

Vergaderjaar 2020–2021

35 528

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen bij geweld tegen personen met een publieke taak (Wet uitbreiding taakstrafverbod)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 december 2020

ALGEMEEN

1. Algemene opmerkingen

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het verheugt ons dat veel fracties steun hebben uitgesproken. Wij danken de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Deze stellen ons in staat nog eens uiteen te zetten dat geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van orde of veiligheid, te ernstig is om met enkel een taakstraf te kunnen worden afgedaan. Daarbij wordt aangesloten bij het reeds wettelijk verankerde uitgangspunt dat een taakstraf bedoeld is voor de afdoening van naar verhouding lichte vergrijpen. Wij hopen met de beantwoording ook de leden van de fracties die aarzelingen hebben geuit, te kunnen overtuigen. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag zoveel mogelijk gevolgd. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen samen beantwoord, wordt een andere volgorde aangehouden of veroorloven wij ons naar voorgaande beantwoording te verwijzen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zien het goed dat het wetsvoorstel ten doel heeft geweld tegen personen met een publieke taak verder terug te dringen. Wij zijn verheugd dat deze leden dit doel onderschrijven en gaan graag in op de opmerkingen die deze leden maakten en de vragen die zij hebben gesteld.

Verheugd zijn wij daarnaast met de belangstelling waarmee de leden van de CDA-fractie van het wetsvoorstel hebben kennisgenomen. Ook deze leden onderschrijven het doel van het voorstel en zijn van oordeel dat elke vorm van fysiek geweld afkeuring verdient. Deze leden zijn van mening dat personen in een publieke taak, die met geweld geconfronteerd

worden, extra bescherming verdienen. Wij beantwoorden in het navolgende graag de vragen die deze leden nog gesteld hebben.

Ook de leden van de D66-fractie vinden dat geweldplegingen tegen personen met een publieke taak onacceptabel zijn. Desondanks zijn deze leden kritisch over het wetsvoorstel. Zij zijn van oordeel dat de vrijheid van de rechter bij het bepalen van de strafmaat wordt beperkt en vrezen ook dat het wetsvoorstel contraproductief zal zijn om de geweldsmisdrijven waarop het wetsvoorstel ziet, te bestrijden. De vragen van deze leden vinden in het navolgende beantwoording.

Het verheugt ons dat de leden van de GroenLinks-fractie met belangstelling van het wetsvoorstel kennis hebben genomen. Wij hopen met de beantwoording van deze vragen van deze leden de twijfels die zij bij onderdelen tot uitdrukking hebben gebracht, weg te kunnen nemen.

De leden van de SP-fractie keuren net als de leden van de D66-fractie geweld tegen hulpverleners en andere personen met een publieke taak af en zij menen dat dit geweld passende bestraffing verdient. Ook vinden deze leden het goed dat het wetsvoorstel aandacht vraagt voor het gevaar dat deze groep mensen voor hun eigen veiligheid loopt tijdens het uitoefenen van werkzaamheden doordat anderen hun handen niet thuis kunnen houden. Deze leden geven aan nog twijfels te hebben, die wij met de beantwoording van de resterende vragen en de verduidelijking van de beoogde gevolgen van het wetsvoorstel hopen weg te kunnen nemen.

Tot ons genoegen namen wij waar dat ook de leden van de SGP-fractie met belangstelling van het wetsvoorstel hebben kennisgenomen. De leden van de SGP-fractie zeggen het uitgangspunt te kunnen onderschrijven dat de taakstraf een straf is voor minder zware misdrijven. Met deze leden zijn wij van oordeel dat geweld en agressie tegen personen met een publieke taak niet als minder zwaar misdrijf kan worden beschouwd. Terecht stellen deze leden dat personen met een publieke taak ongestoord hun werk moeten kunnen doen om de veiligheid en gezondheid van anderen te kunnen waarborgen. Wij herkennen daarbij het door deze leden tot uitdrukking gebrachte gevoel dat het opleggen van een kale taakstraf bij geweld tegen deze personen indruist tegen het rechtvaardigheidsgevoel.

2. Inleiding

De leden van de fracties van de VVD, GroenLinks en de SP vragen in de inleiding op het verslag om een cijfermatige onderbouwing voor de noodzaak van het wetsvoorstel. Meer in het bijzonder willen deze leden inzicht in aantallen zaken waarin geweld tegen personen met een publieke taak in de zin van het wetsvoorstel met een kale taakstraf wordt afgedaan. Op ons verzoek heeft de Raad voor de rechtspraak een data-analyse verricht. Deze levert op dat in de jaren 2015 tot 2019 respectievelijk 102, 124, 116, 114 en 100 kale taakstraffen werden opgelegd voor mishandelingen van personen met een publieke taak. In respectievelijk 9, 6, 6, 3 en 3 zaken ging het daarbij om een poging zware mishandeling. Aan de data-analyse lag geen dossieronderzoek ten grondslag. Nadere kenmerken van deze zaken kunnen op deze plaats dan ook niet worden beschreven.¹ De vragen van deze leden vormen voor ons overigens

¹ De data-analyse heeft zich gericht op kale taakstraffen na een veroordeling voor één van de feiten van de artikelen 300, 301, 302 of 303 Wetboek van Strafrecht, terwijl het slachtoffer, volgens de maatschappelijke classificatie die het OM aan een zaak koppelt, een functionaris was met een publieke taak. In 2020 waren op het moment van de data-analyse 47 kale taakstraffen opgelegd. In twee zaken ging het daarbij om zware mishandeling.

aanleiding nog eens nader stil te staan bij de onderliggende gedachte van het wetsvoorstel. De voorgestelde wijziging in artikel 22b Sr vormt een uitbreiding van het bestaande taakstrafverbod bij ernstige geweld- en zedenmisdrijven en recidive. Dit taakstrafverbod vloeit rechtstreeks voort uit de door de wetgever noodzakelijk geachte positionering van de taakstraf als passende straf voor minder ernstige strafbare feiten. Bij de totstandkoming daarvan is dit ook tot uitdrukking gebracht (Kamerstukken II 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 1). Tegen de achtergrond van het reeds bestaande taakstrafverbod is het naar ons oordeel de verantwoordelijkheid van de wetgever om, waar het noodzakelijk wordt geacht de mogelijkheid een taakstraf op te leggen te beperken, een dergelijke beperking ook wettelijk te verankeren. Uit de door de leden van alle fracties gegeven inbreng blijkt ons daarbij van een breed gedeeld gevoel over de ernst van geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Wij ontwaren daarin steun voor de gedachte dat geweldsmisdrijven begaan tegen deze personen, als ernstige misdrijven moeten worden aangemerkt. Deze bijzondere ernst bestaat erin dat naast de aantasting van de lichamelijke integriteit van deze slachtoffers, met het gepleegde geweld ook het openbaar gezag wordt aangetast, de taakuitoefening wordt belemmerd of dat onder de dreiging van fysiek geweld een risico op een dergelijke belemmering ontstaat. Deze slachtoffers vertegenwoordigen in de uitoefening van hun taak het openbaar gezag. Het wetsvoorstel, dat eveneens uitvoering geeft aan de motie van de leden Helder (PVV), Van Oosten (VVD) en Van Dam (CDA) (Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VI, nr. 24) voegt geweldpleging tegen deze personen daarom aan de bestaande regeling toe.

