

Advies 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 (uitbreiding taakstrafverbod)

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister van Justitie en Veiligheid
Dhr. prof. mr. dr. F.B.J. Grapperhaus
De minister voor Rechtsbescherming
drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum: 4 december 2019

Inhoud van de brief

Geachte heer Grapperhaus, geachte heer Dekker,

Bij brief van 11 oktober 2019, kenmerk 2694355, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) advies uit te brengen inzake de 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 (uitbreiding taakstrafverbod) (**het 'Wetsvoorstel'**).

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel strekt ertoe de huidige taakstrafbeperking bij gewelds- en zedenmisdrijven als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) uit te breiden naar vormen van mishandeling die strafbaar zijn gesteld in de

artikelen 300 tot en met 303 Sr, voor zover zij zijn gepleegd tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of **veiligheid**. Met het Wetsvoorstel wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat een 'kale taakstraf' in gevallen van fysiek geweld tegen personen met een publieke taak geen passende sanctie is.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

De Raad adviseert u met klem af te zien van het Wetsvoorstel. Er is reden noch noodzaak voor de voorgenomen uitbreiding van artikel 22b Sr, terwijl aan die uitbreiding zwaarwegende bezwaren kleven. Binnen de rechtspleging is er voldoende aandacht voor de ernst van geweld tegen personen belast met een publieke taak. De wet biedt mogelijkheden om die gevallen adequaat te vervolgen en te bestraffen. Het Wetsvoorstel zal de rechter belemmeren in zijn mogelijkheden om in de concrete zaak, rekening houdend met alle bijzonderheden van het geval, een passende straf op te leggen.

De Raad licht dit als volgt toe.

1. Wet beperking oplegging taakstraf en het nieuwe Wetsvoorstel

In zijn wetgevingsadvies van 6 februari 2009 over het conceptwetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven² heeft de Raad onder meer de navolgende kritische opmerkingen gemaakt. Zij zijn nog altijd actueel en onverkort van toepassing op het onderhavige Wetsvoorstel:³

“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 straftoemettingsvrijheid 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.

¹ 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.

² De hieruit voortvloeiende wet (Stb. 2012, 1) wordt hierna aangeduid als de 'Wet beperking oplegging taakstraf'.

³ Pagina 7 e.v. van het advies van de Raad van 6 februari 2009, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.



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 geweldsdelicten, uiteraard **goed gemotiveerd, een taakstraf op te leggen. (...)**

Het categorisch uitsluiten van (bepaalde) geweldsdelicten van de taakstraf is een inbreuk op voren omschreven 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 sanctieoplegging

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 de Strafsectoren** [Rvdr: thans het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht, afgekort LOVS]. 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."**

Ondanks dit advies en andere adviezen is de taakstrafbeperking in 2012 ingevoerd.⁴ Het huidige artikel 22b Sr wordt in de praktijk regelmatig als onnodig beperkend ervaren.

2. Mishandeling in vele verschijningsvormen en de noodzaak tot het leveren van maatwerk
Het thans voorliggende Wetsvoorstel beperkt de straftoemetingsvrijheid van de strafrechter weer verder en is naar het oordeel van de Raad volstrekt onnodig. De praktijk van de straftoemeting is ook in de zaken waarop dit Wetsvoorstel ziet evenwichtig.

⁴ Wet van 17 november 2011, in werking getreden op 3 januari 2012 (Stb. 2012, 1).

De rechter kan in de gevallen waarop het Wetsvoorstel ziet immers al gevangenisstraffen opleggen en de rechter straft in voorkomende gevallen ook zwaarder bij mishandeling van personen met een publieke taak dan wanneer er geen sprake is van een kwalificerend slachtoffer. Aan de andere kant moet worden vastgesteld dat er in de dagelijkse praktijk ook zaken zijn waarin sprake is van (zeer) gering geweld waarbij een taakstraf juist passend is en een gevangenisstraf maatschappelijk disproportioneel. Rechteren behoren maatwerk te kunnen leveren. Zij hebben daarvoor een werkbare wettelijke bandbreedte nodig.

Het Wetsvoorstel gaat er geheel aan voorbij dat de ene mishandeling de andere niet is..

