	6,1% (57)	4,2% (12)	6,5% (274)	2,5% (33)	4,3% (128)	5,1% (166)	4,3% (327)	-2,2%	0,67
12	Solitaire voorw. vrijheidsstraf	3,6% (107)	5,8% (54)	6,3% (18)	4,3% (179)	2,1% (28)	3,1% (93)	3,7% (120)	3,2% (241)	-1,1%	0,75

Een aanvulling op dit kwantitatieve beeld is afkomstig van het (kwalitatieve) dossieronderzoek. Uit de verzameling van vonnissen van na 1 januari 2012 waarin een taakstraf werd opgelegd, is een deelverzameling afgezonderd van gevallen waarin een (taakstraf werd opgelegd voor één van de in artikel 22b lid 1 Sr bedoelde misdrijven. Uit deze deelverzameling is een steekproef getrokken van 50 gevallen, verdeeld over vier rechtbanken. De rechtbanken is (met bemiddeling van De Rechtspraak) verzocht de betreffende dossiers voor het onderzoek ter beschikking te stellen. Alle vier rechtbanken hebben royaal medewerking verleend. Er zijn vijftig dossiers opgevraagd en verkregen.

Van de vijftig zaken zijn twaalf afgehandeld door de meervoudige kamer, de overige 37 door de politierechter. Acht van de negen zedenzaken in de steekproef werden aan de meervoudige kamer voorgelegd, terwijl slechts één van de politierechter-zaken in de steekproef een zedenzaak is. Dit komt overeen met hetgeen rechters in interviews daarover verklaarden: het OM en de rechter tillen zwaar aan zedenzaken en zullen ze vrijwel steeds in een zitting van de meervoudige kamer behandelen. Van de vier overige meervoudige kamer zaken is een op zich eenvoudige winkeldiefstal de meest opvallende:

*De jonge vrouw die de diefstal pleegde, beet de veiligheidsfunctionaris die haar betraptte in de hand. Vervolgens wekte zij (ten onrechte) de suggestie HIV-besmet te zijn, hetgeen tot grote angst leidde bij de gebeten man. De rechtbank achtte diefstal met geweld (art. 312 Sr bewezen. De rechtbank rekende het de verdachte ernstig aan dat zij zoveel angst had gezaaid, maar achtte het kennelijk geen 'ernstige inbreuk' op de lichamelijke integriteit van het winkelpersoneel.*

Veel van de bestudeerde dossiers bevatten niet al die gegevens en onderliggende stukken over de zaak die nodig waren om een volledig beeld te verkrijgen. Uitspraken van de meervoudige kamer worden uitgeschreven en het schriftelijke vonnis was meestal wel in het dossier te vinden. De politierechter wijst mondeling vonnis en uitspraken van de politierechter worden alleen uitgeschreven indien er beroep is ingesteld. De politierechterdossiers bevatten dan ook doorgaans een 'aantekening uitspraak' op een formulier dat slechts een beperkt aantal items telt en niet altijd volledig is ingevuld. Zo viel niet altijd op te maken wat de tenlastelegging en de eis waren geweest. De dossiers bevatten daarover meestal ook geen afzonderlijke door het OM opgestelde documenten. Processen-verbaal van politieverhoren en rapporten van de reclassering maken in een aantal gevallen het beeld completer.

De rechter volgt niet altijd de tenlastelegging en de eis van de officier van justitie maar vaak wel. In de steekproef lag dat als volgt. Van de zaken van de meervoudige kamer was altijd de eis bekend. In drie van de twaalf gevallen was het vonnis geheel conform. In zes gevallen was de eis iets zwaarder in de zin dat een grotere taakstraf werd geëist. In drie gevallen was de eis fundamenteel zwaarder, namelijk een onvoorwaardelijke gevangenisstraf waar het vonnis enkel een taakstraf oplegde.

Voor de 37 politierechter zaken gold het volgende:

- in 8 gevallen (21%) was de eis niet in het dossier terug te vinden
- in 6 gevallen (16%) was de eis een zwaardere taakstraf, dan de taakstraf in het vonnis
- in 15 gevallen (40%) was het vonnis conform de eis
- in 8 gevallen (21%) was de eis een (substantiële) gevangenisstraf terwijl het vonnis een solitaire taakstraf of een taakstraf met beperkte vrijheidsstraf inhield.

In een deel van de onder het laatste aandachtspunt genoemde gevallen is dit daaraan toe te schrijven dat het primair ten laste gelegde delict niet bewezen werd verklaard. Een tweede verklaring ligt daarin dat de rechter het criterium "ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit" anders kan wegen dan de officier; dit heeft gevolgen voor de strafmaat. Overigens uit het gegeven dat zaken bij de politierechter zijn aangebracht af te leiden dat de officier van justitie de zaken van "betrekkelijk geringe" ernst achtte. De politierechter is in zijn straf-toemeting beperkt tot gevangenisstraffen van maximaal één jaar (art. 369 lid 1 Sv).

De vonnissen in de steekproef behelsden óf een solitaire taakstraf (14 ofwel bijna 30%) óf een taakstraf in combinatie met een beperkte gevangenisstraf (35 ofwel iets meer dan 70%): daarop waren ze geselecteerd.

De algemene trend – daling van het aandeel taakstraffen in het totaal van opgelegde straffen voor delicten als bedoeld in artikel 22b lid 1 Sr – is een indicatie van doorwerking van artikel 22b lid 1 Sr in de rechtspraak: de rechter koos relatief minder vaak voor het opleggen van een taakstraf bij een veroordeling voor deze categorie misdrijven. Meer dan een indicatie is het echter niet; het gaat tot nu toe immers om alle zaken waarin hetzij enkelvoudig, hetzij in combinatie met een andere hoofdstraf, een taakstraf is opgelegd. Voor een duidelijker beeld is het nodig om nu te bezien wat de doorwerking is van lid 3 van artikel 22b Sr.

### **3.3.3. Trends in aantallen opgelegde solitaire taakstraffen voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr**

Artikel 22b lid 1 Sr beperkt de mogelijkheid voor het opleggen van taakstraffen voor formeel 'ernstige misdrijven'. De toepassing hiervan kan echter niet los worden gezien van de bepaling in het derde lid van 22b Sr, die als volgt luidt: "Van het eerste en tweede lid kan worden afgeweken indien naast de taakstraf een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbepalende maatregel wordt opgelegd". Deze bepaling maakt het mogelijk om in strafzaken die onder de werking van artikel 22b lid 1 vallen, wél een taakstraf op te leggen in combinatie met een gevangenisstraf. Op grond hiervan is te verwachten dat het aantal solitaire taakstraffen, opgelegd voor delicten vallend onder 22b lid 1, na de invoering van de Wet beperking oplegging taakstraffen zal afnemen. Een 'solitaire' taakstraf is, zoals eerder opgemerkt, in dit onderzoek gedefinieerd als een 'onvoorwaardelijke taakstraf zonder onvoorwaardelijke gevangenisstraf'.

Om te bezien in hoeverre de combinatie van de leden 1 en 3 van artikel 22b Sr doorwerkt, wordt het aantal solitaire taakstraffen, opgelegd in de periode 2009-2011, eerst vergeleken met het aantal solitaire taakstraffen, opgelegd in de periode 2012-2014. De vergelijking laat zien dat het aantal solitaire taakstraffen in absolute aantallen is gedaald van 6.377 in de eerste periode naar 5.012 in de tweede periode. In percentages van het totaal aantal opgelegde vonnissen blijkt het aandeel solitaire taakstraffen daarentegen nauwelijks te dalen: over de gehele eerste periode was dat aandeel 46,3%, over de tweede periode 42,8% (tabel 3.2, regel 3). Echter, de in de tweede periode gewezen vonnissen betroffen voor een deel delicten die gepleegd werden voordat de wet van kracht werd: voor deze delicten gold de beperking nog niet.

Om de vergelijking scherper te krijgen kunnen deze vonnissen uit de vergelijking worden gehaald. Dan is een daling te constateren van 46,3% in de eerste periode naar 35,8% in de tweede periode. Deze daling met bijna een kwart is een indicatie dat de rechter na de invoering van artikel 22b Sr minder vaak een solitaire taakstraf ging opleggen aan daders die na 2011 een misdrijf als bedoeld in lid 1 hadden begaan. Ook deze conclusie is betrekkelijk:

vergelijkt men de drie jaren uit de tweede periode (tabel 3.3, derde regel) dan is er een stijgende trend te zien. In 2014 is het aandeel solitaire taakstraffen al weer 41%, ruim 5% boven het driejaarsgemiddelde.

Voorts kan het percentage vonnissen waarin gedurende de periode 2012-2014 een solitaire taakstraf wordt opgelegd voor misdrijven begaan vóór de inwerkingtreding van de wet (55,2%) vergeleken worden met het percentage vonnissen met een solitaire taakstraf in de periode 2009-2011 (ook allemaal vonnissen voor misdrijven begaan voor de inwerkingtreding van de wet). Dat laatste percentage bedraagt 46,3% (tabel 3.2, rij 1), aanzienlijk lager dus dan de 55,2% van de jaren ná 2011. Eenzelfde verschil komt naar voren als de percentages in de afzonderlijke jaren 2009-2011 en 2012-2014 in ogenschouw worden genomen. Het verschil van bijna 9 procentpunten tussen de eerste en de tweede periode is niet zonder meer toe te schrijven aan de doorwerking van de invoering van artikel 22b Sr. Het ligt meer in de rede om de verklaring te zoeken in het tijdsverloop tussen het tijdstip van het delict en het tijdstip van de berechting. Naarmate die periode langer is zal de rechter meer redenen hebben om geen gevangenisstraf op te leggen.

Lid 1 omvat twee categorieën misdrijven. De eerste categorie (sub a) wordt gevormd door de delicten waar een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld en die een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad. De tweede categorie (sub b) omvat een aantal delicten die benoemd zijn met de betreffende artikelen uit het Wetboek van strafrecht: vijf seksuele delicten (de artikelen 240b, 248a, 248b, 248c en 250 Sr) en één geweldsdelict (artikel 181 Sr, wederspanning).

Voor de tweede categorie geldt de nadere bepaling “ernstige inbreuk” niet. In de kwantitatieve analyses is niet voor elk van deze delicten afzonderlijk nagegaan of en in hoeveel gevallen een solitaire taakstraf is opgelegd in de bestudeerde perioden – dus zowel voor als na de invoering van de Wet beperking oplegging taakstraffen. Er zijn echter uit andere bron indicaties dat de rechter dat in elk geval na de invoering van de wet nauwelijks heeft gedaan. In de literatuur worden voor zover bekend geen gevallen gesignaleerd waarin een misdrijf uit de categorie seksuele delicten bestraft wordt met uitsluitend een taakstraf. In de steekproef van honderd gevallen van mogelijke strijdigheid met artikel 22b Sr die voor het dossieronderzoek werd getrokken, kwam geen enkel seksueel misdrijf als bedoeld in lid 1 sub b voor.

Anders ligt dat met artikel 181 Sr. Dit artikel is een nadere toespitsing van artikel 180 Sr, dat ten dele als volgt luidt: “hij die zich met geweld of bedreiging met geweld verzet tegen een ambtenaar werkzaam in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening, (...) wordt als schuldig aan wederspanning gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie”. Artikel 181 Sr onderscheidt vervolgens een aantal gradaties van ernst: sub 1, “.. het misdrijf of de daarmee gepaard gaande feitelijkheden *enig lichamenlijk letsel* ten gevolge hebben”; sub 2 - zwaar lichamenlijk letsel en sub 3 - de dood. De rechter heeft de taak om op grond van het feitencomplex vast te stellen of de geconstateerde wederspanning daadwerkelijk lichamenlijk letsel tot gevolg heeft gehad. Indien die vraag bevestigend wordt beantwoord kan de rechter geen solitaire taakstraf opleggen.

In het dossieronderzoek werden zeventien gevallen aangetroffen waarin de dader wederspanning met enig lichamenlijk letsel tot gevolg ten laste was gelegd. Alle zeventien gevallen waren afgedaan door de politierechter. Dat wijst er op dat de officier van justitie het delict niet als een feitelijk ernstig misdrijf beoordeelde; de politierechter kan ten hoogste een jaar gevangenisstraf opleggen. In drie van die gevallen werd de dader bestraft met een

solitaire taakstraf; in twee van de drie gevallen was dat overeenkomstig de eis, in het derde geval bevatte het dossier onvoldoende informatie om de eis te kunnen achterhalen. Uit de dossiers blijkt ook niet op grond van welke overwegingen de rechter tot een solitaire taakstraf besloot. Niet uitgesloten is dat de rechter de causaliteit van het lichamelijk letsel niet bewezen achtte, en daarom slechts tot een bewezenverklaring kwam van het basisdelict van artikel 180 Sr.

In de overige veertien gevallen strafte de rechter met een taakstraf gecombineerd met een beperkte gevangenisstraf. Drie maal was deze straf conform de eis, vijf maal eiste de officier van justitie een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van enkele weken tot enkele maanden en in één geval was de eis onbekend. De motivering van de rechter om te volstaan met een beperkte gevangenisstraf in combinatie met een taakstraf was in de meeste gevallen niet in het dossier te vinden. Uit de context van een aantal gevallen is op te maken dat de rechter de inbreuk van het delict op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer niet ernstig van aard vond.

### 3.3.4. Trends in aantallen opgelegde taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr

De taakstraf in combinatie met een *beperkte* gevangenisstraf (1, 2, 3, 4 of 5 dagen) of een gevangenisstraf kleiner of gelijk aan voorarrest, is omstreden. Sommigen beargumenteren dat de rechter daarmee zijn boekje te buiten gaat omdat het in strijd is met de ratio achter het verbod op de solitaire taakstraf.<sup>67</sup> Anderen stellen dat de combinatie van taakstraf met beperkte gevangenisstraf binnen de ruimte valt die de wetgever de rechter wilde bieden.<sup>68</sup> In dit licht is het van belang te weten in welke mate de rechter de combinatie beperkte gevangenisstraf met taakstraf toepast in gevallen die door art.22b worden bestreken. De kwantitatieve analyse levert het volgende op.

In de jaren 2009-2011 werden er niet of nauwelijks taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf opgelegd. Gedurende deze gehele periode betrof het vijftien vonnissen, een verwaarloosbaar percentage. Na de invoering van de wet, gedurende de gehele periode 2012-2014, werd de taakstraf in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 1, 2, 3, 4 of 5 dagen in 263 gevallen opgelegd voor delicten begaan na 2011. Dit is nog steeds een klein aandeel (3,5%) van het totaal van opgelegde straffen voor delicten vallend onder artikel 22b lid 1 Sr (tabel 3.2 en tabel 3.3, rijen 5-9). Het gaat weliswaar om betrekkelijk kleine aantallen (circa negentig per jaar), maar de opkomst van de taakstraf met een beperkte gevangenisstraf na de invoering van de Wet beperking oplegging taakstraffen is onmiskenbaar.

Deze ontwikkeling zou voor een deel kunnen worden verklaard als vervanging van de inmiddels in veel gevallen niet meer te gebruiken solitaire taakstraf.<sup>69</sup> De rechter ziet in een concrete casus de solitaire taakstraf, al dan niet met een voorwaardelijke hechtenis, als de juiste straf maar kan die niet opleggen zonder in strijd te komen met artikel 22b. Echter, de verklaring is op zijn best gedeeltelijk, zo valt uit de cijfers op te maken. Vergelijkt men de aandelen solitaire taakstraffen en taakstraffen met beperkte gevangenisstraf voor en (geschoond) na de invoering van de wet, dan blijkt het volgende. Het aandeel solitaire taak-

<sup>67</sup> F.S Bakker, "Het taakstrafverbod van artikel 22b Sr: is de rechter ongehoorzaam?", *Delikt en Delinkwent* 2016, no. 5, p. 289-305.

<sup>68</sup> Jordy van der Pijll, ("Het taakstrafverbod in een weerbarstige rechtspraktijk", *Nederlands Juristenblad* 2017, no. 8, p. 519) interviewde de toenmalige staatsecretaris verantwoordelijk voor het wetsontwerp, en deze bevestigde desgevraagd dat de wetgever bewust deze keuze met deze ruimte had gemaakt. Zie voorts Lucas Noyon: "De geschiedenis van het 'taakstrafverbod' van artikel 22b Sr: een klucht vol verwarring", *Ars Aequi* 2017, p. 307-315.

<sup>69</sup> Vrijwel alle auteurs van de eerder aangehaalde literatuur onderschrijven deze verklaring.

straffen daalde van 46,3% over de gehele eerste periode naar 35,8% over de gehele tweede periode (geschoond); een daling met 10,5 procentpunten. De toename van het aandeel taakstraffen met beperkte gevangenisstraf was 3,5 procentpunten. Zo bezien werd de vermindering van het toepassingsbereik van de solitaire taakstraf voor eenderde gecompenseerd door het opleggen van taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf.

De hiervoor gemaakte vergelijkingen kunnen ook op de taakstraf met vrijheidsstraf gelijk aan of kleiner dan voorarrest worden toegepast (zie tabel 3.2, rij 1). In de eerste periode bedroeg het absolute aantal daarvan 557 (4%), in de tweede periode, voor wat betreft vonnissen voor misdrijven begaan na de invoering van de wet, 473 (6,5%). Het aandeel in het totaal aan straffen nam dus toe (van 4% naar 6,5%) hetgeen kan duiden op een zeker compensatie-effect.<sup>70</sup>

### 3.3.5. **Rechterlijke argumenten voor het opleggen van een (bijna) solitaire taakstraf in gevallen onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr**

In welke gevallen besluit de rechter tot het opleggen van solitaire taakstraf of een taakstraf in combinatie met een beperkte gevangenisstraf (1, 2, 3, 4 of 5 dagen) of een gevangenisstraf kleiner of gelijk aan het voorarrest? Het dossieronderzoek levert daarover een aantal kwalitatieve gegevens.

#### *Zedenmisdrijven (22b lid 1 sub a)*

De steekproef bevatte geen zedenmisdrijven zoals bedoeld in artikel 22b, lid 1 onder b. (artikelen 240b, 248a, 248b, 248c en 250 Sr). De artikelen die wel in het geding waren eenmaal artikel 242 Sr (verkrachting), driemaal 245 Sr (ontuchtige handelingen met 12-16 jarige), drie maal artikel 246 Sr (aanranding eerbaarheid) en tweemaal artikel 247 Sr (ontuchtige handelingen met minderjarige). In vier gevallen werd een solitaire taakstraf opgelegd, in de overige vijf een taakstraf met een beperkte gevangenisstraf. Voorts bevatte het vonnis in een aantal gevallen een substantiële voorwaardelijke gevangenisstraf en vrijwel steeds bijkomende voorwaarden zoals psychologische behandeling.

Het geval inzake artikel 242 Sr werd door de rechtbank hoog opgenomen:

*“Verdachte heeft door zijn handelen de belangen van het slachtoffer veronachtzaamd en hij heeft, slechts ter bevrediging van zijn eigen behoeften, een ernstige inbreuk gemaakt op haar lichamelijke en geestelijke integriteit. In beginsel past bij een delict als dit, mede gelet op de landelijke oriëntatiepunten voor straftoemeting, het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van aanzienlijke duur”.*

Toch besloot de rechtbank tot een taakstraf, in combinatie met een gevangenisstraf van 90 dagen, waarvan 89 onvoorwaardelijk. Het vonnis bevatte daarvoor als motivering dat de verdachte geen strafblad heeft en zwakbegaafd is, waardoor elk probleembesef ontbreekt. “Bovenal houdt de rechtbank rekening met het advies uit het Pro Justitia rapport (...) volgens het wel de verdachte enigszins verminderd toerekeningsvatbaar moet worden geacht. Van groot belang acht de rechtbank de conclusie dat de verdachte functioneert op zwakbegaafd niveau”. De officier van justitie had een onvoorwaardelijke gevangenisstraf geëist.

<sup>70</sup> In 89% van de gevallen waarin in de periode 2009-2014 een taakstraf in combinatie met een vrijheidsstraf kleiner dan of gelijk aan de voorarrestduur was gegeven bedroeg de betreffende voorarrestduur meer dan vijf dagen. Bij deze vonnissen kan het dus gaan om een taakstraf in combinatie met een substantiële vrijheidsstraf, zij het dat deze al in voorarrest is ondergaan.



De gevallen van ontuchtige handelingen met een minderjarige ouder dan twaalf jaar (artikel 245 Sr) toonden alle drie, met variaties, eenzelfde basispatroon. Een tien tot vijftien jaar oudere man en een meisje van onder de zestien krijgen een (liefdes)relatie die vergezeld gaat van seksuele contacten. Er is geen sprake van een gezagsverhouding, enigerlei vorm van dwang of zelfs van een geestelijk overwicht van de man. De zaak komt voor de rechter omdat de moeder van het meisje aangifte doet. In een van de drie gevallen citeert de rechter zelfs een commentaar bij artikel 167a Sr volgens welke er “zwaarwegende belangen moeten zijn om een strafvervolgning in te stellen indien een minderjarige positief staat tegenover seksueel verkeer met zijn of haar partner.” De rechter bestempelt het gedrag van de man niettemin in alle drie de gevallen als “grensoverschrijdend”. De rechtbank acht een substantiële gevangenisstraf niet het aangewezen middel om dat te corrigeren. De voorkeur verdient een taakstraf, in twee van de drie gevallen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf, plus psychologische of forensische behandeling. In geval van de derde casus, waarin geen gevangenisstraf werd opgelegd, kan er aan de toepasbaarheid van artikel 22b Sr getwijfeld worden, aangezien dit zich afspeelde van november 2011 – januari 2012 en dus vrijwel geheel voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet.

In de vijf overige gevallen lijkt de rechter geoordeeld te hebben dat het misdrijf geen ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer tot gevolg had gehad.

#### *Geweldsmisdrijven (22b lid 1 sub a)*

De steekproef bevat 24 gevallen die in deze categorie zijn onder te brengen.

- artikel 302 Sr (zware mishandeling) 8 gevallen (alle gekwalificeerd als ‘poging tot...’)
- artikel 141 Sr (openlijke geweldpleging) 10 gevallen
- artikel 312 Sr (diefstal met geweld) 5 gevallen
- artikel 157 Sr (brandstichting) 1 geval

Volledigheidshalve zij vermeld dat de steekproef zeventien gevallen bevatte met een delict genoemd in artikel 181 (wederspanning met enig lichamenlijk letsel tot gevolg). Deze casus vallen onder artikel 22b lid 1 sub b en zijn hiervoor reeds besproken.

Van de zaken vallend onder artikel 302 is steeds vastgesteld dat het om ‘een poging tot..’ ging als bedoeld in artikel 45 Sr. Het is in het algemeen minder waarschijnlijk dat een poging tot zware mishandeling tot een ernstige inbreuk op de lichamenlijk integriteit van het slachtoffer leidt. Uit de toedracht zoals die in de dossiers was terug te vinden blijkt dat zich in twee van de negen gevallen geen ernstige inbreuk had voorgedaan, in vier gevallen wel en in drie gevallen is het onduidelijk. Een voorbeeld van het eerste is het gooien van stenen richting politie, zonder dat iemand werd geraakt. In dit geval legde de rechter een solitaire taakstraf op, waarvan een deel voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar.

In alle andere gevallen van artikel 302 was het vonnis een taakstraf met een beperkte gevangenisstraf. Een voorbeeld waarbij mogelijk wel sprake was van een ernstige inbreuk op de lichamenlijk integriteit: de dader sloeg het slachtoffer bij een caféruzie met een glas in het gezicht zonder dat dat noemenswaardig letsel tot gevolg had. In dit geval was het vonnis een gevangenisstraf van 90 dagen, waarvan 89 dagen voorwaardelijk, met aftrek van voorarrest en met een proeftijd van twee jaar, alsmede een taakstraf van 120 uren. Ook werd een schadevergoeding van € 450 aan het slachtoffer toegekend. In andere soortgelijke gevallen bevat het vonnis, naast een taakstraf, eveneens een aanzienlijke voorwaardelijke gevangenisstraf, variërend van twee maanden tot 150 dagen. De gevangenisstraf van 151 dagen, waarvan 150 voorwaardelijk, werd geëist en opgelegd aan een jongeman van 22 die zijn moeder mishandelde. Volgens het rapport van de Reclassering had de dader onder in-

vloed van drank en drugs moeder mishandeld. Hij had een traumatische jeugd gehad en werd zelf als kind mishandeld door de moeder. Er was een patroon van agressie, geweldsdelicten en huiselijk geweld gepleegd onder invloed van alcohol. Volgens het advies van de reclassering was de dader gebaat bij een behandeling gericht op persoonlijkheids-, agressie-regulatie- en middelenproblematiek. De officier van justitie en de rechter oordeelden kennelijk dat het deze route geprobeerd moest worden, maar wel met een aanzienlijke voorwaardelijke gevangenisstraf als stok achter de deur.