De aanleiding voor het wetsvoorstel bestaat zo mede in de vaststelling dat het bestaande taakstrafverbod niet voldoet in situaties waarin geweld wordt gepleegd deze personen met een publieke taak. Het gaat dan bijvoorbeeld, zo beantwoorden wij ook de vraag daarnaar van de leden van de VVD-fractie, om zaken waarin een poging wordt ondernomen om zwaar lichamelijk letsel toe te brengen. Omdat bij een poging het door de dader gewilde gevolg niet intreedt en de geweldpleging geen «ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer» tot gevolg heeft, kan in de bestaande situatie toch nog een taakstraf worden opgelegd bij geweld tegen personen met een publieke taak. Wij zien dit als een ongewenste beperking van het bestaande taakstrafverbod en stellen daarom uitbreiding daarvan voor. Een voorbeeld hiervan is de in de memorie van toelichting aangehaalde situatie waarin een lid van de mobiele eenheid tegen het hoofd wordt geschopt. Ernstig letsel blijft daarbij uit omdat het slachtoffer een helm draagt. Naast al dit voorgaande, hebben wij moeten constateren dat geweld tegen personen met een publieke taak onvoldoende afneemt. In de bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting zijn hiervan de aantallen gegeven.² Ook dit vormt aanleiding voor het onderhavige voorstel.

Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de mogelijkheden een taakstraf te combineren met onvoorwaardelijke gevangenisstraf of met een vrijheidsbenemende maatregel, zo beantwoorden wij de vragen daarnaar van de leden van de VVD-fractie. Hoe lang een gevangenisstraf duurt, is verder aan de rechter om te bepalen. Het wetsvoorstel laat dit uitgangspunt ongemoeid. Eerder onderzoek naar de sanctiecombinatie van een taakstraf met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van korte

² Kamerstukken II 2019/20, 35 528, nr. 3, blz. 3.

duur laat zien dat deze sanctiecombinatie beperkt toepassing vindt.³ Ook recente informatie verstrekt door de Raad voor de rechtspraak, meer in het bijzonder over de afdoening met een taakstraf in combinatie met één dag gevangenisstraf, bevestigt dit beeld.

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen bij hun vraag naar een overzicht van zaken inzake geweld tegen publieke ambtsdragers waarin een taakstraf is opgelegd, naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Deze leden halen de constatering van de Afdeling aan dat in de gevallen die de regering voor ogen lijken te staan, doorgaans al wordt gereageerd met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Zoals wij in reactie op het advies van de Afdeling hebben aangegeven, biedt deze constatering steun voor de wettelijke verankering die wij voorstellen. Daarin komt tot uitdrukking dat bij de zaken waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, een afdoening met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, de meeste wenselijke is. Het wetsvoorstel maakt dit transparant en stelt de onmogelijkheid van het opleggen van een kale taakstraf, ook vanuit een oogpunt van rechtszekerheid, buiten twijfel.

Zoals hiervoor aangegeven, hebben ook de leden van de SP-fractie gevraagd naar een cijfermatige en wetenschappelijke onderbouwing voor het wetsvoorstel. Aan het begin van de inleiding zijn de recente cijfers gegeven over de zaken waarin geweld tegen personen met een publieke taak in de zin van het wetsvoorstel, met een kale taakstraf werd afgedaan. Daarbij merken wij ook in de richting van deze leden op dat het wetsvoorstel zijn grond vindt in de noodzaak om het breed gedeelde gevoelens over de ernst van geweld tegen personen met een publieke taak ook in de wettelijke regeling tot uitdrukking te laten komen. In artikel 22b Sr is al verankerd dat een kale taakstraf een passende afdoening kan zijn voor minder ernstige misdrijven. De kern van dit wetsvoorstel is dat de gevallen waarin het opleggen van een kale taakstraf als mogelijkheid wordt uitgesloten, worden uitgebreid met geweldpleging tegen personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Het wetsvoorstel voegt zo aan het bestaande taakstrafverbod een aantal ernstige misdrijven toe, maar laat de wijze waarop de taakstraf in het bestaande sanctiearsenaal is ingebed, onaangeroerd. Wij hopen met dit laatste deze leden ook ervan te overtuigen dat het wetsvoorstel geen verdergaande beperking van de beoordelingsvrijheid of autonomie van de rechter beoogt. De mogelijkheid om de taakstraf te combineren met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, blijft in het wetsvoorstel bestaan. En ook de vaststelling van de duur van die vrijheidsbeneming, blijft aan de rechter voorbehouden, zoals wij hiervoor ook in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie opmerkten. In de beschouwingen en vragen van de leden van de SP-fractie zien wij aanleiding op te merken dat het wetsvoorstel onverlet laat dat de rechter, naast de ernst van het strafbare feit, ook de omstandigheden waaronder dit feit is begaan én de persoonlijkheid van de dader in de straftoematingsbeslissing betreft. Verder merken wij op dat de tegenstelling tussen sanctiedoelen vergelding en speciale preventie, minder groot is dan deze leden lijken te veronderstellen. Wij lichten dit graag nader toe. Wij zijn de overtuiging toegedaan dat bij geweld in de zin van dit wetsvoorstel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf de meest passende bestraffing vormt. Daaraan staat niet in de weg dat, zoals ook in de huidige regeling het geval is en ook hieronder nog aan de orde zal komen, de rechter in aanvulling hierop aanleiding kan zien voor gedragsbeïnvloeding in de vorm van bijzondere

³ Het onderzoeksrapport «Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen». Dit onderzoeksrapport werd op 22 januari 2018 aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 404).

voorwaarden. Hierin kan de ruimte bestaan voor het aanleren van wenselijk sociaal gedrag, het bestrijden van middelengebruik en agressieregulatie, waarnaar deze leden vroegen. Voor wat betreft de mogelijkheid van verbetering van de taakstraf in plaats van die bij bepaalde delicten uit te sluiten, lichtten wij hiervoor al toe dat wij menen dat een kale taakstraf vanuit een oogpunt van vergelding niet geschikt is voor de afdoening van de ernstige misdrijven waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft. Maar ook vanuit het perspectief van speciale preventie, zijn wij van oordeel dat gedragsbeïnvloeding die deze leden voor ogen hebben, effectiever kan plaatsvinden dan met een afdoening met enkel een taakstraf. Wij zijn daarbij bekend met het door de leden van de SP-fractie aangehaalde onderzoek naar recidive bij kortgestraften. De vraag van deze leden of het, gelet op dit onderzoek, in de zaken waarop het wetsvoorstel ziet ten behoeve van recidivebestrijding niet beter is als de rechter ook enkel een taakstraf kan opleggen, beantwoorden wij ontkennend. Het wetsvoorstel heeft betrekking op ernstige misdrijven waarbij sanctiedoelen als vergelding en preventie onvoldoende worden gediend met een kale taakstraf. De taakstraf als hoofdstraf, ook in combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf en gedragsbeïnvloedende maatregelen, zien wij als een passende straf bij minder ernstige strafbare feiten. Zoals hierboven in de richting van deze leden aangegeven, staat het wetsvoorstel echter niet aan gedragsbeïnvloeding van de veroordeelde in de weg. Wij zeggen dit ook naar aanleiding van de door deze leden aangehaalde passage uit het regeerakkoord waarin de regering inspanningen heeft aangekondigd die zijn gericht op de vermindering van de recidive. Onderdeel van die inspanningen is de verbetering van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties die is aangekondigd in de visie op gevangenisstraffen, getiteld «Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen» (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 439). Daarin vervatte uitgangspunten hebben in deze kabinetsperiode onder meer wettelijk verankering gevonden in de Wet straffen en beschermen (Stb. 2020, 224). Positieve en op de persoon van de veroordeelde afgestemde gedragsbeïnvloeding vormen een vast onderdeel van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen. Een positieve gedragsverandering wordt bestendigd met de inspanningen voor een geslaagde terugkeer in de samenleving. Voor veroordeelden met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf langer dan een jaar, is de voorwaardelijke invrijheidsstelling hiervoor het aangewezen kader. Voor veroordeelden met een straf van zes maanden tot een jaar, is het penitentiair programma beschikbaar. Hierin kunnen vergelijkbare op gedragsbeïnvloeding gerichte voorwaarden worden gesteld. Gedragsbeïnvloeding bij kortere straffen, behoort in dit stelsel mede tot het domein van de strafrechter. Anders dan de leden van de SP-fractie lijken te veronderstellen, is het onderhavige wetsvoorstel aan de beschreven verankering van de inspanningen van de regering om de recidive te beperken niet contrair. Wel geeft dit wetsvoorstel richting aan de wijze waarop de doelen van vergelding en speciale preventie in de bestraffing vorm krijgen. Geweld tegen personen met een publieke taak in de zin van dit wetsvoorstel, is te ernstig om met een kale taakstraf te worden afgedaan. Het sanctiedoel van de speciale preventie kan echter wel worden gediend in de oplegging en tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf langs de hiervoor beschreven lijnen. De voor de rechter bestaande ruimte om voorwaarden gericht op gedragsbeïnvloeding te formuleren blijft hierbij gehandhaafd. Wij zijn dan ook niet bevreesd dat bij verdachten met psychiatrische aandoeningen of beperkingen zoals zwakbegaafdheid minder maatwerk mogelijk zal zijn, zoals de leden van de SP-fractie veronderstellen.

