



Raad voor de
rechtspraak

De minister van Justitie en Veiligheid
mr. F. van Oosten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 15 oktober 2025
doorkiesnummer
e-mail l
ons kenmerk
uw kenmerk
cc
bijlage(n)
onderwerp Advies Wetsvoorstel aanscherping taakstrafverbod

Geachte heer Van Oosten,

Bij brief van 11 juli 2025, kenmerk 6506852, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het Wetsvoorstel aanscherping taakstrafverbod (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd de volgende wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht aan te brengen:

1. uitbreiding van het bestaande taakstrafverbod (art. 22b Sr) naar gevallen van mishandeling van ambtenaren van politie en andere opsporingsdiensten en van medewerkers van de brandweer en in de gezondheidszorg, voor zover zij werkzaam zijn in het kader van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde of het verlenen van acute hulp;
2. uitdrukkelijk vastleggen in de wet dat bij toepasselijkheid van het taakstrafverbod ook geen geldboete kan worden opgelegd;
3. het mogelijk maken dat van het taakstrafverbod kan worden afgeweken als een taakstraf wordt gecombineerd met een voorwaardelijke gevangenisstraf;
4. introductie van een hardheidsclausule die de rechter in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid geeft om bij recidive van minder ernstige misdrijven af te wijken van het taakstrafverbod.

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

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

datum 15 oktober 2025
kenmerk
pagina 2 van 12

ADVIES

Ad 1. Uitbreiding van het bestaande taakstrafverbod naar gevallen van mishandeling van ambtenaren van politie en andere opsporingsdiensten en van medewerkers van de brandweer en in de gezondheidszorg

De Raad ontraadt dit onderdeel van het Wetsvoorstel en herhaalt voor zover van toepassing de overwegingen uit het advies van 4 december 2019 (2019/47) over het conceptwetsvoorstel Wet uitbreiding taakstrafverbod.² Dat advies houdt onder meer in dat er binnen de rechtspleging voldoende aandacht is 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. De nu voorgestelde wijziging 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.

Het taakstrafverbod beperkt maatwerk

Al 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 geweldsmisdrijven heeft de Raad onder meer de navolgende kritische opmerkingen gemaakt, die nog altijd actueel zijn.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 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 geweldsdelicten, uiteraard goed gemotiveerd, een taakstraf op te leggen. (...)

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. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² [2019/47 Advies wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod](#)

³ [Wetgevingsadvies Raad voor de rechtspraak d.d. 6 februari 2009.](#)

datum 15 oktober 2025
kenmerk
pagina 3 van 12

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 [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 te beperkend ervaren. Meermalen heeft de Raad aangedrongen op afschaffing van het taakstrafverbod. Sinds de reflectie op de toeslagenaffaire benoemt de Raad in elk jaarverslag de belangrijkste knelpunten in wetgeving die volgens rechters kunnen leiden tot structurele onrechtvaardigheid of ‘buikpijn’. Hierbij is het taakstrafverbod telkens genoemd.⁵

Mishandeling in vele verschijningsvormen en de noodzaak tot het leveren van maatwerk

Net als werd voorzien bij het conceptwetsvoorstel Wet uitbreiding taakstrafverbod, waarover de Raad op 4 december 2019 adviseerde en welk wetsvoorstel op 18 oktober 2022 door de Eerste Kamer werd verworpen (Kamerstukken 35528), beperkt het thans voorliggende Wetsvoorstel de straftoemetingsvrijheid van de strafrechter verder, terwijl dat onnodig is en het de rechter in bijzondere gevallen kan dwingen een straf op te leggen die hij niet passend of rechtvaardig vindt.

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

⁵ Zie [jaarverslag Rechtspraak 2021](#), p. 19 en 20 en de jaren daarna in de jaarverslagen de opmerking dat het knelpunt nog altijd bestaat.

datum 15 oktober 2025
kenmerk
pagina 4 van 12

De beperking van de straftoemingsvrijheid van de rechter is onnodig, omdat de praktijk van de straftoemeting ook in de zaken waarop het onderhavige Wetsvoorstel ziet, evenwichtig is. De rechter kan in de gevallen waarop het Wetsvoorstel ziet immers al gevangenisstraffen opleggen en de rechter straft in mishandelingszaken ook zwaarder indien het slachtoffer een publieke taak heeft, zeker wanneer sprake is van een slachtoffer dat ten tijde van het geweld werkzaam is in het kader van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde of van het verlenen van acute hulp.⁶ 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. Rechters behoren maatwerk te kunnen leveren. Zij hebben daarvoor een werkbare wettelijke bandbreedte nodig.

