

J.H. Janssen¹

Het taakstrafverbod: onnodige wetgeving

Een oordeel van de werkvloer

Sancties 2021/

De eerste taakstraffen in Nederland zijn op 8 december 1971 opgelegd aan drie ijzervlechters die na een verkeersruzie een bromfietser een gebroken neus sloegen. Bijna 50 jaar later en honderduizenden taakstraffen verder is het tijd voor een herbezinning op de taakstraf en in het verlengde daarvan op het taakstrafverbod. Daarbij ga ik op zoek naar de grens tussen de wetgever die bepaalt welke straffen kunnen worden opgelegd en de strafrechter die binnen dat kader de afwegingen maakt en beslist in het individuele geval. Juist in deze tijd is de inzet en achtergrond bij die herbezinning: 'evenwicht tussen wetgever en strafrechter'.

1. Inleiding

Op 2 februari 2021 is het wetsvoorstel tot uitbreiding van het taakstrafverbod² door de Tweede Kamer aangenomen³. In het voorstel wordt het taakstrafverbod voor geweld- en zedenmisdrijven⁴ uitgebreid naar - kort gezegd - alle algemene vormen van (zware) mishandeling⁵ gericht tegen personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van orde of veiligheid⁶ (hierna: personen met een publieke taak). Het voorstel ligt op het moment van schrijven voor voorbereidend onderzoek bij de Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid.⁷ Voordat de uitbreiding van het

¹ Mr. J.H. (Jacco) Janssen is senior rechter A bij de rechtbank Rotterdam en geeft in deze bijdrage een persoonlijke visie op het onderwerp.

² 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). Zie [Kamerstukken II 2019/20, 35528, nr. 2.](#)

³ [Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer](#), stemverhouding: 80-69; voor stemden: Krol, 50PLUS, VVD, SGP, CDA, PVV en FVD en tegen: D66, GroenLinks, SP, PvdA, ChristenUnie, PvdD, DENK, Van Kooten-Arissen. (Op dit moment zijn er door het terugtreden van Kamerlid Hiddema maar 149 Kamerleden.)

⁴ Zie voor de tekst van het huidige taakstrafverbod [artikel 22b Sr.](#)

⁵ Ook poging en medeplichtigheid aan deze misdrijven vallen - indien mogelijk - onder het verbod. Zie [Kamerstukken II 2019/20, 35528, nr. 7, p. 6.](#)

⁶ Het gaat om personen in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid zoals bijvoorbeeld: politiemensen, medewerkers van de brandweer of ambulance, buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA), jeugdbeschermers, deurwaarders, conducteurs, gevangenisbewaarders, beveiligers en verkeersregelaars: [Kamerstukken II 2019/20, 35528, nr. 3, p. 1.](#) Een motie met het verzoek aan de regering om te onderzoeken of ook geweld tegen journalisten onder de werking van het taakstrafverbod te brengen is, is door de Tweede Kamer aangenomen:

[Kamerstukken II 2019/20, 35528, nr. 18.](#)

⁷ Het voorbereidend onderzoek zal plaatsvinden plaats op [30 maart 2021.](#)

taakstrafverbod - tegen vele adviezen in⁸ - wet wordt, is het de hoogste tijd voor herbezinning. In deze bijdrage geef ik handvatten voor die herbezinning en betoog ik dat het taakstrafverbod in de straftoemingspraktijk van de strafrechter onnodig is en daarom niet moet worden uitgebreid, maar moet worden afgeschaft. Aan de hand van voorbeelden vanaf de werkvloer bespreek ik waar het taakstrafverbod een optimale straftoemeting in de weg staat en dat de voorgestelde uitbreiding van het taakstrafverbod die optimale straftoemeting onnodig verder weg zal brengen. Voor het geval de afschaffing van het taakstrafverbod een brug te ver is, zal ik als alternatieve *tussenoplossing* het 'dringend taakstrafadvies' introduceren. Een richtinggevend wettelijk advies aan de strafrechter om in bepaalde gevallen géén taakstraf op te leggen, waarvan de strafrechter alleen kan afwijken als hij daar in het vonnis in het bijzonder de redenen voor geeft. Zowel een afschaffing van het taakstrafverbod als de tussenoplossing leiden tot een beter evenwicht tussen de wetgever en strafrechter. Vooral dan kan de taakstraf blijven bijdragen aan een optimale straftoemeting waarbij de belangen van verdachte, slachtoffer en maatschappij worden gediend.

2. De geschiedenis van de taakstraf in vogelvlucht

In 1971 zag de taakstraf het licht met de aan drie ijzervlechters opgelegde verplichting om te gaan werken in zorginstellingen.⁹ In de decennia die daarop volgden, werd met de dienstverlening, zoals de taakstraf toen nog werd genoemd, veel geëxperimenteerd. Pas in 1989 werd het verrichtten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte in de wet opgenomen.¹⁰ Die voorloper van de huidige taakstraf kon in de plaats komen van een gevangenisstraf als de verdachte daarmee instemde. Met de Wet taakstraffen¹¹ werd ruim tien jaar daarna de taakstraf een zelfstandige hoofdstraf waarbij de instemmingseis van de verdachte uit de wet verdween. In de wetsgeschiedenis werd de taakstraf door de toenmalige minister van Justitie Sorgdrager bejubeld en het nut ervan onderstreept:¹²