Artikel 141 Sr stelt strafbaar “zij die openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen”. Indien opzettelijk goederen worden vernield of indien het gepleegde geweld enig lichamelijk letsel tot gevolg heeft, dan is de maximum straf gesteld op zes jaar. Dat delict valt derhalve onder de werking van 22b lid 1 Sr. Van de tien delicten in de steekproef werden er acht met een solitaire taakstraf bestraft. Drie van de acht gevallen betroffen ‘geweld in vereniging tegen goederen’; schoppen tegen een winkelpui, vernieling van verkeersborden, vernieling van auto’s. Aangezien geweld tegen goederen geen ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van een slachtoffer kan maken, heeft artikel 22b Sr in deze gevallen geen beperkende werking. Datzelfde geldt voor het ene geval van brandstichting in de steekproef. In de overige vijf gevallen betrof het geweld tegen personen. In drie van deze gevallen kan uit het dossier worden opgemaakt dat het geweld, voor zover de dader daar rechtstreeks bij betrokken was, geen ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit tot gevolg had gehad.

In twee gevallen lijkt de aard van de gevolgen van het geweld wel degelijk een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit te zijn. In een van de twee gevallen had de dader het slachtoffer meermalen met een hamer in het gezicht geslagen, met twee afgebroken tanden als gevolg. Het slachtoffer had zich overigens ook niet onbetuigd gelaten en was begonnen met stenen in de richting van de woning van de verdachte te gooien. Niettemin lijkt een solitaire taakstraf in dit geval in strijd met artikel 22b Sr. In het andere geval had de dader het slachtoffer tegen de grond geslagen en liggend op de grond geschopt. Ook hier is twijfel mogelijk over de juistheid van een solitaire taakstraf. De beide gevallen waarin een taakstraf gecombineerd met een beperkte onvoorwaardelijke gevangenisstraf werd opgelegd, betroffen ruzies op straat waarbij twee partijen in handgemeen geraakten.

Er waren vijf delicten in de steekproef die gekwalificeerd werden als diefstal met geweld zoals bedoeld in artikel 312 Sr. In vier van die gevallen legde de rechter een taakstraf op in combinatie met een beperkte onvoorwaardelijke gevangenisstraf. In twee van die vier gevallen werd daarnaast een voorwaardelijke gevangenisstraf van enkele maanden opgelegd. Hoewel het geweld waarmee de dader zich verzette na betrapt te zijn op een diefstal in al deze gevallen beperkt bleef, vonden de officier van justitie en de rechter het kennelijk toch niet zo gering dat het geen ernstige inbreuk tot gevolg had. Het vijfde geval betrof het al eerder genoemde geval van een jonge vrouw die een winkeldiefstal pleegde en bij betrapting een lid van het winkelpersoneel in de hand beet. Uit het vonnis blijkt dat de rechtbank het de verdachte ernstig aanrekent dat zij tegenover het winkelpersoneel suggereerde HIV besmet te zijn, daarmee het slachtoffer veel angst bezorgend. Toch vond de rechter kennelijk dat het delict geen ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer tot gevolg had gehad: anders dan de eis was het vonnis een solitaire taakstraf.<sup>71</sup> Daarnaast legde de rechter een voorwaardelijke gevangenisstraf op van zes maanden, en werd

<sup>71</sup> Het oordeel van de rechter in deze zaak vindt steun in latere jurisprudentie. In HR 24 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:66 overweegt de Hoge Raad onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis van artikel 22b Sr dat een taakstraf alleen is uitgesloten indien *daadwerkelijk* een ernstige inbreuk is gemaakt op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer (dus geen dreigende inbreuk).

de dader onder reclasseringstoezicht geplaatst, en verplicht om een psychologische behandeling te ondergaan en om de hulp te aanvaarden voor de sanering van haar schulden. Bovendien werd een schadevergoeding van € 1.095 aan het winkelpersoneel toegekend.

### 3.4 Trends taakstraffen bij een antecedente taakstraf

#### 3.4.1. Inleiding

Artikel 22b lid 2 Sr bepaalt dat een taakstraf niet wordt opgelegd in geval van veroordeling voor: a. een misdrijf indien 1° aan de veroordeelde in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit wegens een soortgelijk misdrijf een taakstraf is opgelegd, en 2° de veroordeelde deze taakstraf heeft verricht dan wel op grond van artikel 22g Sr de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is bevolen. In het vervolg van deze analyse zal een taakstraf, aan de veroordeelde opgelegd “in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit wegens een soortgelijk misdrijf” kortheidshalve worden aangeduid met de term “antecedente taakstraf”. De vraag is nu in hoeverre de rechtspraak in overeenstemming is met deze bepalingen. Ter beantwoording daarvan is een aantal deelvragen geformuleerd die nu achtereenvolgens behandeld zullen worden.

#### 3.4.2. Trends in aantallen opgelegde taakstraffen voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr

Het absolute aantal vonnissen waar artikel 22b lid 2 Sr voor geldt neemt over de periode 2009-2014 als geheel af. Dit blijkt uit de op de volgende pagina weergegeven tabel 3.4.

Het dalende aantal vonnissen voor delicten onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr komt overeen met de daling van het totale aantal vonnissen per jaar zoals in paragraaf 1.2 besproken (tabel 3.1, bovenste rij). Er is echter ook een verschil. De algemene trend is er een van een geleidelijke en jaarlijkse afname van gemiddeld 9%. Bij vonnissen waarop artikel 22b lid 2 Sr van toepassing is de afname geringer, namelijk gemiddeld 3% per jaar (af te leiden van tabel 3.4, bovenste rij), terwijl ze in twee jaren niet optreedt, namelijk in 2011 en in 2013. Er is in ieder geval sprake van een geringere gemiddelde jaarlijkse afname en het gevolg daarvan is dat het percentage vonnissen waar artikel 22b lid 2 Sr op van toepassing is, oploopt van 10,5% in 2009 tot 14% in 2013 en 2014 (afleidbaar van de bovenste rijen van de tabellen 3.1 en 4). Deze afwijking van de algemene trend suggereert dat het aantal recidivisten toeneemt. Echter, uit cijfers van C&R blijkt dat het aantal recidivisten onder *verdachten* vrij constant op 66% van het totaal aantal verdachten ligt.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> C&R 2015, tabel 4.11. Het betreft hier verdachten (“Het totale aantal unieke personen, die in het verslagjaar één keer of meer verdacht werden van een misdrijf”). C&R bevat geen gegevens over aantallen *veroordeelde* recidivisten.

TABEL 3.4: AANTALLEN VONNISSEN (12 ONDERSCHIEDEN STRAFMODALITEITEN) PER UITSPRAAKJAAR 2009-2014/ PERCENTAGES OP JAARTOTAAL

Selectie: vonnissen waarop art. 22b lid 2 Sr betrekking heeft. Selectie: meerderjarige plegers											
	straf	2009 N = 10.564	2010 N = 9.680	2011 N = 9.780	2009- 2011 N = 30.024	2012 N = 9.233	2013 N = 9677	2014 N = 9045	2012- 2014 N = 27955	percentage 2012-2014 minus percentage 2009-2011	percentage 2012-2014 gedeeld door percentage 2009-2011
1	OnvoorwaardelijkeT aakstraf	50,2% (5.308)	50,1% (4.847)	50,1% (4.895)	50,1% (15.050)	47,6% (4.393)	42,9% (4.147)	41,5% (3.750)	44,0% (12.290)	-6,2%	0,88
2	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	36,8% (3.885)	37,4% (3.625)	38,4% (3.757)	37,5% (12.267)	45,0% (4.151)	49,8% (4.821)	50,7% (4.586)	48,5% (13.358)	11,0%	1,29
3	Solitaire onvoorw. taakstraf	46,1% (4.867)	45,3% (4.382)	45,9% (4.490)	45,8% (13.739)	40,4% (3.734)	32,2% (3.119)	28,5% (2.579)	33,7% (9.432)	-12,0%	0,74
4	Onv. tkstr. + subst. onv. vrijheidstr.	4,1% (430)	4,7% (455)	4,0% (391)	4,2% (1.276)	4,5% (418)	4,7% (459)	4,8% (434)	4,7% (1.311)	0,4%	1,10
5	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 1 dag	0,0% (1)	0,0% (1)	0,0% (1)	0,0% (3)	8,8% (70)	2,9% (282)	4,3% (388)	2,6% (740)	2,6%	264,92
6	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 2 dagen	0,0% (3)	0,0% (2)	0,0% (5)	0,0% (10)	0,9% (83)	1,5% (141)	2,2% (197)	1,5% (421)	1,5%	45,22
7	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 3 dagen	0,1% (6)	0,0% (2)	0,0% (2)	0,0% (10)	0,7% (68)	1,2% (119)	1,3% (122)	1,1% (309)	1,1%	33,19
8	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 4 dagen	0,0% (0)	0,0% (4)	0,0% (2)	0,0% (6)	0,2% (15)	0,1% (13)	0,2% (22)	0,2% (50)	0,2%	8,95
9	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 5 dagen	0,0% (1)	0,0% (1)	0,0% (4)	0,0% (6)	0,1% (5)	0,1% (14)	0,1% (8)	0,1% (27)	0,1%	4,83
10	Onv. tkstr. + GAV	2,4% (256)	3,1% (304)	2,7% (261)	2,7% (821)	4,2% (392)	5,1% (492)	5,6% (502)	5,0% (1.386)	2,2%	1,81
11	Solitaire boete	11,8% (1.251)	12,2% (1.182)	10,0% (981)	11,4% (3.414)	7,5% (690)	7,6% (739)	7,7% (694)	7,6% (2.123)	-3,8%	0,67
12	Solitaire voorw. vrijheidsstraf	4,4% (464)	4,2% (404)	4,8% (470)	4,5% (1.338)	6,0% (555)	8,2% (795)	10,6% (960)	8,3% (2.310)	3,8%	1,85

Zoals in paragraaf 3.2 uiteengezet nam het totaal aantal opgelegde taakstraffen gedurende de gehele periode van zes jaar af, terwijl het aandeel van de taakstraffen als percentage van het totaal van de opgelegde straffen toenam. Het aandeel vonnissen waarin een taakstraf, al dan niet in combinatie met een andere straf, werd opgelegd voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr, nam daarentegen met 6,2% af (rij 1 van tabel 3.4). Anders gezegd, de algemene trend van toename van het percentage opgelegde taakstraffen doet zich niet voor bij taakstraffen opgelegd voor een misdrijf waar artikel 22b lid 2 Sr voor geldt. In tegendeel, er is een substantiële daling. Dit is onmiskenbaar een indicatie van de doorwerking van lid 2.

Nog duidelijker komt deze doorwerking naar voren bij de vergelijking van vonnissen die gewezen zijn in de periode 2009-2011 met vonnissen die gewezen zijn in de periode 2012-2014 voor delicten begaan na de inwerkingtreding van de wet. In de eerste periode is het aandeel vonnissen met een taakstraf 50,1% (tabel 3.4, regel 1); in de tweede periode is het geschoonde aandeel 39,3%. Dat laatste blijkt uit rij 1 van de op de volgende pagina weergegeven tabel 3.5.

Een aanvulling op het kwantitatieve beeld van tabel 3.5 is afkomstig van het (kwalitatieve) dossieronderzoek. Uit de verzameling van vonnissen van na 1 januari 2012 waarin een taakstraf werd opgelegd, is een deelverzameling afgezonderd van gevallen waarin een solitaire taakstraf of een taakstraf met beperkte gevangenisstraf werd opgelegd terwijl de delinquent in de voorafgaande vijf jaar voor een soortgelijk delict met een taakstraf was bestraft. Uit deze deelverzameling is een steekproef getrokken van vijftig gevallen, verdeeld over vier rechtbanken. Van de vijftig zaken zijn drie afgehandeld door de meervoudige kamer, de overige 47 door de politierechter. Twee van de drie zaken voor de meervoudige kamer betroffen aangelegenheden waarbij een aantal daders betrokken was: een straatruzie tussen twee groepjes; een bende dieven die vele inbraken pleegde. In beide gevallen werd een taakstraf opgelegd aan een marginale deelnemer. Het derde geval speelde zich af in de relatiesfeer; een man blijft een vrouw (nadat zij hem heeft afgewezen) lastig vallen; de rechtbank beschouwt de dader vooral als een psychiatrische patiënt. Het zijn de kennelijke uitzonderingen; doorgaans is een zaak waarbij artikel 22b lid 2 Sr aan de orde is, iets voor de politierechter.

Ondanks dat uitdrukkelijk om volledige dossiers was gevraagd, waren veel van de bestudeerde dossiers niet volledig in die zin dat niet alle relevante gegevens over de zaak werden aangetroffen. Uitspraken van de politierechter worden alleen uitgeschreven indien er beroep is ingesteld. De dossiers bevatten dan ook doorgaans een "aantekening uitspraak" op een formulier dat slechts een beperkt aantal items telt en vaak onvolledig is ingevuld. Zo viel niet altijd op te maken wat de tenlastelegging en de eis waren geweest. De dossiers bevatten daarover meestal ook geen afzonderlijke door het OM opgestelde documenten. Voorts ontbrak vaak het uittreksel uit de justitiële informatie betreffende de verdachte; het viel daardoor dan niet precies te achterhalen of verdachte eerder gelijksoortige misdrijven had gepleegd en welke straf daarvoor was opgelegd. Twee dossiers waren zo summier dat zelfs het vonnis ontbrak. Deze beide gevallen zijn voor de navolgende analyses niet meegenomen.

**TABEL 3.5: AANTALLEN VONNISSEN (12 ONDERSCHIEDEN STRAFMODALITEITEN) PER UITSpraakJAAR 2012-2014/ PERCENTAGES OP JAARTOTAAL**

Selectie: vonnissen waarop art. 22b lid 2 Sr betrekking heeft. Selectie: meerderjarige plegers											
Uitsplitsing naar vonnissen voor misdrijf met pleegdatum tot/vanaf datum waarop art. 22b van kracht werd (3 januari 2012)											
		Pleegdatum tot 3 januari 2012				Pleegdatum vanaf 3 januari 2012					
	straf	2012	2013	2014	2012-2014	2012	2013	2014	2012-2014	percentage vanaf 3/1/12 minus% tot 3/1/12	percentage vanaf 3/1/12 gedeeld door % tot 3/1/12
		N =	N =	N =	N =	N =	N =	N =	N =		
		4.974	1.579	404	6.957	4.259	8.098	8.641	20.998		
1	Onvoorwaardelijke taakstraf	57,9% (2.879)	59,1% (933)	55,2% (223)	58,0% (4.035)	35,5% (1.514)	39,7% (3.214)	40,8% (3.527)	39,3% (8.255)	-18,7%	0,68
2	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	28,8% (1.433)	17,9% (283)	17,3% (70)	25,7% (1.786)	63,6% (2.718)	56,0% (4.538)	52,3% (4.516)	56,1% (11.772)	30,4%	2,18
3	Solitaire onvoorw. taakstraf	54,1% (2.690)	55,5% (876)	49,0% (198)	54,1% (3.764)	24,5% (1.044)	27,7% (2.243)	27,6% (2.381)	27,0% (5.668)	-27,1%	0,50
4	Onv. tkstr. + subst. onv. vrijheidstr.	3,5% (175)	2,0% (32)	4,0% (16)	3,2% (223)	5,7% (243)	5,3% (427)	4,8% (418)	5,2% (1.088)	2,0%	1,62
5	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 1 dag	0,1% (3)	0,5% (8)	0,5% (2)	0,2% (13)	1,6% (67)	3,4% (274)	4,5% (386)	3,5% (727)	3,3%	18,53
6	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 2 dagen	0,1% (7)	0,5% (8)	1,5% (6)	0,3% (21)	1,8% (76)	1,6% (133)	2,2% (191)	1,9% (400)	1,6%	6,31
7	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 3 dagen	0,0% (2)	0,5% (8)	0,2% (1)	0,2% (11)	1,5% (66)	1,4% (111)	1,4% (121)	1,4% (298)	1,3%	8,98
8	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 4 dagen	0,0% (2)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (2)	0,3% (13)	0,2% (13)	0,3% (22)	0,2% (48)	0,2%	7,95
9	Onv. tkstr. + onv. vrijheidstr. 5 dagen	0,0% (0)	0,1% (1)	0,0% (0)	0,0% (1)	0,1% (5)	0,2% (13)	0,1% (8)	0,1% (26)	0,1%	8,61
10	Onv. tkstr. + GAV	2,2% (110)	1,7% (27)	3,0% (12)	2,1% (149)	6,6% (282)	5,7% (465)	5,7% (490)	5,9% (1.237)	3,7%	2,75
11	Solitaire boete	10,1% (500)	16,3% (257)	21,0% (85)	12,1% (842)	4,5% (190)	6,0% (482)	7,0% (609)	6,1% (1.281)	-6,0%	0,50
12	Solitaire voorw. vrijheidsstraf	6,2% (308)	9,6% (152)	11,6% (47)	7,3% (507)	5,8% (247)	7,9% (643)	10,6% (913)	8,6% (1.803)	1,3%	1,18

De rechter volgt niet altijd de tenlastelegging en de eis van de officier van justitie maar vaak wel. In de steekproef lag dat als volgt:

- In negen gevallen (18%) was de eis niet in het dossier terug te vinden.
- In vijf gevallen (10%) was de eis een enkelvoudige taakstraf, maar het vonnis een taakstraf met beperkte gevangenisstraf; in deze gevallen was doorgaans ter zitting gebleken dat er een relevante antecedente taakstraf was.
- In twintig gevallen (40%) was het vonnis conform de eis; dat wil zeggen dat de eis en het vonnis beide een taakstraf inhielden. Op onderdelen ware nog wel verschillen: de duur van de taakstraf, de duur van de voorwaardelijke gevangenisstraf en bijkomende voorwaarden.
- In dertien gevallen (27%) was de eis een gevangenisstraf terwijl het vonnis een taakstraf inhield, solitair dan wel met beperkte gevangenisstraf. In een deel van de gevallen is dit daaraan toe te schrijven dat het primair ten laste gelegde delict niet bewezen werd verklaard. Een meer substantieel verschil betreft winkeldiefstallen. Ongeveer de helft van de onderhavige gevallen gaat over een diefstal van iets van betrekkelijk kleine waarde uit een winkel (een broodje, een usb stick, een fles frisdrank, een tas, wat blikjes bier). In al deze gevallen achtte de officier van justitie het gewettigd om een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van een of meer weken te eisen, terwijl de rechter voor een taakstraf koos, ook als in de voorbije vijf jaar al eerder een keer een taakstraf voor een soortgelijk delict was opgelegd.
- Er zijn drie verschillen die in de steekproef slechts in één geval te vinden waren: de eis een taakstraf in combinatie met een beperkte gevangenisstraf terwijl het vonnis een solitaire taakstraf behelsde (voor huiselijk geweld); de eis een boete en het vonnis een taakstraf met beperkte gevangenisstraf (voor diefstal van een USB stick); de eis een taakstraf en het vonnis een boete in combinatie met een voorwaardelijke taakstraf (voor diefstal van een literfles cola).

Opvallend is dat de rechter in drie gevallen een *voorwaardelijke* taakstraf oplegde, tweemaal conform de eis.

### 3.4.3. Trends in aantallen opgelegde solitaire taakstraffen voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr

Artikel 22b lid 2 Sr legt beperkingen op aan het opleggen van taakstraffen in geval in de voorgaande vijf jaar voor een soortgelijk misdrijf reeds een taakstraf is opgelegd en ten uitvoer gelegd. Artikel 22b lid 3 scheidt ruimte om desondanks toch een taakstraf op te leggen, mits in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Op grond daarvan valt te verwachten dat het aantal solitaire taakstraffen voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 met ingang van 2012 is gedaald. Voorts is het plausibel dat rechters vaker een taakstraf in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opleggen, vergeleken met de strafoplegging van voor de herziening van de wet.

Om na te gaan in hoeverre de trends in strafoplegging in overeenstemming zijn met de verwachtingen op grond van de invoering van artikel 22b Sr is een kwantitatieve analyse uitgevoerd. Deze kwantitatieve analyse stuitte op een aantal beperkingen in de registratie van vonnissen; niet alle kenmerken van de afzonderlijke zaken worden daarbij vastgelegd. Zo wordt niet geregistreerd of een antecedente taakstraf daadwerkelijk ten uitvoer is gelegd. Als gevolg van deze en dergelijke beperkingen in de registratie kan een deel van de vonnissen een solitaire taakstraf behelzen zonder in strijd te komen met artikel 22b Sr.

Dat neemt niet weg dat de cijfers de doorwerking van artikel 22b lid 2 Sr laten zien. De hiervoor beschreven trends met betrekking tot het opleggen van taakstraf in het algemeen (zoals die uit de vergelijking van vonnissen voor en na de invoering van de wet bleken) komen in pregnantere vorm terug voor wat betreft vonnissen met solitaire taakstraffen (zie tabel 3.4 rij 3). Het aandeel vonnissen met een solitaire taakstraf daalde aanzienlijk: van 45,8% over de periode 2009-2011 naar 33,7% in 2012-2014, ofwel met 12 procentpunten. Deze cijfers tonen een trend in het opleggen van taakstraffen die in overeenstemming is met de strekking van de Wet beperking oplegging taakstraffen.

Deze doorwerking treedt nog duidelijker aan het licht indien het aandeel vonnissen met een solitaire taakstraf in de periode vóór de invoering van de wet vergeleken wordt met het aandeel vonnissen met een solitaire taakstraf, in de periode 2012-2014 gewezen voor delicten gepleegd na 2011, delicten dus die vallen onder de werking van artikel 22b: van 45,8% naar 27,0%, een daling met 18,8 procentpunten (tabel 3.4 en tabel 3.5, rij 3). Niettemin werden in de jaren 2012-2014 gemiddeld per jaar ruim 1.800 solitaire taakstraffen opgelegd in gevallen onder het bereik van artikel 22b lid 2 Sr. In de paragrafen 3.4.4 en 3.4.5 wordt besproken wat daar de achtergronden van kunnen zijn.

#### **3.4.4. Trends in aantallen opgelegde taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr**

In de jaren 2009-2011 werden er niet (of nauwelijks) taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf (in de vorm van 1, 2, 3, 4 of 5 dagen gevangenisstraf) opgelegd. In de jaren 2012-2014 gebeurde dat wel. In de periode 2009-2011 bedroeg het absolute aantal vonnissen met deze straf-combinatie 35, een verwaarloosbaar percentage. In de periode 2012-2014 werd in 5,5% van de vonnissen een dergelijke straf opgelegd (tabel 3.4, rijen 5-9). Voor een deel kan deze trend verklaard worden als een compensatie-effect: de teruggang in het aantal solitaire taakstraffen met 12% werd voor bijna de helft gecompenseerd door het opleggen van taakstraffen met een beperkte gevangenisstraf. Dit effect is nog pregnanter zichtbaar indien het aandeel vonnissen over de eerste periode wordt vergeleken met het aandeel vonnissen waarin een taakstraf met beperkte gevangenisstraf wordt opgelegd voor delicten begaan na 2011 (tabel 3.4 en tabel 3.5, rijen 5-9). In de periode 2012-2014 ging het om 1.499 vonnissen, een aandeel van 7,1% in het totaal aan vonnissen (3,5% + 1,9% + 1,4% + 0,2% + 0,1%). De hiervoor gesignaleerde (geschoonde) daling met 18,8 procentpunten van het aantal vonnissen met een solitaire taakstraf werd zo gezien voor ruim eenderde gecompenseerd met opleggingen van taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf. Het betekent ook dat twee derde van de teruggang niet op deze manier werd gecompenseerd.

Een vergelijkbare combinatie van straffen is de taakstraf in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf die de duur van het voorarrest niet overschrijdt. Deze combinatie werd ook voor de invoering van de wet al toegepast: over de periode 2009-2011 betrof het (in absolute aantallen) 821 vonnissen ofwel gemiddeld 273 per jaar. Als aandeel in het totaal aan vonnissen was dat 2,7% (tabel 3.4, rij 10). Voor misdrijven gepleegd in de driejaarsperiode ná het van kracht worden van de wet werd deze combinatie van straffen 1.237 maal opgelegd, ofwel in 5,9% van het totale aantal vonnissen, ruim een verdubbeling van het aandeel (tabel 3.5, rij 10). Ook deze cijfers suggereren een compensatie-effect.