Het Wetsvoorstel gaat er bovendien geheel aan voorbij dat de ene mishandeling de andere niet is. De meest ernstige vormen van mishandeling vallen nu al onder het taakstrafverbod via artikel 22b lid 1 sub a Sr. De voorgestelde bepaling brengt ook lichtere vormen van mishandeling onder het taakstrafverbod als het slachtoffer (kort gezegd) een publieke functionaris is. Daarbij is het van belang te benadrukken dat ‘mishandeling’ een ruim begrip is. Voor de juridische kwalificatie van een gedraging als mishandeling is het niet noodzakelijk 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.⁷

Het Wetsvoorstel biedt geen enkele ruimte om rekening te houden met de ernst van de (gevolgen) van de mishandeling, de (mogelijk chaotische) situatie waarin deze plaatsvond, de (tijdelijke of blijvende) geestestoestand van de verdachte of zijn of haar persoonlijke omstandigheden (bijvoorbeeld of er kinderen aan zijn/ haar zorg zijn toevertrouwd, of gevangenisstraf verlies van hulpverlening of uitkering betekent, of sprake is van spijt of het de allereerste keer is dat de verdachte in aanraking komt met de politie of niet). Als iemand in de chaos van een uit de hand gelopen demonstratie een agent duwt, of in paniek trekt aan de arm van een ambulancemedewerker of in absolute verwarring een klap uitdeelt, moet de rechter toch altijd kiezen voor een gevangenisstraf. Hierbij wijst de Raad expliciet op de voorbeelden die worden geschetst in het artikel ‘Het taakstrafverbod: onnodige wetgeving. Een oordeel van de werkvloer’ van J.H. Janssen (§ 4.2.2).⁸

Deze voorbeelden maken helder hoe hardvochtig en onrechtvaardig dit ongenueanceerde verbod om een kale taakstraf op te leggen kan uitpakken in individuele zaken.

⁶ Zie in dit verband inmiddels ook M. Abraham, N. Piepers en B. de Wilde, *Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taakdelicten*, DSP-groep/De strafzaak, Amsterdam september 2024.

⁷ Zie o.a. HR 11 februari 1929, NJ 1929, p. 503, HR 12 december 1967, NJ 1970, 314, HR 9 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2677 (in het water duwen), HR 8 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1554 (vastgrijpen scrotum), HR 12 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1751 (overgooien met urine) en meest recent HR 25 mei 2025, ECLI:NL:HR:2025:774 (spugen in gezicht).

⁸ Sancties 2021/42, zie ook de andere paragrafen voor voorbeelden van zaken waarin het taakstrafverbod nu al knelt. Vgl. ook de rechtspraak-podcast de Staat van het Strafrecht, aflevering 1, waarin vanaf 7:00 minuten in wordt gegaan op (het ontstaan en de betekenis van) het taakstrafverbod en vanaf 17:10 minuten op de bezwaren tegen de uitbreiding van het taakstrafverbod.



Raad voor de
rechtspraak

datum 15 oktober 2025
kenmerk
pagina 5 van 12

De taakstraf als zelfstandige hoofdstraf

Niet alleen worden de officier van justitie en de rechter met dit onderdeel van het Wetsvoorstel onnodig beperkt in hun mogelijkheden tot het leveren van maatwerk, ook diskwalificeert het Wetsvoorstel de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf. De boodschap is immers: als je een verdachte serieus leed wilt toevoegen, dan volstaat een taakstraf niet. Dat is onjuist; een taakstraf is een echte straf⁹, die niet alleen resocialiserend en (speciaal) preventief maar ook vergeldend werkt. In de afgelopen periode is er veel aandacht geweest voor alternatieven voor korte gevangenisstraffen; zo kan immers onnodige detentieschade worden voorkomen en kan het cellentekort worden terug gebracht. In dat licht zou het voor de hand liggen om de taakstraf juist te omarmen.

