

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel: Wetsvoorstel aanscherping taakstrafverbod

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- **Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?**

Het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nationale Politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), verdachten/veroordeelden en slachtoffers.

- **Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?**

Zie voorgaande vraag. Daarnaast zijn er meerdere wetenschappelijke onderzoeken verschenen over het vraagstuk. Zonder uitputtend te zijn:

- Ridder, J. de, Ermans, B.J.M, Hoving, R.A., & Krol, E. (2018). Evaluatie Wet beperking oplegging taakstraffen. WODC.
- Boschman, S., Verweij, S., & Weijters, G. (2023). Korte vrijheidsstraffen. Een literatuuronderzoek naar het bereiken van strafdoelen met korte vrijheidsstraffen ten opzichte van andere straffen. WODC.
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Korte detenties nader bekeken. (2021).
- Wermink, H., Been, J., Schuyt, P., Wijck, P. van, & Blokland, A. (2023). De prijs van vergelding. Een raamwerk voor de bepaling van de betalingsbereidheid voor korte gevangenisstraffen. Tijdschrift voor Criminologie (65), 3.

- **Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?**

In februari 2024 is een expertsessie met verschillende partijen georganiseerd. Hierbij zijn inzichten opgehaald ten aanzien van mogelijke richtingen voor het wetsvoorstel en zijn enkele ideeën getoetst. Aan deze expertsessie is deelgenomen door personen vanuit het OM, CJIB, de wetenschap, SHN, de rechterlijke macht en de advocatuur. Ook zijn de politie en de reclassering in dit voortraject gesproken.

Daarnaast wordt input bij belanghebbenden opgehaald in de consultatiefase.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Er is sprake van verschillende problemen met betrekking tot de wijze waarop het taakstrafverbod in de wet is geregeld. Zo komt het uitgangspunt dat een taakstraf volgens de wetgever niet passend is bij ernstige misdrijven onvoldoende tot uitdrukking waar het gaat om fysiek geweld gepleegd tegen een afgebakende groep hulpverleners en handhavers met een publieke taak. In dergelijke zaken worden soms kale taakstraffen opgelegd door de officier van justitie of de rechter. In de optiek van de regering wordt het strafdoel vergelding daarmee onvoldoende bereikt, gelet op de maatschappelijke en politieke waardering van de ernst van dit soort zaken.

Bij recidive van lichtere feiten, waarvoor een taakstraf in beginsel juist wel passend wordt geacht volgens de wetgever, ontbreekt een mogelijkheid voor de rechter om voor een taakstraf te kiezen als het opleggen van een vrijheidsstraf wegens uitzonderlijke omstandigheden zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard. Hierdoor kan de rechter in die uitzonderlijke gevallen onvoldoende maatwerk leveren.

Daarnaast is in het huidige taakstrafverbod de relatieve zwaarte van sancties en de sanctiecombinaties niet logisch opgebouwd. Zo kan een taakstraf niet gecombineerd worden met een deels voorwaardelijke gevangenisstraf of een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf indien het taakstrafverbod van toepassing is, terwijl een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf zonder taakstraf wel mogelijk is. Deze onlogische opbouw van de zwaarte van sanctiecombinaties belemmert de rechter in het kunnen leveren van maatwerk.

Ten slotte is er in de rechtspraktijk onduidelijkheid over de mogelijkheid van oplegging van een geldboete wanneer het taakstrafverbod van toepassing is.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De oorzaak van het probleem hangt samen met de invoering en de vormgeving van de Wet beperking oplegging taakstraffen in 2012. Sinds de invoering zijn er signalen dat er onduidelijkheid bestaat omtrent het taakstrafverbod en dat het taakstrafverbod als knelpunt in de rechtspraktijk wordt ervaren.

Ten aanzien van het punt dat het strafdoel vergelding naar de mening van de wetgever soms onvoldoende wordt bereikt bij de strafoplegging in het geval van fysiek geweld gepleegd tegen hulpverleners en handhavers met een publieke taak, kan een oorzaak zijn dat de politieke en maatschappelijke waardering van de ernst van fysiek geweld gepleegd tegen bepaalde beroepsgroepen met een publieke taak de afgelopen jaren is veranderd, bijvoorbeeld door meerdere jaarwisselingen op rij waarin sprake was van veel incidenten met geweld gepleegd tegen hulpdiensten.

c) Wat is de omvang van het probleem?

