

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)**

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 25 april 2022

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Wij danken de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, die verdere verdieping brengen in het debat over de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod. In deze nadere memorie van antwoord, die mede namens de Minister voor Rechtsbescherming wordt gegeven, hopen wij hopen in onze beantwoording zorgen weg te kunnen nemen die wij in de bijdragen van verschillende fracties menen te kunnen ontwaren over een te rigide toepassing van het strafrecht, juist in zaken die tot een mildere bestraffing aanleiding zouden kunnen geven. Ook staan wij stil bij de zorgen die bestaan over een mogelijk te ruim bemeten reikwijdte van het wetsvoorstel. In het navolgende gaan wij hierop graag nader in.

Bij de beantwoording van de vragen hebben wij de indeling van het nader voorlopig verslag 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.

Het verheugt ons dat de leden van de **VVD**-fractie waardering hebben uitgesproken voor de aandacht die in de memorie van antwoord is besteed aan de positie van de particuliere beveiligers. Graag beantwoorden wij in het navolgende de vragen die deze leden hierover nog hebben gesteld.

Dit geldt evenzeer voor de resterende vragen van de leden van de **PVV**-fractie.

Ook de fractieleden van **GroenLinks** en **PvdA** hebben gezamenlijk enkele vervolgvragen gesteld die wij graag van een antwoord zullen voorzien.

Wij zijn de leden van de **D66**-fractie erkentelijk dat zij aangeven met belangstelling van de beantwoording in de memorie van antwoord kennis te hebben genomen, ook al geven deze leden hierbij aan dat die beantwoording hen nog niet heeft overtuigd. Wij spreken de hoop uit dat onze reactie hierna aan een positievere beoordeling van het wetsvoorstel zal kunnen bijdragen.

Ook de leden van de fractie van de **ChristenUnie** danken wij voor de uitgesproken belangstelling bij lezing van de memorie van antwoord. Het verheugt ons dat deze leden de beoogde sturing die het wetsvoorstel wil geven aan de straftoemeting in zaken waarin geweld wordt gepleegd tegen personen met een publieke taak, lijken te kunnen omarmen. Graag beantwoorden wij de resterende vragen van deze leden, bij welke vragen de fractieleden van **50PLUS** zich overigens hebben aangesloten.

Ook de nadere vragen die het lid van de **OSF**-fractie heeft gesteld, voorzien wij graag van een antwoord.

## 2. Nut en noodzaak

De leden van de **D66**-fractie reflecteren op de stelling in de memorie van antwoord dat het geweld tegen personen met een publieke taak is toegenomen. Zij vragen voor deze stelling een nadere onderbouwing. Graag gaan wij hierop in. Uit de cijfers die de politie bijhoudt van meldingen door politiemensen van incidenten met agressie en geweld blijkt dat het aantal meldingen in de afgelopen jaren stijgt. Ook het aantal aangiftes van agressie en geweld tegen mensen met een publieke taak, aangiftes die het label Veilige Publieke Taak (hierna: VPT) krijgen, is de afgelopen jaren gestegen. Wij onderkennen dat de beschreven stijging, naast van een toename van agressie en geweld, mede het gevolg zou kunnen zijn van een toegenomen registratie- en aangiftebereidheid. Meer in den brede kan zij ook het gevolg zijn van de toegenomen aandacht die voor het fenomeen bestaat. Cijfers die een relatie tussen de beide ontwikkelingen – de toename van geweld en de toegenomen meldingsbereidheid – beschrijven, ontbreken. Het WODC is daarom in dit verband verzocht onderzoek te verrichten naar de aard en omvang van het geweld en daarbij ook eventuele trends in beeld te brengen. Wij merken bij het voorgaande graag op dat ook wanneer de zichtbaarheid van het geweld tegen personen met een publieke taak mede een gevolg zou zijn van een toename van het aantal registraties of een toegenomen meldingsbereidheid, dit aan de wenselijkheid van de hier voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod, in onze ogen niet afdoet. Het wetsvoorstel wil immers eraan bijdragen dat geweld tegen personen met een publieke taak wordt teruggedrongen en is opgesteld vanuit de gedachte dat dergelijk geweld tegen personen met een publieke taak, zonder meer afkeuring verdient. Hiermee is ook een aanzet gegeven voor de beantwoording van de vervolgvraag van de leden van de **D66**-fractie naar de mogelijke rol van de media-aandacht voor het geweld. Deze leden verwijzen daarbij, in navolging van de regering in de memorie van antwoord, naar de motie Helder c.s.<sup>1</sup> Wij kunnen de rol van beeldvorming in de media uiteraard niet uitvlakken, zo beantwoorden wij deze vraag van de leden van de **D66**-fractie. De aandacht in de media kan zeer wel hebben bijgedragen aan het gevoel? dat ook in de overwegingen bij de motie tot uitdrukking is gebracht. Uit deze overwegingen spreekt dat aan het (toenemend) geweld tegen personen met een publieke taak zoveel mogelijk een halt moet worden toegeroepen. Wij onderschrijven dit en menen dat bij geweld tegen personen met een publieke taak het opleggen van een kale taakstraf geen passende afdoening kan zijn. Met geweld tegen deze personen

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2018/2019, 35 000 VI, nr. 24.

wordt immers niet alleen een inbreuk geriskeerd op de lichamelijke integriteit, maar ook op het gezag dat zij in de uitoefening van hun publieke taak vertegenwoordigen. Dit moet in onze ogen leiden tot een verzwaard strafrechtelijk verwijt richting de daders van deze vormen van geweld.

De leden van de **D66**-fractie merken vervolgens terecht op dat de wetgever, naar wij begrijpen op het moment van de invoering van de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf, de taakstraf tot een volwaardige hoofdstraf heeft gemaakt. Daarmee, zo vinden deze leden, heeft de wetgever een norm gesteld waaraan het onderhavige wetsvoorstel afbreuk zou doen. Graag merken wij in onze reactie op voorhand op dat ook wij het uitgangspunt onderschrijven dat de taakstraf een volwaardige hoofdstraf is. Het voorliggende wetsvoorstel doet hieraan ook niet af. Graag lichten wij daarnaast toe dat het wetsvoorstel uitbreiding beoogt van het taakstrafverbod dat al in artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht (Sr) is vervat. Met de introductie in artikel 22b Sr van beperkingen in de mogelijkheden voor het opleggen van een taakstraf, heeft de wetgever de taakstraf opnieuw gepositioneerd, en wel als een passende straf voor naar verhouding lichtere strafbare feiten.<sup>2</sup> Het onderhavige wetsvoorstel houdt een uitbreiding in van dit bestaande taakstrafverbod. De uitbreiding bestaat uit de aanwijzing van misdrijven die te ernstig zijn om als een lichter strafbaar feit te worden aangemerkt. Daarom ligt het dan nu ook op de weg van de wetgever het taakstrafverbod aan te vullen met de aanwijzing van deze vormen van geweld.

Het lid van de **OSF**-fractie vraagt of, wanneer het onderhavige voorstel tot wet zou worden verheven, het voor een rechter mogelijk zal zijn om een taakstraf te combineren met een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf. Het antwoord daarop luidt ontkennend. Zoals hiervoor in de beantwoording van de vragen van de leden van de **D66**-fractie is aangegeven, houdt het wetsvoorstel een uitbreiding in van het bestaande taakstrafverbod dat is vervat in artikel 22b Sr. In de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, kan een taakstraf wél worden opgelegd indien de taakstraf wordt gecombineerd met een geheel *onvoorwaardelijke* gevangenisstraf (artikel 22b, derde lid, Sr). Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de mogelijkheden sancties te combineren in de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt. De vraag van het lid van de **OSF**-fractie geeft ons overigens aanleiding ter verduidelijking op deze mogelijke sanctiecombinaties nader in te gaan. In de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, kan in plaats van een taakstraf enkel een geheel of een deels voorwaardelijke gevangenisstraf worden opgelegd. Ook kan, zoals hiervoor aangegeven, in deze gevallen een taakstraf worden opgelegd, indien deze wordt gecombineerd met een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf. De combinatie van een taakstraf met een geheel of deels voorwaardelijke gevangenisstraf is niet mogelijk. Wij hechten eraan te benadrukken dat de mogelijke sanctiecombinaties en de beperkingen daarin als gevolg van dit wetsvoorstel niet wijzigen. Daarom menen wij ook dat het wetsvoorstel niet tot een verdergaande beperking van de beoordelingsvrijheid of autonomie van de rechter leidt, zo beantwoorden wij de vervolgvraag van het lid van de **OSF**-fractie.

