Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2025-2026

35 871 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van doodslag (verhoging wettelijk strafmaximum doodslag)

29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde

H[1] **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2026

Inleiding
Tijdens het debat op 25 september 2025 over het verloop van de anti-immigratiedemonstratie in Den Haag is door uw Kamer op voorstel van de leden Yesilgoz-Zegerius (VVD) en Van der Plas (BBB) een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om wetgeving voor te bereiden waarin minimumstraffen worden ingevoerd voor opzettelijk geweld tegen hulpverleners, met inachtneming van het opzetvereiste.[2] Mijn ambtsvoorganger heeft de motie “oordeel Kamer” gegeven, met de kanttekening dat hij als eerste stap in contact gaat treden met alle betrokken instanties en hierover rapporteert aan de Kamer.

In deze brief informeer ik u over de uitkomst van de gesprekken. Daarnaast infomeer ik u over de uitkomst van het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) “Strafverzwaring in samenhang”, dat is uitgevoerd naar aanleiding van een door de Eerste Kamer aangenomen motie van het lid Veldhoen c.s., waarin de regering wordt verzocht ‘een integraal en wetsystematisch onderzoek’ te laten uitvoeren naar de effecten van de stapeling van wetten, waarbij in het bijzonder de gevolgen voor de effectiviteit en proportionaliteit van het strafrechtelijke sanctiestelsel worden onderzocht.[3] Het onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Gesprekken minimumstraffen bij geweld tegen hulpverleners
Doel van de gesprekken was om bij de betrokken instanties te peilen wat hun standpunten zijn over de invoering van minimumstraffen in het algemeen en minimumstraffen voor opzettelijk geweld tegen hulpverleners in het bijzonder. De gesprekken richtten zich behalve op de (maatschappelijke en juridische) voordelen, nadelen en dilemma’s bij van de invoering van minimumstraffen, ook op de verwachte uitvoeringsconsequenties van minimumstraffen. Mijn ambtsvoorganger had hierbij specifiek aandacht voor de positie en belangen van de slachtoffers van geweld tegen hulpverleners. Mede om deze reden zijn naast politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de rechtspraak, Reclassering Nederland en de Dienst Justitiële Inrichtingen ook de politie en Slachtofferhulp Nederland voor deze gesprekken uitgenodigd.

[1] De letter H heeft alleen betrekking op 35871.
[2] Kamerstukken II, 2025-2026,28684, nr. 812.
[3] Kamerstukken I, 2022-2023, 35871, D.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat geen van de gesproken instanties in zijn algemeenheid voorstander is van het invoeren van minimumstraffen. Er worden hiervoor verschillende redenen genoemd. Zo stelt de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) bijvoorbeeld dat elke zaak uniek is en dat het belangrijk is om in elke zaak dan ook maatwerk toe te passen. Minimumstraffen kunnen in individuele gevallen onrechtvaardig uitpakken, omdat de rechter gedwongen wordt een bepaalde straf op te leggen ook als dat gezien de bijzondere omstandigheden onrechtvaardig uitpakt. Daarnaast straffen Nederlandse rechters volgens de Rvdr al hard en is Nederland koploper in Europa bij het opleggen van korte vrijheidsstraffen. De Rvdr wijst er ook op dat het al moeilijk is – gelet op het gebrek aan capaciteit bij DJI, om de huidige vrijheidsstraffen uit te voeren. Wat betreft het voorstel minimumstraffen in te voeren voor geweld tegen hulpverleners wijst de Raad erop dat 'geweld tegen hulpverleners' een ruim begrip is; hier vallen ook lichtere zaken onder waarbij een gevangenisstraf onrechtvaardig uit kan pakken. Ook is het niet duidelijk hoe dit idee zich verhoudt tot het wetsvoorstel aanscherping taakstrafverbod. Ten slotte betekent de invoering van minimumstraffen dat er een heel nieuwe figuur wordt geïntroduceerd in het strafrecht; het is een fundamentele stelselwijziging.

Het Openbaar Ministerie (OM) is van mening dat de huidige wetgeving in combinatie met het strafvorderingsbeleid voldoende ruimte biedt om tot proportionele (voldoende zware) strafeisen en strafopleggingen te komen. Zowel de ernst van het feit, waarbij rekening wordt gehouden met het strafmaximum, als de omstandigheden van het geval, waaronder de persoon van de verdachte, bepalen wat een proportionele straf is. In de praktijk ziet het OM veel verdachten met een zorgproblematiek. Op grond van de ernst van het feit ligt soms een gevangenisstraf in de rede, maar kan dit disproportionele gevolgen hebben. Bijvoorbeeld bij oudere dementerende mensen die soms ernstige strafbare feiten plegen. Deze mensen horen niet thuis in een gevangenis, maar hebben zorg nodig. Bij een eventuele invoering van minimumstraffen zou een hardheidsclausule moet worden opgenomen om disproportionele strafoplegging te voorkomen. Ook het OM stelt dat de Nederlandse rechter niet licht straft in vergelijking met andere Europese rechters.

