Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 693 Voorstel van wet van de leden Eerdmans en Martens-America 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)

Nr. 7 **BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING**

Aan de Leden

Den Haag, 18 juni 2026

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 21 mei 2026 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State), een adviestraject te starten voor het initiatiefwetsvoorstel van de leden Eerdmans en Martens-America 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) (36 693). De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid is hierover geïnformeerd met een brief van 21 mei 2026 (2026D23941). De tijdelijke commissie gaat in het onderstaande advies in op twee punten: de verhouding tussen de wetgever en de rechter en de proportionaliteit van straffen.

Inhoud en doel van wetsvoorstel

Het initiatiefvoorstel bevat een uitbreiding van het verbod voor rechters om een taakstraf op te leggen («taakstrafverbod»), met als doel het afgeven van een signaal dat geweld tegen personen met een publieke taak niet wordt getolereerd. Momenteel geldt een taakstrafverbod voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en voor gevallen van recidive voor een soortgelijk misdrijf binnen vijf jaar. Het taakstrafverbod houdt in dat de rechter geen «kale» taakstraf mag opleggen en ook geen taakstraf in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf. Een taakstraf in combinatie met een *onvoorwaardelijke* gevangenisstraf mag wel door de rechter worden opgelegd. Het voorliggende wetsvoorstel breidt het taakstrafverbod uit naar *alle vormen van mishandeling* tegen personen met een publieke taak (het gaat om medewerkers van de politie, ambulance, brandweer en boa's, hierna aangeduid als «personen met een publieke taak»). De initiatiefnemers zien onder andere in recente

kst-36693-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

maatschappelijke gebeurtenissen zoals de onrustig verlopen nieuwjaarsnacht, aanleiding om dit wetsvoorstel in te dienen. Zij halen daarbij aan dat in veel gevallen doelbewust een gewelddadige confrontatie met politiemensen en hulpverleners is aangegaan. Ook signaleren zij een stijgende trend in meldingen van geweld of agressie tegen personen met een publieke taak. Volgens de initiatiefnemers moet tegen elke vorm van fysiek geweld tegen deze personen met een publieke taak stevig worden opgetreden. Een taakstraf achten zij in dat geval geen passende sanctie.

Verhouding tussen wetgever en rechter

De Raad van State gaat in zijn advies allereerst in op de verhouding tussen de wetgever en de rechter, omdat de wetgever in het wetsvoorstel bepaalt dat de rechter in bepaalde gevallen niet langer een (kale) taakstraf op kan leggen. De Raad van State merkt in dat kader op dat wetgever en rechter rekening moeten houden met elkaars verantwoordelijkheden. Het is – zo schrijft de Raad van State – de verantwoordelijkheid van de wetgever om te bepalen bij welke misdrijven de inzet van het strafrecht gerechtvaardigd en proportioneel is. Ook is het aan de wetgever om de bandbreedtes vast te stellen waarbinnen bestraffing kan plaatsvinden. Het is aan de rechter om te toetsen of in het concrete geval sprake is van een misdrijf en zo ja, welke sanctie in dat geval passend is voor het individu, aldus de Raad van State. De wetgever moet volgens de Raad van State bij het bepalen van de bandbreedtes van de straffen de rechter voldoende ruimte laten voor maatwerk, zodat straffen in individuele gevallen proportioneel zijn. Ook de Raad voor de Rechtspraak pleit hiervoor.[1] Met maatwerk wordt bedoeld dat een straf recht doet aan alle relevante factoren – de ernst van het gepleegde feit, de omstandigheden van het feit, de gevolgen voor het slachtoffer en de maatschappij en de persoon van de dader. Ook de verschillende doelen van bestraffing – vergelding, afschrikking, het voorkomen van recidive en resocialisatie – worden daarbij meegewogen.[2] De Raad van State lijkt daarmee te bepleiten dat de rechter de ruimte zou moeten behouden om in concrete gevallen te bepalen wat de meest geschikte *soort* straf is en dat de wetgever in algemene zin de *zwaarte* van de strafbedreiging bij de verschillende soorten straffen kan bepalen.

