

ADVIES
Wetsvoorstel seksuele misdrijven

*Aan de Minister van Justitie & Veiligheid
naar aanleiding van het verzoek daartoe bij brief d.d. 11 maart 2021*

27 mei 2021



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	Pagina 3
1. Inleiding.....	Pagina 4
2. Terugblik voorontwerp Wet seksuele misdrijven.....	Pagina 4
2.1. Strafmaat en verjaring artikelen 242 en 246 Sr.....	Pagina 4
2.2. Overige wijzigingen ten opzichte van voorontwerp.....	Pagina 5
3. Aanbevelingen.....	Pagina 5
3.1. Verplaats artikel 139h naar Wet seksuele misdrijven.....	Pagina 5
3.2. Verjaringstermijn artikel 244 lid 1, 245 lid 1 en 247 lid 1 en 2 Sr.....	Pagina 6
3.3. Oog voor adequate uitvoering.....	Pagina 6

SAMENVATTING

Aan het Fonds Slachtofferhulp (hierna: het Fonds) is bij brief d.d. 11 maart 2021 het verzoek gedaan advies uit te brengen over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven). Dit in navolging op het voorontwerp, welk in 2020 in consultatie is gegaan en waarover het Fonds eveneens op verzoek advies heeft uitgebracht. Het Fonds voldoet wederom graag aan dit verzoek.

Over het wetsvoorstel Seksuele misdrijven zoals dat er thans ligt is het Fonds positief. Uit het wetsvoorstel blijkt dat de Minister de adviezen van alle betrokken instanties op het voorontwerp ter harte heeft genomen en veel van de aanbevelingen heeft overgenomen. Zo heeft de Minister het delict 'seks tegen de wil' geschrapt en stelt hij in plaats daarvan voor om voor zowel verkrachting als aanranding drie verschillende delictsvormen te introduceren. Elk met oplopende strafmaat en daaraan gekoppelde eveneens oplopende verjaringstermijn. Het Fonds juicht dit model van harte toe, zoals het ook adviseerde op het eerdere voorontwerp.

Op de overige voorgestelde wijzigingen ten opzichte van het voorontwerp heeft het Fonds geen aanmerkingen. Wel doet het in dit advies graag enkele aanbevelingen aan de Minister. Te weten:

- Verplaats artikel 139h Sr (misbruik van seksueel beeldmateriaal) naar de Wet seksuele misdrijven;
- Neem artikel 244 lid 1, 245 lid 1 en 247 lid 1 en 2 Sr eveneens op in artikel 70 lid 2 sub 3 Wetboek van Strafrecht, zodat het recht op strafvordering niet verjaart;
- Verlies de benodigde praktische handvatten voor de adequate uitvoering van de wetswijzigingen niet uit het oog.

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel omvat vele wijzigingen die zien op de actualisering van de huidige zedenwetgeving. In 2020 is er al een consultatieronde geweest over het voorontwerp van de Wet seksuele misdrijven, waarover het Fonds op verzoek heeft geadviseerd. Dit wetsvoorstel is het vervolg daarop.

In de volgende paragrafen volgt een nadere uitwerking van de reactie van Fonds Slachtofferhulp op dit wetsvoorstel, met enkele aanbevelingen.

2. Terugblik voorontwerp Wet seksuele misdrijven

In zijn advies op het voorontwerp d.d. 12 augustus 2020 heeft het Fonds aangegeven dat het zich, samen met de Minister, kan vinden in de gedachte dat slachtoffers van onvrijwillige seks beter beschermd dienen te worden. Maar in de invulling die de Minister in het voorontwerp hieraan had gegeven, namelijk door middel van de introductie van een nieuw delict genaamd 'seks tegen de wil', kon het Fonds zich niet vinden.

Het adviseerde de Minister dan ook om geen nieuwe delictsvorm te introduceren, maar om te onderzoeken of er verschillende gradaties van de huidige artikelen 242 Wetboek van Strafrecht (verkrachting) en 246 Wetboek van Strafrecht (aanranding) konden worden geïntroduceerd. Het Fonds is de Minister dan ook zeer erkentelijk dat hij zijn advies, alsook het advies van overige instanties op dit onderdeel, heeft overgenomen.

2.1. Strafmaat en verjaring artikelen 242 en 246 Wetboek van Strafrecht

Over het wetsvoorstel zoals dat er thans ligt is het Fonds positief. Naast zijn aanbevelingen op het gebied van het aanbrengen van verschillende gradaties voor de artikelen 242 en 246 Wetboek van Strafrecht, zijn ook de aanbevelingen op het gebied van strafmaat en verjaring overgenomen. Het Fonds heeft in zijn advies op het voorontwerp de Minister verzocht het gat in de strafmaat (en de daarbij behorende verjaring) tussen 'seks tegen de wil' en aanranding respectievelijk verkrachting te verkleinen. De strafmaat die in het voorontwerp stond genoemd voor 'seks tegen de wil' zonder binnendringen was 4 jaar tegenover 8 jaar voor aanranding. En de strafmaat voor 'seks tegen de wil' met binnendringen stond op 6 jaar tegenover 12 jaar voor verkrachting. Het Fonds vond dit een te groot verschil.