De leden van de SP-fractie vragen in hun bijdrage eveneens aandacht voor de omgang met lichtere zaken. Zij geven daarvan in het verslag voorbeelden en benoemen in dit verband de medeplichtigheid waarbij

geen sprake is van geweld, het medeplegen en de poging. We danken deze leden voor de geboden gelegenheid toe te lichten waarom wij aanleiding zien ook medeplichtigheid aan en poging tot geweld in de zin van het wetsvoorstel onder de werking van het taakstrafverbod te brengen. We merken daarbij volledigheidshalve op dat een poging tot mishandeling niet strafbaar is. Wel strafbaar is, zoals hierboven in de richting van de leden van de VVD-fractie is opgemerkt, een poging tot het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel (poging zware mishandeling). Het opzet van de dader, dat erop is gericht om zwaar lichamelijk letsel en de daaruit voortvloeiende handeling, achten wij zodanig laakbaar dat ook op dergelijke pogingen het taakstrafverbod van toepassing zou moeten zijn bij geweld tegen personen met een publieke taak. De rechterlijke vaststelling dat het bij een poging is gebeven, leidt ertoe dat minder straf wordt opgelegd. Het strafmaximum bij poging ligt een derde lager dan bij een voltooid delict. Dit geldt ook voor de medeplichtigheid. Van medeplichtigheid is sprake indien een persoon opzettelijk behulpzaam is bij het plegen van een misdrijf of opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen daartoe verschaft. Ook de medeplichtigheid aan het plegen van geweld tegen personen met een publieke taak achten wij zodanig laakbaar dat het taakstrafverbod hierop van toepassing zou moeten zijn. De rechter zal ook hier in de straftoemeting evenwel rekening houden met de wettelijke verankerde beperktere strafwaardigheid van deze vorm van deelneming in vergelijking tot het daderschap. Tot de daders van een strafbaar feit behoren tot slot ook de door deze leden genoemde medeplegers. De strafwaardigheid van deze vorm van daderschap is gelijk aan die van de (individueel opererende) dader.

Met de leden van de SP-fractie zijn wij, aan het slot van de beantwoording van de inleidende vragen in het verslag, van oordeel dat ook het verwerken van een traumatische ervaring voor een hulpverlener van groot belang is. In dit verband onderscheiden de inspanningen van de regering, waarnaar deze leden vragen, zich niet van de inspanningen die worden verricht voor andere slachtoffers. Ook slachtoffers die kunnen worden gekwalificeerd als personen met een publieke taak in de zin van dit wetsvoorstel kunnen zich voor emotionele ondersteuning wenden tot Slachtofferhulp Nederland. Daarnaast biedt Slachtofferhulp Nederland praktische ondersteuning door samen met slachtoffers op zoek te gaan naar de hulp die bij hen past, zo beantwoord ik de vragen daarnaar van de leden van de SP-fractie.

3. Ontvangen adviezen

Ook de leden van de D66-fractie identificeren speciale preventie als een belangrijke functie van strafoplegging. Wij onderschrijven dit en zijn van mening van de voorkoming van recidive de samenleving als geheel profiteert. Daarbij wijzen deze leden op het onderzoek dat ook de leden van de SP-fractie al aanhaalden. Ons antwoord op de vraag of bij geweld in de zin van dit wetsvoorstel taakstraffen de voorkeur zouden moeten genieten boven korte gevangenisstraffen, luidt ontkennend. We verwijzen in dit verband naar de beantwoording van de vragen die de leden van de SP-hierover hebben gesteld. Daarin ligt besloten dat wij voor een stijging van de recidive als gevolg van het wetsvoorstel niet bevreesd zijn, zo beantwoorden wij de vraag daarnaar van de leden van de D66-fractie.

Het verheugt ons dat de leden van de GroenLinks-fractie het oordeel van de politie en de Koninklijke marechaussee over een passende bestraffing van plegers van geweld tegen personen met een publieke taak kunnen onderschrijven. Tegelijk spreken deze leden begrip uit voor de vaststelling van de Raad voor de rechtspraak dat geweld zich in vele verschijningsvormen voor kan doen. Dat onderkennen ook wij. Deze leden vragen in

het licht hiervan wat de regering vindt van de mogelijkheid de taakstraf te combineren met andere niet-vrijheidsbenemende sancties. Hiervoor aan het slot van paragraaf 1 zijn wij naar aanleiding van de vragen van de leden van de SP-fractie ingegaan op de inspanningen die worden verricht om de recidive terug te dringen. Het onderhavige wetsvoorstel verhoudt zich daartoe als volgt. Met het wetsvoorstel wordt uitbreiding gegeven aan een aantal situaties waarin vanuit een oogpunt van vergelding en preventie niet met het opleggen van een kale taakstraf kan worden volstaan. Zoals wij hiervoor in de inleiding op deze nota naar aanleiding van het verslag hebben aangegeven, staat ons bij geweld in de zin van dit wetsvoorstel een afdoening met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor ogen. Gevangenisstraffen van langere duur bieden daarbij een kader waarin punitiviteit, genoegdoening voor betrokken slachtoffers, resocialisatie en het voorkomen van herhaling als element in de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf terugkomen. Onderkend moet worden dat de ruimte voor gedragsbeïnvloeding bij korter durende geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraffen beperkter is. Voor de wijze waarop bij als minder ernstig te beoordelen misdrijven gedragsbeïnvloeding door de rechter vorm kan krijgen, verwijzen wij naar de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie in de vorige paragraaf.