De rechter moet volgens de Raad van State op zijn beurt rekening houden met maatschappelijke opvattingen[3] over de strafwaardigheid van misdrijven. Ingrijpen door de wetgever kan volgens de Raad van State worden gerechtvaardigd als rechters dit gedurende enige tijd onvoldoende doen. In dat kader gaat de Raad van State in zijn advies in op het

---

[1] De Raad voor de rechtspraak signaleert al enkele jaren richting de wetgever dat rechters het huidige taakstrafverbod als een knelpunt ervaren in hun werk omdat ze daardoor geen maatwerk kunnen leveren. Zie de jaarverslagen van de Raad voor de Rechtspraak uit 2021 (p. 19), 2022 (p. 20) en 2023 (p. 16): https://www.rechtspraak.nl/organisatie-en-contact/organisatie/raad-voor-de-rechtspraak/jaardocumenten.

[2] Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State bij het regeringsvoorstel «Wet aanscherping taakstrafverbod, W16.25.00376/II, 25 februari 2026, p. 3: https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@155624/w16-25-00376-ii/.

[3] De tijdelijke commissie merkt op dat in 2011 voor het laatst onderzoek is gedaan naar draagvlak onder Nederlanders over strafoplegging bij 12 verschillende typen delicten. De belangrijkste conclusie daaruit was toen dat «het draagvlak» niet bestaat, omdat de voorkeur voor strafmodaliteiten en strafzwaarte sterk uiteenloopt onder Nederlanders. Verder blijkt uit dit onderzoek dat er relatief veel draagvlak is voor een taakstraf bij relatief lichte delicten. Informatie dat na een taakstraf minder vaak gerecidiveerd wordt, verhoogt de steun voor deze strafsoort. Het zwaarder straffen als het slachtoffer politie- of ambulancepersoneel betreft wordt door de Nederlandse bevolking gesteund, vooral bij mishandeling van ambulancepersoneel. Zie S.Ruiter, J. Tolsma, M. de Hoon, H. Elffers, P. van der Laan, De burger als rechter: *Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, p. 128–132.

door de initiatiefnemers aangehaalde WODC-onderzoek,[4] waaruit blijkt dat rechters en officieren van justitie de strafverhoging uit de richtlijnen[5] en oriëntatiepunten[6] niet altijd toepassen. In het onderzoek wordt dit verklaard doordat een drie keer zo hoge straf in de ogen van officieren tot disproportionele straffen leidt. Rechters en officieren vinden het – net als initiatiefnemers – belangrijk dat het signaal wordt afgegeven «dat je van mensen met een publieke taak afblijft» en leggen relatief strenge straffen op aan daders die een misdrijf hebben gepleegd tegen personen met een publieke taak, zo blijkt uit het onderzoek.[7] De Raad van State adviseert de initiatiefnemers om in de toelichting de noodzaak van de uitbreiding van het taakstrafverbod dragend te motiveren.

In reactie op het advies van de Raad van State geven de initiatiefnemers aan dat het bepalen van de strafmaat uiteindelijk aan de wetgever is. Zij vinden de inperking van de straftoemetingsvrijheid proportioneel omdat geweld tegen personen met een publieke taak een zwaar vergrijp is. De initiatiefnemers constateren dat de vrijheid van de rechter met het wetsvoorstel enigszins wordt ingeperkt. De initiatiefnemers zien echter een scheefgroei tussen de straftoemeting in de praktijk en de richtlijn van het OM voor strafeisen bij geweldsmisdrijven tegen personen met een publieke taak. Het uitgangspunt in de richtlijn is een driedubbele strafeis. Uit recent WODC-onderzoek blijkt dat *slechts enige mate* van strafverzwaring wordt toegepast en dat er geen draagvlak bestaat onder rechters en officieren voor een drie keer zo hoge straf. Initiatiefnemers zien hierin aanleiding om het voorliggende wetsvoorstel in te dienen. Verder geven initiatiefnemers aan dat er ook met de maatregelen in het wetsvoorstel voldoende ruimte is voor maatwerk, omdat de rechter nog steeds de mogelijkheid heeft een (korte) onvoorwaardelijke gevangenisstraf te combineren met een taakstraf.