De politie stelt dat de strafeisen en straffen specifiek bij geweld tegen hulpverleners door politiemensen als relatief laag worden ervaren. Bij belediging of schelden heeft de politie geen problemen met bijvoorbeeld een taakstraf, maar bij geweld tegen hulpverleners zou het uitgangspunt van de 200% strafverhoging duidelijker tot uiting moeten komen in de strafeis. Dit zou kunnen door de 200% niet te zien als een van de onderdelen van de strafeis, maar eerst de strafeis te formuleren en daarover 200% strafverhoging toe te passen.

SHN beaamt dat de opgelegde straffen bij geweld tegen hulpverleners als laag worden ervaren en wijst op het belang van maatwerk. Minimumstraffen ziet SHN niet als oplossing. Wel is het belangrijk dat de samenleving meer wordt betrokken bij de totstandkoming van de richtlijnen die voor het eisen en opleggen van straffen gelden. SHN wijst daarnaast op de mogelijkheid om zogenaamde 'sentencing guidelines' vast te stellen, die tot stand komen op basis van gesprekken tussen professionals van bijvoorbeeld de rechtspraak en het OM. Het leidt tot beter voorzienbare straffen en tot meer inzicht in de wijze waarop straffen tot stand komen. SHN vindt het belangrijk dat beter inzichtelijk wordt gemaakt hoe de strafeisen zijn opgebouwd en dat opgelegde straffen goed uitlegbaar zijn. Slachtoffers zouden beter betrokken moeten worden bij het opstellen van richtlijnen voor straffen.

Reclassering Nederland (RN) is van mening dat minimumstraffen aantoonbaar niet effectief zijn en daarom niet zouden moeten worden ingevoerd. Dit komt onder andere door de te bestraffen doelgroep waarvan ongeveer de helft kampt met psychische problematiek. Die groep wordt niet geholpen met minimumstraffen, bijvoorbeeld in de vorm van een gevangenisstraf. Ook is een deel licht verstandelijk beperkt en gaan minimumstraffen voor dit deel evenmin een oplossing bieden.

Er is ook sprake van bewust toegepast en soms georganiseerd geweld, zoals tijdens oud en nieuw. Het is vooral belangrijk om dit te voorkomen en dit kan met instrumenten zoals het project Preventie met gezag dat al in een groot aantal wijken wordt uitgevoerd. Ook kan bij jongvolwassen daders een enkelband heel effectief zijn om bijvoorbeeld te voorkomen dat ze in het weekend uitgaan. Dit is naar het oordeel van RN effectiever dan het invoeren van minimumstraffen. Volgens RN wordt er al hard gestraft en moet dit beter zichtbaar worden gemaakt, door bijvoorbeeld zaken waarin forse straffen zijn opgelegd beter toe te lichten. De drie reclasseringsorganisaties in Nederland hebben gezamenlijk een 'position paper' over minimumstraffen opgesteld die als bijlage bij deze brief is gevoegd.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) stelt dat minimumstraffen ertoe leiden dat meer mensen een hogere gevangenisstraf kunnen krijgen en dat betekent een nog grotere druk op het gevangeniswezen. Mensen worden in het algemeen niet beter van een gevangenisstraf en minimumstraffen lossen dus niet een probleem op. Omdat daders juist zo verschillen is maatwerk bij de oplegging van straffen veel beter.

Uitkomst WODC-onderzoek "Strafverzwaring in samenhang"
Met dit onderzoek is de hiervoor genoemde motie Veldhoen c.s. uitgevoerd. Het doel van het onderzoek was om na te gaan wat de gevolgen zijn van de invoering van diverse wetten sinds het jaar 2000 die hebben geleid tot verhoging van strafmaxima en verruiming van de tijd in detentie. Hierbij is onder meer gekeken naar de effecten van de wetswijzigingen op de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel. De onderzoekers concluderen dat de wetswijzigingen tot verhoging van de strafmaxima min of meer gelijkliepen met de ontwikkeling van verhoging van de strafmaxima voor soortgelijke delicten in ons omringende landen. Ook concluderen ze dat de beoogde effecten (in hoeverre de wetswijzigingen bijdragen aan de strafdoelen die het Nederlandse strafrecht kent, bijvoorbeeld vergelding en preventie) van de voorgestelde wetswijzigingen door de wetgever slecht tot niet werden onderbouwd.

Verder is in het onderzoek gekeken naar de gevolgen van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen per 1 juli 2021, waardoor de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling is aangescherpt. Deze wijziging heeft tot gevolg gehad dat de voorwaardelijke invrijheidstelling niet meer van rechtswege geschiedt, maar op basis van een individuele beoordeling door het openbaar ministerie. De duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling is bovendien gemaximeerd tot twee jaar. Dat behelst een aanzienlijke wijziging voor veroordeelden aan wie een gevangenisstraf van zes jaar of meer is opgelegd. Voor deze veroordeelden kan de feitelijke vrijheidsbeneming aanzienlijk langer zijn, ook zonder dat de rechter hogere straffen oplegt.