Ook de leden van de SP-fractie vragen aandacht voor de consultatiebijdrage van de 3RO en willen weten of de regering heeft overwogen de sanctiecombinatie van een taakstraf met een voorwaardelijke gevangenisstraf opnieuw mogelijk te maken. Uitgangspunt bij het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is dat de wijze waarop de taakstraf in het bestaande sanctiestelsel is ingebed, wordt geëerbiedigd. Om die reden is de introductie van de mogelijkheid om taakstraffen in gevallen waarin het taakstrafverbod thans geldt, te combineren met een voorwaardelijke gevangenisstraf, niet (her)overwogen. Ook de evaluatie waarnaar deze leden verwijzen, heeft voorafgaand aan het opstellen van dit wetsvoorstel niet tot een andere afweging geleid. In de beleidsreactie op het onderzoek van de Minister voor Rechtsbescherming (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 456) is al aangegeven dat de meningen in het veld over deze sanctiecombinatie verdeeld zijn. Kern van die reactie is dat voor het type delicten waarop het onderzoek betrekking had, een straf moet worden opgelegd die recht doet aan de inbreuk op de lichamelijke integriteit en die een stevig vergeldend karakter heeft. Het onderzoek gaf aan dat in lijn met de bedoeling van de wetgever bij de invoering van het taakstrafverbod het aantal gevallen waarin een kale taakstraf werd opgelegd, is gedaald. Wij zien ook thans geen aanleiding tot een heroverweging op dit punt. In de brief van 14 maart 2019 van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Eerste Kamer is dit uitgangspunt nog eens nader toegelicht (Kamerstukken I 2018/19, 32 169, G) ter beantwoording van vragen van de GroenLinks-fractie in de Eerste Kamer. In die beantwoording is tot uitdrukking gebracht dat in zaken waarvoor het taakstrafverbod geldt, recidivebeperking door het gebruik van gedragsbeïnvloedende maatregelen niet primair is beoogd. Wij menen met de beantwoording van de vragen van deze leden aan het slot van de voorgaande paragraaf evenwel inzicht te hebben gegeven in de wijze waarop in het sanctiestelsel het doel van de speciale preventie desalniettemin kan worden gediend.

4. De uitbreiding van het taakstrafverbod

4.1 Inhoud en totstandkoming taakstrafverbod

Het concreet aanwijzen van strafbare feiten waarbij het taakstrafverbod van toepassing is, draagt bij aan de rechtszekerheid, zo beantwoorden wij de vraag daarnaar van de leden van de VVD-fractie. Graag lichten wij toe

dat de beschouwingen hierover in de memorie van toelichting in het bijzonder betrekking hebben op de introductie van het taakstrafverbod, in vergelijking tot de situatie die daarvoor bestond. Bij de invoering van de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf is door de toenmalige regering in algemene zin kenbaar gemaakt dat de taakstraf is bedoeld voor de afdoening van naar verhouding lichtere vergrijpen. Met de totstandkoming van de bestaande regeling van het taakstrafverbod bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en recidive⁴ is vervolgens concreter aangeduid in welke gevallen een taakstraf door de rechter niet kan worden opgelegd. Daarbij is overwogen dat deze specifieke duiding beoogde bij te dragen aan de rechtszekerheid. De wetgever verschaft daarmee aan de betrokkenen in de strafrechtspleging onder wie de justitiabele immers duidelijkheid over de wijze van afdoening bij veroordeling wegens deze bepaald aangewezen misdrijven. Ook met het onderhavige wetsvoorstel is dit het geval. Zoals hiervoor aangegeven, vindt dit wetsvoorstel grond in de noodzaak om, bij het bestaande gevoelen over de ernst van geweld tegen personen met een publieke taak in de zin van het wetsvoorstel, duidelijkheid te verschaffen over de afdoening die de wetgever voor ogen staat. Voor de gevallen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, verduidelijkt het wetsvoorstel dan ook dat de wetgever vanwege de ernst van dit geweld een afdoening met een gevangenisstraf voor ogen staat en dat met het opleggen van een kale taakstraf bij dergelijk geweld niet kan worden volstaan. We zijn daarbij niet bevreesd dat, in de woorden van deze leden, het wetsvoorstel eraan zal bijdragen dat de rechter het taakstrafverbod vaker zal willen omzeilen. Het wetsvoorstel brengt zo bijvoorbeeld geen wijziging aan in de mogelijkheden om de taakstraf te combineren met een vrijheidsbepalende straf of maatregel. Zoals wij hiervoor in paragraaf 1 in de richting van deze leden hebben opgemerkt, blijft het daarbij aan de rechter voorbehouden de duur daarvan te bepalen. Onderzoek naar de sanctiecombinatie van een taakstraf met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van korte duur laat zien dat deze sanctiecombinatie beperkt toepassing vindt, zoals hiervoor in paragraaf 1 in de beantwoording van de vragen van deze leden ook reeds is aangegeven.

Ook de leden van de CDA-fractie stellen vragen over het functioneren van het bestaande taakstrafverbod. Wij verwijzen voor de beantwoording naar de hiervoor in paragraaf 2 aangehaalde evaluatie van het bestaande taakstrafverbod. De belangrijkste conclusie uit dat onderzoek was dat, in lijn met de bedoeling van de wetgever, het aantal gevallen waarin een kale taakstraf is opgelegd, sinds de invoering van het taakstrafverbod is gedaald. Deze ontwikkeling is in de beleidsreactie door de Minister voor Rechtsbescherming verwelkomd. Uit de analyse blijkt voorts, zo beantwoord ik de vragen daarnaar van deze leden, dat de combinatie van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf met een taakstraf weinig voorkomend was. De onderzoekers constateerden dat na de invoering van de wet de combinatie van een taakstraf met één of enkele dagen gevangenisstraf voorkwam in 3,5% van het totaal van de opgelegde straffen voor delicten vallend onder artikel 22b, eerste lid, Sr.⁵ Het aantal vonnissen waarin dit type strafcombinatie werd opgelegd kwam daarmee op gemiddeld negentig per jaar. De combinatie van een geldboete met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is in dit verband niet onderzocht. Wel liet het aantal solitaire opgelegde geldboetes een significante daling zien. Een verschuiving van taakstraffen naar boetes werd in de hier gepresenteerde

⁴ Wet van 17 november 2011 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 en bij recidive van misdrijven (Stb. 2012, 1).

⁵ Het onderzoeksrapport «Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen», p 74.

cijfers zo niet zichtbaar.⁶ Wij hopen hiermee in de door deze leden gevraagde duiding van de uitvoeringspraktijk te hebben voorzien. Wij leiden uit het voorgaande af dat de sanctiecombinatie van een taakstraf met een gevangenisstraf van beperkte duur, waarnaar ook deze leden vragen, beperkt toepassing vindt. Deze praktijk heeft ons derhalve geen aanleiding gegeven de regeling op dit punt te heroverwegen.

