

Vergaderjaar 2020–2021

35 528

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 (Wet uitbreiding taakstrafverbod)

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 14 juni 2021

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij verheugen zich op het debat daarover, maar mede naar aanleiding van een deskundigenbijeenkomst met deskundigen en belanghebbenden op 8 juni 2021 in de Eerste Kamer, hebben zij ter voorbereiding nog wel een vraag.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod. Deze leden hebben een aantal vragen aan de regering.

De leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij stellen gezamenlijk enkele vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met gefronste wenkbrauwen kennisgenomen van het wetsvoorstel en de onderliggende stukken en hebben daar een aantal vragen over.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), vac. (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU), Hiddema (FVD).

De leden van de **SP**-fractie hebben over het voorliggende wetsvoorstel nog enige vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de **SGP**-fractie kennisgenomen van het voorstel om te komen tot een wijziging van het Wetboek van Strafrecht om de mogelijkheden te beperken om een taakstraf op te leggen bij geweld tegen personen met een publieke taak. Geweld en agressie tegen personen met een publieke taak vallen wat de leden van de SGP-fractie betreft niet onder minder zware misdrijven of misdrijven onder verzachtende omstandigheden waar een taakstraf kan worden opgelegd. Personen met een publieke taak moeten op de wetgever kunnen rekenen zoals wij op hen kunnen rekenen wanneer wij in nood zijn. Wanneer zij belaagd worden en er geweld toegepast wordt tegen deze personen druist het wat de SGP-fractieleden in tegen het rechtvaardigheidsgevoel indien louter een kale taakstraf wordt opgelegd.

De leden van de **50PLUS**-fractie hebben kennisgenomen van het Wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod. Deze leden hebben mede naar aanleiding van de deskundigenbijeenkomst d.d. 8 juni jl. in de Eerste Kamer een aantal vragen aan de regering.

2. Nut en noodzaak

De leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** hebben twijfels over de noodzaak van het wetsvoorstel. De Raad voor de Rechtspraak stelt dat er «reden noch noodzaak» is voor de uitbreiding van art. 22b Sr en adviseert «met klem» af te zien van het wetsvoorstel? Ook de 3RO en de NOvA zien geen noodzaak. Geeft deze stevige kritiek aanleiding voor de regering het wetsvoorstel te heroverwegen? Zo nee, waarom gaat de regering voorbij aan deze inhoudelijke oordelen van deze belangrijke ketenpartners?

De Raad van State wijst erop dat naarmate de rechter minder ruimte krijgt om de verschillende relevante factoren van een zaak tegen elkaar af te wegen, dit eerder tot disproportionele uitkomsten kan leiden. De regering reageert daarop door te stellen dat het wetsvoorstel afdoende ruimte biedt om maatwerk te kunnen leveren. Kan de regering dit nader motiveren en aangeven welke ruimte voor maatwerk dit wetsvoorstel biedt nu de rechter een belangrijke sanctie in zijn gereedschapskist – de taakstraf – kwijtraakt.

In de evaluatie van het huidige taakstrafverbod is de aanbeveling gedaan om het combineren van een taakstraf met een voorwaardelijke gevangenisstraf (opnieuw) mogelijk te maken. Dit kan bijdragen aan het verminderen van recidive. Kan de regering aangeven wat haar reactie is op deze evaluatie en of zij de uitkomsten daarvan heeft meegewogen in het onderhavige voorstel? Wat heeft de regering ertoe gebracht om deze mogelijkheid – ondanks dit advies – niet in het onderhavige voorstel onder te brengen?

De vertegenwoordiger van het OM heeft tijdens de deskundigenbijeenkomst van 8 juni 2021² in de Eerste Kamer, aangegeven dat het taakstrafverbod niet zozeer de beoordelingsruimte van de rechter beperkt omdat het altijd mogelijk blijft voor de rechter om één dag onvoorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen in combinatie met een taakstraf. Tevens heeft deze vertegenwoordiger aangegeven dat die ene dag onvoorwaardelijke gevangenisstraf in de praktijk niet ten uitvoer wordt gelegd. In de praktijk wordt gesignaleerd dat veel vaker dan voorheen één dag gevangenisstraf wordt opgelegd in combinatie met een taakstraf, dan

² Een woordelijk verslag zal nog gepubliceerd worden. Een videoregistratie is beschikbaar via deze link: https://www.eerstekamer.nl/url/35528_videoverslag.

voor het algemene taakstrafverbod (zie ook artikel in Volkskrant «Rapporteur Mensenhandel: opvallend vaak celstraffen van één dag»³). Blijkt uit de toename van het aantal opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van één dag niet bij uitstek dat de rechter reeds door het huidige taakstrafverbod in de beoordelingsruimte wordt beperkt en zich genoodzaakt ziet de «kunstgreep» van één dag onvoorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen? Hoe waardeert de regering dat? Graag een inhoudelijke reflectie. Het feit dat deze «kunstgreep» mogelijk is en wordt toegepast, waarbij te gelden heeft dat deze ene dag niet ten uitvoer wordt gelegd, roept bij de leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie de vraag op wat de meerwaarde van dit wetsvoorstel is? Heeft dit wetsvoorstel hiermee niet vooral een symbolische waarde, zo vragen de leden? Kan de regering aangeven in hoeveel gevallen sinds de inwerking-treding van het reeds bestaande taakstrafverbod een gevangenisstraf van één dag wordt opgelegd, in combinatie met een taakstraf en hoe vaak dat voorkwam voorafgaand aan inwerkingtreding?

