

36 693

Voorstel van wet van de leden Eerdmans en Martens-America tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen bij geweld tegen personen met een publieke taak die noodhulp kunnen verlenen (Wet uitbreiding taakstrafverbod)

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 16 april 2025 (W16.25.00023/II) en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 28 april 2026, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 februari 2025 heeft de Tweede kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Eerdmans en Yesilgöz-Zegerius tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen bij geweld tegen personen met een publieke taak die noodhulp kunnen verlenen (Wet uitbreiding taakstrafverbod), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het bestaande taakstrafverbod uit te breiden naar de mishandeling van politiemensen, medewerkers van de brandweer of ambulance en buitengewoon opsporingsambtenaren. Volgens de initiatiefnemers dienen alle vormen van fysiek geweld tegen deze groepen hulpverleners bestraft te worden met een vrijheidsbenemende sanctie, en niet met een geldboete of een taakstraf.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het uitgangspunt dat elke vorm van geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak passend moet worden bestraft. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat geweld tegen hulpverleners een ernstig en hardnekkig probleem is. Het is daarom begrijpelijk dat de initiatiefnemers een signaal willen afgeven dat geweld tegen hulpverleners niet getolereerd wordt en dat hier hard tegen opgetreden wordt.

Onderzoek laat zien dat rechters en officieren van justitie het ook nu een strafverzwarende omstandigheid vinden als het slachtoffer een hulpverlener is en dat tot uitdrukking laten komen bij het bepalen van de hoogte van de straf en in de motivering van de straf. Dit is ook in overeenstemming met de uitgangspunten in het Wetboek van Strafrecht, de strafvorderingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie en de oriëntatiepunten voor de straftoemeting. Gelet hierop en het feit dat voor de meest ernstige vormen van geweld tegen hulpverleners het taakstrafverbod al van toepassing is, roept dit de vraag op of een verdere beperking van de straftoemetingenvrijheid van de rechter noodzakelijk is.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: RvS) hanteert het uitgangspunt dat bij de 'meest ernstige vormen van geweld tegen hulpverleners het taakstrafverbod al van toepassing is'. Derhalve roept dit de vraag bij de RvS op of een verdere beperking van de straftoemingsvrijheid van de rechter noodzakelijk is.

Initiatiefnemers zijn van mening dat iedere vorm van geweld tegen hulpverleners met een publieke taak die noodhulp kunnen verlenen bestraft zou moeten worden met een gevangenisstraf. Deze groep hulpverleners staat vaak in de frontlinie en krijgen daar te maken met overmatige agressie en geweldsincidenten. Een sterk signaal jegens politie, ambulancemedewerkers, brandweer, boa's en de hele samenleving weegt volgens de initiatiefnemers daarbij op tegen het belang van de rechter om kale taakstraffen of geldboetes te kunnen blijven opleggen voor dit soort ernstige misdrijven.

Het feit dat het reeds in overeenstemming is met de uitgangspunten in het Wetboek van Strafrecht, de strafvorderingsrichtlijn van het Openbaar Ministerie en de oriëntatiepunten voor de straftoemeting, dat het gegeven dat het slachtoffer hulpverlener is als strafverzwarende omstandigheid wordt beschouwd, toont volgens de initiatiefnemers temeer aan dat de wetgever, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak in het verleden ook van mening zijn geweest dat zwaardere straffen voor daders van geweld tegen hulpverleners rechtvaardig zijn. De ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de samenleving en de daarbij behorende veranderde maatschappelijke opvattingen zijn echter zodanig van aard, dat een verzwaring van de minimale strafmaat van geweld tegen hulpverleners, logischerwijs geïnitieerd vanuit de wetgever, rechtvaardig is en beter aansluit bij deze tijd.

In Nederland bepaalt de wetgever de bandbreedte waarbinnen bestraffing kan plaatsvinden. Het is vervolgens aan de rechter om te toetsen of in het concrete geval sprake is van een normovertreding en welke sanctie in dat geval passend is. Daarbij weegt de rechter verschillende factoren mee. Onder welke omstandigheden heeft de mishandeling plaatsgevonden, hoeveel pijn of letsel heeft het slachtoffer ondervonden en wat was de gemoedstoestand van de dader? Hoe kan voorkomen worden dat de dader nogmaals de fout ingaat? Wat vindt het slachtoffer een passende straf? Op basis van dergelijke overwegingen kan de rechter tot de conclusie komen dat de onvoorwaardelijke gevangenisstraf niet de meest passende straf is bij de mishandeling van een hulpverlener. Met een geldboete of een taakstraf kan dan meer recht worden gedaan aan wat er in de strafzaak speelt.

Bij het bepalen van de bandbreedtes waarbinnen gestraft kan worden, dient de wetgever voldoende ruimte te laten aan de rechter om in individuele gevallen maatwerk te leveren. De Afdeling merkt op dat de uitbreiding van het taakstrafverbod een dusdanige beperking van de straftoemingsvrijheid van de rechter vormt dat dit kan leiden tot disproportionele bestraffing. De zorgen van de Afdeling richten zich vooral op de relatief lichte gevallen waarbij handelingen geen pijn of letsel hebben veroorzaakt, maar wel kunnen worden gekwalificeerd als mishandeling. Ook biedt het voorstel onvoldoende ruimte om rekening te houden met de gemoedstoestand van de dader. Een beroep op een strafuitsluitingsgronden wordt immers slechts in uitzonderlijke gevallen gehonoreerd.

Uiteindelijk is het bepalen van de strafmaat, zoals de RvS onderkent, een taak van de wetgever. De initiatiefnemers willen expliciet uitgesloten hebben dat er een kale taakstraf of een geldboete als straf kan worden opgelegd bij geweld tegen hulpverleners met een publieke taak die noodhulp kunnen verlenen.

De RvS stelt dat de rechter in een concreet geval toetst in hoeverre er sprake is van een normovertreding en welke sanctie in dat geval passend is. Initiatiefnemers zijn van mening dat het een proportionele inperking van het sanctiepakket van de rechter gewenst en gerechtvaardigd is, omdat geweld tegen hulpverleners met een publieke taak die noodhulp verlenen een dusdanig zwaar vergrijp is dat enkel een geldboete of taakstraf nooit op zijn plaats kan zijn.