De leden van de D66-fractie zien het juist dat wij van oordeel zijn dat sanctiedoelen als vergelding en preventie bij geweld tegen personen met een publieke taak in de zin van dit wetsvoorstel onvoldoende worden gediend met een combinatie van een voorwaardelijke gevangenisstraf en een taakstraf. Deze leden leiden daaruit af dat wij meer preventieve werking veronderstellen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat afhankelijk van de ernst van het gepleegde geweld en de persoonlijkheid van de dader, sanctiedoelen als vergelding en preventie op uiteenlopende wijze kunnen worden bereikt. Positieve en op de persoon van de veroordeelde afgestemde gedragsbeïnvloeding vormen een vast onderdeel van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen. In de beantwoording van vragen hierover van de leden van de fracties van de SP en GroenLinks hebben wij daarbij onderkend dat de ruimte voor gedragsbeïnvloeding bij korter durende gevangenisstraffen beperkter is en dat zo, voor de naar verhouding lichtere zaken, gedragsbeïnvloeding ook door de rechter kan plaatsvinden. Wij herkennen hierbij de gedachte van de leden van de D66-fractie dat de afschrikwekkende functie van zware straffen, vanuit een oogpunt van preventie althans, in het bijzonder effect zal hebben op de rationele calculerende dader. Bij de aanpak die ons voor ogen staat bij geweld in de zin van het wetsvoorstel, speelt ook een rol dat de straf voldoende vergeldend moet zijn (punitiviteit) en ook op een geloofwaardige wijze genoegdoening voor betrokken slachtoffers moet verschaffen. Met een kale taakstraf of een taakstraf die wordt gecombineerd met een voorwaardelijke gevangenisstraf komen juist deze elementen onvoldoende in de afdoening tot uitdrukking.

Ook wij zien de pluriformiteit die de leden van de D66-fractie zien in de gevallen waarop het taakstrafverbod betrekking heeft. Wij hebben daarom ook in de beantwoording van de vragen van de andere fracties tot uitdrukking willen brengen dat het wetsvoorstel de mogelijkheden om daarmee rekening te houden intact laat. Anders dan de leden van de D66-fractie lijken te veronderstellen, zijn de mogelijkheden rechterlijk maatwerk te bieden dan ook niet beperkt tot de toepasselijkheid van strafuitsluitingsgronden. Wel hebben enkele van in de advisering aangedragen voorbeelden aanleiding gegeven óók op de toepasselijkheid van deze strafuitsluitingsgronden te wijzen. Het gaat dan om situaties waarin de geweldpleger of het bewezenverklaarde geweld niet strafbaar is. In situaties waarin de rechter oordeelt dat het feit aan de strafbare dader verminderd kan worden toegerekend, past het een lagere straf op te leggen. Ook in dit uitgangspunt brengt het wetsvoorstel geen verandering. Dat hierbij geen kale taakstraf kan worden opgelegd, beoordelen wij daarbij niet als negatief. Dit geldt ook voor het door deze leden aangedragen voorbeeld waarin hulpverleners een duw krijgen van een geëmotioneerd familielid van een slachtoffer. Met deze leden zijn wij van oordeel dat, wanneer daarnaast ook de gevolgen voor die hulpverlener beperkt zijn gebleven, dergelijk geweld tot een milder oordeel aanleiding zou kunnen geven. Wij zijn daarbij van mening dat het wetsvoorstel de mogelijkheden tot het bieden van maatwerk hier niet beperkt, maar maken met dit wetsvoorstel ook bij dergelijk geweld de gevangenisstraf het vertrekpunt bij de beoordeling.

⁶ Het onderzoeksrapport «Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen», p 29.

4.2 De voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod

4.2.1. De reikwijdte van het wetsvoorstel

De voorgestelde toevoeging aan artikel 22b Sr sluit de mogelijkheid tot het opleggen van een (kale) taakstraf uit bij geweld begaan tegen een ambtenaar van politie, een medewerker van brandweer of ambulance of een buitengewoon opsporingsambtenaar in de uitoefening van zijn publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid of tegen een andere persoon die in dat kader een publieke taak uitoefent. Er is geen limitatieve opsomming van beroepsgroepen gegeven, zoals de leden van de VVD-fractie hebben geconstateerd. De groep van personen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, is voldoende afgebakend maar niet homogeen. Actuele inzichten of uiteenlopende opvattingen kunnen ook aanleiding geven tot heroverweging van de reikwijdte. Een limitatieve opsomming van beroepsgroepen zien wij daarom als onnodig beperkend. Voor de bepaling van de reikwijdte van het wetsvoorstel is een inhoudelijk criterium voorgesteld. Naast de algemenere duiding van beroepsgroepen worden daarbij aanvullende (identificerende) criteria gesteld. Wij zijn van mening dat ook met deze inkadering het belang van de rechtszekerheid afdoende wordt gediend, zo beantwoorden wij de vraag hiernaar van deze leden. Graag gaan we naar aanleiding van hun vragen nader op deze aanvullende criteria in. Het wetsvoorstel beperkt de mogelijkheden tot het opleggen van een taakstraf bij geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Hierin ligt een onderscheid besloten met geweld tegen slachtoffers van wie de taakuitoefening niet ten dienste staat aan de handhaving van de orde of veiligheid. Uiteraard zijn wij van mening dat ook geweld dat jegens hen wordt gepleegd, afkeuring verdient. Aan de bijzondere ernst van geweld tegen personen in de zin van het wetsvoorstel draagt evenwel bij dat naast de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, met het geweld ook het openbaar gezag wordt aangetast, de taakuitoefening wordt belemmerd of onder de dreiging van fysiek geweld, een risico op een dergelijke belemmering ontstaat. Dit brengt met zich, zo beantwoorden wij de vraag daarnaar van deze leden, dat voorstelbaar is dat bij geweld tegen een persoon uit een bepaalde beroepsgroep het taakstrafverbod in voorkomende gevallen niet toepasselijk is, bijvoorbeeld omdat de taakuitoefening uitsluitend ten dienste staat aan de bescherming van private belangen of omdat geen aantasting van de openbare orde dreigt. Een ander voorbeeld dat deze leden aan de orde stellen is de situatie waarin de persoon met de publieke taak buiten werktijd en niet in de uitoefening van zijn publieke taak, met geweld wordt geconfronteerd. Ook hier is de aantasting van het openbaar gezag die aan de bijzondere ernst van geweld in de zin van dit wetsvoorstel bijdraagt, niet aan de orde. Met ons kennen de leden van de VVD-fractie in de door hen aangehaalde voorbeelden overigens bijzondere betekenis toe aan de onderscheidende uitrusting die door hulpverleners en ordehandhavers wordt gedragen. Deze uitrusting vergoot de kenbaarheid van de publieke taakuitoefening. Doorslaggevend is het dragen van onderscheidende kleding evenwel niet, zo menen wij. Ook een politieagent in burger of een arts buiten werktijd kunnen ordehandhaven of, in het geval van de arts, veiligheidsbevorderend, optreden. Hun bijzondere hoedanigheid zal dan kenbaar kunnen zijn doordat zij zich als agent of arts legitimeren. Ook kan de hoedanigheid al kenbaar zijn uit de bijzondere activiteiten die zij op dat moment verrichten. Daarin ligt naar ons oordeel voldoende rechtvaardiging van het taakstrafverbod voor die gevallen besloten, zo beantwoorden wij de vraag die hierop betrekking heeft van deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband verder aandacht voor de bijzondere situatie van beveiligers. Deze leden zien het juist dat beveiligers een publieke functie kunnen vervullen maar dat beveiligers in andere situaties ook particuliere belangen behartigen. Wij verduidelijken graag dat, gelet op de uitleg die hiervoor is gegeven, de beveiligers die een publieke functie vervullen, onder de werkingssfeer van het taakstrafverbod vallen.