Ook een kleine duw, gevolgd door een ongelukkige val, kan mishandeling opleveren. Of een klap door iemand die wordt aangevallen. Of een klap door iemand die in de war is. Voor het Wetsvoorstel maakt dat echter geen verschil. **"Elke vorm van fysiek geweld, ongeacht de ernst van de gevolgen"** en ongeacht de context valt binnen het bereik van de voorgenoemde uitbreiding van artikel 22b Sr.⁵ Ruimte voor maatwerk ontbreekt.

Daar komt nog bij dat voor de juridische kwalificatie van een gedraging als mishandeling het niet noodzakelijk is dat aan het slachtoffer lichamelijk letsel of pijn is toegebracht. Ook het bij een ander teweegbrengen van een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam kan als mishandeling in de zin van artikel 300 Sr worden gekwalificeerd.⁶

In het verlengde hiervan merkt de Raad op dat enkele van de in artikelen 300 tot en met 303 Sr genoemde (ernstige) vormen van mishandeling ook nu al onder de werking van artikel 22b, eerste lid, onder a, Sr vallen. Dit is het geval wanneer op het specifieke misdrijf een gevangenisstraf van meer dan zes jaren is gesteld en dit misdrijf een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit ten gevolge heeft gehad. Vormen van geweld die met deze misdrijven gelijkenis vertonen maar die, door omstandigheden van de wil van de dader onafhankelijk, minder ernstige gevolgen hebben gehad, vallen niet onder de werking van artikel 22b Sr in zijn huidige vorm. Het gaat dan bijvoorbeeld om mishandeling die niet de dood, maar zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft (art. 300 lid 2 Sr). Verschillen in de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen, hangen hier rechtstreeks samen met de ernst van de genoemde strafbare feiten, zoals die tot uitdrukking wordt gebracht in de wettelijke strafbedreiging.

De Raad mist aandacht voor deze voorbeelden in de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel.

3. De taakstraf als zelfstandige hoofdstraf

Niet alleen worden de officier van justitie en de rechter met dit Wetsvoorstel onnodig beperkt in hun mogelijkheden tot het leveren van maatwerk, ook diskwalificeert het Wetsvoorstel de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf.

⁵ Voor de toepasselijkheid van het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, onder c, Sr is – anders dan bij artikel 22b, eerste lid, onder a Sr – niet (aanvullend) vereist dat sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer.

⁶ Zie HR 11 februari 1929, NJ 1929, p. 503, HR 12 december 1967, NJ 1970, 314 en HR 9 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2677. Meest recent: HR 8 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1554 en HR 12 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1751.

De boodschap is immers: als je een verdachte serieus leed wilt toevoegen, dan volstaat een taakstraf niet. Dat is onjuist.⁷ Maar misschien nog belangrijker: als de signaalfunctie **zo belangrijk is, wat betekent dit voor andere slachtoffers van (gewelds)delicten als 'hun'** dader een taakstraf krijgt, omdat de rechter dit gelet op de alle omstandigheden van het geval een passende sanctie acht? De dader krijgt dan een straf waarvan de rechter, maar ook de reclassering en de officier van justitie van oordeel zijn dat het de juiste sanctie is, maar waarvan de wetgever concludeert dat het bij enigszins serieuze zaken geen échte straf is.

4. Oriëntatiepunten voor staftoemeting en strafvorderingsbeleid openbaar ministerie

In het hiervoor weergegeven citaat uit het advies van de Raad van 6 februari 2009 wordt gerefereerd aan de oriëntatiepunten voor staftoemeting van het LOVS.⁸ Deze oriëntatiepunten geven de straf weer die rechters voor veelvoorkomende (verschijningsvormen van) misdrijven plegen op te leggen. Zij vormen in zoverre een vertrekpunt van denken over de op te leggen straf in een concrete zaak. De oriëntatiepunten komen tot stand na een inventarisatie van de praktijk van de staftoemeting en na consultatie van alle gerechten. In de oriëntatiepunten ter zake van (onder meer) mishandeling is het navolgende tot uitdrukking gebracht:

"Voor zover het feit is begaan tegen een politieagent, een buitengewoon

opsporingsambtenaar (boa) of een andere toezichthouder indien het misdrijf is gepleegd gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn of haar bediening dan wel tegen een professionele hulpverlener (brandweerman, ambulancebroeder, arts, verpleegkundige e.d.) of functionaris in het openbaar vervoer (buschauffeur, machinist, trambestuurder e.d.) kan de in het oriëntatiepunt genoemde straf worden verhoogd met **33% tot 100%."**

Met andere woorden: ook hieruit volgt dat de strafrechter bij het bepalen van de straf in een concrete zaak reeds in strafverzwarende zin rekening houdt met het feit dat het delict is gepleegd tegen een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid (en zelfs ruimer dan die groep). Een verhoging in voornoemde zin kan de rechter daarbij aanleiding geven om uit te wijken naar een andere sanctiemodaliteit (zoals taakstraf in plaats van geldboete, of gevangenisstraf in plaats van taakstraf, al dan niet in geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke vorm). Die afweging vormt een belangrijk onderdeel van het maatwerk dat van de strafrechter mag worden verlangd. De rechter houdt daarbij rekening met andere bijzonderheden van het concrete geval, zoals de gevolgen voor het slachtoffer en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte.

Dat is voor de officier van justitie niet heel anders. De **'Richtlijn voor strafvordering mishandeling' van het College van procureurs-generaal** gaat bij eenvoudige mishandeling – net als voornoemde oriëntatiepunten – uit van een geldboete of taakstraf.⁹

⁷ Zie over het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf S. de Ruiter en J. Tolsma, Taakstraffen langs de lat: strafopvattingen van Nederlanders, Raad voor de rechtspraak, Rechtstreeks, nr. 3, Den Haag 2010; en S. Ruiter, J. Tolsma, M. de Hoon, H. Elffers, P. van der Laan, De Burger als rechter, een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland, Boom Lemma uitgevers, Den Haag 2011.

⁸ De oriëntatiepunten voor staftoemeting en LOVS-afspraken worden gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

⁹ Stcrt. 2019, nr. 14883.

Indien de mishandeling is begaan tegen ambtenaren of andere gezagsfunctionarissen (of journalisten) kan dat aanleiding geven het uitgangspunt te verhogen met 200%.¹⁰ Uit de **'Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen'** van het College van procureurs-generaal volgt dat het openbaar ministerie in de hier bedoelde zaken stuurt op effectieve en betekenisvolle interventies: **"interventies die de dader confronteren met de gevolgen van zijn daad en bijdragen aan gedragsverandering. Denk hierbij aan (eventueel combinaties van) gerichte werkstraffen, leerstraffen als bijzondere voorwaarde, gedragsaanwijzingen en het maken van excuses aan het slachtoffer."**¹¹ Het is de vraag hoe het Wetsvoorstel zich tot deze uitgangspunten verhoudt.

Uit onderzoek naar de straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers uit 2010 en 2012 volgt dat de eis van de officier van justitie en het vonnis van de rechter gemiddeld niet veel van elkaar afwijken.¹² Volgens het onderzoek uit 2012 is het vonnis gemiddeld 90,7% van de eis. In 59% van de zaken komen eis en vonnis in strafpunten precies overeen. De rechter volgt niet alleen de officier in de hoogte van zijn eis, maar ook in de gekozen soort straf. Er is met andere woorden een sterke samenhang tussen de modaliteiten van de eis van de officier van justitie en het vonnis. In de literatuur is al eens opgemerkt dat de steeds verdergaande straf(eis)verhoging inmiddels zijn doel is voorbijgeschoten.¹³ Dat neemt niet weg dat aanscherping van het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie – in die zin dat daarin tot uitdrukking wordt gebracht welke *strafmodaliteit* bij geweld tegen personen met een publieke taak passend wordt geacht – kan bijdragen aan de met het Wetsvoorstel beoogde doelen (waaronder de preventieve werking), zonder daarmee onnodig de ruimte in te perken die nodig is om op grond van de bijzonderheden van het geval maatwerk te kunnen leveren. De Raad werpt in het licht hiervan de vraag op wat dan nog het doel is van de voorgestelde wettelijke regeling.