Het lid van de **OSF**-fractie verwijst naar de verwachting van de regering dat het wetsvoorstel mogelijk beperkt gevolgen zal hebben voor de praktijk van de straftoemeting. Het lid vraagt in verband hiermee naar andere voornemens van de regering om herkenbare tendensen in de straftoemeting in wetgeving te verankeren. Dergelijke voornemens bestaan niet, zo beantwoorden wij deze vraag. Deze vraag van het lid van

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2009/2010, 32 169, nr. 7, p. 5.

de **OSF**-fractie geeft ons wel aanleiding op de achtergronden van het onderhavige wetsvoorstel nader in te gaan. In het bestaande sanctiestelsel heeft artikel 22b Sr een sturende rol voor de rechter bij het bepalen van een passende sanctie bij ernstige gewelds- of zedenmisdrijven of bij recidive. Die sturing krijgt vorm doordat de rechter wordt beperkt in de mogelijkheden in die gevallen een taakstraf op te leggen. De opstellers van de memorie van antwoord hebben over de door wetgever noodzakelijke geachte sturing gesproken in termen van het wettelijk voorstructureren van de keuzes in strafmodaliteiten. Als gevolg van het taakstrafverbod in zijn huidige en voorgestelde vorm is een kale taakstraf uitgesloten. Wel kan een taakstraf met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf worden gecombineerd. Deze strafmodaliteiten – de taakstraf en het onvoorwaardelijk deel van een gevangenisstraf – kunnen worden gezien als het vergeldende deel van een sanctie die in aard en zwaarte verschillen. Een concreet en beoogd gevolg van een taakstrafverbod en de hier voorgestelde uitbreiding daarvan is dat het vergeldende deel van de sanctie in de gevallen waarop een taakstrafverbod ziet, niet langer uit een kale taakstraf kan bestaan. Voor de verwezenlijking van het sanctiedoel van de speciale preventie kunnen in de gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, bijzondere voorwaarden worden gesteld als onderdeel van het voorwaardelijke deel van de gevangenisstraf. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, ligt aan het wetsvoorstel de opvatting ten grondslag dat ook geweld tegen personen met een publieke taak te ernstig is om met een kale taakstraf te worden afgedaan. Dit is een breed gedeeld gevoel. Door verschillende adviesorganen is naar voren is gebracht dat de straftoemingspraktijk met dit uitgangspunt in veel gevallen ook al in lijn is. Vervolgingsrichtlijnen van het openbaar ministerie en ook oriëntatiepunten voor de straftoemeting die worden gebruikt in de rechtspraak onderkennen dat de omstandigheid dat geweld zich richt tegen een persoon met een publieke taak, strafverhogend moet werken. Het voorgaande brengt een verantwoordelijkheid voor de wetgever met zich mee die inhoudt dat zekerheid en duidelijkheid worden geboden over welke misdrijven zich wel en welke misdrijven zich niet lenen voor een afdoening met een kale taakstraf. Ook de Staten-Generaal dragen als medewetgever aan het bieden van deze rechtszekerheid bij, zo beantwoorden wij de vraag van het lid van de **OSF**-fractie naar de efficiëntie van de Staten-Generaal bij de totstandkoming van wetgeving, ook als deze mogelijk beperkte gevolgen heeft voor de praktijk.

### **3. Motivering ten aanzien van uitbreiding taakstrafverbod**

De fractieleden van **GroenLinks** en **PvdA** besteden aandacht aan het onderzoek uit 2009 over recidive na taakstraf in vergelijking met recidive na een korte gevangenisstraf dat onder meer in het advies van Reclasering Nederland is aangehaald. Ook de leden van de **D66**-fractie verwijzen naar dit onderzoek en vragen waarom de regering, in weerwil van de resultaten daarvan, een uitbreiding van het taakstrafverbod voorstelt. Graag lichten wij dit toe. In het desbetreffende onderzoek is de recidive na een korte onvoorwaardelijke gevangenisstraf uitsluitend vergeleken met de recidive na een taakstraf. Bij een gebrek aan onderzochte alternatieven heeft de taakstraf in het onderzoek goede papieren: de recidive na een taakstraf is 47 procent lager dan na een korte gevangenisstraf. De leden aan het woord ontlenen aan de memorie van antwoord dat de regering de conclusies uit dit onderzoek naast zich neerlegt, enkel omdat sanctiecombinaties met preventieve voorwaarden buiten de reikwijdte van het onderzoek vielen. Ook wij menen dat voor de waardering van het onderzoek in relatie tot dit wetsvoorstel inderdaad betekenis moet worden toegekend aan de omstandigheid dat sanctiecombinaties met preventieve voorwaarden geen onderdeel van het onderzoek waren. Dit is van belang omdat ook in de gevallen waarin een taakstraf-

verbod geldt, de rechter niet verstoken is van mogelijkheden gedragsbeïnvloedende bijzondere voorwaarden te stellen. Het dichotome onderscheid tussen taakstraf en onvoorwaardelijke gevangenisstraf dat in het onderzoek wordt gemaakt, vormt zo geen weerspiegeling van de mogelijkheden die de rechter ook onder de werking van het taakstrafverbod heeft. Het onderhavige wetsvoorstel brengt hierin bovendien geen wijziging. Omdat in het door deze leden aangehaalde onderzoek deze sanctiemodaliteit niet werd betrokken, zijn de resultaten slechts beperkt van betekenis voor de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel. Vrees voor een toename van geweld tegen personen met een publieke taak als onbedoeld gevolg van dit wetsvoorstel kan aan de genoemde onderzoeksresultaten evenmin worden ontleend, zo beantwoorden wij de vervolgvraag van de fractieleden van **GroenLinks** en **PvdA**.

Het is juist dat ons geen onderzoek bekend is over afwegingen van plegers van geweld tegen hulpverleners of over de omstandigheden waaronder dergelijk geweld wordt gepleegd, zo beantwoorden wij de vragen hiernaar van de leden van de **GroenLinks**- en **PvdA**-fracties. Daarmee is er nog geen sprake van een blinde vlek in de onderbouwing voor het wetsvoorstel, waarover deze leden spreken. Het wetsvoorstel vindt zijn oorsprong in de gedachte dat het op het terrein van de wetgever ligt om bij een breed gedeeld gevoel over de ernst van het geweld dat het onderwerp van het wetsvoorstel vormt, dit ook in de wet tot uitdrukking te laten komen. Zoals wij ook hiervoor in de beantwoording van de vragen van de leden van de **D66**-fractie over de positionering van de taakstraf tot uitdrukking hebben gebracht, ligt hier een verantwoordelijkheid van en opdracht aan de wetgever. De taakstraf is een passende straf voor naar verhouding lichtere strafbare feiten. De misdrijven die het onderwerp vormen van het onderhavige wetsvoorstel hebben in onze ogen met de al in artikel 22b Sr aangeduide misdrijven gemeen, dat zij als ernstig en zeer afkeurenswaardig moeten worden aangemerkt. Die ernst wordt breed gevoeld, wat ook spreekt uit de adviezen die over het wetsvoorstel door de vertegenwoordigers van de beroepsgroepen zijn uitgebracht. Wij zien daarin een bevestiging van de noodzaak het taakstrafverbod op de voorgestelde manier uit te breiden. Dit biedt ook duidelijkheid aan de actoren in de strafrechtspleging. Er wordt onnodig onderscheid voorkomen tussen ernstige misdrijven waarbij wél en ernstige misdrijven waarbij niet een taakstrafverbod toepasselijk is.