De tijdelijke commissie merkt op dat uit het grondwettelijk kader volgt dat de wetgever de op te leggen straffen bepaalt (artikel 89, tweede lid Grondwet) en dat de rechter recht spreekt in individuele gevallen (artikel 113 Grondwet). Voor de verhouding tussen de wetgever en rechter zijn ook het beginsel van machtenscheiding en de trias politica van belang. Het beginsel van machtenscheiding biedt in essentie een waarborg voor de vrijheid van burgers, door overheidsmacht te verdelen over meerdere ambten. Het doel is dat er zo weinig mogelijk opeenstapeling is van functies, dat het ene ambt het andere zo veel mogelijk in bedwang kan houden en dat een burger steeds elders terecht kan om zijn rechten en vrijheden te beschermen. Over de kern van het beginsel van machtenscheiding bestaat weinig verschil van mening, maar over de uitwerking ervan lopen de gedachten sterk uiteen. Uit het beginsel volgen algemene eisen voor de inrichting van de staat en deze laten ruimte voor ontwikkelingen in het functioneren van de staatsmachten. In analyses wordt vaak gesteld dat in Nederland geen sprake is van een strikte machtenscheiding, maar dat er eerder sprake is van machtsevenwicht tussen wetgever, bestuur en rechter.[8] In de Nederlandse Grondwet zijn drie afzonderlijke, gelijkwaardige en zelfstandige of «onafhankelijke» ambten opgenomen,

---

[4] Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten. *Hoe voor VPT-feiten strafeisen en straffen worden* bepaald, DSP i.s.m. De strafzaak i.o.v. WODC, 2024.

[5] Zie https://www.om.nl/onderwerpen/b/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-voor-strafvordering-openlijke-geweldpleging-2019r002.

[6] Zie https://www.rechtspraak.nl/binaries/_rts_1769500391429/content/assets/lov/ove/lov-ove-orientatiepunten-en-afspraken-lovs.pdf, p. 26–27.

[7] Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten. *Hoe voor VPT-feiten strafeisen en straffen worden* bepaald, DSP i.s.m. De strafzaak i.o.v. WODC, 2024, p. 7–10.

[8] Zie ook: H.D. Tjeenk Willink, *Tot zover ben ik gekomen*, Herman Tjeenk Willink-lezing, 2 juni 2022 die ook wederzijdse afhankelijkheid tussen wetgever, bestuur en rechter als kenmerk ziet van het Nederlandse staatsbestel.

waarbij geldt dat zij in belangrijke mate zelf bepalen op welke wijze zij hun werkzaamheden verrichten. De grondwetgever heeft daarbij de zelfstandige en onafhankelijke positie van de rechterlijke macht tegenover de beide andere machten benadrukt.[9] In het licht van de verhouding tussen de wetgever en rechter kan de vraag worden gesteld of de wetgever voldoende de verscheidenheid aan gevallen die zich in de praktijk kunnen voordoen, kan voorspellen en of het dus aan de wetgever of aan de rechter moet zijn om een keuze te maken uit de *soort* straf die moet worden opgelegd in een concreet geval.[10]

Proportionaliteit van straffen

Het tweede constitutionele onderwerp dat de Raad van State aansnijdt in zijn advies betreft de proportionaliteit van de straffen, in het kader van het recht op een eerlijk proces. De Raad van State begrijpt dat de initiatiefnemers met het wetsvoorstel een signaal willen afgeven dat hard wordt opgetreden tegen geweld tegen personen met een publieke taak. De Raad van State vindt dergelijk geweld ook een ernstig en hardnekkig probleem. De Raad van State constateert echter dat de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod een dusdanige beperking vormt van de straftoemetingsvrijheid van de rechter, dat dit kan leiden tot disproportionele (of niet evenredige) bestraffing. De Raad van State merkt op dat binnen het strafrecht als uitgangspunt geldt dat de straf in verhouding staat tot de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd, de gevolgen van het feit voor de maatschappij en het slachtoffer en de persoon van de dader.[11] Het proportionaliteitsvereiste vergt dat ook recht kan worden gedaan aan relatief lichte zaken die onder het taakstrafverbod zouden vallen. De zorgen van de Raad van State richten zich vooral op relatief lichte gevallen die geen pijn of letsel hebben veroorzaakt maar wel kwalificeren als mishandeling.[12] Bijvoorbeeld het geven van een harde duw die een ongelukkige val tot gevolg heeft of een klap. De Raad van State vraagt zich af of deze gedragingen en de gevolgen daarvan zodanig zijn dat hiervoor een gevangenisstraf altijd op zijn plaats is. De Raad van State adviseert in de toelichting dragend te motiveren dat de toepassing van het taakstrafverbod ook in lichte gevallen proportioneel is.