De uitbreiding van het taakstrafverbod gaat gelden in geval van mishandeling tegen een ambtenaar van politie of een andere opsporingsambtenaar dan wel een medewerker van brandweer of gezondheidszorg, indien deze ambtenaar of medewerker ten tijde van dat misdrijf werkzaam was in het kader van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde dan wel van het verlenen van acute hulp aan hen die deze behoeven. Vanwege de open norm (het feit dat sprake moet zijn van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde of het verlenen van acute hulp) is niet bekend wat het precieze aantal zaken zal zijn dat hieronder komt te vallen. Op basis van een globale berekening aan de hand van data van het Openbaar Ministerie en de rechtspraak uit 2023 is de inschatting dat er circa 300 zaken per jaar zijn waarin een andere sanctie (geen taakstraf of geldboete of een combinatie van die twee) dient te volgen als gevolg van deze uitbreiding van het taakstrafverbod.

Er kan op basis van data geen inschatting worden gemaakt van het aantal zaken waarin het voor de rechter knelt dat de mogelijkheid ontbreekt om in het geval van recidive voor een taakstraf te kiezen als het opleggen van een vrijheidsstraf wegens uitzonderlijke omstandigheden zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard.

Evenmin valt in kwantitatieve zin aan te geven in hoeveel zaken de onlogische opbouw van de zwaarte van sanctiecombinaties (en in het bijzonder de onmogelijkheid om de taakstraf te combineren met een voorwaardelijke gevangenisstraf) de rechter belemmert in het kunnen leveren van maatwerk.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het huidige taakstrafverbod is vastgelegd in 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, 252 en 253.*

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 6:3:3 van het Wetboek van Strafvordering 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 2017 heeft in opdracht van het WODC een evaluatie plaatsgevonden van het taakstrafverbod. Daarin wordt antwoord gegeven op 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, 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?

De conclusie van het onderzoek is – kortgezegd – dat de trends die uit de cijfermatige analyses van de straftoemeting blijken, in overeenstemming zijn met de bedoelingen van de wetgever. In zoverre is er sprake van de “blijvende verandering” als bedoeld door de wetgever. In deze evaluatie werd aanbevolen om in lid 3 van artikel 22b Sr ook de strafcombinatie van een voorwaardelijke straf met een taakstraf mogelijk te maken, gelet op het breed gedragen streven om recidive te beperken door een persoonsgerichte benadering en gedragsbeïnvloedende maatregelen.

In oktober 2024 is een onderzoek gepubliceerd dat in opdracht van het WODC is uitgevoerd dat ziet op de straftoemeting bij veilig publieke taak delicten. Uit het onderzoek blijkt dat er iets zwaarder wordt gestraft wanneer bewezen is verklaard dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan jegens een slachtoffer dat een publieke taak uitoefende, dan wanneer hetzelfde feit is begaan jegens een ander slachtoffer. Dit verschilt echter per delict en van een consistent beeld is geen sprake. Daarnaast wordt in het onderzoek benadrukt dat dé dader van een VPT-delict of het slachtoffer van een VPT-delict niet bestaat. Aangegeven wordt bijvoorbeeld dat een deel van de daders van VPT-delicten geen berekenende asociale personen zijn, maar personen die psychische problemen hebben. Ook wordt in dit onderzoek het belang genoemd van de discretionaire ruimte van de officier van justitie en de magistratelijke vrijheid van de rechter, omdat deze essentieel zijn voor het kunnen leveren van maatwerk voor betekenisvolle straffen op basis van een gewogen oordeel van alle relevante factoren.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het taakstrafverbod zoals dat nu bestaat is een vorm van interventie door de wetgever. De wetgever beperkt de op te leggen sanctiemodaliteiten door de rechter en officier van justitie voor bepaalde type delicten, gegeven de waardering van de ernst van die delicten door de wetgever. Met dit wetsvoorstel worden de strafmodaliteiten die kunnen worden opgelegd voor mishandeling gepleegd tegen een afgebakende groep hulpverleners en handhavers, beter in overeenstemming gebracht met de politieke en maatschappelijke waardering van de ernst hiervan.

Door de introductie van de mogelijkheid om een taakstraf bij toepasselijkheid van het taakstrafverbod te combineren met een voorwaardelijke gevangenisstraf kan de rechter

meer maatwerk leveren, om zo te komen tot betekenisvolle straffen, waarin zowel vergelding als speciale preventie een belangrijke rol spelen.

Door het invoeren van een hardheidsclausule bij recidive voor minder ernstige strafbare feiten wordt voorkomen dat vrijheidsstraffen (moeten) worden opgelegd in gevallen waarin dat zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard.