Gelet op de vraagstelling van deze leden over de verhoogde vergeldingsfactor en het terugdringen van geweld menen wij dat het goed is te verduidelijken dat het wetsvoorstel, net zomin als het bestaande taakstrafverbod, aan de mogelijkheden voor een speciaal preventieve sanctioenering in de weg staat. Ook in de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, kunnen bijzondere op gedragsbeïnvloeding gerichte voorwaarden onderdeel zijn van de strafoplegging. Het wetsvoorstel is daarmee niet ingegeven door de gedachte dat harder straffen in de gevallen waarop het wetsvoorstel ziet, op zichzelf recidive-verminderend zal werken, maar méér door de gedachte dat een kale taakstraf vanuit het oogpunt van vergelding geen passende sanctie kan vormen.

#### **4. Reikwijdte**

De leden van de fracties van de **VVD**, **PVV**, **D66** en **ChristenUnie** stonden verder stil bij de reikwijdte van het wetsvoorstel. Wij menen dat het aan een goede beantwoording van de gestelde vragen dienstbaar kan zijn om vooraf over deze reikwijdte kort enkele inleidende beschouwingen te wijden. Bij de reikwijdte van het wetsvoorstel gaat het om de aanduiding van enkele misdrijven en deelnemingsvormen die onder de werking van taakstrafverbod komen te vallen. Daarnaast wordt de

reikwijdte bepaald door de beroepsgroepen die vallen onder de uitbreiding van het taakstrafverbod. Het voorstel sluit de mogelijkheid tot het opleggen van een (kale) taakstraf uit bij geweld «begaan tegen een ambtenaar van politie, een medewerker van brandweer of ambulance of een buitengewoon opsporingsambtenaar in de uitoefening van zijn publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid of tegen een andere persoon die in dat kader een publieke taak uitoefent». De opsomming van beroepsgroepen is daarmee niet limitatief. Bij de vraag of een slachtoffer behoort tot een beroepsgroep in de zin van het wetsvoorstel komt in het bijzonder betekenis toe aan de vraag of het slachtoffer een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid uitoefent. Bij deze personen met een publieke taak kan vooral worden gedacht aan hen die zich niet kunnen onttrekken aan een confrontatie met geweld door terug te treden. De beperking in de mogelijkheden om terug te treden en zichzelf in veiligheid te brengen, omdat daarmee de veiligheid van derden in gevaar zou kunnen komen, geeft aanleiding de geweldplegers hun gedrag zwaarder aan te rekenen dan bij vergelijkbaar geweld tegen andere personen. Aan de bijzondere ernst van geweld tegen personen met een dergelijke taakuitoefening draagt verder bij dat naast de schending van de lichamelijke integriteit van het slachtoffer met het geweld ook het respect voor het openbaar gezag wordt aangetast, de taakuitoefening wordt belemmerd of dat onder de dreiging van fysiek geweld, een risico op een dergelijke belemmering ontstaat. De inbreuk op de rechtsorde die het geweld oplevert en aanleiding geeft tot het maken van een verzawaard strafrechtelijk verwijt is aldus tweeledig. Naast de schending van de lichamelijke integriteit speelt ook de schending van het openbaar gezag een rol. Beide invalshoeken hebben de reikwijdte van het wetsvoorstel bepaald.

Na deze algemenere beschouwing voorzien wij graag in de door de leden van de **VVD**-fractie gevraagde nadere duiding van het onderscheid tussen beveiligers die wel en beveiligers die niet een publieke taak in de zin van het wetsvoorstel uitvoeren. Ook de leden van de **PVV**-fractie vroegen ons hoe wij aan de zorgen van particuliere beveiligers tegemoetkomen. In de richting van de leden van beide aan het woord zijnde fracties kunnen wij bevestigen dat ook particuliere beveiligers onder de reikwijdte van het wetsvoorstel kunnen vallen. Daarbij speelt een bepalende rol of zij een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid uitoefenen. Als voorbeeld is gewezen op het vergunningplichtig evenement waarbij de beveiliging een vergunningsvoorwaarde vormt en de particuliere beveiligers in het publieke domein de orde of veiligheid handhaven. In een dergelijk geval kan de rechter tot het oordeel komen dat een beveiligers die het slachtoffer wordt van geweld, een publieke taak in de zin van het onderhavige wetsvoorstel uitoefende, waardoor het taakstrafverbod toepasselijk is. Bij de beantwoording van het verzoek nader op deze materie in te gaan, vinden wij het zinvol op te merken dat het aannemen dat het slachtoffer van geweld een publieke taak heeft uitgeoefend, niet in strafrechtelijke zin hoeft te worden bewezen. Het is aan de rechter om te beoordelen of een beveiligers in voorkomende gevallen een publieke taak als bedoeld in het wetsvoorstel uitoefende. Zoals hiervoor in de inleidende beschouwing is aangegeven, komt aan de publieke taakuitoefening betekenis toe omdat met het geweld niet alleen de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, maar ook het openbaar gezag in het geding is, en de persoon met publieke taak niet terug kan treden. Het past bij een dergelijke beoordeling de rechter ruimte te laten voor de beantwoording van de vraag of in een concreet geval van een schending van het openbaar gezag sprake is geweest. Deze leden van de **VVD**-fractie wijzen verder op het onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de organisator voor de veiligheid binnen het evenemententerrein of een voetbalstadion en de politie voor daarbuiten.

Wij onderschrijven dat dit het uitgangspunt is en met deze leden realiseren wij ons dat dit onderscheid ook kan doorwerken in het bepalen of particuliere beveiligers een publieke taak in de zin van het wetsvoorstel uitoefenen en onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel vallen. Graag lichten wij onze positie daarom nog wat nader toe. Van een publieke taakuitoefening is geen sprake in situaties waarin een beveiligers werkzaamheden uitvoert die uitsluitend ertoe strekken particuliere eigendommen te bewaken, zoals bij winkelbeveiliging het geval is. Wanneer de winkelbeveiligers optreedt, zal het publiek het in de regel ook als verstandig beoordelen dat bij dreigend geweld wordt teruggetreden. Dit heeft geen aantasting van het openbaar gezag tot gevolg. Een dergelijke taakuitoefening verschilt van de gevallen waarin dezelfde particuliere beveiligers, zij het indirect, door het bestuur is belast met een orde-handhavende taak. Hiervan kan sprake zijn in het eerder gegeven voorbeeld van het vergunningplichtig evenement. Daarbij past, indachtig het door deze leden aangehaalde meer principiële uitgangspunt dat de organisator verantwoordelijk is voor de veiligheid binnen het evenement-terrein of een voetbalstadion en de politie daarbuiten, wel de kanttekening dat waar het gaat om een geheel voor overig publiek afgesloten evenement, het publieke karakter aan de taakuitoefening kan komen te ontvallen. We onderkennen daarmee dat de eerdere beantwoording waarnaar deze leden verwijzen, te absoluut is voor zover daaruit zou spreken dat wanneer de taakuitoefening bij een vergunning is opgedragen, van een publieke taakuitoefening zonder meer sprake zou zijn. Verder lijken deze leden aan de memorie van antwoord te ontlenen dat voor de bijzondere kwalificatie van de beveiligers als persoon met een publieke taak in de zin van het wetsvoorstel, de taakuitoefening mede tot doel moet hebben de capaciteit van lokaal beschikbare politiediensten te ontlasten. Dat is niet het geval. Dat met de inzet van beveiligers als gevolg van een bestuurlijke afspraak de capaciteit van lokaal beschikbare politiediensten wordt ontlast, is een feitelijk gevolg van deze bestuurlijke afspraken, maar vormt geen aanvullend wettelijk vereiste om een publieke taakuitoefening in de zin van het wetsvoorstel aan te kunnen nemen.