De initiatiefnemers geven in reactie op het advies van de Raad van State aan het risico van disproportionele bestraffing niet te zien. Zij vinden een sterk signaal opwegen tegen het belang van de rechter om een kale taakstraf te kunnen opleggen voor dit soort ernstige misdrijven. Als voorbeeld geven zij het gooien van een verfbom, rookbom, bierflesjes of andere projectielen of het bespugen van personen met een publieke taak. Dit leidt weliswaar niet of nauwelijks tot fysiek letsel maar de impact is voor de slachtoffers en hun omgeving niet te onderschatten, aldus initiatiefnemers. Zij erkennen dat de gemoedstoestand van de dader van ondergeschikt belang wordt door dit voorstel, maar zien dat niet als probleem. Zij vinden dat naast de gemoedstoestand van de dader, ook de

---

[9] Constitutioneel recht, C.A.J.M. Kortmann, zevende herziene druk, p. 43–49, met citaat uit J. Gijssels, De scheiding der machten, TBP 1989, p. 569.

[10] E.Bleichrodt, Dynamiek tussen de wetgever en de strafrechter, NJB 2020/1500, 16 juni 2020, p. 5.

[11] Zie het nader rapport bij het wetsvoorstel ter invoering van het taakstrafverbod: Kamerstukken II 2009/20, 32 169, nr. 5, p. 1 en bijvoorbeeld ook F. de Jong en C. Kelk, Proportionaliteit als interpretatief principe, in: Op zoek naar evenwicht, 15 april 2021.

[12] Volgens de Hoge Raad moet onder «mishandeling» in de zin van artikel 300 niet alleen worden verstaan het aan een ander toebrengen van lichamelijk letsel of pijn – zonder dat daarvoor een rechtvaardigingsgrond bestaat (vgl. HR 5 juli 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ6690, NJ 2011/466) – maar onder omstandigheden ook het bij een ander teweegbrengen van een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam (vgl. HR 12 november 2019, ECLI:NL:PHR:2019:937 en HR 11 februari 1929, NJ 1929, p. 503 en HR 12 december 1967, NJ 1970, 314).

gemoedstoestand van slachtoffers en hun omgeving moet worden meegewogen en dat dit nog niet altijd gebeurt. Ten aanzien van de lichte gevallen van mishandeling die de Raad van State noemt in zijn advies, geven de initiatiefnemers aan dat zij vinden dat deze tot een gevangenisstraf moeten leiden als het slachtoffer een persoon met een publieke taak is. Zij verdienen expliciete bescherming van de wetgever omdat zij werk verrichten ten behoeve van de samenleving. Ook als de dader handelt vanuit een heftige emotie – waarvan de Raad van State twee voorbeelden geeft – en de verwijten die de dader kunnen worden gemaakt dus kunnen verschillen, kan volgens de initiatiefnemers nog steeds verschil worden gemaakt, door te variëren in de duur van de gevangenisstraf. Het signaal moet volgens de initiatiefnemers zijn dat in welke omstandigheid of hoedanigheid je je als dader ook bevindt, geweld tegen een persoon met een publieke taak altijd wordt bestraft met een gevangenisstraf.

