



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Strafrechtelijke handhaving

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 8 juni 2026
Betreft Gesprekken over minimumstraffen en uitkomst onderzoek
strafverzwaring

Onze referentie
7299247

Bijlage(n)
1

Inleiding

Tijdens het debat op 25 september 2025 over het verloop van de anti-immigratiedemonstratie in Den Haag is door uw Kamer op voorstel van de leden Yesilgoz-Zegerius (VVD) en Van der Plas (BBB) een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om wetgeving voor te bereiden waarin minimumstraffen worden ingevoerd voor opzettelijk geweld tegen hulpverleners, met inachtneming van het opzetvereiste.¹ Mijn ambtsvoorganger heeft de motie "oordeel Kamer" gegeven, met de kanttekening dat hij als eerste stap in contact gaat treden met alle betrokken instanties en hierover rapporteert aan de Kamer.

In deze brief informeer ik u over de uitkomst van de gesprekken. Daarnaast informeer ik u over de uitkomst van het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) "Strafverzwaring in samenhang", dat is uitgevoerd naar aanleiding van een door de Eerste Kamer aangenomen motie van het lid Veldhoen c.s., waarin de regering wordt verzocht 'een integraal en wetsystematisch onderzoek' te laten uitvoeren naar de effecten van de stapeling van wetten, waarbij in het bijzonder de gevolgen voor de effectiviteit en proportionaliteit van het strafrechtelijke sanctiestelsel worden onderzocht.² Het onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Gesprekken minimumstraffen bij geweld tegen hulpverleners

Doel van de gesprekken was om bij de betrokken instanties te peilen wat hun standpunten zijn over de invoering van minimumstraffen in het algemeen en minimumstraffen voor opzettelijk geweld tegen hulpverleners in het bijzonder. De gesprekken richtten zich behalve op de (maatschappelijke en juridische) voordelen, nadelen en dilemma's bij van de invoering van minimumstraffen, ook op de verwachte uitvoeringsconsequenties van minimumstraffen. Mijn ambtsvoorganger had hierbij specifiek aandacht voor de positie en belangen van de slachtoffers van geweld tegen hulpverleners. Mede om deze reden zijn naast politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de rechtspraak, Reclassering Nederland en de Dienst Justitiële Inrichtingen ook de politie en Slachtofferhulp Nederland voor deze gesprekken uitgenodigd.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat geen van de gesproken instanties in zijn algemeenheid voorstander is van het invoeren van minimumstraffen. Er worden hiervoor verschillende redenen genoemd. Zo stelt de Raad voor de rechtspraak

¹ Kamerstukken II, 2025-2026, 28684, nr. 812.

² Kamerstukken I, 2022-2023, 35871, D.

(Rvdr) bijvoorbeeld dat elke zaak uniek is en dat het belangrijk is om in elke zaak dan ook maatwerk toe te passen. Minimumstraffen kunnen in individuele gevallen onrechtvaardig uitpakken, omdat de rechter gedwongen wordt een bepaalde straf op te leggen ook als dat gezien de bijzondere omstandigheden onrechtvaardig uitpakt. Daarnaast straffen Nederlandse rechters volgens de Rvdr al hard en is Nederland koploper in Europa bij het opleggen van korte vrijheidsstraffen. De Rvdr wijst er ook op dat het al moeilijk is – gelet op het gebrek aan capaciteit bij DJI, om de huidige vrijheidsstraffen uit te voeren. Wat betreft het voorstel minimumstraffen in te voeren voor geweld tegen hulpverleners wijst de Raad erop dat 'geweld tegen hulpverleners' een ruim begrip is; hier vallen ook lichtere zaken onder waarbij een gevangenisstraf onrechtvaardig uit kan pakken. Ook is het niet duidelijk hoe dit idee zich verhoudt tot het wetsvoorstel aanscherping taakstrafverbod. Ten slotte betekent de invoering van minimumstraffen dat er een heel nieuwe figuur wordt geïntroduceerd in het strafrecht; het is een fundamentele stelselwijziging.

Het Openbaar Ministerie (OM) is van mening dat de huidige wetgeving in combinatie met het strafvorderingsbeleid voldoende ruimte biedt om tot proportionele (voldoende zware) strafeisen en strafopleggingen te komen. Zowel de ernst van het feit, waarbij rekening wordt gehouden met het strafmaximum, als de omstandigheden van het geval, waaronder de persoon van de verdachte, bepalen wat een proportionele straf is. In de praktijk ziet het OM veel verdachten met een zorgproblematiek. Op grond van de ernst van het feit ligt soms een gevangenisstraf in de rede, maar kan dit disproportionele gevolgen hebben. Bijvoorbeeld bij oudere dementerende mensen die soms ernstige strafbare feiten plegen. Deze mensen horen niet thuis in een gevangenis, maar hebben zorg nodig. Bij een eventuele invoering van minimumstraffen zou een hardheidsclausule moet worden opgenomen om disproportionele strafoplegging te voorkomen. Ook het OM stelt dat de Nederlandse rechter niet licht straft in vergelijking met andere Europese rechters.

De politie stelt dat de strafeisen en straffen specifiek bij geweld tegen hulpverleners door politiemensen als relatief laag worden ervaren. Bij belediging of schelden heeft de politie geen problemen met bijvoorbeeld een taakstraf, maar bij geweld tegen hulpverleners zou het uitgangspunt van de 200% strafverhoging duidelijker tot uiting moeten komen in de strafeis. Dit zou kunnen door de 200% niet te zien als een van de onderdelen van de strafeis, maar eerst de strafeis te formuleren en daarover 200% strafverhoging toe te passen.