Sinds het jaar 2000 zijn diverse wetswijzigingen doorgevoerd die hebben geleid tot het verhogen van de strafmaxima voor onder meer haat en discriminatie, bedreiging, doodslag, mensensmokkel en diverse seksuele misdrijven. De resultaten van het empirisch onderzoek laten zien dat die aanscherpingen van de wet slechts een beperkte impact hebben gehad op de strafoplegging. Bij mensensmokkel en deelname aan een criminele organisatie is overigens wel sprake van een lichte maar significante stijging van de gemiddelde strafhoogte. Uit het onderzoek blijkt dat officieren en rechters de hogere strafmaxima in de praktijk slechts beperkt gebruiken. Zij gaven in interviews aan dat zij zich bij straftoemeting in de eerste plaats oriënteren op de ernst van het concrete feit, de omstandigheden van het geval en de straffen die in vergelijkbare zaken worden opgelegd. Het strafmaximum fungeert daarbij vooral als uiterste grens, niet als richtinggevend oriëntatiepunt.

In het onderzoek wordt gesteld dat hierdoor kan worden geconcludeerd dat de beperkte doorwerking van hogere strafmaxima de onafhankelijkheid en stabiliteit van de rechtspraak benadrukt. De rechterlijke macht blijft binnen haar eigen professionele beoordelingsruimte opereren en wordt niet direct gestuurd door politieke of publieke

druk. De scheiding der machten in Nederland functioneert goed: de rechter vormt geen uitvoeringsorgaan van de wetgever, maar komt onafhankelijk binnen zijn eigen professionele normen en jurisprudentiële kaders tot een oordeel.

De onderzoekers stellen aan de andere kant dat deze terughoudendheid ook kan worden gezien als een signaal van beperkte responsiviteit van de rechtspraak ten opzichte van maatschappelijke en politieke signalen. De wetgever verhoogt immers niet zonder reden de strafmaxima: zulke wetswijzigingen drukken veranderde maatschappelijke opvattingen uit over de ernst van bepaalde gedragingen, de behoefte aan vergelding of de wens tot normbevestiging. De onderzoekers zien minimumstraffen niet als oplossing: minimumstraffen beperken de rechterlijke afwegingsruimte en botsen met het proportionaliteitsbeginsel (per zaak een passende straf opleggen). Internationale ervaringen laten zien dat minimumstraffen kunnen leiden tot onbillijke uitkomsten en zelfs tot meer schuldigverklaringen zonder strafoplegging.

De onderzoekers concluderen dat de uitdaging ligt in het ontwikkelen van beter onderbouwde en consistent toegepaste straftoemetingskaders. De wetgever kan wettelijke strafmaatverhogingen beter onderbouwen en de rechterlijke macht (rechtspraak en het Openbaar Ministerie) zou de onderbouwing van straftoemetingsrichtlijnen kunnen verbeteren, gebaseerd op juridisch en empirisch onderzoek naar strafdoelen en contextuele factoren.

Conclusie en vervolg
Ik heb kennisgenomen van de bezwaren van verschillende instanties over het invoeren van minimumstraffen. Daarom ga ik als eerste stap met het OM en de Rechtspraak het gesprek aan over deze bezwaren. Ik hoor graag van hen hoe zij aankijken tegen de uitkomsten van de gesprekken en het WODC-onderzoek en welke mogelijkheden zij zien om met de geconstateerde knelpunten aan de slag te gaan. Ik zal u over de uitkomst van deze gesprekken dit jaar informeren.

Tegelijk zie ik een duidelijke wens van de Tweede Kamer. Ook ik vind dat we onze hulpverleners maximaal moeten beschermen en daarom snap ik waarom de Kamer en de samenleving minimumstraffen voor geweld tegen hulpverleners rechtvaardig vinden.

Recent is een rapport van de Algemene Rekenkamer verschenen waarin zij bijzonder kritisch zijn over de prestaties van de strafrechtketen. Een van de kritiekpunten zijn de doorlooptijden en de coördinatie daarop. Binnenkort zal ik mede naar aanleiding van de motie Mutluer c.s. samen met de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met een deltaplan komen hoe we de strafrechtketen versterken. Eventuele invoering van minimumstraffen kan hierna zorgvuldig worden afgewogen. Ik ga met de Tweede Kamer hierover graag het gesprek aan.

Ik zal de Tweede Kamer dan ook informeren over de uitvoering van enkele moties die in het kader van het debat over geweld tegen de politie en hulpverleners en de hufterigheid in de samenleving op 21 januari jl. zijn aangenomen. Hierbij zijn drie moties aangenomen die zien op (het verkrijgen van duiding bij) de strafeisen van het OM bij Veilig Publieke Taak-delicten, waaronder geweld tegen hulpverleners.[4]

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

[4] Kamerstukken II, 2025-2026, 28684, nr. 820, 822 en 834.