#### **3.4.5. Specifieke kenmerken die een delict buiten de werking van artikel 22b lid 2 Sr plaatsen**

Het doel van de onderstaande analyse is na te gaan waarom de rechter (blijkens nadere kwalitatieve analyse) de ruimte had om een solitaire taakstraf of taakstraf in combinatie



met een beperkte gevangenisstraf op te leggen in gevallen die op het eerste gezicht vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr. Daarvoor zijn verschillende mogelijke redenen te onderscheiden:

- in de casus is er – anders dan uit de registratie blijkt – geen sprake van een antecedente taakstraf of het is onzeker;
- in de casus is – anders dan uit de registratie blijkt – de antecedente taakstraf meer dan vijf jaar geleden;
- in de casus is – anders dan uit de registratie blijkt – niet sprake van een *soortgelijk* antecedent delict;
- de antecedente taakstraf is onder jeugdstrafrecht opgelegd.
- de antecedente taakstraf is niet of niet volledig ten uitvoer gelegd, of het is onzeker.

Tabel 3.6 geeft een overzicht dat in de navolgende paragrafen wordt besproken.

**TABEL 3.6: REGULIERE EN NIET-REGULIERE GEVALLEN (N=50)**

Eerdere Taalstraf →	geen of onzeker	meer dan vijf jaar	niet soort- gelijk	onder jeugd- straf- recht	Ten uitvoer legging geen	Ten uitvoer legging onzeker	Af- wijkend	regulier
<b>vonnis</b>								
solitair	4			2		2	1	
met beperkte gevangenisstraf	9			3	9	8	1	6
Voorwaardelijk							3	
Onbekend								
<b>Totaal</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>6</b>

#### *Geen antecedente taakstraf of onzeker?*

In de analyse van de vijftig steekproefgevallen is nagegaan of terecht is geregistreerd dat er in de voorgaande vijf jaar voor een soortgelijk delict een taakstraf werd opgelegd. In 13 van de 48 gevallen met een vonnis blijkt uit het dossier niet dat officier van justitie en rechter er zich bewust van waren dat er een antecedente taakstraf was opgelegd. Het is niet uitgesloten dat deze gevallen ten onrechte als een casus met een antecedente taakstraf werd geregistreerd. Het is ook mogelijk dat men ter zitting niet over dit gegeven beschikte.

In één geval bevatte het dossier een uittreksel van de justitiële gegevens waaruit viel op te maken dat er geen relevante eerdere taakstraf was opgelegd. Juist in deze casus vond de rechter het niettemin nodig een dag gevangenisstraf op te leggen, kennelijk om niet in strijd te komen met artikel 22b lid 2 Sr. Het wijst er op dat er ter zitting toch een antecedente taakstraf opdook. In een tweede geval was sprake van snelrecht: de verdachte werd gevonden terwijl een andere zaak voor een soortgelijk delict nog liep.<sup>73</sup> Het is niet uitgesloten dat de rechter in laatstbedoelde zaak eveneens tot een taakstraf besloot. Geen van beide uitspraken is in strijd met lid 2. De redactie van het artikel laat ruimte voor opeenvolgende taakstraffen indien de beide strafprocedures elkaar kruisen. Vereist is namelijk dat de taakstraf is opgelegd voordat het nieuwe strafbare feit is gepleegd en dat de taakstraf is afgerond voordat de zaak wordt berecht.

In drie gevallen zonder enige informatie over een eventuele eerdere taakstraf was het vonnis een solitaire taakstraf, in twee gevallen conform de eis; in het derde geval was de eis

<sup>73</sup> In de tabel is dit geval als "afwijkend" gerubriceerd.

niet in het dossier terug te vinden. In deze drie gevallen kan de registratie onjuist zijn, maar ook de rechter en de officier van justitie kunnen een fout hebben gemaakt.

In één van de 48 gevallen was de antecedente taakstraf niet door de rechter opgelegd, maar door de officier van justitie, als onderdeel van een transactie. Naar de letter van de wet dient ook een uit een transactie resulterende taakstraf als een eerder opgelegde taakstraf te worden aangemerkt, hetgeen de rechter in dit geval ook deed.

#### *Meer dan vijf jaar*

Lid 2 bevat onder meer de volgende kwalificatie “1° aan de veroordeelde in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit wegens een soortgelijk misdrijf een taakstraf is opgelegd, en...”. In theorie bevat deze bepaling twee complicaties. De eerste betreft de tijdstippen die de termijn afbakenen. De termijn begint te lopen op de datum van de eerdere veroordeling en eindigt op de datum van het delict waarvoor de verdachte terechtstaat. Indien de behandeling van een zaak een jaar of (geen uitzondering) jaren na de datum van het delict plaats vindt is de periode tussen de beide ter zake doende delicten aanzienlijk langer dan de termijn van vijf jaar. In het leven van de verdachte kan in die periode veel veranderd zijn en dat is dan voor de rechter reden om de eerdere veroordeling tot een taakstraf minder zwaar te wegen. Overigens bevatte de steekproef geen gevallen waarin de terug te vinden periode meer dan vijf jaar was.

#### *Soortgelijk*

De tweede complicatie hangt samen met het woordje “soortgelijk”. De wet geeft een omschrijving van deze term in artikel 43b Sr. Het artikel onderscheidt vijf categorieën van met name genoemde artikelen die binnen de categorie als “soortgelijk” aangemerkt dienen te worden. Globaal omvat de eerste categorie ‘vermogensdelicten’, de tweede categorie ‘gewelddelicten’, de derde categorie ‘belediging’, de vierde betreft de Opiumwet en de vijfde delicten uit de wet Wapens en munitie. Artikel 43b Sr laat (met de formulering “in elk geval”) ruimte voor meer soortgelijkheid dan in het artikel zelf opgesomd.<sup>74</sup>

Voor de toepassing van artikel 22b Sr lijkt de rechter weinig problemen te zien. Zoals enkelen van hen opmerkten: in de praktijk gaat het over het algemeen om hetzij geweldsmisdrijven hetzij vermogensmisdrijven. Bovendien: delinquenten zijn ‘gewoontedieren’, als een inbreker opnieuw de fout in gaat is dat doorgaans met weer een inbraak terwijl ‘mishandeling’ kenmerkend is voor een categorie agressieve jongeren. In de steekproef zijn geen gevallen aangetroffen waarin een antecedent delict ten onrechte niet als soortgelijk werd aangemerkt.

#### *Jeugdstrafrecht?*

Ook in het jeugdstrafrecht worden taakstraffen opgelegd. Het jeugdstrafrecht is een separaat regime. Men zou kunnen aannemen dat taakstraffen die onder dit regime worden opgelegd, vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr. Echter, de meningen daarover zijn verdeeld. De vraag of een taakstraf die opgelegd zijn onder jeugdstrafrecht zou moeten meetellen voor de toepassing van artikel 22b lid 2 Sr is bij de huidige stand van de rechtsontwikkeling niet te beantwoorden. De steekproef van 48 bruikbare casus bevatte zes gevallen waarin de antecedente taakstraf onder het jeugdstrafrecht was opgelegd. In twee van die gevallen is een solitaire taakstraf opgelegd. In het ene geval is onduidelijk hoe de rechter tot het oordeel kwam; in het andere geval overwoog de rechter uitdrukkelijk dat niet eerder

<sup>74</sup> Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (ECLI:NL:GHARL:2014:6280) sprak uit onder soortgelijk misdrijf alleen de misdrijven te verstaan die in artikel 43b worden omschreven.

een taakstraf was opgelegd terwijl uit het dossier blijkt dat de dader vier jaar daarvoor voor een soortgelijk misdrijf onder het jeugdrecht tot een taakstraf veroordeeld was.<sup>75</sup>

#### *Taakstraf (geheel) uitgevoerd?*

Artikel 22b lid 2 bevat de kwalificatie dat “de veroordeelde deze taakstraf heeft verricht dan wel op grond van artikel 22g Sr de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is bevolen”, wil deze antecedente taakstraf een belemmering zijn voor het opleggen van een nieuwe taakstraf.<sup>76</sup> In de praktijk blijkt de tenuitvoerlegging (TUL) nogal eens een probleem. De meeste rechtbanken organiseren speciale TUL-zittingen waarop gevallen waarvan de tenuitvoerlegging gebrekkig verloopt worden afgehandeld. Doorgaans gaat het om een beroep tegen de door de officier van justitie bevolen vervangende hechtenis. De rechter beoordeelt dan de redenen die ertoe hebben geleid dat de tenuitvoerlegging niet is begonnen of is onderbroken. Acht de rechter die reden aanvaardbaar dan kan tot een verlenging van de termijn voor tenuitvoerlegging worden besloten. Ook in reguliere rechtszaken is de TUL van een voorgaande taakstraf soms onderdeel van de behandeling.

De vraag die voor het onderhavige onderzoek van belang is, is of en hoe de tenuitvoerlegging van de antecedente taakstraf door de rechter wordt vastgesteld en meegewogen. De steekproef bevat negentien gevallen waarin de tenuitvoerlegging van een eerdere taakstraf problematisch is. In negen gevallen was de voorgaande taakstraf blijkens de gegevens in het dossier of nog niet ten uitvoer gelegd (zeven maal) of nog niet voltooid (twee maal). Naar de letter van de wet zou er in deze gevallen geen belemmering zijn om een tweede taakstraf op te leggen. De rechter dacht daar echter anders over en heeft in al deze gevallen een taakstraf in combinatie met een beperkte gevangenisstraf opgelegd.

In één zaak nam de rechter de tenuitvoerlegging van een eerdere voorwaardelijke gevangenisstraf mee in de overwegingen. Voor het delict ter zake (een diefstal) werd een gevangenisstraf van 61 dagen opgelegd, waarvan zestig voorwaardelijk. In hetzelfde vonnis werd een eerdere voorwaardelijke gevangenisstraf wegens schending van de voorwaarden ten uitvoer gelegd in de vorm van een equivalente taakstraf – overeenkomstig de eis. Er was echter een antecedente taakstraf, vandaar de combinatie met een beperkte gevangenisstraf.<sup>77</sup>

Overigens bevatten tien van de achtenveertig dossiers geen informatie over de tenuitvoerlegging terwijl er wel informatie over de antecedente taakstraf in te vinden was.

#### **3.4.6. Inhoudelijke argumenten voor het opleggen van een (bijna) solitaire taakstraf in gevallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr**

Zoals in de inleiding al opgemerkt: op drie na waren alle gevallen in de steekproef politierechter-zaken. Deze vonnissen worden mondeling gewezen. Van het mondelinge vonnis wordt alleen een summier aantekening op een voorbedrukt formulier gemaakt. Het dossieronderzoek liet dan ook niet toe om de overwegingen te achterhalen die het OM en/of de rechter er in afzonderlijke gevallen toe noopten om een taakstraf op te leggen terwijl er al een antecedente taakstraf was gegeven. Langs twee wegen is er informatie beschikbaar

<sup>75</sup> De rechtbank Amsterdam (ECLI:NL:RBAMS:2017:7942 ) sprak uit dat het verschil in karakter tussen het jeugd- en volwassenstrafrecht reden is om een onder het jeugdstrafrecht opgelegde taakstraf niet te laten gelden als een veroordeling die ingevolge artikel 22b lid 2 een verbod met zich brengt om wederom enkel een taakstraf op te leggen.

<sup>76</sup> Onduidelijk in deze formulering is, *wanneer* de veroordeelde deze taakstraf moet hebben verricht. In een conclusie HR van eind 2014 is deze lacune als volgt ingevuld: een taakstraf wordt niet opgelegd indien er een antecedente taakstraf is en indien de veroordeelde deze taakstraf *voorgaande aan het plegen van het nieuwe strafbare feit* heeft verricht dan wel dat vervangende hechtenis is bevolen. Conclusie bij HR 9 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3539.

<sup>77</sup> Deze casus is in de tabel gerubriceerd in de kolom “afwijkend”.

waarmee toch wel iets gezegd kan worden over de beweegredenen van de rechter. De eerste bron van informatie betreft de aard van het delict zoals die uit de dossiers blijkt. De tweede bron bestaat uit interviews, afgenomen van rechters in drie van de vier arrondissementen.

De verdeling van de vonnissen over verschillende soorten delicten is samengevat in onderstaande tabel 3.7. In de tabel worden vijf categorieën van delicten onderscheiden. Winkel-diefstal is afzonderlijk benoemd omdat het een type diefstal is dat veel in de steekproef voorkomt. De categorie ‘overige diefstal’ omvat onder meer fietsendiefstal (drie) en diefstal met braak (twee). Tot de categorie ‘geweld in het publieke domein’ wordt zowel ‘mishandeling’ bij vechtpartijen op straat en in cafés gerekend als ‘weerspanningheid’ ofwel verzet tegen de politie bij een aanhouding. Afzonderlijk is onderscheiden ‘huiselijk geweld’ dat door-gaans onder de formele titels ‘mishandeling’ of ‘poging tot mishandeling’ voor de rechter wordt gebracht. De kolom ‘Overig’ tenslotte omvat zaken als ‘rijden onder invloed van drugs’, vernieling van een winkelruit, oplichting, schuldheiling en stalking.

**TABEL 3.7: TAAKSTRAFFEN ONDER ARTIKEL 22B LID 1 SR EN SOORTEN DELICTEN**

<i>Delicten</i>	Winkel-diefstal	Diefstal overig	Geweld in publiek domein	Mishandeling en huiselijk geweld	Overig	Totaal
<i>Taakstraf</i>						
Solitair	2		1	2	2	9
Met beperkte gevangenisstraf	15	7	10	1	5	36
Voorwaardelijk	1	1			1	3
<b>Totaal</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>48</b>

De tabel laat zien dat in negen zaken een solitaire taakstraf werd opgelegd. In vier van die gevallen is er enige reden voor twijfel of de rechter de wettelijke ruimte had om dat te doen.

*Een van die gevallen betreft een conflict tussen een vrouw en haar afgewezen minnaar. De man neemt zijn toevlucht tot stalking en begaat daarbij allerlei delicten: zeven delicten worden ten laste gelegd, waaronder de diefstal van een simkaart van de vrouw. De rechter overweegt dat de dader niet eerder voor soortgelijke feiten met justitie in aanraking is geweest. Wat het bredere beeld betreft (stalking) is dat juist. Echter, de kinderrechter had de dader eerder in de voorgaande vijf jaar tot een taakstraf veroordeeld wegens diefstal – een van de zes misdrijven uit de tenlastelegging die de rechter bewezen verklaarde.*

Uit de tabel blijkt voorts dat ‘winkeldiefstal’ met achttien gevallen (ruim eenderde) het meest in de steekproef is vertegenwoordigd. De gevallen zijn in hoge mate gelijksoortig. Het patroon is: een kruimeldiefstal (een fles cola, een broodje, een paar blikjes bier, een kledingstuk, een paar schoenen) gepleegd door een sociaal zwakkere: alleenstaanden zonder inkomen, vaak met hoge schulden, vaak verslaafd, vaak ook met een geschiedenis van winkeldiefstalletjes. Twee voorbeelden ter illustratie:

*Een vrouw koopt in een boekwinkel een paar cadeautjes en kan het dan niet laten om ook nog een boekje ter waarde van een paar euro langs de kassa te smokkelen. Op de vraag van de verbaliserende politieagent waarom ze nou toch weer in de*

*fout ging kan de huilende vrouw alleen maar zeggen dat ze het zelf ook niet begrijpt.*

*Een man neemt zonder betalen een kg kaas mee uit een winkel. Tegenover de verbalisant verklaart hij dat het zo lang (al bijna tien jaar) zo goed ging – en nu ineens weer twee maal achter elkaar.*

De rechter lijkt geneigd om een tweede taakstraf op te leggen (en een gevangenisstraf nog een keer uit te stellen) indien het om dit soort betrekkelijk geringe diefstallen gaat, de dader veel spijt betoont en corrigeerbaar kan worden geacht. Een gevangenisstraf zou dan een averechts effect kunnen hebben. Echter, zo verklaarde meer dan één rechter in de verschillende gevoerde vraaggesprekken, indien de dader criminele intenties laat zien dan moet zij of hij het voelen en dan kan een paar weken gevangenisstraf heilzaam zijn. Komt de rechter tot de conclusie dat de verdachte het best af is met opnieuw een werkstraf, dan wordt die vaak opgelegd in combinatie met een gevangenisstraf van enkele weken tot enkele maanden, vrijwel geheel voorwaardelijk. De gedachte daarbij is dat dreiging die uitgaat van het voorwaardelijke deel van de gevangenisstraf afschrikwekkend genoeg zal zijn om de delinquent in de toekomst op het rechte pad te houden.

De qua omvang tweede categorie is die van geweld in het publieke domein. Ook hier is een patroon te herkennen. Over het algemeen betreft het jonge mannen van rond de 20, niet zelden met een verleden in het jeugdstrafrecht en niet goed in staat de eigen agressie te beheersen. Ook hier wil de rechter per geval de afweging maken of een gevangenisstraf, gegeven de omstandigheden en de karakterologische en maatschappelijke ontwikkeling van de delinquent, enig doel kan dienen. Komt de rechter tot de conclusie dat zulks niet het geval is dan wordt gekozen voor opnieuw een taakstraf. Ook in dit soort gevallen gaat de taakstraf vaak gepaard met een vrij langdurige voorwaardelijke gevangenisstraf. Heeft een slachtoffer een claim tot schadevergoeding in gediend – politiemensen die ‘wederspanning’ hebben ondervonden doen dat vaak – dan wijst de rechter deze doorgaans toe. Ook dat wordt gezien als een manier om het de dader ‘te doen voelen’: hem te confronteren met de gevolgen die zijn gedrag voor anderen heeft.

In de categorie “Overig” lijkt het antwoord op de vraag of een gevangenisstraf enig doel zou dienen, beslissend te zijn om bij herhaling toch weer een taakstraf op te leggen.

*Een jonge man maakt deel uit van een bende van vijf, die onder leiding van zijn stiefvader (een man van middelbare leeftijd) regelmatig op rooftocht gaat en soms drie of vier inbraken op één nacht pleegt. De jongen wordt gearresteerd als hij op de markt van Beverwijk bij de inbraken buitgemaakte spullen aan het verhandelen is. De jongen wordt vrij snel aangeklaagd wegens heling en veroordeeld tot een taakstraf. Intussen werken politie en justitie aan een zaak tegen de gehele bende. Tweeënhalf jaar later komt die zaak voor. De hoofddaders worden veroordeeld tot een gevangenisstraf. De jongen heeft inmiddels een gezin gesticht, heeft een baan en heeft zich volgens getuigenverklaringen weten te onttrekken aan de invloed van de stiefvader. De rechtbank oordeelde in dit geval dat een gevangenisstraf voor deze dader alleen maar averechts zou werken. Een tweede taakstraf, met een behoorlijke voorwaardelijke gevangenisstraf ter afschrikking, zou veel beter dienen om te voorkomen dat de jongeman weer terug valt in crimineel gedrag.*

## 3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is een aantal trends met betrekking tot het opleggen van taakstraffen in relatie tot artikel 22b Sr beschreven en geanalyseerd. De kern van de analyses was een aantal vergelijkingen van de rechtspraak in de laatste drie jaar vóór het van kracht worden van de Wet beperking oplegging taakstraffen met de praktijk in de eerste drie jaar na het van kracht worden. Deze paragraaf bevat een samenvatting van de conclusies die daaruit konden worden getrokken.

1. Het aantal strafzaken waarin de rechter een dader vonniste is geleidelijk aan gedaald. Dit is een algemene trend die ook in andere onderzoeken wordt gesignaleerd. Ook het aantal vonnissen waarin een onvoorwaardelijke of deels onvoorwaardelijke taakstraf werd opgelegd nam in absolute aantallen af. Het aandeel van de taakstraffen in het totaal van de vonnissen nam in de gehele periode van zes jaar die is onderzocht echter enigszins toe. Ook het aandeel van de gevangenisstraffen in het totaal van vonnissen nam overigens toe. Deze ontwikkeling is vooral te begrijpen vanuit een relatieve en absolute daling van het gebruik van de boete als hoofdstraf.
2. Het absolute aantal opgelegde taakstraffen voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr is in de periode 2009-2014 geleidelijk aan gedaald, in overeenstemming met de onder 1. gesignaleerde dalende trend van het aantal vonnissen in het algemeen. In termen van percentages van het totaal aantal vonnissen bleef het aantal vonnissen met een taakstraf voor delicten bedoeld in artikel 22b lid 1 Sr ongeveer gelijk. Dit wijkt af van de hiervoor gesignaleerde toename van het aandeel taakstraffen in het totaal van alle opgelegde straffen. Het gegeven dat het aandeel taakstraffen in het totaal van straffen stijgt terwijl het aandeel taakstraffen opgelegd voor delicten die vallen onder artikel 22b lid 1 daalt, kan geïnterpreteerd worden als een trend in de door de wet beoogde richting.
3. Artikel 22b Sr als geheel laat niet toe dat solitaire taakstraffen (taakstraf als enkelvoudige hoofdstraf) worden opgelegd voor misdrijven vallend onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr. Een vergelijking van de twee periodes 2009-2011 en 2012-2014 laat zien dat het aantal solitaire taakstraffen met een kwart is gedaald – een indicatie dat de rechter na de invoering van de wet minder vaak voor een solitaire taakstraf koos ter bestraffing van misdrijven bedoeld in lid 1. Datzelfde lid bevat overigens een nadere bepaling waarvan de werking in de registratie van de vonnissen niet zichtbaar is. Voor delicten waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld is een solitaire taakstraf niet uitgesloten indien het misdrijf geen “ernstige inbreuk” in de lichamelijke integriteit van het slachtoffer tot gevolg heeft gehad.
4. Lid 3 van artikel 22b Sr maakt het mogelijk om ter bestraffing van een delict, bedoeld in het eerste lid, een taakstraf op te leggen, mits in combinatie met een gevangenisstraf. Er zijn vonnissen waarin de rechter een taakstraf combineert met een beperkte gevangenisstraf (van 1, 2, 3, 4 of 5 dagen). Deze aanpak is niet in strijd met althans de letter van de wet maar wel enigszins omstreden. Om die reden is nagegaan in welke omvang de taakstraf met beperkte gevangenisstraf wordt toegepast. Voor de invoering van de wet kwam deze combinatie van straffen nauwelijks voor. Na de invoering van de wet werd de combinatie van een taakstraf met één of enkele dagen gevangenisstraf opgelegd in 3,5% van het totaal van opgelegde straffen voor delicten vallend onder artikel 22b lid 1 Sr. Het aantal vonnissen waarin dit type straf

werd opgelegd kwam daarmee op gemiddeld negentig per jaar. De daling van het aantal solitaire taakstraffen werd hiermee voor de helft gecompenseerd.

5. Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat de rechter in veruit de meeste zaken in de steekproef waarin een solitaire taakstraf werd opgelegd voor een lid 1 misdrijf, tot het oordeel kwam dat het gepleegde misdrijf geen ernstige inbreuk in de lichamelijke integriteit van het slachtoffer tot gevolg had gehad. Anders gezegd, er is een redelijke indicatie dat de ongeveer 900 solitaire taakstraffen die sinds 2012 jaarlijks voor dit soort misdrijven worden opgelegd, in overeenstemming zijn met art. 22b. In een aantal andere gevallen waarin de rechter veroordeelt voor een formeel gezien ernstig delict achtte de rechter het gehele feitencomplex niet van dien aard dat daarvoor een forse onvoorwaardelijke gevangenisstraf zou moeten worden opgelegd. In een aantal van die gevallen koos de rechter voor een taakstraf in combinatie met een soms langdurige voorwaardelijke gevangenisstraf, bijvoorbeeld 91 dagen gevangenisstraf waarvan 90 voorwaardelijk. Het beoogde effect is dat de dreiging van een gevangenisstraf de dader in het vervolg op het rechte pad zal houden.
6. Uit de verzamelde cijfers blijkt, dat het aantal berechte misdrijven vallend onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr gedurende de gehele periode 2009-2014 afnam. Echter, de percentuele daling van gemiddeld 3 procentpunten was minder dan de trendmatige daling met 9 procentpunten van het totaal aantal vonnissen. Het is niet duidelijk hoe dit verschil geïnterpreteerd zou moeten worden. Het aantal vonnissen met een taakstraf, al dan niet in combinatie met een andere straf, opgelegd voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr, is niet alleen in absolute cijfers is gedaald, maar ook procentueel, met 11%. Dat wijst op een doorwerking van de wet in de beoogde richting.
7. Lid 2 van artikel 22b Sr beoogt het opleggen van (solitaire) taakstraffen aan recidiverende daders in te perken. De cijfers laten zien dat de dalende trend voor wat betreft aantallen opgelegde taakstraffen zich in versterkte mate toont als het gaat om aantallen *solitaire* taakstraffen. Een vergelijking van de periode 2009-2011 met de periode 2012-2014 laat zien dat het aantal opgelegde solitaire taakstraffen in de tweede periode aanzienlijk lager was dan het aantal in de eerste periode. Deze trend is in overeenstemming met de bedoelingen van de wetgever. Niettemin werden in de jaren 2012-2014 gemiddeld per jaar ruim 1.800 solitaire taakstraffen opgelegd in gevallen onder het bereik van artikel 22b lid 2. Met behulp van de kwalitatieve analyses is uitgezocht in hoeverre deze taakstraffen conform de wet waren.
8. Het aantal opgelegde taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf voor misdrijven vallend onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr, nam toe. Een vergelijking van de beide onderzoeksperioden laat het volgende zien. Het aandeel solitaire taakstraffen daalde van 45,8% over de gehele eerste periode naar 27,0% over de gehele tweede periode (geschoond); een daling met 18,8 procentpunten. De toename van het aandeel taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf was 7,1 procentpunten. Zo bezien werd de vermindering van het toepassingsbereik van de solitaire taakstraf voor één vijfde deel gecompenseerd door het opleggen van taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf.
9. Er zijn vijf kenmerken van strafzaken die niet steeds in de kwantitatieve analyses zijn terug te vinden maar die wel kunnen betekenen dat de zaak in kwestie niet onder

de werking van artikel 22b lid 2 Sr valt. Bij nader inzien heeft de rechter dan de ruimte om een solitaire taakstraf op te leggen.

- In de casus is – anders dan uit de registratie blijkt – geen antecedente taakstraf. In een kwart van de gevallen opgenomen in de steekproef voor kwalitatief onderzoek bleek uit de gegevens in het dossier dat er op dit punt bij de behandeling van de zaak onduidelijkheid was. In vier van die gevallen werd een solitaire taakstraf opgelegd.
- De antecedente taakstraf is langer dan vijf jaar geleden opgelegd.
- In de casus is – anders dan uit de registratie blijkt – niet sprake van een soortgelijk antecedent delict. Deze beide omstandigheden deden zich in geen van de bestudeerde casus voor.
- De antecedente taakstraf is onder jeugdstrafrecht opgelegd. Er was in de door het onderzoek bestreken periode nog geen duidelijk antwoord op de vraag of taakstraffen, onder jeugdstrafrecht opgelegd, meetellen voor de toepassing van lid 3.<sup>78</sup> In vijf van de vijftig casus in de steekproef was de antecedente taakstraf onder jeugdstrafrecht opgelegd. In twee van deze gevallen heeft de rechter een solitaire taakstraf opgelegd; de rechter motiveerde de ruimte om zulks te doen echter op andere gronden.
- De antecedente taakstraf is niet of niet volledig ten uitvoer gelegd. In negentien gevallen (ruim eenderde van het steekproeftotaal) was de tenuitvoerlegging van de antecedente taakstraf problematisch. In negen gevallen was de tenuitvoerlegging of niet begonnen of niet afgemaakt. In geen van die gevallen werd een solitaire taakstraf opgelegd (wel een taakstraf in combinatie met een beperkte gevangenisstraf). In tien gevallen was er onduidelijkheid over de tenuitvoerlegging. In twee van die gevallen werd een solitaire taakstraf opgelegd.

10. De rechter kan voorts in een concreet geval op inhoudelijke gronden tot de conclusie komen dat een de taakstraf de meest aangewezen straf is. De meest voorkomende reden om voor misdrijven, vallend onder 22b lid 2 Sr een solitaire taakstraf of een taakstraf in combinatie met een beperkte gevangenisstraf op te leggen is het oordeel van de rechter dat een substantiële gevangenisstraf in de betreffende casus en gelet op alle omstandigheden, meer kwaad dan goed zou doen.

Alles bijeen genomen zijn de trends die uit de cijfermatige analyses blijken, in overeenstemming met de bedoelingen van de wetgever. De kwalitatieve analyse laat zien dat er in een enkel geval enige twijfel kan bestaan of de rechter in overeenstemming met de wet handelde door een solitaire taakstraf op te leggen. In het algemeen echter maken de officier van justitie en de rechter, binnen de ruimte die de wetgever biedt, een nauwgezette afweging van verschillende strafmodaliteiten en hun werking.

<sup>78</sup> De inmiddels gevormde jurisprudentie heeft op dit punt nog geen duidelijkheid geschapen.



# Doelbereiking

## 4.1 Inleiding

Deelonderzoek C dient ter beantwoording van de derde vraag van het onderzoek:

3. In hoeverre zijn de doelvariabelen sinds 1 januari 2012 veranderd en in hoeverre is dat toe te schrijven aan een (blijvende) aanpassing van de in vraag 2 bedoelde uitvoeringspraktijk?

Meer concreet is het de vraag of de inwerkingtreding van de Wet beperking oplegging taakstraf heeft geleid tot de realisatie van de doelen en het optreden van de effecten die de wetgever voor ogen had. Een belangrijke uitkomst van het deelonderzoek A was dat de bij de wetgever de indruk leefde dat het draagvlak in de samenleving voor het opleggen van taakstraffen onder druk stond als gevolg van een te ruime toepassing van taakstraffen door het OM en door rechters. Dit vormde een belangrijke aanleiding voor het wijzigen van het tot dan toe gevoerde beleid. Het door ons gereconstrueerde algemene doel dat de wetgever beoogde te realiseren met de Wet beperking oplegging taakstraf luidt dan ook het behoud van maatschappelijk en politiek draagvlak voor (de instandhouding van) de taakstraf, wat moet leiden tot het hoogst liggende doel, namelijk de instandhouding van een goedwerkend sanctiestelsel dat leidt tot rechtvaardige en effectieve straffen.

Dit hoofdstuk stelt vervolgens de vraag centraal in hoeverre de wet in de praktijk heeft geleid tot een verandering in het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf ten gevolge van de Wet beperking oplegging taakstraf. Deze vraag valt uiteen in verschillende deelvragen:

### *Deelvragen*

In hoeverre voldoen de bestudeerde maatschappelijke controversiële zaken aan de criteria van artikel 22b lid 1 en lid 2 Sr?

Wat zijn andere kenmerken en factoren van maatschappelijke controversiële strafzaken die de maatschappelijke weerstand tegen de taakstraf kunnen verklaren?

Zijn er verschillen in kenmerken van controversiële zaken tussen de periode vóór en de periode ná de invoering van artikel 22b Sr?

Hadden de aanscherping van het vorderingsbeleid OM en de wetswijziging van invloed kunnen zijn op de in deze zaken opgelegde straffen?

Voor het beantwoorden van deze vragen is gebruik gemaakt van een zogenoemde COOSTO-analyse.

Coosto is een bedrijf uit Eindhoven dat tools levert voor het monitoren en analyseren van social media data t.b.v. verschillende activiteiten van haar klanten. Zowel (grote) commerciële partijen als ook non-profit organisaties en de overheid maken gebruik van haar diensten. Coosto biedt onder andere inzichten in conversaties op social media en geeft haar klanten via haar engagementmodule de mogelijkheid om direct te kunnen deelnemen aan online discussie/ dialoog. Naast webcare zijn ook reputatiemonitoring, crisismonitoring, campagnemonitoring, social media marketing, concurrentie analyse en dataonderzoek mogelijke toepassingsgebieden. Voor al deze toepassingen is het snel toegankelijk maken van enorme hoeveelheden data van groot belang. Coosto geeft toegang tot een webarchief dat zij sinds 2009 heeft opgebouwd en dat continu wordt aangevuld met de nieuwste data. Hiertoe worden ruim 400.000 bronnen continu *gespiderd*. Daarnaast beschikt Coosto over een krachtige zoekmachine waarmee deze enorme database bevroegd kan worden.

In de eerste plaats is met behulp van een COOSTO-analyse van berichten geplaatst op sociale mediakanalen een beeld verkregen van het maatschappelijk draagvlak voor taakstraffen in de periode tussen 1 januari 2010 en 31 december 2015. Algemene bevindingen naar aanleiding van deze analyse worden gepresenteerd in paragraaf 4.2.

Voorts is per dag inzichtelijk gemaakt hoe hoog de gemiddelde COOSTO-score voor die dag is. De dag of de periode van opeenvolgende dagen waarop in de sociale media veel ophef over taakstraffen werd gemaakt, zijn door het WODC in verband gebracht met strafzaken die alle plaatsvonden na de inwerkingtreding van artikel 22b Sr (3 januari 2012).<sup>79</sup> De twaalf zaken die op deze wijze naar voren kwamen zijn door de onderzoekers onderworpen aan een quick scan, waarbij bezien is of deze zaken bruikbaar waren voor een nadere uitwerking. Enkele zaken vielen af, ten dele omdat bij bestudering bleek dat geen taakstraf is opgelegd en daarnaast omdat te weinig bruikbare gegevens voorhanden bleken te zijn om de zaak verder uit te werken. Uit de bruikbare zaken zijn vier zaken geselecteerd, waarbij rekening is gehouden met enige spreiding over soorten misdrijven. Deze vier zaken zijn vervolgens diepgaand bestudeerd.

## 4.2 Trends

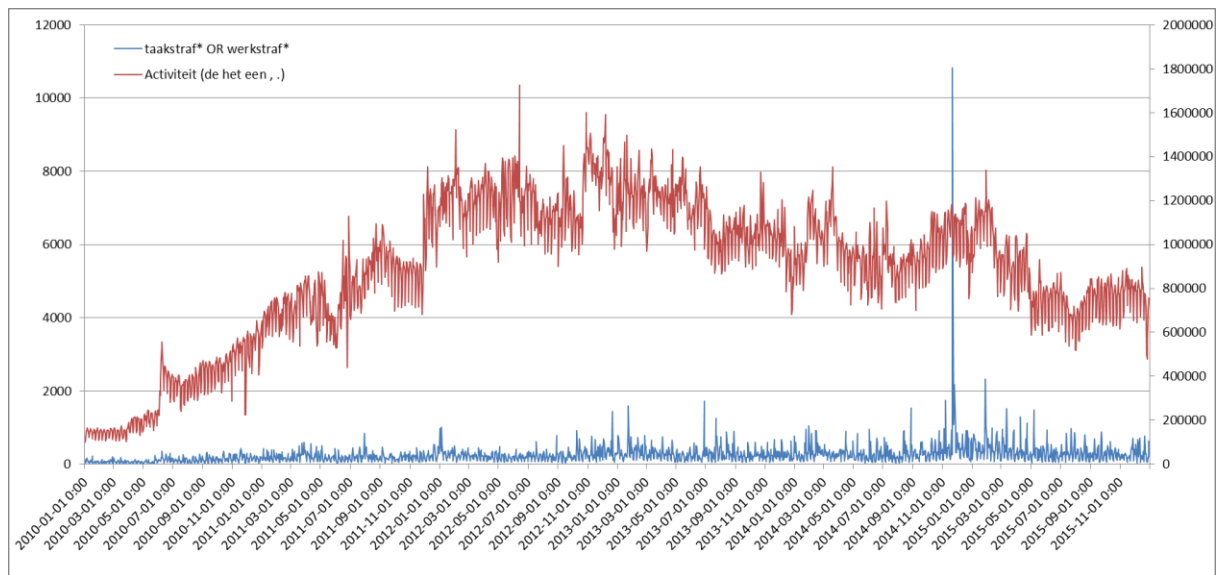
Op basis van de COOSTO-analyse komen de volgende inzichten naar voren. De COOSTO-scores zijn tot stand gekomen met behulp van een digitale tool. Deze tool heeft in de bestudeerde periode in kaart gebracht hoe vaak door gebruikers van sociale media gesproken wordt over taakstraffen. Vervolgens is gekeken of de berichten te karakteriseren waren als positief of negatief van aard, op basis van het voorkomen van bepaalde positieve of negatieve trefwoorden in deze berichten.<sup>80</sup>

Figuur 1 geeft het aantal berichten dat melding maakt van taakstraf of werkstraf in de periode 1 januari 2010 tot 31 december 2015.

<sup>79</sup> Het is nog niet geheel duidelijk hoe het WODC dit gedaan heeft. Het is wel van belang om te weten, aangezien op sommige data meerdere zaken speelden en op wat nazoeken op internet blijkt dat ook andere zaken dan de genoemde aandacht kregen op die data. Bovendien gaat het om rechtbankzaken en niet uitspraken in hoger beroep.

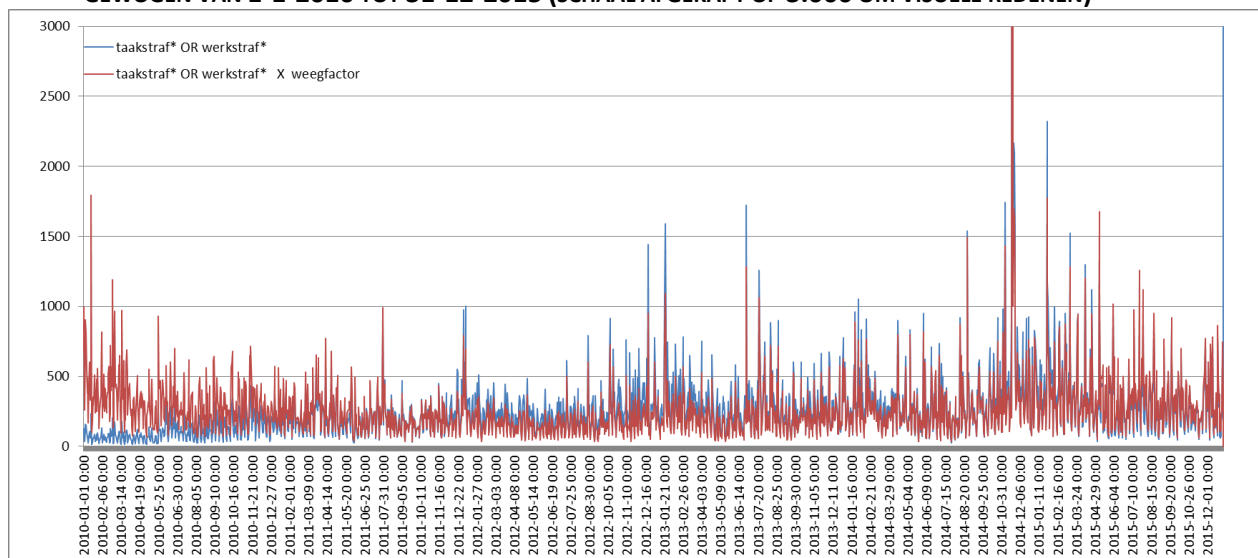
<sup>80</sup> PM. Een nauwkeurige verantwoording van de totstandkoming van de COOSTO-scores.

**FIGUUR 4.1: AANTAL BERICHTEN PER DAG "TAAKSTRAF\* OR WERKSTRAF\*" EN TOTAAL AANTAL BERICHTEN VIA COOSTO VAN 1-1-2010 TOT 31-12-2015**



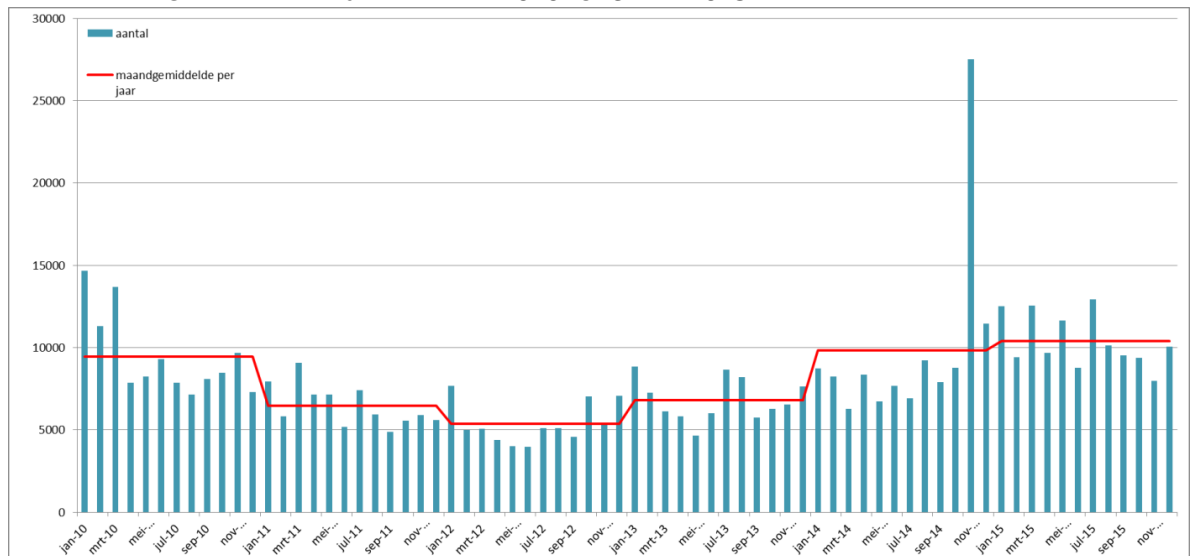
Gedurende de bestudeerde periode valt op dat het totaal aantal berichten via COOSTO eerst een stijging vertoont en vanaf medio 2013 weer een lichte daling. Het aantal berichten over taakstraffen stijgt licht. Opmerkelijk daarnaast is dat het aantal pieken vanaf begin 2013 lijkt te stijgen, met een zeer grote piek in begin 2015. Vanwege de toe- en afname van het totaal aantal berichten in COOSTO is een weegfactor gemaakt die daarvoor corrigeert. Als de ongewogen en gewogen cijfers gecombineerd worden, wordt figuur 4.2 verkregen.

**FIGUUR 4.2: AANTAL BERICHTEN PER DAG "TAAKSTRAF\* OR WERKSTRAF\*" ONGEWOGEN EN GEWOGEN VAN 1-1-2010 TOT 31-12-2015 (SCHAAL AFGEKAPT OP 3.000 OM VISUELE REDENEN)**



De figuur laat zien dat de toepassing van de weegfactor leidt tot een boost in het eerste tijdvak, vervolgens afzwakt om uiteindelijk weer te boosten vanaf 2015. Die afname komt hoofdzakelijk doordat Facebookberichten beter worden afgeschermd door Facebook. In figuur 4.3 staan dezelfde gegevens geaggregeerd op maandniveau.

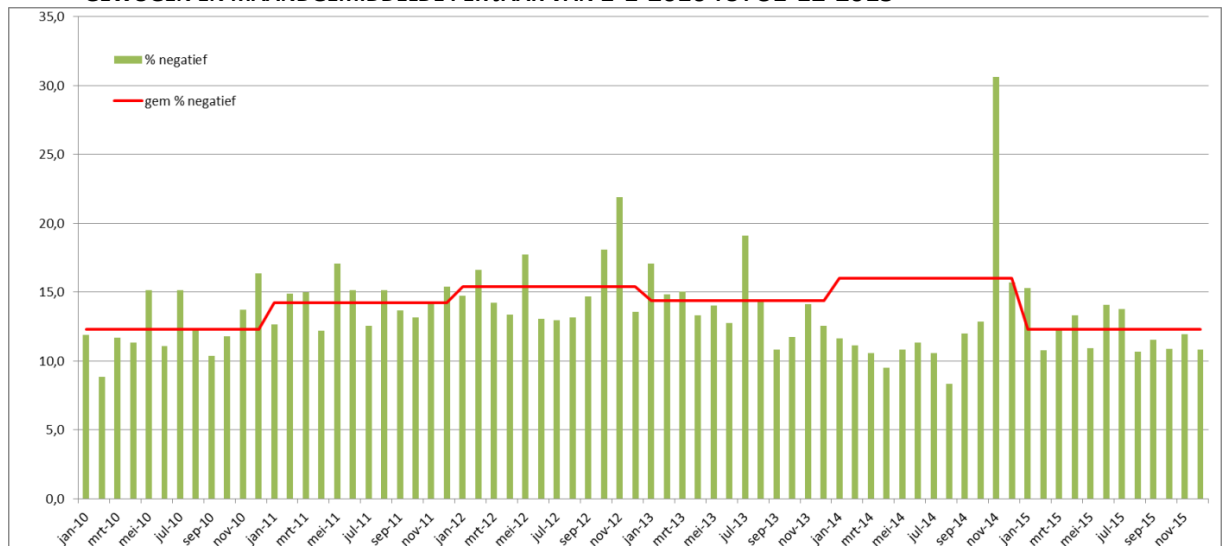
**FIGUUR 4.3: AANTAL BERICHTEN PER MAAND “TAAKSTRAF\* OR WERKSTRAF\*” GEWOGEN EN MAANDGEMIDDELTE PER JAAR VAN 1-1-2010 TOT 31-12-2015**



De belangrijkste constatering bij deze figuur is dat het maandgemiddelde in de periode van januari 2010 tot november 2012 een lichte, continue afname vertoont. Vanaf november 2012 stijgt, eveneens licht, maar continu, het aantal berichten op social media over taakstraffen.

Figuur 4.4 laat het percentage negatieve berichten over taakstraffen per maand en het maandgemiddelde in de bestudeerde periode zien.<sup>81</sup>

**FIGUUR 4.4: PERCENTAGE NEGATIEVE BERICHTEN PER MAAND “TAAKSTRAF\* OR WERKSTRAF\*” GEWOGEN EN MAANDGEMIDDELTE PER JAAR VAN 1-1-2010 TOT 31-12-2015**



Het percentage berichten dat als negatief gekarakteriseerd kan worden bedraagt in de gehele periode tussen de 12% en 16%. Er is geen duidelijke toe- of afname te zien en geen duidelijk verschil in de periode voor en na de inwerkingtreding van de wet. Na inwerkingtreding van de wet blijft het aantal negatieve berichten bijna een jaar constant, om vervolgens

<sup>81</sup> In deze tabellen wordt gesproken over *percentages negatieve berichten*. Dat is niet hetzelfde als een COOSTO-score van min 4000. PM: nader verantwoord hoe deze twee zaken zich tot elkaar verhouden.

in 2013 een lichte afname te laten zien. Vanaf begin 2014 tot eind 2014 is wederom een stijging waar te nemen, tot een niveau hoger dan in 2012.

De onderzoekers concluderen op basis van deze COOSTO-analyses dat in de berichtgeving op social media geen dalende trend van het totaal aantal berichten over taakstraffen noch van het aantal negatieve berichten te ontwaren is. De invoering van de Wet beperking oplegging taakstraffen heeft niet tot duidelijke veranderingen ten aanzien van de maatschappelijke onrust over taakstraffen geleid.

## 4.3 Casusstudies

### 4.3.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt een viertal casus uitgewerkt die een hoge COOSTO-score lieten zien. Achter deze casus gaan in totaal elf strafzaken schuil. Dit is een beperkte steekproef van controversiële gevallen. De volgende casus worden onderzocht:

OMSCHRIJVING	GEKOPPELDE COOSTO-SCORES
Dodelijk verkeersongeval	7-11-2014: - 384 21-11-2014: - 4742 23-9-2015: - 171
Ongeregeldheden tijdens bekerfinale (4 zaken)	19-11-2014: - 243
Project X Haren (4 zaken)	9-10-2012: - 374 30-11-2012: - 256
Mishandeling door kopschopper (2 zaken)	27-1-2015: - 352

Voor de casus 2, 3 en 4 geldt dat deze casus meerdere strafzaken betreffen. In totaal zijn

Bij deze zaken is in ieder geval gezocht naar de volgende aspecten:

- kenmerken van de *zaak*: gepleegd delict, datum waarop het feit gepleegd werd, strafeis, hoogte opgelegde straf;
- kenmerken van de *dader*: leeftijd, eventueel afkomst;
- kenmerken van de *controverse*: aspecten die in de (social) media de meeste aandacht kregen.

Voor de kenmerken van de zaak en de dader is waar mogelijk gebruik gemaakt van de gepubliceerde uitspraken op rechtspraak.nl. Niet in alle gevallen bleek deze informatie voorhanden. Dit betreft zaken waarin de politierechter mondeling uitspraak gedaan. Indien dat het geval is, is gebruik gemaakt van andere openbare informatie, zoals krantenartikelen.