SHN beaamt dat de opgelegde straffen bij geweld tegen hulpverleners als laag worden ervaren en wijst op het belang van maatwerk. Minimumstraffen ziet SHN niet als oplossing. Wel is het belangrijk dat de samenleving meer wordt betrokken bij de totstandkoming van de richtlijnen die voor het eisen en opleggen van straffen gelden. SHN wijst daarnaast op de mogelijkheid om zogenaamde 'sentencing guidelines' vast te stellen, die tot stand komen op basis van gesprekken tussen professionals van bijvoorbeeld de rechtspraak en het OM. Het leidt tot beter voorzienbare straffen en tot meer inzicht in de wijze waarop straffen tot stand komen. SHN vindt het belangrijk dat beter inzichtelijk wordt gemaakt hoe de strafeisen zijn opgebouwd en dat opgelegde straffen goed uitlegbaar zijn. Slachtoffers zouden beter betrokken moeten worden bij het opstellen van richtlijnen voor straffen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Strafrechtelijke handhaving

Datum
8 juni 2026

Onze referentie
7299247

Reclassering Nederland (RN) is van mening dat minimumstraffen aantoonbaar niet effectief zijn en daarom niet zouden moeten worden ingevoerd. Dit komt onder andere door de te bestraffen doelgroep waarvan ongeveer de helft kampt met psychische problematiek. Die groep wordt niet geholpen met minimumstraffen, bijvoorbeeld in de vorm van een gevangenisstraf. Ook is een deel licht verstandelijk beperkt en gaan minimumstraffen voor dit deel evenmin een oplossing bieden.

Er is ook sprake van bewust toegepast en soms georganiseerd geweld, zoals tijdens oud en nieuw. Het is vooral belangrijk om dit te voorkomen en dit kan met instrumenten zoals het project Preventie met gezag dat al in een groot aantal wijken wordt uitgevoerd. Ook kan bij jongvolwassen daders een enkelband heel effectief zijn om bijvoorbeeld te voorkomen dat ze in het weekend uitgaan. Dit is naar het oordeel van RN effectiever dan het invoeren van minimumstraffen. Volgens RN wordt er al hard gestraft en moet dit beter zichtbaar worden gemaakt, door bijvoorbeeld zaken waarin forse straffen zijn opgelegd beter toe te lichten. De drie reclasseringsorganisaties in Nederland hebben gezamenlijk een 'position paper' over minimumstraffen opgesteld die als bijlage bij deze brief is gevoegd.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) stelt dat minimumstraffen ertoe leiden dat meer mensen een hogere gevangenisstraf kunnen krijgen en dat betekent een nog grotere druk op het gevangeniswezen. Mensen worden in het algemeen niet beter van een gevangenisstraf en minimumstraffen lossen dus niet een probleem op. Omdat daders juist zo verschillen is maatwerk bij de oplegging van straffen veel beter.

Uitkomst WODC-onderzoek "Strafverzwaring in samenhang"

Met dit onderzoek is de hiervoor genoemde motie Veldhoen c.s. uitgevoerd. Het doel van het onderzoek was om na te gaan wat de gevolgen zijn van de invoering van diverse wetten sinds het jaar 2000 die hebben geleid tot verhoging van strafmaxima en verruiming van de tijd in detentie. Hierbij is onder meer gekeken naar de effecten van de wetwijzigingen op de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel. De onderzoekers concluderen dat de wetwijzigingen tot verhoging van de strafmaxima min of meer gelijklieden met de ontwikkeling van verhoging van de strafmaxima voor soortgelijke delicten in ons omringende landen. Ook concluderen ze dat de beoogde effecten (in hoeverre de wetwijzigingen bijdragen aan de strafdoelen die het Nederlandse strafrecht kent, bijvoorbeeld vergelding en preventie) van de voorgestelde wetwijzigingen door de wetgever slecht tot niet werden onderbouwd.

Verder is in het onderzoek gekeken naar de gevolgen van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen per 1 juli 2021, waardoor de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling is aangescherpt. Deze wijziging heeft tot gevolg gehad dat de voorwaardelijke invrijheidstelling niet meer van rechtswege geschiedt, maar op basis van een individuele beoordeling door het openbaar ministerie. De duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling is bovendien gemaximeerd tot twee jaar. Dat behelst een aanzienlijke wijziging voor veroordeelden aan wie een gevangenisstraf van zes jaar of meer is opgelegd. Voor deze veroordeelden kan de feitelijke vrijheidsbeneming aanzienlijk langer zijn, ook zonder dat de rechter hogere straffen oplegt.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Strafrechtelijke handhaving

Datum
8 juni 2026

Onze referentie
7299247

Sinds het jaar 2000 zijn diverse wetwijzigingen doorgevoerd die hebben geleid tot het verhogen van de strafmaxima voor onder meer haat en discriminatie, bedreiging, doodslag, mensensmokkel en diverse seksuele misdrijven. De resultaten van het empirisch onderzoek laten zien dat die aanscherpingen van de wet slechts een beperkte impact hebben gehad op de strafoplegging. Bij mensensmokkel en deelname aan een criminele organisatie is overigens wel sprake van een lichte maar significante stijging van de gemiddelde strafhoogte. Uit het onderzoek blijkt dat officieren en rechters de hogere strafmaxima in de praktijk slechts beperkt gebruiken. Zij gaven in interviews aan dat zij zich bij straftoemeting in de eerste plaats oriënteren op de ernst van het concrete feit, de omstandigheden van het geval en de straffen die in vergelijkbare zaken worden opgelegd. Het strafmaximum fungeert daarbij vooral als uiterste grens, niet als richtinggevend oriëntatiepunt.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Strafrechtelijke handhaving

