

Ingediend via e-mail

Minister van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer mr. F. van Oosten

Den Haag, 14 oktober 2025

dossinummer: 206771

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35

e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Wetsvoorstel aanscherping taakstrafverbod

Geachte minister,

Bij brief van 11 juli 2025 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het concept wetsvoorstel 'aanscherping taakstrafverbod'. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,


mw. mr. S.F.M. ten Berge
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	Algemene raad
Van:	Wetgevingsadviescommissie strafrecht
Datum:	14 oktober 2025
Betreft:	Wetsvoorstel inzake aanscherping taakstrafverbod

Samenvatting:

De adviescommissie strafrecht van de Nederlandse orde van advocaten (ACS) maakt hierbij van de gelegenheid gebruik om te reageren op het wetsvoorstel *Aanscherping taakstrafverbod*. De ACS onderschrijft de noodzaak om agressie en geweld tegen handhavers en hulpverleners te bestrijden. Deze groep vervult een essentiële publieke taak, en bescherming van hun veiligheid is daarmee een legitiem maatschappelijk belang.

Het voorliggende Wetsvoorstel aanscherping taakstrafverbod beoogt dit belang te dienen door uitbreiding van artikel 22b Sr op een zodanige wijze dat geen 'kale' taakstraf meer kan worden opgelegd bij mishandeling van politieambtenaren, brandweerpersoneel, opsporingsambtenaren en acute zorgverleners. Daarnaast introduceert het wetsvoorstel drie aanvullende wijzigingen:

1. Uitsluiting van de geldboete;
2. Mogelijkheid bieden van een combinatie van taakstraf en (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf;
3. Invoering van een hardheidsclausule

Hoewel deze maatregelen begrijpelijke doelen dienen, roept de voorgestelde wetgeving fundamentele vragen op ten aanzien van rechtsstatelijkheid en evenredigheid. De adviescommissie adviseert dan ook negatief ten aanzien van het wetsvoorstel zoals dat thans is opgesteld. De adviescommissie zal uitgebreid stil staan bij de hardheidsclausule zoals deze is voorgesteld

Bezwaren ten aanzien van uitbreiding met specifieke doelgroep:

De uitbreiding van het taakstrafverbod tot mishandeling van functionarissen die niet kunnen terugtreden beoogt een duidelijk signaal af te geven over de ontoelaatbaarheid van geweld tegen publieke taakdragers. De NOvA meent echter dat dit signaal reeds voldoende is verankerd in de bestaande wetgeving en praktijk: artikelen 300–303 Sr bieden ruime strafmaxima en het OM hanteert als richtlijn reeds een strafverhoging van 200%.¹ De rechter beschikt al over een ruim palet aan mogelijkheden. In verschillende straftoemingsoriëntatiepunten wordt specifiek aandacht besteed aan deze doelgroep. Ook in de jurisprudentie is dit terug te zien. De adviescommissie meent dat de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod niet nodig is omdat de doelstelling reeds met bestaande wet- en regelgeving kan worden bereikt.

¹ <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/aanwijzing-kader-voor-strafvordering>

Bezwaren ten aanzien van voorgestelde wijzigingen:

De voorgestelde bepaling luidt nu als volgt:

“Van het tweede lid kan door de rechter worden afgeweken indien 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.”

- **Expliciete uitsluiting geldboete**

Het expliciet uitsluiten van de geldboete als hoofdstraf in gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, heeft als doel rechtszekerheid te bieden. Dit leidt echter tot beperking van de rechterlijke vrijheid. Een geldboete kan juist in sommige situaties een passende reactie vormen. Dit beperkt de rechterlijke vrijheid van de rechter zonder aantoonbare meerwaarde voor de rechtspraak. Daarom adviseert de ACS negatief.

- **Combinatie taakstraf met (gedeeltelijk) voorwaardelijke gevangenisstraf**

De mogelijkheid om een taakstraf evenwel te combineren met een (gedeeltelijk) voorwaardelijke gevangenisstraf wordt positief beoordeeld. Deze wijziging biedt de rechter meer ruimte om vergelding en gedragsbeïnvloeding te combineren en maatwerk te leveren bij verdachten met een reëel re-integratieperspectief en komt tegemoet aan signalen uit de rechtspraak.

- **Hardheidsclausule:**

De invoering van een hardheidsclausule (art 22b lid 4 Sr nieuw) is een belangrijke correctie op het starre karakter van het huidige taakstrafverbod. In de praktijk blijken rechters in gevallen te worstelen met het taakstrafverbod. De hardheidsclausule zou de rechter de mogelijkheid moeten bieden om bij recidive van lichte misdrijven af te wijken van het verbod, indien toepassing daarvan leidt tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard. Volgens de memorie van toelichting is deze clausule bedoeld voor uitzonderlijke gevallen waarin de veroordeelde sociaal of psychisch kwetsbaar is, of wanneer na het delict ingrijpende persoonlijke omstandigheden zijn ontstaan. De ACS vindt het streven naar maatwerk positief, maar constateert wel dat de formulering van de clausule te restrictief is. Deze clausule biedt de rechter de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen af te wijken van het taakstrafverbod, indien toepassing ervan zou leiden tot een “onbillijkheid van zwaarwegende aard”. Vanuit de optiek van de adviescommissie is juist deze clausule cruciaal: zij vormt het enige ventiel dat de rechter nog rest om maatwerk te leveren in een stelsel dat door het taakstrafverbod grotendeels wordt verabsoluteerd.