Voor de kenmerken van de controverse is met behulp van Lexis Nexis gezocht in landelijke en regionale dag- en weekbladen. Daarnaast is bezien of andere media (televisie, radio) bericht hebben over de betreffende zaak.

Vervolgens zijn de casus geanalyseerd ter beantwoording van de vraag of artikel 22b Sr van toepassing was en zo ja, of het OM en de rechter de bepaling juist hebben toegepast. Ten slotte is, op basis van de verkregen gegevens, gezocht naar een verklaring van de ophef die bij het publiek ontstond over opgelegde taakstraffen, zowel rond afzonderlijke zaken als in het algemeen.

### 4.3.2. Dodelijk verkeersongeval

#### *Delictsbeschrijving*

Op 19 mei 2013 kwamen drie fietsers, waaronder een meisje van twee jaar, om het leven bij een verkeersongeval. De officier van justitie heeft bewezen geacht dat de (meerderjarige) verdachte zich zodanig heeft gedragen dat het verkeersongeval te wijten valt aan de (grove) "schuld" van de verdachte als bedoeld in artikel 6 van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: Wvw), aangezien de bestuurder met een te hoge snelheid gereden zou hebben. De officier van justitie heeft op grond hiervan gevorderd om aan de verdachte een gevangenisstraf van vijftien maanden en een ontzegging van de rijbevoegdheid van vier jaren op te leggen.

De meervoudige kamer voor strafzaken van de rechtbank Limburg heeft in haar vonnis van 21 november 2014 "schuld" niet voldoende bewezen geacht.<sup>82</sup> Met name kon geen bewijs verschaft worden dat de dader te hard had gereden. Derhalve heeft zij de verdachte niet veroordeeld op grond van artikel 6 Wvw, maar op grond van een overtreding van artikel 5 Wvw dat het veroorzaken van gevaar op de weg verbiedt. Bij de strafbepaling heeft de rechtbank gelet op de omstandigheid dat de verdachte niet eerder is veroordeeld. Daarnaast heeft de rechtbank rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, zoals de omstandigheid dat de verdachte sinds 27 juni 2013 in behandeling is gegaan voor depressie- en angststoornissen. De rechtbank heeft de dader een onvoorwaardelijke taakstraf van 120 uren en voorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid voor één jaar met een proeftijd van twee jaren opgelegd. Een dergelijke straftoemeting is te doen gebruikelijk is voor soortgelijke gevallen aldus het vonnis van de rechtbank.

#### *Toepassing artikel 22b Sr*

Artikel 5 noch artikel 6 Wvw wordt genoemd onder artikel 22b, 1<sup>e</sup> lid, onder b Sr. Op de overtreding van artikel 5 Wvw is een maximale gevangenisstraf van twee maanden gesteld (artikel 177, 1<sup>e</sup> lid Wvw), waardoor art. 22b lid 1, onder a, niet van toepassing is. De overtreding van artikel 6 Wvw wordt krachtens art. 175 bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren. Art. 22b Sr is daarop niet van toepassing. Echter, de overtreding van 6 Wvw wordt beschouwd als een misdrijf en bestraft met ten hoogste zes jaar gevangenisstraf "indien de schuld bestaat uit roekeloosheid" en het een ongeval betreft waarbij een ander gedood wordt (artikel 175, 2<sup>e</sup> lid jo. artikel 178 Wvw). Roekeloosheid, de meest ernstige vorm van schuld bij een verkeersovertreding, wordt echter zelden aangenomen. In de interpretatie van het OM is er weliswaar sprake van "schuld" maar niet van "roekeloosheid". Noch het oordeel van het OM noch dat van de rechtbank omtrent de toedracht van het ongeval impliceert een misdrijf dat art. 22b Sr toepasselijk zou maken.

#### *Oorzaken voor controverse*

De uitspraak van de rechtbank heeft tot veel maatschappelijke weerstand geleid. Dit blijkt onder andere uit de COOSTO-scores die meerdere dagen achtereenvolgend een sterk negatief sentiment laat zien, met als uitschieter een score van minus 4.742 op 21 november 2014. Dit negatieve sentiment ontstond ondanks dat de officier en de rechtbank geheel binnen de kaders bleven die de Wet beperking taakstraffen heeft vastgelegd.

Het gerechtshof 's-Hertogenbosch kwam in uitspraak op hoger beroep op 23 september 2015 tot een ander oordeel dan de rechtbank.<sup>83</sup> Wat opvalt in deze casus is dat het OM en het gerechtshof enerzijds en de rechtbank anderzijds van oordeel verschilden over de bewezenverklaring en daardoor tot een verschillende conclusie kwam voor wat betreft de kwalificatie van het gepleegde delict. Het hof achtte, anders dan de rechtbank, voldoende

<sup>82</sup> Rb. Limburg (zittingsplaats Roermond) 21 november 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:10041.

<sup>83</sup> Hof 's-Hertogenbosch 23 september 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:3709.

wettig bewezen dat de verdachte met een te hoge snelheid had gereden en het bevond de verdachte daarom schuldig aan onvoorzichtig, onoplettend en onachtzaam gedrag. Het hof veroordeelde de verdachte voor dood door schuld in het verkeer (artikel 6 Wvw) tot een gevangenisstraf van 15 maanden. Overigens is de verdachte hierop in cassatie gegaan.<sup>84</sup> De uitkomst van deze zaak is nog niet bekend.

De maatschappelijke ophef over de uitspraak van de rechtbank had zijn oorsprong waarschijnlijk in ongeloof over de interpretatie van de toedracht die de rechtbank hanteerde. De omstandigheid dat er drie slachtoffers, waaronder twee grootouders en hun jonge kleinkind, te betreuren waren, biedt een aanvullende verklaring voor de grote maatschappelijke verontwaardiging. In de media is uitvoerig bericht over dit ongeval, waarbij de Poolse nationaliteit van de dader vaak vermelding kreeg. Voorbeelden zijn: het bericht “Taakstrafje voor doodrijden” op de website van GeenStijl waarin gesproken wordt over ‘een Poolse kamikazepiloot’ en het Telegraaf-bericht “Pool rijdt opa, oma en kleinkind dood”.<sup>85</sup> Ook het proces kreeg veel (landelijke) media-aandacht, mede omdat de vader van het jongste slachtoffer na de uitspraak een stoel naar de rechter gooide en de rechter in de dagen na de uitspraak dreigementen ontving.<sup>86</sup> Dit alles heeft ertoe geleid dat de rechtbank zich genoodzaakt zag om in een aparte verklaring uit te leggen hoe zij tot haar oordeel was gekomen.<sup>87</sup> De specifieke kenmerken van de slachtoffers en de dader zijn belangrijke factoren die de maatschappelijke weerstand tegen het opleggen van een taakstraf in dit geval kunnen verklaren.

Het vonnis van de rechtbank gaf de Vereniging van Verkeersslachtoffers aanleiding om een petitie te starten tegen het opleggen van taakstraffen bij ernstige verkeersovertredingen die de dood of levenslang letsel ten gevolge hebben. Deze petitie werd ruim 25.000 keer ondertekend.<sup>88</sup> In een overleg op 1 april 2015 met de ministerie van Veiligheid en Justitie vroeg PVV-Kamerlid Helder aandacht voor deze petitie.<sup>89</sup> Deze beide gebeurtenissen verklaren niet het sterk negatieve sentiment op de dagen rond de uitspraak in eerste aanleg, maar geven wel aan dat deze casus mogelijk het symbool is geworden van een breder gevoelde onvrede over vermeende lage straffen bij verkeersovertredingen met dodelijke afloop, ongeacht de toedracht in het concrete geval.

#### 4.3.3. Ongeregeldheden bij bekerfinale

##### *Delictsbeschrijving*

Tijdens de KNVB-bekerfinale PEC Zwolle-Ajax op 20 april 2014 vonden enkele ongeregelde heden plaats, waaronder het gooien van vuurwerk en het vernielen van lexaan-wanden. In ieder geval vier verdachten zijn op grond van het zich schuld maken aan openlijke geweldpleging tegen goederen (artikel 141 lid 1 Sr) voorgeleid bij de rechtbank Rotterdam. De officier van justitie eiste tegen elke verdachte de veroordeling tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee maanden met een proeftijd van twee jaar, oplegging van een gebieds- en stadionverbod en het betalen van schadevergoeding aan Ajax. Daarnaast werden bij twee verdachten een taakstraf van tachtig uren en bij twee andere verdachten een taakstraf van 120 uren. Tachtig uren taakstraf werd geëist tegen de verdachten die zich schuldig hebben gemaakt aan het hangen aan een lexaan-wand. Tegen de verdachten die vuurwerk gooiden werd een taakstraf van 120 uren geëist.

<sup>84</sup> ‘Pool legt zich niet neer bij celstraf voor ongeluk Meijel waarbij 2-jarige Ize uit Heesch omkwam’, *Brabants Dagblad* 2 oktober 2015.

<sup>85</sup> ‘120u fopstraf. Vader gooit stoel naar rechter’, *GeenStijl* 21 november 2014; ‘Pool rijdt opa, oma en kleinkind dood’, *Telegraaf* 19 mei 2013.

<sup>86</sup> ‘Vader woedend over taakstraf voor doodrijden dochtertje’, *NOS Journaal* 21 november 2014; ‘Rechter na stoelincident nu ook bedreigd’, *Hart van Nederland* 24 november 2014.

<sup>87</sup> ‘4 vragen en antwoorden over het vonnis in de zaak Meijel’, *Rechtspraak* 21 november 2014.

<sup>88</sup> ‘Zware straf voor doodrijder Meijel in hoger beroep’, *NRC* 23 september 2015.

<sup>89</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, nr .242.

De rechtbank Rotterdam heeft in twee zaken schuld vastgesteld en in twee zaken de verdachte vrijgesproken, omdat de rechtbank op basis van de videobeelden niet voldoende bewijs aanwezig achtte om tot een veroordeling te komen. In de twee zaken waar voldoende bewijs aanwezig was heeft de rechter de verdachte van het vernielen van wanden veroordeeld op grond van artikel 141 lid 1 Sr tot een taakstraf van 80 uren, waarvan 40 voorwaardelijk. De verdachte van het gooien van vuurwerk is op grond van het zelfde artikel veroordeeld tot een taakstraf van 120 uren, waarvan 50 voorwaardelijk. Aan hem is ook stadionverbod opgelegd. De rechtbank legde in beide gevallen geen gevangenisstraf of gebiedsverbod op, zoals geëist door het OM. Dit is gelegen in het feit dat het aandeel van de twee verdachten in het geheel van de ongeregelde hooligans beperkt was en dat beide verdachten niet eerder met politie en justitie in aanraking waren gekomen.

In onderstaande schema is een samenvatting opgenomen van de belangrijkste kenmerken van deze vier zaken:

ZAAK	ONDERWERP	EIS TAAKSTRAF	VEROORDELING TAAKSTRAF
ECLI:NL:RBROT:2014:9645	Vuurwerk	120 uren	Vrijspraak
ECLI:NL:RBROT:2014:9646	Lexaanwand	80 uren	Vrijspraak
ECLI:NL:RBROT:2014:9647	Vuurwerk	120 uren	120 uren
ECLI:NL:RBROT:2014:9648	Lexaanwand	80 uren	80 uren

#### *Toepasbaarheid artikel 22b Sr*

In twee zaken werd de verdachte veroordeeld wegens het plegen van openlijk geweld tegen goederen. Artikel 22b Sr is dus niet van toepassing, aangezien artikel 141 Sr noch expliciet genoemd staat in het 1<sup>e</sup> lid, onder a noch bestraft wordt met een maximale straf van zes jaren of meer noch het misdrijf een (ernstige) inbreuk van de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad. Het vorderen respectievelijk opleggen van een taakstraf was dus niet contra legem.

In *Oriëntatiepunten voor straftoemeting* wordt bij het delict ‘openlijke geweldpleging’ tegen goederen door vernielingen aan te richten een strafmaat aangegeven van zestig uren taakstraf.<sup>90</sup> Gelet hierop kunnen we stellen dat een taakstraf voor dergelijke delicten gangbaar is en de strafzwaarte zelfs relatief hoog in deze casus is.

#### *Oorzaken voor controverse*

Het WODC heeft deze zaken in verband gebracht met de COOSTO-scores op 7 en 14 november 2014. COOSTO-scores laten op die data een relatief sterk negatief sentiment zien (minus 384 respectievelijk minus 204). De uitspraak vond echter plaats op 19 november 2014. Op deze laatste dag was de COOSTO-score ook sterk negatief (minus 243). Op 14 november 2014 meldde RTV Rijnmond dat de officier van justitie taakstraffen had geëist tegen 35 supporters die de bekerfinale verstoorden, wat een verklaring kan bieden voor de score juist op die dag.<sup>91</sup> De formulering van deze eis vond plaats tijdens de terechtzitting op 12 november 2014. Op die dag is de COOSTO-score slechts minus 26, wat een aanwijzing is dat de meeste sociale mediaberichten pas geplaatst worden nadat over de zaak bericht is in een regulier nieuwsmidium. Op de dag van de uitspraak liet COOSTO een score zien van minus 243. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de data van zitting en uitspraak in deze casus sterke overlap vertonen met die van de eerste casus. Het is dus moeilijk vast te stellen in

<sup>90</sup> De Rechtspraak, *Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS*, p.4 (bijgewerkt: maart 2016).

<sup>91</sup> ‘Taakstraffen geëist tegen hooligans bekerduel Kuip’, *RTV Rijnmond* 14 november 2014.



welke mate deze score toegeschreven kan worden aan deze casus of aan andere gebeurtenissen op/rond dezelfde data.

De negatieve score kan niet in verband worden gebracht met een onjuiste toepassing van de wetgeving door het OM of de rechter. De aanleiding voor de controverse moet dus in andere omstandigheden gevonden worden. Belangrijkste omstandigheid lijkt te zijn dat deze misdrijven een onderdeel waren van een veel groter geheel van ongeregelheden waarover uitvoerig bericht is in de media. 2,5 miljoen mensen keken live naar de uitzending van de bekerfinale en konden ook de ongeregelheden volgen.<sup>92</sup> Daarnaast werd ook in (sport)journaaluitzendingen hieraan aandacht besteed. Als deze strafbare gedragingen begaan waren in een andere context, is het onwaarschijnlijk dat deze zoveel aandacht hadden gekregen.

De rechtbank geeft in haar vonnissen blijk van de impact van dergelijke ongeregelheden op de samenleving: “De verdachte heeft door zijn gewelddadig handelen gevoelens van onveiligheid opgewekt bij spelers, KNVB officials en het publiek dat hier ongewild getuige van is geweest. Het is een feit van algemene bekendheid dat dergelijke gebeurtenissen nogal eens een beangstigende indruk maken op diegenen die daarvan slachtoffer of rechtstreeks getuige zijn. Ook zorgen dergelijke gebeurtenissen voor onrust in de samenleving.”<sup>93</sup>

#### 4.3.4. Project X Haren

##### *Delictsbeschrijving*

Op 21 september 2012 vonden in Haren grootschalige ongeregelheden plaats na een oproep via de sociale media om voor een feest naar het dorp te komen. Er vonden onder meer brandstichting, vernieling aan auto's en verkeersborden, plundering van winkels en geweldspleging richting leden van de Mobiele Eenheid en politiefunctionarissen plaats. Deze bijeenkomst is (internationaal) bekend geworden onder de naam Project X Haren en heeft veel internationale, landelijke en regionale media-aandacht gekregen.<sup>94</sup> Bij deze bijeenkomst waren duizenden bezoekers, veelal jongeren, aanwezig. Het geweld en de ordeverstoring gingen uit van enkele honderden bezoekers en waren voornamelijk gericht tegen de aanwezige politieagenten en ME'ers.

Volgens het ANP waren op 29 november 2012 107 relschoppers aangehouden die verdacht werden van vernielingen, plundering en openlijke geweldspleging. Hieronder bevonden zich ook minderjarige verdachten. Een aantal van de (meerderjarige) daders is berecht onder het regime van snelrecht en in hun zaken werd uitspraak gedaan in de maanden oktober en november 2012 door de politierechter of de meervoudige kamer. Voor deze casusbeschrijving hebben wij vier verschillende zaken geselecteerd waarbij de rechter de dader in ieder geval een taakstraf heeft opgelegd. Bij de twee zaken die door de politierechter zijn afgedaan hebben wij een tweetal uitspraken geanalyseerd waartegen hoger beroep is ingesteld door in het ene geval de verdachte (GHARL:2013:5474) en in het andere geval door de officier van justitie (GHLEE:2012:BY3915). Van de zaak in eerste instantie is geen openbaar toegankelijk vonnis beschikbaar op de website rechtspraak.nl. Alle zaken in eerste instantie zijn behandeld door de rechtbank Noord-Nederland.

De kenmerken van deze vier zaken staan hieronder gepresenteerd. In dit schema zijn eventuele eisen en veroordelingen om te voldoen aan voorwaarden, zoals het volgen van een training of het betalen van schadevergoeding, buiten beschouwing gelaten.

<sup>92</sup> Irma Thomas, 'Kijkcijfers: 2,5 miljoen zien PEC Zwolle-Ajax', *Televizier* 20 april 2014.

<sup>93</sup> ECLI:NL:RBROT:2014:9467. De uitspraak ECLI:NL:RBROT:2014:9647 gebruikt een formulering van gelijke strekking.

<sup>94</sup> Commissie Cohen, *Twee werelden – You Only Live Once*, 8 maart 2013, p.9.

KENMERK ZAAK	DATUM UITSpraak EN RECHTBANK	Eis OM	UITSpraak RECHTER
GHLEE:2012:B Y3915	9 oktober 2012 Politierechter	60 uren taakstraf	60 uren taakstraf
GHARL:2013: 5474	30 november 2012 Politierechter	20 dagen gevangenisstraf (waarvan 10 voorwaardelijk)	80 uren taakstraf
RBNNE:2013: BZ4376	11 maart 2013 Meervoudige kamer	12 maanden gevangenisstraf (waarvan 4 maanden voorwaardelijk)	240 uren taakstraf 102 dagen gevangenisstraf (waarvan 100 dagen voorwaardelijk)
RBNNE:2013: BZ4378	11 maart 2013 Meervoudige kamer	18 maanden gevangenisstraf (waarvan 6 maanden voorwaardelijk)	240 uren taakstraf 117 dagen gevangenisstraf (waarvan 100 dagen voorwaardelijk)

#### *Toepasbaarheid artikel 22b Sr*

Aan alle betrokken daders werd de overtreding van artikel 141 Sr (openlijk in vereniging geweld plegen) ten laste gelegd. De rechter heeft dit in alle gevallen ook bewezen geacht en de daders hiervoor veroordeeld. In de eerste, derde en vierde zaak ging het om geweldpleging tegen politiefunctionarissen en/of ME'ers. In de tweede zaak betrof het de opzettelijke vernieling van een verkeersbord.

De daders in de derde en vierde zaak hadden zich daarnaast schuldig gemaakt aan het medeplegen van een brand waardoor gevaar voor goederen en zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is (artikel 157 Sr). In de vierde zaak werd de dader naast overtreding van artikelen 141 en 157 Sr ook opruiing tegen het openbaar gezag en opzettelijke belediging van een ambtenaar in functie ten laste gelegd. De rechter achtte deze twee delicten niet bewezen. Het strafbare feit beschreven in artikel 141 Sr valt onder de toepassing van artikel 22b, 1<sup>e</sup> lid, onder a, mits deze geweldpleging enig lichamelijk letsel ten gevolge heeft gehad.

In de eerste zaak overweegt het Hof dat de verdachten door hun gewelddadige optreden een inbreuk hebben gemaakt op de lichamelijke integriteit van de slachtoffers. Het is moeilijk vast te stellen of het in deze zaak ook om een ernstige inbreuk handelde. Het Hof geeft hierbij aan dat het bewezen verklaarde delict een ernstig strafbaar feit is, waarvoor een vrijheidsbenemende straf in beginsel een passende en noodzakelijke reactie is. Echter, als gevolg van het ontbreken van enige strafrechtelijke recidive en het feit dat de dader een relatief gering aandeel had in het delict, heeft het Hof de verdachte veroordeeld tot een taakstraf van 60 uren conform de eis van de advocaat-generaal.<sup>95</sup> In de *Oriëntatiepunten voor straftoemeting* wordt voor openlijke geweldpleging zonder lichamelijk letsel bij personen een taakstraf van 150 uren passend geacht, waarbij deze straf verhoogd kan worden met 33% tot 100% indien het feit begaan is tegen een politieagent of een ME'er. Gelet hierop is een taakstraf van 60 uren aan de lichte kant. Of het Hof en het OM daarmee handelden in lijn met het bepaalde in artikel 22b Sr is onduidelijk, omdat niet vaststaat of de inbreuk op de lichamelijke integriteit te beschouwen valt als ernstig.

<sup>95</sup> Hof Leeuwarden 22 november 2012, ECLI:NL:GHLEE:2012:BY3915.

In de tweede zaak komt de toepassing van artikel 22b expliciet aan de orde in het arrest van het gerechtshof. De dader had zich schuldig gemaakt aan geweldpleging jegens goederen. Dit valt niet onder de formulering van artikel 22b Sr, eerste lid, onder a en b. Echter, de politierechter en het OM hadden geoordeeld gelet op artikel 22b, 2<sup>e</sup> lid dat de dader veroordeeld moest worden tot een gevangenisstraf, omdat hij eerder voor een soortgelijk misdrijf een taakstraf had verricht. Het Hof oordeelde echter dat artikel 22b, 2<sup>e</sup> lid niet van toepassing is in dit geval. Deze eerdere taakstraf was namelijk niet verricht als gevolg van een rechterlijk oordeel, maar omdat de verdachte de taakstraf aanvaard had in het kader van een OM-transactie.<sup>96</sup> Derhalve zag het gerechtshof geen belemmering om de verdachte een kale taakstraf op te leggen. In deze zaak paste het gerechtshof artikel 22b Sr dus anders toe dan de politierechter en het OM en legde het Hof geen onvoorwaardelijke gevangenisstraf in combinatie met een taakstraf op.

In tegenstelling tot de daders in de eerstgenoemde speelden de daders in de derde en vierde zaak een aanzienlijke en leidende rol tijdens de Project X-rellen. Beide daders hadden zich in het verleden ook schuldig gemaakt aan en veroordeeld zijn voor soortgelijke strafbare feiten. Eén van de daders liep hierbij nog in zijn proeftijd van een eerdere aan hem opgelegde straf.<sup>97</sup> In de andere zaak geeft de officier van justitie expliciet aan dat hij/ zij rekening heeft gehouden met het bepaalde in artikel 22b Sr.<sup>98</sup> Gelet hierop heeft de officier van justitie in beide gevallen een onvoorwaardelijke gevangenisstraf geëist (van acht en twaalf maanden) en geen taakstraf geëist. Gelet op het feit dat de daders recidivisten waren, is in deze zaken artikel 22b, tweede lid Sr van toepassing. Daarnaast zou afhankelijk van het ernst van de inbreuk op de lichamelijke integriteit van de slachtoffers ook het eerste lid van toepassing kunnen zijn, net zoals in de eerste zaak.

De rechtbank besloot tot een mildere straf dan in de eerste zaak: in beide gevallen werd de onvoorwaardelijke gevangenisstraf beperkt tot het aantal dagen dat de verdachte in voorarrest had doorgebracht; daarnaast werd de maximale taakstraf opgelegd. In het vierde geval had dit deels te maken met de omstandigheid dat de rechter twee ten laste gelegde feiten niet bewezen en strafbaar achtte. In de zaak BZ4378 heeft de rechter daarnaast rekening gehouden met de jeugdige leeftijd van de verdachte. Voorts was de rechtbank van oordeel dat de verdachte weliswaar een aanzienlijke bijdrage had geleverd, maar niet kon worden aangemerkt als de aanstichter van de rellen. In de zaak BZ4376 heeft de rechter meegewogen dat de verdachte zich tijdens zijn schorsing van voorlopige hechtenis correct aan de voorwaarden heeft gehouden, waaronder het volgen van een training Alcohol en Geweld. Daarnaast woog het voor de rechter zwaar mee dat de verdachte bij een vrijheidsstraf zijn vaste baan zou verliezen. Daarom achtte de rechter een taakstraf een passende straf.