'De taakstraf is in het huidige sanctiepalet niet meer weg te denken. Vooral gezien vanuit de doelstelling van het strafrecht van de speciale preventie blijkt de taakstraf een goede sanctie te zijn. De zwaardere werk- of leerstraffen hebben mede een generaal preventieve werking. Een taakstraf kan immers snel worden ten uitvoer gelegd en kan zo invulling geven aan een lik-op-stuk beleid. Met name bij de taakstraf kan in de uitvoering daarvan worden ingegaan op de specifieke kenmerken van de veroordeelde. Taakstraffen zijn geschikt voor plegers van naar verhouding lichte delicten. Ten opzichte van de andere beschikbare sancties heeft de taakstraf een aantal aanmerkelijke voordelen. Bezien

⁸ De Raad van State, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en Reclassering Nederland hebben negatief geadviseerd over dit wetsvoorstel.

⁹ P.C. Plochg & J.M.J. Huve, 'De eerste taakstraf in Nederland', *Sancties* 2018/67.

¹⁰ Staatsblad 1989, 482.

¹¹ [Staatsblad 2000, 365](#).

¹² [Kamerstukken II 1997/98, 26114, 3](#).

vanuit de maatschappij betekent het moeten verrichten van een taakstraf een duidelijke vergoeding van de delinquent naar de samenleving. De werkzaamheden die worden verricht komen ten goede aan de samenleving. De leerstraf heeft duidelijke pedagogische elementen. Resocialisatie is een belangrijk aspect bij deze sanctie. De gehele tenuitvoerlegging van de taakstraf is hierop gericht, anders dan bij de vrijheidsstraf waarbij de resocialisatie meer aan het einde van de straf aan de orde komt. Kortom, de taakstraf is een belangrijke aanvulling op het strafrechtelijke instrumentarium. Zij draagt bij aan maatwerk in de sanctieoplegging, een humane benadering van veroordeelden en goede kansen voor normbevestiging en resocialisatie.'

Ook de strafrechter is enthousiast geworden over de taakstraf en heeft haar van harte omarmd. Van enkele duizenden opgelegde taakstraffen aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is het aantal taakstraffen verder opgelopen. In de jaren 2015-2019 is het aantal taakstraffen dat (mede) door de strafrechter¹³ is opgelegd ± 30.000 per jaar.¹⁴ De taakstraf heeft zich als zelfstandige hoofdstraf meer dan bewezen en is in de dagelijkse strafrechtspraktijk onmisbaar geworden bij de afdoening van (lichte) strafzaken.

3. De drie primaire kleuren in de dagelijkse straftoemettingspraktijk

Het succes van de taakstraf kan worden verklaard vanuit het gat dat zij opvulde op het sanctiepalet van de strafrechter. De taakstraf is in de wet systematisch gepositioneerd tussen de geldboete en de (korte) gevangenisstraf in. Bij het 'inkleuren' van een straf in de categorie lichte strafzaken zijn de geldboete, de taakstraf en de (korte) gevangenisstraf de drie primaire kleuren op het palet van de strafrechter. Drie strafsoorten met oplopende zwaarte, waarbij de gevangenisstraf alleen door de strafrechter kan worden opgelegd als hij dat 'goed' kan motiveren.¹⁵ Het in (on)voorwaardelijke vorm opleggen van - een mengvorm van - deze drie strafsoorten biedt de strafrechter de mogelijkheid om in het individuele geval afwegingen te maken en maatwerk te leveren. Maatwerk betekent dat de strafrechter zo goed mogelijk rekening houdt met de ernst van een strafbaar feit, de omstandigheden van het geval en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. De strafrechter kan dan met een zo passend mogelijke straf recht doen aan de doelen die met straf worden beoogd. Zo' n optimale straf heeft een vergeldingselement in zich, voorkomt met een leereffect herhaling en waarschuwt (ook) anderen om niet aan strafbare feiten te beginnen. Bovendien kan de strafrechter met die straf bijdragen aan de resocialisatie van de verdachte.

3.1. De taakstraf is dé lik-op-stuk straf

¹³ Op grond van [artikel 257a Sv](#) kan de officier van justitie bij strafbeschikking ook een taakstraf opleggen.

¹⁴ [Opendata.cbs](#): 2015-34.760, 2016-32.775, 2017-32.390, 2018-30.210 en 2019-29.175.

¹⁵ In [artikel 359 lid 6 Sv](#) is een (extra) motiveringsplicht in de wet opgenomen als door de strafrechter een gevangenisstraf wordt opgelegd.