De tijdelijke commissie merkt op dat het wetsvoorstel raakt aan het recht op een eerlijk proces zoals opgenomen in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Uit dit artikel volgt dat de rechter in geval van een strafrechtelijke aanklacht indringend dient te toetsen of de feiten de oplegging van de strafrechtelijke maatregel rechtvaardigen en eveneens de proportionaliteit ervan te toetsen.[13] Dit laat volgens de jurisprudentie van het Europees Hof ruimte voor een systeem van wettelijk gefixeerde boeten of vervangende gevangenisstraffen bij het niet betalen van boetes.[14] De tijdelijke commissie constateert dat de Raad van State en de initiatiefnemers een andere opvatting hebben over of in lichte gevallen van mishandeling van personen met een publieke taak een gevangenisstraf altijd de meest aangewezen straf is. De Raad van State vindt van niet en verwijst daarbij naar voorbeelden die worden gegeven in de literatuur van daders die vanuit een heftige emotie handelen, waardoor hun handelen in mindere mate verwijtbaar is. Denk aan de verdachte die een ambulancemedewerker hardhandig wegtrok bij een gewonde omdat hij wilde dat zijn broer ook geholpen werd. Of de enigszins verstandelijk beperkte verdachte die schrikt als ze de politie voor haar deur ziet staan en hard de deur dichtduwt, met de voet van de agent tussen de deur.[15] Verder kan wordt gewezen op de omstandigheden waarin verdachten verkeren en die een rol kunnen spelen bij de straftoemeting. Bijvoorbeeld omdat een verdachte diens gezin, woning of werk kan verliezen als gevolg van gevangenisstraf en daardoor mogelijk verder afglijdt en sneller recidiveert.[16] De initiatiefnemers vinden de verwijtbaarheid van de dader van ondergeschikt belang en zijn van mening dat de impact op de slachtoffers zwaarder moet wegen. Zij geven daarbij het voorbeeld waarin personen met een publieke taak worden bespuugd of waarin bierflesjes naar hen worden gegooid. Zij geven aan dat dit weliswaar geen fysiek letsel oplevert, maar wel een niet te onderschatten impact heeft op slachtoffers. De tijdelijke commissie concludeert dat het aan de wetgever is om alle argumenten te wegen en te beoordelen of het proportioneel is om bij mishandeling van een persoon met een publieke taak altijd een (al dan niet korte) onvoorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen aan de verdachte.

---

[13] T. Barkhuysen en M. van Emmerik in Grondrechten: *de nationale Europese en internationale* dimensie, J. Gerards e.a., tweede druk, p. 252.

[14] Zie EHRM 23 september 1998, Malige t. Frankrijk, par. 43–50, EHRM 2 juli 2002, Göktan t. Frankrijk, par. 58 en EHRM 7 juni 2012, Segame t. Frankrijk, par. 58–60.

[15] J.H. Janssen, Het taakstrafverbod: onnodige wetgeving, *Een oordeel van de werkvloer*, Tijdschrift Sancties 2021, p. 11–12. Zie ook Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten. *Hoe voor VPT-feiten strafeisen en straffen worden* bepaald, DSP i.s.m. De strafzaak i.o.v. WODC, 2024, p. 63–65 en 78 met o.a. het voorbeeld van een dakloze die zich misdraagt tegen de politie.

[16] Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet aanscherping taakstrafverbod (KetenID WGK028089], Artikelsgewijze toelichting op Artikel I, onderdeel A, vierde lid.

De tijdelijke commissie adviseert de leden de initiatiefnemers te vragen om aanvullende voorbeelden van de verschillende vormen van mishandeling die onder de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod vallen en in het bijzonder voorbeelden van eenvoudige mishandeling (artikel 300, eerste lid Sr), zodat de leden zelf een oordeel kunnen vormen over de proportionaliteit van (een al dan niet korte) onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

De tijdelijke commissie geeft de leden – in het kader van de proportionaliteit van de op te leggen straffen – in overweging een nadere duiding te ontvangen over straftoemeting in de praktijk, bijvoorbeeld van de Raad voor de Rechtspraak, het Openbaar Ministerie, vertegenwoordigers van personen met een publieke taak en Reclassering Nederland. Daarnaast kan worden overwogen het WODC te vragen om een nadere reflectie te geven op de bevindingen uit het onderzoek *Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak delicten.*

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Bushoff

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Kling