De leden van de **D66**-fractie zien het juist dat onder de reikwijdte van de uitbreiding van het taakstrafverbod ook de medeplichtigheid aan mishandeling en (strafbare) pogingen tot mishandeling vallen. Wij delen met deze leden de opvatting dat bij een bewezenverklaring van medeplichtigheid of poging een mildere bestraffing aan de orde is in vergelijking met de situatie waarin sprake is van daderschap of een voltooid delict. Dit vloeit uit de wettelijke regeling ook voort. Het maximum van de hoofdstraffen op het misdrijf gesteld wordt bij medeplichtigheid of poging met een derde verminderd (artikel 45, tweede lid, Sr en artikel 49, eerste lid, Sr). Deze regeling, die een beperking vormt op het strafmaximum dat uit de wet voortvloeit, blijft voor de gevallen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, onverminderd van kracht. De rechter zal in geval van poging of medeplichtigheid een lagere straf opleggen. Graag lichten wij nog toe waarom wij menen dat in geval van poging en medeplichtigheid bij geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak het voorgestelde taakstrafverbod desalniettemin geldt. We stellen daarbij voorop dat een poging tot eenvoudige mishandeling op grond van de wet niet strafbaar is (artikel 300, vijfde lid, Sr). Een poging tot het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel (artikel 302, juncto artikel 45 Sr) kan wel een strafbaar feit opleveren en leidt in de regel ook tot een min of meer ernstige schending van de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Er bestaat geen aanleiding dergelijke pogingen tot zware mishandeling van een persoon met een publieke taak buiten de werking van de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod te houden. Een voorbeeld van een dergelijke mishandeling, waarin een lid van de mobiele eenheid van de politie tegen het hoofd werd geschopt en zwaar letsel

uitbleef omdat deze een helm droeg, vormde zelfs mede aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel. Voor medeplichtigheid geldt dat het opzet erop is gericht behulpzaam te zijn bij het plegen van de mishandeling of op het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen daartoe. Zo wordt aan de verwezenlijking van het misdrijf actief bijgedragen. Voor de gevallen waarin politiemensen, hulpverleners of andere personen in de uitoefening van een publieke taak van een mishandeling het slachtoffer zijn, is er ook geen aanleiding het taakstrafverbod niet toepasselijk te achten bij de medeplichtige. Ook hier immers is onverminderd sprake van een schending van de lichamelijke integriteit van deze slachtoffers en wordt met het geweld het openbaar gezag dat het slachtoffer vertegenwoordigt, aangetast.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateren terecht dat het huidige artikel 22b, eerste lid, sub a, Sr voor de werking van het taakstrafverbod de drempel bevat van een «ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer». Zij constateren voorts dat een dergelijke drempel niet geldt bij de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod. Graag bevestigen wij de verklaring die deze leden hiervoor zelf aanreiken en die inhoudt dat het ontbreken van de drempel van «ernstige inbreuk» in dit wetsvoorstel zijn compensatie vindt in het tevens geschonden gezag dat het slachtoffer vertegenwoordigt en in de belemmering van de uitvoering van de orde-handhavende of hulpverlenende taak.

Deze leden staan daarnaast stil bij artikel 141 Sr en zien het goed dat bij de beleidsvoorbereiding nadrukkelijk is overwogen ook de situatie waarop artikel 141, eerste lid, Sr betrekking heeft onder de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod te laten vallen. Hiervan is afgezien omdat ook in gevallen van geweld van beperkte ernst of geweld dat op geen enkele wijze tot een schending van de lichamelijke integriteit leidt, tot een bewezenverklaring van openlijke geweldpleging kan worden gekomen. Graag merken wij ter verduidelijking van de ook door de leden van de **ChristenUnie**-fractie in dit verband aangehaalde passage uit de memorie van antwoord op dat het bij openlijke geweldpleging ook kan gaan om geweld tegen goederen. Daarnaast kan er sprake zijn van een relatief beperkte bijdrage aan het gepleegde geweld door de individuele geweldpleger. Weliswaar is een «voldoende significante bijdrage» aan het geweld voor een veroordeling wegens openlijke geweldpleging noodzakelijk, maar een dergelijke bijdrage kan reeds bestaan uit bijvoorbeeld het getalsmatig versterken van de groep waartoe men behoort en het vocaal bijdragen aan een sfeer van ontremming waarvan in de regel sprake is in situaties van openlijke geweldpleging. Dergelijke relatief beperkte bijdragen aan gepleegd geweld, zien wij als te bescheiden om de toepasselijkheid van het taakstrafverbod te rechtvaardigen. De openlijke geweldpleging verschilt hierin van de mishandeling, ook in de lichte vormen waarnaar deze leden in de vraagstelling verwezen. We kunnen in dit verband ook op een meer principiële onderscheid wijzen. In gevallen van mishandeling is het opzet van de dader telkens erop gericht pijn of letsel toe te brengen, strekt het handelen tot benadeling van de gezondheid of is het opzet gericht op het teweegbrengen van een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam van het slachtoffer. Het beschermde rechtsgoed is hier de lichamelijke integriteit. De strafbaarstelling van openlijke geweldpleging beoogt juist de openbare orde te beschermen. Zoals wij hiervoor in de inleidende beschouwingen bij dit deel van de nadere memorie van antwoord uiteenzetten, vormt een enkele schending van de openbare orde onvoldoende grondslag voor de toepasselijkheid van een taakstrafverbod. Concluderend merken wij op dat deze leden het juist zien dat de uitbreiding van het taakstrafverbod ook betrekking heeft op lichte schendingen van de lichamelijke integriteit van personen die zich inzetten



voor de handhaving van de orde en veiligheid waarvan bij eenvoudige mishandeling sprake kan zijn. In de omstandigheid dat het opzet van de dader zich hierop ook richt, ligt het voor het wetsvoorstel doorslaggevend verschil met de openlijke geweldpleging, waarnaar deze leden vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie zien het goed dat de regering een tenlastelegging van mishandeling en openlijke geweldpleging in een primaire en subsidiaire variant voorstelbaar acht en dat, wil het taakstrafverbod bij bewezenverklaring toepasselijk zijn, het gepleegde geweld primair als mishandeling ten laste moet worden gelegd. In de memorie van antwoord heeft de regering onderkend dat het bij het opstellen van de tenlastelegging voor de hand ligt het zwaarste strafrechtelijke verwijt voorop te stellen. Desondanks staat het de officier van justitie vrij het geweld ook primair als mishandeling ten laste te leggen. Dit is, zo menen ook wij, onderdeel van de opportuniteitsafweging van de officier van justitie. Deze leden vragen of deze ruimte voor afweging niet strijdig is met het categorische karakter van dit wetsvoorstel en willen weten waarom de regering ervoor kiest de officier van justitie wél en de rechter géén ruimte voor afweging te bieden. De relatieve vrijheid van de officier van justitie en de relatieve onvrijheid van de rechter die deze leden menen te kunnen ontwaren, zijn rechtstreeks terug te voeren op de wijze waarop de strafvordering is ingericht en de rol die de rechter en de officier van justitie in het stelsel hebben, zo beantwoorden wij deze vraag. Ter toelichting merken wij op dat de vervolgingsbeslissing het prerogatief is van de officier van justitie. De officier van justitie kiest ook de omvang van de strafrechtelijke vervolging en is, gelet op de gebruikelijke uitleg die aan het opportuniteitsbeginsel wordt gegeven, ook niet tot vervolging verplicht. De positie van de rechter is een andere. In beginsel dient deze de zaak zoals deze aan hem wordt voorgelegd op grond van de tenlastelegging te beoordelen. De rechter komt over de vervolgingsbeslissing slechts in zeer uitzonderlijke gevallen een oordeel toe. Dit wetsvoorstel heeft voor dit voorgaande geen gevolgen. Wel onderkennen ook wij dat met de uitsluiting van artikel 141 Sr van de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod, aan de opportuniteitsafweging in zaken waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, in zekere zin een wegingsfactor wordt toegevoegd. Dit is de vraag of de toepasselijkheid van het taakstrafverbod wordt nagestreefd. In de gevallen waarin de officier van justitie wil voorkomen dat een taakstraf zal worden opgelegd, verdient het aanbeveling de mishandeling primair en de openlijke geweldpleging subsidiair ten laste te leggen of tenlastelegging daarvan achterwege te laten. Naar aanleiding van de vervolgvraag van deze leden bevestigen wij dat een tenlastelegging met een primaire en subsidiaire variant (in de regel kortweg aangeduid als een subsidiaire tenlastelegging) de tenlastelegging van beide misdrijven ook de vorm kan krijgen van een (expliciet) alternatieve tenlastelegging. Waar de subsidiaire tenlastelegging de rechter bindt aan de door de officier van justitie gekozen volgorde, kan de rechter bij de alternatieve tenlastelegging een keuze maken tussen de door het openbaar ministerie gepresenteerde alternatieven.<sup>3</sup> De keuze om de tenlastelegging op deze wijze vorm te geven en niet te kiezen voor een subsidiaire tenlastelegging, is aan de officier van justitie voorbehouden, zo beantwoorden wij het verzoek van deze leden om een waardering. Indachtig het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat bij geweld tegen personen met een publieke taak een gevangenisstraf in plaats van een taakstraf zal worden opgelegd, geven wij echter de voorkeur aan een subsidiaire tenlastelegging waarbij de mishandeling de primaire variant

---

<sup>3</sup> Vgl. Wetboek van Strafvordering, A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen e.a., aantt. 17.5 en 17.6 bij artikel 261.

is. Indien het wetsvoorstel wordt aanvaard en tot wet verheven, zullen wij het voorstaande aan het openbaar ministerie ook meegeven.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen vervolgens aandacht voor de beschrijving van de beroepsgroepen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Deze leden zeggen niet zonder zorgen te zijn over de reikwijdte van het wetsvoorstel en wij hopen met de beantwoording de bij deze leden levende zorgen weg te nemen. Het voorstel heeft betrekking op geweld «begaan tegen een ambtenaar van politie, een medewerker van brandweer of ambulance of een buitengewoon opsporingsambtenaar in de uitoefening van zijn publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid of tegen een andere persoon die in dat kader een publieke taak uitoefent». Naar deze personen wordt in de beantwoording en ook in de toelichting op het wetsvoorstel telkens verwezen als «personen met een publieke taak». Deze leden constateren terecht dat juist deze formulering ook terugkeert in artikel 67a, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering over de voorlopige hechtenis. Zij vragen waarom voor de toepassing van voorlopige hechtenis een andere kwalificatie van het slachtoffer aan de orde is dan voor de beperkingen in de mogelijkheden tot opleggen van een taakstraf. In reactie op deze vraag merken wij allereerst op dat juist in verband met de door deze leden geuite zorgen over de reikwijdte van het wetsvoorstel is gekozen voor een – in vergelijking met artikel 67a, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv) – specifiekere duiding van de beroepsgroepen. Dit behoeft echter niet als een diskwalificatie van de in artikel 67a, vijfde lid, Sv gegeven definitie te worden begrepen. De definitie is daar voldoende bepaald voor het doel waarmee zij is gegeven. Wij lichten, mogelijk ten overvloede, toe dat dit doel is gelegen in het bieden van verduidelijking in welke gevallen de in artikel 67a, derde lid, en onder 4, Sv opgenomen grond voor voorlopige hechtenis kan worden toegepast. Deze grond is ingevoerd om in zaken waarin supersnelrecht in verband met de goede voorbereiding van de strafzaak niet haalbaar is, toch een justitiële lik-op-stuk-reactie te kunnen geven: de berechting vindt binnen 17 dagen plaats (Kamerstukken II 2011/12, 33 360, nr. 3, p. 1–2). Niet alleen wat betreft de beschrijving van de personen met een publieke taak is de strafvorderlijke regeling inzake de voorlopige hechtenis overigens ruimer. Ook bevat het genoemde artikelonderdeel een ruimere reikwijdte wat betreft de misdrijven die tot toepassing van voorlopige hechtenis op deze grond aanleiding kunnen vormen. Wij noemen in dit verband als voorbeelden openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr), waarop wij in het voorgaande reeds ingingen, maar ook vernieling (artikel 350 Sr). Ook deze ruimere reikwijdte van de strafvorderlijke regeling is in het onderhavige wetsvoorstel niet terug te vinden. We benoemen ook deze verschillen in de richting van de leden van de **ChristenUnie**-fractie om aan te geven dat zo zelfs op twee manieren de reikwijdte van het wetsvoorstel is beperkt ten opzichte van de strafvorderlijke regeling waarop zij doelen. In het citaat uit de memorie van antwoord dat deze leden in dit verband aanhalen, wordt verwezen naar de verschillende functies die de aangehaalde kwalificaties in de verschillende wetboeken hebben. Dit citaat kan aldus worden begrepen dat de rechter in de fase van de voorlopige hechtenis over minder informatie beschikt en een beperktere toets aanlegt. Bovendien zijn de rechtsgevolgen van zijn beslissing ook minder verstrekkend, want minder definitief. Wij lichten dit toe. De rechter beoordeelt in de fase van de voorlopige hechtenis de noodzaak en wenselijkheid van voorlopige vrijheidsbeneming. De rechter toetst hierbij de sterkte van de gerezen verdenking (of er ernstige bezwaren bestaan) en daarnaast of het noodzakelijk is de verdachte vóór de berechting diens vrijheid te ontnemen en zo voor berechting beschikbaar te houden. De afweging door de rechter leidt mogelijk tot vrijheidsbeneming, maar zij is voorlopig en mede ingegeven door de gedachte dat het noodzakelijk is de

verdachte voor de berechting beschikbaar te houden. De beslissing tot toepassing van voorlopige hechtenis is in de regel gebaseerd op een voorlopig dossier en een voorlopige tenlastelegging. De rechter die over de voorlopige hechtenis oordeelt, komt aan de beantwoording van de schuldvraag, de vraag onder welke omstandigheden het feit zou zijn begaan, de gevolgen die een feit voor het slachtoffer heeft gehad en de daaraan te verbinden consequenties, zoals een strafoplegging, niet toe. Het toetsingskader kan in deze fase daarom nog minder bepaald zijn of een ruimere strekking hebben. Bij de volledige beoordeling die moet leiden tot het eindvonnis, is de rechter wél gehouden zich rekenschap te geven van alle omstandigheden waaronder een feit is begaan, de gevolgen die het misdrijf heeft gehad en van de persoonlijkheid van de dader. In deze fase mag duidelijkheid over de vraag tot welke sancties een veroordeling aanleiding kan geven, niet ontbreken. De voorgestelde definitie in het materiële strafrecht beoogt in dit verband een verdere inkadering te geven die in de strafvorderlijke pendant kan ontbreken.

Zoals de leden van de **ChristenUnie**-fractie terecht aangeven is met de voorgestelde definitie beoogd de reikwijdte te beperken tot situaties waarin de taakuitoefening plaatsvindt in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Bij de door deze leden geuite zorgen die hun grond vinden in de gedachte dat dit mogelijk een te ruim en ongewis beoordelingskader vormt, merken wij graag het volgende op. In het vereiste dat de taakuitoefening plaatsvindt in het kader van de handhaving van orde of veiligheid ligt besloten dat een uitvoerende of operationele taak wordt uitgevoerd waarmee die orde of veiligheid wordt bewaakt of bevorderd. Voor de door deze leden aangereikte voorbeelden is dit niet zonder gevolg. Zo valt zorgpersoneel onder de reikwijdte van het wetsvoorstel, wanneer het actieve handelen inderdaad erop is gericht de gezondheid te bevorderen of dreigend gevaar voor die gezondheid af te wenden. Bij het verrichten van medische handelingen is dit in de regel het geval, maar de enkele aanwezigheid van de zorgmedewerker in de zorginstelling geeft geen aanleiding het uitgebreide taakstrafverbod van toepassing te laten zijn. Zo valt, om de vraag daarnaar van deze leden te beantwoorden, niet alle zorgpersoneel onder de werking van het wetsvoorstel. Wij onderkennen in de richting van deze leden, die vragen naar een grensbepalende wettelijke grondslag bij het voorgestelde criterium, dat met de voorgestelde toepassingsvoorwaarden zich situaties kunnen voordoen die minder duidelijk zijn en die aanleiding geven tot een rechterlijke afweging. Wij noemen als voorbeeld dat een arts of verpleegkundige een gesprek met familieleden voert over een te volgen behandeling en in die situatie met geweld wordt geconfronteerd. Ook hier zijn wij geneigd het taakstrafverbod toepasselijk te achten, bijvoorbeeld omdat het gesprek van de arts of verpleegkundige op het verkrijgen van toestemming voor een behandeling is gericht en zo noodzakelijk is ter bevordering van de gezondheid. Bij personeel in het openbaar vervoer, nutsbedrijven, personeel van gemeentes en provincies, waterschappen en advocaten beoogt het vereiste dat sprake moet zijn van een taakuitoefening in het kader van de handhaving van orde of veiligheid op eenzelfde wijze begrenzend te werken. Ook hier is de gedachte dat het taakstrafverbod toepasselijk is bij geweld tegen personen die een operationele taak uitvoeren. De omstandigheid dat een operationele taak wordt uitgevoerd in het kader van de handhaving van orde of veiligheid, brengt ook hier immers een bijzondere gevaarstelling met zich mee en maakt de personen in kwestie kwetsbaar voor geweld.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vroegen in dit verband eveneens naar particuliere beveiligers, werkzaam in een winkelcentrum. Wij veroorloven ons in dit verband te verwijzen naar de hiervoor gegeven beantwoording van de vragen over particuliere beveiligers van de leden

van de **VVD**-fractie. In aanvulling hierop merken wij op dat ook de werkzaamheden van particuliere beveiligers ten dienste kunnen staan aan de handhaving van orde en veiligheid. Ook hoeft aan de vraag of de werkzaamheden operationeel zijn, in de regel niet te worden getwijfeld. Bij de beoordeling van de vraag of bij geweld tegen deze personen de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod van toepassing is, is bepalend of de taakuitoefening ook ten dienste staat aan het publiek en of deze taakuitoefening tot een publieke taak is te herleiden. Hiervan zal sprake kunnen zijn als aan de inzet van de beveiligers bestuurlijke afspraken ten grondslag liggen op de wijze zoals al in de beantwoording van de vragen van de leden van de **VVD**-fractie is aangegeven. Gaat het daarentegen uitsluitend om de beveiliging van particuliere belangen (eigendomsrechten), dan menen wij dat van een publieke taakuitoefening in de zin van het wetsvoorstel, geen sprake is.

## 5. Effectiviteit

Wij zijn bekend met het artikel «Het taakstrafverbod: onnodige wetgeving. Een oordeel van de werkvloer» van rechter Jacco Janssen, zo beantwoorden wij de vraag hiernaar van de leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA**. We hebben met belangstelling van deze bijdrage kennisgenomen. Onze appreciatie van de door deze leden uit het artikel geciteerde casus van de verslaafde moeder die een jeugdbeschermer slaat, is dat op deze situatie het voorgestelde taakstrafverbod toepasselijk dient te zijn. Hieraan draagt bij dat de jeugdbeschermers ook hebben aangegeven behoefte te hebben aan de bescherming die van het wetsvoorstel uit zou kunnen gaan. Deze jeugdbeschermers geven uitvoering aan een rechterlijke uitspraak die ertoe strekt dat een kind uit huis wordt geplaatst omdat het kind bescherming behoeft. Onze appreciatie laat onverlet dat in de beschreven casus de rechter, alle omstandigheden en de persoonlijkheid van de verdachte in aanmerking genomen, tot een passende afdoening moet kunnen komen. Wij menen dat de mogelijkheden hiertoe niet worden beperkt, enkel omdat als gevolg van het wetsvoorstel het vergeldende deel van de op te leggen sanctie, niet langer uit een kale taakstraf kan bestaan. Het wetsvoorstel brengt geen beperkingen aan in de mogelijkheden om door middel van het stellen van bijzondere voorwaarden de veroordeelde bijvoorbeeld een behandeling te laten ondergaan. Evenmin doet het wetsvoorstel af aan de mogelijkheden door de jeugdbeschermer geleden schade vergoed te krijgen. Afhankelijk van de overige omstandigheden van een concrete zaak, kan ook (een deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf op zijn plaats zijn. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van recidive of omdat de verdachte in kwestie op geen enkele wijze verantwoordelijkheid meent te hoeven nemen voor het onrecht dat door haar is aangedaan.

De fractieleden van **GroenLinks** en **PvdA** vragen daarnaast een waardering van het in het artikel genoemde «wettelijk dringend taakstrafadvies» als alternatief voor het voorgestelde taakstrafverbod. Wij menen dat van een dergelijk dringend wettelijk advies niet de sturing uitgaat die de regering met het wetsvoorstel beoogt, zo beantwoorden wij deze vraag. Wij lichten dit graag toe en permitteren ons daarbij te verwijzen naar de hiervoor onder 2. beschreven achtergronden van het wetsvoorstel ter beantwoording van de vragen van het lid van de **OSF**-fractie. Daarbij kwam aan de orde dat het wetsvoorstel mede is ingegeven door de noodzaak in wetgeving duidelijkheid te verschaffen over de vraag welke sancties in voorkomende gevallen wel of niet kunnen worden opgelegd en onder welke voorwaarden van een dergelijke oplegging sprake kan zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de wetgever om vanuit een breed gedeeld gevoel over de ernst van bepaalde misdrijven aan de straftoemeting richting te geven. Een advies van de wetgever aan de rechter om

een bepaalde sanctie wel of niet op te leggen, beoordelen wij in dit verband als te vrijblijvend en bergt het risico van rechtsongelijkheid in zich. Evenmin is een dergelijk advies in lijn met de bestaande regeling van artikel 22b, waarin reeds beperkingen in de mogelijkheden voor het opleggen een taakstraf besloten liggen. Een gevolg van het voorstel zou zijn dat dan ten aanzien van bepaalde gevallen een taakstrafverbod geldt, terwijl in andere situaties van een dringend advies sprake is. Wij erkennen bij onze appreciatie dat er ook in de situaties waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, omstandigheden kunnen bestaan die tot een mildere bestraffing dan een afdoening met een gevangenisstraf van significante duur, aanleiding geven. Noch het wetsvoorstel, noch de bestaande regeling van artikel 22b, Sr doen aan de mogelijkheden hiertoe af, zo menen wij.

Dit is ook van belang voor de beoordeling van het door deze leden gegeven voorbeeld van de duw aan de hulpverlener die tijdens een demonstratie wordt gegeven. Wij zien hier geen interferentie met het recht op demonstratievrijheid van artikel 9 van de Grondwet, zo beantwoorden wij de vraag naar reflectie op dit punt van deze leden. Deze leden ontlenen blijkens hun vraagstelling aan de memorie van antwoord<sup>4</sup> dat een dergelijke duw aanleiding kan geven tot het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. In de passage uit de memorie van antwoord waarnaar deze leden verwijzen is ingegaan op wat kan worden aangemerkt als de ondergrenzen van het wetsvoorstel. Hierbij is door de regering onderkend dat milder geweld tot een milder oordeel aanleiding kan geven dan bij zwaarder geweld het geval is. Bij de beoordeling komt betekenis toe aan het opzet van degene die duwt en aan de gevolgen van die duw. Indien de duw tot pijn of letsel leidt of in voorkomende gevallen een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam teweegbrengt, zoals bij een duw in koud water het geval kan zijn, kan dit aanleiding vormen voor een bewezenverklaring van mishandeling. Is een persoon met een publieke taak als bedoeld in het wetsvoorstel van deze mishandeling het slachtoffer, eerst dan zal het met wetsvoorstel uit te breiden taakstrafverbod toepasselijk zijn en een duw tot het opleggen van een gevangenisstraf aanleiding kunnen geven.

Ook de leden van de **D66**-fractie stellen, in navolging van de heer Pulles namens de Raad voor de rechtspraak bij gelegenheid van de deskundigenbijeenkomst bij de Eerste Kamer op 8 juni 2021, de ondergrenzen van het wetsvoorstel aan de orde. Deze leden vragen reflectie op de door de heer Pulles geuite behoefte aan het behoud van rechterlijk maatwerk bij betrekkelijk geringe geweldsmisdrijven tegen mensen met een publieke taak. In die gevallen zou toch een kale taakstraf moeten kunnen worden opgelegd, zo menen deze leden. Graag gaan wij hierop nader in en verduidelijken daarbij dat het wetsvoorstel niet beoogt af te doen aan de mogelijkheden van de rechter om aan verzachtende omstandigheden van het geval en aan de persoon van de verdachte betekenis toe te kennen. Het wetsvoorstel wil echter voorkomen dat de vergelding bij geweldpleging tegen personen met een publieke taak, kan bestaan in een kale taakstraf. Dit betekent in het voorkomende geval van licht geweld, dat de afdoening ook zal kunnen bestaan uit een gevangenisstraf gelijk aan de duur van het voorarrest, die wordt gecombineerd met een taakstraf, een mogelijkheid die ook in de huidige regeling bestaat. Alternatieven zijn er ook indien de persoon van de verdachte hiervoor aanleiding vormt. Zoals hiervoor in de beantwoording van de vragen van de fractieleden van **GroenLinks** en **PvdA** naar voren is gebracht, kan de nadruk dan liggen op gedragsbeïnvloeding die wordt afgedwongen met bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke gevangenisstraf. Is een steviger

<sup>4</sup> Kamerstukken I, 2021/22, 35 528, C, blz. 18.

vergeldend element noodzakelijk, dan volgt uit het wetsvoorstel dat een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd.

Wij stellen in onze beantwoording van de vervolgvraag van de leden van de **D66**-fractie graag voorop dat het aan vertrouwen in de professionaliteit van de zittende magistratuur niet ontbreekt. Wij kunnen ons dan ook niet goed verenigen met de relatie die de leden van de **D66**-fractie leggen tussen dit vertrouwen in de professionaliteit van de leden van de rechterlijke macht en de mogelijkheden die de rechter in de wet krijgt om een kale taakstraf op te leggen. De aanleiding voor het wetsvoorstel is gelegen in het breed gedeelde gevoel over de ernst van het geweld tegen personen met een publieke taak en de voor de wetgever bestaande verantwoordelijkheid en aan hem opgedragen taak om duidelijkheid te verschaffen over de sancties die in voorkomende gevallen al dan niet kunnen worden opgelegd. Bij de totstandkoming van het huidige artikel 22b Sr is op die, ook door ons gevoelde, verantwoordelijkheid gewezen. Daaraan doet de constatering van deze leden dat in veel gevallen geweld tegen personen met een publieke taak met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt bestraft, niet af. Wij ontnemen aan die omstandigheid juist dat ook in de rechtspraak de opvatting leeft dat wanneer geweld zich richt tegen personen met een publieke taak, dit aanleiding geeft de daders een verzwaard strafrechtelijk verwijt te maken. Het wetsvoorstel heeft tot doel die ontwikkeling te bestendigen en de straftoemeting verder in die richting te bewegen. Hieraan ligt als gevoelen ten grondslag dat het geweld tegen personen met een publieke taak te ernstig is om met een kale taakstraf te worden afgedaan. Aan de stelling van de leden van de **D66**-fractie dat wanneer een rechter een kale taakstraf desalniettemin aangewezen acht, daartoe alle aanleiding is, willen wij ons dan ook niet wagen. Wij menen, op de gronden die hiervoor zijn uiteengezet, dat dergelijk geweld in beginsel niet met een kale taakstraf kan worden vergolden. De misdrijven waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, zijn daarvoor in zijn algemeenheid te ernstig.

De leden van de **D66**-fractie staan stil bij de mogelijkheid in de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, toch een taakstraf op te leggen in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van een dag. Deze leden merken deze mogelijkheid aan als een «omweg» die professionals moeten benutten om tot een in hun ogen gerechtvaardigde straf te komen. Wij bevestigen in onze reactie allereerst dat in de gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, een taakstraf desalniettemin kan worden opgelegd wanneer deze wordt gecombineerd met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Deze gevangenisstraf kan daarmee ook van korte duur zijn. Het is aan de rechter om de duur daarvan te bepalen. In het debat over het onderhavige wetsvoorstel maar ook in de reacties van de regering op de in de adviezen geuite kritiek waarnaar deze leden verwijzen, is hierover aangegeven dat de regering deze sanctiecombinatie passend vindt binnen de wettelijke systematiek. Het is overigens één van de mogelijkheden om recht te doen in zaken die voor wat betreft de ernst van het toegepaste geweld een ondergrens markeren voor de toepassing van dit wetsvoorstel. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is ook geen aanleiding gezien in deze reeds in artikel 22b Sr besloten liggende mogelijkheid beperkingen aan te brengen. Ook met andere typering is in de verschillende bijdragen aan het debat over dit voorstel aandacht gevraagd voor de mogelijkheid de taakstraf met ene korte gevangenisstraf te combineren. Deze typering heeft de regering niet willen omarmen. De leden van de **D66**-fractie merken deze mogelijkheid in het nader voorlopig verslag aan als een «omweg» om toch een taakstraf op te leggen. Deze omweg zou er mogelijk ook toe kunnen leiden dat het vertrouwen van de burger in de expertise van de wetgever wordt

beschadigd. Wij kunnen ook deze kwalificatie niet omarmen en zijn evenmin bevreesd voor een beschadiging van het vertrouwen waarop deze leden doelen. Zoals hiervoor in de beantwoording van de vragen van deze leden is uiteengezet, vindt het wetsvoorstel zijn grondslag in het gevoel dat geweld tegen personen met een publieke taak in beginsel te ernstig is om met een kale taakstraf te worden afgedaan. In dat geval ligt het, tegen de achtergrond van het bestaande taakstrafverbod, op de weg van de wetgever aan te geven op welke wijze hiermee in de straftoemeting rekening dient te worden gehouden. Niet beoogd is verdergaande beperkingen aan te brengen ten opzichte van de mogelijkheden die de rechter onder het bestaande taakstrafverbod heeft. In het bijzonder ook het uitgangspunt dat het de rechter is die de duur van een gevangenisstraf bepaalt, laat het wetsvoorstel ongemoeid. Eerder onderzoek naar de sanctiecombinatie van een taakstraf met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van korte duur laat overigens zien dat deze sanctiecombinatie beperkt toepassing vindt.<sup>5</sup>

De leden van de **D66**-fractie vragen of het mogelijk is bij een gedeeltelijk voorwaardelijke straf als bijzondere voorwaarde op te nemen dat de veroordeelde een bepaald aantal uren onbezoldigde arbeid moet verrichten ten algemene nutte onder toezicht van de Reclassering. Wij beantwoorden deze vraag ontkennend en roepen daarbij in herinnering dat de onbetaalde arbeid ten algemene nutte zich van bijzondere voorwaarde juist tot volwaardige hoofdstraf heeft ontwikkeld. Deze ontwikkeling is bestendigd met de wet van Wet van 7 september 2000 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (taakstraffen) (Stb. 2000, 365). De taakstraf is daarbij zelfstandig genormeerd in het Wetboek van Strafrecht en daarin van een omkadering voorzien. Daarmee verhoudt zich niet dat beperkingen die in de mogelijkheden tot het opleggen van die taakstraf worden ervaren, worden gepasseerd langs de weg van de regeling van de bijzondere voorwaarden.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie kunnen wij bevestigen dat ook wij van oordeel zijn dat het geweld waarop het wetsvoorstel ziet met een taakstraf niet adequaat kan worden vergolden. Zij constateren daarnaast dat artikel 22b Sr het opleggen van een geheel voorwaardelijke straf niet uitsluit. Deze leden verbinden hieraan allereerst de vraag of deze mogelijkheid kan worden aangemerkt als een «ventiel» waarover bij het debat in de Tweede Kamer is gesproken. Ook willen deze leden weten hoe wij deze mogelijkheid waarderen in relatie tot de vergelding. Graag beantwoorden wij deze vragen als volgt. Wij zouden een dergelijke sanctie – een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf – willen beschrijven als een illustratie van de mogelijkheden die de rechter heeft om in de sanctioenering andere accenten te leggen, zoals wij hiervoor ook in de richting van de leden van de **D66**-fractie aangaven. De nadruk ligt hierbij op speciale preventie en niet op vergelding. In het geval dat de rechter toch een vorm van vergelding van de sanctie onderdeel wil laten zijn omdat de ernst van het toegepaste geweld hiertoe aanleiding geeft, kan de sanctie ook uit een *gedeeltelijk* voorwaardelijke gevangenisstraf bestaan. Hierin biedt het voorwaardelijke deel de mogelijkheid bijzondere voorwaarden te stellen. Daarnaast wordt met de duur van het onvoorwaardelijke deel van de gevangenisstraf de ernst van het feit en het verwijt dat de dader daarover kan worden gemaakt, tot uitdrukking gebracht. Een «ventiel» waarnaar deze leden vragen, gaat daarnaast eerder uit van de

<sup>5</sup> Het onderzoeksrapport «Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen». Dit onderzoeksrapport werd op 22 januari 2018 aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 404).

mogelijkheid een taakstraf te combineren met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van korte duur. We lichten dit toe. Het wetsvoorstel beoogt juist gevolgen te hebben voor het vergeldende deel van de sanctie. Deze vergelding komt zoals hiervoor aangegeven, in de duur van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf tot uitdrukking. De mogelijkheid om een taakstraf te combineren met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf blijft daarbij behouden. De rechter bepaalt van die gevangenisstraf de duur. Dit biedt mogelijkheden voor de rechter om in gevallen die de ondergrens van het wetsvoorstel markeren, toch een taakstraf op te leggen. Dit kan worden gezien als een ventiel waarmee een al te rigide toepassing van het strafrecht in zaken die tot een mildere afdoening aanleiding geven, wordt voorkomen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** merken vervolgens op dat het volgens de regering niet mogelijk is naast een onvoorwaardelijk deel gevangenisstraf ook een voorwaardelijk deel op te leggen. Deze leden zeggen dit aan de tekst van het wetsvoorstel niet te kunnen ontlenu. Graag verduidelijken wij dat de regel dat gevangenisstraf niet gedeeltelijk voorwaardelijk kan worden opgelegd, uitsluitend betrekking heeft op de situaties waarin het taakstrafverbod geldt én waarin de wens bestaat een taakstraf met een gevangenisstraf te combineren. Voor die gevallen geldt dat een taakstraf uitsluitend met een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf kan worden gecombineerd. Dit volgt uit de bestaande tekst van artikel 22b, derde lid, Sr. In gevallen waarin een taakstrafverbod geldt, kan een taakstraf derhalve niet worden gecombineerd met een gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf. Een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf is wel mogelijk. Dit kan uit het oogpunt van adequate vergelding en speciale preventie waarover deze leden spreken juist een wenselijke sanctie zijn in de gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, zo beantwoorden wij de vraag daarnaar van deze leden.

## 6. Overige onderwerpen

De fractieleden van **GroenLinks** en **PvdA** ontlenu aan de memorie van antwoord dat de regering van oordeel is dat ook in de gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, de rechter voldoende is toegerust maatwerk te bieden en rekening te houden met de omstandigheden waaronder het feit is begaan en de persoonlijkheid van de dader. Deze leden constateren dat rechters dit tegenspreken. Graag lichten wij ons standpunt toe. Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de mogelijkheden die rechter heeft om in gevallen waarin het taakstrafverbod geldt maatwerk toe te passen. Het wetsvoorstel houdt een uitbreiding in van het bestaande taakstrafverbod. Wij hopen daarnaast in de voorgaande beantwoording van vragen van de leden van de **D66**-fractie en de **ChristenUnie**-fractie in paragraaf 5 van deze nadere memorie van antwoord tot uitdrukking te hebben laten komen waaruit de mogelijkheden tot het bieden van maatwerk bestaan én dat voor situaties die aanleiding geven tot een mildere bestraffing, het wetsvoorstel de mogelijkheden daartoe onverlet laat. Door ons kan daarmee niet goed worden begrepen waarom het wetsvoorstel zou kunnen leiden tot situaties die in het rapport «Ongekend onrecht» worden beschreven en die het gevolg zijn van de toeslagenaffaire. Een dergelijke situatie is als gevolg van dit wetsvoorstel in het geheel niet aan de orde. Het wetsvoorstel geeft sturing in de straftoemeting van plegers van geweld tegen personen met een publieke taak. De mogelijkheden die de strafrechter ook onder de werking van een taakstrafverbod heeft, zijn in onze ogen onvergelijkbaar met positie die de bestuursrechter heeft gehad en heeft gevoeld als reactie op de afwikkeling door de belastingdienst van vermeende fraude met kinderopvangtoeslagen. Wij hopen met het voorgaande ook in een antwoord op de vraag hiernaar van het lid van de **OSF**-fractie te hebben voorzien.



De leden van de **PVV**-fractie vragen of in plaats van een richting deze leden toegezegde evaluatie van het wetsvoorstel na vijf jaren er niet na bijvoorbeeld twee of drie jaar kan worden geëvalueerd. De termijn van vijf jaren is ontleend aan de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 5.58). Deze aanwijzingen zijn in ieder geval toepasselijk in de gevallen waarin een evaluatiebepaling van het wetsvoorstel deel uitmaakt. Wij zijn daarbij van mening dat het onderwerp het best gediend is met een onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek van betekenis. De uiteenlopende posities die over het wetsvoorstel zijn ingenomen, zowel in de voorbereiding door adviesorganen en in de bijdragen aan het politieke debat, geven daartoe alle aanleiding, zo menen wij. Om in lijn met de geuite wens van deze leden al op kortere termijn inzicht te geven in de mate van verwerkelijking van de doelstellingen van het wetsvoorstel en in de eventuele neveneffecten daarvan, zijn wij graag bereid in een invoeringstoets voorzien. Indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, kan een dergelijke toets een jaar na de inwerkingtreding van de wet plaatsvinden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
D. Yeşilgöz-Zegerius