Een onvoorwaardelijke gevangenisstraf heeft grote gevolgen voor het leven van een veroordeelde, omdat er eigenlijk altijd druk komt te staan op de drie W's: 'Werk, Wonen en Welke relatie dan ook'¹⁶. Dit is met het oog op het voorkomen van herhaling een slecht en ongewild bijeffect. De taakstraf is dan bij de straftoemeting hét alternatief in de lichte categorie strafzaken en is dan vaak de enige strafrechtelijke reactie. Vaak wordt voor een taakstraf gekozen als de verdachte voor de eerste keer bij de strafrechter is.¹⁷ De taakstraf vormt dan dé lik-op-stuk straf, waarbij de veroordeelde direct de koppeling kan leggen tussen het verkeerde van zijn handelen en de opgelegde straf. De taakstraf heeft namelijk het voordeel dat deze (betrekkelijk) snel na de veroordeling wordt uitgevoerd. Daarnaast heeft de taakstraf een belangrijke vergeldingscomponent. Er moet immers *voor niks* een substantieel aantal uren worden gewerkt dat kan oplopen tot *zes weken fulltime*¹⁸ aan de bak. Of zoals de directeur van de Reclassering Nederland, Johan Bac, het laatst op Radio1 zei: "Niet op je kont zitten maar handen uit de mouwen".¹⁹ Een ander voordeel van de taakstraf is het 'eens maar nooit weer effect' dat de taakstraf voor veel veroordeelden heeft. Uit onderzoek is gebleken dat de taakstraf een groter effect heeft op het voorkomen van herhaling dan de korte gevangenisstraf.²⁰ In veel gevallen ziet een veroordeelde in dat hij door het uitvoeren van een taakstraf iets terug doet voor de samenleving (waar er eerst schade was toegebracht) en leert de veroordeelde dat hij deel uitmaakt van die samenleving. Kortom, met de taakstraf worden vele strafdoelen bereikt.

3.2. De favoriete mengvorm van de strafrechter

De taakstraf wordt ook gemengd met een andere strafsoort opgelegd. Een mengvorm die veel wordt gebruikt is de taakstraf in combinatie met een (korte) voorwaardelijke gevangenisstraf. Die combinatiestraf is de optimale straf voor verdachten van misdrijven die in zwaarte (net) boven de lichtste categorie uitkomen of voor verdachten die al eerder zijn veroordeeld voor een misdrijf. De koppeling van de taakstraf met een voorwaardelijke gevangenisstraf heeft op de eerste plaats alle hiervoor genoemde eigenschappen en voordelen van de taakstraf in zich. Daarnaast onderstreept de voorwaardelijke gevangenisstraf (nog) nadrukkelijker dat het menens is en dat het criminele gedrag moet ophouden. Aan voorwaardelijke gevangenisstraffen worden in dit soort gevallen vaak bijzondere voorwaarden gekoppeld. Die kunnen zijn gericht op de bescherming van slachtoffers of op hulp aan de verdachte met zijn of haar problematiek met als doel het plegen van nieuwe strafbare feiten te voorkomen. De voorwaarden kunnen herstellend, (vrijheids)beperkend of op zorg gericht zijn. In 2019 werd bijvoorbeeld 3.376 keer²¹

¹⁶ De derde W. stond oorspronkelijk voor 'Wijf'. Aangezien dat geen gepaste term is, de verdachte elk geslacht kan hebben en allerlei relatievormen denkbaar zijn, introduceer ik als derde W: 'welke relatie dan ook'.

¹⁷ In de [Oriëntatiepunten voor straftoemeting](#) is een taakstraf voor een *first offender* bij sommige delicten de straf waarop door de strafrechter kan worden 'georiënteerd'.

¹⁸ De duur van ten hoogste 240 uur die in [artikel 22c lid 2 Sr](#) wordt genoemd, komt neer op 6 weken x 40 uur werken.

¹⁹ [Spraakmakers, NPO Radio 1, 11 februari 2021.](#)

²⁰ H. Wermink e.a., 'Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen: een gematchte vergelijking.', *Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 51, afl. 3, p. 211-227.

²¹ [Reclassering Nederland, cijfers en feiten 2019.](#)

reclasseringstoezicht als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling opgelegd. De wet staat vrijwel iedere reële voorwaarde toe die een strafrechter kan bedenken.²²

3.3. Andere combinaties

Combinaties van de taakstraf met de geldboete of met de onvoorwaardelijke gevangenisstraf komen ook voor. Deze combinaties liggen minder voor de hand. Dat komt allereerst omdat er weinig misdrijven zijn waarvoor geldboetes worden opgelegd, omdat het simpelweg te serieuze strafbare feiten zijn. Ook als een geldboete wel een geschikte straf is, wordt die door de strafrechter niet altijd opgelegd vanwege de geringe financiële draagkracht van de verdachte. Een geldboete kan dan de verdachte en/of zijn gezin onnodig in de problemen brengen. Dan wordt vaak gekozen voor een korte taakstraf.

De combinatie van een taakstraf met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf past niet goed. Veel voordelen van de taakstraf gaan immers verloren als ook een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd. Andersom ook, als de keus voor gevangenisstraf wordt gemaakt en tot vrijheidsbeneming wordt overgegaan is het vaak beter dat het daarbij blijft en dat dan daarmee en van daaruit invulling wordt gegeven aan de strafdoelen. De combinatie van gevangenisstraf met een geldboete doet zich - mede daarom - evenmin vaak voor.²³ Deze strafsoorten liggen bovendien in sanctiezwaarte simpelweg te ver uit elkaar.