Datum
8 juni 2026

Onze referentie
7299247

In het onderzoek wordt gesteld dat hierdoor kan worden geconcludeerd dat de beperkte doorwerking van hogere strafmaxima de onafhankelijkheid en stabiliteit van de rechtspraak benadrukt. De rechterlijke macht blijft binnen haar eigen professionele beoordelingsruimte opereren en wordt niet direct gestuurd door politieke of publieke druk. De scheiding der machten in Nederland functioneert goed: de rechter vormt geen uitvoeringsorgaan van de wetgever, maar komt onafhankelijk binnen zijn eigen professionele normen en jurisprudentiële kaders tot een oordeel.

De onderzoekers stellen aan de andere kant dat deze terughoudendheid ook kan worden gezien als een signaal van beperkte responsiviteit van de rechtspraak ten opzichte van maatschappelijke en politieke signalen. De wetgever verhoogt immers niet zonder reden de strafmaxima: zulke wetwijzigingen drukken veranderde maatschappelijke opvattingen uit over de ernst van bepaalde gedragingen, de behoefte aan vergelding of de wens tot normbevestiging. De onderzoekers zien minimumstraffen niet als oplossing: minimumstraffen beperken de rechterlijke afwegingsruimte en botsen met het proportionaliteitsbeginsel (per zaak een passende straf opleggen). Internationale ervaringen laten zien dat minimumstraffen kunnen leiden tot onbillijke uitkomsten en zelfs tot meer schuldigerklaringen zonder strafoplegging.

De onderzoekers concluderen dat de uitdaging ligt in het ontwikkelen van beter onderbouwde en consistent toegepaste straftoemetingskaders. De wetgever kan wettelijke strafmaatverhogingen beter onderbouwen en de rechterlijke macht (rechtspraak en het Openbaar Ministerie) zou de onderbouwing van straftoemetingsrichtlijnen kunnen verbeteren, gebaseerd op juridisch en empirisch onderzoek naar strafdoelen en contextuele factoren.

Conclusie en vervolg

Ik heb kennisgenomen van de bezwaren van verschillende instanties over het invoeren van minimumstraffen. Daarom ga ik als eerste stap met het OM en de Rechtspraak het gesprek aan over deze bezwaren. Ik hoor graag van hen hoe zij aankijken tegen de uitkomsten van de gesprekken en het WODC-onderzoek en welke mogelijkheden zij zien om met de geconstateerde knelpunten aan de slag te gaan. Ik zal u over de uitkomst van deze gesprekken dit jaar informeren.

Tegelijk zie ik een duidelijke wens van de Tweede Kamer. Ook ik vind dat we onze hulpverleners maximaal moeten beschermen en daarom snap ik waarom de Kamer

en de samenleving minimumstraffen voor geweld tegen hulpverleners rechtvaardig vinden.

Recent is een rapport van de Algemene Rekenkamer verschenen waarin zij bijzonder kritisch zijn over de prestaties van de strafrechtketen. Een van de kritiekpunten zijn de doorlooptijden en de coördinatie daarop. Binnenkort zal ik mede naar aanleiding van de motie Mutluer c.s. samen met de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met een deltaplan komen hoe we de strafrechtketen versterken. Eventuele invoering van minimumstraffen kan hierna zorgvuldig worden afgewogen. Ik ga met de Tweede Kamer hierover graag het gesprek aan.

Ik zal de Tweede Kamer dan ook informeren over de uitvoering van enkele moties die in het kader van het debat over geweld tegen de politie en hulpverleners en de hufferigheid in de samenleving op 21 januari jl. zijn aangenomen. Hierbij zijn drie moties aangenomen die zien op (het verkrijgen van duiding bij) de strafeisen van het OM bij Veilig Publieke Taak-delicten, waaronder geweld tegen hulpverleners.³

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Strafrechtelijke handhaving

Datum
8 juni 2026

Onze referentie
7299247

³ Kamerstukken II, 2025-2026, 28684, nr. 820, 822 en 834.

Gespreksnotitie – minimumstraffen in het algemeen en geweld tegen hulpverleners in het bijzonder

Namens de drie reclasseringsorganisaties,

Dr. J.J.N. Westerik – bestuurder Reclassering Nederland

Inleiding

Geweld is in alle gevallen onaanvaardbaar. Het is logisch en goed dat de politiek bijzondere aandacht vraagt voor geweld tegen hulpverleners. Zij staan immers namens en voor ons allen in de frontlinie. De beelden van de afgelopen jaarwisseling staan bij ons allen nog scherp op het netvlies. Dat bij zwaar, opzettelijk geweld tegen hulpverleners soms zware (gevangenis)straffen passend zijn, staat buiten kijf.

In deze notitie zet de reclassering uiteen hoe zij kijkt naar het doel van minimumstraffen in het licht van de motie-Van der Plas/Yesilgöz-Zegerius (28684, nr. 812), wat zij overigens vindt van minimumstraffen en gaat zij ten slotte in op plegers van geweld tegen hulpverleners.

De reclassering concludeert dat minimumstraffen niet betekenisvol bijdragen aan het beoogde doel, ook overigens onwenselijk zijn en dat dit bij geweld tegen hulpverleners in het bijzonder geldt. Op grond hiervan geeft de reclassering u in overweging om geen wetgeving voor te bereiden waarmee minimumstraffen worden ingevoerd.

