

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan demissionair Minister van Justitie en Veiligheid, de heer F. van Oosten, en

Demissionair Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de heer A.C.L. Rutte

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

Postbus 778

2300 AT Leiden

Leiden, 2 oktober 2025

Betreft: Reactie NJCM op internetconsultatie **Wet aanscherping taakstrafverbod**

Geachte heer van Oosten, geachte heer Rutte,

Hierbij biedt het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) haar consultatiereactie aan op het conceptwetsvoorstel aanscherping taakstrafverbod.

Het NJCM heeft zich eerder uitgesproken tegen de (uitbreiding van) het taakstrafverbod.¹ In het rapport van het NJCM over de mensenrechtelijke aspecten van kortdurende detentie zijn ook zorgen geuit over de gevolgen van het taakstrafverbod op specifieke mensenrechten.²

Met de aanscherping worden vier wijzigingen aangebracht aan het bestaande taakstrafverbod van artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Onderstaand gaat het NJCM in op de afzonderlijke onderdelen van het conceptwetsvoorstel.

1. Uitbreiding taakstrafverbod bij mishandeling van handhavers en hulpverleners

Dit wetsvoorstel beoogt het taakstrafverbod uit te breiden naar mishandeling van handhavers en hulpverleners die belast zijn met het verlenen van acute hulp of de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Deze uitbreiding is reeds in 2020 voorgesteld en in 2022 door de Eerste Kamer verworpen.³ Op 4 februari 2025 is het wetsvoorstel opnieuw, zonder significante wijzigingen, ingediend.⁴ De huidige voorgestelde aanscherping van het wetsvoorstel voorziet – in aanvulling op de reeds bestaande wetgeving en het beleid dat ziet op het tegengaan van geweld tegen personen met een publieke taak – in een uitbreiding van het taakstrafverbod naar gevallen waarin sprake is van mishandeling van een afgebakende groep personen met een publieke taak die op dat moment acute hulp verlenen of anderszins in de frontlinie staan.

¹ *Brief Wet uitbreiding taakstrafverbod*, NJCM 22 september 2022, te raadplegen via <https://njcm.nl/actueel/njcm-roept-eerste-kamer-op-wetsvoorstel-uitbreiding-taakstrafverbod-te-verwerpen/>.

² *Mensenrechtelijke aspecten van kortdurende detentie in Nederland*, NJCM-rapport, NJCM september 2021.

³ *Kamerstukken II*, 2019-2020, 35 528, nr. 2; <https://www.eerstekamer.nl/verslagdeel/20221018/hoofdelijk>.

⁴ *Kamerstukken II* 2024-2025, 36 693, nr. 3, p. 1.

Het NJCM heeft in 2022 benadrukt dat het taakstrafverbod de discretionaire bevoegdheid van de rechter, die deze in staat stelt maatwerk te leveren, kan inperken. Het verbod kan namelijk leiden tot een straf die niet goed aansluit bij de ernst van het delict, de omstandigheden van het geval en de persoon van de dader.⁵ De Raad voor de Rechtspraak heeft meermaals herhaald dat het taakstrafverbod en de voorgestelde uitbreiding hiervan de ruimte voor de rechter om maatwerk te leveren op onwenselijke wijze beperkt.⁶

De zorgen die in het algemeen zijn geuit over het taakstrafverbod leveren ook risico's op voor de bescherming van mensenrechten zoals neergelegd in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De lichtst denkbare vorm van fysiek geweld tegen een persoon in een publieke functie kan door het verbod leiden tot een gevangenisstraf.⁷ De mogelijkheid om passende straffen op te leggen bij lichtere vergrijpen wordt hierdoor teruggedrongen. Hiermee komt de evenredigheid van de strafoplegging in het geding, waardoor het taakstrafverbod strijdig kan zijn met artikel 6 EVRM.⁸ Met de inperking van de discretionaire bevoegdheid van de rechter gaat de wetgever op diens stoel zitten.⁹ Het taakstrafverbod zal doorgaans leiden tot het opleggen van meer kortdurende gevangenisstraffen. Gezien de vergaande gevolgen van gevangenschap en de beschikbaarheid van redelijke alternatieven, staan kortdurende gevangenisstraffen op gespannen voet met het resocialisatiebeginsel. Dit geldt in het bijzonder wanneer het opleggen van detentie het gevolg is van een wettelijke verplichting en niet van een individuele afweging.¹⁰ Tot slot vereist het recht op vrijheid (artikel 5 EVRM) dat de beginselen van proportionaliteit en het verbod op willekeur in acht dienen te worden genomen bij oplegging van een gevangenisstraf.¹¹ Ook schrijft artikel 49, derde lid, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voor dat de zwaarte van de straf niet onevenredig mag zijn aan het strafbare feit. Het is de vraag of aan deze beginselen wordt voldaan indien een gevangenisstraf wordt opgelegd op basis van het taakstrafverbod.¹²