De RvS stelt dat dit voorstel de straftoematingsvrijheid dusdanig beperkt dat er sprake kan zijn van disproportionele bestraffing. De initiatiefnemers zijn van mening dat het gaat om een weloverwogen, proportionele beperking van de straftoematingsvrijheid van de rechter. De rechter kan bij het opleggen van een gevangenisstraf in elk afzonderlijk geval toetsen aan factoren als omstandigheden van de mishandeling, de mate van pijn of letsel van het slachtoffer, de gemoedstoestand van de dader, recidivegevaar, de persoonlijke omstandigheden van de dader en het slachtoffer. Initiatiefnemers erkennen dat straftoematingsvrijheid met dit voorstel een heel klein beetje wordt ingeperkt, maar zijn van mening dat er alsnog voldoende ruimte is voor maatwerk van de rechter. Temeer omdat initiatiefnemers het uitgangspunt hebben dat geweld tegen een hulpverlener met een publieke taak die noodhulp kan verlenen altijd bestraft moet worden met een gevangenisstraf. De initiatiefnemers wijzen erop dat ook in de gevallen waarin geen sprake is van pijn of letsel, maar wel van geweld tegen hulpverleners in juridische zin, een kale taakstraf niet op zijn plaats is. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken waarin daders een verbom, rookbom, bierflesjes of andere projectielen hebben gegooid, of waarin hulpverleners werden bespuugd. De impact van deze gevallen zijn voor slachtoffers en hun omgeving niet te onderschatten, ook in die gevallen waarin geen of nauwelijks sprake is van fysiek letsel.

Daarnaast stellen de initiatiefnemers dat de RvS ten onrechte niet heeft onderkend dat in veel Europese landen sprake is van uitgebreide stelsels van minimumstraffen. In deze democratische rechtsstaten, zoals Duitsland, is de straftoematingsvrijheid van rechters door nationale wetgevers nog veel verder beperkt dan in het wetsvoorstel van de initiatiefnemers. Naar analogie van het advies van de RvS zouden in die landen vele disproportionele straffen worden opgelegd. Dat is niet het geval.

De RvS stelt expliciet dat het wetsvoorstel onvoldoende ruimte biedt aan de rechter om rekening te houden met de gemoedstoestand van de dader, omdat een beroep op uitsluitingsgronden slechts in uitzonderlijke gevallen wordt gehonoreerd. Initiatiefnemers erkennen dat de gemoedstoestand van een dader door dit voorstel van ondergeschikter belang zal zijn, maar zien dit niet als probleem. Initiatiefnemers constateren dat naast de gemoedstoestand van een dader ook de gemoedstoestand van slachtoffers en hun omgeving dient te worden meegewogen bij de straftoemeting en zien dat dit nog niet altijd in alle zaken gebeurt. Hulpverleners met een publieke taak die noodhulp kunnen verlenen staan regelmatig in de frontlinie van ongeregelheden. Zij dienen expliciete bescherming te genieten van de wetgever. Dit voorstel levert hier een concrete bijdrage aan. Initiatiefnemers zijn met de RvS van mening dat slechts in een uitzonderlijke omstandigheid een beroep op strafuitsluitingsgrond kan worden gehonoreerd. Hier brengt dit wetsvoorstel geen verandering in aan.

Het risico dat de RvS ziet in 'disproportionele bestraffing', zien de initiatiefnemers dus niet. De rechter heeft nog steeds de mogelijkheid een (korte) gevangenisstraf te combineren met

een taakstraf. Ten opzichte van de ons omringende landen heeft de rechter nog ruim voldoende mogelijkheden om proportionele straffen op te leggen.

Het wetsvoorstel heeft daarnaast mogelijk een aantal negatieve effecten. De uitbreiding van het taakstrafverbod leidt ertoe dat de officier van justitie in deze zaken niet een taakstraf kan opleggen via een strafbeschikking. Het voor de rechter brengen van een zaak kan echter langer op zich laten wachten. Als de rechter een gevangenisstraf oplegt, gaat er ook de nodige tijd overheen voordat deze ten uitvoer kan worden gelegd vanwege de capaciteitsproblemen in detentie. Een snelle afdoening draagt echter juist bij aan de effectiviteit van bestraffing. Ook is er na een taakstraf minder vaak sprake van recidive dan na een (kortdurende) gevangenisstraf. Voor het Openbaar Ministerie zijn dit argumenten geweest om het beleid aan te passen en zelf meer zaken met een geldboete of taakstraf af te doen. De beweging die met dit wetsvoorstel wordt ingezet om meer gevangenisstraffen op te leggen, is tegengesteld aan deze ontwikkelingen.

De RvS stelt terecht dat er geen strafbeschikkingen meer opgelegd kunnen worden door de officier van justitie, omdat alleen de rechter een gevangenisstraf kan opleggen. Initiatiefnemers zijn zich hiervan bewust en zijn van mening dat zaken met, en daders van, geweld tegen hulpverleners met een publieke taak die noodhulp kunnen verlenen altijd voor een rechter gebracht moeten worden. Dit is sinds de invoering van de OM-strafbeschikking ook altijd het beleid geweest van het OM. Ook de aangekondigde beleidswijziging van februari 2025 brengt hier geen verandering in. Het advies van de RvS lijkt te zijn gebaseerd op de verkeerde veronderstelling dat dergelijke zaken op dit moment worden afgedaan via een strafbeschikking. De RvS noemt geen voorbeelden waaruit zou blijken dat in de huidige praktijk geweld tegen hulpverleners wordt afgedaan met een OM-strafbeschikking. Het wetsvoorstel betekent op dit punt dus geen verandering van de bestaande praktijk. Voor zover de initiatiefnemers dit hebben kunnen nagaan, worden er in de praktijk geen dergelijke zaken afgedaan met een strafbeschikking. Mocht er toch een enkele zaak op die manier zijn afgedaan, dan sterkt dat de initiatiefnemers in hun streven het wetsvoorstel door te zetten, zodat wettelijk wordt uitgesloten dat dergelijke zaken via een strafbeschikking kunnen worden afgedaan.

De RvS benoemt terecht het probleem van capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen. Hierdoor gaat er de nodige tijd overheen voordat een gevangenisstraf ten uitvoer gelegd wordt. Initiatiefnemers zijn zich bewust van de capaciteitstekorten. Echter vinden zij principieel dat problemen aan ‘de achterkant’ van de strafrechtketen niet mogen leiden tot afzwakking in de strafmaat aan ‘de voorkant’. Daarnaast vinden de initiatiefnemers ook hierbij het belang van een hogere strafmaat prevaleren boven de capaciteitstekorten in het gevangeniswezen. Initiatiefnemers gaan er daarnaast vanuit dat de komende jaren alles op alles wordt gezet om de capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen op te lossen, waardoor dit bezwaar van de RvS slechts een tijdelijk karakter heeft. De effecten van het wetsvoorstel op de capaciteit in het gevangeniswezen zullen zich overigens pas enkele jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel voordoen. Ook zal een inschatting moeten worden gemaakt van het afschrikwekkende effect dat zal uitgaan van het signaal dat voortaan iedere hulpverlener in de noodhulp kan afgeven; “kom je aan mij, dan moet je naar de gevangenis”.

De Afdeling merkt op dat het beoogd normerend effect door uitbreiding van het taakstrafverbod niet opweegt tegen de verdere inperking van de beoordelingsvrijheid van de rechter en de officier van justitie, omdat dit kan leiden tot disproportionele bestraffing en ook

andere negatieve gevolgen kan hebben.

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

De initiatiefnemers waarderen het advies van de RvS, maar maken desondanks een andere afweging. Initiatiefnemers zijn van mening dat het signaal in de richting van, alsmede de bescherming van, de samenleving, politie, brandweer, ambulance en boa's zwaarder weegt dan de zeer beperkte inperking van de beoordelingsvrijheid van de rechter en officier van justitie.

Initiatiefnemers zijn niet voornemens om de inhoud van het wetsvoorstel nader te overwegen.

1. Inhoud en context van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel breiden initiatiefnemers het bestaande taakstrafverbod uit naar mishandeling van personen in de uitoefening van een publieke taak die als onderdeel van die taak noodhulp kunnen verlenen.¹ Op dit moment kan bij ernstige vormen van geweld al geen taakstraf worden opgelegd, ongeacht wie het slachtoffer is.² Volgens initiatiefnemers moet dit verbod ook gelden voor elke andere vorm van mishandeling van politiemensen, medewerkers van de brandweer of ambulance en buitengewoon opsporingsambtenaren (in het vervolg van dit advies aangeduid als "hulpverleners"). Hulpverleners werken voor de publieke zaak in de frontlinie en krijgen daar te maken met overmatige agressie en geweldsincidenten. Voor geweld tegen deze groep is een taakstraf geen passende sanctie, aldus de initiatiefnemers.

Het initiatiefwetsvoorstel komt grotendeels overeen met het wetsvoorstel van de regering Wet uitbreiding taakstrafverbod.³ Dit wetsvoorstel is op 2 februari 2021 aangenomen in de Tweede Kamer,⁴ maar op 18 oktober 2022 na een hoofdelijke stemming door de Eerste Kamer verworpen.⁵ De initiatiefnemers onderkennen dat het regeringsvoorstel nog niet lang geleden is ingediend en behandeld. Zij vinden de sindsdien veranderde politieke verhoudingen in beide Kamers en recente maatschappelijke gebeurtenissen, waaronder de onrustig verlopen Nieuwjaarsnacht van 2025, voldoende aanleiding om het wetsvoorstel met een aantal aanpassingen opnieuw aanhangig te maken.⁶

2. De verhouding tussen wetgever en rechter

De Afdeling stelt voorop dat hulpverleners onmisbaar zijn voor de veiligheid van onze samenleving. Hun belangrijke werk verrichten hulpverleners vaak onder moeilijke omstandigheden met alle risico's van dien voor hun fysieke en mentale gezondheid. Geweld

¹ Met voorgesteld artikel I wordt aan artikel 22b, eerste lid Wetboek van Strafrecht (Sr) en nieuwe subparagraaf toegevoegd: sub c.

² Het gaat daarbij om eenvoudige mishandeling die de dood tot gevolg heeft (artikel 300, derde lid, Sr), mishandeling met voorbedachte raad die zwaar letsel of de dood tot gevolg heeft (artikel 301, tweede en derde lid, Sr) en zware mishandeling met de dood tot gevolg (artikel 302 Sr). Voor deze misdrijven geldt een gevangenisstraf van zes jaar of hoger, waardoor het bestaande taakstrafverbod van toepassing is. Zie artikel 22b, eerste lid, onder a, Sr.

³ Kamerstukken 35528. Het regeringsvoorstel betrof een ruimere kring van hulpverleners, namelijk ook andere personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid, zoals jeugdbeschermers, deurwaarders en beveiligers. Zie ook het advies van de Afdeling advisering over de Wet uitbreiding taakstrafverbod van 24 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35528, nr. 4.

⁴ Handelingen II 2020/2021, nr. 51, item 8.

⁵ Handelingen I 2022/2023, nr. 4, item 11.

⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, onder 1. Inleiding.

tegen hulpverleners is bijzonder ernstig en moet daarom worden tegengegaan. Elk incident is er één te veel. Het is daarom begrijpelijk dat de initiatiefnemers een signaal willen afgeven dat geweld tegen hulpverleners niet getolereerd wordt en dat hier hard tegen opgetreden wordt.

Tegelijkertijd onderkent de Afdeling dat geweld tegen hulpverleners niet alleen een hardnekkig, maar ook een veelzijdig probleem is waarvoor geen eenvoudige oplossing bestaat. Een goede analyse van deze problematiek is essentieel om te bepalen welke maatregelen noodzakelijk en effectief zijn om geweld tegen hulpverleners te bestrijden. Het spreekt voor zich dat het strafrecht in dat verband een belangrijk instrument is. Met de inzet hiervan moet echter zorgvuldig worden omgegaan, omdat de vrijheidsrechten van burgers vergaand kunnen worden beperkt.⁷

Binnen de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen bepaalt de wetgever bij welke normovertredingen de inzet van het strafrecht gerechtvaardigd en proportioneel is. Daarbij bepaalt de wetgever ook de bandbreedte waarbinnen bestraffing kan plaatsvinden. Het is vervolgens aan de rechter om te toetsen of in het concrete geval sprake is van een normovertreding en welke sanctie in dat geval passend is. Door de individuele toetsing wordt gewaarborgd dat met de sanctie recht wordt gedaan aan de ernst van het feit, de mate van schuld, de omstandigheden waaronder het is gepleegd, de persoon van de verdachte en de gevolgen van het feit voor het eventuele slachtoffer. De officier van justitie heeft deze verantwoordelijkheid als een zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan.

Binnen deze verhoudingen moeten de wetgever en de rechter rekening houden met elkaars verantwoordelijkheden. Bij het bepalen van de bandbreedtes waarbinnen gestraft kan worden, dient de wetgever voldoende ruimte te laten aan de rechter om in individuele gevallen maatwerk te leveren. Anderzijds moet de rechter bij de straftoemeting aansluiting zoeken bij maatschappelijke opvattingen over de strafwaardigheid van bepaalde normoverschrijdingen. Als rechters hiervan te veel afwijken, kan dit de legitimiteit van de rechtspleging op den duur aantasten. Dit kan ingrijpen door de wetgever rechtvaardigen als de noodzaak daarvan voldoende is aangetoond en minder ingrijpende maatregelen niet volstaan.

Bij het stellen van beperkingen aan de straftoemetingsvrijheid van de rechter, zoals met het taakstrafverbod,⁸ dient het evenredigheidsbeginsel in acht te worden genomen.⁹ Dit houdt in dat de wetgever rekening houdt met de lichtste gevallen die onder de delictsoomschrijving kunnen vallen. In de meeste landen waar vormen van minimumstraffen bestaan, kan hiervan bovendien in bepaalde gevallen worden afgeweken.¹⁰ Dat betekent dat de rechter toch een lagere straf kan opleggen dan in de wet is voorgeschreven als het handhaven van het wettelijk minimum tot disproportionele of anderszins onrechtvaardige bestraffing zou leiden.