De leden van de **D66**-fractie constateren dat de Raad van State heeft geconcludeerd dat in veel zaken die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen, door de rechter al een andere straf dan een kale taakstraf wordt opgelegd. De regering verbindt daaraan de conclusie dat deze constatering steun biedt voor een wettelijke verankering van het taakstrafverbod. Wil de regering reflecteren op het standpunt van de leden van de D66-fractie dat de constatering veeleer moet leiden tot de conclusie dat er geen probleem is dat noodzaakt tot het onderhavige wetsvoorstel?

Op pagina 4 van de nota naar aanleiding van het verslag antwoordt de regering dat het wetsvoorstel met het taakstrafverbod «geen verdergaande beperking van de beoordelingsvrijheid of autonomie van de rechter beoogt.»⁴ Is dit wel juist, zo vragen de leden van de D66-fractie? De rechter wordt toch de mogelijkheid ontnomen om een kale taakstraf op te leggen bij de in het wetsvoorstel aangeduide gevallen? Dat is toch een beperking van het straftoematingsarsenaal van de rechter? Hoe valide is de redenering van de regering waar zij zegt dat een onvoorwaardelijke gevangenisstraf de meest passende bestraffing vormt bij geweld in de zin van het wetsvoorstel? Uit het artikel «De geschiedenis van het «taakstrafverbod» van artikel 22b Sr: een klucht vol verwarring» van Lucas Noyon blijkt dat rechters in sommige situaties een taakstraf de beste straf vinden en om aan de letter van artikel 22b Sr tegemoet te komen, leggen zij dan ook soms een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 1 dag op, gecombineerd met een taakstraf.⁵ Zien de leden van de D66-fractie het goed dat de mogelijkheid van een dergelijke rechterlijke afdoening blijft bestaan onder vigeur van het wetsvoorstel? De mogelijkheid blijft bestaan om een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen in de gevallen die door dit wetsvoorstel worden bestreken. Waarom kan dan niet een combinatie gelegd worden met een taakstraf, zo vragen de D66-fractieleden.

Het voorliggende voorstel regelt slechts dat rechters voortaan wordt verboden een taakstraf op te leggen bij geweld tegen personen in de uitoefening van hun publieke taak omdat de regering dit te ernstig acht om met enkel een taakstraf af te doen. Maar in de meeste gevallen die de regering voor ogen heeft bij deze wet, wordt nu al door de rechterlijke

³ E. Stoker, «Rapporteur Mensenhandel: opvallend vaak celstraffen van één dag», *Volkskrant* 7 juni 2021.

⁴ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 528, nr. 7, p. 4.

⁵ L. Noyon, «De geschiedenis van het «taakstrafverbod» van artikel 22b Sr: een klucht vol verwarring», *Ars Aequi* 2017/66, afl. 4, p. 307–315.

macht gereageerd met onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. De leden van de **SP**-fractie vragen wat het voorstel dan precies oplost?

Bestaande voorzieningen om geweldsmisdrijven tegen personen met een publieke taak terug te dringen

De Rvdr vestigt in zijn advies aandacht op de reeds genoemde oriëntatiepunten voor de straftoemeting van het Landelijk Overleg Voorzitter Strafsectoren (hierna: LOVS). Ook in die oriëntatiepunten is een strafverzwaring opgenomen voor vormen van geweld tegen personen met een publieke taak. De leden van de **CDA**-fractie vragen toelichting op de passage in de memorie van toelichting, waar wordt aangegeven dat de oriëntatiepunten voor de straftoemeting van de LOVS weliswaar tot hogere straffen leidt, maar de wetgever een andere sanctiemodaliteit gepast acht.⁶

De leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** onderschrijven het belang dat personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid ook door middel van strafrechtelijk optreden zo goed mogelijk beschermd worden tijdens hun belangrijke werk. De leden hebben onder meer in het advies van de Raad van State gelezen dat er nu al andere voorzieningen zijn die erop zijn gericht geweld tegen personen met een publieke taak terug te dringen, te weten: (1) De toelichting noemt in dit verband onder meer het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie ten aanzien van geweldsmisdrijven tegen personen met een publieke taak, (2) de oriëntatiepunten voor de straftoemeting van het LOVS en (3) de wettelijke strafverzwarringsgrond voor mishandeling van ambtenaren in de rechtmatige uitoefening van hun bediening (artikel 304, onder 2°, Sr). (4) Ook is het bestaande taakstrafverbod nu al van toepassing op wederspanning met lichamelijk letsel tot gevolg (artikel 181 Sr) en op zwaardere gevallen van mishandeling.

