

Vergaderjaar 2022–2023

**35 871**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van doodslag (verhoging wettelijk strafmaximum doodslag)**

**B**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 8 december 2022

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het verheugt ons dat de fracties die inbreng hebben geleverd steun uitspreken voor (onderdelen van) het wetsvoorstel. Wij danken de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen. Bij de beantwoording van de vragen is de indeling van het voorlopig verslag zoveel mogelijk gevolgd. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen samen beantwoord.

#### **1. Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het verheugt ons dat deze leden het herstellen van de verhouding in de strafmaxima tussen moord en doodslag ondersteunen. Zij hebben nog enkele vragen, die we hierna graag zullen beantwoorden.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het doet ons deugd dat deze leden van oordeel zijn dat het wetsvoorstel door het verhogen van het wettelijk strafmaximum op doodslag van vijftien naar 25 jaar tegemoetkomt aan een al langer bestaande wens vanuit de rechtspraak.

De leden van de fracties van **PvdA** en **GroenLinks** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Graag gaan wij in deze memorie van antwoord in op de vragen die deze leden nog hebben. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich aan bij de door de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** gestelde vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben tot ons genoeg met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wij voorzien hun vragen hieronder graag van een antwoord. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich aan bij de door de leden van de **D66**-fractie gestelde vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen, waarop wij in het navolgende graag reageren.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven tot ons genoeg nut en noodzaak van het wetsvoorstel. Zij hebben nog wel enkele vragen, die we graag van een antwoord voorzien.

## 2. Gerechtelijke uitspraken

De leden van de **VVD**-fractie vragen naar een nadere onderbouwing van twee uitspraken waarnaar wordt verwezen in de memorie van toelichting, te weten Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 juli 2016 (ECLI:NL:LGHARL:2016:5907) en Rechtbank Rotterdam 13 december 2019 (ECLI:NL:RBROT:2019:9745). De leden van de **D66**-fractie vragen hoe de hier genoemde uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden als fundament voor onderhavig wetsvoorstel kan dienen, nu het hof in die zaak ter zake van doodslag een hogere straf heeft opgelegd dan de rechtbank eerder deed ter zake van moord. We beantwoorden de vragen van deze fracties in onderlinge samenhang graag als volgt. In de memorie van toelichting zijn de hier genoemde uitspraken aangehaald omdat zij laten zien dat er vanuit de rechtspraak signalen komen dat het strafmaximum bij zeer ernstige gevallen van doodslag als knellend wordt ervaren (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 juli 2016, ECLI:NL:LGHARL:2016:5907) en het verschil tussen de maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraffen voor doodslag en moord (te) groot wordt bevonden (Rechtbank Rotterdam 13 december 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9745).

In zijn uitspraak van 20 juli 2016 (ECLI:NL:LGHARL:2016:5907) overwoog het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden dat *«de advocaat-generaal 16 jaren gevangenisstraf [heeft] geëist. De hoogte van de gevorderde straf acht het hof in beginsel geboden. Nu het hof tot een andere kwalificatie komt dan de advocaat-generaal – te weten medeplegen van doodslag in plaats van medeplegen van moord – is dat op grond van de maximale gevangenisstraf die kan worden opgelegd voor doodslag niet mogelijk. De maximaal op te leggen gevangenisstraf voor het medeplegen van doodslag is 15 jaren. De «geringere» juridische kwalificatie (medeplegen van) doodslag in plaats van moord maakt het gruwelijke handelen van verdachte echter niet minder laakbaar. Het hof zal daarom aan verdachte de maximale gevangenisstraf voor doodslag voor de duur van 15 jaren opleggen.»* Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat het huidige strafmaximum van vijftien jaar op doodslag knelt; het hof achtte een hogere straf geboden, maar kon deze niet opleggen.

In zijn uitspraak van 13 december 2019 (ECLI:NL:RBROT:2019:9745) – in de zaak Hümeýra – overwoog de rechtbank als volgt: *«De rechtbank heeft hiervoor uiteengezet waarom zij voorbedachte raad niet bewezen acht. Het doden van [naam slachtoffer] kan dus niet als een moord worden aangemerkt. De wetgever heeft in strafmaat een fors verschil aangewezen geacht tussen doodslag en moord. De rechtbank heeft ook in ogenschouw te nemen de in de afgelopen jaren aangescherpte motiveringseisen die de Hoge Raad aan het bewijs van voorbedachte raad stelt en heeft hiervoor uiteengezet dat en waarom die eisen hier niet worden gehaald. De rechtbank ziet zich er dan ook mee geconfronteerd dat het fors hogere strafmaximum voor moord wordt opgehangen aan de nogal specifieke keuze voor het bestraffen van de verwijtbaarheid van «beraadtijd» en dus niet aan andere aspecten, bijvoorbeeld de wijze van uitvoering of het motief, zoals dat in sommige buitenlandse rechtsstelsels wel het geval is.»* Deze uitspraak illustreert dat de delicten moord en doodslag voor wat betreft de ernst en laakbaarheid van het feit dicht tegen elkaar aan kunnen

liggen – er bestaat een nauwe verwantschap tussen deze delicten – en dat het verschil tussen de maximumstraffen die op deze delicten staan in verband daarmee te groot is.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen of de regering de vrees van deze leden deelt dat de verhoging van het strafmaximum op doodslag bij justitiabelen de verwachting kan wekken dat substantieel hogere straffen geëist en opgelegd zullen worden. Tevens vragen zij welke rol daarbij speelt dat maar twee uitspraken zijn gevonden waaruit blijkt dat het huidige strafmaximum knelt.

Deze leden lijken te veronderstellen dat het openbaar ministerie (OM) na verhoging van het strafmaximum op doodslag geen hogere straffen zal eisen en de rechter geen hogere straffen zal opleggen, omdat er maar twee uitspraken zijn gevonden waaruit blijkt dat het huidige strafmaximum knelt. Het strafmaximum weerspiegelt de mate van strafwaardigheid van de ernstigste vormen van doodslag en komt om die reden alleen in die gevallen in beeld. Dit kan eraan hebben bijgedragen dat de rechter de huidige maximumstraf van vijftien jaar gevangenisstraf nauwelijks oplegt. Bij het eisen van een straf en bij het opleggen daarvan speelt het strafmaximum een rol in die zin, dat de hoogte van de straf tegen het maximum zal worden afgewogen, afhankelijk van de relatieve ernst van het desbetreffende feit. Met het verhogen van het strafmaximum wordt een duidelijk signaal over de (relatieve) ernst van doodslag afgegeven. Met het bepalen van de hoogte van de strafbedreiging geeft de wetgever immers aan hoe ernstig dit levensdelict in het algemeen is, op zichzelf en in verhouding met andere strafbare feiten. Het strafmaximum vormt – net als de strafdoelen en de bijzonderheden van het geval – voor de rechter een richtsnoer bij de straftoemeting in concrete gevallen (vgl. o.a. P.M. Schuyt, Verantwoorde straftoemeting (diss. Nijmegen), Kluwer: 2009, p. 45–47 en Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 4). Gelet op voorgaande zal de verhoging van het strafmaximum op doodslag naar verwachting leiden tot een gemiddelde verzwaring van de strafeis door het OM en de strafoplegging door de rechter.

### **3. Wet straffen en beschermen**

De vraag van de leden van de **VVD**-fractie of het klopt dat de Wet straffen en beschermen, die onlangs in werking is getreden, geldt voor zowel moord als doodslag, beantwoorden wij bevestigend. Met de Wet straffen en beschermen is de duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling gemaximeerd op twee jaar. Het doel van die wet is om meer recht te doen aan de door de rechter opgelegde straf, doordat de duur van de vrijheidsbeneming beter overeenkomt met de duur van de opgelegde straf. Deze wet staat geheel los van onderhavig wetsvoorstel en het primaire doel daarvan, namelijk het herstellen van de onevenwichtige onderlinge verhouding tussen het strafmaximum dat geldt voor doodslag en dat wat geldt voor moord. Om die reden zijn wij met de aan het woord zijnde leden van oordeel dat de Wet straffen en beschermen niet in de weg staat aan onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de **D66**-fractie merken op dat met het inwerkingtreden van de Wet straffen en beschermen de periode waarover voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt verleend maximaal twee jaar duurt. Netto blijft een veroordeelde voor doodslag dus langer in de gevangenis, zo stellen deze leden. Daarmee zal een rechter, zo stellen zij onder verwijzing naar het consultatieadvies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) bij die wet, rekening houden bij het opleggen van de straf. Deze leden vragen waarom de regering meent dat de verhoging van het strafmaximum met tien jaar in de praktijk zal worden toegepast. Zij willen

weten hoe vaak de rechter de afgelopen jaren het thans geldende strafmaximum van vijftien jaar bij doodslag heeft opgelegd. Ook vragen zij waarop de regering haar stelling baseert dat met het verhogen van het strafmaximum naar 25 jaar het openbaar ministerie vaker dan nu het geval is een hogere straf zal eisen voor doodslag. Wij beantwoorden de vragen van deze leden in onderlinge samenhang als volgt. Vooropgesteld wordt dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de oplegging van een gevangenisstraf door de rechter en de tenuitvoerlegging daarvan. Het wettelijk strafmaximum van doodslag heeft uitsluitend betrekking op de straf die wegens het begaan van doodslag kan worden opgelegd. De hoogte van dit strafmaximum geeft uitdrukking aan de (relatieve) ernst van doodslag. Dit wetsvoorstel strekt er mede toe het verschil met de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord terug te brengen tot vijf jaar, waarmee deze strafmaxima weer in redelijke verhouding tot elkaar komen te staan. De maximering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling – als gevolg van de Wet Straffen en beschermen – ziet op de tenuitvoerlegging van een opgelegde gevangenisstraf en staat daarmee los van de (relatieve) ernst van doodslag.

De maximering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling heeft in algemene zin – met betrekking tot alle strafbare feiten – gevolgen voor de duur van de daadwerkelijke vrijheidsbeneming na oplegging van een gevangenisstraf. Dit is daarom geen reden om het strafmaximum van een specifiek delict, zoals in dit geval doodslag, niet te verhogen.

Ons is niet gebleken dat rechters bij het opleggen van een gevangenisstraf steeds rekening houden met de daadwerkelijke duur van de vrijheidsbeneming (de zogenoemde «netto-straf») (vgl. het WODC-onderzoeksrapport, Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig, p. 125), zodat wij er niet vanuit gaan dat de Wet straffen en beschermen per definitie een effect zal hebben op de hoogte van de straffen die worden opgelegd. Overigens zal bij de evaluatie van die wet de vraag worden betrokken of de wijziging van de v.i.-regeling effect heeft op de opgelegde straf (Kamerstukken I 2019/20, 35 122, C, p. 37). Daar komt bij dat er signalen uit de rechtspraak komen – zoals hierboven reeds aan de orde gesteld in antwoord op vragen van deze leden en van leden van de VVD-fractie – dat het huidige strafmaximum bij zeer ernstige gevallen van doodslag als knellend wordt ervaren (vgl. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5907) en dat het verschil tussen de maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraffen voor doodslag en moord (te) groot wordt bevonden (vgl. J. Hoekman, «Het strafgat tussen doodslag en moord», Strafbld, maart 2017/4; Rechtbank Rotterdam 13 december 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9745 (Hümeýra); voorzitter van het College van procureurs-generaal Van der Burg in Trouw, 16 januari 2020). Daarnaast wordt de beoogde strafmaximumverhoging onderschreven in het consultatieadvies van het OM en vormt de hoogte van het strafmaximum voor de rechter een oriëntatiepunt bij het bepalen van een passende straf (vgl. ook P.M. Schuyt, Verantwoorde straftoemeting (diss. Nijmegen), Kluwer: 2009, p. 45–47). Dat de maximale gevangenisstraf voor doodslag slechts een enkele keer wordt opgelegd, betekent op zichzelf niet dat de huidige strafbedreiging toereikend is. Zoals hiervoor reeds aangegeven speelt bij het eisen van een straf en bij het opleggen daarvan het strafmaximum in die zin een rol, dat de hoogte van de staf tegen het maximum zal worden afgewogen, afhankelijk van de relatieve ernst van het desbetreffende feit. Dit betekent dat het strafmaximum steeds pas in beeld zal komen bij de allernieuwste gevallen van doodslag. Met de voorgestelde verhoging van het strafmaximum beoogt de wetgever een duidelijk signaal af te geven over de (relatieve) ernst van doodslag. Tegen deze achtergrond is het verwachte effect een gemiddelde verzwaring van de strafeis door het OM en de strafoplegging door de rechter.

#### 4. Effectiviteit van dit wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering naar alternatieve wijzen waarop de daadwerkelijke effectiviteit van dit voorstel kan worden gewaarborgd. Zij roepen hierbij in herinnering dat de regering bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangaf dat het openbaar ministerie en de rechtspraak bij poging tot doodslag een richtlijn hanteren met betrekking tot de strafmaat, maar dat dit bij een voltooide doodslag niet het geval is. De regering gaf om die reden aan geen aanleiding te zien om met het openbaar ministerie en de rechtspraak in overleg te treden over de toepassing van de nieuwe strafmaat uit dit wetsvoorstel.

Met hun vraag lijken de aan het woord zijnde leden te impliceren dat het doel van het wetsvoorstel is om gevallen van doodslag zwaarder te bestraffen dan thans het geval is. Dit is slechts ten dele waar. Het doel van het verhogen van het strafmaximum op doodslag is – zoals reeds eerder in deze memorie van antwoord benadrukt – de strafverhouding tussen moord en doodslag te herstellen en daarnaast het openbaar ministerie en de rechter de mogelijkheid te bieden om een hogere straf te eisen respectievelijk op te leggen dan op dit moment mogelijk is. Uit de praktijk zijn verschillende signalen ontvangen waaruit wordt afgeleid dat hieraan bij de ernstiger gevallen van doodslag behoefte bestaat. De effectiviteit van dit wetsvoorstel zal er met name in gelegen zijn dat het openbaar ministerie en de rechtspraak straks meer ruimte hebben om de straf aan te laten sluiten op de ernst van het strafbare feit en dat hiervan ook daadwerkelijk wordt gebruikgemaakt. Dat dit naar verwachting het geval zal zijn, leiden we onder meer af uit het feit dat uit het hierboven reeds aangehaalde WODC-onderzoeksrapport blijkt dat doodslag de afgelopen jaren al zwaarder wordt bestraft. De gemiddelde onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor een enkele doodslag is in de periode van 29 februari 2012 tot en met 31 december 2018 met 9,3 jaar gevangenisstraf significant hoger dan het gemiddelde van 7,7 jaar gevangenisstraf in de zes jaar daaraan voorafgaand (WODC-onderzoeksrapport, Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig? (2019), p. 110). In de gehele onderzochte periode van februari 2006 tot en met 2018 is ter zake van enkelvoudige «kale» doodslag (in 233 zaken) een gevangenisstraf van twaalf jaar het meest opgelegd. Dit betekent dat voor een enkelvoudige doodslag relatief vaak een gevangenisstraf wordt opgelegd die het huidige strafmaximum nadert. Met de verhoging van het strafmaximum van vijftien naar 25 jaar gevangenisstraf geeft de wetgever een duidelijk signaal af over de (relatieve) ernst van doodslag. Het verwachte effect is een gemiddelde verzwaring van de strafeis door het OM en de strafoplegging door de rechter, waarbij wordt opgemerkt dat het vanwege de vrijheid die aan de rechter toekomt bij de strafoplegging, moeilijk is in te schatten wat dit concreet zal betekenen voor de hoogte van de straffen. Het is bovendien aan het openbaar ministerie en de rechtspraak zelf om te bepalen in hoeverre deze organisaties door middel van strafvorderingsrichtlijnen en oriëntatiepunten een nadere richting aan de straftoemeting wensen te geven binnen de bandbreedtes van het daarvoor door de wetgever bepaalde straffkader. Met de door de leden van de CDA-fractie bedoelde richtlijn – Richtlijn voor strafvordering poging doodslag (2019R006) van het college van procureurs-generaal – heeft het openbaar ministerie onder het huidige recht daartoe aanleiding gezien voor zover het betreft de te eisen straffen in het geval van verschillende vormen van geweld die zijn te kwalificeren als poging doodslag.

## 5. Verhouding tot andere misdrijven

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de verhoging van het wettelijk strafmaximum voor doodslag de strafmaat in verhouding brengt met het wettelijk strafmaximum voor moord. Het onderliggende wetsvoorstel past echter niet de wettelijke strafmaxima voor misdrijven als bijvoorbeeld mishandeling met de dood tot gevolg aan. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of dergelijke aanpassingen te verwachten zijn en zo ja, welke strafmaxima de regering aan wenst te passen. De leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** begrijpen dat het doel van het wetsvoorstel is om het gat tussen de strafmaxima van moord en doodslag te verkleinen. Zij wijzen er evenwel op dat door het strafmaximum van doodslag te verhogen, een nieuw gat ontstaat van tien jaar, dit keer tussen doodslag (maximaal 25 jaar) en zware mishandeling met voorbedachten rade de dood tot gevolg hebbende (artikel 303, tweede lid, Sr met strafmaximum vijftien jaar). Zij stellen dat het verschil tussen beide delicten soms slechts het moment van overlijden is. Zij vragen of de regering deze verschillen aanvaardbaar en passend vindt. Voorts vragen zij of de regering in dit kader kan motiveren welke rol het verschil in voornoemde strafmaxima heeft gespeeld in de keuze van de regering voor 25 jaar in plaats van twintig jaar bij doodslag. Zij willen weten, in het geval de regering de verschillen niet aanvaardbaar en passend vindt, waarom niet ervoor is gekozen om alle strafmaxima op levensdelicten in samenhang te bezien en dit in één wetsvoorstel te betrekken. Graag beantwoorden wij de door de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en GroenLinks gestelde vragen in onderlinge samenhang als volgt. Vooropgesteld moet worden dat de verhoging van het strafmaximum op doodslag met name is ingegeven door het grote verschil in strafmaat tussen doodslag en moord. Oorspronkelijk bedroeg dit verschil vijf jaar, maar door de verhoging van het strafmaximum op moord van twintig naar dertig jaar in 2006 – om het gat met de levenslange gevangenisstraf te verkleinen – is een disbalans ontstaan. Destijds is niet het strafmaximum op doodslag verhoogd. Het grote verschil in strafmaxima is niet gerechtvaardigd, nu een nauwe verwantschap bestaat tussen de beide delicten en – zoals hierna in deze memorie van antwoord nog verder zal worden uiteengezet – nu door de Hoge Raad in 2012 de bewijzeisen van voorbedachte raad zijn aangescherpt, waardoor doodslag in feite ook gevallen is komen te omvatten die voordien in de rechtspraak als moord werden aangemerkt.

De maximale gevangenisstraf van vijftien jaar op doodslag was ten tijde van de invoering van het Wetboek van Strafrecht gelijk aan de hoogst mogelijke tijdelijke gevangenisstraf die op grond van artikel 10, tweede lid, Sr kon worden opgelegd voor een afzonderlijk misdrijf waarop alleen een tijdelijke gevangenisstraf was gesteld. Tegenwoordig is dat anders. Bepaalde zedenmisdrijven die de dood van een ander ten gevolge hebben (artikel 248, achtste lid, Sr) en mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel tot gevolg (artikel 273f, vierde lid, Sr), worden nu bedreigd met achttien jaar gevangenisstraf. Datzelfde geldt voor mensensmokkel met dodelijk gevolg (artikel 197a, zesde lid, Sr). Het algemene strafmaximum van artikel 10, tweede lid, Sr is daarmee in overeenstemming gebracht. Daarmee is het strafmaximum op doodslag nu – anders dan voorheen – lager dan het algemene strafmaximum. Ook is deze dus lager dan de op de hiervoor vermelde misdrijven gestelde gevangenisstraffen. De huidige strafbedreiging van doodslag doet naar het oordeel van de regering, ook in verhouding tot de hier genoemde misdrijven, geen recht aan de ernst van dit levensdelict. Bij het bepalen van het strafmaximum op een feit is het oordeel over de ernst van het feit leidend, waarbij zowel de objectieve ernst van het feit (die onder andere blijkt uit de gevolgen) als de subjectieve ernst daarvan – die vooral uit de gezindheid van de dader spreekt (vgl. het genoemde WODC-onderzoeksrapport, p. 5) – een rol speelt. Van



belang is met andere woorden welk rechtsgoed door de desbetreffende gedraging wordt aangetast en of de aantasting daarvan al dan niet is beoogd. Onderscheidend kenmerk van doodslag ten opzichte van de genoemde achttien-jaarsfeiten is dat bij doodslag opzet op de dood van een ander aanwezig was; het gaat telkens om gedragingen die zijn gericht op de levensberoving van een ander. Daarmee zijn doodslag en moord verschijningsvormen van de meest ernstige aantasting van het hoogste rechtsgoed, te weten het menselijk leven. In verband daarmee achten wij het ook niet ongerechtvaardigd dat een verschil in strafmaat zal ontstaan tussen zware mishandeling met voorbedachten rade de dood tot gevolg hebbende (artikel 303, tweede lid, Sr) en doodslag. Bij doodslag staat centraal dat de betrokkene (voorwaardelijk) opzet had op de dood van een ander, terwijl bij zware mishandeling met voorbedachten rade de dood tot gevolg hebbende weliswaar opzet – en voorbedachte raad – bestond ten aanzien van de zware mishandeling, maar niet ten aanzien van de dood die ten gevolge daarvan is ingetreden. Hoewel ook dit vanzelfsprekend een zeer ernstig misdrijf betreft, rechtvaardigt het opzet op de dood onze inziens een hoger strafmaximum op doodslag.

De leden van de **D66**-fractie vragen de regering nog eens te reageren op het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en met name op de argumentatie van de NOvA dat de verhoging van het strafmaximum van moord naar dertig jaar bedoeld was om het verschil met de levenslange gevangenisstraf te verkleinen. Het strafmaximum van doodslag is toen buiten beschouwing gebleven. De aan het woord zijnde leden stellen dat voor een verkleining van het strafgat tussen doodslag en moord ook in ogenschouw zou kunnen worden genomen dat als sprake is van samenloop van doodslag met een of meer andere misdrijven (artikel 57, tweede lid, en artikel 288 Sr) er al een aanmerkelijk hogere gevangenisstraf dan het huidige strafmaximum kan worden opgelegd, te weten een verhoging met een derde. Het klopt dat in het geval van samenloop van doodslag met een ander misdrijf (artikel 57, tweede lid, Sr) en in het geval van gekwalificeerde doodslag (artikel 288 Sr), wat inhoudt dat de doodslag is gevolgd, vergezeld of voorafgegaan van een strafbaar feit en gepleegd met het oogmerk om de uitvoering van dat feit voor te bereiden of gemakkelijk te maken, een straf kan worden opgelegd die hoger is dan het strafmaximum op doodslag. In het geval van samenloop gaat het om het totaal van de hoogste straffen op de feiten gesteld, waarbij de gevangenisstraf niet meer dan een derde boven het hoogste maximum kan uitkomen. In het geval van gekwalificeerde doodslag gaat het om een strafmaximum van dertig jaar of levenslang. In de hier beschreven gevallen wordt de hoogte van de maximaal op te leggen gevangenisstraf mogelijk gemaakt door de samenloop van meerdere misdrijven waarop gevangenisstraf is gesteld. Die verzwaring vertegenwoordigt daarmee evenwel telkens niet de strafwaardigheid van de enkelvoudige doodslag, mede in relatie tot in het bijzonder het delict moord. Dat gebeurt wel door het verhogen van het wettelijk strafmaximum voor dit delict, bij uitstek het instrument van de wetgever om uitdrukking te geven aan de veranderde maatschappelijke opvatting over de strafwaardigheid van levensdelicten, die reeds in de rechtspraktijk zichtbaar is in de gemiddeld gezien zwaardere bestraffing daarvan. In relatie tot andere misdrijven bevestigt het verhoogde strafmaximum daarnaast nadrukkelijk dat doodslag een verschijningsvorm is van de meest ernstige onomkeerbare aantasting van het hoogste rechtsgoed, te weten het menselijk leven.

De leden van de fractie van **D66** roepen in herinnering dat de regering in het plenaire debat in de Tweede Kamer heeft gesteld dat het aantal slachtoffers van doodslag onder jongeren tot twintig jaar ten opzichte van 2019 is toegenomen van tien tot achttien, dat dit de noodzaak onderstreept van deze wetswijziging en dat dit wetsvoorstel naar verwachting

zal helpen om het toenemend aantal gevallen van doodslag tegen te gaan. Waar baseert de regering deze aanname op, zo vragen de leden van de D66-fractie. Het verschil tussen doodslag en moord is juist het element van de voorbedachte raad dat bij doodslag niet bewezen hoeft te worden. Doodslag-delicten zijn meer impulsieve delicten. Zij vragen zich in verband daarmee af hoe de verhoging van de strafmaat de potentiële doodslag-verdachte, die vaak in een opwelling handelt, kan afschrikken. De strafdoelen zijn naast vergelding (van de ernst van het feit en de schuld van de dader), speciale preventie (waaronder resocialisatie), generale preventie (normbevestiging en afschrikking) en reparatie (zoals genoegdoening aan het slachtoffer of de nabestaanden). Met het verhogen van het strafmaximum op doodslag wordt onder meer generale preventie nagestreefd. Anders dan deze leden lijken te suggereren, speelt dit strafdoel ook een rol bij misdrijven waarvan voorbedachte raad geen deel uitmaakt van de delictsomschrijving. In het geval van doodslag valt te bedenken dat een hoger strafmaximum potentiële daders in die zin afschrikt, dat zij zich eerder zullen terugtrekken uit een situatie die mogelijk tot een doodslag leidt of dat zij zich bij een begin van uitvoering zullen bedenken.

De leden van de **D66-fractie** zijn bevreesd dat in navolging van de verhoging van het strafmaximum op moord en doodslag, bij gelegenheid een nieuw artikel uit het Wetboek van Strafrecht zal worden gelicht, waarbij het strafmaximum ook omhoog zou moeten om het weer in de pas te laten lopen met het nieuwe doodslagmaximum. Zij vragen of het niet ontbreekt aan een grondige analyse en samenhangende visie op de strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht en aanpalende wetten. Het is de leden van de **ChristenUnie**-fractie nog onvoldoende duidelijk waarom het strafmaximum op doodslag geheel op zichzelf staand zou moeten worden aangepast en niet in een breder kader. In dat verband verwijzen deze leden naar de Wet herijking strafmaxima, die eveneens tot doel had geldende strafmaxima aan te passen aan veranderende maatschappelijke wensen en omstandigheden, maar dan wel in onderlinge samenhang en zoveel mogelijk wetssystematisch coherent. Zij vragen waarom de regering niet opnieuw voor een dergelijke aanpak heeft gekozen. Deze vragen van de leden van de fracties van D66 en ChristenUnie worden in onderlinge samenhang als volgt beantwoord. Wij zien geen aanleiding om te komen tot een analyse van alle strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht en aanpalende wetten teneinde te bezien of eventueel ook andere strafmaxima moeten worden verhoogd. Reeds in het onderzoek dat voorafging aan de Wet herijking strafmaxima (Prof. mr. J. de Hullu, mr. I.M. Koopmans, prof. mr. Th.A. de Roos, *Het wettelijk strafmaximum. Een onderzoek naar het patroon van strafmaxima in het commune en het bijzondere strafrecht*, Monografieën Strafrecht, Deventer: Gouda Quint b.v. 1999) werd geconstateerd dat in de meeste titels van het Wetboek van Strafrecht het oorspronkelijke patroon van dit wetboek is gehandhaafd. Voor zover in de loop der tijd strafmaxima zijn gewijzigd, heeft dat over het algemeen niet geleid tot inconsistenties. Nog steeds kan onzes inziens overeind worden gehouden dat het Wetboek van Strafrecht een adequate en evenwichtige catalogus van strafbare feiten is met passende strafmaxima. Deze wettelijke strafmaxima worden in de praktijk van de Nederlandse strafrechtspleging ook niet snel als knellend ervaren; de maximale straf voor een bepaald delict wordt niet vaak opgelegd. Gelet hierop ligt een grootscheepse, integrale herziening van de wettelijke strafmaxima niet in de rede. Een en ander neemt evenwel niet weg dat bij tijd en wijle ten aanzien van bepaalde delicten, zoals nu bij doodslag, maar eerder ook bij een aantal andere delicten (zie bijvoorbeeld de Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen (Stb. 2019, 445)), behoefte ontstaat om tot verhoging van een strafmaat over te gaan. Dat die behoefte tot aanpassing van een of meerdere wettelijke straf-



maxima ontstaat wil nog niet zeggen dat die behoefte meebrengt dat alle andere wettelijke strafmaxima moeten worden herijkt. Dat is alleen anders als in de onderlinge verhouding met de overige strafmaxima ernstige inconsistenties dreigen te ontstaan. En dat is hier niet het geval, net zomin als daarvan sprake was bij andere recente strafmaatverhogingen. In dit verband zouden wij de aan het woord zijnde leden ook nog willen verwijzen naar ons hiervoor gegeven antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks over het verschil in strafmaxima tussen doodslag en zware mishandeling met voorbedachte raad, dat door dit wetsvoorstel ontstaat.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie roepen in herinnering dat in 2013 – eveneens vanwege veranderde maatschappelijke inzichten – de maximumstraf op sommige vormen van mensenhandel (art. 273f Sr) werd verhoogd naar achttien jaar. Deze leden vragen de regering of het een bewuste keuze was om ten aanzien van die vormen van mensenhandel – met zwaar lichamelijk letsel tot gevolg of waarvan levensgevaar te duchten was – het strafmaximum voor doodslag te overschrijden. Zo ja, kan de regering dat toelichten? Zo nee, onderstreept dat dan niet de noodzaak om herijking van strafmaxima zoveel mogelijk in onderlinge samenhang tot stand te brengen? In 2013 is met de Wet tot partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen (Stb. 2013, 84) op verzoek van de Tweede Kamer de strafmaat van vormen van mensenhandel verhoogd. Daarbij is deze strafmaat nadrukkelijk gezien ten opzichte van andere strafmaten. Het strafmaximum gesteld op mensenhandel met de dood ten gevolge is verhoogd naar levenslang of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaren, waardoor deze beter in de pas loopt met andere delicten uit het Wetboek van Strafrecht die met deze straf zijn bedreigd indien het feit de dood ten gevolge heeft. Daarbij is onder meer gewezen op gevaarzettingsdelicten in artikel 157, onder 3°, Sr (brandstichting de dood ten gevolge hebbend) en artikel 174, tweede lid, Sr (opzettelijke verkoop schadelijke waren), alsmede op het misdrijf in artikel 282a, tweede lid, Sr (gijzeling de dood ten gevolge hebbend). De strafmaat van vormen van mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel tot gevolg of waarvan levensgevaar te duchten was (artikel 273f, vierde lid, Sr) is daarbij verhoogd naar achttien jaren, zodat de onderlinge verhouding tussen dit delict en het delict met de dood ten gevolge gelijk zou blijven. Het klopt dat daarbij niet tevens het strafmaximum op doodslag is verhoogd. Maar zoals wij hierboven in reactie op vragen van deze leden en van de leden van de D66-fractie antwoordden, betekent het verhogen van het strafmaximum van een specifiek delict niet dat dit automatisch meebrengt dat alle andere wettelijke strafmaxima zouden moeten worden herijkt. Dat is alleen anders als in de onderlinge verhouding met de overige strafmaxima ernstige niet uit te leggen inconsistenties dreigen te ontstaan. Daarvan was, mede in het licht van de strafmaxima van eerdergenoemde vergelijkbare delictsvormen, geen sprake.

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat het verschil in strafmaxima tussen doodslag en moord als klemmend wordt ervaren sinds de herijking van het strafmaximum voor moord in 2006. Deze leden lezen dat dit verschil nog meer is gaan klemmen sinds de Hoge Raad in zijn uitspraak van 28 februari 2012 (ECLI:NL:HR:2012:BR2342) hogere eisen stelt aan het bewijs van voorbedachte raad (nader toegelicht in Hoge Raad 15 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:963). Wij begrijpen het zo dat deze leden vrezen dat nu het verschil in de strafmaxima op doodslag en moord wordt verkleind, het openbaar ministerie vaker alleen doodslag en geen moord ten laste zal leggen, omdat dit gemakkelijker te bewijzen is. Deze leden vragen of de regering voornemens is het strafmaximum op moord te verhogen om dit verschil duidelijk aan te blijven geven. Voorts willen zij

weten of de regering voornemens is duidelijke handvatten of kaders mee te geven voor de uitleg van «vorbedachte rade» en of de bewijseisen voor moord geëvalueerd zullen worden en of dit kan leiden tot aanpassing van de strafmaxima. Zij vragen de regering hierbij ook in te gaan op de positie van het slachtoffer in het strafproces. De vragen van de leden van de SGP-fractie worden in onderlinge samenhang als volgt beantwoord. Het klopt dat – zo merkten wij al eerder op in deze memorie van antwoord – de Hoge Raad in 2012 de bewijseisen van vorbedachte raad heeft aangescherpt, zodat moord minder snel wordt bewezen. Voor vorbedachte raad is vereist dat de betrokkene daadwerkelijk heeft nagedacht over de betekenis en de gevolgen van zijn voorgenomen daad en zich daarvan rekenschap heeft gegeven. Dat de verdachte daadwerkelijk heeft nagedacht en zich rekenschap heeft gegeven, leent zich evenwel moeilijk voor strafrechtelijk bewijs. Vóór de uitspraak van de Hoge Raad uit 2012 was het om vorbedachte raad te bewijzen in feite genoeg dat werd vastgesteld dat de betrokkene de gelegenheid had gehad om na te denken over de betekenis en de gevolgen van zijn voorgenomen daad, en zich daarvan rekenschap te geven (vgl. Hoge Raad 27 juni 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA6308). Sinds 2012 wordt evenwel weer recht gedaan aan de oorspronkelijke wil van de wetgever, in die zin dat voldoende tijd voor beraad weliswaar een belangrijke objectieve aanwijzing vormt dat met vorbedachte raad is gehandeld, maar de rechter zal steeds in zijn uitspraak moeten uitleggen waarom het redelijk is om aan te nemen dat de betrokkene die gelegenheid *daadwerkelijk* in de hiervoor bedoelde zin heeft benut. Contra-indicaties – zoals de omstandigheid dat de besluitvorming en uitvoering in plotselinge hevige drift hebben plaatsgevonden – kunnen de rechter tot het oordeel brengen dat de betrokkene in het gegeven geval niet met vorbedachte raad heeft gehandeld, omdat hij niet daadwerkelijk heeft nagedacht over de betekenis en de gevolgen van zijn voorgenomen daad en zich daarvan rekenschap heeft gegeven. Door deze bewijsaanscherping zijn gevallen aan te wijzen waarin voordien een veroordeling voor moord zou hebben plaatsgevonden, terwijl in een dergelijk geval vanaf het arrest van de Hoge Raad in 2012 nog «slechts» een veroordeling voor doodslag zou kunnen volgen. Als gevolg daarvan is doodslag in feite ook gevallen komen te omvatten die voordien in de rechtspraak als moord werden aangemerkt. Deze toename van het soortelijk gewicht van doodslag heeft de onevenwichtige onderlinge verhouding tussen de strafmaxima op doodslag en moord die in 2006 met de Wet herijking aantal wettelijke strafmaxima (Stb. 2006, 11) is ontstaan versterkt. Dit is een van de redenen om het strafmaximum te verhogen van vijftien naar 25 jaar. Daarmee wordt tevens beoogd de rechter voldoende armslag te geven om ook de ernstigste gevallen van doodslag proportioneel te kunnen bestraffen, wat in het belang van de samenleving in het algemeen en het slachtoffer in het bijzonder is. Wij delen niet de vrees dat het verkleinen van het strafgat tussen doodslag en moord ertoe zal leiden dat minder vaak dan thans het geval is door het openbaar ministerie moord zal worden tenlastegelegd. Bij de afweging welk strafbaar feit ten laste wordt gelegd, staat de vraag centraal of het feit kan worden gekwalificeerd als moord dan wel doodslag. Met andere woorden: of naast (voorwaardelijk) opzet op de dood vorbedachte raad kan worden bewezen. Onderhavig wetsvoorstel verandert daaraan niets. Bovendien kan niet worden gezegd dat het verschil tussen doodslag en moord door verhoging van het strafmaximum op doodslag verwaarloosbaar zou zijn, zodat in plaats van moord vanwege de gemakkelijker bewijsbaarheid evengoed doodslag kan worden tenlastegelegd. Hoewel sprake is van een nauwe verwantschap tussen de twee delicten – moord is doodslag met vorbedachte raad – maakt juist deze vorbedachte raad dat moord de ernstigste vorm is van een tegen het leven gericht delict, wat ook tot uitdrukking komt in de strafmaat. In plaats van de maximale tijdelijke gevangenisstraf, kan voor

moord ook een levenslange gevangenisstraf worden opgelegd. Wij achten het niet nodig om de maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraf voor moord verder te verhogen. In onze beleidsreactie van 30 september 2019 op het eerdergenoemde WODC-onderzoeksrapport «Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig?» (Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 539) is nader ingegaan op de wenselijkheid van een verdere verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf die is gesteld op moord. Daarin is aan de hand van de onderzoeksresultaten beargumenteerd dat uit de onderzochte rechtspraak is gebleken dat de huidige maximumduur van dertig jaar voldoende ruimte laat voor het opleggen van een gepaste straf. In die gevallen waarin de maximale tijdelijke gevangenisstraf als onvoldoende wordt gezien, legt de rechter een levenslange gevangenisstraf op.

## 6. Vergelding

De constatering van de leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** dat vergelding het belangrijkste doel van de verhoging van het strafmaximum op doodslag is, delen we niet. Zoals hierboven reeds op meerdere plekken benadrukt is het doel van het wetsvoorstel ten eerste om het zogeheten strafgat tussen doodslag en moord te verkleinen. De onderlinge verhouding tussen deze strafmaxima is ingrijpend veranderd met de inwerkingtreding van de Wet herijking aantal strafmaxima (Stb. 2006, 11) in 2006. Bij die wet is een aantal strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht gewijzigd. Daarbij is als gevolg van het amendement-Van Haersma Buma c.s. (Kamerstukken II 2003/04, 28 484, nr. 32) in de algemene bepaling van artikel 10, derde en vierde lid, Sr alsook bij de afzonderlijke misdrijven waarvoor naast een tijdelijke ook levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd, de maximaal op te leggen tijdelijke gevangenisstraf verhoogd van twintig naar dertig jaar. Doel van deze verhoging was het als groot ervaren verschil met de levenslange gevangenisstraf te verkleinen, en de rechter zodoende meer armslag te geven om recht te doen aan de ernst van het voorliggende geval. Omdat de maximale gevangenisstraf van doodslag bij gelegenheid van die wet niet opnieuw werd beoordeeld, nam het verschil met de maximumstraf voor moord toe van vijf tot vijftien jaar gevangenisstraf. Met de verhoging van het strafmaximum op doodslag naar 25 jaar wordt de verhouding tussen de strafmaxima op doodslag en moord weer in verhouding gebracht. Ten tweede beoogt het wetsvoorstel door de verhoging van het strafmaximum op doodslag het openbaar ministerie en de rechter meer ruimte te geven bij het eisen respectievelijk opleggen van een gevangenisstraf die recht doet aan de ernst van de gepleegde doodslag. Doordat de Hoge Raad sinds 2012 hogere eisen stelt aan het bewijs van voorbedachte raad (Hoge Raad 28 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BR2342; nader toegelicht in Hoge Raad 15 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:963), vallen onder het delict doodslag nu ook gevallen die in de rechtspraak eerder als moord werden gekwalificeerd. Als gevolg hiervan is het soortelijk gewicht van doodslag toegenomen terwijl het strafmaximum ongewijzigd is gebleven. Deze constatering vindt steun in de meer algemene onderzoeksbevinding dat de rechter sinds de verzwaring van de bewijseisen in 2012, verhoudingsgewijs veel vaker komt tot een bewezenverklaring van doodslag dan moord (WODC-onderzoeksrapport, Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig? (2019), p. 111). Uit de rechtspraak komen tegelijkertijd signalen dat het huidige strafmaximum op doodslag bij de meest ernstige gevallen van doodslag knelt, zoals hierboven is uiteengezet in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de VVD en D66 over twee uitspraken waarnaar wordt verwezen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Gelet op vorenstaande doet het huidige strafmaximum van doodslag tegenwoordig – op zichzelf en in verhouding met in het bijzonder het

strafmaximum van moord – onvoldoende recht aan de ernst van dit feit. Ook om die reden is verhoging van het strafmaximum op doodslag aangewezen.

## 7. Cumulatie en algemene strafmaxima

De leden van de fracties van **D66** en de **SGP** vragen naar een reactie op de opmerking van de NVvR in haar consultatieadvies dat de voorgestelde verhoging van het strafmaximum van doodslag naar 25 jaar niet in lijn is met de systematiek van de recidive- en samenloopbepalingen in het Wetboek van Strafrecht.

Het bezwaar van de NVvR tegen verhoging van het strafmaximum op doodslag naar 25 jaar gevangenisstraf, waarnaar deze leden verwijzen, houdt het volgende in. In gevallen waarin een misdrijf bijvoorbeeld in verband staat met het plegen van een of meer andere misdrijven (artikel 57, tweede lid, Sr; samenloop) of recidive (artikel 43a Sr) is verhoging van het strafmaximum mogelijk met een derde. Er bestaat evenwel een algemeen geldende bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf (artikel 10, derde en vierde lid, Sr). Ten gevolge hiervan is, wanneer het strafmaximum op doodslag wordt verhoogd naar 25 jaar, de strafverhoging met een derde in de hier bedoelde gevallen niet in volle omvang mogelijk. Dit is naar het oordeel van de regering evenwel niet onverenigbaar met de huidige wettelijke regeling van de algemene strafmaxima. Daarvoor is in de eerste plaats van belang dat, vanwege de algemeen geldende bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf, een verhoging van het strafmaximum met een derde nu al niet in alle gevallen in volle omvang mogelijk is. Zo brengen bedoelde algemene strafverzwarringsgronden bij de misdrijven die worden bedreigd met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar – waaronder moord – op zichzelf beschouwd geen verzwarende van de strafpositie mee. De levenslange gevangenisstraf kan naar zijn aard niet worden verhoogd en het strafmaximum van dertig jaar kan niet worden verhoogd in verband met het genoemde algemene maximum van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf. Bij andere misdrijven wordt het strafverzwarend effect bij cumulatie van algemene strafverzwarringsgronden – zoals de combinatie van samenloop en recidive – eveneens door dat algemene strafmaximum begrensd; verdere verzwarende van de strafpositie zijn slechts mogelijk tot aan de algemene bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf. Daar komt in de tweede plaats bij dat de onderlinge verhouding tussen de grenzen van artikel 10 Sr in de loop van de tijd is veranderd. Hierdoor is de algemeen geldende maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraf (nu: dertig jaar) niet langer de optelsom van de hoogst mogelijke tijdelijke gevangenisstraf voor een afzonderlijk misdrijf (nu: achttien jaar) en de strafverhoging met een derde. Dit wetsvoorstel brengt slechts een nadere aanpassing van die grenzen met zich.

Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat de rechter in concrete doodslagzaken doorgaans niet de volledige strafruimte van 25 jaar gevangenisstraf zal benutten, zodat bij samenloop of recidive – binnen de algemeen geldende bovengrens van dertig jaar tijdelijke gevangenisstraf – voldoende strafruimte resteert om bij de strafoplegging volledig recht te doen aan de strafwaardigheid van de toepasselijke algemene strafverzwarringsgrond. Het strafmaximum komt immers alleen in de meest ernstige gevallen van doodslag in beeld.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie refereren aan het door de Tweede Kamer verworpen amendement waarmee het strafmaximum werd verhoogd naar twintig in plaats van 25 jaar. Dit amendement werd door de regering ontraden, hoofdzakelijk door te verwijzen naar het oorspronkelijke verschil van vijf jaar tussen de strafmaxima op doodslag en moord.

Deze leden betwisten de feitelijke juistheid hiervan niet, maar vragen naar de inhoudelijke argumentatie van de regering. Het verhogen van het strafmaximum op doodslag naar 25 jaar in plaats van twintig jaar sluit beter aan bij de doelen die met de strafverhoging worden nagestreefd, namelijk het herstellen van de balans tussen de strafmaxima op doodslag en moord en het bieden van meer ruimte aan het openbaar ministerie en de rechter om een bij de ernst van het feit passende straf te eisen respectievelijk op te leggen. Zoals hierboven in antwoord op een vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA reeds aangehaald, stelt de Hoge Raad sinds 2012 hogere eisen aan het bewijs van voorbedachte raad (Hoge Raad 28 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BR2342; nader toegelicht in Hoge Raad 15 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:963), waardoor gevallen die in de rechtspraak voordien als moord werden gekwalificeerd nu vaker als doodslag worden gekwalificeerd. Dit betekent dat het delict doodslag ernstiger gevallen is komen te omvatten en de scheidslijn tussen doodslag en moord dun is. Dit maakt het nog belangrijker om het strafgat tussen doodslag en moord te verkleinen.

## 8. Stalking

Tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer kwam de zaak van de Rotterdamse Hümeyra veelvuldig aan de orde. Ook de leden van de **D66**-fractie hebben met afschuw kennisgenomen van wat er met Hümeyra is gebeurd. En hoe de autoriteiten en hulpverleners in haar zaak tekort zijn geschoten. Zij willen weten of de verhoging van de strafmaat voor doodslag wel het juiste antwoord op die zaak is. Deze leden vragen of het niet allereerst noodzakelijk is dat een vrouw die aangifte van stalking en bedreiging doet, serieus wordt genomen en niet van het kastje naar de muur wordt worden gestuurd. Tevens vragen zij of het niet zaak is dat alle betrokken instanties gecoördineerd samenwerken en hun best doen om in een soortgelijke situatie waarin Hümeyra verkeerde, adequaat in te grijpen. Zij vragen of de regering kan aangeven wat er naar aanleiding van de zaak van Hümeyra in gang is gezet om herhaling zo veel mogelijk te voorkomen. In het kader van de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Dittrich c.s. om belaging (stalking) strafbaar te stellen is opgemerkt dat elke politieregio een stalkingscoördinator zou moeten hebben die gespecialiseerd is in stalkingszaken en die de politie zou moeten adviseren in concrete stalkingssituaties. De strafbaarstelling van belaging is in de Eerste Kamer op 16 mei 2000 goedgekeurd. Kan de regering aangeven of en zo ja hoe de stalkingscoördinatoren aan het werk zijn gegaan. De aan het woord zijnde leden vragen willen weten of er voldoende aandacht is binnen de justitieketen voor slachtoffers die aangifte van belaging (stalking) hebben gedaan. Wij beantwoorden de gestelde vragen in onderlinge samenhang als volgt.

De impact van stalking en bedreiging op het leven van slachtoffers is groot. Zij verdienen dat door de betrokken organisaties snel, gecoördineerd en adequaat wordt opgetreden, dat hun bescherming wordt geboden en dat zij serieus worden genomen. Doordat stalking over langere tijd kan plaatsvinden, van aard kan veranderen en er veel organisaties en functionarissen zijn betrokken, is het van belang dat regie wordt gevoerd op de zaak. Nieuwe informatie moet snel gedeeld worden zodat de aanpak zo nodig kan worden bijgesteld en het zicht op het slachtoffer en de pleger wordt behouden. Om hier invulling aan te geven heeft de politie georganiseerd om bij midden- en hoogrisicozaken een casusregisseur (voor deze benaming is gekozen in plaats van de term «stalkingscoördinator») aan te wijzen die binnen de politie het overzicht over en de regie voert op de zaak. In navolging hiervan hebben ook het openbaar ministerie en Veilig Thuis georganiseerd dat binnen de eigen organisatie één persoon de regie voert



op zaken met een midden of hoog risico. Aanvullend heeft de reclassering georganiseerd dat als reeds toezicht wordt gehouden op de pleger, het toezicht op eventuele contact- en locatieverboden bij dezelfde toezicht-houder wordt belegd. Onder meer over deze voortgang in de aanpak stalking is de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 28 juni 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 29 279, nr. 660)

Naast de genoemde noodzakelijke regie bij stalking is de afgelopen jaren door de betrokken organisaties breder geïnvesteerd in een intensieve systeemgerichte samenwerking tussen «zorg en straf» om huiselijk geweld en kindermishandeling, waaronder relationeel geweld en (ex)partnerstalking, blijvend te stoppen. Dit wordt hieronder verder toegelicht en daarbij wordt ook aangegeven welke maatregelen specifiek ten behoeve van de aanpak stalking zijn genomen en waar nog aan wordt gewerkt. Hierover werd de Tweede Kamer eerder geïnformeerd bij brief van 28 september 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 28 345, nr. 259)

Een effectieve aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, waaronder relationeel geweld en (ex-)partnerstalking heeft als doel dat het geweld blijvend stopt. Hiervoor is vervolging van de verdachte en het opleggen van een straf (vaak) niet voldoende en volstaat de inzet van alleen hulp aan slachtoffers meestal ook niet. Onderzoek, hulp, zorg en eventuele justitiële interventies moeten daarom op elkaar aansluiten en gericht zijn op alle directbetrokkenen. Om de juiste (combinatie van) interventies in te zetten is het van belang om inzicht te krijgen in de gedragspatronen en de risicofactoren die leiden tot de onveiligheid. Daarom is de afgelopen vier jaar met de Ontwikkelagenda «Veiligheid voorop!» 2018–2022, die was verbonden aan het programma Geweld Hoort Nergens Thuis, geïnvesteerd in het intensief en vroegtijdig samenwerken inclusief het delen van informatie tussen de politie, het openbaar ministerie, de reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en Veilig Thuis (samen het Landelijk Netwerk zorg-straf). Die inzet op de vroegtijdige en intensieve samenwerking is cruciaal omdat in het verleden te vaak verschillende acties door en langs elkaar liepen of de betrokken organisaties elkaar niet goed informeerden. De samenwerking die de afgelopen jaren is ontwikkeld, heeft ervoor gezorgd dat medewerkers van deze organisaties elkaar beter en sneller weten te vinden. Dat gebeurt bij crisissituaties, maar ook in geval van een eerste melding, bij strafbare kindermishandeling en in geval van een aangehouden verdachte op de ZSM-tafel. De gegevensuitwisseling tussen politie en Veilig Thuis is verbeterd. Een belangrijke vooruitgang in de aanpak van (ex)partnerstalking, is het gebruik van het risicotaxatie-instrument Screening Assessment for Stalking and Harassment (SASH) en de trainingen van de politie die helpen om snel de situatie te kunnen inschatten en passende maatregelen te treffen.

De strafrechtelijke aanpak is van belang om te laten zien dat stalking niet zonder consequenties blijft. Het strafrechtelijk instrumentarium kan worden ingezet om het slachtoffer te beschermen, om de pleger te bestraffen en als stok achter de deur om te werken aan gedragsverandering. Dit heeft het openbaar ministerie in zijn richtlijnen voor strafvoordering huiselijk geweld (2020R010) en belaging (2020R007) nader tot uiting gebracht. Hierin is het uitgangspunt opgenomen dat in deze zaken zal worden gedagvaard. Ook wordt expliciet gewezen op de rol van contact- en locatieverboden die ondersteunend kunnen zijn aan de hulpverlening. Om de begeleiding of het toezicht door de reclassering sneller te kunnen starten, is het spreekuur huiselijk geweld doorgezet en uitgebreid. Inmiddels zijn deze pilot-sprekuren geëvalueerd en de evaluatie onderschrijft het belang zo snel mogelijk te starten met een huiselijk geweld-zaak om de veiligheid en kans op recidive in te schatten. Van daaruit kan de juiste hulp worden ingezet waarmee straf en zorg met elkaar worden verbonden.



Daarnaast is ingezet op het sneller optreden bij overtreding van contact- en locatieverboden. En het aantal adviezen voor het opleggen van een contact- of locatieverbod is tevens toegenomen. De reclassering heeft ook toegezegd om in die gevallen vaker de inzet van een enkelband te adviseren wanneer het gaat om situaties met een hoog risico op ex-partnerstalking.

Momenteel wordt gewerkt aan een belangrijke randvoorwaarde voor de samenwerking: de verduidelijking van de wettelijke grondslag voor informatiedeling door Veilig Thuis met het openbaar ministerie, de reclassering en Slachtofferhulp Nederland. Daartoe is een wetswijziging in voorbereiding (dit is onderdeel van de Verzamelwet gegevensverwerking VWS I) en hebben de betrokken organisaties gezamenlijk afspraken gemaakt over het delen van informatie in de tussenliggende periode totdat de wetswijziging is doorgevoerd. Daarnaast wordt gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de contact- en locatieverboden, zodat deze beter te handhaven zijn door de politie. Ook is een pilot gestart waarbij de enkelband van de dader wordt verbonden met een slachtoffer device met GPS. Zo kan rechtstreeks worden gemonitord of de dader met enkelband te dicht in de buurt van het slachtoffer komt. Dit maakt het mogelijk om snel te kunnen optreden en het slachtoffer te beschermen. De Inspectie JenV start met een vervolgonderzoek naar de aanpak van ex-partnerstalking. Dit onderzoek loopt door in 2023.

Waar de casus zeer complex is, kan behoefte zijn aan procesregie op de gehele aanpak en inzet van alle betrokken partijen. Hiervoor is het Zorg- en Veiligheidshuis bij uitstek de juiste plek. Het Zorg- en Veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond en Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond hebben een aanpak stalking ontwikkeld en landelijk beschikbaar gesteld die kan worden gebruikt door professionals. Professionals kunnen hierbij een beroep doen op ondersteuning door regisseurs van de Zorg- en Veiligheidshuizen. Het versterken van deze rol sluit aan bij de ambitie die de Zorg- en Veiligheidshuizen hebben geformuleerd in hun meerjarenagenda die loopt tot 2024. Wij ondersteunen de uitvoering van deze agenda.

De inzet van de huidige middelen lijkt voor een groep stalkers ontoereikend om het stalken te laten stoppen. Dit is zorgelijk en vergt meer inzicht in hoe met specifieke groep stalkers doeltreffender moet worden omgegaan. Ik ben samen met de partners aan het verkennen of een onderzoek hiernaar duidelijkheid kan geven.

Het blijvend stoppen van huiselijk geweld en kindermishandeling vergt een lange adem. Daarom werken de betrokken organisaties de komende jaren door aan het duurzaam bestendigen van hun intensieve samenwerking in de regio's. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de bredere samenwerking met gemeenten, jeugdhulp, GGZ en andere partners in het sociaal domein. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij relevante ontwikkelingen zoals het programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, en de Meerjarenagenda van de Zorg- en Veiligheidshuizen.

De leden van de D66-fractie signaleren in de beantwoording van de regering tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer een ogenschijnlijke tegenstrijdigheid. Enerzijds verklaart de Minister dat het altijd aan de rechter is om in een individuele zaak de straf op te leggen die de rechter passend vindt, anderzijds meent de Minister dat het verhogen van het wettelijk strafmaximum een duidelijk signaal afgeeft dat die zwaardere bestraffing passend en geboden is. Zij vragen of de regering hiermee in feite zegt dat zij vindt dat rechters zwaarder moeten straffen en of zij daarmee niet treedt in de onafhankelijkheid en vrijheid van straftoemeting

door de rechter. De leden van de fractie van D66 vinden het aanhalen van de zaak van Hümeyra als een van de grondslagen van dit wetsvoorstel nog niet overtuigend.

De aan het woord zijnde leden merken voorts op dat de man die Hümeyra om het leven bracht in hoger beroep wegens moord werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van twintig jaar. Daarbij kreeg hij ook TBS opgelegd. Deze leden vragen of men niet te snel en te emotioneel heeft gereageerd toen de rechtbank de man in eerste instantie niet wegens moord, maar wegens doodslag veroordeelde. Zij willen weten of de roep om het strafmaximum bij doodslag te verhogen bij nader inzien niet te snel is ingezet. De leden van de D66-fractie hebben hun bedenkingen bij de volgende uitspraak van de Minister, in het plenaire debat gedaan: «Ik vind dan ook dat de verontwaardiging en de roep om hogere straffen tot uiting moet komen in een gemiddeld gezien zwaardere bestraffing en dat deze opvatting, samen met andere redenen voor dit wetsvoorstel, de verhoging rechtvaardigt. Een hoge straf heeft immers ten doel om het plegen van strafbare feiten te voorkomen.» Deze leden vragen of de regering zich met deze redenering niet afhankelijk maakt van wat een luidkeelse minderheid qua straftoemeting eist. Zij vragen waar het meedeinen met de roep vanuit een deel van de bevolking ophoudt. De vragen van de leden van de D66-fractie worden in onderlinge samenhangt als volgt beantwoord. Vooropgesteld wordt dat de zaak Hümeyra weliswaar een goed voorbeeld is van een zaak waarin het strafmaximum op doodslag knelde, maar het was niet de centrale aanleiding voor dit wetsvoorstel. Er bestaat al langer politieke aandacht voor de maximumduur van de tijdelijke gevangenisstraffen voor moord en doodslag, en de verhouding daartussen. In 2016 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie – in dezelfde brief waarin hij een onderzoek naar de wenselijkheid van een verdere verhoging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf voor moord aankondigde – het voornemen kenbaar gemaakt om een wetsvoorstel tot verhoging van het strafmaximum van doodslag voor te bereiden (Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 325). Voor de verhoging van dit strafmaximum zijn drie redenen aan te wijzen. In de eerste plaats doet het huidige strafmaximum – op zichzelf en in verhouding met in het bijzonder het maximum van de tijdelijke gevangenisstraf voor moord – geen recht meer aan de ernst van het delict doodslag. Sinds de invoering van de Wet herijking aantal strafmaxima (Stb. 2006, 11) is voor moord de maximale tijdelijke gevangenisstraf verhoogd van twintig naar dertig jaar, waarmee het verschil met het strafmaximum van doodslag is vergroot van vijf naar vijftien jaar. Dat verschil is te groot geworden, wat wordt versterkt doordat het delict doodslag door de aanscherping van de bewijseisen ten aanzien van moord door de Hoge Raad in 2012 ook gevallen is komen te omvatten die voordien in de rechtspraak als moord werden aangemerkt. Door het strafmaximum op doodslag te verhogen naar 25 jaar wordt het verschil tussen de straffen op doodslag en moord weer teruggebracht tot vijf jaar, gelijk aan het verschil dat oorspronkelijk bestond. Dit vormt een passender uitdrukking van de huidige verhouding en de nauwe verwantschap tussen beide levensdelicten. Moord onderscheidt zich slecht van doodslag door de aanwezigheid van voorbedachte raad. Dat deze delicten in de praktijk dicht tegen elkaar aan kunnen liggen werd ook erkend door het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie in zijn consultatie-advies bij het wetsvoorstel. Dat vindt bevestiging in de zaak Hümeyra, juist omdat in die zaak de verdachte door de rechtbank werd veroordeeld wegens doodslag (Rechtbank Rotterdam 13 december 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9745) en door het gerechtshof – op basis van een andere waardering van het bewijsmateriaal – ter zake van moord (Gerechtshof Den Haag 25 juni 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1136). Een tweede reden voor het verhogen van het strafmaximum op doodslag is gelegen in de omstandigheid dat in uitzonderlijke gevallen de huidige strafbedreiging van doodslag als knellend wordt ervaren. Door verhoging

van het strafmaximum naar 25 jaar gevangenisstraf heeft de rechter ook in die gevallen voldoende armslag om een passende straf op te leggen. Ten slotte wordt met het verhogen van het strafmaximum recht gedaan aan de gemiddeld gezien zwaardere bestraffing van doodslag en moord als groep alsook van doodslag afzonderlijk, zoals naar voren komt in het hiervoor al meermaals genoemde WODC-onderzoek. Naar het oordeel van de regering komt in deze gemiddeld gezien zwaardere bestraffing tot uitdrukking dat de maatschappelijke opvatting over de strafwaardigheid van doodslag en moord is veranderd. Hiermee is niet beoogd een signaal af te geven aan de rechtspraak om hoger te gaan straffen; uit het WODC-onderzoek blijkt dat rechters reeds zwaarder zijn gaan straffen. Het is altijd aan de rechter om in een concrete zaak te bepalen welke straf wordt opgelegd. De straftoemettingsvrijheid van de rechter vormt een wezenlijk element van ons strafrechtelijk stelsel. De kaders waarbinnen deze straftoemettingsvrijheid functioneert worden evenwel gegeven door de wet. Het is de taak van de wetgever om in de wet te bepalen welke straffen de rechter kan opleggen en onder welke omstandigheden deze kunnen worden opgelegd. Dit wetsvoorstel beoogt daarbij de rechter meer ruimte te bieden om in alle gevallen tot een passende straf te komen. Daarmee treedt de wetgever niet in de onafhankelijkheid van de rechter en ook niet in de hem toekomende vrijheid om gelet op de aard en de ernst van het voorliggende feit, de omstandigheden waaronder het is begaan en de persoon van de dader te bepalen welke straf in het concrete geval passend en geboden is.

## **9. Gevolgen voor de uitvoering en financiën**

De leden van de SGP-fractie lezen dat de verhoging van het strafmaximum van vijftien naar 25 jaar gevangenisstraf naar verwachting zal leiden tot een gemiddelde verzwaring van de strafeis door het openbaar ministerie en de strafoplegging door de rechter. De gemiddelde duur van de tenuitvoerlegging kan daardoor eveneens toenemen. Dit heeft gevolgen voor het gevangeniswezen, zo redeneren deze leden. Daarnaast zal de duur van de periode waarin de reclassering in detentie aan gedetineerden begeleiding biedt, daardoor toenemen. Deze leden vragen de regering welke stappen op het gebied van capaciteit bij de DJI genomen worden om deze verwachte toename op te vangen. Zij vragen hierbij expliciet in te gaan op de verwachte toename voor gevangeniswezen en reclassering. De leden van de SGP-fractie vragen de regering voorbereidingen te treffen voor wat betreft de capaciteit ter voorkoming van onevenredig zware belasting van detentie- en reclasseringspersoneel. We beantwoorden deze vragen als volgt. Het verwachte effect is een gemiddelde verzwaring van de strafeis door het OM en de strafoplegging door de rechter. De precieze mate waarin de gemiddelde duur van de opgelegde gevangenisstraf zal toenemen laat zich, ook in het licht van de vrijheid die aan de rechter toekomt bij de strafoplegging, moeilijk inschatten. Om die reden zal het effect van de verhoging van het strafmaximum op de gemiddelde duur van de opgelegde straf drie jaren na de inwerkingtreding van de wetswijziging in kaart worden gebracht. De regering wacht deze uitkomsten af en zal op basis van deze uitkomsten – indien nodig – voorbereidingen treffen ten aanzien van de capaciteit. Dit staat een tijdige voorbereiding niet in de weg.

Zoals reeds aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zal het effect op de behoefte aan sanctiecapaciteit, gelet op de gemiddelde gevangenisstraf bij veroordeling voor doodslag, pas over een flink aantal jaren merkbaar zijn, en zal dat effect voorts geleidelijk in de tijd worden opgebouwd.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister voor Rechtsbescherming,  
F.M. Weerwind