5. Wetsevaluatie Wet beperking oplegging taakstraf

Dat er in de praktijk behoefte is aan mogelijkheden om op de zaak toegespitste effectieve en betekenisvolle interventies te kunnen eisen en opleggen, vindt steun in de evaluatie van de Wet beperking oplegging taakstraf.¹⁴ Daarin wordt opgemerkt (p. 76):

"In de overige gevallen blijken officier en rechter er doorgaans naar te streven om een pakket persoonsgerichte maatregelen te treffen gericht op gedragsbeïnvloeding. Dat krijgt dan de vorm van een taakstraf gecombineerd met een vrijwel geheel voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden, waaronder reclasseringstoezicht, ontwenningsskuren, behandeling in een forensische kliniek en schuldsanering. Rechters willen naast de grotendeels voorwaardelijke gevangenisstraf dan toch ook een taakstraf opleggen, om de dader **ook onmiddellijk "te doen voelen" dat er een schuld aan de samenleving bestaat die moet worden ingelost.**

¹⁰ Zie hierover ook Kamerstukken II 2011-2012, 29279, nr. 127.

¹¹ **Stcrt. 2019, nr. 14890. Zie onder "6. Specifieke strafverzwarende factoren".**

¹² Zie I.A.J. Lodewijks, M.S. Laxminarayan, S. van der Aa en A. Pemberton, Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers, Intervict, Tilburg 2010 en M. Bosmans en A. Pemberton, Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers: een replicatie-studie, Intervict, Tilburg 2012. Zie ook Handelingen II 2018-2019, nr. 1658.

¹³ Zie A. Pemberton en M. Bosmans, Te ver doorgeschoten? Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers, DD 2013/10.

¹⁴ J. de Ridder, B.J.M. Emans, R.A. Hoving, E. Krol & N. Struiksma, Evaluatie Wet beperking oplegging taakstraffen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 2017, www.pro-facto.nl.

Deze lijn van bestraffing is geheel in overeenstemming met de zienswijze die de wetgever aanvankelijk hanteerde. In het oorspronkelijke wetsvoorstel luidde lid 3 **immers: "3. Van het eerste en tweede lid kan worden afgeweken indien naast de taakstraf een al dan niet voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd"**. Het breed gedragen streven om recidive te beperken door een persoonsgerichte benadering en gedrag beïnvloedende maatregelen is op enig moment in het wetgevingsproces ondergesneeuwd maar niet losgelaten. In de rechtspraak van de officier en de rechter doen zich juist veel zaken voor waarin een strafcombinatie van een voorwaardelijke gevangenisstraf met gedragsvoorwaarden plus een taakstraf de aangewezen aanpak is. In dat licht verdient het aanbeveling het huidige lid 3 te **vervangen door de oorspronkelijke redactie."**

Het bevreemdt de Raad niet alleen dat geen opvolging wordt gegeven aan deze aanbeveling,¹⁵ maar ook dat in de Memorie van Toelichting bij het onderhavige Wetsvoorstel geen enkele aandacht wordt besteed aan de wetsevaluatie. De Raad beveelt aan hierin alsnog te voorzien.

Ten overvloede merkt de Raad op dat hij samen met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en mede namens het College van procureurs-generaal al in zijn aanvullend advies van 2 februari 2011 over de tweede nota van wijziging bij het Wetsvoorstel beperking oplegging taakstraf¹⁶ heeft benadrukt dat het belangrijk is dat de rechter bij toepassing van artikel 22b Sr een voorwaardelijke vrijheidsstraf kan combineren met een taakstraf.

6. Overige opmerkingen

De wettekst nader bekeken

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd de bestaande wettelijke taakstrafbeperking uit te breiden naar elke vorm van geweld tegen "een persoon in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid". Volgens de **Memorie van Toelichting betreft het een "autonoom begrip, dat betekenis heeft in de context van de hier voorziene uitbreiding van het taakstrafverbod"**. Deze abstracte/cryptische beschrijving behoeft echter nadere toelichting. Ambulancebroeders, conducteurs/controleurs, boswachters en medewerkers van parkeerbeheer (allen genoemd in de toelichting) houden zich niet, dan wel niet primair bezig met de handhaving van de orde of veiligheid. Wanneer het oprekken van de publieke taak – die beschermd moet worden – het doel is, dan komen daarvoor ook andere functionarissen in aanmerking, zoals verkeersregelaars, verkeersbrigadiers bij scholen, stewards in (voetbal)stadions en alle security-mensen aan de deuren van uitgaansgelegenheden.