De Afdeling Advisering van de Raad van State (de Afdeling) en de Reclassering overwegen dat rechters en officieren van justitie het ook nu een strafverzwarende omstandigheid vinden als het slachtoffer hulpverlener is en dat tot uitdrukking brengen bij het bepalen van de hoogte van de straf.¹³

⁵ NJCM 2022 (supra noot 1); NJCM 2021 (supra noot 2), p. 43; *Kamerstukken II* 2009/10, 32169, nr. 3, Raad voor de Rechtspraak, 'Advies wetsvoorstel taakstrafverbod', 6 februari 2009. Zie:

<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2009-03-Advies-wetsvoorstel-taakstraffen.pdf>.

⁶ NJCM 2022 (supra noot 1); Raad voor de Rechtspraak, 'Advies wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod', 4 december 2019. Zie: [rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2019-47-advies-wetsvoorstel-uitbreiding-taakstrafverbod.pdf](https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2019-47-advies-wetsvoorstel-uitbreiding-taakstrafverbod.pdf); *Kamerstukken I* 2021/B1, 35528, nr. 1, 'Verslag van een deskundigenbijeenkomst', 16 september 2021, p. 2-3.

⁷ NJCM 2022 (supra noot 1); *Kamerstukken I* 2021/B1, 35528, nr. 1, 'Verslag van een deskundigenbijeenkomst', 16 september 2021, p. 2-3.

⁸ NJCM 2021 (supra noot 1), p. 43. Zie voor een vergelijkbare redenering ten aanzien van minimumstraffen: *Kamerstukken II*, 2017/2018, 34846, nr. 4, p. 1-2.

⁹ NJCM 2022 (supra noot 2); S. Calis, 'Het straffen van de reischoppers over de rug van de Trias Politica', 18 maart 2021. Zie: rechtencircuit.nl/het-straffen-van-de-reischoppers-over-de-rug-van-de-trias-politica/.

¹⁰ NJCM 2022 (supra noot 1); NJCM 2021 (supra noot 2), p. 27-31, 43-44.

¹¹ NJCM 2022 (supra noot 1); NJCM 2021 (supra noot 2), p. 11.

¹² NJCM 2021 (supra noot 2), p. 44.

¹³ [Advies Afdeling advisering Raad van State inzake 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 \(Wet uitbreiding taakstrafverbod\)](#), 16 april 2025; *Consultatiereactie conceptwetsvoorstel aanscherping taakstrafverbod*, Reclassering, 22 september 2025. Zie: Richtlijn voor strafvordering mishandeling (2020R008).

De Afdeling benadrukt dat de wetgever voldoende ruimte dient te laten aan de rechter om in individuele gevallen maatwerk te leveren. De uitbreiding van het taakstrafverbod vormt een dusdanige beperking van de straftoemettingsvrijheid van de rechter 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 strafuitsluitingsgrond wordt immers slechts in uitzonderlijke gevallen gehonoreerd. De Afdeling heeft geadviseerd het wetsvoorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het zou worden aangepast.

De huidige aanscherping van het wetsvoorstel verschilt ten opzichte van het initiële wetsvoorstel, door een onderscheid te maken op basis van personen met een publieke taak die noodhulp kunnen verlenen. Het NJCM vindt het begrijpelijk dat de initiatiefnemers geweld tegen deze groep personen willen afkeuren. Het beoogde normerende effect weegt echter niet op tegen bovenstaande zorgpunten, ook niet met de huidige aanscherping.