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.¹⁰ 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:

“Publiek Domein

Voor strafverzwaring kan aanleiding zijn als het feit is gepleegd tegen een slachtoffer in het kader van de uitoefening van werkzaamheden in het publieke domein.”

Met andere woorden: ook hieruit volgt dat de strafrechter bij het bepalen van de straf in een concrete zaak al in strafverzwarende zin rekening houdt met het feit dat het delict is gepleegd tegen een persoon in het kader van de uitoefening van een publieke taak.¹¹ Een strafverzwaring in voornoemde zin kan een hogere geldboete of taakstraf zijn, maar ook 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 omstandigheden waaronder het strafbare feit is begaan, de gevolgen voor het slachtoffer en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte.

⁹ Zie over het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf o.a. 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. Vgl ook de wetsgeschiedenis bij het wetsvoorstel ter invoering van de taakstraf.

¹⁰ De oriëntatiepunten voor staftoemeting en LOVS-afspraken worden gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

¹¹ Zie ook M. Abraham, N. Piepers en B. de Wilde, Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten, DSP-groep/De strafzaak, Amsterdam september 2024.

datum 15 oktober 2025
kenmerk
pagina 6 van 12

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.¹² Als de mishandeling is begaan tegen ambtenaren of andere gezagsfunctionarissen of journalisten kan dat volgens de OM-richtlijn aanleiding geven het uitgangspunt te verhogen met 200%. 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.”*¹³

Het is de vraag hoe onderdeel 1 van 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.¹⁴ 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.¹⁵ 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. Ook tegen deze achtergrond wordt afgevraagd wat dan nog het doel is van onderdeel 1 van het Wetsvoorstel.

Rechtmatigheid van de bediening

In de consultatiebrief wordt gevraagd specifiek in te gaan op de afbakening van de groep van hulpverleners. Hierboven is uiteengezet dat de Raad de uitbreiding van het taakstrafverbod ontraadt, voor welke groep dan ook. Mocht u dit toch doorzetten, dan is het inderdaad zo dat de huidige omschrijving meer rechtszekerheid biedt dan de minder omlijnde definitie uit het eerdere wetsvoorstel. Wel valt op dat vereist is dat de betreffende functionaris ‘ten tijde van dat misdrijf werkzaam was in het kader van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde dan wel van het verlenen van acute hulp aan hen die deze behoeven’, maar niet wordt vereist dat hij handelde in de *rechtmatige* uitoefening van zijn bediening. In de MvT (p.7) wordt dit nogmaals onderstreept, maar onvoldoende toegelicht.

¹² Stert. 2020, nr. 62343.

¹³ Stert. 2019, nr. 14890, § 6.

¹⁴ 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.

¹⁵ Zie A. Pemberton en M. Bosmans, Te ver doorgeschoten? Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers, DD 2013/10.

datum 15 oktober 2025
kenmerk
pagina 7 van 12

De MvT geeft aan dat een onrechtmatigheid in de taakuitoefening geen legitimatie is voor geweld. Dat is in beginsel juist; hier wordt ook niet gesteld dat er dan geen sprake meer is van een strafbaar feit, maar het kan natuurlijk wel degelijk een factor zijn die meespeelt bij het beoordelen van de ernst van het feit. Daarbij komt dat de rechtvaardiging voor de uitbreiding van het taakstrafverbod tot deze groep ‘hulpverleners’ volgens de MvT gelegen is in het feit dat ze niet kunnen terugtreden. Dat is natuurlijk alleen het geval voor zover ze binnen de grenzen van hun functie hebben gehandeld. Als zij zelf volledig buiten hun boekje gaan (bijvoorbeeld door ontoelaatbaar geweld), is het moeilijk te legitimeren dat dit niet mee mag wegen in de strafmaat.

Daadwerkelijke handhaving en acute hulp

Ook overigens zijn er nog wat vragen rondom de zinsnede ‘werkzaam in het kader van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde dan wel van het verlenen van acute hulp aan hen die deze behoeven.’ Wat wordt bedoeld met ‘daadwerkelijke’ handhaving van de openbare orde? Wat is de niet daadwerkelijke handhaving die de wetgever niet onder het verbod wil brengen? De Raad adviseert dit in de MvT te verduidelijken.