In de richting van de leden van de CDA-fractie bevestigen wij dat in het voorgestelde criterium besloten ligt dat de persoon met de publieke taak in de zin van het wetsvoorstel een uitvoerende of operationele taak uitvoert. De uitvoering van operationele taken in het belang van de orde of veiligheid brengt bijzondere gevaarstelling met zich mee en maakt de persoon in kwestie kwetsbaar voor geweld. In de memorie van toelichting hebben wij naar deze taakuitoefening dan ook verwezen in termen van «werkzaam zijn in de frontlinie». Ook hebben wij aangegeven dat van de persoon in de regel handhavend optreden wordt verlangd, waarmee er ook een gerede kans bestaat dat deze met vormen van fysiek geweld in aanraking komt. Dit is bij het opstellen van het wetsvoorstel een bewuste keuze geweest, zo beantwoorden wij de vraag hiernaar van deze leden. Wij onderkennen daarbij dat het wetsvoorstel zo geen betrekking heeft op andere personen die weliswaar ten dienste van het publiek werkzaam zijn, maar geen operationele taak in het kader van de handhaving van orde of veiligheid uitvoeren. Leden van de regering of ambtenaren van ministeries die zich op andere wijze dan operationeel bezighouden met de veiligheid en orde, zijn hiervan voorbeelden, zo beantwoorden wij de vraag van de leden van de CDA-fractie.

Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak hebben wij in de memorie van toelichting opgemerkt dat voor de toepasselijkheid van het taakstrafverbod niet van betekenis is of de taakuitoefening door de persoon met een publieke taak belast, rechtmatig was. De leden van de D66-fractie vragen een nadere toelichting hierop. Wij voorzien hierin graag en stellen daarbij voorop dat een onrechtmatigheid als door deze leden bedoeld, de dader geen legitimatie verschaft tot het plegen van geweld. Voor de toepasselijkheid van het taakstrafverbod heeft een dergelijke onrechtmatigheid dan ook geen gevolgen. Wel kan een vastgestelde onrechtmatigheid van de taakuitoefening op een andere manier in de strafvordering relevant zijn. Zo kan de constatering van een verzuim in de opsporing tot bewijsuitsluiting of vermindering van de op te leggen straf leiden.

Ook de leden van de SP-fractie staan stil bij de reikwijdte van de wet. Deze leden beoordelen de reikwijdte als te breed. Zij halen in dit verband het advies van de Afdeling aan. Hierin is naar voren gebracht dat het wetsvoorstel zich niet verder zou moeten uitstrekken dan tot personen die belast zijn met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Wij hebben in onze reactie op het advies van de Afdeling tot uitdrukking willen brengen dat de reikwijdte zich ook tot deze functionarissen in hun taakuitoefening beperkt. Wij zijn daarmee van oordeel dat voldoende in de door de Afdeling voorgestelde begrenzing is voorzien. Hierin ligt ook al een deel van het antwoord besloten op de vragen van de leden van de SP-fractie naar de bescherming die van het wetsvoorstel moet uitgaan naar jeugdbeschermingsmedewerkers. Zij hebben in de advisering ook aandacht gevraagd voor hun positie. Jeugdbeschermingsmedewerkers vertegenwoordigen in de uitoefening van hun werkzaamheden het openbaar gezag, bijvoorbeeld wanneer zij uitvoering geven aan een door de rechter gegeven machtiging tot uithuisplaatsing van een kind. Ook bij het afleggen van een huisbezoek, geven zij uitvoering aan hun taak. Alleen al daarom vinden wij het

passend om ook hen onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel te laten ressorteren. Wanneer bij de uitvoering van hun taken voorzienbaar is dat daaraan door betrokken ouders onvoldoende medewerking zal worden verleend en geweld te vrezen is, kan op voorhand de hulp van de politie worden ingeroepen. Wij onderkennen dat hiervan de meest concrete en directe bescherming voor de jeugdbeschermingsmedewerkers uitgaat. Deze leden vragen ook naar de aanvullende inspanningen van de regering voor de jeugdbeschermers. Wij zijn met de branche hierover in gesprek, zo beantwoorden wij deze vragen. Op de prioriteit die bij opsporing en vervolging wordt gegeven aan geweldsfeiten tegen personen met een publieke taak, bestaan reeds landelijke afspraken. Deze eenduidige landelijke afspraken (ELA) zijn recentelijk geëvalueerd waarbij door de Minister van Justitie en Veiligheid is toegezegd een aantal in de evaluatie geconstateerde verbeterpunten op te volgen (Kamerstukken II 2019/20, 28 684, nr. 596). Daarnaast heeft het pamflet ertoe geleid dat geweld tegen jeugdbeschermingsmedewerkers is geagendeerd voor de Arbeidstafel jeugd. Voor 2020 is agressie en geweld één van de vijf thema's waarop wordt ingezet. Ook jeugdhulpprofessionals zelf zijn hierbij betrokken.

Het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of met het wetsvoorstel in plaats van een taakstraf een kale geldboete kan worden opgelegd, luidt ontkennend. In de gevallen waarin het taakstrafverbod geldt, kan ook geen geldboete worden opgelegd. Het antwoord op de vraag van deze leden of het met dit wetsvoorstel blijft toegestaan dat een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd, luidt bevestigend. Ook kan bij een gevangenisstraf worden bepaald dat een deel voorwaardelijk niet ten uitvoer zal worden gelegd. De rechter blijft daarbij vrij in de vaststelling van de duur van het onvoorwaardelijk deel van de gevangenisstraf, ook als deze wordt vastgesteld op de duur van reeds in verzekering of voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd, zo beantwoorden wij de vragen hierover van deze leden. Voor de beantwoording van de vragen van deze leden naar het nut van het wetsvoorstel verwijzen wij naar hetgeen daarover in antwoord op de vragen van deze leden in paragraaf 1 is opgemerkt. Een kale taakstraf wordt in de met het wetsvoorstel aangewezen gevallen van geweldpleging uitgesloten. Vergelding en speciale preventie komen als sanctiedoeleinden aan bod in de tenuitvoerlegging van een op te leggen gevangenisstraf, maar ook de rechter kan gedragsbeïnvloedende voorwaarden formuleren. Voor de effectiviteit van de systematiek van het taakstrafverbod verwijzen wij verder naar de beantwoording van de vragen hierover van de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie in paragraaf 4.1. Wij zijn daarbij niet van mening dat het voorgestelde taakstrafverbod als symbolisch zou moeten worden aangemerkt. Voor een afdoening met een taakstraf is het geweld waarop het wetsvoorstel ziet te ernstig en is een afdoening met een gevangenisstraf de aangewezen sanctie. Hierin, maar ook in de duur daarvan, komt de ernst van het gepleegde misdrijf tot uitdrukking.