⁷ Zie artikel 5 en 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 49 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

⁸ Zie het advies van de Afdeling advisering van 23 juli 2009 over Voorstel van 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, Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 5.

⁹ EHRM 23 september 1998, Malige tegen Frankrijk nr. 27812/95 en 2 juli 2002 Göktan tegen Frankrijk nr. 33402/96.

¹⁰ P.J.P. Tak, [De minimumstraf opnieuw bezien. Een geactualiseerde beknopte rechtsvergelijking](#), Raad voor de Rechtspraak, Research Memoranda nr. 4/2010, jaargang 6, p. 16-17.

De initiatiefnemers zijn zich ervan bewust dat dit voorstel de beoordelingsruimte van de rechter inperkt. Zoals de RvS concludeert dient de rechter bij een straftoemeting rekening te houden met de maatschappelijke opvattingen over strafvaardigheid van bepaalde normoverschrijdingen. Zoals initiatiefnemers betogen in de memorie van toelichting zijn de maatschappelijke ontwikkelingen dermate zorgelijk, dat aanvullende maatregelen ten behoeve van de bescherming van onze hulpverleners nodig zijn. Agressie-en geweldsincidenten tegen hulpverleners nemen toe.

3. Noodzaak tot uitbreiding van het taakstrafverbod

De initiatiefnemers willen met hun wetsvoorstel tot uitdrukking brengen dat geweld tegen hulpverleners tot de ernstige strafbare feiten behoort en dat daarom de taakstraf geen passende straf is. Dat geweld tegen hulpverleners onacceptabel is en hiertegen stevig moet worden opgetreden, wordt binnen het strafrecht op verschillende manieren uitgedragen. Bij verschillende vormen van mishandeling kunnen de gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd als deze zijn gepleegd tegen een hulpverlener.¹¹ Uit de strafvorderingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie blijkt dat de strafeis in dergelijke gevallen met 200% wordt verhoogd.¹² Binnen de rechtspraak wordt als oriëntatiepunt gehanteerd dat voor strafverzwaring aanleiding kan zijn als het slachtoffer bezig was met de uitvoering van werkzaamheden in het publieke domein.¹³

Ook in de praktijk vinden officieren van justitie en rechters dat een zwaardere straf op zijn plaats is als een hulpverlener slachtoffer is geworden van een strafbaar feit. Recent onderzoek naar geweld tegen personen met een publieke taak laat zien dat officieren van justitie en rechters het belangrijk vinden om het signaal af te geven ‘dat je van mensen met een publieke taak afblijft’.¹⁴ Rechters benoemen de ernst van geweld tegen mensen met een publieke taak vaak expliciet bij het motiveren van de straf. Anderzijds laat dit onderzoek zien dat officieren van justitie en rechters niet altijd de strafverhoging toepassen die in de richtlijn of oriëntatiepunten worden gehanteerd wanneer dit in hun ogen tot disproportionele bestraffing leidt. Daarbij betrekken zij naast de ernst van het feit en de gemoedstoestand van de dader ook de overige omstandigheden van het geval, zoals de gevolgen voor het slachtoffer en de criminele voorgeschiedenis, proceshouding en persoonlijke omstandigheden van de dader.¹⁵

Gelet hierop is de vraag of het nodig is om de norm dat geweld tegen hulpverleners hard moet worden bestraft, verder te bevestigen. Over die norm lijkt namelijk geen discussie te bestaan. Ook roept dit de vraag op of een verzwaring van straffen, in dit geval door uitbreiding van het taakstrafverbod, een effectieve aanpak is om geweld tegen hulpverleners terug te dringen. Onderzoek laat zien dat bijvoorbeeld het vergroten van de pakkans en snelle berechting elementen zijn die meer bijdragen aan het normerend of afschrikwekkend effect van het strafrecht dan het verhogen van de strafmaat.¹⁶ Daarnaast moeten ook andere factoren in ogenschouw worden genomen die een toename van de registraties van geweld

¹¹ Artikel 304 Sr.

¹² Zie aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen van 1 april 2019 (2019A003) en de richtlijn voor strafvordering mishandeling van 1 maart 2021 (2020R008).

¹³ Zie de oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken (laatst bijgewerkt: december 2024).

¹⁴ DSP-groep, [Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten](#), WODC 2024, p. 57.

¹⁵ DSP-groep, [Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten](#), WODC 2024, p. 54, 65.

¹⁶ S. Boschman, S. Verweij en G. Weijters, [Korte vrijheidsstraffen](#), WODC Cahier 2023-7.

tegen hulpverleners kunnen verklaren. Dit kan bijvoorbeeld verband houden met de toename van het aantal incidenten met personen met verward gedrag.¹⁷ Maatregelen die gericht zijn op de oorzaken van geweld tegen hulpverleners, zijn mogelijk effectiever dan de uitbreiding van het taakstrafverbod.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting de noodzaak van de uitbreiding van het taakstrafverbod dragend te motiveren.

Initiatiefnemers zien, in tegenstelling tot de RvS, een scheefgroei tussen de richtlijn¹⁸ die het OM in theorie heeft en hoe deze in de praktijk wordt toegepast. Het OM hanteert als uitgangspunt een +200% hogere strafeis voor geweld tegen hulpverleners. Echter blijkt uit onderzoek van het WODC dat het overgrote deel van de officieren van justitie slechts ‘enige mate van strafverzwaring toepast’. Onder rechters en officieren bestaat ‘geen draagvlak’ voor deze strafverhoging.¹⁹

De Nederlandse Politiebond noemde het niet naleven van deze richtlijn al ‘schokkend, schrijnend en bizar’.²⁰ Ook Nine Kooiman, die namens drie politiebonden het woord voert, reageerde geschokt en noemde het niet opvolgen van de strafrichtlijn “een dubbele klap in het gezicht van veel politiemensen”.²¹

Door zowel de ontwikkeling waarbij de huidige richtlijn al niet wordt opgevolgd als de verharde maatschappelijke verhoudingen ten aanzien van hulpverleners achten de initiatiefnemers wetswijziging noodzakelijk.

Initiatiefnemers hebben daarnaast naar aanleiding van het advies van de RvS besloten de motivering voor de noodzaak van dit wetsvoorstel nader toe te lichten. Hierbij wordt voornamelijk ingegaan op de strafrichtlijn die het OM in theorie kent, maar nauwelijks wordt nageleefd in de praktijk.

4. De bestraffing van mishandeling

Binnen het strafrecht geldt als uitgangspunt dat de straf in verhouding staat tot de ernst van de gepleegde feiten en het verwijt dat aan de pleger kan worden gemaakt. In de toelichting schrijven de initiatiefnemers dat geweld tegen hulpverleners van een dusdanige aard is dat een ‘verzwaard strafrechtelijk verwijt’ aan de plegers kan worden gemaakt. Een taakstraf is volgens hen daarom geen passende straf.²² Het evenredigheidsvereiste vergt echter dat met de uitbreiding van het taakstrafverbod ook recht kan worden gedaan aan relatief lichte zaken die daaronder vallen (zie punt 2). Ook voor die gevallen moet de straf evenredig zijn aan de ernst van het feit en mate van schuld van de dader.