Het invoeren van minimumstraffen draagt niet betekenisvol bij aan het beoogde doel

In de motie wordt geconstateerd dat geweld tegen hulpverleners tijdens demonstraties en rellen op geen enkele manier geaccepteerd mag worden en verzocht om voorbereiding van wetgeving waarin minimumstraffen worden ingevoerd.¹ De kennelijke veronderstelling van de motie is dus dat de strafrechtelijke norm onvoldoende wordt gesteld zonder minimumstraffen. De reclassering kan deze redenering niet volgen.

De strafrechtelijke norm wordt immers gesteld door strafbaarstelling en de ernst van de overtreding ervan komt tot uitdrukking in de strafdreiging. Op grond van de strafvorderingsrichtlijnen eist het openbaar ministerie (OM) reeds 200% zwaardere straffen bij mishandeling jegens ambtenaren of andere gezagsfunctionarissen.² Op basis van de rechterlijke oriëntatiepunten voor straftoemeting kan mishandeling van een slachtoffer in het kader van de uitoefening van werkzaamheden in het publieke domein aanleiding zijn voor strafverzwaring.³ Dit laat zien dat zowel OM als rechtspraak zwaardere straffen in beginsel passend achten in het geval van geweld tegen hulpverleners.

De reclassering ziet niet hoe minimumstraffen – gegeven deze context – op een betekenisvolle manier bijdragen aan het beoogde doel van (aanvullende) normstelling. In de motie wordt hieraan voorbij gegaan. Alleen al om deze reden kan niet toegekomen worden aan de introductie van minimumstraffen.

¹ Overigens zou volgens de overwegingen van de motie opzettelijk geweld tegen hulpverleners tijdens demonstraties en rellen vaker voorkomen. De reclassering is niet bekend met feitelijke onderbouwing hiervan.

² Richtlijn voor strafvordering mishandeling (2020R008).

³ Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken (2025).

Het invoeren van minimumstraffen is ook overigens onwenselijk

De overweging om minimumstraffen in te voeren is impliciet gebaseerd op de ontorechte stelling dat vergelding het belangrijkste strafdoel is en de ernst van het delict de belangrijkste strafbepalende factor.

Hoewel vergelding een legitiem strafdoel is, is het niet het enige of het belangrijkste. Slachtoffers én daders én samenleving zijn er namelijk ook bij gebaat als nieuwe geweldsdelicten worden voorkomen. Door deze dader (speciale preventie) of andere daders (generale preventie). Straffen hebben bovendien tot doel om daders weer op een verantwoorde wijze te laten deelnemen aan de samenleving (resocialisatie). Het is de reclassering niet duidelijk hoe het invoeren van minimumstraffen zich zou verhouden tot het belang een balans te vinden in het bereiken van de verschillende strafdoelen.

Sterker nog, alle strafbepalende omstandigheden laten zich op voorhand niet inschatten. Rechterlijke vrijheid is om deze reden bij uitstek van belang. Rechters verdienen ons vertrouwen dat ze ten behoeve van de strafoplegging alle relevante aspecten beoordelen. Dat is dus behalve de ernst van het delict, ook de persoon van de verdachte en overige omstandigheden van het geval.

Op het moment dat minimumstraffen strafrechters daadwerkelijk beperken in het opleggen van wat zij een passende en geboden straf achten, kan dit leiden tot disproportionele strafoplegging, met bovendien een hoger recidiverisico en dus een hoger risico op meer slachtoffers. Bovendien is het opleggen van een passende straf van belang voor een succesvolle tenuitvoerlegging. De kans dat een niet passende straf succesvol kan worden uitgevoerd is kleiner. Dit kan leiden tot een verdere en onnodige belasting van de al verstopte strafrechtketen.

Voor zover de motie zo begrepen moet worden dat op dit moment maatschappelijk onaanvaardbaar lichte straffen worden opgelegd – waarvoor de reclassering overigens geen aanwijzingen heeft – is het temeer gelet op voornoemde bezwaren cruciaal om eerst te onderzoeken of minder ingrijpende instrumenten beschikbaar zijn. Hierbij valt in ieder geval te denken aan gesprekken met de magistratuur over strafverzwarende factoren en eventuele aanpassing van de richtlijnen of oriëntatiepunten.

De overweging om minimumstraffen in te voeren verhoudt zich overigens niet tot wetgeving die op dit moment in voorbereiding is. Zo introduceert het wetsvoorstel aanscherping taakstrafverbod een hardheidsclausule en de mogelijkheid om de taakstraf te combineren met voorwaardelijke straffen, juist omdat het huidige taakstrafverbod – feitelijk de enige minimumstraffen die we in Nederland kennen – te rigide is. En wordt op korte termijn de parlementaire behandeling verwacht van het initiatiefwetsvoorstel Slimmer straffen dat de mogelijkheid voor de strafrechter om een passende straf op te leggen juist uitbreidt.

Minimumstraffen bij geweld tegen hulpverleners zijn in het bijzonder onwenselijk

Recent is in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar strafverhoging bij zogenoemde Veilige Publieke Taak-delicten.⁴ Uit het onderzoek blijkt dat het bepalen van een straf voor officieren van justitie en rechters ook bij VPT-delicten maatwerk is. Hoewel daarbij rekening wordt gehouden met de ernst van het feit, waarbij het VPT-aspect

⁴ DSP-groep (2024). Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten. Hoe voor VPT-feiten strafeisen en straffen worden bepaald.

meetelt, is dit slechts één van de vele mogelijk relevante strafbepalende factoren. Zo is relevant dat ongeveer de helft van de daders van VPT-feiten geen 'berekenende asociale personen' zijn, maar personen zijn die psychische problemen hebben. Dit heeft consequenties voor de typen opgelegde sancties. Het betekent bovendien dat minimumstraffen niet bijdragen aan generieke preventie voor deze personen. De reclassering acht het in deze context bijzonder onwenselijk dat de rechter gebonden zou zijn aan bepaalde minimumstraffen.

Onder meer tijdens de afgelopen jaarwisseling lijkt – ook volgens de korpschef van de Nationale Politie – sprake te zijn van geweld dat wordt gepleegd in een georganiseerd verband. Deze constatering pleit er volgens de reclassering voor om nader onderzoek te doen naar de oorzaken hiervan (bijvoorbeeld polarisatie, of ontbreken van structuren in de wijk). Inzet op het voorkomen van ondermijning, zoals met Preventie met Gezag kan in dit kader effectief zijn. Het is positief dat in het Coalitieakkoord 2026-2030 is afgesproken dat dit programma op gelijk niveau wordt doorgezet.



MJenV
Ter info: SJenV

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Strafrechtelijke handhaving

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
2 mei 2026

Onze referentie
7235046

nota

TK-brief Uitkomst gesprekken minimumstraffen bij geweld tegen hulpverleners en uitkomst onderzoek strafverzwaring

1. Aanleiding

Tijdens een debat op 25 september 2025 over het verloop van de anti-immigratiedemonstratie in Den Haag is door de Tweede Kamer de motie Yeşilgöz-Zegerius (VVD)/Van der Plas (BBB) aangenomen waarin wordt verzocht om wetgeving voor te bereiden waarin minimumstraffen worden ingevoerd voor opzettelijk geweld tegen hulpverleners, met inachtneming van het opzetvereiste. Uw ambtsvoorganger heeft de motie "oordeel Kamer" gegeven, met de kanttekening dat hij als eerste stap in contact zou treden met alle betrokken instanties en hierover rapporteert aan de Kamer.

Op verzoek van uw ambtsvoorganger hebben gesprekken plaatsgevonden tussen hem en de politie, OM, Raad voor de rechtspraak (Rvdr), Slachtofferhulp Nederland (SHN), Reclassering Nederland (RN) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). U wordt in deze nota geïnformeerd over de uitkomsten van de gesprekken over minimumstraffen en het genoemde onderzoek en geadviseerd over het vervolgtraject.

Ongeveer tegelijk met deze gesprekken heeft het WODC een onderzoek afgerond met de titel "Strafverzwaring in samenhang." Dit onderzoek is gestart naar aanleiding van een door de Eerste Kamer begin 2023 aangenomen motie van het lid Veldhoen (GroenLinks) c.s. waarin de regering wordt verzocht 'een integraal en wetssystematisch onderzoek' te laten uitvoeren naar de effecten van de stapeling van wetgeving die '(materieel) hebben geleid tot een verzwaring van de sancties' in het sanctiestelsel.

Het onderwerp geweld tegen hulpverleners en het wetboek van strafrecht (minimumstraffen) vallen binnen de portefeuille van MJenV. Bij de gesprekken zijn echter ook organisaties betrokken die vallen binnen de portefeuille van SJenV (Reclassering, Raad voor de rechtspraak, DJI, Slachtofferhulp) en de uitkomsten van de gesprekken kunnen van invloed zijn op de portefeuille van SJenV, bijvoorbeeld op de capaciteit van DJI. SJenV is daarom ter info meegenomen in de lijn.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met de verzending van bijgevoegde brief aan de Tweede en Eerste Kamer waarin u:

- a) De uitkomst van de gesprekken over minimumstraffen en het WODC-onderzoek naar de effecten van wettelijke strafmaatverhogingen in de praktijk toelicht;

- b) Aankondigt met het OM en de Rechtspraak het gesprek aan te zullen gaan over:
- i) Het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de opgelegde straffen bij geweld tegen hulpverleners.
 - ii) Het verbeteren van het inzicht in en de onderbouwing van strafeisen, waaronder de 200% verhoging bij VPT-zaken, en opgelegde straffen voor deze feiten.
 - iii) Het betrekken van burgers bij de vaststelling van de straffhoogte;
 - iv) Het versterken van de onderbouwing van straftoemingsrichtlijnen, mede in relatie tot de sinds het jaar 2000 doorgevoerde verhogingen van de wettelijke strafmaxima

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Strafrechtelijke handhaving

Datum
2 mei 2026

Onze referentie
7235046

3. Kernpunten

Minimumstraffen

Uit de gesprekken over minimumstraffen blijkt dat de instanties geen voorstander zijn van het invoeren van minimumstraffen in het algemeen of bij geweld tegen hulpverleners in het bijzonder. Elke zaak is uniek en verdient maatwerk. Wel stellen politie en SHN dat de opgelegde straffen bij geweld tegen hulpverleners door slachtoffers als te laag worden ervaren. De politie pleit voor een striktere toepassing van de 200% strafverhoging bij geweld tegen hulpverleners. Meerdere instanties (RN, SHN) pleiten voor het beter inzichtelijk maken van de strafeisen en straffen en het beter betrekken van burgers bij het bepalen van richtlijnen voor straffen. Voor wat betreft de consequenties van de invoering van minimumstraffen geven de rechtspraak en DJI aan dat er al hoge druk op het gevangeniswezen ligt en dat minimumstraffen deze alleen maar zal vergroten.

Onderzoek strafverzwaring

Sinds het jaar 2000 zijn diverse wetswijzigingen doorgevoerd die hebben geleid tot het verhogen van de strafmaxima voor onder meer haat en discriminatie, bedreiging en doodslag. De onderzoekers concluderen dat de beoogde effecten (in hoeverre de wetswijzigingen bijdragen aan de strafdoelen die het Nederlandse strafrecht kent, bijvoorbeeld vergelding of preventie) van de voorgestelde wetswijzigingen door de wetgever slecht tot niet werden onderbouwd.

Uit het onderzoek blijkt verder dat officieren en rechters de hogere strafmaxima in de praktijk slechts beperkt gebruiken. De officieren en rechters geven aan dat zij zich bij straftoemeting in de eerste plaats oriënteren op de ernst van het concrete feit, de omstandigheden van het geval en de straffen die in vergelijkbare zaken worden opgelegd. Het strafmaximum dient daarbij vooral als uiterste grens. In het onderzoek wordt gesteld dat hierdoor kan worden geconcludeerd dat de beperkte doorwerking van hogere strafmaxima de onafhankelijkheid en stabiliteit van de rechtspraak benadrukt. De rechterlijke macht blijft binnen haar eigen professionele beoordelingsruimte opereren en wordt niet direct gestuurd door politieke of publieke druk. De scheiding der machten in Nederland functioneert goed: de rechter vormt geen uitvoeringsorgaan van de wetgever, maar komt onafhankelijk binnen zijn eigen professionele normen en jurisprudentiële kaders tot een oordeel.

De onderzoekers stellen aan de andere kant dat deze terughoudendheid ook kan worden gezien als een signaal van beperkte responsiviteit van de rechtspraak ten opzichte van maatschappelijke en politieke signalen. De wetgever verhoogt immers niet zonder reden de strafmaxima: zulke wetswijzigingen drukken

veranderde maatschappelijke opvattingen uit over de ernst van bepaalde gedragingen, de behoefte aan vergelding of de wens tot normbevestiging.. De wetgever zou wettelijke strafmaatverhogingen beter kunnen onderbouwen en de rechterlijke macht (rechtspraak en het Openbaar Ministerie) kan de onderbouwing van straftoematingsrichtlijnen verbeteren, gebaseerd op juridisch en empirisch onderzoek naar strafdoelen, recidive en contextuele factoren.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Strafrechtelijke handhaving

Datum
2 mei 2026

Onze referentie
7235046

Conclusie

Zowel uit de gesprekken als uit het onderzoek komt het beeld naar voren van een spanningsveld tussen enerzijds de politieke behoefte aan hogere straffen voor - in ieder geval - geweld tegen hulpverleners en anderzijds de in de praktijk geëiste en opgelegde straffen. Er worden voorstellen gedaan als het beter onderbouwen en inzichtelijk maken van strafeisen en opgelegde straffen alsook het beter betrekken van burgers bij de totstandkoming van straftoematingsrichtlijnen van het OM. Ook wordt gewezen op het doorwerken van wettelijke strafmaatverhogingen in straftoematingsrichtlijnen en daarmee in de straffen die in individuele zaken worden geëist en opgelegd. Die doorwerking kan worden bevorderd als de wetgever nader onderbouwt waarom en met welk doel wettelijke strafmaatverhogingen worden doorgevoerd. Het invoeren van minimumstraffen wordt niet als wenselijk gezien.

In bijgaande brief wordt de uitkomst van de gesprekken over minimumstraffen en het WODC-onderzoek toegelicht. U kondigt aan met het OM en de Rechtspraak in overleg te gaan. U informeert beide Kamer nog dit jaar over de uitkomst. Hoewel minimumstraffen zowel in de gesprekken als in het WODC-onderzoek niet als geschikte oplossing worden gezien sluit u niet uit dat u hiermee in de toekomst toch aan de slag gaat.

4. Toelichting

Uitkomst gesprekken minimumstraffen bij geweld tegen hulpverleners

Doel van de gesprekken was om bij de betrokken instanties te peilen wat hun standpunten zijn over de invoering van minimumstraffen in het algemeen en minimumstraffen voor opzettelijk geweld tegen hulpverleners in het bijzonder. De gesprekken richtten zich op de (maatschappelijke en juridisch) voordelen, nadelen en dilemma's bij de invoering van minimumstraffen, evenals de te verwachten uitvoeringsconsequenties van minimumstraffen. Uw ambtsvoorganger wilde hierbij specifiek aandacht aan de positie en belangen van de slachtoffers van geweld tegen hulpverleners. Mede om deze reden zijn de politie en Slachtofferhulp Nederland voor deze gesprekken uitgenodigd.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat geen instantie in zijn algemeenheid voorstander is van het invoeren van minimumstraffen. Er worden hiervoor verschillende redenen genoemd. Zo stelt de Rvdr bijvoorbeeld dat elke zaak uniek is en dat het belangrijk is om in elke zaak dan ook maatwerk toe te passen. Daarnaast straffen Nederlandse rechter al hard en is Nederland koploper in Europa bij het opleggen van korte vrijheidsstraffen. De Rechtspraak wijst er ook op dat het al moeilijk is – gelet op het gebrek aan capaciteit bij DJI, om de huidige vrijheidsstraffen uit te voeren.

Het OM is van mening dat de huidige wetgeving in combinatie met het strafvorderingsbeleid voldoende ruimte biedt om tot proportionele (voldoende

zware) strafeisen en strafopleggingen te komen. Zowel de ernst van het feit, waarbij rekening wordt gehouden met het strafmaximum, als de omstandigheden van het geval, waaronder de persoon van de verdachte of dader, bepalen wat een proportionele strafeis en straf is. In de praktijk ziet het OM veel verdachten met een zorgproblematiek. Op grond van de ernst van het feit ligt soms een gevangenisstraf in de rede, maar kan dit disproportionele gevolgen hebben, bijvoorbeeld in het geval van een dementerende vrouw van 80 jaar die dringend zorg nodig heeft. Ook het OM stelt dat de Nederlandse rechter - in vergelijking met Europese rechters - niet licht straft.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Strafrechtelijke handhaving

Datum
2 mei 2026

Onze referentie
7235046

De politie stelt - in tegenstelling tot de Rechtspraak en het OM - dat de strafeisen en straffen specifiek bij geweld tegen hulpverleners door politiemensen als relatief laag worden ervaren. Bij belediging of schelden heeft de politie geen problemen met bijvoorbeeld een taakstraf, maar bij geweld tegen hulpverleners zou de 200% strafverhoging duidelijker tot uiting moeten komen in de strafeis. Dit zou kunnen door de 200% niet te zien als een van de onderdelen van de strafeis, maar eerst de strafeis te formuleren en daarover 200% strafverhoging toe te passen.

SHN beaamt dat de opgelegde straffen bij geweld tegen hulpverleners als laag worden ervaren en wijst op het belang van maatwerk. Minimumstraffen ziet SHN niet als oplossing, maar wel is het belangrijk dat de samenleving meer wordt betrokken bij de totstandkoming van richtlijnen die voor het eisen en opleggen van straffen gelden. SHN wijst op de mogelijkheid om zogenaamde 'sentencing guidelines' vast te stellen, die tot stand komen op basis van gesprekken tussen professionals van bijvoorbeeld rechtspraak en OM. Het leidt tot beter voorzienbare straffen en tot meer inzicht in de wijze waarop straffen tot stand komen. SHN vindt het belangrijk dat beter inzichtelijk wordt gemaakt hoe de strafeisen zijn opgebouwd en dat opgelegde straffen goed uitlegbaar zijn. Slachtoffers zouden beter betrokken moeten worden bij het opstellen van richtlijnen voor straffen.

In het licht van wat SHN naar voren heeft gebracht wordt u gewezen op de TK brief (oktober 2024, zie achtergrondinformatie) met een reactie op de motie Eerdmans waarin hij constateert dat er ook bij de geïnformeerde burger een punitiviteitskloof bestaat, die meer gedicht moet worden. Gelet hierop stelt de motie voor dat het OM wordt verzocht om aan slachtoffers en nabestaanden actief de mogelijkheid te bieden om hun reflectie te geven op het vonnis en daarmee rekening te houden bij het wijzigen van de strafvorderingsrichtlijnen. In de brief is toegelicht dat het individueel bevragen van slachtoffers als belastend kan worden ervaren en wordt aangegeven op welke wijze slachtofferbelangen wel worden betrokken bij de strafvorderingsrichtlijnen.

RN is van mening dat minimumstraffen aantoonbaar niet effectief zijn en daarom niet zouden moeten worden ingevoerd. Dit komt onder andere door de te bestraffen doelgroep waarvan ongeveer de helft kampt met psychische problematiek. Die groep wordt niet geholpen met minimumstraffen, bijvoorbeeld in de vorm van een gevangenisstraf. Ook is een deel licht verstandelijk gehandicapt en gaan minimumstraffen voor die groep evenmin een oplossing bieden.

Aan de andere kant is er ook sprake van bewust toegepast en soms georganiseerd geweld, zoals tijdens oud en nieuw. Het is vooral belangrijk om dit te voorkomen en dit kan met instrumenten zoals het project Preventie met gezag dat al in een

groot aantal wijken wordt uitgevoerd. Ook kan bij jongvolwassen daders een enkelband heel effectief zijn om bijvoorbeeld te voorkomen dat ze in het weekend uitgaan. Dit is effectiever dan het invoeren van minimumstraffen. Volgens RN wordt er al hard gestraft en moet dit beter zichtbaar worden gemaakt, door bijvoorbeeld zaken waarin forse straffen zijn opgelegd beter toe te lichten. DJI stelt dat minimumstraffen ertoe leiden dat meer mensen een hogere gevangenisstraf kunnen krijgen en dat betekent een nog grotere druk op het gevangeniswezen. Mensen worden in het algemeen niet beter van een gevangenisstraf en minimumstraffen lossen dus niet een probleem op. Omdat daders juist zo verschillen is maatwerk bij de oplegging van straffen veel beter.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Strafrechtelijke handhaving

Datum
2 mei 2026

Onze referentie
7235046

Uitkomst WODC-onderzoek "Strafverzwaring in samenhang"

Het doel van het onderzoek was om na te gaan wat de gevolgen zijn van de invoering van diverse wetten sinds het jaar 2000 die hebben geleid tot verhoging van strafmaxima en verruiming van de tijd in detentie. Hierbij is onder meer gekeken naar de effecten van de wetwijzigingen op de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel. De onderzoekers concluderen dat de wetwijzigingen tot verhoging van de strafmaxima min of meer gelijklieden met de ontwikkeling van verhoging van de strafmaxima voor soortgelijke delicten in ons omringende landen. Ook concluderen ze dat de beoogde effecten (in hoeverre de wetwijzigingen bijdragen aan de strafdoelen die het Nederlandse strafrecht kent, bijvoorbeeld vergelding en preventie) van de voorgestelde wetwijzigingen door de wetgever slecht tot niet werden onderbouwd.

Verder is in het onderzoek gekeken naar de gevolgen van de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen per 1 juli 2021, waarvoor de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling werd aangescherpt. Deze wijziging heeft tot gevolg gehad dat de voorwaardelijke invrijheidstelling niet meer van rechtswege geschiedt, maar op basis van een individuele beoordeling door het openbaar ministerie. De duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling is bovendien gemaximeerd tot twee jaar. Dat behelst een aanzienlijke wijziging voor veroordeelden aan wie een gevangenisstraf van zes jaar of meer is opgelegd.

Sinds het jaar 2000 zijn diverse wetwijzigingen doorgevoerd die hebben geleid tot het verhogen van de strafmaxima voor onder meer haat en discriminatie, bedreiging, doodslag, mensensmokkel en diverse seksuele misdrijven. De resultaten van het empirisch onderzoek laten zien dat die aanscherpingen van de wet slechts een beperkte impact hebben gehad op de strafoplegging. Bij mensensmokkel en deelname aan een criminele organisatie is overigens wel sprake van een lichte maar significante stijging van de gemiddelde strafhoogte. Uit het onderzoek blijkt dat officieren en rechters de hogere strafmaxima in de praktijk slechts beperkt gebruiken. Zij gaven in interviews aan dat zij zich bij straftoemeting in de eerste plaats oriënteren op de ernst van het concrete feit, de omstandigheden van het geval en de straffen die in vergelijkbare zaken worden opgelegd. Het strafmaximum fungeert daarbij vooral als uiterste grens, niet als richtinggevend oriëntatiepunt.

In het onderzoek wordt gesteld dat hierdoor kan worden geconcludeerd dat de beperkte doorwerking van hogere strafmaxima de onafhankelijkheid en stabiliteit van de rechtspraak benadrukt. De rechterlijke macht blijft binnen haar eigen professionele beoordelingsruimte opereren en wordt niet direct gestuurd door

politieke of publieke druk. De scheiding der machten in Nederland functioneert goed: de rechter vormt geen uitvoeringsorgaan van de wetgever, maar komt onafhankelijk binnen zijn eigen professionele normen en jurisprudentiële kaders tot een oordeel.

De onderzoekers stellen aan de andere kant dat deze terughoudendheid ook kan worden gezien als een signaal van beperkte responsiviteit van de rechtspraak ten opzichte van maatschappelijke en politieke signalen. De wetgever verhoogt immers niet zonder reden de strafmaxima: zulke wetswijzigingen drukken veranderde maatschappelijke opvattingen uit over de ernst van bepaalde gedragingen, de behoefte aan vergelding of de wens tot normbevestiging. De onderzoekers zien minimumstraffen niet als oplossing; minimumstraffen beperken de rechterlijke afwegingsruimte en botsen met het proportionaliteitsbeginsel (per zaak een passende straf opleggen). Internationale ervaringen laten zien dat minimumstraffen kunnen leiden tot onbillijke uitkomsten en zelfs tot meer schuldigverklaringen zonder straf.

De onderzoekers concluderen dat de uitdaging ligt in het ontwikkelen van beter onderbouwde en consistent toegepaste straftoemeteringskaders. De wetgever kan wettelijke strafmaatverhogingen beter onderbouwen en de rechterlijke macht (rechtspraak en het Openbaar Ministerie) kan de onderbouwing van straftoemeteringsrichtlijnen verbeteren, gebaseerd op juridisch en empirisch onderzoek naar strafdoelen, recidive en contextuele factoren.

4.1. Politieke context

Er zijn sinds het jaar 2000 diverse wettelijke verhogingen van strafmaxima doorgevoerd. Sinds enige tijd klinkt er vanuit een deel van de Tweede Kamer een nadrukkelijke roep om hogere straffen op te leggen voor geweld tegen hulpverleners. Dit heeft geresulteerd in een motie voor het invoeren van minimumstraffen voor geweld tegen hulpverleners, waarover met bijgaande brief wordt gerapporteerd. Daarnaast is er vanuit de Eerste Kamer juist aandacht gevraagd voor de gevolgen van de wettelijke verhogingen van de strafmaat. Dit heeft geresulteerd in een motie voor onderzoek hiernaar die met bijgaande brief wordt afgedaan.

U wordt op een later moment geadviseerd over de uitvoering van enkele moties bij het debat over geweld tegen de politie en hulpverleners en de huftegerigheid in de samenleving van 21 januari jl. Hierbij zijn drie moties aangenomen die zien op (het verkrijgen van duiding bij) de strafeisen van het OM bij Veilig Publieke Taakdelicten, waaronder geweld tegen hulpverleners. Uw ambtsvoorganger heeft de moties oordeel Kamer gegeven en daarbij aangegeven met het OM in overleg te treden om te bezien of de Kamer meer inzicht kan krijgen in de strafeisen bij VPT-delicten, specifiek over het al dan niet toepassen van een 200% hogere strafeis en de motivering daarachter.

4.2. Krachtenveld

De gesprekken over minimumstraffen hebben met de politie, het OM, Rechtspraak, SHN, RN en DJI plaatsgevonden.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Strafrechtelijke handhaving

Datum
2 mei 2026

Onze referentie
7235046

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Directoraat-Generaal

**Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Strafrechtelijke handhaving

Datum

2 mei 2026

Onze referentie

7235046