Uit de voorgestelde bepaling volgt dat de afwijking slechts mogelijk is bij een onbillijkheid van zwaarwegende aard, én op grond van uitzonderlijke omstandigheden die het delict of de persoon van de dader betreffen. Dit betreft dus een dubbele kwalificatie. Hiermee wordt een zeer hoge drempel gecreëerd voor de rechtzoekende. Vergelijkbaar taalgebruik (“onbillijkheid

van overwegende aard”) wordt ook aangetroffen in artikel 63a Sr en in de hardheidsclausules van bestuursrechtelijke wetgeving (vgl. art. 4:84 Awb). Blijkens jurisprudentie wordt deze term doorgaans restrictief uitgelegd: slechts in zeer uitzonderlijke situaties kan hiervan sprake zijn. Formeel lijkt de clause ruimte te bieden voor maatwerk, maar de feitelijke toepasbaarheid is naar mening van de adviescommissie zeer beperkt. De formulering “onbillijkheid van zwaarwegende aard wegens uitzonderlijke omstandigheden” heeft dus een dubbele toets: er moet niet alleen sprake zijn van disproportionaliteit, maar ook van een uniek karakter van de omstandigheden. In dat kader is het volgende van belang. Uit onderzoek naar vergelijkbare clausules blijkt dat rechters zeer terughoudend zijn in het toepassen van dergelijke uitzonderingen, mede uit vrees voor precedentwerking en gebrek aan normatieve houvast.² De kans bestaat dat de clause in de praktijk een papieren voorziening wordt: aanwezig in de wet, maar zelden daadwerkelijk toegepast. De wetgever lijkt dus de hardheidsclausule te hebben geïntroduceerd als controlemechanisme tegen disproportionele gevolgen van het taakstrafverbod, maar het biedt een schijnveiligheid voor een rechtzoekende. Van het kunnen leveren van reëel maatwerk door een rechter lijkt met deze clause geen sprake meer. De adviescommissie is van mening dat juist het noodzakelijke rechtelijke maatwerk fors wordt beperkt met deze clause. De adviescommissie is van mening dat deze clause in de praktijk mogelijk niet tot ruimte leidt die men beoogd heeft aan de beoordeling van de rechter over te laten. Er wordt daarmee naar mening van de ACS onvoldoende tegemoet gekomen aan de zwaarwegende rechterlijke vrijheid. Vanuit rechtsstatelijk perspectief is dit zeer onwenselijk omdat de rechter juist bij de straftoemeting de individuele omstandigheden moet kunnen wegen.³ Een strak taakstrafverbod ondermijnt de maatwerkfunctie van de rechter en leidt mogelijk tot onevenredige sancties. Vanuit een beginsel van proportionaliteit en individualisering van de straf (art. 359 lid 6 Sv) moet de rechter over voldoende ruimte beschikken om rekening te houden met persoonlijke en contextuele factoren. De adviescommissie kan dan ook niet instemmen met de voorgestelde (formulering) van de hardheidsclausule.

Voor resocialisatie en recidivepreventie is individualisering van sancties van belang, zo wees criminologisch onderzoek uit.⁴ Wanneer er een hardheidsclausule wordt gecreëerd die nauwelijks toepasbaar is schiet dat dit doel voorbij. Straffen moet maatwerk zijn, wanneer het taakstrafverbod wordt aangescherpt en de hardheidsclausule wordt ingevoerd dan verwordt het straffen voor een rechter mogelijk tot slechts een marginale correctiemogelijkheid. Vanuit rechtsstatelijk oogpunt dient de rechter daadwerkelijk ruimte te behouden voor evenredigheidstoetsing (vgl. art. 6 EVRM). Een te hoge drempel bij de hardheidsclausule beperkt die ruimte tot een minimum.

Conclusie en advies:

Het wetsvoorstel kent de volgende bezwaren:

- Het beperkt rechterlijke onafhankelijkheid en maatwerk;
- De voorgestelde hardheidsclausule is te restrictief;
- Het voorstel is disproportioneel.

² WODC 2021, *Maatwerk en Marges in het strafrecht*

³ HR 7 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1746.

⁴ Van Wingerden & De Keijser 2019, *Sanctioning Research Review*

De doelstelling van deze wet kan bereikt worden door een nog striktere toepassing van de reeds bestaande strafverzwaringen. Het wetsvoorstel wordt daarom disproportioneel geacht. Behoud van rechterlijk maatwerk, zodat de sanctie proportioneel en effectief kan worden afgestemd op het concrete geval, is van groot belang. De ACS erkent de maatschappelijke noodzaak om hulpverleners beter te beschermen, maar acht het wetsvoorstel in zijn huidige vorm disproportioneel, slechts beperkt effectief en in strijd met de rechterlijke vrijheid. Daarom adviseert zij negatief.