Mishandeling is een misdrijf dat verschillende verschijningsvormen kent, waarbij de ernst en gevolgen variëren. In het Wetboek van Strafrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen

¹⁷ Zie o.a. Kenniskring Taskforce Onze hulpverleners veilig, Feiten, stellingen en vragen over agressie tegen hulpverleners, april 2024, p. 19-24. Zie ook DSP-groep, Hot victims of hot shifts?, WODC september 2024.

¹⁸ <https://www.om.nl/onderwerpen/geweld-tegen-personen-met-een-publieke-taak>

¹⁹ <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3402/3376-strafverhogingen-bij-veilige-publieke-taak-delicten-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²⁰ <https://www.telegraaf.nl/nieuws/94473183/politieman-vindt-lage-eisen-om-een-dolk-in-de-rug-van-agenten-daders-krijgen-idioot-lage-straffen>

²¹ <https://www.politiebond.nl/actueel/nieuws-and-blog/politiebonden-om-miskent-leed-en-schade-politiemensen/>

²² Memorie van toelichting, Algemeen deel, onder 1. Inleiding.

zogenoemde eenvoudige en zware mishandeling.²³ Van zwaar lichamelijk letsel als gevolg van mishandeling is bijvoorbeeld sprake als het slachtoffer blijvend letsel overhoudt of meerdere botbreuken waarvoor operatief ingrijpen vereist is.²⁴ Om een gedraging te kunnen kwalificeren als eenvoudige mishandeling, is het echter niet noodzakelijk dat de verdachte pijn of letsel heeft overgehouden aan de handeling.²⁵ Het geven van een harde duw die een ongelukkige val tot gevolg heeft of een klap kan eveneens worden gekwalificeerd als mishandeling.²⁶ Dit roept de vraag op of deze gedragingen en de gevolgen van dien aard zijn dat een gevangenisstraf altijd op zijn plaats is. Voor de vormen van mishandeling met zwaar lichamelijk letsel of de dood tot gevolg geldt het taakstrafverbod immers al.

De initiatiefnemers verschillen van inzicht met de RvS. De kern van dit wetsvoorstel is dat iedere vorm van mishandeling jegens een hulpverlener met een publieke taak die noodhulp kan verlenen bestraft wordt met een gevangenisstraf. Initiatiefnemers zijn bekend met de 'lichte' gevallen die de RvS onderscheidt, zoals een harde duw met een ongelukkige val tot gevolg of een enkele klap, die onder de reikwijdte van dit voorstel nu alleen met een gevangenisstraf kunnen worden bestraft. An sich vinden de initiatiefnemers dat een duw met ongelukkige val tot gevolg of een enkele klap niet in iedere situatie tot een gevangenisstraf moeten leiden. Echter, waar dit voorstel een onderscheid in maakt, is dat het slachtoffer een hulpverlener moet zijn waarbij een taakstrafverbod zal gelden. Zoals de initiatiefnemers reeds meerdere malen hebben betoogd dient deze groep expliciete bescherming te krijgen van de wetgever, vanwege het werk dat zij verrichten in de frontlinie ten behoeve van de samenleving. Deze expliciete bescherming krijgen hulpverleners overigens al enigszins in theorie, namelijk in de richtlijn van het OM.

Daarnaast moet bij de straftoemeting rekening worden gehouden met de verschillende gradaties waarin een verwijt aan de dader kan worden gemaakt. Voor een dader die doelbewust de confrontatie met de politie opzoekt tijdens Nieuwjaarsnacht zal een onvoorwaardelijke gevangenisstraf veelal op zijn plaats zijn. De strafrechtelijk verwijtbaarheid kan echter anders beoordeeld worden bij daders die bijvoorbeeld vanuit een heftige emotie handelen. Hierbij kan gedacht worden aan een patiënt in ggz-instelling die schrikt bij het zien van de agent en de deur dichtslaat, waardoor de voet van de agent tussen de deur komt en de agent daar pijn van ondervindt. Een ander voorbeeld betreft iemand die in paniek een ambulanceverpleegkundige hardhandig vastpakt en vervolgens duwt richting een slachtoffer dat hulp nodig heeft. Hieraan had de verpleegkundige een blauwe plek overgehouden.²⁷

De initiatiefnemers erkennen dat er per casus verschillende gradaties aan verwijten gemaakt kunnen worden jegens daders. Initiatiefnemers zijn van oordeel dat dit onderscheid nog steeds gemaakt kan worden, namelijk bij het opleggen van de duur van de gevangenisstraf die vanzelfsprekend langer kan worden bij meer en ernstigere verwijten.

Daarnaast zijn initiatiefnemers van mening dat in de huidige verharde samenleving het signaal krachtig moet zijn dat in welke omstandigheid of hoedanigheid men zich ook bevindt, geweld tegen een hulpverlener altijd bestraft wordt met een gevangenisstraf. Initiatiefnemers gaan

²³ Artikel 300 en 302 Sr.

²⁴ Zie o.a. [Hoge Raad 3 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1051](#).

²⁵ Zie o.a. [Hoge Raad 9 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2677](#), r.o. 3.2.

²⁶ Zie bijvoorbeeld [Hoge Raad 14 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:689](#), i.c.m. de conclusie [Parket bij de Hoge Raad 9 april 2024, ECLI:NL:PHR:2024:373](#).

²⁷ Voorbeelden ontleend aan J. Janssen, Het taakstrafverbod: onnodige wetgeving, Sancties 2021/42.

hierbij uit van een afschrikkende werking en hopen dat potentiële daders van geweld tegen hulpverleners (lees: zij die geweld tegen hulpverleners in een situatie overwegen) door de verzwarende strafrechtelijke gevolgen die uitgaan van dit voorstel nogmaals nadenken over het mogelijke geweld dat zij willen toepassen.

Hoewel deze handelingen gekwalificeerd kunnen worden als mishandeling van een hulpverlener is het de vraag of een gevangenisstraf in dergelijke gevallen op zijn plaats is. Anders dan de initiatiefnemers aannemen, zal een beroep op een schulduitsluitingsgrond in dergelijke gevallen vaak geen soelaas bieden. Een beroep op psychische overmacht of ontoerekeningsvatbaarheid wordt in de rechtspraak niet licht aanvaard.²⁸ Er worden hoge eisen gesteld aan de mate waarin sprake is van een psychische stoornis ten tijde van het delict en de wijze waarop een causaal verband bestaat tussen die stoornis en de gedraging van de verdachte.

Dit roept de vraag op of het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf in alle gevallen in verhouding staat tot de ernst van de mishandeling. De Afdeling adviseert dan ook in de toelichting dragend te motiveren dat de toepassing van het taakstrafverbod ook in lichte gevallen evenredig is.