Verduidelijking is ook gewenst ten aanzien van ‘het verlenen van acute hulp’. Dat begrip biedt naar het oordeel van de Raad ruimte voor (veel) interpretatie. Misschien niet zozeer wanneer wordt gedacht aan medewerkers van de brandweer. Het is evident dat zij bezig zijn met acute hulpverlening wanneer zij een brand blussen.¹⁶ Maar bij de eveneens onder het artikel vallende ‘medewerkers in de gezondheidszorg’ is dat minder duidelijk. Het begrip ‘medewerkers van de gezondheidszorg’ is potentieel heel ruim. Vallen daar bijvoorbeeld ook medewerkers onder die werken in de GGZ of in de ouderenzorg? En wanneer is er in dat geval sprake van *acute* hulpverlening? Moet dan toch alleen worden gedacht aan de medewerkers van de crisisdienst GGZ en van de spoedeisende hulp/ambulance? In de MvT wordt verwezen naar de definitie van het RIVM die acute zorg definieert als: “alle zorg die zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen een paar minuten of uren, verleend moet worden”. De Raad vraagt zich af of de rechter voldoende handvatten heeft om te kunnen bepalen of de hulpverlener onder deze definitie valt of niet. De Raad adviseert dit criterium in de MvT nader te expliciteren.

Ad 2. Geen geldboete als taakstrafverbod van toepassing is

In het Wetsvoorstel wordt daarnaast geëxpliciteerd dat in de gevallen waarin het taakstrafverbod van toepassing is, geen geldboete kan worden opgelegd.

In de MvT bij het conceptwetsvoorstel Wet uitbreiding taakstrafverbod werd al aangenomen dat dit (ook zonder wetswijziging) uit de systematiek van de wet volgt. In zijn advies van 4 december 2019 over dat conceptwetsvoorstel overwoog de Raad:

¹⁶ Hoewel de brandweer natuurlijk allerlei andere taken verricht, waarbij mogelijk toch discussie kan ontstaan of die onder deze definitie vallen.

datum 15 oktober 2025
kenmerk
pagina 8 van 12

“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.¹⁷ 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. Bovendien is – gelet op het derde lid van artikel 22b Sr – van een absoluut taakstrafverbod geen sprake.”

Nu met het onderhavige Wetsvoorstel wordt vastgelegd dat ook de ‘kale’ geldboete is uitgesloten wanneer het taakstrafverbod van toepassing is, zal daarover in de praktijk geen onduidelijkheid meer bestaan. Dat betekent echter niet alleen opnieuw een onnodige beperking van de straftoemingsvrijheid van de rechter, maar ook dat daarmee de mogelijkheid van een OM-afdoening in zaken waarop het taakstrafverbod van toepassing is, definitief wordt afgesloten. Die zaken zullen dus altijd ter beoordeling aan de strafrechter moeten worden voorgelegd. Dat is bijvoorbeeld ook het geval bij een eenvoudige winkeldiefstal van een blikje bier, nadat de verdachte voor een soortgelijk misdrijf in de vijf jaren daarvoor al eerder onherroepelijk een taakstraf heeft opgelegd gekregen en heeft verricht. Alleen de strafrechter heeft in dit voorbeeld op grond van het voorgestelde vierde lid van artikel 22b Sr de mogelijkheid om af te wijken van het uitgangspunt dat een vrijheidsstraf dient te volgen. Het is de vraag of dat wenselijk is. Over de gevolgen daarvan zal hierna onder ‘Werklastgevolgen’ nader worden ingegaan.

De Raad adviseert ook dit onderdeel van het Wetsvoorstel te heroverwegen en de mogelijkheden voor zowel de officier van justitie als de rechter om een geldboete of een taakstraf op te leggen verder te verruimen.

Ad 3. Mogelijkheid om in geval van een taakstrafverbod een taakstraf te combineren met een voorwaardelijke gevangenisstraf

Het derde onderdeel van het Wetsvoorstel maakt het mogelijk om in situaties waarop het taakstrafverbod van toepassing is op grond van de bijzonderheden van het geval toch een taakstraf op te leggen als deze wordt gecombineerd met een voorwaardelijke gevangenisstraf. Tot nu toe was deze afwijking van het taakstrafverbod alleen mogelijk als die taakstraf werd gecombineerd met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

¹⁷ 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."

datum 15 oktober 2025
kenmerk
pagina 9 van 12

De Raad onderschrijft dit onderdeel van het Wetsvoorstel nu dit de rechter beter in staat stelt een op de zaak toegesneden passende en effectieve straf op te leggen. Zij licht dat als volgt toe.