2. Taakstrafverbod en geldboete

In de wet wordt expliciet vastgelegd dat, daar waar het taakstrafverbod van toepassing is, ook geen geldboete kan worden opgelegd. De initiatiefnemers stellen dat uit het wettelijk systeem reeds naar huidig recht volgt dat de officier van justitie en de rechter geen geldboete kunnen opleggen als het taakstrafverbod van toepassing is.¹⁴ De uitleg die de initiatiefnemers geven aan de reikwijdte van het taakstrafverbod, volgt niet als zodanig uit het Wetboek van Strafrecht. 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.

De Afdeling overweegt dat wanneer het taakstrafverbod ook een verbod op het opleggen van een geldboete inhoudt, de beoordelingsvrijheid van rechters en officieren van justitie verder wordt beperkt. Het NJCM herhaalt dat er nog steeds zaken zijn waarbij een geldboete passend en geboden is en de rechter deze mogelijkheid en hiermee het leveren van maatwerk, wordt ontnomen. Er spelen per individu uiteenlopende belangen die meegenomen dienen te worden door de rechter bij de straftoemeting. In het strafrecht kan iedereen belanden, ook de persoon die ongewild in een uiterst ongelukkige situatie belandt en in een ogenblik een verkeerde beslissing neemt. Proportionaliteit en evenredigheid zijn in het strafrecht voor de rechter onontbeerlijk om tot een gerechtvaardigd oordeel te komen. Alle inperkingen hierop kunnen de rechtsstaat schaden.

3. Afwijken van taakstrafverbod middels hardheidsclausule

De initiatiefnemers willen de discretionaire bevoegdheid van de rechter niet zodanig inperken dat er nooit afgeweken kan worden van het taakstrafverbod. Daarom is met de aanscherping van 11 juli 2025 voorgesteld dat de rechter in sommige gevallen bij recidive mag afwijken van het taakstrafverbod. Op dit moment mag er geen taakstraf worden opgelegd aan personen die binnen vijf jaar na het verrichten van een taakstraf opnieuw voor een soortgelijk feit worden veroordeeld. Om dit toch mogelijk te maken, stellen initiatiefnemers een hardheidsclausule voor. Wel met de kanttekening dat dit enkel geldt voor lichtere feiten.

¹⁴ Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van het taakstrafverbod (Wet aanscherping taakstrafverbod), Memorie van Toelichting, p. 4.

De hardheidsclausule is een specifieke wettelijke grondslag die het mogelijk maakt om af te wijken van wettelijke voorschriften ter bescherming van burgers. Deze clausule biedt dus een opening om gerechtigheid te bieden aan het individuele geval.¹⁵ Het strafrecht kent ook bepaalde uitzonderingen, zoals strafuitsluitingsgronden of rechtvaardigingsgronden. Maar een generieke hardheidsclausule, zoals we die in het bestuursrecht kennen, komen we in het materiële en formele strafrecht niet tegen.

De aanscherping van het wetsvoorstel kwam na het advies van de Afdeling. De Afdeling benadrukt in haar advies het belang van de straftoemettingsvrijheid van de rechter.¹⁶ De Afdeling stelt dat het wetsvoorstel, voor de aanscherping, niet in behandeling kan worden genomen, omdat het beoogde normerende effect van het voorstel niet opweegt tegen de inperking van de beoordelingsvrijheid van de rechter, omdat dit kan leiden tot o.a. disproportionele bestraffing.¹⁷ Het invoeren van een hardheidsclausule doet vermoeden dat initiatiefnemers tegemoet zijn gekomen aan de bezwaren van de Afdeling.

Het NJCM meent dat het invoeren van een hardheidsclausule wederom een inperking oplevert op de straftoemettingsvrijheid van de rechter. Door het opnemen van een hardheidsclausule wordt de rechterlijke uitzonderingsbevoegdheid - wat betreft straftoemeting - beperkt tot de wettelijke hardheidsclausule. Hoe groot die beperking is, hangt af van hoe de hardheidsclausule wordt ingevuld. In het bestuursrecht blijkt de invulling van de hardheidsclausule veelal uit rechtspraak.¹⁸ De initiatiefnemers hebben (nog) geen concreet voorstel gedaan over de invulling van de hardheidsclausule.

Indien de wetgever de invulling van de hardheidsclausule overlaat aan jurisprudentie, dan zal de rechter die wil afwijken moeten kijken naar vergelijkbare gevallen uit de rechtspraak. Dit staat in schril contrast met de rechter die per individueel geval bekijkt welke sanctie in welk geval passend is en die kan afwijken van een minimumstraf indien dit tot onrechtvaardige bestraffing zou leiden. Het NJCM stelt dat de rechter voldoende ruimte moet houden voor individuele toetsing en moet kunnen afwijken van het taakstrafverbod zonder dat een extra drempel wordt opgeworpen in de vorm van een hardheidsclausule.