4.2.2. Vormen van geweld: mishandeling in de zin van de artikelen 300–303 Sr

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag of wij hebben overwogen ook openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr) onder de reikwijdte van het taakstrafverbod te brengen. Dit is het geval en deze vraag heeft de aanleiding gevormd voor het onderzoek dat bij brief van 21 september 2020 aan de Voorzitter van uw Kamer werd aangeboden. In het onderzoeksrapport «En plein public. Jurisprudentie en praktijk bij openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak» (Kamerstukken II 2020/21, 35 528, nr. 5) staat de vraag van deze leden centraal. Graag gaan wij op verzoek van de leden van de VVD-fractie nader op dit onderzoek in. Wij hechten er daarbij aan te verduidelijken dat op openlijke

geweldpleging, indien dit leidt tot een «ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer», het bestaande taakstrafverbod al van toepassing is. De onderzoekers hebben daarom in het bijzonder gekeken of artikel 141, eerste lid, Sr onder de reikwijdte van het voorgestelde taakstrafverbod zou moeten worden gebracht. Het gaat hierbij om groeps geweld tegen personen of goederen zonder dat daarbij hoeft te worden vastgesteld dat de individuele dader goederen heeft vernield of lichamelijk letsel heeft toegebracht. Het tweede lid van artikel 141 bevat hierbij strafverzwarende omstandigheden. De onderzoekers maken in hun onderzoek het vergelijk tussen het delict van openlijke geweldpleging en geweld dat vervolgd kan worden als mishandeling in diverse vormen (de artikelen 300–303 Sr waarop de thans voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod ziet). Het onderzoek bevestigt daarbij het beeld dat voor artikel 141, eerste lid, Sr ook een veroordeling kan volgen wanneer een dader zelf geen fysiek geweld heeft gebruikt. Ook kan een veroordeling wegens artikel 141, eerste lid, Sr volgen voor zodanig licht geweld dat in die gevallen van mishandeling geen sprake is. Dit heeft ons tot het oordeel gebracht dat bij openlijke geweldpleging, ook al zou het zijn gericht tegen de personen met een publieke taak waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, niet onder de werking van het voorgestelde taakstrafverbod moet worden gebracht. De leden van de VVD-fractie vragen ons in dit verband om een oordeel over de positie die Raad voor de rechtspraak heeft ingenomen bij het onderzoek. Wij kunnen bevestigen dat ook wij van mening zijn dat de Raad voor de rechtspraak in beginsel aan dergelijk onderzoek een bijdrage zou moeten leveren. Desgevraagd heeft de Raad voor de rechtspraak ook aangegeven de waarde van WODC-onderzoeken te erkennen en daaraan graag medewerking te verlenen. In het hier bedoelde onderzoek heeft de Raad voor de rechtspraak kanttekeningen geplaatst bij de aanvankelijk voorgestelde onderzoeksmethodiek en daarvoor ook een alternatief aangedragen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar aandacht voor de situatie waarin een geuite bedreiging zo hevig is dat daadwerkelijke handhaving of hulpverlening wordt belemmerd. Ook vestigen deze leden de aandacht op bedreigingen in de privésfeer van publieke ambtsdragers en hulpverleners in publieke dienst. Graag lichten wij op verzoek van deze leden toe waarom deze situaties, die strafbaar zijn gesteld in artikel 285 Sr, niet aan het wetsvoorstel zijn toegevoegd. We stellen daarbij voorop dat ook wij van mening zijn dat dit zeer laakbaar en intimiderend strafbaar gedrag tegen personen in de uitoefening van een publieke taak afkeuring verdient. Het onderhavige wetsvoorstel heeft evenwel betrekking op fysiek geweld. Dit is ook zo bij het bestaande taakstrafverbod dat van toepassing is indien er sprake is van een «ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer». Met dit wetsvoorstel worden vormen van geweld aan het taakstrafverbod toegevoegd die tot een beperkte inbreuk van de lichamelijke integriteit leiden, maar waarbij het slachtoffer juist in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de orde of veiligheid met dit geweld wordt geconfronteerd. De verhoogde strafwaardigheid voor deze misdrijven vindt zijn grond in de omstandigheid dat naast de lichamelijke integriteit van het slachtoffer hier ook het openbaar gezag wordt aangetast, de taakuitoefening rechtstreeks wordt belemmerd of door de dreiging van fysiek geweld, een risico op een dergelijke belemmering ontstaat. De combinatie van deze elementen vormt de rechtvaardiging van de uitbreiding van het taakstrafverbod die wij voorstellen. Bij bedreiging in de zin van artikel 285 Sr is van een aantasting van de lichamelijke integriteit geen sprake. Wanneer personen in de uitoefening van hun taak door geweld fysiek worden begrensd, is de aantasting van het openbaar gezag manifest.

Ook de leden van de CDA-fractie stellen vragen over het onderzoeksrapport «En plein public. Jurisprudentie en praktijk bij openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak». Deze leden zijn met ons van oordeel dat daaruit blijkt dat de meerwaarde van het opnemen van artikel 141, eerste lid, Sr in de uitbreiding van het taakstrafverbod, naast artikelen 300–303 Sr, bescheiden is. Wel vragen zij aandacht voor de wijze waarop de tenlastelegging vorm kan krijgen in de gevallen waarop het wetsvoorstel ziet. Wordt geweld daarbij tenlastegelegd als openlijke geweldpleging als bedoeld in artikel 141, eerste lid, Sr, dan is bij veroordeling het taakstrafverbod niet van toepassing. Wordt geweld tenlastegelegd als mishandeling, dan geldt bij veroordeling het taakstrafverbod wel. Deze leden vragen zich af of dit wel gewenst is in de situatie waarin openlijke geweldpleging primair ten laste is gelegd en de mishandeling subsidiair. Vóór een dergelijke vormgeving van de tenlastelegging spreekt naar onze mening dat, gelet op de zwaardere strafbedreiging in artikel 141, eerste lid, Sr ten opzichte van de eenvoudige mishandeling in artikel 300 Sr, de verdachte zo voor het meest geëigende strafbaar feit terecht staat. Wij herkennen dan ook de door deze leden gevoelde spanning. Ons antwoord op de vraag van deze leden of dit aanleiding moet zijn om artikel 141, eerste lid, Sr wél onder de werking van het taakstrafverbod te brengen, luidt echter ontkennend. Het zou, zoals ook hiervoor in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie naar voren is gebracht, óók gevallen onder de reikwijdte van het taakstrafverbod brengen waarin de dader zelf geen fysiek geweld of licht geweld heeft gebruikt. In die situatie kan een taakstraf wel een passende sanctie vormen. In de gevallen waarvoor de leden van de CDA-fractie de aandacht vragen en waarin de officier van justitie het gepleegde geweld, naast als openlijke geweldpleging eveneens kan duiden als mishandeling, staat het de officier van justitie ook vrij de mishandeling primair ten laste te leggen als hij de toepasselijkheid van het taakstrafverbod beoogt. Dit is een opportuniteitsafweging die door de officier van justitie in de concrete zaak kan worden gemaakt. De officier van justitie betreft daarin alle relevante feiten en omstandigheden van de zaak en ook de vraag tot welke afdoening het gepleegde geweld aanleiding moet geven. Als er sprake is geweest van heel gericht geweld tegen een persoon met een publieke taak in de zin van dit wetsvoorstel, kan dit, óók in de situatie waarin een vervolging wegens openlijke geweldpleging eveneens mogelijk is, toch aanleiding zijn juist (primair) voor mishandeling te vervolgen. Dit geldt ook, zo beantwoorden wij de vraag daarnaar van deze leden, voor de situatie waarin er daadwerkelijk sprake is van letsel zoals bedoeld in artikel 141, tweede lid, onderdeel 1°, Sr. Ook hier kan de tenlastelegging op deze wijze worden vormgegeven. Wanneer het letsel daarbij bovendien kan worden aangemerkt als een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, is het bestaande taakstrafverbod van toepassing, zo merken wij ten overvloede nog op. Hier doet de door deze leden gevoelde spanning zich dan ook niet voor.

