

Vergaderjaar 2021–2022

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 september 2021

1. Inleiding

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Wij zijn verheugd over de steun die wij kunnen ontwaren in de bijdragen van enkele van de fracties die inbreng hebben geleverd. Wij danken de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Aan de gedegen voorbereiding van de vaste commissie heeft de organisatie van een deskundigenbijeenkomst op 8 juni jongstleden verder bijgedragen. Ook wij hebben kennisgenomen van hetgeen in deze bijeenkomst naar voren is gebracht. De vragen en opmerkingen van de leden van de fracties, mede naar aanleiding van deze bijeenkomst, stellen ons in de gelegenheid de inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel nader uiteen te zetten en toe te lichten. Bij de beantwoording van de vragen hebben wij de indeling van het voorlopig verslag zoveel mogelijk gevolgd. Waar wij dit aan een duidelijke beantwoording dienstbaar achten, hebben wij vragen gezamenlijk beantwoord. Op onderdelen hebben wij in de beantwoording een andere volgorde aangehouden of ons veroorloofd te verwijzen naar voorgaande beantwoording.

De leden van de **VVD**-fractie geven aan met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wij spreken dank uit voor deze uitgesproken steun.

Ook de leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel. Ook deze leden zijn wij daarvoor erkentelijk. Graag beantwoorden wij in het navolgende de vragen die deze leden hebben gesteld.

De leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** merken op van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen en daarover gezamenlijk een aantal vragen te hebben. Wij spreken de hoop uit dat de beantwoording aan een positieve waardering van het wetsvoorstel door deze leden zal bijdragen.

Graag beantwoorden wij de vragen van de leden van de fractie van **D66**. Deze leden geven aan met gefronste wenkbrauwen van het wetsvoorstel en onderliggende stukken te hebben kennisgenomen. Het is ons streven met de beantwoording een gedegen inzicht te geven in onze bedoelingen met het wetsvoorstel, zodat ook deze leden ter zake de afweging kunnen maken die hen geraden voorkomt.

De leden van de **PVV**-fractie hebben eveneens met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden stellen nog wel enkele vragen die betrekking hebben op een evaluatie van de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod. Wij zijn deze leden erkentelijk voor de suggesties die in die vraagstelling besloten liggen en verwijzen naar de beantwoording verderop in deze memorie van antwoord.

De vragen die de leden van de **SP**-fractie over het voorliggende wetsvoorstel hebben gesteld, beantwoorden wij graag in het navolgende.

Het doet ons genoeg dat de leden van de **SGP**-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wat ons betreft zien deze leden het goed dat geweldpleging tegen personen met een publieke taak in het algemeen niet kan worden aangemerkt als licht vergrijp waarvoor een taakstraf een geschikte afdoeningswijze is. Deze leden zien hier terecht een rol voor de wetgever.

De leden van de **50PLUS**-fractie spreken uit van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen en stellen vragen, mede naar aanleiding van de deskundigenbijeenkomst op 8 juni jl. in de Eerste Kamer. Graag gaan wij in het navolgende in op de vragen die deze leden hebben gesteld.

2. Nut en noodzaak

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben twijfels over de noodzaak van het wetsvoorstel. Zij verwijzen naar de advisering over het wetsvoorstel en vragen of de daarin geuite kritiek voor ons aanleiding vormt het wetsvoorstel te heroverwegen. Deze leden vragen in dit verband naar de ruimte die met het wetsvoorstel bestaat voor het bieden van maatwerk en naar de mogelijkheden om in gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, een taakstraf op te leggen in combinatie met een vrijheidsbenemende straf.

Graag stellen wij in de beantwoording voorop dat de ruimte die de rechter voor wat betreft de sanctiemodaliteiten heeft in de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, met dit wetsvoorstel ongewijzigd blijft. Deze ruimte, die ook in de jurisprudentie van de Hoge Raad wordt onderkend, ligt besloten in artikel 22b, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Hierin zijn de mogelijkheden tot het combineren van sancties onder de werking van het taakstrafverbod beschreven. Dit artikellid ondergaat met het wetsvoorstel geen wijziging. Wij lichten de keuze om hierin geen wijzigingen voor te stellen graag nader toe. Daarbij gaan wij graag ook in op de noodzaak om aan de reikwijdte van het bestaande taakstrafverbod met dit wetsvoorstel uitbreiding te geven. Deze noodzaak is gelegen in het toegenomen en toenemende geweld dat tegen personen met een publieke taak wordt gepleegd. Dit geweld leidt niet alleen tot een schending van de lichamelijke integriteit van deze slachtoffers maar heeft daarnaast een aantasting tot gevolg van het gezag dat deze publieke functionarissen vertegenwoordigen. Deze aantasting van het gezag is mede gelegen in de (dreigende) belemmering van de uitvoering van de taakuitoefening. Ordehandhaving en hulpverlening komen door die geweldpleging in het gedrang. Dit voorgaande vormt voor ons reden plegers van geweld tegen personen met een publieke taak een verzaamd

strafrechtelijk verwijt te maken. Dit verzwaarde strafrechtelijk verwijt krijgt in het wetsvoorstel vorm met de uitsluiting van de mogelijkheid een kale taakstraf op te leggen. Ook de leden aan het woord onderschrijven het belang van het werk van personen met een publieke taak. Daarin, maar ook in de adviezen over het wetsvoorstel, ontwaren wij steun voor de opvatting dat bij deze daders er geen plaats zou moeten zijn voor een bestraffing die enkel bestaat uit een taakstraf. Bij een algemeen en breed gedeeld gevoel over de ernst van geweld tegen personen met een publieke taak, ligt het naar ons oordeel voor de hand dat de wetgever maatregelen treft die in het onderhavige wetsvoorstel vorm hebben gekregen in het wettelijk voorstructureren van de keuzes in sanctiemodaliteiten. Dit is de achtergrond van de hier voorgestelde wijziging in artikel 22b Sr waarmee het bestaande taakstrafverbod bij ernstige geweld- en zedenmisdrijven en recidive wordt uitgebreid. In dit verband wijzen wij nog op de door de wetgever noodzakelijk geachte positionering van de taakstraf als een passende straf voor minder ernstige strafbare feiten. Deze positionering van de taakstraf kwam bij de totstandkoming van het bestaande taakstrafverbod nadrukkelijk aan de orde (Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 1). Het onderhavige wetsvoorstel sluit hierbij aan. Het wetsvoorstel wil daarbij geen veranderingen aanbrengen in de systematiek en de positie die de taakstraf in het sanctiebestel inneemt. Anders dan de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks lijken te veronderstellen, raakt de rechter de taakstraf als sanctiemodaliteit dan ook niet kwijt. In gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, kan de rechter een taakstraf opleggen in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Dit geldt in de bestaande situatie en na de met dit wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding. In de gevallen waarin de nadruk minder op vergelding en meer op gedragsbeïnvloeding of behandeling moet liggen, kan de rechter, in plaats van een taakstraf, een geheel of een gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf opleggen. Daarbij kunnen op gedragsbeïnvloeding gerichte voorwaarden worden gesteld. Een sanctiecombinatie die onder de regeling van het taakstrafverbod is uitgesloten, is die van een taakstraf met een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf. Wij verduidelijken graag dat in de hiervoor beschreven sanctiecombinaties de onvoorwaardelijke gevangenisstraf en ook een opgelegde taakstraf telkens het vergeldende element in de sanctionering vormen. De duur van die gevangenisstraf of het aantal uren taakstraf dat wordt opgelegd, geeft uitdrukking aan de ernst van het misdrijf en het verwijt dat de dader daarover kan worden gemaakt. Het sanctiedoel van speciale preventie kan worden gediend met het stellen van bijzondere voorwaarden, gericht op gedragsbeïnvloeding of behandeling. Hierin worden bijzondere persoonlijke omstandigheden of bijzondere eigenschappen van de dader verdisconteerd. De mogelijkheden ook het doel van de speciale preventie te dienen, worden met het wetsvoorstel niet beperkt.

In dit voorgaande ligt het antwoord besloten op de vraag van deze leden naar de evaluatie van het bestaande taakstrafverbod. De aanbeveling waarnaar door deze leden is verwezen en die inhoudt dat in gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, ook een voorwaardelijke gevangenisstraf moet kunnen worden opgelegd, hebben wij niet overgenomen. Deze keuze is nader toegelicht bij de aanbieding van het onderzoeksrapport «Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen» aan de Tweede Kamer op 22 januari 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 404). In de beleidsreactie is door eerste ondergetekende (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 456) aangegeven dat de meningen in het veld over deze sanctiecombinatie verdeeld zijn. Daarbij geeft de evaluatie geen aanleiding tot de heroverweging waarnaar de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen. Wij merken daarbij op dat de evaluatie ook geen basis biedt voor de veronderstelling dat, in de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, een sanctiecombinatie van een taakstraf met een

geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf, recidiveverminderend zou werken, zoals deze leden memoreerden. Ook in de brief van 14 maart 2019 van eerste ondergetekende aan de voorzitter van uw Kamer is nader uiteengezet waarom de combinatie van een voorwaardelijke vrijheidsstraf met een taakstraf in de gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, ons niet wenselijk voorkomt (Kamerstukken I 2018/19, 32 169, G). In die beantwoording van vragen van de GroenLinks-fractie in de Eerste Kamer komt tot uitdrukking dat in zaken waarvoor het taakstrafverbod geldt, recidivebeperking door het gebruik van gedragsbeïnvloedende maatregelen niet primair is beoogd. Ook voor de gevallen waarop dit wetsvoorstel ziet en waarin geweld is gericht tegen personen met een publieke taak, menen wij dat de nadruk niet hierop zou moeten liggen. Daarbij merken wij op dat, zoals hiervoor in de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks ook aan de orde kwam, de rechter nog steeds een nadruk op speciale preventie kan leggen door het stellen van bijzondere voorwaarden. Het vergeldende deel van de sanctie kan in de gevallen waarop het wetsvoorstel ziet, echter niet uit een taakstraf bestaan.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben verder verwezen naar de bijdrage van de vertegenwoordiger van het openbaar ministerie aan de deskundigenbijeenkomst die de Eerste Kamer op 8 juni jl. heeft georganiseerd. Zoals in de inleiding op deze memorie van antwoord is aangegeven, hebben ook wij kennisgenomen van hetgeen in deze bijeenkomst naar voren is gebracht. Wij kunnen ons grotendeels vinden in de beschouwingen die daar door de vertegenwoordiger van het openbaar ministerie zijn gegeven. Zo is het juist dat de combinatie van een taakstraf met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van één dag of enkele dagen tot de mogelijkheden behoort in de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt. In het beeld dat deze onvoorwaardelijke gevangenisstraf in de praktijk niet ten uitvoer wordt gelegd, zoals door de vertegenwoordiger aangegeven, herkennen wij ons overigens niet. Om verschillende redenen. Zo merken wij graag op dat de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van sancties met de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen per 1 januari 2020 van het openbaar ministerie naar de Minister voor Rechtsbescherming is overgegaan. Wettelijk uitgangspunt is dat opgelegde gevangenisstraffen, ook die van korte duur, geheel ten uitvoer worden gelegd. Daarnaast merken wij op dat de keuze voor een sanctiecombinatie van een taakstraf met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van één of enkele dagen, in de regel zal zijn ingegeven door de omstandigheid dat de veroordeelde bij het eerste contact met politie en justitie al in verzekering en mogelijk in bewaring is gesteld. Ingevolge artikel 27 Sr wordt deze voorlopige vrijheidsbenaming uiteindelijk op de duur van een opgelegde gevangenisstraf in mindering gebracht. Ook hierom kunnen wij ons niet verenigen met het door de vertegenwoordiger van het openbaar ministerie opgeroepen beeld dat de korte gevangenisstraf niet ten uitvoer zou worden gelegd.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks willen weten hoe wij de praktijk van de strafoplegging van een taakstraf in combinatie met een kortdurende gevangenisstraf waarderen. In antwoord hierop geven wij graag de volgende beschouwing. Wij stellen hierin voorop dat wij de door deze leden gegeven waardering als «kunstgreep» of «symbolisch» niet kunnen omarmen. Het wettelijk uitgangspunt is en blijft dat de rechter, met inachtneming van wettelijk vastgelegde strafmaxima, de duur van de op te leggen straf bepaalt. De wetgever schrijft hierbij geen ander minimum dan het bepaalde in artikel 10, tweede lid, Sr voor. Met het bestaande taakstrafverbod en de hier voorgestelde uitbreiding wordt dit uitgangspunt geëerbiedigd. Aldus waarderen wij, ook in navolging van de

