

Vergaderjaar 2018–2019

35 080

Wijziging van onder meer het Wetboek van Strafrecht in verband met de herwaardering van de strafbaarstelling van enkele actuele delictsvormen (herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 september 2019

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag over het onderhavige wetsvoorstel dat de strafbaarstelling van enkele veelvoorkomende delictsvormen in het Wetboek van Strafrecht actualiseert en aanscherpt. De leden van de GroenLinks-fractie hebben aangegeven met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover enige vragen gesteld. De leden van de SP-fractie hebben eveneens vragen gesteld over het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie en de OSF-fractie hebben te kennen gegeven zich graag aan te sluiten bij de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de SP. De leden van de 50PLUS-fractie hebben zich aangesloten bij de vragen van de fractie van GroenLinks onder punt 4 «Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid». Ik dank de leden van deze fracties voor hun inbreng over het wetsvoorstel. Graag ben ik bereid de gestelde vragen te beantwoorden. Bij de beantwoording wordt zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

2. Doel van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van GroenLinks hebben erop gewezen dat de regering in de memorie van toelichting schrijft dat het wetsvoorstel beoogt de strafbaarstelling van enkele delictsvormen te herijken in het licht van recente ontwikkelingen, waaronder het huidige criminaliteitsbeeld, de maatschappelijke afkeuring en onrust die bepaalde gedragingen veroorzaken en de toenemende maatschappelijke roep om herkenbare erkenning van leed van slachtoffers. Deze leden hebben gevraagd of de regering kan aangeven op welke rapporten en inzichten zij zich baseert als zij spreekt over enerzijds de maatschappelijke afkeuring en onrust die bepaalde gedragingen veroorzaken en anderzijds de maatschappelijke roep om herkenbare erkenning van leed van slachtoffers. De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of per onderdeel is afgewogen wat het meest effectieve middel is om aan de veranderende maatschappelijke opvattingen gevolg te geven en of de regering per onderdeel kan aangeven

waarom er is gekozen voor het nu voorgestelde middel en waar die keuze op gebaseerd is. Tevens hebben deze leden gevraagd om een uiteenzetting per voorgestelde maatregel waarom is gekozen voor strafbaarstelling of verhoging van de strafmaxima in plaats van voorrang te geven aan preventie of inzet te plegen op het verhogen van de pakkans.

De Nederlandse samenleving verandert voortdurend en de criminaliteit verandert mee. Technologie biedt nieuwe mogelijkheden om informatie over anderen te verzamelen en op kwaadwillige wijze te verspreiden. Binnen criminele groeperingen verhardt het geweld. In de openbare ruimte vinden liquidaties plaats, waarbij automatische vuurwapens worden gebruikt. Huiselijk geweld en kindermishandeling zijn de meest voorkomende vormen van geweld in Nederland en veroorzaken veel schade. Burgers worden mondiger. Er is minder respect voor hulpverleners.

Het beeld van de regering is dat er binnen de samenleving en de politiek veel aandacht is voor de veranderende aard en ernst van de criminaliteit in Nederland. De regering baseert zich hierbij op het feit dat incidenten regelmatig leiden tot maatschappelijke onrust en Kamervragen of moties waarin wordt opgeroepen tot nieuwe (wettelijke) maatregelen. De regering neemt deze signalen serieus en geeft hieraan gevolg via de voorgestelde wetwijzigingen. De strafverhoging voor haatzaaien en de zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal zijn opgenomen in het regeerakkoord 2017–2021 «Vertrouwen in de toekomst». De strafverhoging voor deelneming aan een criminele organisatie, de verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor kindermishandeling en de zelfstandige strafbaarstelling van het hinderen van hulpverleners zijn onderdeel van het kabinetsbeleid om respectievelijk huiselijk geweld¹, de jaarwisselingsproblematiek² en georganiseerde ondermijnende criminaliteit³ te versterken. De strafverhoging voor het bezit van automatische vuurwapens en woninginbraak gedurende de dag hebben primair hun herkomst in bij de Tweede Kamer ingediende moties⁴.

Met de leden van de SP-fractie is de regering van mening dat preventieve maatregelen en de pakkans relevante factoren zijn voor een effectieve bestrijding van criminaliteit. Dat neemt niet weg dat het volgens de regering nodig is dat de wetgeving op orde is, zodat een adequaat strafrechtelijk antwoord kan worden geboden op veranderende vormen van criminaliteit. De regering kiest daarom voor een traject waarin wordt ingezet op actualisering van de relevante strafbaarstellingen én flankerend beleid. Met dit wetsvoorstel wordt een helder signaal afgegeven welke gedragingen niet acceptabel zijn en (strenger) worden bestraft. Specifiek toegesneden strafbaarstellingen en hogere strafmaxima bieden meer en betere mogelijkheden voor de vervolging en bestraffing van deze gedragingen. Daarnaast is er ook een punitief effect; daders kunnen voor langere tijd uit de samenleving worden gehaald.

Alle voorgestelde wetwijzigingen gaan gepaard met zowel preventieve en repressieve beleidsmaatregelen, die in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting⁵ per delictsvorm uitgebreid zijn toegelicht. Om criminaliteit effectief tegen te gaan investeert de regering zowel incidenteel als structureel in de strafrechtketen. Op de middelen die hiervoor beschikbaar worden gesteld wordt nader ingegaan in onderdeel 4 van deze memorie van antwoord.

¹ Geweld hoort nergens thuis! Programma aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2018–2021 Kamerstukken II 2017/18, 28 345, nr. 185.

² Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 2017 en Kamerstukken II 2018/19 29 911, nr. 212.

³ Kamerstukken II 2017/18 28 684, nr. 526.

⁴ Kamerstukken 2013/14 29 628, nr. 438 en Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 189.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 080, nr. 3.

3. Misbruik van seksueel beeldmateriaal en hinderen van hulpverleners

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd of het door de regering beoogde flankerend beleid ook ziet op voorlichting met betrekking tot de bewustwording bij het publiek van de nieuwe strafbaarstellingen van misbruik van seksueel beeldmateriaal en het zelfstandig strafbaar stellen van het hinderen van hulpverleners en op welke wijze de samenleving hierover wordt geïnformeerd.

Bij de communicatie over de nieuwe strafbaarstellingen van misbruik van seksueel beeldmateriaal en het hinderen van hulpverleners worden – zoals gebruikelijk bij de introductie van nieuwe wetgeving – de middelen ingezet die het ministerie ter beschikking heeft om het publiek zo goed mogelijk te informeren. Bijvoorbeeld via rijksoverheid.nl, de sociale media en persvoorlichting.

Met de partners in de strafrechtketen zal de komende tijd worden gezien of en zo ja welke relevante informatiebronnen er bij deze organisaties zijn waarin de nieuwe strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal kan worden meegenomen. Verder zal deze nieuwe strafbaarstelling worden betrokken in de informatie en het advies dat de hulplijn Helpwanted.nl van het Expertisebureau Online Kindermisbruik (EOKM) verstrekt aan (potentiële) slachtoffers van online seksueel misbruik en aan relevante professionals. De hulpdiensten die het aangaat (politie, brandweer en ambulance) worden via het ministerie geïnformeerd over de aanstaande inwerkingtreding van de strafbaarstelling van het hinderen van hulpverleners, zodat hier binnen deze organisaties voldoende bekendheid over is.

De leden van de fractie van GroenLinks-fractie hebben gevraagd welke maatregelen de regering neemt om recidive ter zake van deze feiten terug te dringen, waaraan zich deels jeugdige delinquenten strafbaar maken, of de regering noodzaak ziet tot het opleggen van leerstraffen aan minderjarige veroordeelden en of de reclassering een taak bij het organiseren van trainingen om te voorkomen dat veroordeelden opnieuw de fout in gaan.

Bij de aanpak van jeugdige daders wordt geen delictgerichte maar een persoonsgerichte benadering gevolgd. Dit betekent dat er wordt gekeken naar de persoon van de verdachte en de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd. De centrale vraag is: «Wat heeft deze jeugdige nodig om voortaan op het rechte pad te blijven en eventuele schade te kunnen herstellen?». Deze insteek biedt aanknopingspunten om interventies op te leggen die bijdragen aan het voorkomen van recidive. Een voorbeeld hiervan is de individuele training «Ken je Grens» (Rutgers) voor jongens van twaalf tot achttien jaar die seksueel grensoverschrijdend gedrag hebben vertoond (of bij vermoedens hiervan). Deze training is gericht op attitudebeïnvloeding en het opdoen van sociale interactievaardigheden waarbij ook internetrisico's aan bod komen. Daarnaast is er de interventie «Romeo & Juliet» (Opido) voor jongens en meisjes met seksueel grensoverschrijdend gedrag ter voorkoming van recidive (of het begaan) van een ernstig zedendelict. Ook bestaat er een door de Stichting Halt en Rutgers ontwikkelde buitengerechtelijke interventie sexting voor veilig online seksueel gedrag met als doelgroep jongeren in de leeftijd van twaalf tot achttien jaar die zonder toestemming seksueel beeldmateriaal van leeftijdgenoten verspreiden. Deze interventie bestaat onder meer uit interactieve leeropdrachten zodat jongeren meer inzicht krijgen in de negatieve gevolgen van dit gedrag met als doel herhaling te voorkomen. Ook de ouders, de eventuele schoolomgeving en het slachtoffer worden

door de Stichting Halt bij deze interventie betrokken. De zaken komen bij Stichting Halt terecht na verwijzing door politie en OM in een lopende strafzaak. Jongeren kunnen ook op vrijwillige basis gebruik maken van deze interventie. Overigens staat ook bij volwassen daders niet zozeer een delictgerichte maar een persoonsgerichte benadering voorop. In het kader van de advisering door de reclassering wordt vervolgens bezien welke interventies een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van recidive bij deze doelgroep.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de GroenLinks-fractie hebben zorgen geuit over de capaciteitsproblemen binnen de strafrechtketen en hebben verschillende vragen gesteld over de capaciteit en middelen die met de handhaving van de nieuwe wetgeving gepaard gaan.

De invoering van de voorgestelde wetswijzigingen legt als zodanig geen extra beslag op de capaciteit. Nieuwe strafbaarstellingen, de verhoging van strafmaxima en de invoering van strafverzwaringgronden hebben op zichzelf gezien geen noemenswaardige uitvoerings- en financiële consequenties. Uitzondering hierop zijn mogelijk de kosten verbonden aan de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen.

De nieuwe wetgeving maakt een versterkte strafrechtelijke aanpak mogelijk. De regering investeert zowel incidenteel als structureel in de strafrechtketen. Zo ontvangt de politie 291 miljoen euro, ontvangen de organisaties in de strafrechtketen structureel 20 miljoen euro voor het opvangen van keteneffecten en is er 10 miljoen euro beschikbaar gesteld voor structurele versterking van de aanpak ondermijning. Er zijn noodzakelijke maatregelen in gang gezet en investeringen gedaan om het functioneren van de keten als geheel te verbeteren. Belangrijk onderdeel daarvan is de extra investering in digitalisering van de keten die de komende jaren oploopt tot een bedrag van opgeteld bijna 200 miljoen euro. Doel hiervan is onder meer om efficiënter te werken, de kwaliteit van de processen en de data in de gehele keten te vergroten en de dienstverlening te verbeteren. In de voorjaarsnota 2019 is het deel van de efficiëncytaakstelling dat vanaf 2019 nog gerealiseerd zou moeten worden gecompenseerd. Dit betreft een bedrag van 11,3 miljoen euro in 2019 en 17,3 miljoen euro vanaf 2020.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gesteld dat plegers van strafbare feiten meer onder de indruk zouden zijn van een verhoogde pakkans dan van een strafbaarstelling of een verhoogd strafmaximum en hebben de regering gevraagd te reflecteren op het feit dat uit de praktijk blijkt dat een spoedige berechting en lik-op-stukbeleid het meest effect sorteren.

De regering is van mening dat een effectieve aanpak van criminaliteit, waaronder begrepen een verhoging van het veiligheidsgevoel, een combinatie vergt van preventieve en repressieve maatregelen. Het verhogen van de pakkans is daar uiteraard onderdeel van. Inzet is om een hogere pakkans te realiseren door onder meer te investeren in extra rechercheurs, het verbeteren van de intelligentiepositie en intensivering van de geïntegreerde aanpak bij verschillende criminaliteitsfenomenen. Daarnaast dragen de hiervoor genoemde investeringen in de strafrechtketen bijdragen aan een effectieve aanpak van criminaliteit.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd welke prioriteit de opsporing en vervolging van de in dit wetsvoorstel opgenomen strafbare feiten krijgen, naast de in de memorie van toelichting genoemde

prioriteit bij het hinderen van hulpverleners, huiselijk geweld en kindermishandeling en kinderporno.

Bij de opsporing en vervolging van de in het wetsvoorstel opgenomen delicten is er geen sprake is van enige onderlinge hiërarchie. De verschillende geprioriteerde onderwerpen staan naast elkaar. Behalve de door de leden van de GroenLinks-fractie genoemde prioriteiten blijft de aanpak van ondermijningscriminaliteit onverminderd bovenaan de agenda van het openbaar ministerie en politie staan. Verder heeft de aanpak van illegaal wapenbezit- en handel een plaats in de Veiligheidsagenda 2019–2022⁶ gekregen. In het kader hiervan is reeds afgesproken dat de politie bij deze delictsvorm een grotere aandacht heeft voor regio- of landgrens overstijgende aspecten. Een dergelijke geprioriteerde aanpak vergt een hernieuwde oriëntatie op de hedendaagse verschijningsvormen en impact van illegale handel in wapens, munitie, explosieven en wapengeweld. Op basis van een probleemverkenning wordt door mijn ministerie, in samenwerking met politie, openbaar ministerie, Koninklijke Marechaussee en Douane, momenteel gewerkt aan een plan van aanpak. De aanpak van woninginbraak is – als high impact crime – eveneens onderdeel van de Veiligheidsagenda. Dit is aangemerkt als landelijk thema waarvoor aandacht bij de politie wordt gevraagd. Op dit moment kan de politie niet voldoende adequaat optreden tegen personen die overdag inbrekerswerktuigen bij zich hebben. De verhoging van het strafmaximum voor woninginbraak gedurende de dag heeft tot gevolg dat ook voorbereidingshandelingen strafbaar worden. Hierdoor kan de politie eerder optreden en wordt de pakkans naar verwachting vergroot. Binnen de regionale veiligheidsoverleggen kiezen openbaar ministerie, politie en gemeenten de beste aanpak voor het verhogen van het de meldings- en aangiftebereidheid van discriminatiedelicten, waaronder haatzaaien. Lokale of regionale anti-discriminatievoorzieningen (ADV's) en de koepelorganisatie discriminatie.nl kunnen expertise inbrengen en hebben een adviserende rol bij het duidelijk zichtbaar en herkenbaar maken waar discriminatie kan worden gemeld.

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd of de regering kan aangeven in welke mate er per onderdeel van het wetsvoorstel sprake is van flankerend beleid en welke aanvullende financiële middelen daarvoor ter beschikking worden gesteld.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is per wetswijziging toegelicht welke flankerende beleidsmaatregelen van toepassing zijn. Voor zover hieraan kosten zijn verbonden, worden deze gedekt via de budgetten die hiervoor beschikbaar zijn gesteld. In antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie is hiervoor reeds toegelicht welke middelen door de regering beschikbaar zijn gesteld voor incidentele en structurele investeringen in de strafrechtketen.

De SP-fractieleden hebben benadrukt dat zij het doel steunen van het wetsvoorstel om de samenleving veiliger te maken. Deze leden hebben tegelijkertijd aangegeven dat zij nog niet overtuigd zijn dat de voorgestelde maatregelen in combinatie met het flankerend beleid zullen leiden tot de gewenste resultaten. Zij hebben gevraagd of de regering bekend is met belevingsonderzoeken waarin is onderzocht in hoeverre het zichtbaar vergroten van de pakkans bijdraagt aan het gevoel van veiligheid in de samenleving in het algemeen, dan wel bij slachtoffers en betrokkenen in het bijzonder en zo ja wat de uitkomsten hiervan waren en hoe deze worden geduid.

⁶ Kamerstukken 2018/19, 28 684/29 628, nr. 540.

Er worden regelmatig belevingsonderzoeken uitgevoerd naar het gevoel van veiligheid in de samenleving, in het algemeen, dan wel bij slachtoffers en betrokkenen in het bijzonder. Zo bestaat er een traditie van onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) naar subjectieve (on)veiligheid. Zoals gebruikelijk in Nederlands onderzoek wordt in deze studies overwegend gebruik gemaakt van de standaardvraag uit de opeenvolgende Veiligheidsmonitors (VM) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): «Voelt u zich wel eens onveilig?». Ook het beleid om de subjectieve (on)veiligheid van Nederlandse burgers te verbeteren is gebaseerd op deze algemene indicator. Deze algemene vraagstelling geeft de stand van zaken weer van het onbehagen dat Nederlanders in relatie tot veiligheid ervaren. Bij sommigen zou dit onbehagen de vorm van angst voor slachtofferschap kunnen aannemen, anderen drukken hiermee misschien uit dat criminaliteit volgens hen te vaak voorkomt in hun buurt, weer anderen kunnen het over de veiligheidssituatie in Nederland hebben en of deze situatie adequaat wordt aangepakt (bijvoorbeeld gebaseerd op de pakkans). Uit een bevestigend antwoord op de standaardvraag is dus niet met zekerheid op te maken vanuit welke invalshoek mensen zeggen dat ze zich wel eens onveilig voelen; dit kan sterk tussen mensen variëren. Uit beschikbare onderzoeken en literatuur komt echter naar voren dat de perceptie van kwetsbaarheid mede wordt beïnvloed door de mate waarin men erop vertrouwt dat de politie of gemeente bescherming kan bieden. Gegevens en percepties over de pakkans en de mate van strafrechtelijke aansprakelijkheid vallen daar ook onder. Ook in dit opzicht kunnen de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen naar het oordeel van de regering een positieve bijdrage leveren.

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