Met onderhavig wetsvoorstel heeft de Minister hieraan gehoor gegeven door te voorzien in drie verschillende delictsvormen voor aanranding en verkrachting. Met daarbij een oplopende strafmaat en daaraan gekoppelde eveneens oplopende verjaringstermijn. De strafmaat voor aanranding is onderverdeeld in 2 jaar (schuldaanranding), 6 jaar (opzetaanranding) en 8 jaar (gekwalficeerde opzetaanranding). En de strafmaat voor verkrachting is onderverdeeld in 4 jaar (schuldverkrachting), 9 jaar (opzetverkrachting) en 12 jaar (gekwalficeerde opzetverkrachting). De daaraan gekoppelde verjaringstermijnen lopen voor aanranding uiteen van 6 jaar (schuldaanranding), tot 12 jaar (opzetaanranding) en tot slot 20 jaar (gekwalficeerde opzetaanranding). En voor verkrachting geldt dat de verjaringstermijnen oplopen van 12 jaar (schuldverkrachting), tot 20 jaar (opzetverkrachting). Tot slot verjaart gekwalficeerde opzetverkrachting niet.

In deze indeling kan het Fonds zich in zijn geheel vinden. Het vindt dat de voorgestelde verschillende delictsvormen met daarbij behorende strafmaat en verjaringstermijn recht doet aan slachtoffers van seksueel misbruik en blijk geven van erkenning van het aangedane leed. Dit in tegenstelling tot de eerdere introductie van het delict 'seks tegen de wil'.

2.2. Overige wijzigingen ten opzichte van voorontwerp

Het Fonds heeft over de overige wijzigingen ten opzichte van het voorontwerp niks aan te merken. Wel heeft het nog een paar aanbevelingen over het wetsvoorstel seksuele misdrijven, die worden in de volgende paragraaf verder toegelicht.

3. Aanbevelingen

Het Fonds geeft de Minister graag de volgende aanbevelingen mee.

3.1. Verplaats artikel 139h naar Wet seksuele misdrijven

Misbruik van seksueel beeldmateriaal, in de volksmond ook wel 'wraakporno' genoemd, is met ingang van 1 januari 2020 strafbaar gesteld in artikel 139h Wetboek van Strafrecht. Dit artikel is geplaatst in de titel 'Misdrijven tegen de openbare orde'. Bij de behandeling van onderhavig wetsvoorstel Seksuele Misdrijven wordt niet meer over dit delict gesproken. Dit terwijl misbruik van seksueel beeldmateriaal naar mening van het Fonds wel degelijk een seksueel misdrijf betreft en thuis hoort in de wet Seksuele Misdrijven. Het woord 'seksueel' is nota bene opgenomen in de delictomschrijving van het betreffende artikel.

Voor een slachtoffer kan de plaats waar het delict in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen van wezenlijk belang zijn. Zo is er voor slachtoffers van zedendelicten een specialistische afdeling binnen de politie (zederecherche), hebben zij recht op rechtsbijstand van een gespecialiseerde zedenadvocaat en krijgen zij een toevoeging van de Raad voor Rechtsbijstand met de kwalificatiecode 'zedemisdrijf'. Het baart het Fonds grote zorgen dat wanneer slachtoffers van misbruik van seksueel beeldmateriaal hiervan op dit moment aangifte doen, deze specialistische hulp niet automatisch aan hen wordt aangereikt, puur vanwege het feit dat dit delict is aangemerkt als misdrijf tegen de openbare orde en niet als seksueel misdrijf.

Bij nadere beschouwing van het ontstaan van artikel 139h Sr, blijkt dat er door de Minister bewust is gekozen om dit delict op deze plek in het Wetboek van Strafrecht op te nemen. Zo staat er in de Memorie van Toelichting dat de bescherming van privacy onderdeel uitmaakt van de bescherming van de openbare orde.¹ En dat het delict om die reden onder de titel Misdrijven tegen de openbare orde is geplaatst. Het Openbaar Ministerie sprak destijds al haar verbazing uit over de plaats van dit delict in het Wetboek van Strafrecht. Zo schreef zij in haar advies op dat wetsvoorstel:

“Uit de inleidende opmerking blijkt al dat het College de voorgestelde bepaling, waarbij het zonder toestemming vervaardigen en het misbruik maken van seksueel beeldmateriaal strafbaar wordt gesteld, op de eerste plaats als een zedendelict ziet. Het wekt bevreemding dat een artikel, dat beoogt misbruik van seksueel beeldmateriaal te bestrijden, wordt geplaatst in Titel V van het Tweede Boek, Misdrijven tegen de openbare orde.”²

Helaas heeft de Minister hier geen gehoor aan gegeven en staat misbruik van seksueel beeldmateriaal thans nog steeds strafbaar gesteld als misdrijf tegen de openbare orde.