jurisprudentie van de Hoge Raad, de mogelijkheid van deze sanctiecombinatie als passend binnen de regeling. De meerwaarde van het voorstel is erin gelegen dat aan het reeds bestaande taakstrafverbod een categorie van misdrijven wordt toegevoegd waarover een algemeen gevoel bestaat dat deze misdrijven in de omstandigheden waaronder zij zijn gepleegd, als ernstig moeten worden aangemerkt. Voor andere ernstige misdrijven geldt reeds een taakstrafverbod. Door de wetgever wordt met het wetsvoorstel verhelderd dat voor een afdoening met een kale taakstraf bij geweld tegen personen met een publieke taak geen plaats is. De door deze leden hiervoor al aangehaalde evaluatie heeft daarbij laten zien dat, in lijn met de bedoeling van de wetgever, het aantal gevallen waarin een kale taakstraf is opgelegd sinds de invoering van het taakstrafverbod is gedaald. De onderzoekers constateren daarnaast dat na de invoering van de wet de combinatie van een taakstraf met één of enkele dagen gevangenisstraf voorkwam in 3,5% van het totaal van de opgelegde straffen voor delicten vallend onder artikel 22b, eerste lid, Sr, zo beantwoorden wij de vraag daarnaar van de aan het woord zijnde leden. Voor de inwerkingtreding kwam deze sanctiecombinatie nagenoeg niet voor, zo beschrijven de onderzoekers. Zij concluderen dat de vermindering van de toepassing van de kale taakstraf als gevolg van de invoering van het taakstrafverbod voor een derde is gecompenseerd door het opleggen van taakstraffen in combinatie met een beperkte gevangenisstraf.¹

De leden van de D66-fractie halen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aan waarin is opgemerkt 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 constatering van deze leden dat wij daarin steun zien voor de opvatting dat bij geweld tegen personen met een publieke taak een afdoening met een kale taakstraf niet de juiste is, is correct. Deze leden vragen hierop nadere reflectie. De leden van de SP-fractie constateren eveneens dat in de gevallen waarop het wetsvoorstel ziet, ook nu reeds door de rechterlijke macht veelal wordt gereageerd met onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Deze leden willen weten wat het wetsvoorstel dan precies oplost. Zoals wij ook in de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben aangegeven, vormt een breed gedeeld gevoel over de ernst van geweld tegen personen met een publieke taak de aanleiding om normerend op te treden. Hier ligt naar ons oordeel een taak voor de wetgever, ook bij de vaststelling dat de straftoemeting al grotendeels in lijn lijkt te zijn met hetgeen door de opstellers van het wetsvoorstel wordt beoogd. De vaststelling van de Afdeling dat de praktijk van de straftoemeting met de wens van de indieners van het wetsvoorstel in lijn lijkt te zijn, biedt steun aan de opvatting dat de bijzondere ernst van dit geweld in de straftoemettingspraktijk ook wordt gezien.

De leden van de D66-fractie constateren verder dat wij bij nader rapport hebben opgemerkt van oordeel te zijn dat het wetsvoorstel niet tot een verdergaande beperking van de beoordelingsvrijheid of autonomie van de rechter leidt. Wij lichten dit op verzoek van deze leden graag nader toe. Het wetsvoorstel beoogt uitbreiding te geven aan de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt. Het wetsvoorstel brengt geen wijzingen aan in de mogelijkheden die de rechter heeft om, ook in de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, tot een passende sanctionering te komen waarbij ervan wordt uitgegaan dat bij geweld tegen personen met een publieke taak een afdoening met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf in plaats van een afdoening met een kale taakstraf aangewezen is. Een combinatie

¹ Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen (Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 404), blz. 36 en 37.

van een taakstraf met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is daarbij wel mogelijk, zo beantwoorden wij de vraag daarnaar van deze leden. Zoals hierboven in de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks ook naar voren is gebracht, laat het wetsvoorstel de rechter de mogelijkheid om ook in de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, bijzondere voorwaarden te stellen. Dit is mogelijk door in de gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen. Het antwoord op de vraag van deze leden of in deze gevallen ook een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf kan worden opgelegd, luidt daarmee bevestigend. Deze leden willen vervolgens weten waarom hierbij dan niet eveneens een taakstraf kan worden opgelegd. Voor een beantwoording van deze vragen veroorloven wij ons te verwijzen naar de beantwoording van de vragen over sanctiecombinaties van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks. In aanvulling hierop verhelderen wij nog graag dat de mogelijkheid van het opleggen van een taakstraf in een combinatie met een geheel of gedeeltelijke voorwaardelijke gevangenisstraf vanuit een oogpunt van een evenwichtig keuzespectrum aan sancties weinig zinvol is en de doelstelling van het wetsvoorstel te zeer ondergraaft. Immers kan in die gevallen nog steeds met een taakstraf op het gepleegde geweld worden gereageerd. Wij vinden dit niet passend en menen dat die vergelding in een op te leggen gevangenisstraf tot uitdrukking moet komen. Wij lichten dit nader toe. Bij een combinatie van een taakstraf met een voorwaardelijke gevangenisstraf kan de vergeldende component van de sanctionering worden gevonden in de taakstraf. Het aantal uren taakstraf houdt, zoals hiervoor aangegeven, verband met de door de rechter gewaardeerde ernst van het feit en het verwijt dat de dader daarover kan worden gemaakt. In de persoonlijkheid van de dader kan daarnaast aanleiding worden gezien bijzondere voorwaarden te stellen die zijn gericht op gedragsbeïnvloeding. Dit is in deze sanctiecombinatie de speciaal preventieve kant van de sanctionering. Dit wetsvoorstel heeft in het bijzonder betrekking op de hiervoor beschreven vergeldende component. Het gevoelen is dat lichtere vergrijpen met een taakstraf adequaat kunnen worden vergolden, maar dat voor ernstiger misdrijven het opleggen van een taakstraf niet passend is. In de gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, wordt in plaats van een taakstraf een gevangenisstraf opgelegd waarbij het onvoorwaardelijke deel de vergeldende component vormt. Zoals hiervoor aangegeven, blijft de ruimte behouden daarnaast bijzondere voorwaarden te stellen.

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

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de oriëntatiepunten voor de straftoemeting van het Landelijk Overleg Voorzitter Strafsectoren (hierna: LOVS) ook een strafverzwaring is opgenomen voor vormen van geweld tegen personen met een publieke taak. Deze leden vragen een nadere toelichting van de regering 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 dat de wetgever een andere sanctiemodaliteit gepast acht. Ook de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen in navolging van de Afdeling nadere reflectie op alternatieven die een hogere bestraffing bij geweld tegen personen met een publieke taak bevorderen. Wij stellen in de beantwoording voorop dat de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod een aanvulling vormt op enkele reeds bestaande voorzieningen waarin tot uitdrukking komt dat bij geweld tegen personen met een publieke taak een zwaardere bestraffing aangewezen is. In het bijzonder vragen deze leden naar de LOVS-richtlijnen. Deze door de rechtspraak zelf opgestelde richtlijnen bieden ondersteuning aan de

strafvoornemensbeslissing door de rechter in concrete gevallen. We hebben naar deze oriëntatiepunten verwezen om te onderstrepen dat ook daarin aandacht bestaat voor de gekwalificeerde slachtoffers waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft. Meer concreet kan die kwalificatie in de oriëntatiepunten tot een als percentage aangeduide verhoging van een op te leggen straf leiden. Een geldboete, taakstraf of celstraf wordt als gevolg daarvan verhoogd. De oriëntatiepunten houden niet in dat als gevolg van de bijzondere kwalificatie van het slachtoffer ook een andere strafsoort aan de orde is. Voorts merken wij op dat deze oriëntatiepunten de rechter niet binden.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen daarnaast naar de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie en de wettelijke strafverzwarringsgrond die is neergelegd in artikel 304, onder 2°, Sr. Ook vragen deze leden aandacht voor enkele situaties waarin het bestaande taakstrafverbod al geldt en waarop ook het wetsvoorstel betrekking heeft. Zij noemen in dit verband de wederspanningheid die lichamelijk letsel tot gevolg heeft (artikel 181 Sr) en de zwaardere gevallen van mishandeling. Wij beantwoorden deze vragen graag als volgt. Het is juist dat ook in de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie tot uitdrukking komt dat geweld tegen personen met een publieke taak, een zwaardere bestraffing verdient. Voor de strafvorderingsrichtlijnen geldt dat deze normerend werken ten aanzien van de strafeis die door de officier van justitie in de concrete zaak wordt geformuleerd. De rechter is aan die eis niet gebonden en ook de officier van justitie kan in de concrete zaak aanleiding zien een andere eis te formuleren. Voor de in artikel 304, onder 2°, Sr neergelegde strafverzwarringsgrond geldt dat de in de artikelen 300 tot en met 303 Sr genoemde gevangenisstraffen met een derde kunnen worden verhoogd. Voorwaarde daarvoor is dat het misdrijf wordt gepleegd tegen een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening. Deze strafverzwarringsgrond biedt de rechter ruimte om binnen de beschikbare strafmaxima een hogere straf op te leggen. Hierdoor kan de strafverzwarende omstandigheid dat het geweld zich heeft gericht tegen een ambtenaar in functie, in de strafvoornemensmeting worden betrokken. Strafverhogingsgronden hebben in het stelsel evenwel niet de functie om sturend te zijn bij de keuze voor een strafsoort. Een taakstrafverbod geeft dergelijke sturing in het sanctiestelsel wel. Verder merken wij over de door deze leden aangehaalde strafverzwarringsgrond nog op dat deze beperkt is tot ambtenaren gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van hun bediening. Het onderhavige wetsvoorstel heeft een bredere reikwijdte en ziet ook op andere personen die een publieke taak uitoefenen in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks merken tot slot op dat het bestaande taakstrafverbod (al) van toepassing is op wederspanningheid met lichamelijk letsel tot gevolg (artikel 181 Sr) en op zwaardere gevallen van mishandeling. Dit is juist. Voor de zwaardere gevallen van mishandeling geldt al een taakstrafverbod indien van het gepleegde geweld een ernstige aantasting van de lichamelijke integriteit het gevolg is geweest. Hier heeft het wetsvoorstel tot gevolg dat ook wanneer van een dergelijke ernstige aantasting geen sprake is geweest, toch het taakstrafverbod geldt. Een voorbeeld hiervan, dat ook hierna aan de orde komt, is de poging zware mishandeling. Het wetsvoorstel voorziet derhalve in een uitbreiding doordat ook lichtere vormen van geweld begaan tegen personen met een publieke taak onder de reikwijdte van het taakstrafverbod komen te vallen. Voor het door deze leden aangehaalde voorbeeld van de wederspanningheid met lichamelijk letsel geldt hetgeen hiervoor ook over de door deze leden aangehaalde strafverzwarringsgrond is opgemerkt. De reikwijdte is beperkt tot ambtenaren gedurende of ter

zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening en personen die daarbij bijstand verlenen.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen voorbeelden van concrete casussen waarbij in de straftoemeting onvoldoende recht is gedaan aan slachtoffer of de samenleving. Wij begrijpen deze vraag in de context van het voorliggende wetsvoorstel zo dat deze leden willen vernemen of er casussen zijn waarin een kale taakstraf is opgelegd in het geval van geweld gepleegd tegen een persoon met een publieke taak. Een voorbeeld van een dergelijke zaak uit 2018 kan worden gegeven. Het betrof een poging tot zware mishandeling, waarbij een lid van de mobiele eenheid tegen zijn hoofd was geschopt. Letsel bleef uit omdat deze ambtenaar een helm droeg. De vindplaats voor deze casus, waarnaar deze leden vragen, is Rb. Rotterdam 15 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:4741. Deze casus lag mede ten grondslag aan de motie van de leden Helder (PVV), Van Oosten (VVD) en Van Dam (CDA) (Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VI, nr. 24) waaraan met het wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven. Daarnaast maken wij deze leden attent op de uitvraag die is gedaan bij de Raad voor de rechtspraak ter beantwoording van vragen gesteld door de leden van de Tweede Kamer. In de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat in de jaren 2015 tot 2019 respectievelijk 102, 124, 116, 114 en 100 kale taakstraffen werden opgelegd voor mishandelingen van personen met een publieke taak. In respectievelijk 9, 6, 6, 3 en 3 zaken ging het daarbij om een poging zware mishandeling (Kamerstukken II 2020/21, 35 528, nr. 7, blz. 2). Bij de voorbereiding van de beantwoording van de vragen in de voorliggende memorie van antwoord heeft de Raad voor de rechtspraak te kennen gegeven dat deze aantallen niet juist zijn en hiervan opnieuw opgave gedaan. De juiste aantallen kale taakstraffen die in eerste aanleg zijn opgelegd vanwege mishandeling van een functionaris met een publieke taak in de jaren 2015 tot en met 2020 zijn respectievelijk 198, 211, 202, 175, 145 en 110. In respectievelijk 12, 9, 10, 5, 5 en 5 zaken ging het daarbij om een poging zware mishandeling. Het gaat in de opgaven van de Raad om absolute aantallen. Deze aantallen zijn niet afgezet tegen het totaal van strafrechtelijke afdoeningen van geweld tegen hulpverleners. Het percentage waarnaar deze leden vragen, kan door ons derhalve niet worden gegeven. Afzonderlijke registratie van de afdoening van dergelijk geweld met vermelding van de strafsoort vindt niet plaats. Ook lag aan de op ons verzoek verrichte data-analyse door de Raad voor de rechtspraak, geen dossieronderzoek ten grondslag. Als gevolg hiervan kunnen wij geen nadere kenmerken van deze zaken beschrijven of daarvan een inhoudelijke waardering geven waarnaar deze leden vragen. Graag lichten wij ook in dit verband toe dat de aanleiding voor het wetsvoorstel niet is gelegen in de vaststelling van een – in de woorden van deze leden – bestendige lijn waarin de straftoemeting in de praktijk afwijkt van hetgeen wij voor ogen hebben. De voorgestelde wijziging in artikel 22b Sr moet worden gezien als het wettelijk voorstructureren van de keuzes in strafmodaliteiten, als uitvloeisel van het breed gedeeld gevoel over de ernst van geweld tegen personen met een publieke taak. Deze opvatting over de ernst leidt tot de voorgestelde uitbreiding van het bestaande taakstrafverbod. Zoals wij hiervoor reeds in de beantwoording van vragen over de noodzaak van het wetsvoorstel aangaven, menen wij dat het op de weg van de wetgever ligt duidelijkheid te verschaffen over welke feiten wel en welke feiten niet voor een afdoening met een taakstraf in aanmerking komen.

Ook de leden van de 50PLUS-fractie merken op dat bij geweldsdelicten jegens personen tijdens het uitoefenen van hun publieke taak, dit element normaliter al geldt als een strafverzwarende omstandigheid. Wij verzoeken ons in reactie op het verzoek om reflectie van deze leden te verwijzen naar hetgeen hiervoor in de beantwoording van de vragen van

de leden van fracties van CDA, PvdA en GroenLinks is opgemerkt. De kern van onze reactie is dat wij dit onderkennen en daarin steun zien voor de opvatting dat het bij geweld tegen personen met een publieke taak niet gaat om lichte vergrijpen die zich ervoor lenen met een taakstraf te worden afgedaan.

3. Motivering ten aanzien van uitbreiding taakstrafverbod

De constatering van de leden van de CDA-fractie dat wij in de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, een gevangenisstraf voor ogen hebben, is juist. Deze leden leiden uit de tekst van het wetsvoorstel af dat ook andere sancties kunnen worden opgelegd. Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot onze opmerkingen in de memorie van toelichting die inhouden dat in de gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, geen geldboete kan worden opgelegd. Wij lichten dit graag toe. Artikel 9, eerste lid, onderdeel a, Sr geeft een opsomming van de hoofdstraffen die bij veroordeling kunnen worden opgelegd. Het gaat dan achtereenvolgens om gevangenisstraf, hechtenis (uitsluitend bij veroordeling wegens overtreding), taakstraf en geldboete. Aan deze opsomming wordt een waardering van de relatieve zwaarte van de straffen ontleend. Daarin heeft een taakstraf te gelden als een zwaardere sanctie dan de geldboete. In gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, kan gelet op die opsomming derhalve evenmin uitsluitend een geldboete worden opgelegd. De gevangenisstraf is daarmee de aangewezen sanctie in gevallen waarin het taakstrafverbod geldt.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen of het wetsvoorstel niet het signaal afgeeft dat een taakstraf geen volwaardige straf zou zijn. De leden van de 50-PLUS-fractie sluiten zich bij deze vraagstelling aan. Dit is niet beoogd, zo beantwoorden wij het verzoek om reflectie van deze leden. Zoals ook bij het bestaande taakstrafverbod het geval is, houdt dit wetsvoorstel een verduidelijking in van gevallen waarin een taakstraf wél en van gevallen waarin een taakstraf niet kan worden opgelegd. Daaraan ligt als gedachte ten grondslag dat een taakstraf een geschikte straf is voor de afdoening van naar verhouding minder ernstige vergrijpen. Wij zijn, zoals hiervoor aangegeven, het oordeel toegedaan dat het op de weg van de wetgever ligt om aan te geven welke sanctie in voorkomende gevallen kan worden opgelegd. Aan het wetsvoorstel ligt het gevoelen ten grondslag dat geweld tegen personen met een publieke taak te ernstig is om met enkel een taakstraf te worden afgedaan. Daarmee is geen diskwalificatie van de taakstraf beoogd. Het standpunt van Reclassering Nederland waarnaar deze leden verwijzen en dat inhoudt dat de taakstraf een volwaardige straf is, kunnen wij derhalve volmondig onderschrijven. Dit met de kanttekening dat voor de in artikel 22b Sr genoemde gevallen een gevangenisstraf de meest aangewezen sanctie is. De zorgen die de Raad voor de rechtspraak uitspreekt dat van het wetsvoorstel een ander signaal richting slachtoffers uitgaat, delen wij overigens niet. De aan het woord zijnde leden vragen ons in dit verband naar gegevens of onderzoek naar de beleving van een taakstraf door verdachten of veroordeelden. Dergelijk onderzoek is ons niet bekend. Wel hebben ook wij kennisgenomen van de bijdrage van Reclassering Nederland aan de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer op 8 juni 2021. Hierin is onder meer melding gemaakt van onderzoek in opdracht van de Reclassering waarin geënuquêteerden hebben aangegeven dat bij lichte misdrijven een werkstraf de voorkeur heeft boven een korte gevangenisstraf of geldboete. Dit is niet strijdig met het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel dat bij geweld tegen een functionaris met een publieke taak geen sprake is van een licht misdrijf.

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie vragen naar de beschikbaarheid van onderzoek over de afwegingen van plegers van geweld tegen hulpverleners en naar de omstandigheden waaronder dergelijk geweld wordt gepleegd. Dergelijk onderzoek is ons niet bekend. Wél is bij de beleidsvoorbereiding nadrukkelijk overwogen of geweld in de zin van artikel 141 Sr (openlijke geweldpleging) onder de reikwijdte van de voorgestelde uitbreiding zou moeten worden gebracht. Het onderzoeksrapport «En plein public. Jurisprudentie en praktijk bij openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak» (Kamerstukken II 2020/21, 35 528, nr. 5) gaf geen aanleiding dit te doen. Kort gezegd, omdat geweld van beperkte ernst of geweld dat op geen enkele wijze tot een schending van de lichamelijke integriteit leidt, ook tot een veroordeling wegens artikel 141 Sr kan leiden. Wij noemen het onderzoek om in de richting van deze leden te onderstrepen dat de afweging over de feiten die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen, een zorgvuldige is geweest. De situaties waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, hebben met elkaar gemeen dat er opzet heeft bestaan op het toebrengen van pijn of letsel, benadeling van de gezondheid of het teweegbrengen van een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam van het slachtoffer. Dit opzet heeft zich in geval van een bewezenverklaring ook gemanifesteerd in een gedraging. Dat dit geweld verder voortvloeit uit baldadigheid of juist voortkomt uit emotionele betrokkenheid bij een incident waar de hulpverlener voor kwam, voorbeelden die deze leden in hun vraagstelling aanhalen, tast dit opzet niet aan. Wel is het een omstandigheid die de rechter bij de afdoening uiteraard kan betrekken. Het wetsvoorstel doet aan de ruimte hiervoor niet af, zo hebben wij hierboven uiteengezet.