De Raad heeft samen met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en mede namens het College van procureurs-generaal al in een advies van 2 februari 2011 (2011/02a) over de tweede nota van wijziging¹⁸ bij het Wetsvoorstel beperking oplegging taakstraf benadrukt dat het belangrijk is dat de rechter bij toepassing van artikel 22b Sr een voorwaardelijke vrijheidsstraf kan combineren met een taakstraf. Dit standpunt is herhaald in latere wetgevingsadvisering.

De huidige vorm van het taakstrafverbod leidt in strafzaken van geringe ernst in de praktijk soms tot onbillijke uitkomsten. Wanneer een verdachte één of een beperkt aantal dagen in voorarrest heeft doorgebracht, is de rechter in staat daar een mouw aan te passen. De taakstraf die de rechter passend vindt, kan dan worden gecombineerd met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gelijk aan het voorarrest (eventueel samen met een voorwaardelijke vrijheidsstraf met een proeftijd waaraan al dan niet bijzondere voorwaarden worden gekoppeld om de kans op recidive terug te dringen).¹⁹ Als er bij dit soort zaken van geringe ernst echter geen sprake is van enig voorarrest, zal de rechter de taakstraf alleen kunnen opleggen als hij deze combineert met een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die de verdachte dan dus nog moet gaan uitzitten. Dergelijke korte vrijheidsstraffen zijn onwenselijk en zij belasten het systeem onnodig. De combinatie van een taakstraf met een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf, waarbij zo nodig kan worden ingezet op gedragsbeïnvloedende interventies door middel van bijzondere voorwaarden, biedt in die gevallen uitkomst.

Dat er in de praktijk behoefte is aan het kunnen eisen en opleggen van een dergelijke, op de zaak toegespitste effectieve en betekenisvolle interventie, vindt ook steun in de evaluatie van de Wet beperking oplegging taakstraf.²⁰ 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, ontwenningkuren, 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. 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”.

¹⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 32169, nr. 9.

¹⁹ De wettekst sluit een gedeeltelijk voorwaardelijke straf niet uit.

²⁰ J. de Ridder, B.J.M. Emans, R.A. Hoving, E. Krol & N. Struiksma, Evaluatie Wet beperking oplegging taakstraffen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 2017. Bijlage bij Kamerstukken II 2018-2019, 32169, nr. F.

datum 15 oktober 2025
kenmerk
pagina 10 van 12

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 verheugt de Raad dat met dit Wetsvoorstel opvolging wordt gegeven aan deze aanbeveling die de rechter, beter dan nu het geval is, in staat zal stellen op grond van de bijzonderheden van het concrete geval maatwerk te leveren.

Ten overvloede overweegt de Raad dat op 9 september 2025 het voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten in verband met de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf en enkele wijzigingen in de regeling van de taakstraf (Wet slimmer straffen) is ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken 36805). De Raad heeft op 22 mei 2025 over dit wetsvoorstel advies uitgebracht. Daarin heeft de Raad zich positief uitgelaten over het voorstel tot het verruimen van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen, onder meer door het maximum van de duur van de taakstraf te verhogen. De Raad meent dat juist de combinatie van het onderhavige Wetsvoorstel en de verruiming die wordt voorgesteld in het initiatiefwetsvoorstel Wet slimmer straffen zal bevorderen dat effectieve, proportionele straffen kunnen worden opgelegd die door daders zeker ook als straf zullen worden ervaren.²¹

Ad 4. Afwijken van het taakstrafverbod bij recidive

Het laatste onderdeel van het Wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid voor de rechter om in uitzonderlijke gevallen bij recidive van het taakstrafverbod af te wijken als “de oplegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard wegens uitzonderlijke omstandigheden die zich ten tijde van of na het begaan van het misdrijf hebben voorgedaan, dan wel die de persoon van de veroordeelde betreffen”.