De mening van het Fonds dat misbruik van seksueel beeldmateriaal thuis hoort in de wet Seksuele misdrijven, wordt niet alleen gedeeld door het Openbaar Ministerie, maar ook onderbouwd in een artikel van Marthe Goudsmit, PhD onderzoekster aan de Universiteit van Oxford. Citaat:

¹ Kamerstukken II 2018-2019, 35080, nr. 3 (MvT), p.4.

² Advies OM op wetsvoorstel Herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen d.d. 12 juni 2018, p. 3.

“In het wetboek valt artikel 139h in de categorie ‘misdrijf tegen de openbare orde.’ Dat is echt heel fout. Image-based sexual abuse is een inbreuk op de seksuele autonomie van het slachtoffer en zou dus als seksueel misdrijf moeten gelden. Die wet moet verplaatst worden naar de goede plek, zodat hij in de wet onder zedenmisdrijven valt. Daardoor wordt de ernst van het misdrijf beter erkend, en dat is eerlijker voor de samenleving en het slachtoffer. (...) Erkenning dat het gaat om een zedendelict, maakt ook voor een politieagent die voor het eerst zo’n aangifte behandelt duidelijker waar hij mee te maken heeft. En misschien maakt dat wel iets uit voor hoe die dat slachtoffer benadert.”³

Steeds vaker worden seksuele misdrijven ook online gepleegd. Het Fonds ziet het aantal en de ernst van de gepleegde delicten toenemen, en slachtoffers hebben hierin onvoldoende juridische positie. Reden waarom het Fonds de Minister dringend verzoekt hier nog eens goed naar te kijken. Het spreekt daarbij het vertrouwen uit dat de Minister tot de conclusie komt dat misbruik van seksueel beeldmateriaal wel degelijk tot de categorie seksuele misdrijven behoort en besluit dit artikel te verplaatsen naar de Wet seksuele misdrijven.

3.2. Verjaringstermijn artikel 244 lid 1, 245 lid 1 en 247 lid 1 en 2 Sr

Graag vraagt het Fonds nog aandacht voor het volgende. Uit gesprekken binnen zijn netwerk is het Fonds erop gewezen dat voor de misdrijven seksueel misbruik van functioneel afhankelijke personen (artikel 244 lid 1 Sr), seksueel misbruik van geestelijk of lichamelijk onmachtige personen (artikel 245 lid 1 Sr) en seksueel misbruik van kinderen 16-18 (artikel 247 lid 1 en 2 Sr) het recht tot strafvordering verjaart indien er *geen* sprake is van seksueel binnendringen. Indien er wel sprake is van seksueel binnendringen, verjaart het recht tot strafvordering niet, zo heeft de Minister bepaald.

Het Fonds vraagt zich af of voor deze delictsvormen waarbij geen sprake is van seksueel binnendringen het recht tot strafvordering niet ook uitgesloten moet worden van verjaring. De doelgroepen die deze strafbepalingen beogen te beschermen zijn immers zeer kwetsbare personen. Het is goed denkbaar dat zij zich niet (altijd) direct bewust zijn van hetgeen hen wordt aangedaan. Uitsluiting van verjaring, zoals dat ook geldt voor de delictsvormen waarbij wel sprake is van seksueel binnendringen, lijkt het Fonds dan ook voor de hand liggend en meer recht doen aan deze groepen slachtoffers. Het Fonds verzoekt de Minister dan ook om artikel 244 lid 1, 245 lid 1 en 247 lid 1 en 2 Sr eveneens op te nemen in artikel 70 lid 2 sub 3 Wetboek van Strafrecht.

3.3. Oog voor adequate uitvoering

Tot slot herhaalt het Fonds zijn verzoek aan de Minister om niet alleen oog te hebben voor de wetwijzigingen, maar vooral ook voor de adequate uitvoering daarvan. Het is inmiddels algemeen bekend dat de doorlooptijd van zedenzaken veel te lang is. De Corona-pandemie heeft deze ontwikkeling verder versterkt. Het Fonds maakt zich hier grote zorgen over. De wens van de Minister om de aangiftebereidheid bij slachtoffers van seksueel misbruik te vergroten door middel van deze wetwijzigingen en de verruiming die dit biedt, deelt het Fonds. Maar voor het vergroten van het aantal succesvolle vervolgingen en erkenning voor slachtoffers van seksueel misbruik, is veel meer nodig dan alleen deze wetwijzigingen. Het vertrouwen in de rechtsstaat is zeker bij zedenzaken in het geding.