4. Taakstrafverbod onnodig

Met de hiervoor beschreven kracht van de taakstraf en synergie van de met een taakstraf gecombineerde straf is het palet van de strafrechter door de jaren heen uitgegroeid tot een ware maatwerktoolkit voor de straftoemeting. De strafrechter zat dan ook helemaal niet te wachten op inperking daarvan, omdat ieder verbod op de straftoemetingsvrijheid van de strafrechter invloed heeft op het precisiemaatwerk dat de strafrechter kan leveren. Toch kwam het taakstrafverbod er in 2012.²⁴ Voorafgaand, tijdens en na de invoering van dat taakstrafverbod is er veel (terechte) kritiek geweest op de onderbouwing en de wijze van totstandkoming ervan²⁵ en werd er sterk getwijfeld aan de noodzaak. Daarover is veel geschreven²⁶ en gezegd. Daarom laat ik dat hier verder rusten.

4.1. Het taakstrafverbod van 2012

²² In [artikel 14c Sr](#) is een opsomming opgenomen van bijzondere voorwaarden met daarbij de mogelijkheid voor de rechter om ook andere voorwaarden op te leggen die het gedrag van de veroordeelde betreffen.

²³ Uitzondering zijn de fraude- en milieuzaken waar deze combinatie wel voorkomt.

²⁴ [Staatsblad 2012, 1](#).

²⁵ De Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad van State adviseerden negatief over het wetvoorstel. Zie [Kamerstukken II 2009/10, 32169, 3](#) en [5](#).

²⁶ Bijv. A. Klijn e.a., 'Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken', Raad voor de Rechtspraak, *Research Memoranda*, 4; P.M. Schuyt, 'Het bepalen van de straf: een taak van de rechter', *Sancties*, 2013/45 en R.G.A. Beaujean, 'De taakstraf sinds de Wet beperking oplegging taakstraf', *Sancties*, 2013/6.

Het taakstrafverbod van 2012 houdt - kort samengevat - in dat in een aantal gevallen alleen een taakstraf mag worden opgelegd in combinatie met een *onvoorwaardelijke* gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel (hierna gezamenlijk te noemen: onvoorwaardelijke gevangenisstraf). Anders gezegd: een taakstraf die *niet* wordt gecombineerd met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf (een 'kale taakstraf'²⁷) is verboden.

Dit taakstrafverbod valt in drie 'verboden' uiteen en geldt:

1. bij een misdrijf waar in de wet een gevangenisstraf op staat van zes jaar of meer *én* dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer heeft gemaakt;
2. bij misdrijven omschreven in de artikelen 181, 240b, 248a, 248b, 248c en 250 Sr;
3. als de verdachte in de vijf jaar *vóór* het nieuwe feit al eens tot een taakstraf is veroordeeld voor een soortgelijk feit en deze taakstraf heeft uitgevoerd of de vervangende hechtenis is bevolen.

4.1.1. Eerste verbod

Met het eerste verbod heeft de strafrechter eigenlijk nooit moeite omdat hij er zelden aan toe komt. Bij veroordeling voor een feit waar zes jaar of meer op staat en waarbij daadwerkelijk²⁸ sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, is voor de strafrechter een kale taakstraf vrijwel nooit de passende straf. Bestudering van de oriëntatiepunten voor straftoemeting²⁹ leert al dat voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer staat geen taakstraffen aan de strafrechter in overweging worden gegeven. Daarbij komt dat een daadwerkelijke ernstige schending van de lichamelijke integriteit voor de strafrechter een uiterst harde contra-indicatie is voor het opleggen van een kale taakstraf.

4.1.2. Tweede verbod

In het tweede verbod wordt een aantal delicten genoemd waar géén zes jaar of meer op staat en waar ongeacht of die misdrijven een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad, toch geen kale taakstraf kan worden opgelegd. Het gaat in de eerste plaats om de verzwaarde vorm van de ambtswang of wederspanningheid.³⁰ Ook bij dit misdrijf komt de strafrechter zelden op de kale taakstraf als de passende straf. De strafrechter vindt verzet of dwang met geweld tegen politieambtenaren en hulpverleners kwalijk, zeker als dit geweld gepaard gaat met letsel bij de slachtoffers. In de oriëntatiepunten voor straftoemeting wordt de strafrechter juist daarom in overweging gegeven de straf met 33% tot 100% te

²⁷ Zie: [Kamerstukken II 2019/20, 35528, nr. 3, p. 1.](#)

²⁸ Vgl. [Kamerstukken II 2009/10, 32169, nr. 3, p. 9](#) en [Hoge Raad 24 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:66.](#)

²⁹ [Oriëntatiepunten voor straftoemeting.](#)

³⁰ In artikel 179 gaat het - kort gezegd - om het dwingen van de ambtenaar en artikel 180 om het verzet tegen de ambtenaar. In [artikel 181 Sr](#) gaat het over de verzwaarde vorm van die twee. Het betreft eigenlijk alleen artikel 181 lid 1 Sr. De andere twee leden vallen al of ook onder het eerste verbod van artikel 22b Sr door strafbedreiging en gevolg.

verhogen als sprake is van - kort gezegd - slachtoffers met een publieke taak.³¹ Soms echter doet zich een uitzondering voor op die 'regel' en is een kale taakstraf wel de passende straf. Hiervan geef ik een voorbeeld:

Een verdachte heeft zich in een tram verzet tegen een BOA (buitengewoon opsporingsambtenaar) met letsel tot gevolg. Op de zitting blijkt dat de verdachte naar zijn vervoersbewijs werd gevraagd en dat hij niet was ingecheckt. Nadat hij ook geen ID kon tonen werd hij staande gehouden voor nader onderzoek naar zijn identiteit. De verdachte probeerde de benen te nemen en toen één van de BOA's hem vastgreep rukte hij zich los. De BOA raakte oppervlakkig gewond aan zijn vinger waarvoor hij bij de huisarts is behandeld met een tetanusprik. De verdachte was van het voorval geschrokken en had na de ruk meegewerkt aan de afwikkeling van de zaak. Verder blijkt dat het de eerste keer is dat de 24-jarige verdachte met politie en justitie in aanraking komt. De reclassering rapporteert dat de jongen behoorlijk goed functioneert, maar dat de laatste jaren niet vanzelfsprekend is geweest. Hij zal in de komende periode een stage gaan lopen voor zijn opleiding. Verder ondersteunt de verdachte zijn alleenstaande moeder bij de zorg voor, en het thuisonderwijs van, zijn jongere broertjes. Een forse kale taakstraf is de passende straf, maar die kan niet worden opgelegd.

Daarnaast gaat het bij het tweede verbod om een aantal (ernstige) zedendelicten³² waarbij minderjarigen - direct of indirect - betrokken zijn. Bij deze zedenfeiten levert het taakstrafverbod voor de strafrechter ook nauwelijks problemen op. De visie van de strafrechter op zedendelicten waarbij minderjarigen betrokken zijn maakt dat vrijwel *nooit* een basis bestaat voor een kale taakstraf als de passende straf. Een mogelijke uitzondering daarop wordt gevormd door een relatief 'licht' geval³³ van het bezit van kinderporno. Ook daarvan geef ik een voorbeeld.

Na een tip vanuit het buitenland wordt op de computer van een 23-jarige verdachte een beperkt aantal plaatjes kinderporno aangetroffen. Op de zitting blijkt dat de verdachte op de kinderporno stuitte tijdens het zoeken naar porno op internet en de kinderporno (ook) spannend vond. De seksualiteit van de verdachte was - na een valse start - nog volop in ontwikkeling. Op advies van de reclassering is de verdachte met

³¹ In de [Oriëntatiepunten voor straftoemeting](#) is de hoedanigheid van het slachtoffer steeds van belang. Genoemd worden de politieagent, een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) of een andere toezichthouder, een professionele hulpverlener (brandweerman, ambulancebroeder, arts, verpleegkundige e.d.) of functionaris in het openbaar vervoer.

³² Artikelen [240b Sr](#): kinderpornografie, [248a Sr](#): verleiding van minderjarige tot ontucht, [248b Sr](#): ontucht met minderjarige prostitué van 16-17 jaar, [248c Sr](#): seksshows door minderjarigen, [250 Sr](#): koppelaar van minderjarigen.

³³ Bedoeld is hier een geval waar de '[Richtlijn voor strafvordering kinderpornografie](#)' van het Openbaar Ministerie een korte onvoorwaardelijke gevangenisstraf + 240 uur taakstraf + een voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden als richtlijn heeft.

groepstherapie gestart om herhaling te voorkomen door inzicht te krijgen in het kwalijke van zijn handelen en in de duistere wereld achter de kinderporno. Het recidiverisico wordt door de reclassering - mede door de therapie - laag ingeschat. Het sociale netwerk van ouders, partner en vrienden biedt daarbij een extra houvast. De verdachte heeft een baan in de IT en daar is men nog niet op de hoogte van de vervolging van de verdachte. Een forse taakstraf met daarbij een voorwaardelijke gevangenisstraf van enige maanden met bijzondere voorwaarde van het afmaken van de therapie is de passende straf. Deze straf is door het taakstrafverbod niet mogelijk.

4.1.3. Derde verbod

In het derde verbod zit voor de strafrechter het lastigste punt. Een eerste onhandigheid is - kort gezegd - dat alleen een kale taakstraf na een eerder opgelegde taakstraf verboden wordt. Na een eerdere veroordeling tot een geldboete kan de kale taakstraf bij de tweede veroordeling voor een soortgelijk misdrijf nog wel worden opgelegd. Hierdoor kan een (hele korte) taakstraf die - bijvoorbeeld vanwege de geringe financiële draagkracht van de verdachte - in plaats van een geldboete is opgelegd, een verdachte nog erg in de weg komen te zitten. Ook blijft het heel moeilijk uit te leggen dat een kale taakstraf na een eerdere gevangenisstraf *wel*, maar een kale taakstraf na een eerdere taakstraf *niet* kan. Een tweede en belangrijker probleem is de rigiditeit van dit verbod. De regeling is namelijk zo dat *iedere taakstraf* wegens soortgelijk misdrijf, hoe beperkt ook, een tweede kale taakstraf *altijd* in de weg zit. Natuurlijk gaat de strafrechter bij de straftoemeting uit van: 'een gewaarschuwd mens telt voor twee'. Bij een tweede veroordeling ligt een hogere straf daarom altijd voor de hand, zeker bij soortgelijke feiten.³⁴ De strafrechter vindt voor die opvatting steun in de wet³⁵ en in de oriëntatiepunten voor straftoemeting waarin bij 'herhaling' een hogere straf wordt 'gesuggereerd'. De strafrechter kiest er om die reden vaak voor om bij een tweede veroordeling af te zien van een kale taakstraf en heeft daarvoor het taakstrafverbod niet nodig. Toch zijn er in de praktijk van alledag (veel) gevallen waar een tweede kale taakstraf wel de meest passende straf is en zit het taakstrafverbod om die reden onnodig in de weg. Hieronder geef ik daarvan een drietal illustratieve voorbeelden:

In een winkel is babyolie gestolen. Op de zitting bekent de 23-jarige verdachte de diefstal en blijkt dat zij de babyolie voor haar zoontje van vijf weken oud stal. De jonge moeder heeft een bijstandsuitkering en zit in de schulden. De vader van haar zoontje is in beeld, maar niet actief. De jonge vrouw woont met haar baby op dit moment bij haar moeder in totdat er een zelfstandige woning voor het gezin beschikbaar komt. Uit haar strafblad volgt dat zij drie jaar geleden een taakstraf van twintig uur opgelegd heeft gekregen voor een soortgelijke winkeldiefstal. Die taakstraf heeft zij uitgevoerd. De passende straf is een kale taakstraf eventueel aangevuld met een korte voorwaardelijke gevangenisstraf. Deze straf is niet mogelijk.

³⁴ Vgl. [artikel 43b Sr](#) en [Hoge Raad 7 juli 2020, ECLI:NL:HR:2020:1214](#).

³⁵ [Artikel 43a Sr](#) biedt de strafrechter daarvoor (nog eens) nadrukkelijk de ruimte.

Bij een caféruzie is gevochten en is een klap uitgedeeld. Op de zitting blijkt dat de verdachte een vriend heeft geslagen die: 'met zijn vrouw had staan babbelen'. Bij de vechtpartij was het gebleven bij blauwe plekken. De mannen hadden de ruzie inmiddels uitgepraat en waren tot de conclusie gekomen dat het: 'een tikkie uit de hand was gelopen'. Uit het strafblad van de verdachte volgt dat hij vier jaar terug een taakstraf van veertig uur heeft gekregen (en heeft uitgevoerd) voor een soortgelijke mishandeling. Uit het reclasseringsrapport blijkt dat de 27-jarige verdachte in de bouw werkt en samenwoont met de moeder van zijn twee kinderen. De verdachte heeft aangegeven slecht te kunnen omgaan met zijn soms opvliegende karakter en de reclassering heeft een agressieregulatietraining voorgesteld. Dit lijkt nuttig gelet op de herhaling en de hulpvraag van de verdachte. Een taakstraf met daarbij een voorwaardelijke gevangenisstraf van korte duur met de bijzondere voorwaarde van een agressieregulatietraining is de passende straf, maar die kan niet worden opgelegd.

Een koplamp van een motorscooter is vernield. Op de zitting blijkt dat de verdachte de koplamp van de scooter van zijn vriendin (met één trap) heeft kapotgemaakt. De 25-jarige verdachte was boos geworden toen zijn vriendin niet de scooter maar hem aan de kant zette. De twee zijn samen naar de zitting gekomen want het is weer aan. De verdachte laat foto's zien van de nieuwe koplamp die hij voor zijn vriendin heeft gekocht. Dan merkt de officier van justitie op dat de verdachte een jaar eerder tot een taakstraf van twintig uur is veroordeeld voor een vernieling van een prullenbak in een park. De taakstraf is uitgevoerd. De meest passende straf is - ook omdat het de tweede keer is - een forse kale taakstraf, maar dat kan niet.

Kortom: het eerste verbod komt bij de straftoemeting door de strafrechter nauwelijks in beeld en dient om die reden geen redelijk doel. Dat geldt grotendeels ook voor het tweede verbod dat slechts in een enkel geval een onhandige belemmerende werking bij de straftoemeting heeft. Het derde verbod is eveneens beperkt relevant bij de straftoemeting, omdat de strafrechter in geval van recidive een hogere straf passend vindt en om die reden - los van het taakstrafverbod - afziet van een tweede keer kale taakstraf. Wel komt het hier het vaakst voor dat het verbod om een kale taakstraf op te leggen bij de straftoemeting 'in de weg' zit. Het dwingt de strafrechter (onnodig) tot het opleggen van een suboptimale of zelfs niet passende straf.

Deze bevindingen van de werkvloer overlappen met één van de conclusies uit de evaluatie van het taakstrafverbod die in opdracht van de regering plaatsvond.³⁶ In deze evaluatie wordt geconcludeerd dat de strafrechter, binnen de ruimte die de wetgever biedt, steeds een nauwgezette afweging van verschillende strafmodaliteiten en hun

³⁶ [J. de Ridder e.a., *Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen*, Groningen: Pro Facto 2018.](#)

werking maakt. Dat wekt geen verbazing. Natuurlijk laat de strafrechter zich door de wetgever grenzen stellen en zoekt hij in het concrete geval de ruimte voor de meest passende straf. Dat is zijn taak. Als de wetgever de strafrechter méér ruimte laat, doet de strafrechter hetzelfde en gaat ook dan op zoek naar de meest passende straf in het individuele geval. Als de bevindingen en voorbeelden uit deze paragraaf tegen die achtergrond worden gezien is het taakstrafverbod onnodig en kan het worden afgeschaft.