15 In de beleidsreactie op de wetsevaluatie van 7 september 2018 wordt opgemerkt: "Uit de gesprekken met het veld naar aanleiding van het onderzoek blijkt dat de meningen ten aanzien van de aanbeveling verdeeld zijn. Ik hecht eraan dat voor dit type delicten een straf wordt opgelegd die recht doet aan de inbreuk op de lichamelijke integriteit en die een stevig vergeldend karakter heeft. Daarom vind ik dat, in lijn met de huidige formulering van de wet, een taakstraf bij dit type delicten enkel gecombineerd kan worden met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Ik kom daarmee tot de conclusie dat de wet op dit moment geen aanpassing behoeft" (Kamerstukken II 2017-2018, 29279, nr. 456).

16 Kamerstukken II 2010-2011, 32 169, nr. 9.

Het Wetsvoorstel roept ook andere vragen op, zoals: moet het voor de toepassing van het voorgestelde sub c voor verdachte duidelijk zijn geweest dat het een hulpverlener betrof? En: wat te doen als een hulpverlener op onrechtmatige wijze zijn functie uitvoert? Bijvoorbeeld een politieman die zonder reden handboeien aanlegt, waarna verdachte zich verzet en de politieman met hand in het gezicht raakt. Of wanneer beiden iets kan worden verweten?¹⁷ Geldt het taakstrafverbod ook in die situaties? Aanvulling van de Memorie van Toelichting op dit punt is geboden.

Geldboete

Volgens par. 3.2 van de Memorie van Toelichting brengt het verbod tot het opleggen van een taakstraf met zich dat in die gevallen geen geldboete kan worden opgelegd. "Waar het taakstrafverbod geldt, is aldus de enige passende sanctie er één die leidt tot vrijheidsbeneming," aldus de Memorie van Toelichting (p. 5). De Raad merkt op dat dit **'geldboeteverbod' niet uit het Wetsvoorstel zelf volgt.**¹⁸

Gezien de ruime uitleg van artikel 22b Sr die in de jurisprudentie wordt gehanteerd (en door de Hoge Raad tot op heden niet is gecorrigeerd) is het bovendien maar zeer de vraag of de redenering juist is dat geen geldboete kan worden opgelegd als er sprake is van een verbod tot het opleggen van enkel een taakstraf.¹⁹ Bovendien is – gelet op het derde lid van artikel 22b Sr – van een absoluut taakstrafverbod geen sprake. De Raad adviseert u dan ook par. 3.2 van de Memorie van Toelichting te schrappen.

'Kale of solitaire taakstraf'

In sommige gevallen is een korte vrijheidsstraf gecombineerd met een (forse) taakstraf de meest passende afdoening. Bijvoorbeeld in de casus waarin een kostwinner (zonder strafblad) zich tijdens carnaval in een dronken bui heeft verzet tegen een aanhouding (een agent duwt of slaat) en vervolgens de rest van het weekend in een politiecel heeft doorgebracht. De toelichting op het Wetsvoorstel behoeft aanpassing. Voor zover daarin wordt overwogen **"dat een taakstraf niet passend is"** dient dit te worden gewijzigd in: **"dat uitsluitend een taakstraf niet passend is"** of **"dat een kale c.q. solitaire taakstraf niet passend is"**. De toelichting sluit daarmee ook beter aan bij de wetsgeschiedenis van artikel 22b Sr.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. Die gevolgen bedragen – in financiële zin – ongeveer **€ 1,1 mln.** per jaar. Reden daarvoor is de verwachte toename in het aantal zaken. Hieronder is dat toegelicht.

¹⁷ Vgl. rechtbank Amsterdam, 17 juni 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BI8397.

¹⁸ In par. 3.2 van de Memorie van Toelichting wordt onder meer overwogen: "Een taakstraf moet gezien worden als een zwaardere straf dan de geldboete en een lichtere straf dan de vrijheidsstraf. (...) Hieruit volgt dat het verbod tot het opleggen van een taakstraf met zich brengt dat in die gevallen geen geldboete kan worden opgelegd. Waar het taakstrafverbod geldt, is aldus de enige passende sanctie er één die leidt tot vrijheidsbeneming."