De Raad is zeer positief over dit voorstel. Het geeft de rechter meer ruimte om op grond van de bijzondere omstandigheden van het concrete geval een passende straf op te leggen. De Raad benadrukt daarbij dat dit niet betekent dat iemand die na een eerdere taakstraf in herhaling valt er door deze wijziging in voorkomende gevallen ‘beter van af komt’. Ook binnen de modaliteit van de taakstraf zijn er namelijk mogelijkheden om met recidive in strafverzwarende zin rekening te houden, bijvoorbeeld door een taakstraf van langere duur op te leggen. Dat door het onderhavige Wetsvoorstel dan niet zonder meer een (onvoorwaardelijke) gevangenisstraf hoeft te worden opgelegd, is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

²¹ Zie p. 9 van het advies van de Raad van 22 mei 2025.

datum 15 oktober 2025
kenmerk
pagina 11 van 12

In de MvT staat dat het bij het afwijken van het taakstrafverbod op deze grond om zeer bijzondere omstandigheden moet gaan, maar ook dat het daarbij kan gaan om de situatie “waarin het opleggen van een (korte) vrijheidsstraf gelet op het gepleegde lichte misdrijf disproportioneel zwaar wordt geacht en bovendien zal leiden tot verlies van werk, woning of binding met beschermende netwerken of zorgtrajecten, waardoor een veroordeelde mogelijk verder afglijdt en sneller recidiveert”. Dit is inderdaad een situatie waarin het taakstrafverbod in de huidige praktijk knelt.

De hardheidclausule biedt de mogelijkheid af te wijken van het tweede lid, niet van het eerste lid. In de praktijk wordt inderdaad vooral het tweede lid als knellend ervaren, maar ook zaken die vallen onder het eerste lid kunnen knellen²², zeker als dat eerste lid wordt uitgebreid als voorgesteld. De Raad adviseert daarom om de hardheidsclausule ook uit te breiden tot het eerste lid, zodat de rechter in uitzonderlijke gevallen een ‘escape’ heeft en maatschappelijk onrechtvaardige uitspraken kan voorkomen.

IT-GEVOLGEN

Het Wetsvoorstel heeft geen significante IT-impact voor de Rechtspraak.

WERKLAST

De Raad verwacht dat het Wetsvoorstel zorgt voor een beperkte structurele toename van de werklust voor de Rechtspraak. Op basis van de nu bekende informatie wordt het werklusteffect geschat op €244.000 per jaar structureel.

De uitbreiding van het taakstrafverbod betekent dat er in specifieke zaken geen ‘kale’ geldboete of taakstraf meer mag worden opgelegd. Deze zaken kunnen daarmee ook niet door het Openbaar Ministerie worden afgedaan (met een strafbeschikking) en moeten voor de (straf)rechter worden gebracht. Alleen de rechter kan op grond van bijzondere omstandigheden afwijken van het taakstrafverbod. Het Wetsvoorstel heeft naar verwachting tot gevolg dat er jaarlijks (structureel) extra strafzaken bij de gerechten worden aangebracht.

Totale werklustconsequenties

	Structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	€ 495.000
Mutatie als gevolg van prijseffecten	-€ 251.000
Totale effect wetsvoorstel	€ 244.000

²² Vgl de overwegingen in het begin van dit advies, maar ook § 4.1.2 van J.H. Janssen, *Het taakstrafverbod: onnodige wetgeving. Een oordeel van de werkvloer*, Sancties 2021/42.



Raad voor de
rechtspraak

datum 15 oktober 2025
kenmerk
pagina 12 van 12

CONCLUSIE

De Raad heeft bezwaren tegen het eerste en het tweede onderdeel van het Wetsvoorstel (uitbreiding taakstrafverbod en onmogelijkheid geldboete op te leggen) en adviseert deze onderdelen te heroverwegen. Met name tegen de uitbreiding van het taakstrafverbod heeft de Raad zwaarwegende bezwaren.

De Raad adviseert positief over het derde en vierde onderdeel van het Wetsvoorstel (de mogelijkheid een taakstraf te combineren met een voorwaardelijke gevangenisstraf en de hardheidsclausule). De Raad adviseert de hardheidsclausule uit te breiden, in die zin dat de rechter in bijzondere gevallen ook gemotiveerd kan afwijken van het taakstrafverbod van artikel 22b *eerste* lid Sr, zeker indien dat eerste lid toch wordt uitgebreid.

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,

mr. R.C.C. van Leest
Lid Raad voor de rechtspraak