4.2. Het taakstrafverbod van 2021

De minister van Justitie en Veiligheid, de minister voor Rechtsbescherming en de Tweede Kamer zijn (nog) niet zover dat het taakstrafverbod uit de wet kan. Sterker nog: het wetsvoorstel tot uitbreiding van het taakstrafverbod naar geweld tegen personen in de uitoefening van een publieke taak is op voorstel van deze bewindslieden - als gezegd - kortgeleden door de Tweede Kamer aangenomen.³⁷

In het wetsvoorstel wordt het taakstrafverbod uitgebreid met gevallen waarin alleen een taakstraf mag worden opgelegd als dit gebeurt in combinatie met een *onvoorwaardelijke* gevangenisstraf. Dit vierde verbod geldt - kort gezegd - bij alle algemene vormen van (zware) mishandeling van personen in de uitoefening van een publieke taak.

4.2.1. Beperkte meerderheid in bange dagen

De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en de stemming daarover vielen bijna naadloos samen met de avondklokrellen van 23-26 januari 2021. Het zal lastig zijn geweest om deze gebeurtenissen niet (te veel) leidend te laten zijn bij de beraadslaging en de stemming over het wetsvoorstel. Dat klemt, omdat de stemming over het wetsvoorstel en over sommige amendementen niet eenduidig was.³⁸ Zo werd bijvoorbeeld een amendement³⁹ waarin werd voorgesteld om binnen het taakstrafverbod een taakstraf ook met een voorwaardelijke gevangenisstraf mogelijk te maken met een minimale meerderheid van 75-74 verworpen. Een voorstel dat ook in de wetsgeschiedenis en de literatuur uit verschillende hoeken meerdere keren werd gedaan.⁴⁰

4.2.2. Het nieuwe verbod

Terug naar de inhoud van het voorgestelde vierde verbod. Daar gelden voor een groot deel dezelfde bezwaren zoals die onder 4.1 naar voren zijn gebracht. Een extra bezwaar is dat in de beschrijving van de gevallen door de wetgever ruim wordt veralgemeniseerd. Daardoor wordt de manoeuvreerruimte voor de strafrechter in het

³⁷ 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): [Kamerstukken II 2019/20, 35528, nr. 2.](#)

³⁸ [Overzicht stemmingen Tweede Kamer.](#)

³⁹ [Kamerstukken II 2019/20, 35528, nr. 16.](#)

⁴⁰ In de wetsgeschiedenis van de Wet uitbreiding taakstrafverbod is dit voorstel ook gedaan door de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak zowel als door Reclassering Nederland, zie [Kamerstukken II 2019/20, 35528, nr. 3](#) en [nr. 4](#). Ook in eerdergenoemde evaluatie komt deze aanbeveling terug in de conclusies.

individuele geval nog kleiner. Anders gezegd: als het om personen met een publieke taak gaat, is een kale taakstraf verboden bij (vrijwel) *iedere* vorm van fysiek geweld, ongeacht de ernst van de gevolgen (pijn is al voldoende) en los van recidive. Zoals onder 4.1.2 al opgemerkt vindt ook de strafrechter dat personen met een publieke taak extra bescherming verdienen⁴¹ en is daarom ook een 33% tot 100% strafverhoging in de oriëntatiepunten voor straftoemeting opgenomen. Dat de strafrechter er niet alleen op papier zo over denkt, is kortgeleden nog eens benadrukt. De verdachten van de avondklokrellen, waarbij het geweld tegen de politie omvangrijk was, hebben in bijna alle gevallen (relatief lange) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen opgelegd gekregen.⁴² Slechts in een enkel (bijzonder) geval heeft de strafrechter een kale taakstraf opgelegd.⁴³ De vraag is hier of de bescherming van personen met een publieke taak *in alle gevallen* zover moet gaan als nu door de wetgever is beoogd. Ik geef drie voorbeelden waarin het antwoord op die vraag besloten ligt:

In een café is gevochten en er zijn gewonden. Op de zitting blijkt dat de verdachte de broer is van een van de gewonden. De verdachte heeft de ambulanceverpleegkundige hardhandig weggetrokken bij een van de gewonden omdat hij wilde dat zijn broer ook geholpen werd. De ambulanceverpleegkundige had door het voorval een blauwe plek op zijn arm. Verder blijkt dat de verdachte op het politiebureau op het gebruik van drugs en alcohol is getest en dat hij niet onder invloed was. Na de vechtpartij zag hij zijn broertje gewond op straat liggen en was de verdachte in paniek geraakt. Verdachte heeft een blanco strafblad, werkt in de zorg en is bezig met een avondopleiding HBO-verpleegkunde.

Een jeugdbeschermer is geslagen. Op de zitting blijkt dat de verdachte een jonge verslaafde moeder is. Zij vertelt dat vlak na de geboorte haar baby uit haar armen werd genomen door jeugdbescherming, omdat de familierechter wilde dat de baby kort na de geboorte uit huis geplaatst zou worden. De verdachte vertelt dat zij de jeugdbeschermer een klap in het gezicht heeft gegeven met de vlakke hand op het moment dat haar baby werd meegenomen.