¹⁹ Zie over de onduidelijkheid van de wetsgeschiedenis op dit punt ook par. 5.5.5. van F.S. Bakker (diss.), Billijkheidsuitzonderingen, Het wegens bijzondere omstandigheden buiten toepassing laten van wettelijke voorschriften in individuele gevallen, Wolters Kluwer, Deventer 2018.

Toelichting

De Raad begrijpt dat het doel van het Wetsvoorstel is om aan te sturen op een vrijheidsstraf bij mishandeling van een persoon, belast met een publieke taak, ongeacht de ernst van het concrete geval. Omdat alleen de rechter tot de oplegging van die vrijheidsstraf bevoegd is, zal de verdachte moeten worden gedagvaard en komt ook de eenvoudige mishandeling niet langer in aanmerking voor een alternatieve wijze van afdoening (bijvoorbeeld door middel van een strafbeschikking).

De Raad neemt aan dat als gevolg van het Wetsvoorstel meer verdachten worden gedagvaard. Dit hangt vanzelfsprekend af van het vervolgingsbeleid van het OM.

Uit cijfers van de Politie blijkt dat jaarlijks ongeveer 10.000 meldingen zijn gedaan van geweld tegen politieambtenaren. Daarvan heeft een deel betrekking op *eenvoudige* mishandeling (artikel 300 Sr):²⁰

Gedraging	2017	2018	1 ^e helft 2019
Mishandeling (eenvoudig)	563	450	290
Mishandeling (eenvoudig): bijten licht	79	69	30
Mishandeling (eenvoudig): kopstoot licht	20	26	9
Mishandeling (eenvoudig): krabben licht	15	12	12
Mishandeling (eenvoudig): schoppen licht	84	108	53
Mishandeling (eenvoudig): slaan licht (eventueel met voorwerp)	121	128	50
Totaal	882	793	444

Van de gemiddeld 850 zaken op jaarbasis wordt ongeveer 50% al gedagvaard en aan de strafrechter voorgelegd.²¹ In de overige 425 gevallen zal de verdachte na invoering van het wetsvoorstel eveneens moeten worden gedagvaard. Dat betekent dat jaarlijks 425 zaken extra bij de rechter terecht kunnen komen.

Uit antwoorden op Kamervragen van 29 oktober 2019 blijkt dat jaarlijks ongeveer 2.500 mensen met een publieke taak (niet zijnde politiemedewerkers) melding maken van geweld tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden.²² Uitgaande van hetzelfde percentage meldingen dat bij geweld tegen politieagenten leidt tot extra zaken, betekent dit dat er van de zaken met betrekking tot deze andere personen, belast met een publieke taak, jaarlijks 106 zaken extra bij de Rechtspraak terecht komen.

In totaal betekent het voorgaande dat jaarlijks 531 extra zaken door de strafrechter in eerste aanleg behandeld moeten worden. Uitgaande van de gebruikelijke appelpercentages,²³ zullen vervolgens in totaal jaarlijks 95 extra zaken in tweede aanleg moeten worden behandeld.

De Raad gaat ervan uit dat de zaken gemiddeld zijn in zaakzwaarte.

²⁰ Bron: www.politie.nl. De cijfers met betrekking tot meldingen van (poging) zware mishandeling zijn hier buiten beschouwing gelaten.

²¹ Bron: Strafrechtketenmonitor.

²² Aanhangsel van de Handelingen II 2019-2020, nr. 564.

²³ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/kengetallen-2018.pdf>



Conclusie

De Raad gaat uit van meer verdachten die worden gedagvaard. Dat leidt tot meer zaken voor de Rechtspraak. In totaal zal de behandeling van die extra zaken € 1,1 mln. kosten.

Totale werklastconsequenties	Structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	765.425
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	369.681
Effect behandeltime per zaak	0
Totale effect wetsvoorstel	1.135.106

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft ernstige bezwaren tegen het Wetsvoorstel. De Raad adviseert u dit Wetsvoorstel niet in te dienen.

TOT SLOT

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 Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en 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. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Henk Naves

Voorzitter Raad voor de rechtspraak