Het verheugt ons dat de leden van de D66-fractie positief zijn gestemd over de keuze om artikel 141, eerste lid, Sr niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel te brengen. Deze leden merken op dat ook in de gevallen die het wetsvoorstel wél bestrijkt, sprake kan zijn van relatief beperkt fysiek geweld. Dit is juist. Dit laat onverlet dat, zoals wij ook in reactie op het advies van de Afdeling naar voren hebben gebracht, het opzet van de dader erop is gericht om aan het slachtoffer lichamelijk letsel of pijn toe te brengen, diens gezondheid te benadelen of een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam teweeg te brengen. De uit dit opzet voortvloeiende gedraging is een manifestatie van geweld die bij openlijke geweldpleging in de zin van artikel 141, eerste lid, Sr niet altijd aanwezig is. Zoals hiervoor aangegeven, kan voor artikel 141, eerste

lid, Sr ook een veroordeling volgen wanneer een dader zelf geen fysiek geweld heeft gebruikt. Ook kan een veroordeling wegens artikel 141, eerste lid, Sr volgen voor zodanig licht geweld dat in die gevallen van mishandeling geen sprake is.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor vernieling als bedoeld in de artikelen 350 en 350a Sr en geven in overweging het wetsvoorstel hiermee uit te breiden. Deze leden noemen in dit verband als voorbeeld de situatie waarin een voertuig van een persoon met een publieke taak wordt vernield waardoor een slachtoffer niet kan worden vervoerd. Hiermee kan een levensbedreigende situatie ontstaan. Hoewel wij de ernst van de situatie die deze leden beschrijven, onderkennen, menen wij toch dat een uitbreiding van het wetsvoorstel met de artikelen 350 en 350a Sr niet op zijn plaats is. Het is in het door deze leden gegeven voorbeeld zo dat de handeling tot gevolg heeft dat ingezette hulpverlening door het geweld wordt belemmerd. Dit is reeds afzonderlijk strafbaar gesteld in artikel 426ter Sr maar zou in het door deze leden gegeven voorbeeld ook vervolgbaar kunnen zijn als misdrijf in de zin van artikel 350 Sr. De strafverzwaring die het wetsvoorstel tot gevolg heeft, is echter ingegeven door de combinatie van de schending van de lichamelijke integriteit van de persoon die de publieke taak uitoefent met de aantasting van het openbaar gezag die hiervan gevolg is. Van dergelijke aantastingen is bij vernielingen in de regel geen sprake. Ook zijn van vernieling niet altijd de gevolgen te vrezen die deze leden beschrijven en waarin de hulpverlening niet van de grond komt. Het opnemen van een verwijzing naar de artikelen 350 en 350a Sr, ook in zaken waarbij voorwerpen van personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid zijn betrokken, hebben wij om die reden niet voor ogen gehad.

5. Financiële en uitvoeringsconsequenties

Het is juist dat in zaken waarvoor het taakstrafverbod geldt, ook geen strafbeschikking kan worden opgelegd, zo beantwoorden wij de vraag hiernaar van de leden van de SP-fractie. Deze zaken worden ter beoordeling aan de strafrechter voorgelegd. Ook is het juist dat de uitvoering van een taakstraf goedkoper is dan de uitvoering van een gevangenisstraf. De exacte meerkosten van het onderhavige wetsvoorstel lijken daarbij beperkt. Als gevolg van het wetsvoorstel komen eenvoudige mishandelingen van personen belast met een publieke taak in de zin van het wetsvoorstel niet langer in aanmerking voor een afdoening met een strafbeschikking. Deze zaken verschuiven naar de rechtspraak. Dit leidt tot extra te financieren uitvoeringsgevolgen bij de rechtspraak. De rechtspraak verwacht ook dat de zaken gemiddeld zijn in zaakswaarte. De te verwachten toename van zaken bij de rechtspraak wordt via de jaarlijkse volumeramingen op basis van prognosemodellen (PMJ) onderdeel van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en daarbinnen gefinancierd. Het prijseffect is vast onderdeel van de prijsonderhandelingen met de rechtspraak en kan onderdeel zijn van de prijsonderhandelingen 2023–2025. Wat betreft de behoefte aan celcapaciteit is de inschatting dat het onderhavige wetsvoorstel tot een beperkte toename zal leiden. Dit kan binnen de reguliere marges in het gevangeniswezen worden opgevangen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat geweld tegen personen met een publieke taak vaak in groepsverband plaatsvindt en vragen of dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om gemakkelijker tot opsporing over te kunnen gaan ingeval een groep personen zich schuldig maakt aan geweld tegen een persoon met een publieke taak. Met deze leden zijn wij van mening dat tegen geweldplegers adequaat en effectief moet worden opgetreden, ook als het geweld in groepsverband plaatsvindt. Van belang

daarbij is dat erop wordt ingezet de potentiële anonimiteit van een dergelijke groep te doorbreken. Dit gebeurt onder meer door de inzet van beeldmateriaal, wat tegenwoordig vaak beschikbaar is. Zo verschijnen er van dergelijke gewelddadige confrontaties vaak beelden op *social media* en maakt de politie zelf ook vaak beelden. Zeker als een gewelddadige confrontatie met een groep wordt verwacht, worden technische hulpmiddelen waaronder camera's actief ingezet door de politie. Dit wetsvoorstel voorziet zelf niet in aanvullende bevoegdheden om een individuele dader op te sporen, maar omdat het gaat om misdrijven waarbij voorlopige hechtenis is toegelaten, is die geavanceerde opsporing in een vroeg stadium ook mogelijk, zo merken wij op naar aanleiding van de vragen van deze leden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de uitvoering van een taakstraf ook een maatschappelijk karakter heeft en zijn van mening dat met de uitvoering van een taakstraf ook de samenleving wordt gediend. Dat onderschrijven wij. Ook wij zien dat een taakstraf minder hoge kosten met zich brengt dan het uitzitten van een celstraf, zoals deze leden opmerken. De vraag van deze leden of de taakstraf in het wetsvoorstel kan worden gecombineerd met een andere vrijheidsbenemende sanctie, beantwoorden wij bevestigend. Dit volgt uit de bestaande redactie van artikel 22b Sr en wordt met het wetsvoorstel ongemoeid gelaten. Wij beogen met dit wetsvoorstel niet af te doen aan de betekenis van de taakstraf als sanctiemodaliteit, maar willen deze wel uitdrukkelijk positioneren als straf die enkel passend is voor minder ernstige strafbare feiten, en daarvan is bij geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid geen sprake.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Graag voorzien wij op deze plaats in de door de leden van de SGP-fractie gevraagde nadere duiding van de «andere personen» die een publieke taak in het kader van de handhaving van de openbare orde of veiligheid uitoefenen. Deze beschrijving heeft betrekking op alle personen die in het openbaar en ten behoeve van de orde of veiligheid taken vervullen en dan met geweld worden geconfronteerd. Het is voor een juiste duiding van deze personen niet zonder meer nodig dat deze persoon ook een uniform draagt, zo beantwoorden wij de vraag hiernaar van deze leden. Hiervoor in paragraaf 4.2.1. stonden wij in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie al stil bij de betekenis van een onderscheidende uitrusting. Deze uitrusting vergroot de kenbaarheid van de publieke taakuitoefening. Doorslaggevend hoeft het dragen van een uniform echter niet te zijn, zo merkten wij op. Tot de personen op wie het wetsvoorstel betrekking heeft, behoren eveneens personen werkzaam in de zorg, ongeacht de vorm van hun dienstverband, zo beantwoorden wij de vraag hiernaar van de leden van de SGP-fractie. Ook voor hen kan gelden dat zij met het verrichten van noodzakelijke zorgtaken de veiligheid in de zin van dit wetsvoorstel bevorderen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus