Ministerie van Justitie en Veiligheid

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;

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

Datum
2 mei 2026

Onze referentie
7235046

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 strafhoogte;
   iv) Het versterken van de onderbouwing van straftoemetingsrichtlijnen, mede in relatie tot de sinds het jaar 2000 doorgevoerde verhogingen van de wettelijke strafmaxima

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

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

Datum
2 mei 2026

Onze referentie
7235046

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 straftoemetingsrichtlijnen verbeteren, gebaseerd op juridisch en empirisch onderzoek naar strafdoelen, recidive en contextuele factoren.

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 straftoemetingsrichtlijnen van het OM. Ook wordt gewezen op het doorwerken van wettelijke strafmaatverhogingen in straftoemetingsrichtlijnen 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

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

Datum
2 mei 2026

Onze referentie
7235046

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.

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 achtergondinformatie) 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

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

Datum
2 mei 2026

Onze referentie
7235046

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.

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 wetswijzigingen op de effectiviteit en de proportionaliteit van het strafrechtelijk sanctiestelsel. De onderzoekers concluderen dat de wetswijzigingen tot verhoging van de strafmaxima min of meer gelijkliepen 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 wetswijzigingen bijdragen aan de strafdoelen die het Nederlandse strafrecht kent, bijvoorbeeld vergelding en preventie) van de voorgestelde wetswijzigingen 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 wetswijzigingen 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

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

Datum
2 mei 2026

Onze referentie
7235046

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 straftoemetingskaders. De wetgever kan wettelijke strafmaatverhogingen beter onderbouwen en de rechterlijke macht (rechtspraak en het Openbaar Ministerie) kan de onderbouwing van straftoemetingsrichtlijnen 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 hufterigheid 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 Taak-delicten, 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.

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