De rechter heeft in beide gevallen rekening gehouden met het bepaalde in artikel 22b Sr door een onvoorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen. Het feit dat de opgelegde hechtenis gelijk was aan het aantal dagen voorarrest (in de zaak BZ4378 zeventien dagen en de zaak BZ4376 twee dagen) doet daar niet aan af.

#### *Oorzaken voor controverse*

In de afzonderlijke casussen werd uitspraak gedaan achtereenvolgens op 9 oktober 2012, op 30 november 2012 en (tweemaal) op 11 maart 2013. De COOSTO-analyse laat op die data scores van minus 374, minus 256 respectievelijk minus 70 zien.

<sup>96</sup> Hof Arnhem-Leeuwarden 25 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:5474.

<sup>97</sup> Rechtbank Noord-Nederland 11 maart 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:BZ4378.

<sup>98</sup> Rechtbank Noord-Nederland 11 maart 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:BZ4376.

Uit het voorgaande bleek dat de rechter gehandeld heeft in lijn met het bepaalde in artikel 22b Sr. Tevens werd geconcludeerd dat in de laatste twee zaken, met name in zaak BZ4376, de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf relatief mild was, want niet hoger dan het aantal dagen dat de dader in voorarrest had gezeten. Men zou kunnen verwachten dat de COOSTO-scores op de dagen van de behandeling van deze twee zaken het meest negatief zouden zijn. Dit was echter niet het geval. Het is zeer opmerkelijk dat de met de COOSTO-scores gemeten ophef niet parallel loopt met de ernst van de feiten, het aandeel van de daders daarin en de zwaarte van de opgelegde straffen. Voor de relatief hoge scores op 9 oktober en 30 november 2012 en de relatief lage score op 11 maart 2013 zijn verschillende, andere verklaringen mogelijk.

De eerste verklaring is methodologisch van aard. In de periode oktober en november 2012 zijn meerdere daders berecht. Het is mogelijk dat de casus die het meeste aanleiding gaven tot maatschappelijke onrust niet zijn geselecteerd bij de in deze casusstudie onderzochte zaken. In de tweede plaats speelt mee dat er relatief veel aandacht voor de rechtszaken was, doordat meerdere daders in dezelfde periode berecht werden. Zo besteedde het *Dagblad van het Noorden* op 9 oktober 2012 in korte daderprofielen aandacht aan vijf verdachten wier zaak tijdens de snelrechtzittingen behandeld werd.<sup>99</sup>

Tot slot kunnen de hoge scores ook verklaard worden door de omstandigheid dat tijdens deze zaken de eerste Project X-daders berecht werden. De gebeurtenissen in Haren hadden de gemoederen al zeer bezig gehouden. Vanuit (regionale) media en door groepen betrokkenen, zoals slachtoffers/omwonenden, werd dan ook uitgekeken naar de berechting van de daders. In de onderhavige zaken ging het echter met name om kleinere overtredingen/misdrijven (en dus lagere straffen). De complexere zaken werden niet in snelrechtzittingen behandeld, maar door een meervoudige kamer op een later tijdstip - zoals in de derde en vierde zaak. Nieuwslezers of nieuwskijkers die in oktober 2012 waarschijnlijk vooral de grootste ongeregelheden nog op hun netvlies hadden staan, zullen wellicht met teleurstelling op deze eerste uitspraken hebben gereageerd.

Uit het voorgaande bleek dat er tijdens Project X sprake was van grootschalige ongeregelheden, waarbij rond de honderd relschoppers zijn aangehouden. Niet ieders aandeel was even groot en daarom gold niet voor alle daders de zelfde strafmaat. Het is aannemelijk dat het voor burgers moeilijk is om bij een dergelijke gebeurtenis waarbij vele daders betrokken waren, een adequaat zicht te hebben op individuele gevallen en bijbehorende straffen. Deze omstandigheid kan omgekeerd ook de relatief lage COOSTO-score op 11 maart verklaren. In de maanden daarvoor was al regelmatig bericht vanuit de media over de berechting van Project X-daders. De belangstelling zou inmiddels gedaald zijn.

Geconcludeerd kan worden dat de verontwaardiging over wat er allemaal gebeurde tijdens Project X zich voornamelijk richtte op de zaken die als eerste door de rechter werden behandeld. Dat dit niet de daders van de meest ernstige delicten waren, was in dit kader niet relevant. De vergelijking tussen de vier zaken levert een interessant beeld op. Tijdens de rechtszaken waarin de meest ernstige delicten aan de orde waren, bleef de COOSTO-score laag. De COOSTO-score was juist hoog na de uitspraak in enkele zaken waarin lichtere delicten behandeld werden. In al deze casus werd een taakstraf opgelegd. ER lijkt dan ook weinig of geen verband tussen de maatschappelijke onrust over de vonnissen in Project-X zaken en de invoering van de Wet beperking taakstraffen.

<sup>99</sup> Rob Zijlstra, 'We kwamen niet om te rellen', *Dagblad van het Noorden* 9 oktober 2012.

#### 4.3.5. Mishandeling door kopschopper

##### *Delictbeschrijving*

In de middag van 18 september 2014 hebben twee jongens van 14 en 15 jaar op een plein in IJmuiden een 15-jarig meisje mishandeld. De eerste jongen slaat haar eerst enkele keren met zijn vuist in haar gezicht. Als ze vervolgens op de grond ligt, schopt de andere haar nog na. Een grote groep jongeren is getuige van deze mishandeling, maar grijpt niet in. Het slachtoffer loopt door deze gewelddadigheden een zwelling van haar oogkas en van haar wang op. Bovendien is er daarnaast sprake van een lichte hersenschudding. Van deze mishandeling zijn filmbeelden gemaakt die veelvuldig gecirculeerd hebben op de sociale media.

Beide (minderjarige) verdachten worden voorgeleid bij de meervoudige kamer jeugdstrafzaken van de Rechtbank Noord-Holland.

De eerste zaak is vindbaar onder ECLI:NL:RBNHO:2015:2415. De officier van justitie heeft in deze zaak bewezen geacht dat de eerste verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan een poging tot het opzettelijk zwaar lichamelijk letsel toebrengen bij het slachtoffer. Tevens werd in deze zaak de wederrechtelijke toe-eigening van een enveloppe met daarin 125 euro op 10 mei 2014 aan hem ten laste gelegd en door de officier van justitie bewezen geacht. Voor deze delicten heeft de officier van justitie, voor zover hier van belang, de volgende strafeis geformuleerd:

- Tachtig uren werkstraf, waarvan veertig uren voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar
- Het voldoen aan de aanwijzingen van de Jeugdreclassering
- Een contactverbod met het slachtoffer
- En het betalen van een vergoeding van 1.000 euro voor immateriële schade

De rechtbank heeft beide feiten bewezen geacht en kwalificeert het eerste strafbare feit als een poging tot zware mishandeling (artikel 45 jo. 302 Sr) en het tweede feit als diefstal (artikel 310 Sr). De rechtbank stelt vast dat het slachtoffer geen zwaar lichamelijk letsel heeft overgehouden aan de mishandeling. De verdachte is niet eerder veroordeeld voor strafbare feiten. De rechtbank heeft bij het bepalen van de strafsancie rekening gehouden met de jeugdige leeftijd van de verdachte. Voorts heeft de rechtbank in overweging genomen dat het plaatsen van de opnames op het internet ook voor het persoonlijk leven van de verdachte grote gevolgen heeft gehad. Hij heeft hierdoor enige tijd moeten onderduiken. Tot slot heeft de rechtbank de omstandigheid betrokken dat de hulpverlening reeds is ingezet en dat de verdachte schuld heeft betuigd. De rechtbank heeft gelet op deze overwegingen de verdachte (onder meer) op 27 januari 2015 veroordeeld tot het verrichten van tachtig uren taakstraf, waarvan veertig uren voorwaardelijk, tot een behandeling bij een forensische ggz-instelling, tot een contactverbod met het slachtoffer en tot het betalen van 750 euro schadevergoeding.

De tweede zaak betreft de zaak vindbaar onder ECLI:NL:RBNHO:2015:648. De officier van justitie acht bewezen dat de tweede verdachte (net als de eerste verdachte) zich schuldig heeft gemaakt aan een poging tot het in vereniging met één of meer anderen toebrengen van opzettelijk zwaar lichamelijk letsel aan het slachtoffer. Daarnaast werd aan verdachte ten laste gelegd en door de officier van justitie bewezen geacht dat verdachte zich op 17 november 2014 schuldig had gemaakt aan mishandeling van een schoolgenoot. De officier van justitie heeft gevorderd dat de verdachte onder meer veroordeeld zou worden tot tachtig uren werkstraf, waarvan veertig uren voorwaardelijk, met als bijzondere voorwaarden dat hij een behandeling volgt bij een forensische ggz-instelling en hij een contactverbod met

het slachtoffer opgelegd krijgt. Daarnaast werd 1.000 euro immateriële schadevergoeding geëist.

De rechtbank heeft de beide door de officier van justitie ten laste gelegde feiten bewezen verklaard: medeplegen van poging tot zware mishandeling (artikel 45 en 47 jo. 302 Sr) en mishandeling (artikel 300 Sr). De rechtbank heeft de verdachte veroordeeld volgens de strafeis van het OM, met uitzondering van de te betalen schadevergoeding. De rechtbank heeft deze vastgesteld op 750 euro. De overwegingen in het vonnis zijn nagenoeg identiek aan die in de eerste zaak.

#### *Toepassing artikel 22b Sr*

Aangezien het in deze zaken handelde om minderjarige verdachten, is artikel 22b Sr niet van toepassing. De wetswijziging is dus niet van invloed geweest op deze zaak.

#### *Oorzaken voor controverse*

Op de dag van de uitspraak op 27 januari 2015 wordt een hoge COOSTO-score gemeten (minus 352). Op die dag werd in diverse media over de zaak bericht.

Doordat de mishandeling opgenomen was en openbaar gemaakt werd op het internet, had deze zaak rond 18 september 2014 al veel media-aandacht gekregen. Onder andere GeenStijl en Dumpert zetten de filmpjes online, waarbij de daders aangeduid werden als ‘kopschoppers’. In deze artikelen wordt overigens benadrukt dat de daders van Marokkaanse afkomst waren. Zo luidde de titel van het GeenStijl-artikel ‘Lichtgetintiërs slaan meisje K.O.’<sup>100</sup>. NH Nieuws meldt in de avond van 18 september 2014 dat de filmopname binnen enkele uren bijna 10.000 keer gedeeld was op verschillende sociale mediakanalen.<sup>101</sup> Op de dag van de uitspraak worden deze filmbeelden door diverse media herhaald.<sup>102</sup>

De omstandigheid dat de mishandeling gefilmd is en dat deze opname op grote schaal op het internet verspreid zijn lijkt een belangrijke verklarende factor te zijn waarom deze zaak tot relatief veel ophef heeft geleid. De rechtbank staat ook stil bij de effecten van deze berichtgeving op sociale media voor zowel slachtoffer als verdachte. Zij overweegt in haar vonnissen als volgt:

*Daarnaast heeft het incident grote gevolgen gehad voor haar privéleven, doordat opnames van de mishandeling op internet zijn geplaatst. Dit heeft geleid tot vele reacties op de sociale media. Ook is het slachtoffer veelvuldig op straat herkend en aangesproken door bekenden en ook onbekenden die de opnames hadden gezien, waardoor zij steeds opnieuw werd geconfronteerd met het incident. Het maatschappelijk gevoel van veiligheid wordt in sterke mate aangetast door dergelijke incidenten.*

*Ook heeft de rechtbank in overweging genomen dat het plaatsen van de opnames van de mishandeling – buiten toedoen van verdachte – op het internet, behalve voor het slachtoffer, ook voor het persoonlijk leven van verdachte grote gevolgen heeft gehad. Verdachte heeft, onder meer, enige tijd moeten onderduiken.*

Daarnaast moet worden opgemerkt dat, indien de daders meerderjarig waren geweest, artikel 22b Sr hoogstwaarschijnlijk wel van toepassing was geweest en de rechter geen ‘kale’ taakstraffen had kunnen opleggen, aangezien sprake was van een ernstige inbreuk op de

<sup>100</sup> ‘Lichtgetintiërs slaan meisje K.O’, *GeenStijl*, 18 september 2014.

<sup>101</sup> Op 16 februari 2017 was het filmpje op Facebook inmiddels 127.155 keer gedeeld en 11.895.580 keer weergegeven.

<sup>102</sup> ‘80 uren taakstraf voor kopschoppers IJmuiden’, *NH Nieuws*, 27 januari 2015.

lichamelijke integriteit. Deze casus illustreert dat taakstrafopleggingen bij dergelijke zaken, los van de leeftijd van de daders, kennelijk tot maatschappelijke ophef leiden. Waar de wetgever kennelijk een onderscheid tussen meerderjarige en minderjarige daders gepast achtte, lijkt de publieke opinie dit onderscheid niet steeds acceptabel te vinden.

## 4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de maatschappelijke ophef, zoals deze verwoord werd via verschillende sociale mediakanalen, nader bestudeerd. De kwantitatieve analyse leidt tot de conclusie dat de wetwijziging geen verandering in het aantal (negatieve) berichten op de sociale media teweeg heeft gebracht. Strafzaken leiden van tijd tot tijd tot grote ophef, zowel voor als na de invoering van de Wet beperking taakstraffen. Op sociale media is de taakstraf dan vaak een steen des aanstoots.

Deze conclusie wordt ondersteund door de analyses van casussen die tot veel maatschappelijke onrust hebben geleid in de periode na de wetwijziging. De analyses leidden in elk van de gevallen tot de conclusie dat de rechter artikel 22b Sr juist heeft toegepast. Opvallend punt was voorts, dat de verontwaardiging zich net zo zeer richt op gevallen waarin artikel 22b Sr niet van toepassing is als bij gevallen die wel door het artikel worden bestreken. Hieruit valt op te maken dat de beperkingen die voortvloeien uit de Wet beperking taakstraffen, weinig van doen hebben met de ophef die over een specifieke rechtszaak ontstaat.

Maatschappelijke onrust heeft, zo blijkt wel uit de bestudeerde casus, een heel andere voeding. De omvang van het leed dat veroorzaakt wordt door een misdrijf lijkt een belangrijke factor te zijn. Daarnaast speelt de etniciteit van de dader ook een zekere rol. Een voorwaarde lijkt voorts dat er grote aandacht voor een zaak is in de media en/of bij de politiek. In alle bestudeerde zaken was er steeds eerst ophef in de media en vaak gaf dat aanleiding tot een politieke discussie. De wijze waarop een zaak in de media aan de orde wordt gesteld kan een versterkend effect te hebben op de omvang van de maatschappelijke onrust. Dat geldt ook voor de presentatie in de media van stereotiepe daderbeelden.

Daarnaast spelen factoren van strafrechtelijke aard een rol. In de eerste plaats kan het voorkomen dat de rechter onvoldoende bewijs ziet om tot veroordeling over te gaan terwijl de publieke opinie overtuigd is van de schuld van de verdachte. Een andere strafrechtelijke nuance die vaak verloren lijkt te gaan in de mediaweergave en op sociale media is het relatieve aandeel van een afzonderlijke dader in vergripen met veel daders. Van de juridische kwalificatie 'openlijke geweldpleging' kan al sprake zijn als een verdachte onderdeel uitmaakt van de groep die het geweld uitoefent en die groep daarmee in zekere zin getalsmatig versterkt zonder dat hij feitelijk de geweldshandeling heeft verricht

## Samenvatting en slotbeschouwing

### 5.1 Wet beperking oplegging taakstraffen

Op 3 januari 2012 werd de Wet beperking oplegging taakstraffen van kracht. Deze wet introduceerde een nieuw artikel 22b in het Wetboek van Strafrecht dat aldus luidt:

#### Artikel 22b, Wetboek van Strafrecht

1. Een taakstraf wordt niet opgelegd in geval van veroordeling voor:

a. een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad;

b. een van de misdrijven omschreven in de artikelen 181, 240b, 248a, 248b, 248c en 250.

2. Een taakstraf wordt voorts niet opgelegd in geval van veroordeling voor een misdrijf indien: 1° aan de veroordeelde in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit wegens een soortgelijk misdrijf een taakstraf is opgelegd, en

2° de veroordeelde deze taakstraf heeft verricht dan wel op grond van artikel 22g de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is bevolen.

3. Van het eerste en tweede lid kan worden afgeweken indien naast de taakstraf een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd.

De omstandigheden die leidden tot de totstandkoming van deze wet waren van tweeërlei aard. In de eerste plaats was er sprake van een (doorgaand) proces van beleidsontwikkeling en heroverweging met betrekking tot de oplegging van straffen. Dit proces, waaraan vooral beleidsambtenaren, strafrecht deskundigen en fractiespecialisten en deskundigen uit de rechterlijke macht aan deelnamen, begon al in de jaren tachtig van de vorige eeuw. In 1989 werd een wet van kracht die de taakstraf (de 'onbetaalde arbeid ten algemene nutte') een wettelijke basis gaf. De doeleinden van de wetgever waren toentertijd onder meer het terugdringen van de oplegging van de kostbare kortdurende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, het bevorderen van de humanisering van de strafrechtspleging en het indammen van recidive. De kortdurende vrijheidsstraf was niet alleen kostbaar, zij werd ook vrij algemeen gezien als een maatregel die doorgaans meer kwaad dan goed deed. De taakstraf achtte men een middel dat veelplegers beter in het gareel zou brengen dan een kortdurende gevangenisstraf.



Met ingang van 1 februari 2001 werd de taakstraf een zelfstandige hoofdstraf. De beleidsontwikkeling ging ondertussen door. Met name de omvang van de recidive bij veelplegers bleek ondanks de invoering van de taakstraf nauwelijks te dalen. Men zocht dan ook naar alternatieve vormen en combinaties van straffen die als correctief middel effectiever zouden zijn. Rond 2008 had zich in dit debat een zekere communis opinio gevormd volgens welke juist voor deze groep een meer persoonsgerichte aanpak met vormen van gedragsbeïnvloeding moest worden nagestreefd. Vormen van gedragsbeïnvloeding zijn onder meer begeleiding door de reclassering, behandeling door een forensisch psycholoog of psychiater, schuldhelpverlening en ontwenningsskuren bij verslaving aan alcohol of drugs. De voorwaardelijke gevangenisstraf voorzien van voorwaarden die dit soort gedragsbeïnvloeding mogelijk moesten maken leek daarvoor een meer geëigend middel dan de (solitaire) taakstraf. Er werd gewerkt aan regelgeving die een dergelijke aanpak bij de strafoplegging moest bevorderen.

In de tweede plaats waren er tekenen van maatschappelijke onrust over de taakstraf. Het meest pregnant kwam dit naar voren in een uitzending van het televisieprogramma Zembla in 2007. In de uitzending, onder de titel *Moord, doodslag, taakstraf*, werd onder meer beweerd dat de rechter taakstraffen oplegde in geval van ernstige misdrijven en dat de taakstraf door de Nederlandse bevolking niet als een echte straf werd ervaren. De uitzending leidde tot een maatschappelijk en politiek debat. De Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal (hierna aangeduid als Rvdr en CPG) stelden een onderzoek in om de bewering van Zembla te verifiëren als zouden er taakstraffen zijn opgelegd voor ernstige misdrijven. De conclusie was dat er nimmer een taakstraf werd opgelegd voor ‘moord of doodslag’ en dat het vorderen en opleggen van taakstraffen “in zeer hoge mate volgens de voorgeschreven regels en de daarachter liggende bedoelingen van de wetgever” verliep. Zembla had zich gebaseerd op onjuiste gegevens en op onjuiste interpretaties van juiste gegevens, aldus het rapport. Niettemin gaf de uitzending en de daarop volgende maatschappelijke en politieke reacties een wending aan het tot dan toe gevoerde debat.

Het behouden en bevorderen van maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf als één van de drie hoofdstraffen werd een speerpunt in het te ontwikkelen beleid. Blijkens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp was dit uitdrukkelijk een doel van de Wet beperking oplegging taakstraffen. Hoofdstuk 2 van dit rapport bevat een analyse van de veronderstellingen die aan het wetsontwerp ten grondslag lagen. Dat laat zien dat de onderbouwing van de vrees voor erosie van het maatschappelijk draagvlak niet sterk was. Uit onderzoek onder de Nederlandse bevolking was herhaaldelijk gebleken dat er juist aanzienlijke steun was voor de taakstraf.

Voorts verlegde het debat zich deels van ‘de taakstraf als middel ter voorkoming van recidive’ naar ‘de taakstraf in relatie tot ernstige misdrijven’. Allengs groeide er een politieke consensus dat wettelijk vastgelegd diende te worden dat de taakstraf niet mag worden opgelegd in geval van ernstige misdrijven. Dat zou onder meer moeten bijdragen aan de borging van het draagvlak voor de taakstraf. De bepaling zou voorts de oplegging van een taakstraf in geval van een ernstig misdrijf ten enen male moeten uitsluiten. De analyse van de beleidstheorie laat zien dat deze gedachtegang weinig steun had in de beschikbare empirische gegevens. Het onderzoek van de Rvdr en het CPG had aangetoond dat het opleggen van taakstraffen in de rechtspraak al aan deze doelstelling voldeed. Cruciaal in het (politieke) debat over dit onderwerp was de betekenis van de term “ernstig misdrijf”. In het onderzoeksrapport van de Rvdr en het CPG wordt er op gewezen dat de term een *formele* en een *feitelijke* betekenis heeft. De formele definitie van een ernstig misdrijf is een delict waarop een maximale gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld. Of een strafbaar feit dat als

een formeel ernstig misdrijf wordt gekwalificeerd, ook feitelijk ernstig is hangt geheel af van de toedracht, het ‘feitencomplex’ waarover de rechter heeft te oordelen. In het wetgevingsdebat ging het aanvankelijk vooral over feitelijk ernstige misdrijven. In de loop van de totstandkoming van de wet (die drie jaar besloeg en door twee verschillende kabinetten werd behandeld) werd steeds meer het formeel ernstige misdrijf als uitgangspunt genomen om de noodzaak van de beperking van het opleggen van taakstraffen te beargumenteren. Niettemin doelt artikel 22b Sr (de uitkomst van het wetgevingsproces) althans ten dele op ‘feitelijk’ ernstige misdrijven: het eerste lid sub a. bevat zowel een formele bepaling: “een misdrijf waarop een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld” als ook een feitelijke conditie: “*én dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad*”. Onder het eerste lid sub b. daarentegen is louter het criterium van ‘formeel ernstig misdrijf’ toegepast.

Het denkbeeld van strafoplegging met gerichte gedragsbeïnvloeding om recidive in te perken raakte in het debat over de taakstraf op de achtergrond. In de MvT werd dat nog wel als doel geformuleerd, maar dit doel boette gaandeweg de totstandkoming van de wet aan betekenis in. Overeind bleef de gedachte dat het niet effectief kan zijn om herhaald een taakstraf op te leggen voor een soortgelijk misdrijf: de taakstraf blijkt in dat soort gevallen de recidive niet te doorbreken, zo is de veronderstelling. Het tweede lid van artikel 22b Sr is op deze veronderstelling gestoeld. Het andere onderdeel van dit gedeelte van de beleidstheorie (het bevorderen van de voorwaardelijke gevangenisstraf met daaraan gekoppelde voorwaarden) kreeg in eerste instantie een plek in het derde lid van artikel 22b Sr. In het oorspronkelijke wetsontwerp was de tekst: “3. Van het eerste en tweede lid kan worden afgeweken indien naast de taakstraf een al dan niet voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd”. In de loop van de wetsgeschiedenis sneuvelde de combinatie taakstraf met voorwaardelijke vrijheidsstraf als toegestane strafmodaliteit. Het kabinet (inmiddels in andere samenstelling) wilde in een laat stadium heel lid 3 schrappen – omdat het “de deur te ver open zou zetten” voor het opleggen van een taakstraf; bij amendement werd het derde lid in zijn huidige redactie opgenomen.

## 5.2 Het evaluatieonderzoek

In de Nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering een evaluatie toegezegd. De regering verwachtte dat de wetswijziging “een blijvende aanpassing van de toepassingspraktijk inzake het opleggen van taakstraffen” tot gevolg zou hebben en was daarom van plan “de effecten van de wetswijziging te evalueren”. Het onderhavige onderzoek is bedoeld om alle bouwstenen te leveren voor de beoogde evaluatie.