5. Reikwijdte van het voorstel

De uitbreiding van het taakstrafverbod heeft betrekking op medewerkers van politie, brandweer, ambulance en bijzondere opsporingsambtenaren ‘in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid, en het kunnen verlenen van noodhulp’. De zinssnede ‘handhaving van de orde of veiligheid’ verwijst volgens de toelichting zowel naar handhaving van de (rechts)orde als de handhaving van de openbare orde. Met de verwijzing naar ‘veiligheid’ wordt bedoeld op hulpverleners zoals ambulancepersoneel en brandweerlieden die met hun werkzaamheden de veiligheid in stand houden, herstellen of vergroten. De zinssnede ‘het verlenen van noodhulp’ gaat over de verantwoordelijkheid voor het verlenen van hulp van slachtoffers in acute noodsituaties. De zinssnede ‘in de uitoefening van’ de publieke taak brengt een kenbaarheidsvereiste tot uitdrukking: de geweldpleger had moeten kunnen weten dat hij met een hulpverlener in de zin van het wetsvoorstel van doen had.

De gekozen afbakening roept de vraag op of het gaat om de formele taakomschrijving of om de activiteit waarmee het slachtoffer bezig was toen het geweld plaatsvond. Voor alle politieambtenaren geldt dat zij de taak hebben om te zorgen voor de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.²⁹ Niet alle politieambtenaren zijn echter de ‘first responders’, waarop dit wetsvoorstel primair betrekking lijkt te hebben. Rechercheurs of arrestantenbewaarders zijn ook politieambtenaren. Is het de bedoeling dat alle politieambtenaren binnen het bereik van het taakstrafverbod vallen? Anderzijds geldt voor buitengewoon opsporingsambtenaren dat het verlenen van noodhulp, in de zin van het verlenen van hulp aan slachtoffers in acute nood, vaak niet expliciet tot het takenpakket behoort. Vallen deze bijzondere opsporingsambtenaren dan buiten het bereik van het taakstrafverbod?

²⁸ J. de Hullu en P.H.P.H.M.C. van Kempen, Materieel Strafrecht, V.2.3 Psychische overmacht en V.5 Ontoerekenbaarheid vanwege een psychische stoornis, online laatst geüpdatet 30 mei 2024. Zie voor het kader van ontoerekenbaarheid ook [Hoge Raad 17 oktober 2023, ECLI:NL:HR:2023:1295](#), r.o. 3.2.

²⁹ Zie artikel 3 Politiewet.

Initiatiefnemers zijn van mening dat dit wetsvoorstel zich dient uit te strekken tot hulpverleners die als eerste ter plekke kunnen komen bij een noodsituatie. Dit kan wel gelden voor buitengewoon opsporingsambtenaren, maar behoort niet tot het takenpakket van rechercheurs of arrestantenbewaarders.

Het is belangrijk dat de afbakening voldoende duidelijk is, omdat dit samenhangt met de rechtvaardiging om een bepaalde groep slachtoffers van mishandeling binnen het bereik van het taakstrafverbod te brengen en andere slachtoffers niet. De uitbreiding van het taakstrafverbod kan er namelijk toe leiden dat er een groter verschil ontstaat tussen de bestraffing van vergelijkbare gedragingen bij slachtoffers die geen publieke taak uitoefenen, slachtoffers die dat wel doen en de specifieke groep hulpverleners waarop het uitgebreide taakstrafverbod van toepassing is. Ter illustratie: is het geven van een klap aan een arrestantenbewaarder per definitie zoveel ernstiger dan het geven van een klap aan een gevangenisbewaarder of aan een andere arrestant, dat in het eerste geval een gevangenisstraf de enige passende bestraffing is en in de twee andere gevallen de rechter ook een geldboete of een taakstraf kan opleggen?

Gelet op het evenredigheidsbeginsel adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de afbakening van de reikwijdte van het taakstrafverbod en te motiveren hoe de strafwaardigheid van mishandeling van hulpverleners zich verhoudt tot mishandeling van andere slachtoffers (waaronder slachtoffers die een publieke taak uitoefenen).

Initiatiefnemers zijn van mening dat de doelgroep zoals eerder gemeld, te weten politie, ambulance, brandweer en boa-medewerkers, tot de afbakening behoren. Deze groep hulpverleners is, in tegenstelling tot andere groepen hulpverleners die de RvS onderscheidt, als eerste ter plekke bij het verlenen van noodhulp.

6. Geen taakstraf, dus ook geen geldboete?

De initiatiefnemers stellen in de toelichting dat het huidige taakstrafverbod ook een verbod tot het opleggen van een geldboete inhoudt.³⁰ Dit leiden zij af uit artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht, waarin de hoofdstraffen zijn opgesomd in volgorde van relatieve zwaarte.³¹ Een taakstraf moet volgens hen worden gezien als een lichtere straf dan een gevangenisstraf en een zwaardere straf dan de geldboete. Volgens de initiatiefnemer volgt uit deze volgorde dat een geldboete niet in plaats kan worden gesteld van een taakstraf als het taakstrafverbod geldt. In dat geval is de een vrijheidsstraf de enige passende sanctie.

Deze uitleg van de reikwijdte van het taakstrafverbod volgt echter niet als zodanig uit het Wetboek van Strafrecht.³² Aan de volgorde waarin de hoofdstraffen zijn opgesomd kan niet worden afgeleid dat bepaalde sancties niet mogen worden opgelegd of gecombineerd, behalve als dit expliciet in de wet is geregeld.³³ Bij de totstandkoming van het initiële taakstrafverbod stelde de minister nog dat de rechter de mogelijkheid had om een

³⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 In gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, kan ook geen geldboete worden opgelegd.

³¹ Zie artikel 61 van het Wetboek van Strafrecht.

³² Zie R. Hoving, Het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod, NJB 2020/289.

³³ Zie de regeling voor eendaadse samenloop (artikel 55 van het Wetboek van Strafrecht) en voortgezette handeling (artikel 56 van het Wetboek van Strafrecht).

voorwaardelijke gevangenisstraf te combineren met een geldboete.³⁴ In de praktijk leggen rechters ook geldboetes op in die gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, maar een onvoorwaardelijke gevangenisstraf disproportioneel wordt bevonden.³⁵

Wanneer het taakstrafverbod ook een verbod op het opleggen van een geldboete inhoudt, wordt de beoordelingsvrijheid van rechters en officieren van justitie verder beperkt. Dit behoeft een wettelijke grondslag. Daarbij dient de noodzaak van die beperking gemotiveerd te worden en te worden afgewogen in het licht van het evenredigheidsbeginsel. Wanneer rechters en officieren van justitie geen geldboetes meer kunnen opleggen, hebben zij minder mogelijkheden om maatwerk te leveren in de lichtste gevallen waarop het taakstrafverbod van toepassing is. Daarbij dient in acht te worden genomen dat de Raad voor de rechtspraak al een aantal jaren in het jaarverslag benoemt dat het huidige taakstrafverbod als knellend wordt ervaren en ertoe leidt dat niet de meest passende straf wordt opgelegd.³⁶ Deze problematiek wordt verergerd als rechters in dergelijke gevallen ook geen geldboete kunnen opleggen.