Deze leden van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie vragen onder aanhaling van het advies van Reclassering Nederland en het daarin genoemde onderzoek uit 2009 over recidive na taakstraf, waarom wij van oordeel zijn dat het strafdoel preventie niet genoeg wordt gediend met een combinatie van een taakstraf met een voorwaardelijke gevangenisstraf. Bij de beantwoording stellen wij voorop dat wij menen dat het door deze leden aangehaalde citaat uit de memorie van toelichting niet geheel volledig is. In de memorie van toelichting hebben wij op de door de leden aangehaalde plaats verwezen naar een combinatie van de strafdoelen van vergelding én preventie. Het is in het bijzonder de vergeldende component waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft. Met deze leden delen wij verder de gedachte dat van bijzondere voorwaarden in het verband van een voorwaardelijke veroordeling, speciaal preventieve werking kan uitgaan. Zoals wij ook hiervoor in de beantwoording van vragen van de leden van de D66-fractie hebben aangegeven, zien wij bij de sanctiecombinatie van een taakstraf met een voorwaardelijke gevangenisstraf de taakstraf als het vergeldende element in de sanctiëring. De preventie wordt in het bijzonder gediend met de bij een voorwaardelijk strafdeel te stellen voorwaarden die op de persoon van de veroordeelde zijn toegesneden. De ernst van het feit en de mate waarin aan de dader daarvan een verwijt kan worden gemaakt, komt dan tot uitdrukking in het aantal uren taakstraf dat wordt opgelegd. In gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, wordt voor deze vergeldende modaliteit een andere in de plaats gesteld: de gevangenisstraf. Dit kan een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf zijn, maar ook een deels voorwaardelijke. In dat geval kunnen bijzondere voorwaarden, waarvan de hiervoor beschreven speciaal preventieve werking uitgaat, worden gesteld. Het vergeldende deel van de sanctie komt hier tot uitdrukking in de duur van het onvoorwaardelijk deel van de gevangenisstraf.

Het onderzoek waarnaar deze leden in navolging van Reclassering Nederland verwijzen, maakt (enkel) inzichtelijk dat bij een vergelijking tussen een korte gevangenisstraf en een taakstraf, in het laatste geval sprake is van minder recidive. Op sanctiecombinaties waarin de rechter bijzondere preventieve voorwaarden stelt, heeft dit onderzoek evenwel geen betrekking. Wij kunnen ons, gelet op het voorgaande, ook niet verenigen met het eveneens door deze leden geciteerde betoog van Reclassering Nederland² dat het wetsvoorstel niet zou passen binnen de veranderde focus van het strafrecht in de afgelopen jaren en waarin naast de vergelding, óók gewerkt wordt aan de voorkoming van recidive. Positieve en op de persoon van de veroordeelde afgestemde gedragsbeïnvloeding vormt een vast onderdeel van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen en wordt bestendig met inspanningen voor een geslaagde terugkeer in de samenleving. Met de recent in werking getreden Wet straffen en beschermen (Stb. 2020, 224) zijn daartoe de regelingen inzake de voorwaardelijke invrijheidsstelling en inzake het penitentiair programma aangepast. Gedragsbeïnvloeding bij kortere straffen behoort in dit stelsel mede tot het domein van de strafrechter. Deze gedragsbeïnvloeding kan vorm krijgen in het stellen van bijzondere en daarop gerichte voorwaarden. Ook in zaken die vallen onder de werking van het taakstrafverbod is dit mogelijk.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks wijzen op het hiervoor al aangehaalde en in opdracht van Reclassering Nederland uitgevoerde publieksonderzoek. Ook wij hebben daarvan kennisgenomen en zien dat 67% van de geënquêteerden het bij lichte misdrijven beter vindt om een werkstraf op te leggen dan een korte celstraf. Daarnaast is een ruime meerderheid van de bevroegden het oordeel toegedaan dat werkstraffen een goede manier zijn om daders iets terug te laten doen voor de maatschappij. Zoals wij hiervoor in de beantwoording van deze leden ook hebben aangegeven, sluit het wetsvoorstel aan bij het bestaande taakstrafverbod en wil het daaraan misdrijven toegevoegd zien die naar ons oordeel niet met een taakstraf kunnen worden afgedaan. Het zijn daarmee niet de lichte vergrijpen waarop het publieksonderzoek dat deze leden aanhalen, betrekking lijkt te hebben.

De aanleiding voor het wetsvoorstel is verder niet gelegen in onderzoek waaruit een gevoel van de samenleving blijkt over de ernst van geweld tegen personen met een publieke taak, zo beantwoorden wij de vraag daarnaar van deze leden. De aanleiding is meerledig en hiervoor toegelicht. Het gevoel van de samenleving dat deze leden aan de orde stellen, komt voldoende tot uitdrukking in een door de Tweede Kamer aangenomen motie waarin om wetgeving wordt gevraagd die tot uitdrukking laat komen dat bij geweld tegen personen met een publieke taak, een afdoening met een kale taakstraf niet op zijn plaats is. In de advisering naar aanleiding van het wetsvoorstel is dit gevoel daarnaast breed onderschreven. Vertegenwoordigers van beroepsgroepen die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen, hebben aangegeven een afdoening met een taakstraf negatief te waarderen. De gedachte dat, ook los van de hier voorgestelde uitbreiding van taakstrafverbod, bij dergelijk geweld een zwaardere bestraffing aan de orde moet zijn, komt verder tot uitdrukking in de hiervoor al genoemde oriëntatiepunten van de LOVS en eveneens in het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie. Wij zien ook hierin steun voor de aannahme dat geweld tegen personen met een publieke taak breed wordt afgekeurd. Optreden door de wetgever ligt dan voor de hand.

² 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.

De leden van de D66-fractie vragen of het juist is dat sinds 2015 gemiddeld meer dan honderd kale taakstraffen worden opgelegd tegen mensen die geweld hebben gebruikt tegen functionarissen met een publieke taak. Ook de leden van de SGP-fractie vragen hiernaar. Zoals hiervoor in de beantwoording van vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks is opgemerkt, blijken deze aantallen hoger te liggen. In de jaren 2018, 2019 en 2020 ging het om ongeveer 140 zaken per jaar, in de jaren 2015–2017 werd ongeveer 200 keer per jaar een kale taakstraf opgelegd voor mishandeling van een persoon met een publieke taak. Volgens opgave van de Raad voor de rechtspraak heeft het openbaar ministerie sinds 2015 in 3 gevallen hoger beroep ingesteld; daarvan is één hoger beroep weer ingetrokken. De verdachten gingen in die jaren gemiddeld ongeveer 20 keer per jaar in hoger beroep, zo beantwoorden wij de vragen hiernaar van deze leden. Verder geeft de Raad voor de rechtspraak, ter beantwoording van de vragen van deze leden, aan dat in de hoger beroepszaken die vanaf 2015 door het gerechtshof inhoudelijk zijn behandeld, in 85 procent een straf werd opgelegd door het gerechtshof. Hiervan betrof het in bijna 2 op de 3 zaken opnieuw een kale taakstraf. In de andere zaken werden gevangenisstraffen of geldboetes opgelegd, al dan niet in combinatie met een taakstraf. Ook werden verzoeken tot schadevergoeding toegewezen met daarbij oplegging van de schadevergoedingsmaatregel. In de inhoudelijk behandelde zaken waarin het gerechtshof geen straf oplegde, betrof het eindarrest vrijspraak, schuldig zonder oplegging van straf of ontslag van alle rechtsvervolging. De Raad merkt verder op dat naast de inhoudelijk reeds behandelde hoger beroepszaken, een aantal zaken nog in behandeling is. Ook is van de ingestelde hoger beroepen een deel weer ingetrokken; in die zaken bleef de door de rechtbank opgelegde kale taakstraf overeind. Er zijn ook zaken waarin de verdachte door het gerechtshof niet-ontvankelijk werd verklaard. In deze zaken bleef eveneens de door de rechtbank opgelegde kale taakstraf overeind. Wij merken bij het voorgaande op dat aan de door de Raad voor de rechtspraak verrichte analyse geen dossieronderzoek ten grondslag ligt. De concrete strafeis in deze zaken kennen wij derhalve niet.

Anders dan de leden van de D66-fractie zijn wij overigens niet het oordeel toegedaan dat een onvrede over de bestraffing binnen de kolom van de rechterlijke macht moet worden opgelost door in die gevallen hoger beroep in te stellen. Uiteraard kan dit naast de hier voorgestelde wettelijke verankering wel bijdragen aan de bestraffing die ons voor ogen staat maar wat betreft de algemene kaders waarbinnen de rechterlijke straftoemeting dient plaats te vinden, heeft de wetgever ook een eigen verantwoordelijkheid. Wij merken in dit verband op dat de aantallen strafzaken waarin aan geweldplegers tegen een functionaris met een publieke taak een kale taakstraf werd opgelegd, waarnaar deze leden verwijzen, ook niet de aanleiding voor het wetsvoorstel hebben gevormd. Deze aanleiding hebben wij hiervoor reeds beschreven en is gelegen in nog steeds toenemend geregistreerd geweld tegen personen met een publieke taak en het breed gedeelde gevoel dat dergelijk geweld ernstig is. De genoemde aantallen onderstrepen daarbij dat een afdoening met een kale taakstraf tegen personen met een publieke taak geen verwaarloosbare uitzondering is.

Uit de opmerking van de leden van de fractie van D66 dat zij geweld tegen functionarissen met een publieke taak verwerpelijk vinden, menen wij af te kunnen leiden dat ook zij dergelijk geweld extra strafwaardig vinden. Inderdaad is «geweld» een verzamelterm. Wij lichten graag toe dat de vormen van geweld die aanleiding geven tegen de dader een verzaamd strafrechtelijk verwijt te formuleren, uitputtend in het wetsvoorstel zijn beschreven. Het gaat, zoals ook hiervoor in de richting van de leden van

fracties van de PvdA en GroenLinks is opgemerkt, om gevallen waarin een vorm van mishandeling beschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr bewezen kan worden verklaard. Medeplichtigheid daaraan en een strafbare poging vallen eveneens onder de reikwijdte van het wetsvoorstel, zoals deze leden vragen. Medeplichtigheid en poging geven in de regel aanleiding tot een mildere bestraffing dan bij volledig daderschap of bij een voltooid delict. Dit vloeit uit de wet reeds voort en kan geen aanleiding vormen voor de conclusie dat het aan de rechter moet worden overgelaten om in het concrete geval een passende straf op te leggen en dat die straf daarom ook een taakstraf zou kunnen zijn, zo menen wij.

Ook deze leden menen dat de ruimte voor gedragsbeïnvloeding bij korte gevangenisstraffen beperkt is. Zij zijn van oordeel dat de recidive minder is na opgelegde taakstraffen dan na opgelegde vrijheidsstraffen en willen weten waarom wij de mogelijkheid van een taakstraf in de gevallen waarop het wetsvoorstel ziet, desalniettemin afwijzen. Wij veroorloven ons voor de beantwoording van deze vragen te verwijzen naar hetgeen wij hiervoor in de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben opgemerkt. Een categorische afwijzing van de taakstraf is met het wetsvoorstel niet beoogd. Wel geeft het wetsvoorstel richting aan de verschillende wijzen waarop vergelding en preventie in de straftoemeting vorm kunnen krijgen. Vergelding komt tot uitdrukking in de duur van het onvoorwaardelijk deel van de gevangenisstraf. Het sanctiedoel van de speciale preventie kan worden gediend met het stellen van bijzondere voorwaarden.

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. Deze leden merken daarnaast op dat uit onderzoek is gebleken dat tussen 2015 tot 2020 honderden kale taakstraffen werden opgelegd voor mishandelingen van personen met een publieke taak. Deze leden ontwaren hier een discrepantie tussen de bedoeling van de wetgever en de daadwerkelijke strafoplegging door de rechter. We merken in dit verband, mogelijk ten overvloede, op dat in de situaties waarnaar deze leden verwijzen, van de met het wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding uiteraard nog geen sprake was. De rechter heeft in die gevallen de zaak kennelijk als onvoldoende ernstig aangemerkt om daarvoor een andere straf dan een taakstraf op te leggen. Een dergelijke bestraffing is naar ons oordeel echter niet gepast als het gaat om geweld tegen personen met een publieke taak. Gelijktijdig blijkt ons uit de door deze leden aangehaalde cijfers uit de nota naar aanleiding van het verslag en de aanvulling die daarop hiervoor is geschetst, dat een dergelijke afdoening niet incidenteel is. Dit onderstreept naar ons oordeel dat de verduidelijking door de wetgever ook ten aanzien van de ernst van geweld tegen personen met een publieke taak, een noodzakelijke is. Daarmee hopen wij ook de vraag van deze leden te beantwoorden naar onze verwachting over wat de voorgestelde uitbreiding teweegbrengt bij de rechterlijke macht. Deze verwachting is dat over de waardering van de relatieve ernst van de misdrijven waarop het wetsvoorstel betrekking heeft en de daarbij door de wet voorgeschreven afdoeningswijze, een meer eenduidige opvatting zal bestaan. De mogelijkheid uitsluitend een kale taakstraf op te leggen is voor deze gevallen immers uitdrukkelijk uitgesloten.

Deze leden van de SGP-fractie gaan nader in op het fysiek geweld waarop het wetsvoorstel betrekking heeft en vragen daarnaast naar situaties waarin sprake is van een inbreuk op de privacy van personen met een publieke taak doordat zij thuis bedreigingen ontvangen of wanneer bijvoorbeeld hun auto wordt bekrast. De leden van de 50PLUS-fractie hebben zich bij deze vraagstelling aangesloten. Graag lichten wij de afweging waarnaar deze leden vragen nader toe. Een beoogd gevolg van het wetsvoorstel is dat aan de dader een verzaamd strafrechtelijk verwijt wordt gemaakt in de gevallen waarin geweld wordt gepleegd tegen personen met een publieke taak. De bijzondere ernst van dit geweld vormt hiervoor de rechtvaardiging. In lijn met bestaande taakstrafverbod is in het wetsvoorstel aangesloten bij gevallen waarin de lichamelijke integriteit van de slachtoffers wordt geschonden. Van een ernstige aantasting van die integriteit hoeft in het wetsvoorstel geen sprake te zijn. Daar staat tegenover dat náást de aantasting van de lichamelijke integriteit van het slachtoffer door het geweld ook het gezag wordt aangetast dat deze slachtoffers vertegenwoordigen. Daarnaast dreigt een belemmering van de uitvoering van de orde-handhavende of hulpverlenende taak of is van een dergelijke belemmering daadwerkelijk sprake. Die belemmering maakt de schending van de orde manifest en vergroot deze. Ondergetekenden zijn van mening dat met een combinatie van deze factoren de bijzondere ernst is gegeven die maakt dat een kale taakstraf onvoldoende recht kan doen aan de ernst van het feit. Het verschil met de misdrijven die deze leden als voorbeeld aanhalen, is dat zij geen directe bedreiging vormen voor de lichamelijke integriteit van de slachtoffers. Ook een schending van het gezag dat zij vertegenwoordigen is, in de gevallen waarin de bedreiging zich voordoet in de privésfeer, minder aan de orde. Om deze redenen is de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod beperkt tot fysiek geweld. Wij merken in dit verband in de richting van deze leden graag nog op dat de door hen genoemde vormen van criminaliteit gericht tegen functionarissen met een publieke taak, ook op andere wijze wordt bestreden. Wij wijzen in dit verband ook op het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit; Kamerstukken I 2020/21, 35564). In dit wetsvoorstel is onder meer een strafverhogingsgrond opgenomen voor bedreiging van onder meer politieambtenaren en buitengewone opsporingsambtenaren.

Het verheugt ons te zien dat de leden van de 50PLUS-fractie met ons van mening zijn dat personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van orde of veiligheid met strafrechtelijk optreden tot het uiterste moeten worden beschermd. Deze leden zien het juist dat wij van oordeel zijn dat het opleggen een taakstraf als een onvoldoende zware bestraffing wordt beschouwd voor de delicten waarop het wetsvoorstel ziet. Zij stellen aan de orde dat diverse adviesorganen de taakstraf desondanks als een volwaardige zelfstandige hoofdstraf zien en halen ook het hiervoor en in de deskundigenbijeenkomst door de reclassering genoemde publieksonderzoek aan. Het antwoord op de vraag of wij deze cijfers eerder kenden, luidt ontkennend. Het deel van dit niet openbaar gemaakte publieksonderzoek is na de bijeenkomst op verzoek aan ons verstrekt. Bij het opstellen en voorleggen van het wetsvoorstel zijn deze resultaten dan ook niet betrokken, zo beantwoorden wij de vraag daarnaar van deze leden. We merken daarbij ten overvloede op dat eerdere kennisneming ook niet tot een andere afweging over de plaats van de taakstraf in het sanctiestelsel zou hebben geleid. Zoals hierboven in reactie op vragen van leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks aangegeven, is de vraagstelling in het onderzoek gericht op de afdoening van lichtere misdrijven. Met de introductie van het bestaande taakstraf-

verbod is verankerd dat van een afdoening met een kale taakstraf bij lichtere vergrijpen nog steeds sprake kan zijn. Het wetsvoorstel dat voorligt is opgesteld vanuit de positie dat bij geweld tegen personen met een publieke taak, geen sprake is van een licht vergrijp waarop een kale taakstraf een adequate vergeldende sanctie kan vormen. Een waardering van deze positie is in het onderzoek van de reclassering niet aan de orde geweest.

4. Reikwijdte

De leden van de VVD-fractie constateren dat wij tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer een amendement van het lid Van Wijngaarden (VVD) om ook particuliere beveiligers onder de werking van de wet te laten vallen (Kamerstukken II 2020/21, 35 528, nr. 8) hebben ontraden. Ook wijzen deze leden op de bijdrage van de vertegenwoordiger van de Nederlandse Veiligheidsbranche aan de deskundigenbijeenkomst van 8 juni. De leden van de VVD-fractie hebben de indruk dat het onderscheid tussen het wel of niet een stap terug kunnen doen, vooral een theoretisch onderscheid is en vragen hierop om een op de praktijk toegesneden reactie. Graag voorzien wij daarin. Wij veroorloven ons daarbij allereerst kort te verwijzen naar de hiervoor in paragraaf 3 van deze memorie van antwoord gegeven beantwoording van vragen van de leden van de SGP-fractie en de 50PLUS fractie. Hier is de bijzondere ernst van de misdrijven waarop het wetsvoorstel ziet, toegelicht. Die bijzondere ernst is mede ingegeven door de aantasting van het openbaar gezag die het gevolg is van het geweld tegen personen met een publieke taak. In de publieke taakuitoefening is derhalve een onderscheidend element gelegen met de taakuitoefening die niet publiek is en waarbij de bescherming van private belangen vooropstaat. De Nederlandse Veiligheidsbranche heeft ook in de advisering naar aanleiding van een concept van het wetsvoorstel gewezen op de veelzijdigheid van de taakuitoefening van de beveiligers die zij vertegenwoordigt. Denkbaar is dat deze beveiligers bij een deel van hun ingeroosterde werkzaamheden particuliere belangen behartigen en bij een ander deel van de werkzaamheden een publieke taak uitoefenen. Van het eerste is bijvoorbeeld sprake bij de bewaking van een bedrijventerrein of een winkel. Van het tweede is sprake bij de bewaking van een vergunningplichtig evenement, zoals het festival dat de leden van de VVD-fractie als voorbeeld aanhalen. Dergelijke festivals trekken een groot publiek aan en zijn vergunningplichtig. In de regel stelt de vergunningverlener als voorwaarde dat de organisatoren in beveiliging zullen voorzien waarmee de capaciteit van lokaal beschikbare politiediensten wordt ontlast. Wij kunnen bevestigen dat in dit geval de beveiliging een publieke taak in de zin van het wetsvoorstel vervult. Voor het eerste beschreven geval geldt dit niet omdat daar de relatie met de publieke taakuitoefening ontbreekt en ook de spreekwoordelijke stap terug kan worden gedaan.

Ook de leden van de fractie van D66 stellen de reikwijdte van de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod aan de orde. Zij maken het vergelijk tussen de bewaker van een supermarkt en de bewaker van een vergunningplichtig festival. Deze leden zijn van oordeel dat de aard van het werk in beide gevallen hetzelfde is en vragen of uitsluitend het opdrachtgeverschap of werkgeverschap een rol speelt bij de vraag of het taakstrafverbod van toepassing is. Wij beantwoorden deze vraag, onder verwijzing naar de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie hierover, ontkennend. Het onderscheidende element ligt in de taakuitoefening en het publieke karakter daarvan. Dit publieke karakter is in het voorbeeld dat ook deze leden aanhalen gelegen in de omstandigheid dat de organisatie van het festival door de overheid onder

voorwaarden vergund is en de beveiliging zo uitvoering geeft aan een publieke taak.

Deze leden vragen voorts hoe het voor het publiek duidelijk is wanneer iemand een publieke functie vervult. Wij kunnen beamen dat het dragen van onderscheidende kleding hier niet doorslaggevend is. Wel zijn wij in zijn algemeenheid de mening toegedaan dat de taakuitoefening kenbaar moet zijn, wil de dader een verzwaard strafrechtelijk verwijt kunnen worden gemaakt. Onderscheidende kleding kan bij de identificatie van het slachtoffer als persoon met een publieke taak een rol spelen. De functionaris kan de bijzondere hoedanigheid ook kenbaar maken. Verder kan aan de feitelijke uitvoering van een orde-handhavende of hulpverlenende taak het karakter van die taakuitoefening worden herkend. De herkenbaarheid is minder groot in het door deze leden gegeven voorbeeld van een «stille» die wordt ingezet tijdens een massademonstratie en die zich niet als zodanig kenbaar heeft gemaakt. Wij zien met deze leden dat ook deze «stille» het slachtoffer kan worden van geweld. De vraag of ook deze functionaris onder de reikwijdte van het voorgestelde taakstrafverbod valt, beantwoorden wij overigens bevestigend, althans voor die gevallen waarin het concrete handelen van die functionaris, die bijvoorbeeld een aanhouding verricht of de-escalierend optreedt, onmiskenbaar een orde-handhavend karakter heeft. Uiteindelijk kan de kenbaarheid van de taakuitoefening onderdeel vormen van het debat ter terechtzitting en is het oordeel hierover in de concrete zaak aan de rechter.

Ook de leden van de SP-fractie hebben vragen over de afbakening van de reikwijdte van de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod. Anders dan deze leden voor ogen lijken te hebben, valt ook zorgpersoneel en gevangenispersoneel onder de reikwijdte van het wetsvoorstel voor zover zij een taak uitoefenen in het kader van de handhaving van orde of veiligheid. Zorgpersoneel werkt in het kader van de handhaving van de veiligheid in die zin dat het handelen van de zorgmedewerker in de regel ertoe strekt de gezondheid te bevorderen. Onder het bevorderen van de veiligheid in de zin van het wetsvoorstel kan ook het bevorderen van de gezondheid worden verstaan. Aan gevangenispersoneel kan daarnaast een orde-handhavende rol worden toegedacht. De in het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, onderdeel c, Sr gegeven opsomming van functionarissen is niet limitatief. In de opsomming zijn concrete voorbeelden opgenomen van functionarissen die, wanneer zij werkzaamheden verrichten in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid, onder de werking van het taakstrafverbod vallen. De andere categorie van beroepsgroepen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, is minder homogeen. Een volledige, eenduidige en ook een naar de toekomst toe begrensde opsomming van deze beroepsgroepen hebben wij daarom niet kunnen geven. Wel is een materieel criterium voorgesteld: er moet sprake zijn van een publieke taakuitoefening in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Dit criterium geeft de noodzakelijke beoordelingsruimte aan de rechter en voorkomt dat naar aanleiding van nieuwe inzichten daaromtrent, een opsomming van beroepsgroepen periodiek moet worden herzien. Wij menen met de combinatie van een indicatieve opsomming met een restcategorie en het genoemde materieel criterium, in voldoende afbakening te hebben voorzien. Wij hopen de door deze leden van de SP-fractie gevraagde uitleg met het voorgaande in voldoende mate te hebben kunnen geven.

In verband met de reikwijdte van het wetsvoorstel vragen de leden van de SGP-fractie of in een noodgeval toegesnelde burgers met bijvoorbeeld reanimatiebevoegdheid ook onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Wij stellen in de beantwoording graag voorop dat wij goed kunnen invoelen dat geweld gepleegd tegen de door deze leden genoemde

burgers als even laakbaar kan worden ervaren als geweld tegen personen met een publieke taak in de zin van het wetsvoorstel. Toch moeten wij, ook in het licht van de eerdere beantwoording van de vragen van deze leden, deze vraag ontkennend beantwoorden. Een dragend element voor de onderbouwing van de hier voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod is dat het geweld zich richt tegen personen die een publieke taak uitoefenen en daarin worden belemmerd. Naast de schending van de lichamelijke integriteit van het slachtoffer leidt dit ook tot een aantasting van het gezag dat deze slachtoffers vertegenwoordigen. In het door deze leden gegeven voorbeeld is daarvan geen sprake.

5. Strafuitsluitingsgronden

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze wettelijke strafuitsluitingsgronden zich verhouden tot het taakstrafverbod en of deze strafuitsluitingsgronden aanleiding kunnen vormen af te wijken van het taakstrafverbod. Bij het aannemen van een strafuitsluitingsgrond is het opleggen van een straf niet langer aan de orde, zo beantwoorden wij de vraag van deze leden. Ook indien de rechter een misdrijf waarop de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod ziet, bewezen acht, gaat de beoordeling van de strafbaarheid van het feit en de dader aan een eventuele strafoplegging vooraf. Wanneer sprake is van (psychische) overmacht of ontoerekenbaarheid en die strafbaarheid daarmee wordt weggenomen, zal de vraag naar de toepasselijkheid van het taakstrafverbod niet aan de orde hoeven komen. Het wetsvoorstel doet niet af aan het algemene principe dat de dader ook een verwijt moet kunnen worden gemaakt, wil er van strafoplegging sprake kunnen zijn.

De leden van de SGP-fractie verwezen naar de situaties waarin sprake is van kwetsbare of hevig geëmotioneerde verdachten die aanleiding kunnen vormen toepassing te geven aan de wettelijke strafuitsluitingsgronden. Deze leden vragen of de regering verwacht dat een beroep op (psychische) overmacht of ontoerekenbaarheid vaker zal worden gedaan bij de voorgestelde uitbreiding. Deze verwachting hebben wij niet, zo beantwoorden wij deze vraag. Wij zagen in de voorbeelden die in de advisering werden aangedragen en waarin sprake is van kwetsbare of hevig geëmotioneerde verdachten, aanleiding op de toepasselijkheid van deze strafuitsluitingsgronden te wijzen. Daarnaast staan, voor de gevallen waarin wél sprake is van een strafbaar feit en een strafbare dader, voldoende middelen aan de rechter ter beschikking voor een passende sanctionering. Wij veroorloven ons hiervoor te verwijzen naar de beantwoording van de vragen over mogelijke sanctiecombinaties van onder meer de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks in paragraaf 2 van deze memorie van antwoord.

6. Effectiviteit

De leden van de CDA-fractie leiden uit de evaluatie van het bestaande taakstrafverbod voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven af dat het taakstrafverbod in de praktijk wringt als het misdrijf, gelet op alle bijzondere omstandigheden van het geval, onvoldoende ernstig is voor een gevangenisstraf. In die gevallen zou de rechter de taakstraf combineren met een zeer korte gevangenisstraf of veroordelen voor een lichter delict. Deze leden vragen in hoeverre het wetsvoorstel in de praktijk tot een zwaardere bestraffing zal gaan leiden. De leden van de 50PLUS-fractie hebben zich bij deze vraagstelling aangesloten. Een zwaardere bestraffing is voor de vormen van geweld waarop de hier voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod betrekking heeft, inderdaad beoogd, zo beantwoorden wij deze vraag. Het wetsvoorstel wil sturing geven in de sanctionering door in die gevallen voor een kale taakstraf een onvoor-

waardelijke gevangenisstraf in de plaats te stellen. Wij zien deze zwaardere bestraffing als passend voor misdrijven die immers niet als licht vergrijp kunnen worden gezien. De voorgestelde uitbreiding laat onverlet dat de mogelijkheid waarop deze leden wijzen om, in gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, een onvoorwaardelijke gevangenisstraf te combineren met een taakstraf, behouden blijft. Daarbij is het aan de rechter om de duur van die straf te bepalen. Het komt daarbij óók voor dat deze gevangenisstraf van korte duur is, bijvoorbeeld gelijk aan de duur van het voorarrest, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van de leden van de CDA-fractie. Anders dan de leden van de CDA-fractie willen wij een dergelijke afdoening niet kwalificeren als een omzeiling.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen naar de ondergrens van de in artikel 300 Sr neergelegde enkelvoudige mishandeling. Voor een bewezenverklaring van eenvoudige mishandeling is vereist dat er sprake is van lichamelijk letsel of pijn, een benadeling van de gezondheid of dat er een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam teweeg is gebracht. Een klap of een duw waardoor de hulpverlener valt, kunnen zo leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid, zo beantwoorden wij de vraag daarnaar van deze leden. Onder omstandigheden kan ook het laten struikelen van een hulpverlener tot een veroordeling leiden indien dit tot pijn of letsel heeft geleid. Deze leden vragen vervolgens om een inschatting van de kans dat de officier van justitie lichte zaken niet langer zal vervolgen als gevolg van het wetsvoorstel en een inschatting van de kans dat het wetsvoorstel tot een lagere bestraffing leidt. Ook vragen deze leden of wij een casus voorstelbaar achten waarin een gevangenisstraf een te zware sanctie is voor het verweten gedrag. In antwoord op deze vragen roepen wij graag in herinnering dat aan het wetsvoorstel het gevoel ten grondslag ligt dat geweld tegen personen met een publieke taak in beginsel tot een afdoening met een gevangenisstraf aanleiding moet geven. Dit geldt ook bij de vormen van geweld waarvan deze leden voorbeelden geven en die in vergelijking tot zwaardere vormen van geweld als licht geweld zouden kunnen worden bestempeld. Een voorbeeld van een casus waarin een gevangenisstraf een te zware sanctie is op het verweten gedrag, kunnen wij dan ook niet geven. Evenmin zijn wij bevreesd dat, als gevolg van het wetsvoorstel, de officier van justitie een zaak niet langer zal aanbrengen. Aan deze opvatting draagt bij dat het wetsvoorstel voortborduurde op het bestaande taakstrafverbod. De sanctiemodaliteiten die beschikbaar zijn in gevallen waarin een taakstrafverbod van toepassing is, bieden de rechter voldoende mogelijkheden voor een passende bestraffing. Dit geldt óók voor zaken die volgens de officier van justitie niet tot onvoorwaardelijke gevangenisstraf van langere duur aanleiding zouden moeten geven. Hiermee beantwoorden wij overigens ook de vraag van deze leden naar de kans dat het wetsvoorstel tot een lagere bestraffing leidt. Dat effect verwachten wij niet, zo merken wij ten slotte op.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen om een reactie op de stelling dat de samenleving onveiliger wordt als gevolg van het wetsvoorstel. Wij zien geen aanleiding voor een dergelijke veronderstelling. In het bijzonder niet omdat de daaraan ten grondslag liggende gedachte van deze leden dat de rechter niet langer in het individuele geval aan de hand van de specifieke omstandigheden de meest passende straf kan opleggen, in onze ogen een onjuiste is. In paragraaf 3 van deze memorie van antwoord gingen wij in reactie op vragen van onder anderen de leden van de D66-fractie al in op de mogelijkheden die de rechter heeft om tot een passende sanctionering te komen.

Ook de mogelijkheden voor mediation of herstelbemiddeling in het strafproces worden met het wetsvoorstel niet gewijzigd, zo beantwoorden wij de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA over de mogelijkheden om een gesprek tussen hulpverlener en verdachte te voeren. Voor beide modaliteiten geldt dat dader en slachtoffer daaraan vrijwillig deelnemen. In het bijzonder bij mediation geldt dat het resultaat daarvan kan worden neergelegd in een overeenkomst tussen de hulpverlener en de dader. Naleving van die overeenkomst kan worden versterkt doordat de rechter bijzondere voorwaarden oplegt bij een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke straf. Het wetsvoorstel staat er op deze manier niet aan in de weg dat de mening van de hulpverlener of het slachtoffer wordt meegewogen, zo beantwoorden wij de vragen daarnaar van deze leden.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen aan het slot van hun bijdrage aan dit onderdeel van het voorlopig verslag of een straf passend is wanneer betrokkenen, onder wie de rechter, het slachtoffer of een deskundige, een gevangenisstraf niet passend vinden. Ook voor die situatie geldt dat de rechter de mogelijkheden behoudt die de rechter ook in de bestaande regeling van het taakstrafverbod ten dienste staan. In plaats van een kale taakstraf, die met het wetsvoorstel wordt uitgesloten, kan bijvoorbeeld een geheel of deels voorwaardelijke gevangenisstraf worden opgelegd. Ook is denkbaar dat met het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel wordt volstaan. Het wetsvoorstel brengt ook hierin geen verandering.

De leden van de D66-fractie vragen naar de situatie waarin een functionaris met een publieke taak die taak onrechtmatig heeft uitgeoefend. Zij geven het voorbeeld van een agent die in strijd met een geldende geweldsinstructie een stroomstootwapen heeft gebruikt zonder dat daartoe een noodzaak was en waarbij, naar wij de vraag begrijpen, een persoon uit het publiek in reactie een klap heeft uitgedeeld aan deze functionaris. Deze leden vragen of aan die persoon een beroep toekomt op noodweer of noodweerexces. Een beroep op noodweer kan slagen wanneer sprake is van een ogenblikkelijke wederrechtelijke aanranding van eigen of andermans lijf, eerbaarheid of goed terwijl de verdediging daartegen noodzakelijk is. Worden de grenzen van de noodzakelijke verdediging overschreden en is deze overschrijding het gevolg van een hevige gemoedsbeweging, dan kan er ook sprake zijn van noodweerexces. Bij de beoordeling van de vraag of het handelen van de functionaris tot een wederrechtelijke aanranding heeft geleid, kan de rechter inderdaad betekenis toekennen aan de mate waarin de regels uit de geweldsinstructie in acht zijn genomen. Het voorgaande maakt dat wij een geslaagd beroep op noodweer of noodweerexces in een situatie als door deze leden beschreven, niet uitgesloten achten. Het wetsvoorstel staat aan deze beoordeling door de rechter ook niet in de weg. Vervolgens vragen deze leden waarom geen taakstraf kan worden opgelegd wanneer in de beschreven situatie het beroep op noodweer(exces) niet slaagt maar de rechter desalniettemin een geringere straf wil opleggen. In antwoord op deze vraag veroorloven wij ons te verwijzen naar het antwoord hiervoor op de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA over de mogelijkheden om tot een passende bestraffing te komen. De kern van deze beantwoording is dat het wetsvoorstel zich niet ertegen verzet dat de persoonlijkheid van de dader of specifieke omstandigheden waaronder een feit is begaan, strafverminderend werken. Wel verzet het wetsvoorstel zich ertegen dat in deze gevallen een kale taakstraf wordt opgelegd.

De leden van de D66-fractie zien het juist dat bij veroordeling wegens artikel 141, eerste lid, Sr (openlijke geweldpleging) het taakstrafverbod niet geldt terwijl bij een veroordeling wegens artikel 300 Sr (mishandeling) het taakstrafverbod wel geldt. Ook achten wij voorstelbaar, zoals deze leden opmerken, dat de officier van justitie op grond van hetzelfde feitencomplex zowel wegens mishandeling als wegens openlijke geweldpleging zou kunnen vervolgen. Daarbij kan dit feitencomplex in een primaire en subsidiaire variant ten laste worden gelegd, zoals deze leden terecht opmerken. Wij zijn als gevolg hiervan niet bevreesd voor problemen in de rechtspraak waarbij taakstraffen worden opgelegd in strijd met het voorgestelde artikel 22b Sr. Wel zal in de gevallen waarin de officier van justitie het gepleegde geweld, naast als openlijke geweldpleging, ook ten laste legt als mishandeling, bij de volgorde van die tenlastelegging rekening moeten worden gehouden met de vraag of het taakstrafverbod bij een bewezenverklaring van toepassing zal zijn. Het staat de officier van justitie vrij, indien deze de toepasselijkheid van het taakstrafverbod beoogt, het feit primair als mishandeling ten laste te leggen. Wij zien dit als een onderdeel van de opportunitetsafweging die aan de officier van justitie voorbehouden is. Graag lichten wij bij deze beantwoording van de vragen van de leden van de D66-fractie nog toe dat de door hen geschetste situatie een gevolg is van onze keuze om artikel 141 Sr buiten de beoogde uitbreiding van het taakstrafverbod te laten. De aanleiding daarvoor is gelegen in het hiervoor al genoemde onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam («En plein public. Jurisprudentie en praktijk bij openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak»). Toevoeging van artikel 141, eerste lid, Sr aan het voorgestelde artikel 22b Sr zou gevallen onder de reikwijdte van het taakstrafverbod brengen waarin de dader zelf geen fysiek geweld, licht geweld of geweld tegen goederen heeft gebruikt. Voor die gevallen is een taakstrafverbod, zo menen wij, niet op zijn plaats. De alertheid die dit vraagt van de officier van justitie valt naar ons oordeel binnen de vereiste competenties om op consciëntieuze wijze zorg te dragen voor een passende strafeis in elke individuele strafzaak.

De leden van de fractie van de SP menen dat van het wetsvoorstel geen afschrikwekkende werking zal uitgaan omdat het bij het geweld waarop het voorstel ziet, volgens deze leden, bijna altijd om impulsdaders gaat. Wij beogen van het voorgestelde taakstrafverbod een algemene preventieve werking uit te laten gaan die ervoor zorgt dat potentiële daders in meer situaties hun impulsen beteugelen. Bij impulsdaders kan de rechter in de bestrafing daarmee rekening houden door vormen van gedragsbeïnvloeding als onderdeel van bijzondere voorwaarden in de uitspraak op te nemen. Ook dit kan bijdragen aan de voorkoming van herhaling. Herhaald zij dat het (toegenomen) geweld tegen personen met een publieke taak de achtergrond vormt van dit wetsvoorstel. Ook als wij onderkennen dat de effecten daarvan het meest te verwachten zijn bij calculerende daders, menen wij dat bij dergelijk geweld, gelet op de ernst daarvan, een adequaat vergeldende sanctie op zijn plaats is en dat met een taakstraf niet kan worden volstaan.

In reactie op de stelling van de leden van de fractie van de SP dat recidive na een gevangenisstraf hoger is dan na een taakstraf, merken wij op dat ons het onderzoek uit 2009 bekend is waarop ook door Reclassering Nederland in haar advisering is gewezen. Hierin is een vergelijking gemaakt tussen recidive na een korte gevangenisstraf (maximaal zes maanden) en de recidive na een werkstraf, die positief uitvalt voor de taakstraf. Hiervoor kwam dit onderzoek en onze waardering daarvan reeds aan de orde. Het oordeel van deze leden dat het onderhavige voorstel niet zal leiden tot minder recidive, behoeft in onze ogen nuancering. Effectieve gedragsbeïnvloeding kan immers ook langs andere weg dan door

uitvoering van een taakstraf kan worden bereikt. Zoals wij hiervoor in de beantwoording van vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben aangegeven, kan immers met bijzondere voorwaarden het sanctiedoel van de speciale preventie ook worden gediend. Ook onder de werking van het voorgestelde taakstrafverbod is het opleggen van een deels voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden mogelijk. Deze strafmodaliteit is in het genoemde onderzoek niet betrokken en vergeleken.

Met de leden van de SP-fractie delen wij de opvatting dat straffen maatwerk is. Anders dan deze leden lijken te veronderstellen, doet het wetsvoorstel hieraan geen afbreuk. Deze leden wijzen erop dat in de gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, een taakstraf niet kan worden opgelegd in combinatie met bijzondere voorwaarden, terwijl een geheel voorwaardelijke straf wel tot de mogelijkheden behoort. Dit maakt het wetsvoorstel niet symbolisch, zo beantwoorden wij de vraag hiernaar van deze leden. Het wetsvoorstel beoogt immers niet de geheel voorwaardelijke sanctie voor een kale taakstraf in de plaats te stellen. Het beoogde effect voor de straftoemeting is dat voor de taakstraf een gevangenisstraf in de plaats wordt gesteld. Afhankelijk van de duur van die gevangenisstraf en afhankelijk van de noodzaak daartoe, kan in een voorwaardelijk deel van die straf ook ruimte bestaan voor gedragsbeïnvloeding. Geweld waarop het wetsvoorstel ziet, kan met een taakstraf evenwel niet adequaat worden vergolden, zo menen wij.

Anders dan de leden van de SGP-fractie lijken te veronderstellen kan als gevolg van het wetsvoorstel in gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, de taakstraf niet eveneens worden gecombineerd met een voorwaardelijke gevangenisstraf. Wel is de combinatie van een taakstraf met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf mogelijk. Ook kan, zonder taakstraf, een al dan niet deels voorwaardelijke gevangenisstraf worden opgelegd. Het advies van Reclassering Nederland om de combinatie van een taakstraf met een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf mogelijk te maken, is niet overgenomen. Voor de gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, kan in het voorwaardelijk deel van de gevangenisstraf ruimte bestaan voor gedragsbeïnvloeding om zo recidive te verminderen. Een taakstraf hoeft van een dergelijke sanctiecombinatie niet aanvullend deel uit te maken. Wij zien op dit punt overigens ook geen reden om het openbaar ministerie te verzoeken hierover in beleidsregels eisen op te nemen, zo beantwoorden wij de vraag hiernaar van de leden van de SGP-fractie. Omdat dit in de wettelijke systematiek voldoende tot uitdrukking komt, lijkt het stellen van nadere eisen aan het strafverordingsbeleid van het openbaar ministerie in dit verband onnodig.

Pakkans

Een cijfermatige onderbouwing van pakkans van verdachten van delicten die onder de werking van deze wet vallen, kunnen wij niet geven, zo beantwoorden wij de vraag hiernaar van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks. De reden hiervoor is dat het geweld waarop het wetsvoorstel ziet, veel verschijningsvormen kan hebben waarmee ook de kans op een succesvolle opsporing van daders varieert. Naar aanleiding van de vragen van deze leden, merken wij op dat aan opsporing en vervolging van daders van geweld tegen personen met een publieke taak prioriteit wordt gegeven. Het strafrechtelijk beleid dat hierop is gericht, is mede een gevolg van het programma Veilige Publieke Taak (VPT) en heeft tot doel deze geweldplegers snel en streng te straffen. Ter versterking van de opsporing zijn hiertoe Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) opgesteld. Deze afspraken bieden een handelingskader voor de politie en het openbaar ministerie bij de opsporing en vervolging van agressie- en

gewelddelicten tegen werknemers met een publieke taak. Binnen de afspraken wordt niet alleen hoge prioriteit gegeven aan de opsporing en vervolging, maar bestaat daarnaast aandacht voor de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal en het verhaal van schade op daders. Ook de voortvarendheid van de vervolging is onderdeel van deze afspraken. Er wordt zoveel mogelijk gestreefd naar de toepassing van snelrecht of supersnelrecht. De toepassing in de praktijk van de ELA is recent ook geëvalueerd waarbij, naast de vaststelling dat aan de uitgangspunten door de politie en het openbaar ministerie in principe goed toepassing wordt gegeven, ook verbeterpunten zijn geformuleerd. Door de Minister van Justitie en Veiligheid is toegezegd een aantal in die evaluatie geconstateerde verbeterpunten op te volgen (Kamerstukken II 2019/20, 28 684, nr. 596). De prioriteit die uit de ELA spreekt, vindt verder weerklank in het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie. Ook hierin bestaat bij de vervolging bijzondere aandacht voor zaken waarin het slachtoffer met een publieke taak is belast. Deze prioriteit bij het openbaar ministerie wordt bevestigd in zijn Jaarbericht 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 28 844, nr. 229, blz. 8) waar het daadkrachtig en consequent optreden bij agressie en geweld tegen personen met een publieke taak afzonderlijk is benoemd.

