

202600471

Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Justitie en Veiligheid

DG DJI

**Directie Beleid &
Bestuursondersteuning
Beleid**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 30132
2500 GC Den Haag
www.dji.nl

Contactpersoon

[Redacted]

memo

Uitvoeringsanalyse op het wetsvoorstel Aanscherping
taakstrafverbod

Datum
22 september 2025

1. Verzoek

Bij brief van 18 juli 2025 heeft het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen, directie Sanctie- en slachtofferbeleid Sancties extramuraal (DGSenB) aan de DJI gevraagd om een uitvoeringsanalyse te doen op het wetsvoorstel Aanscherping taakstrafverbod. Dit wetsvoorstel is op 11 juli 2025 in consultatie gegaan.

Doel van de wet is om te komen tot een evenwichtig taakstrafverbod. Met dit wetsvoorstel wordt gehoor gegeven aan de politieke wens om in de strafwet de norm te bevestigen dat geweld en agressie tegen hulpverleners en handhavers onacceptabel is. De wetgever geeft met het wetsvoorstel aan dat een taakstraf hiervoor geen passende straf is. Tegelijkertijd biedt dit wetsvoorstel de rechter de ruimte om bij de toepassing van het taakstrafverbod in concrete gevallen van recidive van relatief lichtere feiten maatwerk toe te passen. Verder zorgt dit wetsvoorstel voor een opbouw van de relatieve zwaarte van op te leggen sanctiecombinaties en sancties bij het taakstrafverbod.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt het taakstrafverbod op vier punten aangepast:

1. In de eerste plaats voorziet het conceptwetsvoorstel in een uitbreiding van het bestaande taakstrafverbod naar gevallen van mishandeling van ambtenaren van politie en andere opsporingsdiensten en van medewerkers van de brandweer en in de gezondheidszorg, voor zover zij werkzaam zijn in het kader van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde of het verlenen van acute hulp.
2. In de tweede plaats wordt met dit conceptwetsvoorstel expliciet in de wet vastgelegd dat bij toepasselijkheid van het taakstrafverbod ook geen geldboete kan worden opgelegd.
3. In de derde plaats zorgt dit conceptwetsvoorstel ervoor dat in afwijking van het taakstrafverbod wel een taakstraf kan worden opgelegd, indien dit wordt gecombineerd met een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf.
4. Het conceptwetsvoorstel voorziet in de vierde plaats in de introductie van een hardheidsclausule die de rechter in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid geeft om bij recidive van minder ernstige misdrijven af te wijken van het taakstrafverbod.

1.1. Vraagstelling

De voorliggende uitvoeringstoets heeft tot doel de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en (budgettaire) gevolgen van de implementatie van het wetsvoorstel voor DJI in kaart te brengen.

1.2. Uitgangspunten

Het verzoek van DGSenB is een vervolg op een eerste uitvoeringsanalyse van de Directie Strafrechtketen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (bijlage). De in deze uitvoeringsanalyse genoemde cijfers zijn in een eerder stadium door DJI verstrekt.¹ Deze cijfers zijn nog steeds actueel en worden als uitgangspunt genomen bij deze uitvoeringsanalyse.

Bij de berekening van de kosten wordt gerekend met de dagprijs van €511² voor een cel in 2025.

1.3. Methode

Ten behoeve van de voorliggende uitvoeringsanalyse heeft allereerst deskresearch plaatsgevonden. Daarna is gesproken met een beleidsmedewerker van de Divisie GW/VB en de afdeling Kennis en Strategie van DJI.

De uitvoeringsanalyse en de uitkomsten zijn afsluitend afgestemd met de specialistisch adviseur Analyse en de directie Finance en Control.

2. Gevolgen voor de uitvoering

Uit de eerdere uitvoeringsanalyse van de directie Strafrechtketen en gesprekken met de experts blijkt dat de voor de gevraagde wetswijziging enkel ziet op een toename van de gevraagde detentiecapaciteit. De opgelegde gevangenisstraffen zullen binnen het bestaande stelsel ten uitvoer worden gelegd.

Om bovenstaande redenen wordt bij de vier voorgestelde wijzigingen geen initiële impact verwacht en gaat het in deze analyse alleen om de structurele impact voor DJI.

2.1. Aanpassing 1: Uitbreiding taakstrafverbod van bepaalde hulpverleners

Met het wetsvoorstel wordt het bestaande taakstraf verbod naar gevallen van mishandeling van ambtenaren van politie en andere opsporingsdiensten en van medewerkers van de brandweer en in de gezondheidszorg, voor zover zij werkzaam zijn in het kader van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde of het verlenen van acute hulp uitgebreid.

Mishandeling valt binnen de reikwijdte van artikelen 300 tot en met 303 Sr. Gelet op het bestaande taakstrafverbod ziet de uitbreiding alleen op feiten die vallen onder:

- artikel 300 lid 1 Sr (maximale strafbedreiging van 3 jaar)
- artikel 300 lid 2 Sr (maximale strafbedreiging van 4 jaar)
- artikel 301 lid 1 Sr (maximale strafbedreiging van 6 jaar)

Daarmee is de impact van de wijziging beperkt. In de eerder uitgevoerde uitvoeringsanalyse wordt aangenomen dat voor ongeveer 300 zaken³ een geheel

¹ Bijlage, p.4

² Bijlage, p.4

onvoorwaardelijke of (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf zal worden opgelegd. Aangezien op voorhand geen uitspraak kan worden gedaan over hetgeen de rechter oplegt, worden in de uitvoeringsanalyse twee voor DJI relevante scenario's geschetst:

Scenario 1: 100% geheel voorwaardelijke sanctie

In het geval de rechter in 100% van de gevallen een voorwaardelijke gevangenisstraffen oplegt, worden op grond van de beschikbare cijfers jaarlijks 12 tot 37 extra voorwaardelijke detentiejaren verwacht.⁴

Dit heeft geen impact voor DJI, tenzij de veroordeelde zich niet aan de door de rechter gestelde voorwaarden houdt. Op voorhand is echter niet in te schatten in hoeveel gevallen een veroordeelde zich niet aan de voorwaarden houdt. Hierdoor valt de impact voor DJI bij dit scenario op dit moment niet in te schatten. De impact is pas 2 jaar na invoering, met een invoeringstoets in te schatten.

Scenario 2: 100% geheel onvoorwaardelijk of deels voorwaardelijke sanctie

In het tweede scenario wordt uitgegaan van een straffen die uiteenlopen van 4 tot 10 dagen. Deze strafduur is gebaseerd op de straf die nu door de rechter voor deze feiten wordt opgelegd.

De verwachte impact van deze wijziging komt neer op minimaal 3 tot maximaal 8 detentiejaren:

$(300 \text{ veroordelingen} * 4 \text{ dagen}) / 365 \text{ dagen} = 3,3 \text{ jaren}$

$(300 \text{ veroordelingen} * 10 \text{ dagen}) / 365 \text{ dagen} = 8,2 \text{ jaren}$

Dit komt jaarlijks neer op:

$300 \text{ veroordelingen} * 4 \text{ dagen} * €511,- = € 613.200,-$

$300 \text{ veroordelingen} * 10 \text{ dagen} * €511,- = € 1.533.000,-$

2.2. Aanpassing 2: De sanctie geldboete wordt expliciet niet toegestaan als sprake is van een taakstrafverbod

Uit het wettelijk systeem volgt naar huidig recht op dit moment dat er geen geldboete kan worden opgelegd als het taakstrafverbod van toepassing is. Dit is op dit moment echter niet expliciet in de wet vastgelegd. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt dit gecodificeerd.

Zoals in de eerdere uitvoeringsanalyse al is aangegeven, gaat het hier naar verwachting om relatief lichte zaken. Deze zaken worden nu nog met een geldboete afgedaan. Verwacht wordt dat in de nieuwe situatie deze feiten worden afgedaan met een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf en niet met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Het zal gaan om maximaal (170 extra voorwaardelijke gevangenisstraffen van gemiddeld 70 dagen)/365 dagen, wat neer komt op 32,6 extra voorwaardelijke detentiejaren.⁵

Zoals aangegeven in §2.1 heeft de oplegging van voorwaardelijke gevangenisstraffen in eerste instantie geen gevolgen voor DJI, tenzij de veroordeelde de gestelde voorwaarden overtreedt en hij of zij alsnog de straf moet uitzitten. Het is echter niet in te schatten hoe vaak dit voorkomt. Daardoor

³ Bijlage, p.7

⁴ Bijlage, p.7

⁵ Bijlage, p.11

is de impact van deze aanpassing voor DJI op dit moment niet te bepalen. De impact is pas na invoering, met een invoeringstoets in te schatten.

2.3. Aanpassing 3: de sanctiecombinatie taakstraf en (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf wordt toegestaan

Onder de huidige wettelijke regeling kan van het taakstrafverbod worden afgeweken, indien naast de taakstraf een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd (artikel 22b, derde lid, Sr). Die mogelijkheid bestaat nu echter niet als de taakstraf wordt gecombineerd met een deels of geheel voorwaardelijke gevangenisstraf. Dit wetsvoorstel brengt hierin verandering door ook deze sanctiecombinatie toe te staan in de gevallen die worden beschreven in artikel 22b, eerste lid, Sr.

Verwachting is dat met deze aanpassing een verschuiving kan plaatsvinden van onvoorwaardelijke gevangenisstraffen met een taakstraf naar (deels) voorwaardelijke straffen met een taakstraf. In de eerdere uitvoeringsanalyse is opgehaald dat in 2023 in 100 zaken een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf van gemiddeld 16 dagen is opgelegd voor gevallen zoals beschreven in artikel 22b, eerste lid, Sr. Dit leidt tot 2 mogelijke scenario's voor DJI.

Scenario 1: 100% geheel voorwaardelijke gevangenisstraffen

In het geval 100% van de genoemde 100 zaken een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd, levert dit voor DJI in eerste instantie een besparing op van 4,4 detentie jaren ($100 \text{ zaken} \times 16 \text{ dagen} / 365 \text{ dagen}$) of te wel € 817.600,- ($\text{€ } 100 \text{ zaken} \times 16 \text{ dagen} \times \text{€ } 511,-$).

Hiervoor komen echter 19,2 extra voorwaardelijke detentiejaren in de plaats ($100 \text{ zaken} \times 70 \text{ dagen} / 365 \text{ dagen}$). Daarvan kan de impact voor DJI pas twee jaar na invoering worden bepaald, omdat dit afhankelijk is van de overtreding van de voorwaarde door de veroordeelde. In dat geval zal hij alsnog een gedeelte van zijn gevangenisstraf moeten uitzitten.

Scenario 2: 100% deels voorwaardelijke gevangenisstraffen

Het tweede scenario zit op de situatie waarbij de rechter in alle 100 gevallen een deels voorwaardelijke gevangenisstraf gaat opleggen.

Hoe hoog de op te leggen onvoorwaardelijke en voorwaardelijke delen van de op te leggen straf zal zijn is op dit moment niet in te schatten. Het is echter aannemelijk dat het onvoorwaardelijke deel hoger zal zijn dan het huidige gemiddelde van 16 dagen onvoorwaardelijk die nu wordt opgelegd. Hetzelfde geldt voor het op te leggen voorwaardelijke deel. Die zal in dit scenario ook niet hoger zijn dan de huidige opgelegde voorwaardelijke gevangenisstraf van 70 dagen.

Door deze onduidelijkheid is de impact voor DJI niet in te schatten. De impact is pas na invoering, als duidelijk is hoe vaak een rechter gebruik maakt van de mogelijkheid, te bepalen. Dit kan in de invoeringstoets.

2.4. Aanpassing 4: Het door de rechter gemotiveerd afwijken van het taakstrafverbod bij recidive van relatief lichte misdrijven

De aanpassing geeft de rechter de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen, bij recidive van minder ernstige gevallen, af te wijken van het taakstrafverbod.

Gelet op de memorie van toelichting kan alleen worden afgeweken van het taakstrafverbod als sprake is van uitzonderlijke omstandigheden, die zich ten tijde van of na het begaan van het misdrijf hebben voorgedaan, of die de persoon van de veroordeelde betreffen. Het opleggen van een vrijheidsstraf zou wegens die omstandigheden bovendien moeten leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard.

Ten aanzien van het bepalen van de impact van deze aanpassing wordt in de eerdere uitvoeringsanalyse het volgende opgemerkt:

“Het gemotiveerd afwijken is zaaks afhankelijk en het is onbekend hoe vaak de Rechtspraak van deze mogelijkheid gebruik zal maken. Daarnaast kan op basis van de datamanagementsystemen niet worden achterhaald in hoeveel zaken het taakstrafverbod bij recidive van relatief lichte misdrijven toegepast wordt. Hierdoor kan ook niet het maximum van het aantal zaken dat mogelijk in aanmerking komt in beeld worden gebracht.”

In lijn met de eerdere uitvoeringsanalyse is de impact van deze maatregel op de DJI op dit moment niet gekwantificeerd.⁶

De impact is pas na invoering, als duidelijk is hoe vaak een rechter gebruik maakt van de mogelijkheid, te bepalen. Dit kan in de invoeringstoets.

3. Conclusie

Aan DJI is gevraagd om het wetsvoorstel te toetsen op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en budgettaire gevolgen.

3.1. Initiële impact

Alle voorgestelde aanpassingen hebben alleen impact op de gevraagde detentiecapaciteit. Daarmee zijn voor de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid geen aanpassingen van het beleid, werkproces of ICT noodzakelijk. Er zijn met deze aanpassingen dus geen initiële kosten te verwachten.

3.2. Structurele impact

De voorgestelde aanpassingen hebben wel effect op de gevraagde detentiecapaciteit.

Aanpassing 1:

De gevraagde aanpassing leidt naar verwachting tot een toename tussen de 3,3 en 8.2 detentiejaren. Wat neer komt op €613.200,- en € 1.533.000,- aan jaarlijkse kosten. In de huidige situatie heeft DJI tot 2030 geen extra detentiecapaciteit beschikbaar. De voorgestelde aanpassing is daarmee voor DJI onuitvoerbaar, tenzij extra detentiecapaciteit kan worden gerealiseerd.

Aanpassing 2:

⁶ Idem, p.8

De verwachting is dat deze aanpassing zal leiden tot 32,6 extra voorwaardelijke detentiejaren. De impact op DJI is op dit moment niet in te schatten, maar is niet 0. Daardoor is het niet mogelijk nu een uitspraak te doen over de uitvoerbaarheid.

Het extra aantal onvoorwaardelijke detentiejaren die zijn opgelegd en de daarmee samenhangende structurele kosten moeten na invoering worden onderzocht. Dit kan middels een invoeringstoets.

Aanpassing 3

In het meest gunstigste geval leidt deze aanpassing tot een besparing van 4,4 detentie jaren of te wel € 817.600,-. Met de aanpassing vindt echter ook een verschuiving plaats naar 19,2 extra voorwaardelijke detentiejaren. Waardoor de besparing (gedeeltelijk) te niet wordt gedaan als de veroordeelde de gestelde voorwaarde overtreedt.

De impact van de maatregel op DJI is daarmee moeilijk in te schatten. Ook de impact van deze aanpassing zal moeten worden bepaald als duidelijk is hoe de rechter straft. De impact kan worden bepaald in een invoeringstoets.

Aanpassing 4

De aanpassing zou kunnen leiden tot een (zeer beperkt) verlaging van de druk op de detentiecapaciteit.

De impact voor DJI is echter pas na invoering, bijv. met een invoeringstoets in te schatten.