De Afdeling adviseert de passage in de toelichting te schrappen die inhoudt dat geen geldboete kan worden opgelegd in die gevallen waarin een taakstrafverbod geldt.

Initiatiefnemers zijn zich ervan bewust dat dit wetsvoorstel de beoordelingsruimte van de rechter beperkt. Zoals reeds eerder uitgelegd is de kern van dit voorstel om ieder geweld tegen een hulpverlener te bestraffen met tenminste een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Een geldboete is een mildere straf dan een gevangenisstraf en doet in de ogen van de initiatiefnemers in geen enkel geval recht aan de impact die gemaakt wordt bij het plegen van geweld tegen een hulpverlener. De impact is dubbelzinnig omdat zowel de hulpverlener an sich wordt getroffen, als de impact en verontwaardiging dat geweld tegen hulpverleners heeft op de gehele samenleving. De initiatiefnemers achten het inperken van de beoordelingsruimte van ondergeschikt belang ten opzichte van het signaal dat van dit wetsvoorstel uitgaat aan de hulpverleners zelf en aan de samenleving. Daarbij behoudt de rechter beoordelingsruimte bij het opleggen van de hoogte van de gevangenisstraf, waarin diverse omstandigheden kunnen worden meegewogen. Initiatiefnemers zijn derhalve niet voornemers om het advies van de RvS op te volgen om de passage in de toelichting te schrappen die inhoudt dat geen geldboete kan worden opgelegd in die gevallen waarin een taakstrafverbod geldt.

7. Consequenties voor uitvoering en financiën

In de toelichting is de uiteenzetting van de gevolgen voor de financiën en de uitvoering grotendeels overgenomen uit de toelichting bij het regeringsvoorstel dat in 2020 bij de Tweede Kamer was ingediend. De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen om de uitvoeringsinstanties en de rechtspraak niet opnieuw te consulteren. Hierdoor ontbreekt in de toelichting een actuele inventarisatie van de gevolgen van het wetsvoorstel. De Afdeling merkt op dat het wenselijk is dat in elk geval de rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de advocatuur alsnog worden geconsulteerd, mede in het licht van de volgende ontwikkelingen.

Ten eerste kampt het gevangeniswezen met grote capaciteitsproblemen. Dit heeft als gevolg

³⁴ [Kamerstukken II 2009/10, 32169, 7](#), p. 16.

³⁵ F.S. Bakker, Het taakstrafverbod van artikel 22b: is de rechter ongehoorzaam?, Delikt en Delinkwent 2016/23; J. van der Pijll, Het taakstrafverbod in een weerbarstige rechtspraak, NJB 2017/421, paragraaf 2.2.2.

³⁶ Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag 2023, p. 16. Zie jaarverslag 2022, p. 20 en jaarverslag 2021, p. 19.

dat veroordeelden niet of pas na lange tijd worden opgeroepen voor de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf.³⁷ Om straffen daadwerkelijk effectief te laten zijn, is het echter van belang dat zij snel ten uitvoer worden gelegd zodra zij onherroepelijk zijn. Dit kan in de praktijk een reden zijn om, in gevallen waarbij dat passend wordt geacht, de voorkeur te geven aan de taakstraf boven de gevangenisstraf. Bovendien kan dan de schaarse capaciteit in het gevangeniswezen worden ingezet voor de zware gevallen die niet met een andere straf kunnen worden afgedaan.

Initiatiefnemers erkennen dat het gevangeniswezen op dit moment kampt met grote capaciteitsproblemen. Dit wetsvoorstel zal de druk in eerste instantie niet verminderen. Tegelijkertijd wordt er hard gewerkt om meer gevangenisplekken vrij te maken. Ondanks dat dit probleem niet op korte termijn is opgelost, is dit probleem wel van een korte termijn aard. Initiatiefnemers gaan ervan uit dat binnen enkele jaren de capaciteitsproblemen verminderd en/of opgelost worden. Daarnaast vinden initiatiefnemers het principiële onjuist om bepaalde delicten aan de voorkant lager te bestraffen, omdat aan de achterkant (het gevangeniswezen) zaken niet op orde zijn. Tot slot verschillen initiatiefnemers duidelijk van mening dat ‘zware gevallen’ wel degelijk betrekking heeft op iedere vorm van geweld tegen hulpverleners, in tegenstelling tot wat de RvS doet vermoeden.

De druk op het gevangeniswezen is aanleiding geweest voor een beleidswijziging bij het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft aangekondigd om vaker zaken af te doen met een strafbeschikking in plaats van verdachten te dagvaarden.³⁸ Omdat de officier van justitie geen gevangenisstraf kan opleggen in een strafbeschikking, zullen meer zaken met een geldboete of een taakstraf worden afgedaan. Op deze manier beoogt het Openbaar Ministerie bij te dragen aan het verminderen van de druk op het gevangeniswezen. Strafbeschikkingen worden volgens het Openbaar Ministerie meestal sneller uitgevaardigd dan dat iemand voor de rechter kan worden gebracht. Het Openbaar Ministerie wijst er bovendien op dat kortdurende gevangenisstraffen minder effect hebben op het voorkomen van recidive.

Initiatiefnemers erkennen dat een strafbeschikking bij bepaalde delicten effectiever kan werken dan verdachten te dagvaarden. Echter dient hier altijd sprake te zijn van maatwerk. Zowel per delict als bij verschillende gevallen binnen in een delict moeten hierbij onderscheiden worden. Initiatiefnemers zijn echter van mening dat bij geweld tegen hulpverleners sprake is van een delict dat van dien zware aard is dat een dergelijke zaak altijd door een rechter moet worden beoordeeld en daarnaast altijd bestraft dient te worden met een gevangenisstraf.

Uit onderzoek blijkt namelijk dat een taakstraf een beter alternatief is om recidive te voorkomen dan een (kortdurende) gevangenisstraf. Dit geldt zowel voor minderjarigen als volwassen en zowel voor first offenders als recidivisten.³⁹ Gevangenisstraffen leiden er

³⁷ Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 4 december 2024, Kamerstukken II 2024/25, 24587, nr. 1008, en brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 7 maart 2025, 24587, nr. 1024.

³⁸ Zie R. Otte, Straf en executie: tussen wettelijk ideaal en de rechtspraktijk, 17 februari 2024, te raadplegen op www.om.nl.