Ook de leden van de fractie van de SP vragen aandacht voor de pakkans. Wij delen de opvatting van de leden van de SP-fractie dat een hoge pakkans bijdraagt aan de normering en de preventie die ook ons voor ogen staat. Op de prioriteit die bij de opsporing en vervolging aan geweld tegen personen met een publieke taak wordt gegeven, zijn wij hiervoor in de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks reeds ingegaan. Ook zijn wij met de leden van de SP-fractie het oordeel toegedaan dat er afdoende capaciteit voor opsporing en berechting beschikbaar dient te zijn. Deze leden zien het juist dat daarmee ook kan worden voorkomen dat de rechter zich in voorkomende gevallen genoodzaakt ziet om vanwege tijdsverloop een lagere straf op te leggen. Zoals hiervoor aangegeven, is ook de voortvarendheid van de vervolging onderdeel van de ELA en de aanpak van daders van geweld tegen personen met een publieke taak.

7. Overige onderwerpen

Neveneffect

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks en de leden van de CDA-fractie vragen in navolging van Reclassering Nederland aandacht voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de verlening van een verklaring omtrent het gedrag (VOG). De leden van de fractie van de PvdA en GroenLinks menen dat dit de re-integratie negatief zal kunnen beïnvloeden en zij vragen om een waardering. Het wetsvoorstel beoogt geen aanvullende negatieve gevolgen voor de re-integratie, zo merken wij naar aanleiding van de gevraagde waardering op. Wel is het zo dat de aard van de afdoening bij de verlening van de VOG een rol speelt. Waar het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat aan de dader van geweld tegen personen met een publieke taak een verzaamd strafrechtelijk verwijt wordt gemaakt, kan het door de leden bedoelde neveneffect zich inderdaad voordoen. Wij onderkennen dat. Wij gaan op deze plaats graag in op de wijze waarop de VOG-verlening vorm krijgt. Hierbij stellen wij voorop dat deze verlening op maat geschiedt en afhankelijk is van meer factoren dan enkel de wijze van afdoening. Bij de beoordeling van een VOG-aanvraag doet de dienst Justis namens de eerste ondergetekende onderzoek naar het justitiële verleden van de aanvrager. Deze dienst kijkt of er voor de geambieerde functie relevante antecedenten staan vermeld in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Als dit niet het geval is of

als relevante antecedenten onvoldoende bezwaar vormen voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving wordt de VOG afgegeven. Het onderhavige wetsvoorstel laat dit onverlet. Bij de beoordeling van een VOG-aanvraag wordt, zoals hiervoor aangegeven, de afdoening van de relevante antecedenten meegewogen. Het is daarbij juist dat dat een vrijheidsstraf als een zwaardere afdoening zal worden beschouwd dan een taakstraf. Maar ook andere factoren worden betrokken bij de beoordeling, zoals hoe lang geleden het delict heeft plaatsgevonden, of het JDS andere relevante antecedenten vermeldt en hoe oud betrokkene was ten tijde van het delict. Net zoals dat in de huidige situatie de zwaarte van de (taak)straf wordt meegewogen, zal de zwaarte van een andere straf straks ook in samenhang met de bovengenoemde factoren worden meegewogen bij de beslissing op een VOG-aanvraag. Daarmee blijft de VOG-afgifte ook onder de werking van de hier voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod maatwerk.

Advies

In het voorlopig verslag wordt aandacht gevraagd voor het rapport «Ongekend onrecht». Ook wordt een politieke en maatschappelijk roep beschreven om meer beoordelingsruimte voor individuele casus en om meer ruimte voor het leveren van maatwerk. De aan het woord zijnde leden vragen hoe wij het wetsvoorstel in dit licht beoordelen. Graag voorzien wij in de gevraagde reactie. Anders dan deze leden in navolging van de Raad voor de rechtspraak lijken te veronderstellen, blijven de mogelijkheden tot het bieden van maatwerk met het wetsvoorstel behouden. Hiervoor in deze memorie van antwoord gingen wij op diverse plaatsen al op die mogelijkheden in. De kern van ons betoog is dat ook in de gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, de rechter voldoende toegerust is om dergelijk maatwerk te bieden en daarbij rekening te houden met de omstandigheden waaronder het feit is begaan en de persoonlijkheid van de dader. De rechterlijke beoordelingsruimte is daarbij bovendien niet beperkt tot de vraag naar de straftoemeting waar het wetsvoorstel betrekking op heeft en waaraan het richting wil geven. De beoordeling van de rechter ziet allereerst op de vraag of de verdachte de hem verweten gedraging heeft begaan. Het dossier moet voldoende aanleiding bevatten om dit aan te kunnen nemen. Afgezien van de aanwijzing in de wet van bewijsmiddelen die een bewezenverklaring kunnen schragen, wordt de rechter in de vormgeving van de bewijsbeslissing vrijgelaten. Eerst zodra daderschap vast kan worden gesteld, kan aan een beoordeling van de strafbaarheid van het feit en van de dader worden toegekomen. Voor alle afwegingen waarvoor de rechter staat, geldt dat sprake is van een beoordeling in volle omvang. Daarmee bestaat een onderscheid ten opzichte van de in het bestuursrecht op onderdelen geldende marginale toetsing waarbij van de rechter een oordeel wordt verlangd over de vraag of een bestuursorgaan in redelijkheid tot een genomen beslissing heeft kunnen komen. Naast het voorgaande staat het de rechter bovendien vrij om ten aanzien van alle feiten en omstandigheden die aan zijn beoordeling zijn onderworpen, nadere informatie aan het dossier over de verdachte te laten toevoegen. In het licht van deze beschrijving van enkele kenmerken van het strafproces zijn wij niet bevreesd dat zich als gevolg van de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod situaties kunnen voordoen die vergelijkbaar zijn met de situaties die in het aangehaalde rapport zijn beschreven.

Ook signaleren de aan het woord zijnde leden dat sinds de toeslagenaffaire vanuit diverse advies- en uitvoeringsorganen een oproep aan de regering klinkt om zich meer gelegen te laten liggen aan de inhoud van de adviezen die worden gegeven. Daarbij signaleren deze leden dat de Afdeling, de Raad voor de rechtspraak en Reclassering Nederland zich

over het onderhavige wetsvoorstel kritisch hebben geuit. Wij willen in de richting van deze leden graag bevestigen dat wij oor hebben voor de geuite kritiek. Ook zijn wij het oordeel toegedaan dat bij de voorbereiding van wet- en regelgeving aan dergelijke kritiek terdege aandacht moet worden besteed. Bij de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel is dit niet anders geweest. Onder meer in de memorie van toelichting en het nader rapport bij het wetsvoorstel is de positie van de adviesorganen uitputtend beschreven. Kritiek is daarbij door ons op alle onderdelen van een reactie voorzien. Zo bestaat het nodige inzicht in de afwegingen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen. Het is naar oordeel dan ook niet zo dat de door de aan het woord zijnde leden aangehaalde kritiek tot een heroverweging van het wetsvoorstel had moeten leiden. Ook is het niet zo dat – in de woorden van deze leden – naar die kritiek niet is geluisterd.

Budgettaire gevolgen

De leden van SP-fractie vragen naar de budgettaire gevolgen als gevolg van het wetsvoorstel en of de kosten hiervoor al zijn gedekt. Er zijn naar ons oordeel twee concreet te beschrijven gevolgen die ook financiële implicaties zullen hebben. In de eerste plaats kan een verschuiving van zaken waarin sprake is van eenvoudige mishandelingen van personen met een publieke taak in de zin van het wetsvoorstel worden verwacht van het openbaar ministerie naar de rechtspraak. De reden hiervoor is dat deze zaken niet langer in aanmerking komen voor een afdoening met een strafbeschikking. Deze zaken verschuiven naar de rechtspraak en worden door de Raad voor de rechtspraak ingeschat als gemiddeld in zwaarte. De te verwachten toename van zaken bij de rechtspraak wordt via jaarlijkse volumeramingen op basis van prognosemodellen (PMJ) onderdeel van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en daarbinnen gefinancierd. Het prijseffect is vast onderdeel van de prijsonderhandelingen met de rechtspraak en kan onderdeel zijn van de prijsonderhandelingen 2023–2025. Wat betreft de behoefte aan celcapaciteit is de inschatting dat het onderhavige wetsvoorstel tot een beperkte toename zal leiden. Dit kan binnen de reguliere marges in het gevangeniswezen worden opgevangen. De kosten zijn daarmee op deze wijze gedekt, zo beantwoorden wij de vraag van deze leden.

Andere vormen van bescherming

Wij delen de opvatting van de leden van SP-fractie over de noodzaak van bestraffing van mensen die geweld plegen tegen personen met een publieke taak. Ook herkennen wij ons in de reden die deze leden daarvoor aandragen en die erin bestaat dat de personen belast met een publieke taak, in de woorden van deze leden, voor ons allemaal werken. Tegen deze achtergrond verdienen zij bescherming. Ook in het beeld dat deze leden oproepen, dat die bescherming zich op verschillende manieren kan uiten, kunnen wij ons in zijn algemeenheid herkennen. Uit het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de sanctionering van geweld tegen personen met een publieke taak, spreekt dat wij de werkzaamheden van deze personen bijzonder waarderen en respecteren, zoals deze leden ook wensen. Tegelijkertijd kan het voorstel uit de aard der zaak geen betrekking hebben op de andere door deze leden genoemde vormen van waardering, zoals onder meer de wijze van beloning, voldoende bezetting en de voorkoming van een te hoge werkdruk, zo merken wij naar aanleiding van een vraag hierover van deze leden op.

Evaluatie

Zoals in de inleiding van deze memorie van antwoord in de richting van de leden van de fractie van de PVV reeds is aangegeven, zijn wij graag bereid het voorliggende wetsvoorstel, indien dit tot wet wordt verheven en in werking is getreden, te laten evalueren. Wij hebben daarbij een termijn van vijf jaren voor ogen, zo beantwoorden wij de vraag hiernaar van deze leden. Deze evaluatie zal zich in het bijzonder ook richten op de door deze leden aangehaalde aandachtspunten. Het gaat daarbij, naar wij begrijpen, om het aantal keren dat een gevangenisstraf wordt opgelegd die gelijk is aan de duur van ondergaan voorarrest in gevallen waarin het taakstrafverbod geldt. Ook vragen deze leden aandacht voor de toepassing van artikel 9a Sr in de gevallen die door het wetsvoorstel worden bestreken.

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. Het bredere onderzoek naar geweld tegen journalisten over de afgelopen jaren, zoals wij dit hebben toegezegd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer waar de motie waarnaar deze

leden verwijzen onderdeel van uitmaakt, zal worden uitgevoerd door het WODC en dit najaar van start gaan.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus