

Aan de minister van Justitie,  
Dr. E.M.H. Hirsch Ballin  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23  
f (070) 361 97 46  
www.rechtspraak.nl

datum 6 februari 2009  
van Kabinet & Communicatie  
doorkiesnummer 070 - 361 9721  
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl  
onderwerp Voorstel van wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven - advies

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 1 december 2008 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het conceptvoorstel van wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven (het “**Wetsvoorstel**”).

Met het Wetsvoorstel wordt, in de eerste plaats, de mogelijkheid tot oplegging van ‘kale taakstraffen’ bij een aantal delicten uitgesloten. Het gaat dan om ernstige zeden- en geweldsmisdrijven met een maximale gevangenisstraf van ten minste zes jaar, die een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad (art. 22b lid 1 sub a Sr). Ten aanzien van deze delicten is de taakstraf niet geheel uitgesloten. Het opleggen daarvan is toegestaan als de rechter naast de taakstraf ook een (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf oplegt. Daarnaast wordt aan deze wettelijke beperking bij algemene maatregel van bestuur een drietal specifieke delictsgroepen toegevoegd, waarvoor de ‘kale taakstraf’ in beginsel niet mag worden opgelegd. Het gaat dan blijkens de toelichting op het wetsontwerp – kort gezegd – om jeugdprostitutie, kinderpornografie en ambtsdwang/wederspanning (art. 22b lid 2 sub b Sr).

In de tweede plaats bevat het Wetsvoorstel enkele uitzonderingen op de beperking dat geen taakstraf voor voornoemde delicten mag worden opgelegd. De rechter mag wel tot oplegging van een taakstraf overgaan als die in combinatie met een (voorwaardelijke) vrijheidsstraf wordt opgelegd. Ook blijft het mogelijk een ‘kale taakstraf’ op te leggen als er in het concrete geval geen ernstige inbreuk is gemaakt op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Zo kan bij een verkrachting in de vorm van genitale penetratie aan de dader – blijkens de Memorie van Toelichting – niet langer uitsluitend een taakstraf worden opgelegd. Dat is anders bij een opgedrongen tongzoen – naar de wettelijke omschrijving een verkrachting en daarmee een ernstig misdrijf – maar waarvan, over het algemeen, niet kan worden gezegd dat er sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit.

Ten derde geldt ten aanzien van recidive een afzonderlijke beperking. Als een verdachte in de vijf jaar voorafgaand aan de veroordeling, eerder wegens een misdrijf tot een taakstraf is veroordeeld, dient in beginsel geen taakstraf meer te worden opgelegd. Deze beperking geldt echter alleen voor



## de Rechtspraak

datum 6 februari 2009  
pagina 2 van 12

misdrijven waarbij een ernstige inbreuk is gemaakt op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. In andere gevallen blijft het mogelijk om opnieuw een taakstraf (al dan niet in combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidbenemende maatregel) op te leggen. Een veroordeelde tot taakstraf wegens een diefstal (een misdrijf), die vervolgens te hard rijdt (een overtreding), kan wel een tweede maal tot een taakstraf worden veroordeeld.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

### Samenvatting

Het advies laat zich in de volgende punten samenvatten:

- In de huidige praktijk wordt slechts bij hoge uitzondering voor de delicten waarop het Wetsvoorstel ziet een kale taakstraf opgelegd. In de gevallen waarin dit gebeurt, is een (kale) taakstraf de meest aangewezen sanctiemodaliteit. Dit wordt bevestigd in een onderzoek van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal. In dit licht is het Wetsvoorstel overbodig.
- In de praktijk wordt zelden meer dan één keer een kale taakstraf opgelegd. In de gevallen waarin dit gebeurt, is in de regel sprake van taakstraffen voor meerdere overtredingen. De voorgestelde inperking op dit punt conflicteert met de samenloopregeling van artikel 62 Sr.
- De Raad adviseert het effect van de aanscherping van de Aanwijzing voor de opgelegde taakstraffen af te wachten alvorens met – wellicht – overbodige wetgeving te komen.
- Het Wetsvoorstel ontnemt de rechter mogelijkheden een kale taakstraf op te leggen. Dit kan in voorkomende gevallen leiden tot onbegrijpelijke, onredelijke en disproportionele straffen.
- De mogelijkheid om bij AMvB de bevoegdheid van de rechter tot het opleggen van taakstraffen in te perken, is zonder precedent en een forse breuk met het huidige systeem. De – wat de Raad betreft ongewenste – inperking van rechterlijke bevoegdheden komt niet aan het bestuur toe, maar behoort het exclusieve domein van de wetgever te blijven.

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



# de Rechtspraak

datum 6 februari 2009  
pagina 3 van 12

## 1. Aanleiding en achtergrond van het Wetsvoorstel

### *De uitzending van het televisieprogramma Zembla*

Naar aanleiding van de aflevering van het VARA/NPS programma Zembla op 14 oktober 2007, getiteld *Moord, doodslag, taakstraf* met als thema de toepassing van de taakstraf bij 'ernstige zeden- en geweldsdelicten' hebben de Raad en het College van procureurs-generaal (het "**College**") op uw verzoek onderzoek gedaan naar de praktijk van de vordering en oplegging van taakstraffen. Het resultaat van het onderzoek is op 5 juni 2008 aan u aangeboden.<sup>2</sup>

De strekking van het genoemde programma was, kort samengevat, dat de rechter in afwijking van de bedoeling van de wetgever taakstraffen oplegt bij ernstige misdrijven. Ook zouden door officieren van justitie in afwijking van de beleidsregels van het Openbaar Ministerie (het "**OM**") taakstraffen worden geëist bij verdachten aan wie al eerder een taakstraf werd opgelegd. Bij de voorbereiding van de televisie-uitzending is door de makers gebruik gemaakt van gegevens uit het OMDATA-bestand, dat de zaaksgegevens van het OM en de Rechtspraak bevat. De programmamakers is gewezen op de mogelijke onbetrouwbaarheid van de gegevens. In het onderzoek van de Raad en het College is deze ook gebleken: de gegevens over de bewezen verklaarde feiten stemmen niet in alle gevallen overeen met de werkelijk door de rechter bewezen verklaarde feiten.

### *Onderzoek Raad en College*

Het onderzoeksrapport van de Raad en het College (het "**Rapport**") schetst een beeld van de praktijk aan de hand van een grondige cijfermatige analyse van de vordering en oplegging van taakstraffen, deels op basis van landelijke cijfers, deels op basis van een steekproef van 169 'ernstige misdrijven', door de rechter (in eerste aanleg) afgedaan in het jaar 2006. Belangrijk onderdeel van de analyse is dat zichtbaar wordt gemaakt dat men voor een zinvolle discussie over deze materie een onderscheid moet maken tussen de juridische kwalificatie 'ernstig misdrijf' (bijvoorbeeld: verkrachting) en het daarachter 'schuilgaande' strafbare gedrag (bijvoorbeeld: de opgedrongen tongzoen).

Voorts is de vorderingspraktijk van het OM in de zaken uit de steekproef geanalyseerd, teneinde te kunnen beoordelen in hoeverre die praktijk in overeenstemming is met de Aanwijzing taakstraffen (de "**Aanwijzing**") en de bedoeling van de wetgever. Bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven is het uitgangspunt dat het OM een terughoudend vorderingsbeleid voert met betrekking tot de taakstraf: geen taakstraf, tenzij. Op basis van gegevens van het Centraal Justitieel Incassobureau is ook de praktijk met betrekking tot het meermalen vorderen van taakstraffen in kaart gebracht, eveneens met het oog op de vraag of die praktijk afwijkt van het gestelde in de Aanwijzing en de bedoeling van de wetgever.

Voor de beoordeling van een aantal vonnissen, waarin het oordeel van de rechter afweek van de eis van de officier, heeft de Raad twee deskundigen van buiten de Rechtspraak – prof. mr. E. Prakken en prof. mr. G.J. Knoops – verzocht hierover hun oordeel te geven.

---

<sup>2</sup> A. Klijn, F. van Tulder, R. Beaujean, T. van der Heijden en G. Rodenburg, *Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken*, Raad voor de rechtspraak Research Memoranda jaargang 4 (2008) nr. 1.



## de Rechtspraak

datum 6 februari 2009  
pagina 4 van 12

De belangrijkste conclusies uit het rapport naar aanleiding van de onderzoeksvragen zijn:

- In zaken waarbij de rechter moord of doodslag bewezen heeft geacht, is in 2006 geen enkele taakstraf opgelegd. Bij de ruimere juridische kwalificatie van ernstige misdrijven die Zembla aan de hand van de beschikbare OMDATA-gegevens hanteerde – (poging tot) moord of doodslag, zware mishandeling, (poging tot) verkrachting, aanranding en ontucht – geldt dat ruim de helft van de veroordelingen (52%) heeft geresulteerd in een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. In 14% van de gevallen is het bij een taakstraf zonder vrijheidsstraf gebleven. In bijna alle andere gevallen gaat het om een combinatie van een taakstraf met een (onvoorwaardelijke of voorwaardelijke) vrijheidsstraf.
- Het rapport laat zien dat binnen de genoemde juridische kwalificaties taakstraffen nagenoeg altijd in de lichte gevallen worden opgelegd. Verder bestaat in meer dan 80% van deze zaken overeenstemming tussen OM, Reclassering en rechter over de opgelegde straf. In minder dan 10% van de gevallen wijkt de rechter af van een eensluidend standpunt van OM en reclassering.
- Voor een oordeel over de vorderingspraktijk is gekeken naar de 120 van de 169 zaken.<sup>3</sup> In 18 zaken blijkt met het vorderen van een taakstraf zonder een (onvoorwaardelijke of voorwaardelijke) vrijheidsstraf te zijn volstaan. In deze zaken is de eis getoetst aan het uitgangspunt dat in beginsel geen taakstraf wordt gevorderd bij ‘ernstige gewelds- of zedenmisdrijven’. Deze beoordeling heeft geresulteerd in de bevinding dat in 5 van de 18 zaken de eis op gespannen voet staat met de aanwijzing: er werden onvoldoende dwingende redenen gevonden om met het vorderen van een taakstraf te volstaan. In de meerderheid van de zaken, te weten in 76 van de 120, is door de officier van justitie een taakstraf in combinatie met een geheel of deels voorwaardelijke gevangenisstraf gevorderd. Het College acht een combinatie van deze hoofdstraffen in lijn met de algemene uitgangspunten van de aanwijzing, die het bieden van maatwerk in deze zin nadrukkelijk openhoudt.
- Verder blijkt het zelden voor te komen dat een officier van justitie een taakstraf vordert in zaken waarbij de verdachte al meer taakstraffen heeft ondergaan. Wordt aan iemand wel een groot aantal taakstraffen opgelegd, dan gaat het in veel gevallen om de samenloop van verschillende strafbare feiten die als overtredingen zijn gekwalificeerd. Het voorschrift van art. 62 Sr. heeft tot gevolg dat de rechter voor elke overtreding afzonderlijk een straf moet opleggen.
- Bij 28 van de 169 bestudeerde zaken blijkt dat de officier een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf heeft gevorderd, maar de rechter een taakstraf heeft opgelegd. Van die zaken is bezien in hoeverre het vonnis in overeenstemming is met de letter en geest van de wet. In één zaak zijn de deskundigen het erover eens dat het vonnis te licht is geweest; in zes andere

---

<sup>3</sup> Uiteindelijk zijn minder zaken in het onderzoek betrokken omdat niet alle dossiers om onderzoekstechnische redenen meegenomen konden worden.



## de Rechtspraak

datum 6 februari 2009  
pagina 5 van 12

zaken verschillen de deskundigen zelf van mening. In de resterende 21 zaken zijn de vonnissen te billijken. Over het geheel bezien spreken beide beoordelaars hun grote tevredenheid uit over de door hen onderzochte praktijk van de oplegging van straffen.

Op grond van deze resultaten heeft zowel de Raad als het College geconcludeerd dat officieren van justitie en rechters in het algemeen handelen conform het oogmerk van de wetgever en dat er daarom geen reden is de beslissingsruimte van de officier met betrekking tot de eis en van de rechter met betrekking tot het vonnis wettelijk te beperken.

### *De reactie van de minister op het onderzoeksrapport*

In reactie op de aanbiedingsbrief en het onderzoeksrapport van de Raad en het College heeft u de Tweede Kamer bij brief van 26 juni 2008 kenbaar gemaakt dat – hoewel u de conclusie van de Raad en het College deelt dat in het algemeen conform het oogmerk van de wetgever wordt gehandeld – u constateert dat het rekwireren tot en opleggen van een taakstraf, al dan niet in combinatie met een andere straf, bij ernstige delicten geen uitzondering is gebleken.

Alles overziend bent u van oordeel dat het onwenselijk is dat de taakstraf meer dan bij uitzondering bij ernstige delicten wordt opgelegd. In het licht daarvan heeft u op 25 juni 2008 de volgende maatregelen aangekondigd:

- In de eerste plaats wordt het College gevraagd de Aanwijzing aan te scherpen, zodat duidelijk wordt in welke gevallen van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven wel en in welke gevallen niet het vorderen van een taakstraf aan de orde is. Verduidelijkt zal moeten worden dat de hoofdregel is dat bij ernstige zeden- en geweldsdelicten géén taakstraf wordt gevorderd, tenzij sprake is van achterliggende feiten die, hoewel zij juridisch als ernstig moeten worden gekwalificeerd, in feite toch van minder ernstige aard zijn.<sup>4</sup>
- Ten tweede wordt het College gevraagd om de officieren van justitie en advocaten-generaal erop te wijzen dat aan de aldus gewijzigde Aanwijzing strikt de hand wordt gehouden, zodat er bij ernstige delicten slechts in uitzonderlijke gevallen tot een taakstraf wordt gerekwireerd.<sup>5</sup>
- Ten derde wordt nagegaan hoe het bestraffende karakter van de taakstraf versterkt kan worden. Daarbij zal betrokken worden hoe de effectiviteit van de taakstraf verhoogd kan worden.
- Ten slotte wordt een wijziging van het Wetboek van Strafrecht overwogen, waardoor de mogelijkheden voor het opleggen van een taakstraf in geval van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven wettelijk worden beperkt.

---

<sup>4</sup> Bij brief van 16 december 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie de inhoud van deze Aanwijzing per brief toegelicht en de tekst van de Aanwijzing aangeboden aan de Tweede Kamer. De verscherpte Aanwijzing taakstraffen is – anticiperend op de nieuwe wet – inmiddels per 1 januari 2009 in werking getreden.

<sup>5</sup> Ibidem.



## de Rechtspraak

datum 6 februari 2009  
pagina 6 van 12

In het bijzonder – zo merkt u op – wordt er daarbij ook op toegezien dat bij de uitwerking van de aangekondigde maatregelen zaken betreffende kinderpornografie worden meegenomen.

Op 8 oktober 2008 heeft de Vaste Commissie voor Justitie met u overleg gevoerd over het Onderzoeksrapport en de naar aanleiding daarvan te nemen maatregelen. De Raad heeft u voorafgaand aan dit algemeen overleg, op 8 september 2008, een brief gestuurd waarin hij zijn bezwaren heeft geuit tegen een eventuele inperking van de bevoegdheden van de rechter om taakstraffen op te leggen en heeft u verzocht deze bezwaren kenbaar te maken aan de kamer. In het overleg kondigde u aan dat er een wetsvoorstel in voorbereiding is waarmee de oplegging van taakstraffen in ernstige zeden- en geweldszaken zoveel mogelijk wordt beperkt. In dit wetsvoorstel zou ook een bepaling worden opgenomen waarmee de mogelijkheden voor de rechter om bij recidivisten achtereenvolgend meerdere taakstraffen op te leggen, worden beperkt.

### 2. Advies

#### *Huidige praktijk geeft geen aanleiding voor een wetswijziging*

De huidige praktijk, zoals uitvoerig onderzocht en beschreven in het Rapport, geeft geen aanleiding voor een wettelijke inperking van de mogelijkheden voor een rechter om taakstraffen op te leggen. Uit bovengenoemd onderzoek blijkt immers dat deze praktijk in overeenstemming is met de wet en de bedoeling van de wetgever en dat in de onderzochte gevallen rechters slechts bij uitzondering volstaan met een kale taakstraf in de categorie delicten waarop het Wetsvoorstel het oog heeft. Indien een kale taakstraf wordt opgelegd dan is hiervoor, gezien de ernst en zwaarte van het feit en/of de omstandigheden van het geval, in de regel een goede reden. In het onderzoek is slechts één voorbeeld gevonden van een opgelegde straf die lichter was dan mocht worden verwacht in verhouding tot de ernst van de feiten.

De wijze waarop het Rapport in de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel wordt aangehaald geeft een onvolledig en op aantal plaatsen onjuist beeld van de inhoud, strekking en uitkomsten van het Rapport. Voor een volledige en juiste weergave van het Rapport dient de alinea op pagina 2 van de memorie van toelichting waarin een kwantitatief beeld van de opgelegde straffen gegeven wordt, te worden aangevuld met de opmerking dat deze percentages betrekking hebben op alle onderzochte zaken die onder de delictsomschrijvingen vallen. Voor zwaardere gevallen binnen deze categorie – de categorie waarop het Wetsvoorstel zich primair richt – worden in een aanzienlijk lager percentage taakstraffen opgelegd. Bovendien bestaat in ruim tachtig procent van deze gevallen overeenstemming tussen de reclassering, het OM en de Rechtspraak over de keuze voor de (combinatie van) straf(fen).

In het tweede lid van artikel 22b Sv wordt een recidiveregeling geïntroduceerd. De noodzaak van deze regeling is onderzocht noch gebleken. De memorie van toelichting besteedt aan dit punt geen enkele aandacht. In de huidige praktijk kunnen er goede gronden zijn om ook bij een nieuwe veroordeling binnen vijf jaar opnieuw een “kale” taakstraf op te leggen, met name in gevallen waarin het nieuwe strafbare feit een verhoudingsgewijs licht, ongelijksoortig misdrijf is waarbij geen inbreuk is gemaakt op iemands lichamelijke integriteit. Overigens blijkt uit het Rapport dat zelden bij een nieuwe veroordeling een kale taakstraf wordt opgelegd.



## de Rechtspraak

datum 6 februari 2009  
pagina 7 van 12

Onder verwijzing naar de inhoud en conclusies van het Rapport stelt de Raad vast dat de rechtspraak conform de bedoeling van de wetgever opereert; alleen in uitzonderlijke gevallen worden (kale) taakstraffen opgelegd. In deze gevallen is de taakstraf gezien de ernst van het gepleegde delict of de omstandigheden van het geval het meest aangewezen. Met het Wetsvoorstel is dat laatste niet meer mogelijk, waardoor een einde aan een goed lopende rechtspraak gemaakt wordt.

### *Aanscherping Aanwijzing taakstraffen*

U heeft in uw brief van 26 juni 2008 aangekondigd dat u het College gevraagd heeft de Aanwijzing taakstraffen aan te scherpen, zodat duidelijk wordt in welke gevallen van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven wel en in welke gevallen niet het vorderen van een taakstraf aan de orde is. Deze aanwijzing verduidelijkt dat de hoofdregel is dat bij ernstige zeden- en geweldsdelicten géén taakstraf wordt gevorderd, tenzij sprake is van achterliggende feiten die, hoewel zij juridisch als ernstig moeten worden gekwalificeerd, in feite toch van minder ernstige aard zijn. Het College is geïnstrueerd toe te zien op een strikte toepassing van deze aanwijzing door officieren en advocaten-generaal. Op 1 januari 2009 is deze aangescherpte aanwijzing van kracht geworden.

De Raad adviseert het effect van de aanscherping van de Aanwijzing voor de opgelegde taakstraffen af te wachten alvorens met wellicht overbodige wetgeving te komen. Het effect van de aanscherping van de Aanwijzing kan eind 2009 aan de hand van een evaluatiestudie worden bepaald. Vanuit de optiek van de rechtspleging heeft de (aanpassing van de) Aanwijzing taakstraffen als voordeel boven een wetswijziging dat zij inmiddels al in werking getreden is en, indien in de toekomst gewenst, snel kan worden bijgesteld en dat zij ruimte laat voor maatwerk. Het Wetsvoorstel laat, anders dan de Aanwijzing, de praktijk geen ruimte voor noodzakelijk maatwerk, en belemmert de rechter in een deel van de gevallen te komen tot een proportionele en effectieve straftoemeting.

### *Straffen is maatwerk*

Naar het oordeel van de Raad is een wettelijke inperking van de mogelijkheid taakstraffen op te leggen schadelijk voor de kwaliteit van de strafrechtspleging. De wet eist dat de rechter bij de strafoplegging rekening houdt met alle bijzondere omstandigheden van het geval. Met de straftoemingsvrijheid waarover de rechter beschikt, wordt beoogd te waarborgen dat – binnen het algemene wettelijke kader – met de straf recht wordt gedaan aan de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd, de gevolgen van het feit voor maatschappij en slachtoffer en aan de persoon van de dader. De rechter heeft discretionaire ruimte nodig om een proportionele maatregel of straf te kunnen opleggen die recht doet aan de omstandigheden van het concrete geval.

Met dit uitgangspunt wordt tot uitdrukking gebracht dat de wetgever de bandbreedte van de sanctieoplegging bepaalt, maar dat daar binnen de rechter in een concreet geval de beslissing neemt. Het uitgangspunt is in het verleden vaker onderschreven, zo ook in de geschiedenis van de wet die heeft geleid tot de invoering van de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf. In de parlementaire geschiedenis bij die wet wordt onderstreept dat de rechter van de wetgever de ruimte en het vertrouwen krijgt om voor alle soorten delicten taakstraffen op te leggen. De rechter behoort ook de mogelijkheid te hebben om onder zwaarwegende omstandigheden bij ernstige zeden- en



## de Rechtspraak

datum 6 februari 2009  
pagina 8 van 12

gewelddelicten, uiteraard goed gemotiveerd, een taakstraf op te leggen. Dit uitgangspunt is nog eens benadrukt in een brief van 14 april 2000 van de minister van Justitie naar aanleiding van de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel Taakstraffen.<sup>6</sup>

Het categorisch uitsluiten van (bepaalde) zeden- en gewelddelicten van de taakstraf is een inbreuk op vorenomschreven proces. Die inbreuk kan in voorkomende gevallen leiden tot rechterlijke oordelen die niet proportioneel en rechtvaardig zijn en ook zo worden ervaren door de veroordeelde en de maatschappij. De in het Wetsvoorstel opgenomen regeling waarin de gevallen die wel en niet in aanmerking komen voor een taakstraf zijn uitgewerkt, kan naar de mening van de Raad geen alternatief zijn omdat niet alle uitzonderingssituaties zich vooraf laten kennen. Het Wetsvoorstel biedt de rechter onvoldoende ruimte om in (zeer) bijzondere gevallen die omstandigheden mee te wegen bij de keuze voor een strafsoort.

### *Stelsel sanctie-oplegging*

In het ontwerp en zijn motivering wordt voorbijgegaan aan de gevolgen van het Wetsvoorstel voor het huidige stelsel van de straftoemeting. Dit stelsel is gebaseerd op een groot aantal met elkaar samenhangende uitgangspunten. In dit verband gaat bijzondere aandacht uit naar de oriëntatiepunten. Deze kunnen worden gezien als afspraken over in beginsel op te leggen straffen voor bepaalde delicten en vormen van delicten. Zij worden “vastgesteld” in het kader van het Landelijk Overleg van Voorzitters van Strafsectoren. In het genoemde kader wordt gewerkt aan de ontwikkeling van meer algemene oriëntatiepunten, waarin onder meer (de goeddeels reeds bestaande) uitgangspunten worden geëxpliciteerd voor de oplegging van bepaalde straffen en voor de strafoplegging bij recidive. De Raad is van oordeel dat de voorkeur dient te worden gegeven aan een dergelijke benadering voor een evenwichtige opbouw van een systeem van uitgangspunten en beperkingen van de straftoemeting boven een uitdrukkelijke regeling van een beperkt onderdeel daarvan.

---

<sup>6</sup> TK 1999-2000, 26 144, nr. 21





## de Rechtspraak

datum 6 februari 2009  
pagina 9 van 12

### *Aanwijzing van bepaalde delictgroepen per amvb*

De keuze om bij AMvB bepaalde categorieën van delicten uit te sluiten voor een taakstraf is zonder precedent en betekent een breuk met het bestaande stelsel van straftoemeting. Het is dan ook opvallend dat in de toelichting bij het Wetsvoorstel de keuze voor deze delegatiebepaling nauwelijks beargumenteerd wordt.

In het thans geldende stelsel van straftoemeting stelt de wetgever de kaders voor de inrichting van het sanctiestelsel en bepaalt per delict de maximumhoogte van de toepassing zijnde sanctie(s). In beginsel kunnen alle misdrijven met een taakstraf worden afgedaan. De executieve heeft bij monde van het OM verantwoordelijkheid voor de vervolging. De rechter heeft ten slotte het primaat ten aanzien van de straftoemeting, waarbij hij opereert binnen de door de wetgever gestelde kaders en de eis van de officier van justitie als referentiepunt neemt.

Met het Wetsvoorstel krijgt het bestuur de bevoegdheid bij AMvB voor een aantal nader omschreven categorieën delicten de oplegging van taakstraffen uit te sluiten. De introductie van deze bevoegdheid houdt een inperking van het domein van de rechterlijke én de wetgevende macht in. De rechter wordt de mogelijkheid ontnomen voor de in AMvB genoemde zaken een taakstraf op te leggen. De onwenselijkheid van deze inperking is hierboven beargumenteerd. Ook de Staten-Generaal verliezen een belangrijk deel van hun kaderstellende bevoegdheden op het terrein van het sanctierecht. Uit de toelichting wordt niet duidelijk of voor de AMvB de voorhangprocedure gevolgd moet worden. Indien dit niet het geval is, dan betekent dit dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer in deze hun zeggenschap verliezen over de omvang van de rechterlijke bevoegdheden. Indien wel een voorhangprocedure gevolgd wordt, dan heeft alleen de Eerste Kamer geen mogelijkheden meer zich uit te laten over de omvang van het rechterlijke domein.

In de gekozen constructie, de inperking van rechterlijke bevoegdheden via een AMvB, ligt het risico besloten dat de straftoemeting en de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht direct onderwerp van de politieke actualiteit worden. Immers, via een AMvB kan de reikwijdte van de bevoegdheden van de rechterlijke macht eenvoudig ingeperkt worden. In deze procedure zijn er nauwelijks procedurele kaders die borgen dat het (politieke) debat over (de beperking van) de omvang van de verantwoordelijkheden van de rechter ten aanzien van de straftoemeting in zijn volle breedte en weloverwogen gevoerd wordt. De Raad vindt dit gezien de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de staatsmachten onwenselijk en onjuist.

De Raad stelt zich dan ook op het standpunt dat de voorgestelde – systematisch bezien zeer ingrijpende – inperking van de rechterlijke bevoegdheden niet aan het bestuur toekomt, maar het exclusieve domein van de wetgever behoort te blijven.

### **3. Werklast**

Op basis van de ter beschikking gestelde gegevens wordt geconcludeerd dat het Wetsvoorstel geen substantiële gevolgen heeft voor de werkbelasting van de Rechtspraak.



## de Rechtspraak

datum 6 februari 2009  
pagina 10 van 12

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Dit geldt in het bijzonder, maar niet uitsluitend, voor de algemene maatregel(en) van bestuur genoemd in artikel 22b, lid 1 sub b van het Wetsvoorstel. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Th. Groeneveld  
Lid Raad voor de rechtspraak



## de Rechtspraak

datum 6 februari 2009  
pagina 11 van 12

### **Bijlage 1: technische opmerkingen**

#### *Motiveringsplicht*

Volgens de toelichting lijkt het Wetsvoorstel een motiveringsplicht te behelzen (zie p. 6 MvT). De rechter die ter zake van zeden- en geweldsmisdrijven toch een taakstraf oplegt, zal moeten motiveren waarom er zijns inziens geen sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit. Heel uitdrukkelijk volgt dit overigens niet uit de voorgestelde bepalingen. De *motiveringsplicht* geldt op grondslag van het Wetboek van Strafvordering voor elke afwijking van een gemotiveerd standpunt van het OM. Door niet daarnaar te verwijzen, suggereert de toelichting een motiveringsplicht die niet in de wet is opgenomen. Dit zal niet zijn bedoeld.

#### *Technische aspecten van de recidiveregeling*

De voorgestelde bepaling heeft tot gevolg dat de rechter die een taakstraf wenst op te leggen, telkens zal moeten nagaan of de verdachte in de vijf jaren die inmiddels zijn verstreken eerder onherroepelijk is veroordeeld tot een taakstraf wegens een misdrijf. Deze termijn wordt echter verlengd met de periode dat de veroordeelde rechtens zijn vrijheid is ontnomen. Dit kan op praktische bezwaren stuiten. De rechter zal aan de hand van de justitiële documentatie in een aantal situaties moeten nagaan of aan de eisen die artikel 22b, tweede lid, Sv stelt, is voldaan. Ten behoeve van die beoordeling zijn waarschijnlijk extra gegevens nodig. Daarbij kan een vergelijking worden gemaakt met de informatie die het OM in de huidige praktijk verstrekt in zaken waarin de oplegging van een ISD-maatregel lijkt te zijn geïndiceerd en waarin van belang is of de eerder opgelegde vrijheidsstraffen ook daadwerkelijk zijn tenuitvoergelegd. Als de rechter die informatie niet tot zijn beschikking heeft, maar wel een taakstraf wenst op te leggen, zal de zaak moeten worden aangehouden teneinde het dossier met die informatie te completeren. Vraagt de rechter die informatie voorafgaand aan de behandeling ter terechtzitting al aan de officier van justitie dan loopt hij vooruit op de feiten (denk aan de onschuldpresumptie). Het OM zal derhalve een werkwijze moeten hanteren, waarbij het procesdossier al voorafgaand aan, maar vooral ook tijdens de terechtzitting en de beraadslaging, voldoende informatie bevat om te toetsen of aan de eisen van artikel 22b, tweede lid, Sv is voldaan.

De beperkende recidiveregeling geldt overigens uitsluitend ten aanzien van misdrijven en dus niet ten aanzien van (eerdere veroordelingen voor) overtredingen. Opgemerkt wordt dat de rechter daarmee op grond van artikel 62 Sr de mogelijkheid blijft behouden om ten aanzien van verschillende overtredingen, die gelijktijdig aan zijn oordeel zijn onderworpen, voor elke overtreding afzonderlijk een taakstraf op te leggen. Het vierde lid van artikel 22b Sv bevat daarnaast nog een “*escape*”: als er bij géén van de veroordelingen wegens een misdrijf sprake is van een misdrijf waarbij een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit is gemaakt, blijft de oplegging van een taakstraf mogelijk. In dat geval moet die taakstraf echter worden gecombineerd met een voorwaardelijke vrijheidbenemende sanctie. Waarom is dit vereiste cumulatief gesteld? Zou niet kunnen worden volstaan met een alternatieve voorwaarde: óf geen ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit óf weliswaar recidive, maar nu een taakstraf in combinatie mét een voorwaardelijke gevangenisstraf? In dat geval zou het woord “en” in de passage “(...) ten gevolge heeft gehad en naast de taakstraf (...)” moeten worden vervangen door het woord “of”.



# de Rechtspraak

datum 6 februari 2009  
pagina 12 van 12

## **Bijlage 2: tekstuele opmerkingen**

- Op pagina 3 van de MvT, eerste alinea: ‘Raad voor de Rechtspraak’ vervangen door ‘Raad voor de rechtspraak’;
- Op pagina 4 van de MvT, eerste alinea, eerste volzin: ‘daadwerkelijk’ moet zijn ‘daadwerkelijke’;
- Op pagina 4 van de MvT, tweede regel tweemaal ‘lichamelijk’ moet telkens zijn ‘lichamelijke’;
- Op pagina 4 van de MvT, tweede alinea ‘zijn strafrechtelijk’ moet zijn ‘is strafrechtelijk’.