Desalniettemin ziet de regering aanleiding deze maatregelen aan te vullen met het taakstrafverbod uit de onderhavige wet. Kan de regering nogmaals onderbouwd motiveren aan de hand van ieder van deze vier genoemde elementen waarom deze niet kunnen volstaan? Kan de regering concrete casussen geven inclusief hun vindplaats op rechtspraak.nl waarin zij van oordeel is dat onvoldoende recht is gedaan aan slachtoffer en/of samenleving? In het geval deze voorbeelden bestaan, is aan de hand van dossieronderzoek onderzocht of na kennisname van alle relevante feiten en omstandigheden van het geval dit oordeel nog steeds zo luidde? En in het geval deze voorbeelden bestaan, is er onderzocht of het incidenten zijn dan wel dat sprake is van een bestendige lijn? Kan de regering aangeven welk percentage van strafrechtelijke afdoening van geweld tegen hulpverleners in haar ogen te laag wordt gestraft?

De leden van de **50PLUS**-fractie vragen of de regering kan reflecteren op het gegeven dat bij geweldsdelicten jegens personen tijdens het uitoefenen van hun publieke taak dit element normaliter al geldt als een strafverzwarende omstandigheid in de strafmaat voor de veroordeelde?

3. Motivering ten aanzien van uitbreiding taakstrafverbod

Gezien de tekst van het wetsvoorstel staat het de rechter vrij om ook andere hoofdstraffen (o.a. geldboetes) op te leggen. De bedoeling van de regering is echter anders, zo blijkt uit de memorie van toelichting: «Waar het taakstrafverbod geldt, is aldus de enige passende sanctie een

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 528, nr. 3, p. 5.

vrijheidsstraf.».⁷ De leden van de **CDA**-fractie vragen hier nadere toelichting op mede gelet op de passage «(...) t in gevallen waarin geen taakstraf kan worden opgelegd, ook geen geldboete kan worden opgelegd (...)».⁸

De regering stelt in de memorie van toelichting dat een taakstrafverbod «de noodzakelijke verduidelijking biedt van de opvattingen van de wetgever» en stelt ook te kijken naar «de beleving van een straf in de maatschappij».⁹ De regering wil met dit wetsvoorstel een stevig signaal afgeven. De leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** vragen of de regering hiermee niet tevens het signaal afgeeft dat een taakstraf geen volwaardige straf zou zijn? Zou de regering daarop kunnen reflecteren? Reclassering Nederland stelt immers ook dat de taakstraf een «volwaardige» straf is. De Rvdr uit ook haar zorgen over het signaal dat dit afgeeft over de taakstraf als volwaardige straf naar slachtoffers van andere delicten waar een taakstrafverbod niet van toepassing is en ook derhalve wordt opgelegd. Graag een reflectie van de regering? Hoe wordt een taakstraf volgens de regering beleefd? En zijn er niet ook verdachten/veroordeelden die een taakstraf juist als belastender ervaren dan een (korte) gevangenisstraf? Zijn daar cijfers van bekend of is daar onderzoek naar gedaan? De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich aan bij de door de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hiervoor gestelde vragen.

Deze leden van PvdA-fractie en GroenLinks-fractie vragen de regering of is onderzocht of de dreiging met een zwaardere straf een relevante afweging vormt voor mogelijke daders van geweld tegen hulpverleners? Is er onderzocht onder welke gemiddelde omstandigheden geweld tegen hulpverleners wordt gepleegd? Gaat het in de meeste gevallen om baldadigheid of zijn de daders veelal emotioneel betrokken bij het incident waar de hulpverlener voor kwam? Of zijn er andere omstandigheden die relevant kunnen zijn bij het terugdringen van dit geweld?

Uit onderzoek uit 2019 waar Reclassering Nederland in haar brief naar verwijst blijkt dat daders met een werkstraf tot 47% minder vaak recidiveren dan kortgestrafte gedetineerden. Reclassering Nederland stelt daarnaast: «Een uitbreiding van het taakstrafverbod past ook niet bij de veranderende focus van het strafrecht de afgelopen jaren; er is meer aandacht voor een levensloopbenadering in samenhang met re-integratie van de justitiabele in de samenleving en herstel van een constructief netwerk binnen het sociale domein. Hierdoor wordt, naast dat een straf vergelding tot uitdrukking brengt, óók gewerkt aan het voorkomen van recidive.».¹⁰ In de memorie van toelichting stelt de regering dat «preventie naar ons oordeel onvoldoende gediend [wordt] met een taakstraf in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf».¹¹ Waarom stelt de regering zich op het standpunt dat preventie niet genoeg wordt gediend en daarmee een taakstrafverbod nodig is, wanneer onderzoek aantoont dat recidiveren minder vaak voorkomt bij een taakstraf? Kan de regering nader toelichten hoe preventie beter gediend wordt met een taakstrafverbod in het licht van bovenstaande cijfers? Is het voorkomen van geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak niet wat

⁷ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 528, nr. 3, p. 9.

⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 528, nr. 3, p. 9.

⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 528, nr. 3, p. 8.

¹⁰ Advies Wijziging van het Wetboek van Strafrecht i.v.m. het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen bij geweld tegen personen met een publieke taak (uitbreiding taakstrafverbod), Reclassering Nederland, 17 december 2019, p. 2.

¹¹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 528, nr. 3, p. 8.

voorop dient te staan en, gelet op de cijfers over recidiveren, niet beter gediend zonder taakstrafverbod, maar met maatwerk door de rechter?

Uit het in opdracht van Reclassering Nederland uitgevoerde publieksonderzoek blijkt dat 67% van de mensen het bij lichte misdrijven beter vindt om een werkstraf op te leggen dan een korte celstraf. Een ruime meerderheid (78%) vindt dat werkstraffen een goede manier zijn om daders iets terug te laten doen voor de maatschappij. Kan de regering aangeven hoe zij het onderhavige voorstel waardeert gelet op de uitkomsten van dit onderzoek. Is het daadwerkelijk zo dat de maatschappij vraagt om het onderhavige voorstel, zo vragen de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks zich af? En als deze vraag door de regering bevestigd wordt beantwoord, kan de regering dan – in aanvulling op eerdere vragen over de onderbouwing van de noodzaak – specifiek op dit punt aangeven uit welke onderzoek dit gevoelen in de samenleving blijkt? Zien de leden van de **D66**-fractie het goed dat er gemiddeld genomen per jaar zo'n honderd kale taakstraffen worden opgelegd tegen mensen die geweld tegen functionarissen met een publieke taak hebben gebruikt? Als die kale taakstraf die de rechter in eerste aanleg oplegde als onrechtvaardig wordt beschouwd, in hoeveel van die zaken heeft het Openbaar Ministerie en/of de verdachte dan hoger beroep ingesteld? En wat was de uitkomst in hoger beroep?

Is de regering het met de D66-fractie eens dat eventuele onvrede met een opgelegde taakstraf het beste in de kolom van de rechterlijke macht kan worden opgelost, d.w.z. door hoger beroep in te stellen in plaats van naar het middel van een wetswijziging te grijpen?

Uiteraard is geweld tegen functionarissen met een publieke taak verwerpelijk, maar is het woord «geweld» niet een containerbegrip? Vallen daar ook niet geringere gedragingen onder die plaats vinden bij schermutselingen bijvoorbeeld? Vallen er ook niet medeplichtigheid en «pogingen tot geweld» onder die zich uiteindelijk niet in daadwerkelijk geweld hebben geconcretiseerd? Is het dan ook niet veel logischer om het aan de rechter over te laten om in het concrete geval een passende straf op te leggen die onder omstandigheden ook een taakstraf zou kunnen zijn?

Op vragen van de D66-fractie in de Tweede Kamer geeft de regering in de nota naar aanleiding van het verslag op pagina 7 toe dat er weinig tot geen ruimte voor gedragsbeïnvloeding is wanneer de rechter een korte geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf heeft opgelegd.¹² Vaststaat dat de recidive minder is na opgelegde taakstraffen dan na opgelegde vrijheidsstraffen. Waarom dan toch de mogelijkheid van een kale taakstraf categorisch afwijzen? Is de samenleving er niet meer bij gebaat dat de recidivecijfers worden teruggedrongen?

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat in lijn met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever bij invoering van de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf, de taakstraf moet worden gezien als een passende straf voor naar verhouding lichtere strafbare feiten. De met het ingevoerde taakstrafverbod gegeven verheldering over de visie van de wetgever op de taakstraf, biedt zo voor alle betrokkenen in de strafrechtspleging en voor de justitiabele helderheid over de toepassing ervan. De leden van de SGP-fractie constateren dat uit onderzoek is gebleken dat tussen 2015 tot 2020 honderden kale taakstraffen werden opgelegd voor mishandelingen van personen met een publieke taak.¹³ Kan de regering aangeven hoe deze discrepantie kon ontstaan tussen de bedoeling van de wetgever dat de taakstraf een straf is voor lichtere strafbare feiten en de daadwerkelijke strafoplegging door de rechter in bovengenoemde zaken? Kan de regering aangeven of dit conform de eis van de Officier van Justitie was? Kan de

¹² Kamerstukken II 2019/20, 35 528, nr. 7, p. 7.