4. Combinatie taakstrafverbod met voorwaardelijke gevangenisstraf

Het wordt mogelijk om wel een taakstraf op te leggen indien deze wordt gecombineerd met een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf. Op dit moment kan onder het taakstrafverbod een taakstraf alleen gecombineerd worden met een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

¹⁵ F.S. Bakker, *Billijkheidsuitzonderingen. Het wegens bijzondere omstandigheden buiten toepassing laten van wettelijke voorschriften in individuele gevallen* (Staat en Recht nr. 40) (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 407.

¹⁶ Advies Afdeling advisering Raad van State 2025 (supra noot 13), p. 3.

¹⁷ Advies Afdeling advisering Raad van State 2025 (supra noot 13), p. 8.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld CRvB 13 juni 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:085: in deze uitspraak wijzigd de Raad zijn vaste rechtspraak over de uitleg van het begrip “acute noodsituatie” bij de bepaling “zeer dringende redenen” die volgt uit artikel 16 PW (de hardheidsclausule).

Door deze wijziging krijgt de rechter meer mogelijkheden om in een individueel geval maatwerk toe te passen en tot een betekenisvolle straf te komen, in het bijzonder wanneer de rechter met de strafoplegging zowel vergelding als gedragsbeïnvloeding met het oog op speciale preventie nastreeft.¹⁹ Een combinatie van een taakstraf en een voorwaardelijke straf zou kunnen bijdragen aan het streven om recidive te beperken door een persoonsgerichte benadering.²⁰ In sommige gevallen is het opleggen van een langere voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden (bijvoorbeeld in de vorm van een gebieds- of contactverbod) in combinatie met een taakstraf meer betekenisvol dan een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van bijvoorbeeld één dag in combinatie met een taakstraf. Met deze wijziging wordt tegemoetgekomen aan bezwaren die door adviesorganen en vanuit de rechtspraak naar voren zijn gebracht tegen het taakstrafverbod en het wetsvoorstel tot verruiming daarvan.²¹

Het NJCM onderschrijft dat met deze wijziging de mogelijkheden van de rechter om tot een afgewogen sanctiepakket te komen, worden verruimd. Er is hiermee meer ruimte voor het opleggen van een straf die evenredig is tot het betreffende delict.

Het uitgangspunt van de wetgever blijft echter dat voor een adequate vergelding niet met een kale taakstraf kan worden volstaan.²² Daarmee wordt nog steeds miskend dat een taakstraf een serieuze straf is en niet kan worden gezien als een ‘softere’ straf dan de gevangenisstraf.²³ Bovendien kan een taakstraf (deels) voorwaardelijk worden opgelegd, waardoor ook met een ‘kale’ taakstraf de speciale preventie gediend kan worden.

De mogelijkheid om een taakstraf op te leggen in combinatie met een geheel of gedeeltelijke voorwaardelijke gevangenisstraf, zal waarschijnlijk leiden tot minder kortdurende gevangenisstraffen. Dat is een positieve ontwikkeling, gezien gebleken is dat kortdurende gevangenisstraffen recidive niet inperken en op gespannen voet staan met het resocialisatiebeginsel.²⁴

¹⁹ Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van het taakstrafverbod (Wet aanscherping taakstrafverbod), Memorie van Toelichting, p. 5.

²⁰ Bij de invoering van het taakstrafverbod was in eerste instantie de mogelijkheid om een taakstraf op te leggen in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf, nog onderdeel van het wetsvoorstel. De wetgever overwoog o.a.: “De combinatie van een aantal, in voorkomend geval ook vergaande voorwaarden tezamen met de langere duur van de proeftijd maken de voorwaardelijke straf vaak ingrijpender en zwaarder voor een dader dan bijvoorbeeld een korte gevangenisstraf. [...] Door een taakstraf te combineren met een (geheel of gedeeltelijk) voorwaardelijke gevangenisstraf wordt dus wel degelijk, in antwoord op de vraag van deze leden hierover, een wezenlijk element aan de bestraffing toegevoegd.” *Kamerstukken II*, 2009-2010, 32 169, nr. 7. Deze mogelijkheid werd uiteindelijk geschrapt, waardoor het opleggen van een taakstraf voor bepaalde zeden- en geweldsmisdrijven en recidive, alleen mogelijk was in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Dit werd door bijvoorbeeld de Reclassering betreurd, omdat een combinatie van een taakstraf en voorwaardelijke gevangenisstraf bijzonder nuttig en effectief kan zijn. *Kamerstukken I*, 2010-2011, 32 169, C (Memorie van Antwoord).

²¹ Zie bijvoorbeeld: J. de Ridder e.a., *Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen*, Groningen 2017.

²² Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van het taakstrafverbod (Wet aanscherping taakstrafverbod), Memorie van Toelichting, p. 5.

²³ NJCM 2021 (supra noot 2); Raad voor de Rechtspraak, ‘Advies wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod’, 4 december 2019.

²⁴ NJCM 2021 (supra noot 2), p. 27-31, 43-44; Advies Afdeling advisering Raad van State inzake het voorstel van de 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), No. W16.25.00023/II, 16 april 2025. Met verwijzing naar: 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

Tot slot draagt dit voorstel volgens de wetgever bij aan een meer logische wetssystematiek waar het gaat om de sanctiecombinaties die mogelijk zijn in gevallen waar het taakstrafverbod van toepassing is.²⁵ Advocaat-generaal Knigge overwoog in diens conclusie bij *NJ* 2018/219 dat het taakstrafverbod niet consistent is met de mate van vrijheid die de rechter elders in de wet wordt gegeven bij de straftoemeting. Het taakstrafverbod komt in wezen neer op het opleggen van minimumstraffen voor bepaalde delicten, wat niet in lijn is met het systeem van de wet.²⁶

Deze inconsistenties worden met de huidige aanscherping deels weggenomen, zij het door de rechter minder discretionaire bevoegdheden te geven door de geldboete niet toe te staan in gevallen waar het taakstrafverbod van toepassing is. De huidige aanscherping van het taakstrafverbod is nog steeds inconsistent met het systeem van de wet, die maximumstraffen voor delicten bepaalt. Bovendien fungeren de maximumstraffen in dat stelsel als een indicatie voor de ernst van het strafbare feit. Art. 22b lid 1 sub b Sr heeft betrekking op misdrijven waarop minder dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld. Niet duidelijk is waarom bij deze misdrijven een kale taakstraf is verboden en bij misdrijven waarop een even zware of zelfs zwaardere gevangenisstraf is gesteld niet.²⁷ Dit is des te meer zo nu voorgesteld wordt om het taakstrafverbod uit te breiden tot artikelen 300 tot en met 303 (indien begaan tegen de in het voorstel genoemde groep mensen).

5. Conclusies

Het NJCM acht geweld tegen personen met een publieke taak onacceptabel. Desalniettemin wijst het NJCM op de negatieve gevolgen van het taakstrafverbod en de uitbreiding hiervan voor de fundamentele rechten van de mens. Concluderend is het NJCM van oordeel dat het voorstel om het taakstrafverbod uit te breiden verworpen dient te worden. Het NJCM benadrukt bovendien dat het voorstel om wettelijk te verankeren dat een geldboete niet opgelegd kan worden in gevallen waar het taakstrafverbod van toepassing is, de discretionaire bevoegdheden van de rechter verder inperkt. Het NJCM juicht toe dat de wetgever met de aanscherping heeft beoogd om de rechter meer ruimte te bieden in de straftoemetingsvrijheid, maar de hardheidsclausule heeft het tegenovergestelde effect. Het voorstel om een taakstraf toe te laten in combinatie met een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf, is volgens het NJCM een positieve ontwikkeling. Het wetsvoorstel neemt echter de eerder geformuleerde bezwaren tegen (de uitbreiding van) het taakstrafverbod niet weg.

Hoogachtend,

Kavita Hira
 Voorzitter NJCM

the Effects of Community versus Custodial Sanctions in Youth Justice, Youth Violence and Juvenile Justice 2023, 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.

²⁵ Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van het taakstrafverbod (Wet aanscherping taakstrafverbod), Memorie van Toelichting, p. 5.

²⁶ HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:202, *NJ* 2018/219, m.nt. T. Kooijmans, CAG 6.17.

²⁷ *Ibid.*, 6.18.