³⁹ Zie bijvoorbeeld H.T. Wermink, A.A.J. Blokland, N. Tollenaar, J. Been en P.M. Schuyt, R. Apel, Een oude vraag opnieuw onderzocht: effecten van korte gevangenisstraffen ten opzichte van niet-vrijheidsbenemende straffen op recidive op basis van een instrumentele variabele benadering, Tijdschrift voor Criminologie, 2022, 64(2), p. 147-169. G. Koops-Geuze, H.T. Wermink en F.M. Weerman, A Quasi-Experimental Study on the Effects of Community versus Custodial Sanctions in Youth Justice, Youth Violence and Juvenile Justice 2023,

namelijk vaker toe dat iemand zijn pro-sociale steunnetwerk, woning of inkomen verliest.⁴⁰ Ook is er tijdens een korte gevangenisstraf onvoldoende tijd voor een behandeling of het opdoen van vaardigheden waarmee iemand na de straf op het rechte pad blijft. De kans op een terugval in de criminaliteit is daarom groter bij een gevangenisstraf dan bij een taakstraf. De uitbreiding van het taakstrafverbod kan daardoor een ongunstig effect hebben op het voorkomen van recidive.

Initiatiefnemers erkennen dat de uitbreiding van het taakstrafverbod in theorie een onbepaald ongunstig effect kan hebben op het voorkomen van recidive. Initiatiefnemers achten het belang van het voorkomen van recidive, dat voornamelijk ten gunste is van een veroordeelde, van ondergeschikt belang dan de bescherming en het signaal dat dit wetsvoorstel afgeeft aan politie, brandweer, ambulance, boa's en de samenleving.

Daarnaast gaan de RvS niet in op het feit dat dit wetsvoorstel aan de voorkant al een dermate afschrikkende werking kan hebben op potentiële geweldsplegers tegen hulpverleners, omdat zij bij geweld tegen een hulpverlener altijd bestraft zullen worden met een gevangenisstraf. Initiatiefnemers gaan ervan uit dat dit wetsvoorstel aan de voorkant een afschrikkende werking heeft, waardoor er minder geweld tegen hulpverleners plaats zal vinden.

De beweging die met dit wetsvoorstel wordt ingezet om meer gevangenisstraffen op te leggen, is tegengesteld aan deze ontwikkelingen. Dit roept de vraag op of de uitbreiding van het taakstrafverbod wel het beoogde effect zal hebben. Wanneer de officier van justitie geen strafbeschikking meer kan opleggen,⁴¹ maar enkel de keuze heeft tussen seponeren en dagvaarden, is het denkbaar dat hij bij minder ernstige mishandelingszaken vaker voor een (voorwaardelijk) sepot kiest. De officier van justitie zal dan immers moeten afwegen of het opportuun is om schaarse zittingscapaciteit voor deze zaken in te zetten. Bij die afweging kan worden betrokken of, indien de verdachte wordt veroordeeld, een gevangenisstraf een te zware straf zou zijn of dat de verdachte deze pas na lange tijd zal uitzitten.

Initiatiefnemers achten het risico van sepot bij geweld tegen hulpverleners minimaal. Ten eerste erkent het Openbaar Ministerie de impact en het belang van een veroordeling van een zaak waarbij sprake is van geweld tegen hulpverleners. Dit belang komt naar voren in het uitgangspunt van de strafeis, waarbij een 200% hogere straf kan worden geëist. Daarnaast liegen de verbale bepalingen er van het OM niet om tegenover plegers van geweld tegen hulpverleners. Het OM stelt onder andere dat zij deze zaken 'zeer ernstig opnemen en met prioriteit worden behandeld'.⁴²

Verder is er in het (recente) verleden op een aantal momenten sprake geweest van grootschalige sepotzaken. Voor zover initiatiefnemers weten, is daarbij echter geen enkel delict waarbij het ging om geweld tegen hulpverleners geseponeerd vanwege capaciteitsgebrek.^{43 44}

21(2), p. 106-129. Zie ook WODC, Wetenschap over vrijheidsstraf en capaciteit: korting straf maakt ruimte, voor structurele oplossing zijn alternatieven beter, 24 maart 2025, te raadplegen via wodc.nl, met verwijzingen naar relevant WODC-onderzoek.

⁴⁰ De maximale taakstraf van 240 uur is vergelijkbaar met een gevangenisstraf van circa 4 maanden.

⁴¹ Zie de motie van het lid Koops over geen strafbeschikking uitvaardigen in gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, Kamerstukken II 2024/25, 36327, nr. 69.

⁴² <https://www.om.nl/onderwerpen/geweld-tegen-personen-met-een-publieke-taak>

⁴³ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Gelderland/Nieuws/Paginas/Personeelstekort-rechtbank-noodzaak-tot-sepot-zaken.aspx>

⁴⁴ <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-sepot-en-gebruik-sepotgronden-2022a004>

De bovengenoemde ontwikkelingen dienen in de toelichting te worden meegenomen bij de weergave van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering en de financiën. De toelichting bevat nu geen prognose in hoeveel zaken het wetsvoorstel tot een andere afdoening leidt dan nu het geval is. Als het wetsvoorstel ertoe leidt dat de officier van justitie meer zaken voor de rechter brengt, moet de toelichting inzichtelijk maken welke capaciteit hiervoor benodigd is en welke kosten hieraan verbonden zijn. Dit geldt uiteraard ook voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Door betrokken instanties te consulteren, kunnen de gevolgen van het wetsvoorstel beter in kaart worden gebracht.

De Afdeling adviseert het voorstel alsnog in consultatie te geven aan de hiervoor genoemde partijen. Daarnaast adviseert zij in de toelichting in te gaan op de hiervoor geschetste ontwikkelingen in het strafrecht en deze te betrekken bij de uiteenzetting van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering en financiën.

Initiatiefnemers zijn niet voornemens om het wetsvoorstel alsnog in consultatie te laten gaan bij de genoemde partijen. De reden hiervoor is tweeledig. Ten eerste hebben de genoemde partijen in een eerder advies op het initiële wetsvoorstel hun visie kunnen geven. Ten tweede achten de initiatiefnemers de snelheid waarmee deze wet moet worden behandeld van wezenlijk en bovengeschiedt belang.

8. Conclusie

De Afdeling vindt het begrijpelijk dat de initiatiefnemers een signaal willen afgeven dat geweld tegen hulpverleners niet getolereerd wordt en dat hier hard tegen opgetreden wordt. Bij het bepalen van de bandbreedtes waarbinnen gestraft kan worden, dient de wetgever echter voldoende ruimte te laten aan de rechter en officier van justitie om in individuele gevallen maatwerk te leveren. De Afdeling meent dat het beoogd normerend effect door uitbreiding van het taakstrafverbod niet opweegt tegen de verdere inperking van de beoordelingsvrijheid van de rechter en de officier van justitie, omdat dit kan leiden tot disproportionele bestrafing en ook andere negatieve gevolgen kan hebben.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

*De Vice-President van de Raad van State
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemers,
Eerdmans
Martens-America