Ten slotte zorgt de interventie door de wetgever voor meer duidelijkheid in de praktijk ten aanzien van de mogelijkheden om een geldboete op te leggen, in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

- De strafmodaliteiten die kunnen worden opgelegd voor mishandeling gepleegd tegen een afgebakende groep hulpverleners en handhavers beter in overeenstemming brengen met de politieke en maatschappelijke waardering van de ernst hiervan.
- Het oplossen of verminderen van een aantal knelpunten en onduidelijkheden die in de uitvoering zijn geconstateerd ten aanzien van het taakstrafverbod.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

- Vrede, justitie en sterke publieke diensten
- Goede gezondheid en welzijn

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Omdat het probleem ziet op de reikwijdte en toepassing van een wetsartikel, kunnen de knelpunten ten aanzien van het taakstrafverbod alleen verminderd / opgelost worden door aanpassing van deze wetgeving.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Ten aanzien van de uitbreiding van het taakstrafverbod met Veilig Publieke Taak-delicten:

De uitbreiding van het taakstrafverbod is slechts een van de onderdelen van het totale instrumentarium dat werkgevers en overheden hebben om geweld en agressie tegen mensen met een publieke taak tegen te gaan of de norm te stellen dat dit onacceptabel is. Een integrale aanpak gericht op onder andere preventie, weerbaarheid, normstelling, bewustwording en het strafrecht als sluitstuk is van belang. Om te voldoen aan de politieke wens om het opleggen van een taakstraf uit te sluiten bij mishandeling van hulpverleners en handhavers, is een wetswijziging noodzakelijk.

Ten aanzien van de recidivebepaling:

In eerdergenoemde expertsessie die in februari 2024 is gehouden zijn verschillende opties besproken om meer ruimte te bieden om in gevallen van recidive opnieuw een taakstraf op te leggen:

- het taakstrafverbod bij recidive van lichte misdrijven wordt opgeheven voor feiten waarop maximaal vier jaar gevangenisstraf staat;
- het verbod om binnen vijf jaar opnieuw een taakstraf op te leggen wordt verkort naar drie jaar;
- het aantal malen waarop een taakstraf binnen vijf jaar kan worden opgelegd wordt verhoogd van 1 keer naar 2 keer;
- er wordt een mogelijkheid gecreëerd om in uitzonderlijke gevallen gemotiveerd af te wijken van de het taakstrafverbod bij recidive van lichte misdrijven.

De laatste optie is het meest kansrijk: door de introductie van een hardheidsclausule krijgt de rechter in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid om bij recidive van relatief lichtere feiten toch opnieuw een taakstraf op te leggen, als door de oplegging van een vrijheidsstraf een schrijnende situatie zou ontstaan. Het opheffen of versoepelen van de termijnen, zou afbreuk doen aan het taakstrafverbod in brede zin.

Ten aanzien van de op te leggen sanctiecombinaties en sancties:

In de expertsessie die in februari 2024 is gehouden zijn verschillende mogelijkheden voorgelegd t.a.v. de sanctiecombinaties:

- Een taakstraf alleen in combinatie met een gevangenisstraf van aanzienlijke duur of in ieder geval langer dan één dag mogelijk maken;
- Een taakstraf alleen in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf mogelijk maken (huidige situatie); en
- Naast de huidige combinatiemogelijkheid van een taakstraf met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, ook de mogelijkheden toestaan van en taakstraf met een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf.

De laatste optie is het meest kansrijk, zowel vanwege het streven om bij de strafoplegging zoveel mogelijk maatwerk te kunnen toepassen als vanwege de wens om de zwaarte van sanctiecombinaties bij het taakstrafverbod logisch op te bouwen. In het huidige taakstrafverbod is de relatieve zwaarte van sancties en de sanctiecombinaties niet logisch opgebouwd.

In de strafrechtspraktijk en -wetenschap bestaat discussie over of een geldboete kan worden opgelegd als het taakstrafverbod geldt. Als de relatieve zwaarte van straffen als uitgangspunt wordt genomen, dan kan een geldboete niet opgelegd worden, indien het taakstrafverbod van toepassing is. Omdat hierover in de praktijk verschillend blijkt te worden gedacht, wordt geëxpliciteerd in de wet dat een geldboete niet kan worden opgelegd als het taakstrafverbod geldt.

c) Wat is de beleidstheorie (doelenboom) per kansrijke beleidsoptie?

Met strafoplegging worden drie hoofddoelen nagestreefd. Een straf dient te vergelden. Het slachtoffer en de samenleving verdienen genoegdoening door proportionele leedtoevoeging. Ook wordt met straffen beoogd dat anderen afzien van crimineel gedrag (generale preventie). Dit kan bereikt worden door normbevestiging, normstelling en afschrikking. Ten slotte wordt met een straf getracht te voorkomen dat een dader nog een keer de fout ingaat (speciale preventie). De aanpassing van het taakstrafverbod brengt het wetsartikel beter in balans met de strafdoelen.

De uitbreiding van het taakstrafverbod in de wet beoogt bij te dragen aan proportionele leedtoevoeging in overeenstemming met de ernst van mishandeling tegen hulpverleners en handhavers en versterkt daarmee de vergeldende werking. Ook bevestigt de uitbreiding de strafrechtelijke norm dat dit geweld onacceptabel is.

De aanpassing van de recidivebepaling ziet op het vergroten van de ruimte voor de rechter om bij recidive van minder ernstige misdrijven in uitzonderlijke gevallen toch opnieuw een taakstraf op te leggen en zodoende zo veel mogelijk effect te sorteren in het realiseren van de strafdoelen. De achterliggende beleidstheorie is dat de effectiviteit van een straf in termen van het behalen van de strafdoelen ermee gediend is als er op maat wordt gestraft.

De aanpassing van de toegestane sancties en sanctiecombinaties binnen het taakstrafverbod draagt bij aan een logischere opbouw in de zwaarte van sancties en

sanctiecombinaties en ruimte voor maatwerk. Eveneens wordt hiermee duidelijkheid geschetst richting de strafrechtspraktijk.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Het aanpassen van de wet strekt ertoe om het taakstrafverbod aan te scherpen, zodat artikel 22b Sr adequate kaders geeft om tot een passende straf te komen. Door ook te kijken naar knelpunten die in de rechtspraak zijn geconstateerd bij de toepassing van het taakstrafverbod wordt beoogd om te komen tot een meer evenwichtige regeling.

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Dit wetsvoorstel heeft consequenties voor de partijen in de strafrechtketen. Daarom dient een zorgvuldige analyse van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid uitgevoerd te worden.

Tegelijkertijd met de consultatiefase wordt aan de betrokken organisaties het verzoek gedaan een uitvoeringstoets uit te voeren. Parallel hieraan wordt eveneens de WKB-toets (wetgevingstoets) uitgevoerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid.

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Een wetsvoorstel dat ertoe strekt om het taakstrafverbod zo aan te scherpen dat artikel 22b Wetboek van Strafrecht (Sr) beter in balans wordt gebracht met de strafdoelen. Met dit wetsvoorstel wordt gehoor gegeven aan de politieke wens om in de wet de strafrechtelijke norm te bevestigen dat geweld en agressie tegen hulpverleners en handhavers onacceptabel is. De regering geeft met het wetsvoorstel aan dat een kale taakstraf hiervoor geen passende straf is. Tegelijkertijd zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat bij de toepassing van het taakstrafverbod voldoende ruimte is voor de rechter om in concrete gevallen meer maatwerk toe te passen, in het bijzonder door de mogelijkheid om naast de taakstraf een voorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen. Verder zorgt dit wetsvoorstel voor een logischere opbouw van de relatieve zwaarte van op te leggen sanctie(combinatie)s bij toepasselijkheid van het taakstrafverbod, waarbij expliciet wordt vastgelegd dat ook geen geldboete kan worden opgelegd. Door de introductie van een hardheidsclausule krijgt de rechter in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid om bij recidive van relatief lichtere feiten toch opnieuw een taakstraf op te leggen, als door de oplegging van een vrijheidsstraf een schrijnende situatie zou ontstaan.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- **uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));**
- **brede maatschappelijke impact?**

Doelmatigheid en doeltreffendheid: De aanpassingen hebben elk een accent op een ander (straf)doel, maar de verwachting is dat de aanpassingen het taakstrafverbod als geheel beter in balans brengen met de strafdoelen.

Uitvoerbaarheid: dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de strafrechtketen en zorgt voor verschuivingen van zaken daarbinnen. Parallel aan de consultatiefase wordt het verzoek gedaan aan de betrokken organisaties om een uitvoeringstoets te doen.

Brede maatschappelijke impact: door het taakstrafverbod aan te passen wordt beoogd dat de strafdoelen beter kunnen worden gediend bij de strafoplegging.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

De uitbreiding van het taakstrafverbod bij mishandeling van hulpverleners en handhavers zal leiden tot meer (voorwaardelijke of onvoorwaardelijke) gevangenisstraffen al dan niet

gecombineerd met een taakstraf. In een onderzoek naar korte vrijheidsstraffen wordt ofwel een hogere recidive gevonden na korte vrijheidsstraffen dan na andere typen straffen (zoals boetes, taakstraffen en voorwaardelijke straffen) ofwel geen verschil in recidive.

De aanscherping van het taakstrafverbod heeft tot gevolg dat in de wet expliciet tot uitdrukking komt dat de officier van justitie een zaak waarin het taakstrafverbod geldt, niet zelfstandig kan afdoen en naar de rechter dient te gaan. Dit zorgt naar verwachting voor een lichte toename aan zaken bij de strafrechter.

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

Binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de wet zal de Minister van Justitie en Veiligheid een beknopte evaluatie laten uitvoeren over de doeltreffendheid van de wet en de effecten van de wet in de praktijk.