¹³ Data analyse Raad voor de Rechtspraak.

regering aangeven wat hij verwacht dat de uitbreiding van het taakstrafverbod teweegbrengt bij de rechterlijke macht?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het wetsvoorstel betrekking heeft op situaties van fysiek geweld gepleegd tegen «een ambtenaar van politie, een medewerker van de brandweer of ambulance of een buitengewoon opsporingsambtenaar in de uitoefening van zijn publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid of tegen een andere persoon die in dat kader een publieke taak uitoefent». De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering bij de totstandkoming van het taakstrafverbod nader is ingegaan op de verhouding tussen de inbreuk op de lichamelijke integriteit en lichamelijk letsel. Daarbij is overwogen dat een inbreuk op de lichamelijke integriteit niet hetzelfde is als lichamelijk letsel. De leden van de SGP-fractie vragen de regering aan te geven of hierbij voldoende rekening is gehouden en een volledige afweging heeft plaats gevonden met situaties waarin sprake is van een inbreuk op de privacy van personen met een publieke taak wanneer zij thuis bedreigingen ontvangen en/of bijvoorbeeld hun auto wordt bekrast. De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich aan bij de door de leden van de SGP-fractie hiervoor gestelde vragen.

De leden van de **50PLUS**-fractie zijn net als de regering van mening dat personen tijdens het uitoefenen van hun publieke werkzaamheden in het kader van de handhaving van orde of veiligheid door middel van strafrechtelijk optreden tot het uiterste beschermd moeten worden. In zijn algemeenheid komt uit de memorie van toelichting naar voren dat het opleggen een taakstraf als een onvoldoende zware bestraffing wordt beschouwd voor delicten zoals geweld tegen hulpverleners. Toch wordt oplegging van een taakstraf door de strafrechtketenpartners zoals de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en Reclassering Nederland als een volwaardige zelfstandige hoofdstraf gezien.

Uit informatie van de heer Bac¹⁴ tijdens de deskundigenbijeenkomst van 8 juni 2021 in de Eerste Kamer, volgt dat een meerderheid van het publiek, namelijk 2/3, positief is over de taakstraf als alternatief voor een korte celstraf of geldboete. Bovendien vindt 78% dat taakstraffen een goede manier is om veroordeelden werkzaamheden te laten verrichten die ten goede komen aan de samenleving. Kent de regering deze cijfers en zo ja, heeft de regering deze ook betrokken bij het voorleggen van dit wetsvoorstel?

4. Reikwijdte

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft de regering een amendement van het lid Van Wijngaarden (VVD) ontraden om ook particuliere beveiligers onder de werking van de wet te laten vallen.¹⁵ De regering beargumenteerde dat door te stellen dat publieke handhavers van openbare orde en veiligheid een stap naar voren moeten doen om te handhaven, terwijl particuliere beveiligers op het kritieke moment een stap terug (moeten) kunnen doen. De leden van de **VVD**-fractie hebben de indruk dat dit vooral een theoretisch onderscheid is. De vertegenwoordiger van de Nederlandse Veiligheidsbranche gaf tijdens de deskundigenbijeenkomst van 8 juni 2021 in de Eerste Kamer aan dat deze beveiligers, duidelijk herkenbaar, in situaties waar optreden vereist is bij bijvoorbeeld festivals, niet op de politie kunnen wachten om de rust te herstellen. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een meer op de praktijk toegesneden reactie van de regering op het onderscheid – in het kader van dit wetsvoorstel – tussen particuliere beveiligers en handhavers met een publieke taak.

¹⁴ Johan Bac – algemeen directeur Reclassering Nederland.

¹⁵ *Kamerstukken II 2020/21, 35 528, nr. 8.*

De regering geeft op pagina 10 van de nota naar aanleiding van het verslag aan dat er in de wettekst geen limitatieve opsomming is gegeven van beroepsgroepen die onder de reikwijdte van art 22b Sr vallen.¹⁶ Ontstaan daardoor niet onduidelijkheden, zo vragen de leden van de fractie van **D66**. Zo valt een bewaker van een supermarkt niet onder artikel 22b Sr, maar een bewaker van een festival dat een vergunning heeft verkregen, weer wel. De aard van het werk, het bewaken en beschermen, blijft hetzelfde. Is dan alleen de status van de opdrachtgever/werkgever (overheid of particulier) doorslaggevend? Hoe is het voor het publiek duidelijk wanneer iemand een publieke functie vervult? De regering geeft aan dat het dragen van onderscheidende kleding niet doorslaggevend is voor de beoordeling of de functionaris onder de reikwijdte van artikel 22b Sr valt. Hoe is de situatie, zo vragen de leden van de D66-fractie, wanneer een persoon geweld gebruikt tegen een «stille» die is ingezet tijdens een massademonstratie die uit de hand dreigt te lopen? De «stille» heeft zich als zodanig niet kenbaar gemaakt als werkend voor de overheid, maar kan wel het slachtoffer van geweld worden. Geldt dan het taakstrafverbod jegens de verdachte van het gepleegde geweld?