³ Promovendus Marthe Goudsmit doet aan de Universiteit van Oxford promotieonderzoek naar Image-based sexual abuse: seksueel misbruik middels beeldmateriaal. Zie voor meer info: <https://www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/lees/artikelen/2021/bijna-alle-deep-fakes-zijn-pornografisch-wat-kun-je-doen-als-je-in-zon-filmpje-terechtkomt.html>

Voorstel Wet seksuele misdrijven

Inbreng Amnesty International Nederland bij internetconsultatie, 28 mei 2021

Introductie

Op internationale vrouwendag, 8 maart 2021, publiceerde de minister van Justitie en Veiligheid een nieuw concept wetsvoorstel seksuele misdrijven voor een internetconsultatie. Amnesty International is gevraagd om advies uit te brengen bij dit voorstel.

Allereerst wil Amnesty benadrukken dat in het nieuwe wetsvoorstel belangrijke verbeteringen zijn doorgevoerd ten opzichte van het eerste voorstel waar nog een tweedeling werd gemaakt tussen de misdrijven verkrachting en 'seksuele interactie tegen de wil'. Dat de minister alle vormen van onvrijwillige seks strafbaar wil stellen als verkrachting is een doorbraak voor vrouwenrechten en mensenrechten omdat de lichamelijke integriteit en seksuele autonomie voorop worden gesteld. De minister benoemt in de Memorie van toelichting (hierna: de Memorie) dat uit de eerste consultatieronde naar voren is gekomen dat de inhoudelijke, juridische en technologische noodzaak voor modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven breed wordt erkend. Er is geluisterd naar suggesties van organisaties, activisten en de actiegroep van vrouwen die een verkrachting meemaakten en er zijn veel aanpassingen doorgevoerd in het wetsvoorstel.

In deze inbreng gaat Amnesty in op de onderdelen in het voorstel die over het verkrachtingsdelict gaan en stellen wij enkele vragen bij het lezen van de Memorie. We onderschrijven het belang van een voortvarende voorzetting van het wetgevingstraject. De actiegroep van vrouwen die een verkrachting meemaakten, zal een eigen inbreng schrijven voor de internetconsultatie.

Lichamelijke integriteit en seksuele autonomie centraal

Verkrachting is een mensenrechtenschending. Zo worden onder andere artikel 3 van de Universele Verklaring voor de rechten van de mens (recht op leven, vrijheid en onschendbaarheid van de persoon), artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden: EVRM (verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandeling) en artikel 8 van het EVRM (recht op respect voor privéleven en gezinsleven) geschonden bij een verkrachting. Uit onderzoek in 2020 van I&O research, uitgevoerd in opdracht van Amnesty International onder 2127 mensen in Nederland (vanaf 16 jaar en ouder), blijkt dat 19% van de vrouwen heeft meegemaakt dat iemand hun lichaam binnendrong zonder hun instemming. Van de mannen geeft 3% dit aan.¹

Op basis van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Istanbul Verdrag) moeten verkrachting en alle andere seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden worden aangemerkt als strafbare feiten.² Ze moeten worden gedefinieerd als misdaden tegen de lichamelijke integriteit en seksuele autonomie van een persoon, in tegenstelling tot misdaden tegen moraliteit,

¹ I&O research (29 juni 2020), vindplaats: <https://www.ioresearch.nl/actueel/meerderheid-nederlanders-vindt-dat-seks-zonder-instemming-verkrachting-is/>. Er is gevraagd naar penetratie zonder instemming omdat dit respondenten de gelegenheid geeft om na te denken over instemming bij seks of het ontbreken daarvan. Amnesty International gebruikt in communicatie-uitingen normaal gesproken het woord verkrachting.

² Zie artikel 36 lid 1 van het Istanbul Verdrag en Aanbeveling (2002)5 en het Explanatory Memorandum H/Inf (2004), paragraaf 35, waarin wordt aangedrongen voor Staten om alle handelingen strafbaar te stellen wanneer er geen wederzijds goedvinden was, ook wanneer het slachtoffer geen verzet toonde en de resolutie van het Parlementaire Assemblée van de Raad van Europe (PACE) Resolutie 1691 (2009).

openbaar fatsoen, eer of het gezin en de samenleving. Daarom is het positief dat de minister de titel van de wet aanpast van 'de zedenwet' naar de 'wet seksuele misdrijven'.