Dit evaluatieonderzoek valt in twee deelonderzoeken uiteen. Elk van beide deelonderzoeken is gericht op één van de twee centrale doelstellingen van de Wet beperking oplegging taakstraffen. De bijbehorende deelvragen zijn:

1. Heeft de invoering van artikel 22b Sr in samenhang met de aanscherping van het vorderingsbeleid van het OM geleid tot een blijvende aanpassing van de praktijk van het opleggen van taakstraffen?
2. In hoeverre zijn sinds 3 januari 2012 de beoogde effecten inzake het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf opgetreden en in hoeverre is dat toe te schrijven aan een (blijvende) aanpassing van de praktijk van het opleggen van taakstraffen?

Het eerste deelonderzoek diende om te achterhalen in hoeverre de betrokken autoriteiten zich hebben gedragen in overeenstemming met de letter en de geest van de herziene regel-

geving. Daarbij is een kanttekening op zijn plaats. Uit het beschikbare onderzoek bleek dat de toepassingspraktijk ook in de periode voorafgaande aan de invoering van de nieuwe regels al vrijwel geheel in overeenstemming met die regels was. De uitkomst van het onderzoek zou dan ook kunnen zijn dat de praktijk inzake het opleggen van taakstraffen geen blijvende aanpassing heeft ondergaan, maar wel geheel in overeenstemming is met het oogmerk van de wetgever.

Om uit te zoeken wat de uitvoeringspraktijk voor wat betreft het opleggen van taakstraffen is en of deze veranderde na de invoering van artikel 22b Sr, is in eerste instantie een analyse gemaakt van een registratie van vonnissen. Daarbij werden alle vonnissen met een taakstraf, in de periode 2009 tot en met 2014 geweest, op een aantal kenmerken onderzocht. De uitkomsten van deze kwantitatieve bewerkingen geven inzicht in trends, verschuivingen in de praktijk van het opleggen van taakstraffen voor en na 3 januari 2012. Vervolgens is uit deze verzameling vonnissen een steekproef van honderd strafzaken van na de invoering van de wet in detail bestudeerd. Langs deze weg kon meer precies worden vastgesteld hoe de huidige praktijk van het opleggen van taakstraffen is.

In het kader van het tweede deelonderzoek is getracht een beeld te krijgen van de maatschappelijke reacties op de huidige praktijk van taakstrafoplegging. Daartoe is onderzoek gedaan naar gevallen uit het recente verleden waarin het maatschappelijk draagvlak sterk onder druk leek te staan, blijkens de communicatie erover in de sociale media. De cases werden geselecteerd met behulp van COOSTO, een programma voor het verzamelen en analyseren van *big data* op sociale media. De cases werden intensief bestudeerd, onder andere om te achterhalen of er patronen zijn in de commentaren op sociale media over geruchtmakende strafzaken waarin een taakstraf opgelegd werd.

Hierna worden eerst de uitkomsten van het tweede deelonderzoek besproken, gevolgd door de uitkomsten van het eerste deelonderzoek.

### 5.3 Mogelijke effecten voor het maatschappelijk draagvlak

Hoofdstuk 4 van dit rapport bevat een beschrijving en analyse van strafzaken waarin (mede) een taakstraf werd opgelegd en die gepaard gingen met (veel) maatschappelijke ophef. Een kwantitatieve analyse leidde tot de conclusie dat de wetswijziging geen verandering in het aantal (negatieve) berichten over taakstraffen op de sociale media teweeg heeft gebracht. Strafzaken leiden van tijd tot tijd tot grote ophef, zowel voor als na de invoering van de Wet beperking taakstraffen. Op sociale media is de taakstraf dan vaak een steen des aanstoots.

Deze conclusie wordt ondersteund door de resultaten van de bestudering van strafzaken die tot veel maatschappelijke onrust hebben geleid in de periode na de wetswijziging. De analyses leidden in elk van de gevallen tot de gevolgtrekking dat de rechter artikel 22b Sr juist heeft toegepast. Opvallend punt was dat de verontwaardiging zich net zozeer richt op gevallen waarin artikel 22b Sr niet van toepassing is als op gevallen die wel door het artikel worden bestreken. Hieruit valt op te maken dat de beperkingen die voortvloeien uit de Wet beperking taakstraffen, weinig van doen hebben met de ophef die over een specifieke rechtszaak ontstaat.

Maatschappelijke onrust heeft, zo blijkt wel uit de bestudeerde casus, een heel andere voedingsbodem. De omvang van het leed dat veroorzaakt wordt door een misdrijf lijkt een belangrijke factor te zijn. Daarnaast speelt de etniciteit van de dader een zekere rol. Een voor-

waarde lijkt voorts dat er grote aandacht voor een zaak is in de media en/of bij de politiek. In alle bestudeerde zaken was er steeds eerst ophef in de media en vaak gaf dat aanleiding tot een politieke discussie. De wijze waarop een zaak in de media aan de orde wordt gesteld kan een versterkend effect te hebben op de omvang van de maatschappelijke onrust. Dat geldt ook voor de presentatie in de media van stereotiepe daderbeelden.

Daarnaast spelen factoren van strafrechtelijke aard een rol. In de eerste plaats kan het voorkomen dat de verdachte volgens de publieke opinie schuldig is aan een ernstig misdrijf, terwijl de interpretatie van het feitencomplex door de rechter tot een geheel ander oordeel leidt. Een andere strafrechtelijke nuance die vaak verloren lijkt te gaan in de mediaweergave en op sociale media is het relatieve aandeel van een afzonderlijke dader in vergrijpen met veel daders. Van de juridische kwalificatie 'openlijke geweldpleging' kan al sprake zijn als een verdachte deel uitmaakt van de groep die het geweld uitoefent en die groep daarmee in zekere zin getalsmatig versterkt zonder dat hij feitelijk de geweldshandeling heeft verricht.

Conclusie is dat de Wet beperking oplegging taakstraffen geen aantoonbaar effect heeft gehad op het maatschappelijk draagvlak voor taakstraffen, voor zover men de maatschappelijke onrust over incidentele zaken daarvoor als indicator kan beschouwen. Zoals uit de analyse van de beleidstheorie bleek, was het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf in de tijd voorafgaande aan de invoering van de wet aanzienlijk. Een replicatie van het betreffende onderzoek is nodig om vast te stellen of het maatschappelijk draagvlak sindsdien wijziging heeft ondergaan. Ook met dat type onderzoek zal een verband tussen de wet en het maatschappelijk draagvlak moeilijk aan te tonen zijn.

## 5.4 Trends in de toepassing van de taakstraf

In hoofdstuk 3 is een aantal trends in het opleggen van taakstraffen in relatie tot artikel 22b Sr beschreven en geanalyseerd. De kern van de analyses bestond uit het vergelijken van de rechtspraak in de drie jaar vóór het van kracht worden van de Wet beperking oplegging taakstraffen met de praktijk in de eerste drie jaar ná het van kracht worden. Dat resulteerde in de volgende conclusies.

1. Het aandeel van de taakstraffen in het totaal van de vonnissen nam in de gehele periode van zes jaar die is onderzocht, enigszins toe. Ook het aandeel van de gevangenisstraffen in het totaal van vonnissen nam overigens toe. Deze ontwikkeling is vooral te begrijpen vanuit de daling van het aandeel vonnissen met de geldboete als hoofdstraf.
2. Het percentage opgelegde taakstraffen voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr is in de periode 2009-2014 ongeveer gelijk gebleven, terwijl, zoals hiervoor aangegeven, het aandeel van alle opgelegde taakstraffen in de gehele verzameling vonnissen toenam. Dit kan geïnterpreteerd worden als een trend in de door de wet beoogde richting.
3. Artikel 22b Sr als geheel laat niet toe dat solitaire taakstraffen (taakstraf als enkelvoudige hoofdstraf) worden opgelegd voor misdrijven vallend onder de werking van artikel 22b lid 1 Sr. Een vergelijking van de twee periodes 2009-2011 en 2012-2014 laat zien dat het aandeel solitaire taakstraffen voor deze categorie misdrijven met bijna een kwart is gedaald – een indicatie dat de rechter na de invoering van de wet minder vaak voor een solitaire taakstraf koos ter bestraffing van misdrijven bedoeld

in lid 1. Datzelfde lid bevat overigens een nadere bepaling waarvan de werking in de registratie van de vonnissen niet zichtbaar is. Voor delicten waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld, is een solitaire taakstraf niet uitgesloten indien het misdrijf geen “ernstige inbreuk” in de lichamelijke integriteit van het slachtoffer tot gevolg heeft gehad.

4. Het derde lid van artikel 22b maakt het mogelijk om ter bestraffing van een delict, bedoeld in het eerste lid, een taakstraf op te leggen, mits in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Er zijn vonnissen waarin de rechter een taakstraf combineert met een beperkte onvoorwaardelijke gevangenisstraf (van 1, 2, 3, 4 of 5 dagen). Deze aanpak is niet in strijd met (de letter van) de wet maar is wel enigszins omstreden. Om die reden is nagegaan in welke omvang de taakstraf met beperkte gevangenisstraf werd toegepast. Vóór de invoering van de wet kwam deze combinatie van straffen nauwelijks voor. Na de invoering van de wet werd de combinatie van een taakstraf met één of enkele dagen gevangenisstraf opgelegd in 3,5% van het totaal van opgelegde straffen voor delicten vallend onder artikel 22b lid 1 Sr. Het aantal vonnissen waarin dit type straf werd opgelegd kwam daarmee op gemiddeld negentig per jaar. De daling van het aantal solitaire taakstraffen werd hiermee voor de helft gecompenseerd.
5. Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat de rechter in veruit de meeste zaken waarin een solitaire taakstraf werd opgelegd voor een misdrijf vallend onder lid 1, tot het oordeel was gekomen dat het gepleegde misdrijf geen ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer tot gevolg had gehad. Anders gezegd, er is een redelijke indicatie dat de ongeveer 900 solitaire taakstraffen die sinds 2012 jaarlijks voor dit soort misdrijven worden opgelegd, in overeenstemming zijn met artikel 22b Sr. In de gevallen waarin de rechter vaststelde dat er wel sprake was van een ‘ernstige inbreuk’, achtte hij het gehele feitencomplex niet van dien aard dat een langdurige onvoorwaardelijke gevangenisstraf aangewezen was. In een aantal van die gevallen koos de rechter wel voor een combinatie van een taakstraf met een soms langdurige voorwaardelijke gevangenisstraf, bijvoorbeeld 91 dagen gevangenisstraf waarvan 90 voorwaardelijk, doorgaans met bijzondere voorwaarden gericht op gedragsbeïnvloeding. Daarmee wordt beoogd dat de dreiging van een gevangenisstraf de dader vooralsnog op het rechte pad zal houden terwijl de gedrag beïnvloedende maatregelen op langere termijn hetzelfde effect zullen sorteren.
6. Het aantal vonnissen met een taakstraf, al dan niet in combinatie met een andere straf, opgelegd voor misdrijven die vallen onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr, is niet alleen in absolute cijfers gedaald, maar ook procentueel, met 11%. Dat wijst op een doorwerking van de wet in de bedoelde richting.
7. Het tweede lid van artikel 22b Sr beoogt het opleggen van (solitaire) taakstraffen aan recidiverende daders in te perken. De cijfers tonen een aanzienlijke daling van het aandeel vonnissen met solitaire taakstraffen. Een vergelijking van de periode 2009-2011 met de periode 2012-2014 laat zien dat het aandeel opgelegde solitaire taakstraffen in de tweede periode aanzienlijk lager was van het aandeel in de eerste periode: een daling met 18,8 procentpunten. Deze trend is in overeenstemming met de bedoelingen van de wetgever. Niettemin werden in de jaren 2012-2014 gemiddeld per jaar ruim 1.800 solitaire taakstraffen opgelegd in gevallen onder het bereik van artikel 22b lid 2 Sr. Met behulp van de kwalitatieve analyses is uitgezocht in hoeverre deze taakstraffen conform de wet waren.

8. Het aandeel opgelegde taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf voor misdrijven vallend onder de werking van artikel 22b lid 2 Sr, nam toe. Een vergelijking van de beide onderzoeksperioden laat zien dat het aandeel taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf in de tweede periode 7,1 procentpunten groter was dan in de eerste periode. Het aandeel vonnissen met een solitaire taakstraf daalde met 18,8 procentpunten. Zo bezien werd de vermindering van het toepassingsbereik van de solitaire taakstraf voor een-derde gecompenseerd door het opleggen van taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf.
9. Er zijn vijf kenmerken van strafzaken die niet steeds in de kwantitatieve analyses zijn terug te vinden maar die wel kunnen betekenen dat de zaak in kwestie niet onder de werking van 22b lid 2 Sr valt. In dat geval heeft de rechter de ruimte om een solitaire taakstraf op te leggen.
  - a. *In de casus is – anders dan uit de registratie blijkt – geen antecedente taakstraf.*  
Dit deed zich voor in een kwart van de onderzochte casus.
  - b. *De antecedente taakstraf is langer dan vijf jaar geleden opgelegd.*
  - c. *In de casus is – anders dan uit de registratie blijkt – niet sprake van een soortgelijk antecedent delict.*  
Deze beide omstandigheden deden zich in geen van de bestudeerde casus voor.
  - d. *De antecedente taakstraf is onder jeugdstrafrecht opgelegd.*  
Er was in de door het onderzoek bestreken periode geen duidelijk antwoord op de vraag of taakstraffen, onder jeugdstrafrecht opgelegd, meetellen voor de toepassing van lid 2. In vijf van de bestudeerde casus was de antecedente taakstraf onder jeugdstrafrecht opgelegd.
  - e. *De antecedente taakstraf is niet of niet volledig ten uitvoer gelegd.*  
In ruim een derde van de bestudeerde gevallen was de tenuitvoerlegging van de antecedente taakstraf problematisch.
10. De rechter kan in een concreet geval op inhoudelijke gronden tot de conclusie komen dat een taakstraf de meest aangewezen straf is. In vonnissen, gewezen voor delicten vallend onder 22b lid 2 Sr, is de meest voorkomende argumentatie om een solitaire taakstraf of een taakstraf in combinatie met een beperkte gevangenisstraf op te leggen de overweging dat een substantiële gevangenisstraf in de betreffende casus en gelet op alle omstandigheden, meer kwaad dan goed zou doen.

## 5.5

### Conclusies

De trends die uit de cijfermatige analyses van de straftoemeting blijken, zijn in overeenstemming met de bedoelingen van de wetgever. In zoverre is er sprake van de “blijvende verandering” als bedoeld door de wetgever. Er werden en worden wel solitaire taakstraffen en taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf opgelegd voor delicten die *formeel* onder het bereik van artikel 22b lid 1 Sr vallen. De kwalitatieve analyses laten echter zien dat de rechter in veel gevallen kon vaststellen dat het delict *feitelijk* niet als ‘ernstig’ moest worden aangemerkt. Voor zover in die gevallen een solitaire taakstraf werd opgelegd handelde de rechter in overeenstemming met de wet. Meer algemeen kon worden vastgesteld dat de officier van justitie en de rechter, binnen de ruimte die de wetgever biedt,

steeds een nauwgezette afweging van verschillende strafmodaliteiten en hun werking maken.

Datzelfde geldt mutatis mutandis ook voor de doorwerking van lid 2. Anders dan bij lid 1 betreft lid 2 zaken waarin recidive aan de orde is. Blijkens het dossieronderzoek gaat het dan vooral om twee typen delicten: kleine (winkel)diefstallen en straatgeweld. Ook hier laten de cijfers een trend zien in de door de wetgever beoogde richting. En ook hier achten officier en rechter het soms nodig om een taakstraf op te leggen, gecombineerd met een beperkte gevangenisstraf - ondanks dat de dader recidiveerde en eerder reeds voor een soortgelijk misdrijf een taakstraf had uitgevoerd. In driekwart van de gevallen is de ruimte om een solitaire taakstraf op te leggen afhankelijk van bijzondere aspecten van de toepassing van lid 2, zoals het al dan niet meetellen van een taakstraf opgelegd onder het jeugdstrafrecht. In de overige gevallen blijken officier en rechter er doorgaans naar te streven om een pakket persoonsgerichte maatregelen te treffen gericht op gedragsbeïnvloeding. Dat krijgt dan de vorm van een taakstraf gecombineerd met een vrijwel geheel voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden, waaronder reclasseringstoezicht, ontwenningkuren, behandeling in een forensische kliniek en schuldsanering. Rechters willen naast de grotendeels voorwaardelijke gevangenisstraf dan toch ook een taakstraf opleggen, om de dader ook onmiddellijk "te doen voelen" dat er een schuld aan de samenleving bestaat die moet worden ingelost. Deze lijn van bestraffing is geheel in overeenstemming met de zienswijze die de wetgever aanvankelijk hanteerde. In het oorspronkelijke wetsvoorstel luidde lid 3 immers: "3. Van het eerste en tweede lid kan worden afgeweken indien naast de taakstraf een al dan niet voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd". Het breed gedragen streven om recidive te beperken door een persoonsgerichte benadering en gedrag beïnvloedende maatregelen is op enig moment in het wetgevingsproces ondergesneeuwd maar niet losgelaten. In de rechtspraak van de officier en de rechter doen zich juist veel zaken voor waarin een strafcombinatie van een voorwaardelijke gevangenisstraf met gedragsvoorwaarden plus een taakstraf de aangewezen aanpak is. In dat licht verdient het aanbeveling het huidige lid 3 te vervangen door de oorspronkelijke redactie.

## Bijlage 1: Onderzochte strafmodaliteiten

	In de tekst gehanteerde benaming	Definitie, schematisch					Definitie, in woorden
		Onvoorwaardelijke taakstraf	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	Voorwaardelijke vrijheidsstraf	Boete	Voorarrest	
1	Onvoorwaardelijke Taakstraf	Ja	Ja of Nee	Ja of nee	Ja of Nee	Ja of nee	Onvoorwaardelijke taakstraf of deels onvoorwaardelijke taakstraf, al of niet in combinatie met een of meer andere straffen
2	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	Ja of Nee	Ja	Ja of Nee	Ja of Nee	Ja of Nee	Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of deels onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, al of niet in combinatie met een of meer andere straffen
3	Solitaire onvoorwaardelijke taakstraf	Ja	Nee	Ja of Nee	Ja of Nee	Ja of Nee	Onvoorwaardelijke taakstraf/ geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf
4	Onv. taakstraf met substantiële onv. vrijheidsstraf	Ja	≥ 6 dagen	Ja of Nee	Ja of Nee	Ja of Nee	Onvoorwaardelijke taakstraf in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 6 of meer dagen
5	Onv. taakstraf met beperkte onv. vrijheidsstraf (1 dag)	Ja	1 dag	Ja of Nee	Ja of Nee	Ja of Nee	Onvoorwaardelijke taakstraf in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van slechts één dag
6	Onv. taakstraf met beperkte onv. vrijheidsstraf (2 dagen)	Ja	2 dagen	Ja of Nee	Ja of Nee	Ja of Nee	Onvoorwaardelijke taakstraf in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van slechts twee dagen
7	Onv. taakstraf met beperkte onv.	Ja	3 dagen	Ja of	Ja of	Ja of	Onvoorwaardelijke taakstraf in combinatie met een onvoorwaardelijke



	vrijheidsstraf (3 dagen)			Nee	Nee	Nee	vrijheidsstraf van slechts drie dagen
8	Onv. taakstraf met beperkte onv. vrijheidsstraf (4 dagen)	Ja	4 dagen	Ja of Nee	Ja of Nee	Ja of Nee	Onvoorwaardelijke taakstraf in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van slechts vier dagen
9	Onv. taakstraf met beperkte onv. vrijheidsstraf (5 dagen)	Ja	5 dagen	Ja of Nee	Ja of Nee	Ja of Nee	Onvoorwaardelijke taakstraf in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van slechts vijf dagen
10	Onvoorwaardelijke taakstraf met GAV (GAV = vrijheidsstraf kleiner dan of <i>gelijk aan voorarrest</i> )	Ja	$\geq 1$ dag $\leq$ voorarrest	Ja of Nee	Ja of Nee	Ja	Beperkt tot straffen waarbij sprake is van voorarrest: Onvoorwaardelijke taakstraf in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf korter dan, of gelijk aan, de duur van het voorarrest
11	Solitaire boete	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja of Nee	Boete/ geen andere straf
12	Solitaire voorwaardelijke vrijheidsstraf	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja of Nee	Voorwaardelijke vrijheidsstraf/ geen andere straf

## Bijlage 2: De bepaling van minderjarigheid / meerderjarigheid van veroordeelden

De meerder- of minderjarigheid van een veroordeelde ten tijde van de gepleegde strafbare feit is rechtstreeks te ontleen aan de OBJD-gegevensbestanden. Een complicatie daarbij is dat vonnissen op meer dan één dan strafbaar feit betrekking kunnen hebben. Bij 39% van de vonnissen in de periode 2009-2014 is dat laatste het geval. Volgens de OBJD-gegevens kan het oplopen tot 26 strafbare feiten per vonnis.

In de OBJD-gegevensbestanden staan per vonnis de bewezen strafbare feiten gerangschikt van 1 tot 26. Elk vonnis kent dus een strafbaar feit nummer één. Voor de bepaling van de meerderjarigheid dan wel minderjarigheid is uitgegaan van de leeftijd ten tijde van strafbaar feit nummer één. Sporadisch, dat wil zeggen in minder dan 1 promille van de gevallen, komt het voor dat er tegelijk sprake is van minderjarigheid ten tijde van het plegen van een ander strafbaar feit. Daar is dan voor de bepaling van meerderjarigheid / minderjarigheid niets mee gedaan.

Op het totale aantal van 466.327 vonnissen in de jaren 2009-2014 was in 9,1% van de gevallen de veroordeelde minderjarig in bovengenoemde zin terwijl in 1,5% van de gevallen dit leeftijdsgegeven onbekend was. Slechts de resterende 89,3% van de vonnissen zijn betrokken bij de bepaling van aantallen strafopleggingen in de tabellen 3.2 – 3.5.

## Bijlage 3: Selectie van vonnissen die onder het bereik van artikel 22b lid 1 Sr vallen

Artikel SR22b lid 1 heeft betrekking op:

- misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van 6 jaar of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad (lid 1 sub a), en
- misdrijven die expliciet genoemd worden in de wetstekst van lid 1 sub b, en wel in de vorm wetsartikelen waarin zij gedefinieerd worden: 181, 240b, 248a, 248b, 248c, 250 Sr.

Deze aanduiding resulteert in een totaal van 33 mogelijk toepasselijke misdrijven, ofwel 33 wetsartikelen waarin een mogelijk toepasselijk misdrijf gedefinieerd wordt. De lijst met deze wetsartikelen staat vermeld in tabel 3.1 in deze bijlage. De in het onderzoek gehanteerde operationalisering van toepasselijkheid van artikel 22b lid 1 Sr kan nu als volgt worden gepreciseerd: artikel 22b lid 1 is van toepassing op vonnissen die betrekking hebben op een misdrijf dat gedefinieerd is in één van artikelen op de lijst in tabel 3.1.

Deze operationalisering heeft een aantal complicaties. Ten eerste: één vonnis kan op meer dan één strafbaar feit betrekking kan hebben. Volgens de gegevens van OBJD is dat bij 39% van de vonnissen in de periode 2009-2014 het geval. Het aantal strafbare feiten waar één vonnis betrekking op heeft kan oplopen tot 26. Ten tweede: per strafbaar feit kunnen meerdere formele delictsomschrijvingen in het geding zijn. De OBJD registreert per strafbaar feit een reeks strafbepalingen (in aantal variërend van 1 tot 5 artikelen of meer) waarmee de gepleegde delicten benoemd worden. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de registratie van vonnissen op dit punt deficiënties vertoont: het is bekend dat de rechter de dader voor één van de genoemde strafbepalingen heeft veroordeeld, maar niet precies is vastgelegd voor welk van de strafbepalingen. Dit is met name lastig als in de geregistreerde strafbepalingen zowel misdrijven voorkomen die op de lijst staan met 33 misdrijven onder de werking van art. 22b lid 1 als naar misdrijven die niet op deze lijst voorkomen. Voor het onderhavige onderzoek werd in een casus artikel 22b lid 1 Sr toepasselijkheid geacht indien in minstens één van de artikelenreeksen minstens één artikel uit de lijst van 33 voorkomt. Met andere woorden, we veronderstellen dat art. 22b lid 1 van toepassing is op vonnissen waarbij de dader is veroordeeld voor het plegen van ten minste één strafbaar feit EN ten aanzien van de veroordeling van één van de strafbare feiten waarvoor de dader is veroordeeld één van de 33 mogelijk toepasselijke misdrijven ten laste is gelegd. Dit kan een overschatting met zich mee brengen van het aantal vonnissen waarvoor art. 22b lid 1 van toepassing is.