De politie krijgt een melding van geluidsoverlast. Een 45-jarige vrouw doet de deur open en ziet de politie staan. Zij schrikt en duwt meteen de deur hard dicht waarbij de voet van de agent tussen de deur komt en hij schreeuwt het uit: 'Au!' . De verdachte komt op zitting en haar woonbegeleider is erbij. De verdachte blijkt te wonen in een project voor begeleid wonen. Dat is ook de plek van het incident. De verdachte

⁴¹ Zie ter illustratie van zaak van 'de trouwstoetmepper' zoals deze in de media wordt genoemd. [Zie: Rechtbank Rotterdam 9 juli 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:5938.](#)

⁴² Vgl. C. Driessen, 'De opvallende relschopper wordt snel en stevig gestraft', *NRC* 11 februari 2021.

⁴³ Vgl. I. Baneke, 'De rechter pakt relschoppers stevig aan, maar houdt oog voor nuance', *Trouw* 6 februari 2021.

die enigszins verstandelijk is beperkt vertelt dat ze was geschrokken van de man in uniform en zij had zichtbaar spijt van het gebeuren dat zij ook nog eens uitvoerig met haar begeleider had doorgesproken. Bij het laatste woord sloot ze af met de woorden: 'het zal niet nog een keer gebeuren, mij ziet u hier niet terug'.

In alle drie de gevallen is een kale taakstraf de meest passende straf, maar die kan straks niet meer. Als de Eerste Kamer er geen stokje voor steekt gaat het nieuwe verbod vaker tot onwenselijke situaties in de straftoemeting leiden. De voor de hand liggende oplossing is dat de wetgever de strafrechter de ruimte laat. De wetgever kan dat doen in het vertrouwen dat de strafrechter a) bij de strafoplegging rekening houdt met de positie van bijzondere slachtoffers zoals mensen met een publieke taak en b) als geen ander weet waar de kale taakstraf de meest passende straf is.

5. Wettelijk dringend taakstrafadvies

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Ik begrijp daarom goed dat het zicht en de controle op de taakstraf door de wetgever niet meteen volledig kan worden losgelaten. Ook de strafrechter ziet in dat het een taak van de wetgever is om piketpaaltjes te slaan om de grenzen van de straftoemeting af te bakenen. Daarom is het goed om in een tussenfase te kijken of de strafrechter, op *zijn terrein/domein van de concrete straftoemeting* het ook zonder al te veel bemoeienis van de wetgever kan. Voor die tussenfase stel ik een alternatief voor het taakstrafverbod voor: het wettelijk dringend taakstrafadvies. In plaats van het taakstrafverbod neemt de wetgever in de wet een richtinggevend advies op. In dat advies aan de strafrechter worden bepaalde misdrijven en/of bepaalde gevallen beschreven waarbij als uitgangspunt geldt dat door de strafrechter géén taakstraf wordt opgelegd. De strafrechter kan van dat dringend advies alléén afwijken als hij daar gegronde redenen voor ziet. Wijkt de strafrechter af dan geeft het vonnis in het bijzonder de redenen op die daartoe hebben geleid.⁴⁴ Een belangrijk effect hiervan is dat het debat over de op te leggen straf en de vraag of taakstraf daarvan deel moet uitmaken, op zitting goed en scherp wordt gevoerd. Dat komt de straftoemeting en strafmotivering ten goede. De directe controle op de straf en de strafmotivering is in goede handen bij de hoger beroepsrechter. Als vanzelf zullen de contouren van de straftoemeting rond het dringend taakstrafadvies zich in de jurisprudentie aftekenen, wat bijdraagt aan de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid. Mijn verwachting is dat snel is uitgekristalliseerd wat regel en uitzondering is. Daarbij zie ik - zij het voorzichtig - ook een taak weggelegd voor de Hoge Raad, hoewel die zich ondanks aansporingen van diverse advocaten-generaal⁴⁵ terughoudend opstelt bij het 'toetsen'⁴⁶ van de strafmotivering.

⁴⁴ Vgl. [artikel 359 lid 6 Sv](#).

⁴⁵ Vgl. [Conclusie A-G A.E. Hartevelde 22 mei 2018, ECLI:NL:PHR:2018:474; HR 17 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:642](#) met [conclusie A-G F.W. Bleichrodt 30 september 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2378; HR 17 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:635](#) met [conclusie A-G F.W. Bleichrodt 25 november 2014, ECLI:NL:PHR:2014:3028](#) en [HR 17 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:637](#) met [conclusie A-G A.E. Hartevelde 18 november 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2496](#).

⁴⁶ A.J.A. van Dorst, *Cassatie in strafzaken*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 268.

In een kladversie van deze bijdrage sloot ik af met een conceptwettekst van het nieuwe wetsartikel over het wettelijk dringend taakstrafadvies. Bij herlezing heb ik vanwege het belang van evenwicht tussen de strafrechter en de wetgever die concepttekst geschrapt. Ik wacht vol vertrouwen het 'voorstel van wet' af.

Dit is een voorpublicatie van een artikel dat medio juni zal verschijnen in [Sancties; Tijdschrift over straffen en maatregelen](#), jaargang 2021 nr. 3.