Op dit moment luidt artikel 242 van het Wetboek van Strafrecht dat verkrachting strafbaar stelt:

*Hij die door **geweld** of een andere feitelijkheid of **bedreiging** met geweld **of een andere feitelijkheid** iemand **dwingt** tot het ondergaan van handelingen die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam, wordt als schuldig aan verkrachting gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie.*

Het bewijs van dwang staat centraal in het huidige delict. Amnesty heeft er eerder op gewezen dat dit niet in lijn is met internationale mensenrechtenverdragen en standaarden waarin het ontbreken van instemming (consent) centraal staat in plaats van dwang.³ De minister beschrijft in de Memorie dat het nodig en wenselijk is de strafwetgeving bij de tijd te brengen. De juridische drempel voor strafbaarheid wordt nu volgens de minister soms niet gehaald, terwijl wel sprake is van onvrijwilligheid aan de zijde van het slachtoffer.

Amnesty kwam tot dezelfde conclusie in een analyse van de jurisprudentie in verkrachtingszaken over de afgelopen jaren. Er rust op dit moment geen verantwoordelijkheid op de verdachte om te verklaren- of op het openbaar ministerie of de rechtbank om te onderzoeken- hoe instemming is gezocht en in hoeverre instemming mogelijk was in de omstandigheden waarin de veronderstelde verkrachting plaatsvond. Uit de jurisprudentieanalyse bleek dat rechters weliswaar enige ruimte hebben bij het invullen van 'dwang', met name bij de invulling van dwang door 'een andere feitelijkheid'. Dit is echter sterk contextgebonden en wordt door rechters in vergelijkbare situaties verschillend beoordeeld.⁴ De huidige wetgeving is een obstakel in de toegang tot het recht voor sommige slachtoffers.

In de Memorie benadrukt de minister dat alle vormen van onvrijwillige seks in het voorstel worden gekwalificeerd als verkrachting. Dit is een belangrijk verschil ten opzichte van het eerste voorstel waarin nog een onderscheid werd gemaakt tussen verkrachting en 'seksuele interactie tegen de wil' met de helft van de strafmaat. In het nieuwe voorstel worden de lichamelijke integriteit en seksuele autonomie centraal gesteld.

Op meerdere plekken in de Memorie beschrijft de minister de bevroingsreactie (ook wel *tonic immobility* genoemd) dat bij veel slachtoffers van verkrachting optreedt. Het gaat hierbij om een natuurlijk overlevingsmechanisme waarbij het slachtoffer zich niet verzet bij een aanval op de lichamelijke integriteit en seksuele autonomie. Met het nieuwe wetsvoorstel wil de minister slachtoffers beter beschermen en het mogelijk maken dat zij in meer situaties aangifte kunnen doen.

Consent in andere woorden?

Meer dan 53.000 mensen schreven binnen de *#letstalkaboutyes* campagne van Amnesty een kaartje aan de minister om hem aan te moedigen het verkrachtingsdelict aan te passen en daarbij het ontbreken van wederzijdse instemming (consent) centraal te stellen. Het is goed te zien dat de minister deze aanmoediging ter harte heeft genomen.

Volgens de minister wordt met het wetsvoorstel in de strafwet uitdrukking gegeven aan de norm dat seks vrijwillig behoort te zijn. Dat is ook het uitgangspunt van het Verdrag van Istanbul dat in artikel 36 verplicht tot strafbaarstelling van seks zonder wederzijds goedvinden. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt

³ Amnesty International, Voorstel wet seksuele misdrijven, inbreng Amnesty International Nederland, 3 augustus 2020, vindplaats: <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2020/08/Inbreng-consultatie-onder-embargo-tot-3-aug.pdf?x30221>.

⁴ Zie hiervoor, Amnesty International, 'Recht in verkrachtingszaken: een analyse van verkrachtingszaken in Nederland', 2020, vindplaats: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2020/08/AI-20-13_Recht-in-verkrachtingszaken_03.pdf?x30221.

volgens de minister dat de inzet van het strafrecht geboden is bij verkrachting, seksueel misbruik van kinderen, of een anderszins *'non-consensual sexual act'*.

De minister gebruikt in de voorgestelde wettekst en Memorie weliswaar niet letterlijk de woorden van het Istanbul Verdrag (het ontbreken van wederzijdse instemming/consent), maar er wordt wel gesproken over *'het in het oog houden van de positieve wil van de ander en wederkerigheid'*.

De ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid komt te liggen bij een ernstige reden om te vermoeden dat de wil bij de ander ontbrak met betrekking tot het seksuele contact. Dit weerspiegelt volgens de minister dat seks vrijwillig behoort te zijn en koppelt het vaststellen van strafrechtelijke aansprakelijkheid in belangrijke mate aan de wederkerigheid van seksueel contact. Er komt meer verantwoordelijkheid te liggen bij degene die seksueel contact initieert om in het oog te houden of wel sprake is van een positieve wil bij de ander.' Amnesty benadrukt dat er nooit een aanname mag zijn dat de andere persoon instemming geeft voor seks. In de Memorie wordt dit duidelijker omschreven dan in de tekst van de wet: 'Degene(n) die het seksuele contact start(en) kunnen zonder duidelijke tekenen van instemming bij de ander niet eenvoudigweg veronderstellen dat die wil bij de ander er ook is. In voornoemde situaties zal men vooraf moeten verifiëren bij de ander of seksueel contact ook zijn of haar instemming heeft om aan strafrechtelijke aansprakelijkheid te ontkomen.' Amnesty benadrukt dat het belangrijk is dat er proactief wordt gekeken of de ander ook instemt met seks en dat het er niet alleen om gaat of je, je bewust was van tekenen van de ander dat de instemming er niet was. Het is belangrijk dat daarbij factoren worden meegenomen, zoals machtsverschillen tussen het slachtoffer en de dader, en een dwingende context waarbij instemming niet vrijwillig gegeven kan worden.

Amnesty acht het positief dat de minister in de Memorie van Toelichting de nadruk legt op vrijwilligheid bij seks en het vragen van instemming en een positieve wilsuiting. Daarbij is het belangrijk dat wordt benadrukt dat proactief wordt gecheckt of de ander instemt met seks en niet alleen wordt gekeken of er tekenen waren die van het tegendeel uitgaan. Instemming mag niet verondersteld worden.

Slachtoffer bevriest: schuld- of opzetverkrachting?

In het wetsvoorstel wordt een model ingevoerd met een schuldvariant, een opzetvariant en een gekwalificeerde variant van verkrachting.

In de schuldvariant komt de ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid te liggen bij *'ernstige reden hebben om te vermoeden dat de wil bij de ander ontbrak met betrekking tot het seksuele contact'*. Deze ondergrens weerspiegelt volgens de minister de norm dat seks vrijwillig behoort te zijn en koppelt aansprakelijkheid in belangrijke mate aan de wederkerigheid van seksueel contact. Dit houdt een besef van verantwoordelijkheid voor het eigen handelen en bewustzijn van het gedrag van een ander in. De specifieke aard van het verwijt – ernstige nalatigheid in plaats van opzettelijk handelen – rechtvaardigt volgens hem strafbaarstelling via zelfstandige delicten met een eigen kwalificatie. De vraag staat centraal naar wat iemand uit de feiten en omstandigheden had moeten afleiden over de ontbrekende wil bij de ander. Feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot een ernstig vermoeden van de ontbrekende wil bij de ander zijn de aanwezigheid van duidelijke contra-indicaties voor een positieve wil bij de ander, zoals een ongelijkwaardige uitgangspositie of evident (non)verbaal terughoudend gedrag. Hierbij gaat het volgens de minister om voor ieder weldenkend mens niet te missen uiterlijk waarneembare contra-indicaties waaruit een ontbrekende wil bij de ander had moeten worden afgeleid. Factoren die hierbij een rol kunnen spelen zijn onder meer de plaats waar of het gezelschap waarin het seksuele contact plaatsvindt, de wijze waarop het contact plaatsvindt en de relatie tussen de betrokkenen.

Er zijn verschillende modellen in verschillende rechtssystemen om te testen of een verdachte het als verdediging kan gebruiken dat er een redelijke veronderstelling was voor instemming (consent). In sommige landen zoals Canada en

Australië wordt een *reasonable steps test* gebruikt of de verdachte redelijke stappen heeft gezet om zich te verzekeren van de instemming (consent) van de ander.⁵

Vraag: heeft de minister gekeken naar de verschillende modellen in andere rechtssystemen?

Als gevolg van de nieuwe ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid kan iemand strafrechtelijk aansprakelijk zijn wegens het plegen van seksuele handelingen als gevolg van ernstig onachtzaam of zeer onoplettend handelen. Hiervan kan ook sprake zijn als iemand zichzelf in een situatie brengt waarin diegene niet in staat is om alert te zijn op de positie van de ander, bijvoorbeeld door gebruik van drank of drugs, en als gevolg hiervan ten onrechte ervan uitgaat dat sprake is van een positieve wilsuiting bij de ander.

Bij het delict schuldverkrachting rust dus een duidelijke verantwoordelijkheid op degene die seksueel contact initieert om in het oog te houden of wel sprake is van vrijwilligheid bij de ander.

Het is positief dat er meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij degene die seksueel contact initieert om in het oog te houden of er wel sprake is van een positieve wil bij de ander en dat het nuttigen van alcohol door de verdachte geen excuus is om strafrechtelijke aansprakelijkheid te ontlopen.

Onder de kwalificatie van opzetverkrachting wordt strafbaar gesteld 'het verrichten van seksuele handelingen die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam, in de wetenschap dat de wil van de ander daartoe ontbrak'. In de opzetvariant van verkrachting is het verwijt aan degene die het delict begaat dat deze door zijn handelen opzettelijk de ontbrekende wil bij de ander negeert, miskent of voor lief neemt. Hierbij kan het gaan om situaties waarin iemand seksuele handelingen bij een ander verricht terwijl die ander duidelijk 'nee', 'ik wil dit niet', of 'niet doen' of woorden van gelijke strekking heeft gezegd. Of aan of het verrichten van seksuele handelingen, ondanks duidelijke non-verbale fysieke tegenreacties van de ander, zoals expliciet afhoudend gedrag, huilen of het bevriezen of verstijven van het lichaam. Bij dergelijke non verbale reacties kan eventueel ook sprake zijn voorwaardelijk opzet, 'het bewust aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat seksuele handelingen plaatsvinden terwijl de wil bij de ander hiertoe ontbreekt en dit gevolg op de koop toe nemen'.

Opzetverkrachting met strafverzwarende omstandigheden. In het tweede lid van artikel 243 wordt opzetverkrachting met dwang, geweld of bedreiging als gekwalificeerde delictsvorm aangemerkt. De aanwezigheid van een dwangsituatie is hiermee niet langer een voorwaarde voor strafrechtelijke aansprakelijkheid, maar geldt als bijkomende omstandigheid die een ernstiger strafrechtelijk verwijt indiceert.

Zoals de minister aangeeft, komt het vaak voor dat het slachtoffer bevriest. Bevriezing wordt als voorbeeld genoemd bij opzetverkrachting. Onder schuldverkrachting valt echter ook (non) verbaal terughoudend gedrag. Bevriezing zou daarmee ook onder deze variant kunnen vallen. Kan de minister verduidelijken of het in zaken van bevriezing gaat om schuldverkrachting of opzetverkrachting?

Aanbeveling: Amnesty pleit er voor om te verduidelijken dat er sprake is van opzetverkrachting wanneer een slachtoffer bevriest. Niet bewegen, niet reageren of stil zijn, zijn duidelijke indicaties dat de person geen instemming geeft.

Groot verschil in strafmaat

Aan het nieuwe delict schuldverkrachting wordt het minst hoge wettelijke strafmaximum verbonden. Dit hangt volgens de minister samen met een geringer strafrechtelijk verwijt – ernstige onachtzaamheid in plaats van opzettelijk handelen - dat degene die deze delicten pleegt kan worden gemaakt. Het wettelijk strafmaximum voor schuldverkrachting wordt gesteld op vier jaren gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie. De wettelijke

⁵ Law Reform Commission of Ireland, *Issues paper: Knowledge or belief concerning consent in rape law*, vindplaats: https://www.lawreform.ie/fileupload/FINAL%20VERSION%202018%2007%2026%201700%20IP%20Knowledge%20or%20Belief%20Concerning%20Consent%20in%20Rape%20Law_docx.pdf.

maximumstraf voor opzetaanranding (waarbij geen penetratie heeft plaatsgevonden) wordt bepaald op zes jaren gevangenisstraf (of geldboete van de vierde categorie).

Vraag: kan de minister toelichten waarom op opzetaanranding een hogere strafmaat (maximaal 6 jaar) staat ten opzichte van schuldverkrachting (maximaal 4 jaar)? Hoe verhoudt zich dit tot het leed dat een slachtoffer is aangedaan?

Op opzetverkrachting wordt een gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie gesteld.

Voor gekwalificeerde opzetverkrachting geldt een strafmaximum van twaalf jaren gevangenisstraf (of geldboete van de vijfde categorie). Hiermee wordt aangesloten bij het strafmaximum van het huidige delict verkrachting (artikel 242 Sr).

Zoals Amnesty bij het eerste voorstel om een nieuw delict in te voeren (seksuele interactie tegen de wil) betoogde, ging er een verkeerd signaal uit van het halveren van de strafmaat ten opzichte van verkrachting. In dit nieuwe voorstel ontbreekt het aan een toelichting waarom er zo'n groot verschil zit tussen de strafmaat voor schuldverkrachting (4 jaar) en opzetverkrachting met dwang (12 jaar). Gegeven de ernst van de misdrijven is Amnesty bezorgd over de mate van verschil in strafmaat en de verminderde erkenning voor sommige slachtoffers van de schade die hen is aangedaan.

Vraag: kan de minister een toelichting geven waarom recht wordt gedaan aan slachtoffers door de strafmaat een derde te laten zijn van de strafmaat bij een verkrachting met bewezenverklarde dwang? En wordt hiermee een hiërarchie gecreëerd waarbij de focus alsnog komt te liggen op de aanwezigheid van dwang in plaats van op het ontbreken van instemming?