De afbakening van de beroepen waar deze wet voor geldt, is niet duidelijk voor de leden van de **SP**-fractie. Er kan geen taakstraf worden opgelegd bij geweld tegen een politieagent, een medewerker van de brandweer, een medewerker van de ambulance of een boa. Maar waarom geldt dit wel voor iemand van de ambulance, maar vervolgens niet voor iemand in de zorg- of bijvoorbeeld gevangenispersoneel? Deze leden ontvangen graag een uitleg van de regering over de keuze voor de in het voorstel voorziene groepen en vooral zien de leden graag een uitleg waarom andere genoemde groepen niet in de wet zijn opgenomen.

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat het wetsvoorstel strekt ter bescherming van personen met «een publieke taak». Een dergelijke taak kan uit de wet voortvloeien maar bijvoorbeeld ook het gevolg zijn van de voorwaarden die aan een vergunning zijn verbonden. De leden van de SGP-fractie overwegen dat in een noodgeval burgers, met bijvoorbeeld reanimatiebevoegdheid, kunnen toesnellen om eerste hulp te verlenen. Kan de regering aangeven of de rol die zij op dat moment vervullen valt onder de reikwijdte van het wetsvoorstel?

5. Strafuitsluitingsgronden

De voorgestelde uitbreiding stuit op het bezwaar dat mishandeling zich voordoet in vele verschijningsvormen en dat in de afdoening van geweldszaken juist ruimte zou moeten bestaan voor maatwerk. De uitbreiding van het taakstrafverbod heeft mogelijk consequenties van de uitbreiding van het taakstrafverbod bij verdachten met psychiatrische aandoeningen of beperkingen zoals zwakbegaafdheid. Ook kunnen situaties optreden waarin een heftige emotie bij een verdachte bij het plegen van een geweldsmisdrijf een rol hebben gespeeld, bijvoorbeeld omdat hij een naaste van het slachtoffer is bij het voorval waarbij hulp wordt verleend of orde wordt gehandhaafd.

De **CDA**-fractieleden constateren dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat enkele door de Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr), de Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) aangedragen situaties, waarin sprake is van kwetsbare of hevig geëmotioneerde verdachten, aanleiding kunnen vormen toepassing te geven aan de wettelijke strafuitsluitingsgronden zoals (psychische) overmacht of

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 528, nr. 7, p. 10.

ontoerekenbaarheid.¹⁷ De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe deze strafuitsluitingsgronden zich verhouden tot het taakstrafverbod en of deze strafuitsluitingsgronden aanleiding kunnen vormen tot het afwijken van het taakstrafverbod.

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat enkele door de Rvdr, de NOvA en de NVvR aangedragen situaties, waarin sprake is van kwetsbare of hevig geëmotioneerde verdachten, aanleiding kunnen vormen toepassing te geven aan de wettelijke strafuitsluitingsgronden zoals (psychische) overmacht of ontoerekenbaarheid. De leden van de SGP-fractie overwegen dat het zeer onwenselijk is dat verdachten die hier een geslaagd beroep op doen toch zonder straf weg zouden kunnen komen. Verwacht de regering dat dit beroep op (psychische) overmacht of ontoerekenbaarheid vaker wordt gedaan nu het taakstrafverbod uitgebreid wordt?

6. Effectiviteit

Uit de evaluatie van het bestaande taakstrafverbod voor ernstige geweld- en zedenmisdrijven, is gebleken dat dit verbod in de praktijk vooral wringt als het misdrijf, gelet op alle bijzondere omstandigheden van het geval, onvoldoende ernstig is voor een gevangenisstraf. In dat geval kan de rechter de taakstraf combineren met een zeer korte gevangenisstraf of kan hij iemand bijvoorbeeld veroordelen voor een lichter delict. De leden van de **CDA**-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel in de praktijk echt tot een zwaardere bestraffing zal gaan leiden.

Rechters kunnen de wettelijke plicht om strenger te straffen relatief eenvoudig omzeilen. Het is namelijk mogelijk om de verdachte één dag onvoorwaardelijke gevangenisstraf plus een taakstraf op te leggen. De leden van de CDA-fractie vragen of deze situatie zich ook voordoet bij het taakstrafverbod in huidige vorm. De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich aan bij de door de leden van de CDA-fractie hiervoor gestelde vragen.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** vragen de regering naar de ondergrens van de in artikel 300 Sr neergelegde enkelvoudige mishandeling. Is een enkele «droge» klap voldoende om veroordeeld te worden voor dit delict? Is een duw als gevolg waarvan de hulpverlener valt voldoende voor een veroordeling? Is een enkele harde duw voldoende? Is het laten struikelen van de hulpverlener voldoende? Hoe groot acht de regering de kans dat de officier van justitie, zelf ook een magistraat, de zaak niet bij de rechter zal aanbrengen omdat hij/zij een onvoorwaardelijke gevangenisstraf geen passende straf vindt? Hoe groot acht de regering de kans dat hierdoor, of door een vonnis van de rechter, de straf lager zal uitvallen dan het geval zou zijn geweest in de huidige situatie zonder deze wet?

Kan de regering zich een casus, die valt onder de werking van deze wet, voorstellen waarbij het opleggen van een gevangenisstraf een te zware sanctie is op het verweten gedrag?

Kan de regering reageren op de stelling dat de samenleving onveiliger wordt als gevolg van deze wet omdat de rechter niet langer in het individuele geval aan de hand van de specifieke omstandigheden de meest passende straf kan opleggen?

Welke mogelijkheden zijn er om – in het geval dit de hulpverlener helpt – een gesprek tussen hulpverlener en verdachte te voeren? Als deze mogelijkheid er is voordat de zaak strafrechtelijk is afgedaan, welke invloed kan dit hebben op de strafrechtelijke afdoening? Op welke wijze staat deze wet een herstelgerichte aanpak in de weg dan wel wordt deze ondersteunt? Op welke wijze wordt de mening van de hulpverlener/het

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 528, nr. 3, p. 9.

slachtoffer meegewogen? Is een straf nog passend als alle betrokkenen en alle deskundigen, inclusief het slachtoffer en de rechter, een gevangenisstraf niet passend vinden maar deze desondanks als gevolg van deze wet moet worden opgelegd bij schuldigverklaring?

De leden van de **D66**-fractie hebben nog een vraag over de kwestie wanneer de functionaris met de publieke taak die taak onrechtmatig heeft uitgeoefend. Bijvoorbeeld een politieman/-vrouw die zich niet aan de regels uit de geweldsinstructie heeft gehouden en bijvoorbeeld een stroomstootwapen heeft gebruikt zonder dat daartoe een noodzaak was. Gesteld dat de persoon uit het publiek in reactie daarop een klap heeft uitgedeeld aan de politieman/-vrouw. Zou de persoon zich in de rechtszaal dan kunnen verweren met een beroep op noodweer (exces)? Wat als de rechter daar niet in mee wil gaan, maar wel een geringe straf wil opleggen. Waarom zou dat dan niet een taakstraf mogen zijn?

De leden van de **D66**-fractie achten het verwarrend voor de rechtspraak dat wanneer openlijke geweldspleging ex artikel 141, eerste lid, Sr ten laste wordt gelegd, er wel een taakstraf kan worden opgelegd, maar wanneer de officier van justitie ervoor kiest om vanwege hetzelfde feitencomplex te kiezen voor mishandeling in de tenlastelegging, het taakstrafverbod opeens geldt. Wat bij primair en subsidiair ten laste gelegde gedragingen die onder beide artikelen kunnen vallen? Voorziet de regering geen problemen in de rechtspraak dat er soms toch een taakstraf wordt opgelegd in strijd met artikel 22b Sr?

Een afschrikwekkende werking zal dit voorstel naar mening van de leden van de fractie van de **SP** niet hebben omdat het namelijk bijna altijd om impulsdaders gaat. Op welke wijze en in welke mate zal dit voorstel bijdragen om geweld tegen hulpverleners te laten afnemen, of om het te voorkomen, zo vragen de leden.

Erkent de regering dat recidive na gevangenisstraf hoger is dan na een taakstraf? Het voorstel leidt dus ook niet tot minder recidive, tot minder herhalingscriminaliteit. Waarom wil de regering dit als het effect al voorzienbaar is?

De leden van de fractie van de **SP** zijn van mening dat straffen maatwerk is en dat met dit voorstel de rechter de instrumenten ontnomen wordt die in bepaalde omstandigheden effectief kunnen zijn, al dan niet in combinatie met elkaar. Een taakstraf opleggen mag voortaan in bepaalde gevallen niet meer, ook niet in combinatie met een stevige voorwaardelijke straf. Maar een geheel voorwaardelijke straf zonder taakstraf mag gewoon wel. Waarom maakt de regering dit mogelijk en deelt hij de mening dat daarmee de vooral symbolische waarde van het voorstel wordt onderstreept?

De leden van de **SGP**-fractie overwegen dat uit de beantwoording van de regering blijkt dat rechters na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog steeds de mogelijkheid hebben om een onvoorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen in combinatie met een taakstraf en een voorwaardelijke gevangenisstraf om zo de Reclassering tegemoet te komen in haar vraag of het taakstrafverbod niet voor meer recidive zorgt. Kan de regering aangeven of deze eis wordt opgenomen in de beleidsregels voor het Openbaar Ministerie?

Pakkans

Kan de regering een cijfermatige onderbouwing geven van de pakkans van verdachten van delicten die onder de werking van deze wet vallen, zo vragen de leden van de fracties van **PvdA** en **GroenLinks**? Welke maatregelen zijn er tot op heden genomen om de pakkans te verhogen?