De operationalisering is niet alleen gecompliceerd, zij is ook onvolledig. Artikel 22b lid 1 Sr wordt met deze operationalisering toepasselijk geacht indien een vonnis betrekking heeft op een misdrijf uit de lijst van 33 delicten. Voor de toepasselijkheid van het taakstrafverbod van lid 22b sub a is echter óók nodig dat de veroordeling betrekking had op een misdrijf waarbij feitelijk een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van een slachtoffer is

gemaakt. Het oordeel van de rechter inzake de toepassing van dit criterium wordt in de OBJD niet geregistreerd.

**TABEL B3.1: MISDRIJVEN/WETBOEKARTIKELEN WAAR ARTIKEL SR22B LID 1 BETREKKING OP HEEFT**

ARTIKEL	MISDRIJF	MAXIMUM AANTAL JAREN GEVANGENISSTRAF
<b>Wetboek van strafrecht</b>		
<i>Misdrijven tegen de openbare orde</i>		
141/2	Openlijke geweldpleging tegen personen met ernstige gevolgen	6/9/12
157	Opzettelijke brandstichting / ontploffing	12/15/30
181	Ambtenaar lastigvallen + zwaar letsel (wederspanning)	5 of meer
182	Medeplegen wederspanning	6 of meer
<i>Zedenmisdrijven</i>		
240b	Digitale kinderpornografie	4
242	Verkrachting	12
243	Seks met wilsonbekwamen	8
244	Seks met minderjarigen (<12 jaar)	12
245	Seks met minderjarigen (<16 jaar)	8
246	Aanranding	8
247	Ontucht met wilsonbekwamen of minderjarigen (<16 jaar), of verleiden van zulke mensen tot ontucht met anderen (overlap met 243 en 245, 250 ook)	6
248a	Verleiding minderjarige tot ontucht	4
248b	Seks met minderjarige prostituee	4
248c	Aanwezigheid bij ontuchtige handelingen minderjar.	4
248f	Minderjarigen prostitueren	10
249	Ontucht met misbruik van gezag	6
250	Bevorderen van ontucht van minderjarigen	3
<i>Geweldsmisdrijven en levensdelicten</i>		
273f	Mensenhandel	12
282	Vrijheidsberoving	8
282a	Gijzeling	15
287	Doodslag	15
288	Gekwalificeerde doodslag	30
289	Moord	30
293	Euthanasie	12
300/3	Mishandeling met dood als gevolg	6
301/3	Mishandeling met voorbedachten rade met zwaar letsel als gevolg	6
301/2	Mishandeling met voorbedachten rade met dood als gevolg	9
302	Zware mishandeling	8 of 10
303	Zware mishandeling met voorbedachten rade	12 of 15
<i>Vermogensdelicten</i>		
312/1	Diefstal met geweld	9
<b>Wegenverkeerswet 1994</b>		
6 wwv	Dood door schuld in het verkeer	6/9
175/2 wwv	Specificatie: roekeloosheid	
175/3 wwv	Specificatie: bijkomende omstandigheden (o.a. alcohol/snelheid)	

## Bijlage 4: De bepaling van de toepasselijkheid van artikel 22b lid 2 Sr

Op grond van artikel 22b lid 2 Sr mag de rechter geen taakstraf opleggen indien de veroordeelde in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit wegens een soortgelijk misdrijf een taakstraf is opgelegd (sub 1) terwijl de opgelegde taakstraf is daadwerkelijk is geëffectueerd (sub 2).

Voor de bepaling van de toepasselijkheid van het taakstrafverbod moet per vonnis worden nagegaan of aan de volgende condities voldaan is:

1. Er was een eerdere veroordeling die hooguit vijf jaar voor de pleegdatum gegeven is;
2. waarbij een taakstraf is opgelegd die is uitgevoerd;
3. terwijl het een soortgelijk misdrijf betrof.

In de beschikbare OBJD-gegevensbestanden worden bij elk vonnis van de uitspraakjaren 2009-2014 van alle eerdere veroordelingen vanaf januari 2002 de gegevens vermeld. Het hoogste aantal eerdere vonnissen bleek 29 te zijn. Met behulp van die gegevens is, met een wisselende mate van volledigheid en/of geldigheid, per eerdere veroordeling vast te stellen of aan de drie condities voldaan is.

Het eerste punt is eenduidig en redelijk valide vast te stellen. Een van de vermelde gegevens over de eerdere veroordelingen betreft de uitspraakdatum. Van de vonnissen in de jaren 2009-2014 zelf wordt de pleegdatum vermeld van het zwaarste misdrijf waarvoor veroordeeld is, dat wil zeggen het misdrijf met de hoogste strafdreiging (hoogste maximale straf). Op basis van deze gegevens kan per eerdere veroordeling bepaald worden of aan conditie 1 voldaan is. Dit is een redelijk zuivere operationalisering van conditie 1 omdat de uitspraakdata eenduidig en de pleegdata in kwestie redelijk eenduidig genoemd kunnen worden.

Het tweede punt is eveneens eenvoudig – zij het niet in de volle omvang - met de beschikbare OBJD-gegevensbestanden vast te stellen, aangezien van de eerdere vonnissen de omvang van de eventuele taakstraf geregistreerd is. Per eerdere veroordeling kan aldus bepaald worden of er sprake was van een opgelegde taakstraf groter dan nul dagen. Dit levert een weliswaar bruikbare maar ook imperfecte operationalisering van conditie 2 op. Eén gebrek is, dat niet geregistreerd wordt of de eerder opgelegde taakstraffen daadwerkelijk ten uitvoering zijn gelegd. Voorts blijkt uit de registraties niet of de eerdere veroordelingen onherroepelijk waren: het is daardoor niet volledig zeker is of de eerdere taakstraf definitief was opgelegd. Het kan dus zijn dat volgens de operationalisering aan de conditie voldaan is terwijl dat feitelijk niet het geval is. Technisch uitgedrukt: de operationalisering leidt mogelijk tot *false positives*.

De vaststelling van het derde punt is een gecompliceerde aangelegenheid en opnieuw een die behept is met een imperfectie. In een aparte sectie, getiteld 'Soortgelijkheid', wordt in deze appendix uitgelegd hoe per eerdere veroordeling soortgelijkheid geoperationaliseerd is. Daarin blijkt dat de OBJD gegevens een operationalisering van conditie 3 mogelijk maken,

zij het dat het een operationalisering is die noodzakelijkerwijze met relatief veel ontbrekende gegevens gepaard gaat. Voor minstens 7,3% van de 466.327 vonnissen in de periode 2009-2014 kunnen de betreffende misdrijf-(on)gelijksoortigheden er niet mee bepaald worden (uitleg in de aparte sectie 'Soortgelijkheid'). Voor deze vonnissen geldt 'gelijksoortigheid onbekend', kort gezegd.

Tot zover de operationalisering van de drie condities per eerdere veroordeling. Zoals gezegd kunnen er meerdere (maximaal 29) eerdere veroordelingen zijn. De gehanteerde overall-operationalisering van toepasselijkheid van artikel 22b lid 2 (alle drie de condities en alle eerdere veroordelingen omvattend) is als volgt:

Artikel 22b lid 2 Sr is toepasselijk op een vonnis als er van de hele verzameling van eerdere veroordelingen minstens één is die aan elk van de drie condities (eerdere veroordeling hooguit 5 jaar voor pleegdatum (1) met effectieve taakstrafoplegging (2) voor soortgelijk misdrijf (3) voldoet op basis van de daartoe gehanteerde operationalisering per eerdere veroordeling.

De imperfecties van de onderliggende operationalisering per eerdere veroordeling kwalificeren enigszins de betekenis die toegekend kan worden aan de aantallen vonnissen zoals vermeld in de overzichten van vonnissen waarop artikel 22b lid 2 Sr van toepassing is volgens de gehanteerde over-all operationalisering (tabellen 3.4 en 3.5):

- De vermelde aantallen en percentages kunnen te groot zijn, vanwege de *false positives* als uitkomst van de operationalisering van conditie 2.
- Minimaal 7,3% van de vonnissen zijn buiten beeld gebleven bij de bepaling van aantallen en percentages, vanwege de constatering 'soortgelijkheid onbekend' als uitkomst van de operationalisering van conditie 3.

### *Soortgelijkheid*

In de memorie van toelichting verwijst de wetgever voor de betekenis van het begrip soortgelijkheid naar art. 43b Sr, waarin 'is aangegeven welke misdrijven als soortgelijk aan elkaar moeten worden aangemerkt'. Dit vormde het uitgangspunt voor de operationalisering van 'soortgelijkheid'.

In de beschikbare OBJD-gegevensbestanden worden, zoals eerder vermeld, bij elk vonnis van de uitspraakjaren 2009-2014 alle eerdere veroordelingen vanaf januari 2002 vermeld. Van die eerdere vonnissen wordt onder meer vermeld om wat voor misdrijf het ging. Dit gebeurt door middel van misdrijftyperingen in de vorm van woordelijke aanduidingen die corresponderen met (groepen van) wetboekartikelen waarin misdrijven aangeduid worden. Als er voor meerdere misdrijven veroordeeld is, wat vaak het geval is, betreft deze typering in de OBJD-gegevensbestanden het zwaarste misdrijf waarvoor veroordeeld is, dat wil zeggen het misdrijf met de hoogste strafdreiging (hoogste maximale straf). Deze manier van misdrijftypering, in feite een alternatief voor en een vereenvoudiging van een typering door middel van meervoudige reeksen wetboekartikelen, is door het WODC ontwikkeld om analyses van vonnissen-bestanden doenlijk te maken. Dergelijke misdrijftyperingen worden in de OBJD-gegevensbestanden ook gegeven voor de vonnissen van de uitspraakjaren 2009-2014, zodat er vergelijkingen van die vonnissen met eerdere vonnissen gemaakt kunnen worden in termen van aard van de betrokken misdrijven.

Ten behoeve van de vergelijkingen met eerdere vonnissen zijn de misdrijftyperingen zoveel mogelijk gecategoriseerd conform artikel 43b Sr. In dat artikel worden vijf categorieën ge-

noemd van misdrijven die onderling soortgelijk zijn. Deze staan weergegeven in tabel 1 in deze appendix. De strekking van artikel 43b is rechtlijnig:

- één misdrijf van categorie 1 is soortgelijk aan zichzelf of één van de andere misdrijven in categorie 1
- één misdrijf van categorie 2 is soortgelijk aan zichzelf of één van de andere misdrijven in categorie 2
- één misdrijf van categorie 3 is soortgelijk aan zichzelf of één van de andere misdrijven in categorie 3
- één misdrijf van categorie 4 is soortgelijk aan zichzelf of één van de andere misdrijven in categorie 4
- één misdrijf van categorie 5 is soortgelijk aan zichzelf of één van de andere misdrijven in categorie 5

Voor de misdrijven die niet in art. 43b Sr staan genoemd wordt in de wetsgeschiedenis het volgende uitgangspunt geformuleerd: 'De vraag of een misdrijf als soortgelijk aan een ander kan gelden, wordt beoordeeld aan de hand van de locatie van het misdrijf in de systematiek van de strafwetgeving én aan de hand van het achterliggende, door de strafbepalingen concreet te beschermen belang. Misdrijven zijn zo gezien gelijksoortig indien mag worden aangenomen dat zij hetzelfde concreet te beschermen rechtsbelang aantasten'. Daarbij wordt verwezen naar het standpunt van de Hoge Raad dat bij soortgelijkheid moet worden gekeken naar de belangen die de wetgever door een strafbaarstelling heeft willen beschermen (HR 6 mei 1997, NJ 1997, 655). Deze overwegingen zijn echter lastig in een concrete regel om te zetten. Daar komt bij dat het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden op 1 augustus 2014 in ECLI:NL:GHARL:2014:6280 lijkt te hebben geoordeeld dat een soortgelijk misdrijf alleen de misdrijven zijn die in art. 43b worden omschreven. Voor het onderhavige onderzoek is gezocht naar een hanteerbare middenweg tussen de opvatting van de wetgever en het gerechtshof. Als eenvoudige definitie van soortgelijkheid voor misdrijven die niet in art. 43b Sr staan genoemd is gekozen voor: een misdrijf is alleen soortgelijk aan zichzelf (en vormt daarmee een misdrijfcategorie op zichzelf). Samen met artikel 43b Sr levert dit een eenduidige procedure op voor de bepaling van soortgelijkheid van misdrijven.

Om de procedure te kunnen toepassen op het OBJD-databestand is zijn allereerst de misdrijfsomschrijvingen in het OBJD-gegevensbestand voor zover mogelijk gerelateerd aan de categorieën uit art. 43b Sr. De typering in het gegevensbestand zijn conform de Standardkwalificatie misdrijven 1993 van het CBS (zie tabel 2 in deze appendix). Bij deze relatie is de regel gehanteerd dat, indien enkele, maar niet alle misdrijven die bij een bepaalde typering horen worden genoemd bij één van de categorieën van art. 43b Sr (met name categorie 1 tot 3), de hele typering aan te merken is als vallend onder deze categorie. Het resultaat van deze relatie staat weergegeven in tabel 3 in deze appendix. Deze tabel laat zien dat 16 van de 33 typering niet corresponderen met een categorie van artikel 43b. Van deze 16 werden er vervolgens 11 opgevat als een misdrijfcategorie op zichzelf, conform de genoemde eenvoudige definitie van soortgelijkheid voor misdrijven die niet in art. 43b Sr staan genoemd. De resterende 5 werden tot slot aangeduid als 'Overig'. De aanduiding van deze vijf als categorie op zichzelf zou niet redelijk zijn omdat het gaat om dermate veelomvattende typering van misdrijven, zoals 'overige misdrijven', dat ze op onderling evident ongelijksoortige misdrijven betrekking kunnen hebben.

De uitkomst van de procedure is te vinden in tabel 4.1 in deze appendix. Kolom 1 van deze tabel bevat de typering zoals die voor elk misdrijf (maximaal 1+29) in het gebruikte OBJD-gegevensbestand voorkomen. Kolom 2 bevat de gehanteerde omzetting van elk van deze typering in een categorie-aanduiding.

De operationalisering van soortgelijkheid die gehanteerd is in het onderzoek kan nu, onder verwijzing naar tabel 4, beschreven worden in de vorm van drie beslissingsregels (het betreft steeds een vergelijking van een vonnis met één eerder vonnis):

1. Er is sprake van soortgelijkheid tussen twee misdrijven als beide misdrijven hetzelfde categorie-label hebben (kolom 2, tabel 4)
2. Als dat niet het geval is, is er sprake van ongelijkheid.
3. Als de categorie-label van een van de twee misdrijven 'Categorie Overig' is, is er volgens de operationalisering sprake van een ontbrekend gegeven. Deze regel overrulet regel 1 en 2.

7,3% van alle 466.327 vonnissen in de periode 2009-2014 betreft een misdrijf in de categorie Overig. Bij die vonnissen leidt de operationalisering dus bij voorbaat tot een ontbrekend gegeven.

**TABEL B4.1: CATEGORISATIE VAN SOORTGELIJKE MISDRIJVEN VOLGENS ART. 43B SR**

CAT.	MISDRIJF KWALIFICATIE		SOORTGELIJKE MISDRIJVEN
1.	105, 174, 208, 209, 210, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 222bis, 225, 226, 227, 227a, 228, 229, 230, 231, 232, 310, 311, 312, 315, 317, 318, 321, 322, 322a, 323, 323a, 326, 327, 328, 328bis, 328ter, 328quarter, 329, 329bis, 330, 331, 332, 341, 343, 344, 359, 361, 366, 402, 416, 417, 420bis of 420ter	=	105, 174, 208, 209, 210, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 222bis, 225, 226, 227, 227a, 228, 229, 230, 231, 232, 310, 311, 312, 315, 317, 318, 321, 322, 322a, 323, 323a, 326, 327, 328, 328bis, 328ter, 328quarter, 329, 329bis, 330, 331, 332, 341, 343, 344, 359, 361, 366, 402, 416, 417, 420bis of 420ter
2.	92, 108, 109, 110, 115, 116, 117, 117a, 117b, 141, 181, 182, 287, 288, 288a, 289, 289a, 290, 291, 293, 296, 300, 301, 302, 303, 381, 382, 395 of 396	=	92, 108, 109, 110, 115, 116, 117, 117a, 117b, 141, 181, 182, 287, 288, 288a, 289, 289a, 290, 291, 293, 296, 300, 301, 302, 303, 381, 382, 395 of 396
3.	111, 112, 113, 118, 119, 261, 262, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 418 of 419	=	111, 112, 113, 118, 119, 261, 262, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 418 of 419
4.	Misdrijven uit Opiumwet	=	Misdrijven uit Opiumwet
5.	Misdrijven uit Wet Wapens en Munitie	=	Misdrijven uit Wet Wapens en Munitie



# Bijlage 5: dossieronderzoek

## Dossier onderzoek Vragenboom 22b lid 1

- |                             |                  |
|-----------------------------|------------------|
| 1. Arrondissement           | 2. Parketnummer  |
| 3. Forum? (PR of MK)        | 4. Datum delict: |
| 5. Geboortedatum verdachte: | 6. Datum vonnis: |

### 1. Zedendelict

- 1.1 lid 1a (zes jaar of meer)
- 1.1.1 ernstige inbreuk
- nee *box i*
- ja of onbekend
- 1.1.1.1 kale taakstraf
- ja *box ii (gevallen in deze box afzonderlijk analyseren)*
- nee
- 1.1.1.2 bijna kale taakstraf
- a. gevangenisstraf dient, gegeven de omstandigheden, geen enkel doel *box iii*
- b. geen hechtenis vanwege persoonskenmerken (zwakbegaafd etc) *box iv*
- c. geen hechtenis vanwege feitelijke toedracht *box v*
- d. geen hechtenis vanwege ontwrichtend effect (gezin etc) *box vi*
- e. anders, nl *box vii*
- 1.2 lid 1b (benoemde delicten)
- 1.2.1. kale taakstraf
- ja *box viii (gevallen in deze box afzonderlijk analyseren)*
- nee
- 1.2.2 bijna kale taakstraf
- a. gevangenisstraf dient, gegeven de omstandigheden, geen enkel doel *box ix*
- b. geen hechtenis vanwege persoonskenmerken (zwakbegaafd etc) *box x*
- c. geen hechtenis vanwege feitelijke toedracht *box xi*
- d. geen hechtenis vanwege ontwrichtend effect (gezin etc) *box xii*
- e. anders, nl *box xiii*

### 2. Delict tegen de openbare orde / Gewelddelict

- 2.1 lid 1a (zes jaar of meer mx)
- 2.1.1 ernstige inbreuk
- nee *box xiv*
- ja of onbekend
- 2.1.1.1 kale taakstraf
- ja *box xiv (gevallen in deze box afzonderlijk analyseren)*
- nee
- 2.1.1.2 bijna kale taakstraf
- a. gevangenisstraf dient, gegeven de omstandigheden, geen enkel doel *box xv*
- b. geen hechtenis vw persoonskenmerken (zwakbegaafd etc) *box xvi*
- c. geen hechtenis vw feitelijke toedracht *box xvii*
- d. geen hechtenis vw ontwrichtend effect (gezin etc) *box xviii*
- e. anders, nl *box xix*
- 2.2 lid 1b (benoemde delicten, nl 181 Sr = wederspanningheid)
- 2.2.1. kale taakstraf
- ja *box xx (gevallen in deze box afzonderlijk analyseren)*
- nee

## 2.2.2 bijna kale taakstraf

- |    |   |                  |
|----|---|------------------|
| a. | gevangenisstraf dient, gegeven de omstandigheden, geen enkel doel | <i>box xxi</i>   |
| b. | geen hechtenis vw persoonskenmerken (zwakbegaafd etc)             | <i>box xxii</i>  |
| c. | geen hechtenis vw feitelijke toedracht                            | <i>box xxiii</i> |
| d. | geen hechtenis vw ontwrichtend effect (gezin etc)                 | <i>box xxiv</i>  |
| e. | anders, nl  | <i>box xxv</i>   |

**Dossieronderzoek Vragenboom 22b lid 2**

- |                             |                  |
|-----------------------------|------------------|
| 1. Arrondissement           | 2. Parketnummer  |
| 3. Forum? (PR of MK)        | 4. Datum delict: |
| 5. Geboortedatum verdachte: | 6. Datum vonnis: |

## 1. Eerder de afgelopen vijf jaar taakstraf opgelegd?

nee of onbekend *box 1*

aangeven: toch taakstraf

in box 1 analyseren

ja: gepleegde feit 1 – veroordeling feit 1

gepleegde feit 2 – veroordeling feit 2

## 2. Voor soortgelijk delict?

nee of onbekend *box 2*

ja

## 3. Taakstraf (geheel) uitgevoerd?

nee of onbekend *box 3*

ja

## 4. Jeugdstrafrecht van toepassing ten tijde van voorgaande delict?

ja *box 4*

nee

## 5. kale taakstraf

ja

*box 5 (gevallen in deze box afzonderlijk analyseren)*

nee

## 6. bijna kale taakstraf

- |     |   |               |
|-----|---|---------------|
| 6.1 | bijna vijf jaar, (bijna) schoon strafblad nadien:                 | <i>box 6</i>  |
| 6.2 | gevangenisstraf dient, gegeven de omstandigheden, geen enkel doel | <i>box 7</i>  |
| 6.3 | geen hechtenis vw persoonskenmerken (zwakbegaafd etc)             | <i>box 8</i>  |
| 6.4 | geen hechtenis vw feitelijke toedracht (gewelddadige omgeving)    | <i>box 9</i>  |
| 6.5 | geen hechtenis vw ontwrichtend effect (gezin etc)                 | <i>box 10</i> |
| 6.6 | anders, nl  | <i>box 11</i> |

## Bijlage 6: chronologie

<b>2007</b>	
14 oktober	Zembla-uitzending 'Moord, doodslag, taakstraf'
16 oktober	Kamervragen Teeven (VVD) naar aanleiding van Zembla-uitzending
<b>2008</b>	
April	Publicatie onderzoek 'Moord, doodslag, taakstraf. Een Zembla-uitzending nader bekeken', uitgevoerd door de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal
26 juni	Aanbieding onderzoek door minister van Justitie aan Tweede Kamer
Najaar	(Verworpen) moties van Teeven (VVD) en De Roon (PVV) met oproep om taakstrafbeleid aan te scherpen
<b>2009</b>	
1 januari	Inwerkingtreding aangescherpte Aanwijzing taakstraffen
13 oktober	Indiening Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive van misdrijven
2 december	Bespreking verslag in vaste Tweede Kamercommissie Justitie
<b>2010</b>	
14 april	Eerste nota van wijziging
9 juni	Tweede Kamerverkiezingen
14 oktober	Beëdiging kabinet-Rutte I
23 oktober	Tweede nota van wijziging
<b>2011</b>	
22 maart	Derde nota van wijziging
29 maart	Wetsvoorstel, inclusief amendement Van Toorenburg aangenomen door Tweede Kamer
15 november	Wetsvoorstel aangenomen door de Eerste Kamer
17 november	Wet gepubliceerd in Staatsblad
<b>2012</b>	
3 januari	Wet beperking oplegging taakstraffen en Aanwijzing taakstraffen 2011 van kracht

## Bijlage 7: Schema wetsbehandeling

	Geen wettelijke regeling	Voorstel voorgelegd aan veld	Wetsvoorstel	1e nota van wijziging	2e en 3e nota van wijziging	Amendement	Definitief wetsvoorstel
<b>Datum</b>	tot 1-12-2008	1-12-2008	13-10-2009	14-4-2010	23-10-2010	29-3-2011	15-11-2011
<i>Beperking strafsoorten bij bepaalde delicten</i>							
Kale taakstraf mogelijk	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee
Taakstraf mogelijk met voorwaardelijke gevangenisstraf	ja	ja	ja	ja	nee	nee	nee
Taakstraf mogelijk met onvoorwaardelijke gevangenisstraf	ja	ja	ja	ja	nee	ja	ja
<i>Uitgesloten delicten</i>							
Delicten bepaald bij Amvb	nvt	ja	nee	nee	nee	nvt	nee
Wettelijk bepaald: art. 181, 240b, 248b Sr	nvt	nee	ja	ja	ja	nvt	ja
Wettelijk bepaald: art. 248a, 248c, 250 Sr	nvt	nee	nee	ja	ja	nvt	ja

pro facto