De **SP**-fractieleden zijn van mening dat een hoge pakkans bijdraagt aan normering en preventie. Deelt de regering de mening dat daar is nog veel winst te behalen is? Deelt de regering de mening van de leden dat het feit dat een lagere straf wordt opgelegd vanwege een te lang tijdsverloop niet aanvaardbaar is en dient te worden voorkomen door te zorgen voor een afdoende capaciteit voor de opsporing en berechting? Zou dat niet een veel betere werking hebben dan een voorstel met een hoge symbolische waarde dat in de praktijk weinig zal veranderen aan de al bestaande praktijk, zo vragen de leden.

De leden van de **SGP**-fractie overwegen dat het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen bij geweld tegen personen met een publieke taak nog niet direct betekent dat hierdoor meer verdachten een celstraf opgelegd krijgen. Dit gaat gepaard met verhoging van de pakkans. Kan de regering aangeven hoe dit wetsvoorstel bijdraagt aan vergroting van de pakkans van verdachten van geweld tegen personen met een publieke taak?

7. Overige onderwerpen

Neveneffect

Reclassering Nederland wijst op een mogelijk neveneffect – zo brengen de fracties van **PvdA** en **GroenLinks** onder de aandacht – dat veroordeelden nu minder snel een VOG kunnen krijgen. Dit zou re-integratie kunnen bemoeilijken. Kan de regering aangeven hoe zij mogelijke belemmeringen voor re-integratie weegt?

De reclasseringsorganisaties (hierna: 3RO) vragen aandacht voor de verstrekking van een Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG). Een mogelijk neveneffect van het voorstel zou kunnen zijn dat de veroordeelde minder snel voor een VOG in aanmerking komt omdat bij de toekenning van de VOG betekenis wordt toegekend aan de afdoeningswijze van gepleegde strafbare feiten. De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de uitbreiding van het taakstrafverbod mogelijk gevolgen heeft voor de verstrekking van een VOG aan de veroordeelde. De CDA-fractieleden vragen de regering welke gevolgen de uitbreiding van het taakstrafverbod heeft voor het verstrekken van VOG's.

Advies

Sinds het rapport «Ongekend onrecht» klinkt politiek en maatschappelijk de roep op meer beoordelingsruimte voor individuele casus en meer ruimte voor maatwerk.¹⁸ Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de beoordelingsruimte van de rechter kleiner, en is minder goed maatwerk mogelijk, zo geeft ook de Raad voor de Rechtspraak aan. Hoe waardeert de regering het voorstel in het licht van deze maatschappelijke en politieke oproep tot meer ruimte voor de menselijke maat en een individuele afweging? Graag een gemotiveerd antwoord.

¹⁸ Verslag – Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag *Ongekend onrecht*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag 17 december 2020.

Sinds de toeslagenaffaire klinkt er tevens vanuit de diverse advies -en uitvoeringorganen de oproep aan de regering om zich meer gelegen te laten liggen aan de inhoud van de adviezen die worden gegeven. De Raad van State is kritisch over het onderhavige wetsvoorstel, de Raad voor de rechtspraak en Reclassering Nederland zijn bijzonder en zeer uitgesproken kritisch. Kan de regering aangeven waarom zij deze kritiek naast zich neerlegt en ook tevens reflecteren op de vraag of er gelet op de bevindingen in het rapport «Ongekend onrecht» en de nasleep daarvan niet aanleiding is om bij toekomstige wetgeving – waaronder het onderhavige voorstel – wél te luisteren naar adviezen van de advies -en uitvoeringsorganen. Graag een gemotiveerd antwoord van de regering.

Budgettaire gevolgen

Welke budgettaire gevolgen worden voorzien als gevolg van het verbieden van taakstraffen en zijn de kosten hiervan al gedekt voor de toekomst, zo vragen de leden van de **SP**-fractie.

Andere vormen van bescherming

Wie geweld tegen personen met een publieke taak pleegt, mag niet ongestraft blijven, want mensen die de publieke zaak dienen, werken voor ons allemaal. Ze verdienen dan ook onze bescherming. Dat moeten wij doen op allerlei manieren, door te zorgen voor respect en waardering, ook financieel, voldoende collega's en een niet te hoge werkdruk, maar ook voor goede opleiding, goede uitrusting en bescherming. Deelt de regering de mening van de leden van de **SP**-fractie?

Evaluatie

De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering of er een evaluatie komt inzake voorliggend wetsvoorstel? Zo ja, wanneer zal deze evaluatie plaatsvinden. Ook vragen de leden van de **PVV**-fractie of de volgende aandachtspunten worden meegenomen; (1) het aantal keer dat een gevangenisstraf wordt opgelegd die niet hoger is dan de duur van een eventueel voorarrest (maximaal 111 dagen) van de betreffende verdachte en (2) het aantal keer dat bij een veroordeling voor de in het wetsvoorstel genoemde misdrijven, artikel 9a Wetboek van Strafrecht wordt toegepast?

Motie Van Dam en van Wijngaarden over geweld tegen journalisten

De leden van de **CDA**-fractie vragen naar de stand van zaken van de uitvoering van de aangenomen motie Van Dam-Van Wijngaarden over het geweld tegen journalisten.¹⁹

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 528, nr. 18.