Vraag: kan de minister aangeven in welke situaties hij een boete een geschikte straf vindt voor een verkrachting?

Verjaring

Uit de Memorie komt naar voren dat voor gekwalificeerde opzetverkrachting geen verjaring geldt.⁶ Voor opzetverkrachting geldt een verjaringstermijn van twintig jaar en voor schuldverkrachting een termijn van twaalf jaar. Op pagina 17 van de Memorie wordt gesteld ten aanzien van schuldverkrachting: 'Voor de delicten schuldverkrachting en schuldverkrachting geldt in beginsel dat hierop, met *het oog op de geringere verwijtbaarheid die aan deze delicten ten grondslag ligt*, geen bijzondere regelingen en voorzieningen van toepassing worden verklaard.'

Zoals beschreven door onder andere Slachtofferhulp Nederland is het een veel voorkomende reactie na seksueel geweld om dit geheim te houden. Uit schaamte, uit schuldgevoel of omdat het slachtoffer opziet tegen de gevolgen. Het kan daarom lang duren voordat een slachtoffer kan praten over het seksueel geweld, hulp zoekt en/of aangifte doet.

Vraag: Kan de minister toelichten waarom een verjaringstermijn gerechtvaardigd is? Is de minister het met Amnesty eens dat het altijd mogelijk moet zijn voor een slachtoffer van verkrachting om aangifte te doen? Ook als het misdrijf langer geleden heeft plaatsgevonden?

Andere positieve punten

Amnesty vindt het positief dat het wetsvoorstel omschrijft dat er naast aanpassing van de wet ook flankerend beleid komt ten aanzien van seksuele voorlichting en bewustwording. Hierbij wordt aandacht besteed aan onderwerpen als het onderzoeken, herkennen, bespreken en respecteren van elkaars seksuele grenzen.

⁶ Uit de Memorie van Toelichting: Ten eerste verjaart het recht tot strafvordering niet voor de misdrijven waarop gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld (onderdeel 1^o). Ten tweede worden in onderdeel 2^o enkele zedenmisdrijven genoemd die evenmin verjaren, indien het feit is gepleegd ten aanzien van een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt. Het gaat hier steeds om zeer ernstige misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld, te weten de misdrijven omschreven in de huidige artikelen 240b, tweede lid, 243, 245 en 246 Sr. De verwijzingen naar deze artikelen worden omgenummerd. Toegevoegd wordt het misdrijf opzetverkrachting (artikel 243, eerste lid).

Het verdient volgens Amnesty aanbeveling om niet alleen aandacht te besteden aan het respecteren van grenzen in voorlichtingsprogramma's maar ook consent/instemming centraal te stellen.

Het is goed dat de minister verwijst naar de verspreiding van kennis en voorlichting onder een groter publiek om reacties van de omgeving te voorkomen die zelfverwijten en de schuld- en schaamtegevoelens bij slachtoffers van seksuele misdrijven versterken. *Victim blaming* is zeer schadelijk. Het slachtoffer geeft zichzelf al vaak de schuld van de verkrachting en heeft hierbij ook vaak te maken met negatieve reacties en vragen van de omgeving.⁷ Een van de deelnemers van de actiegroep van vrouwen die een verkrachting meemaakten zei eerder tegen Amnesty dat in het huidige verkrachtingsdelict *victim blaming* in de wet is vastgelegd door dwang centraal te stellen in plaats van het ontbreken van instemming. Daar brengt dit nieuwe wetsvoorstel verandering in. Niet langer staat het verzet of de onvermijdbaarheid van de situatie voor het slachtoffer centraal.

Politie, openbaar ministerie (hierna: OM) en rechters kunnen zich volgens de minister bij het horen van slachtoffers en verdachten richten op aanwijzingen voor feiten en omstandigheden die duiden op een ontbrekende wil.

Amnesty vindt het belangrijk dat de wet doorwerkt en wordt geïmplementeerd in de praktijkvoering bij de politie en het OM en de behandeling van- en vraagstelling aan verdachten en slachtoffers. Daarbij moet de vraag centraal staan of er instemming was of niet. In de vraagstelling moet *victim blaming* (waarbij vragen worden gesteld die schuld bij het slachtoffer lijken te suggereren) te allen tijden worden voorkomen. Het is belangrijk dat hiervoor een instructie komt.

Er wordt in de Memorie gemeld dat de nieuwe opzettelijke geweldsmisdrijven automatisch onder het bereik van het schadefonds komen te vallen.

Vraag: Hoe is dit vormgegeven voor slachtoffers bij schuldverkrachting? Kunnen zij geen aanspraak maken op het schadefonds? Zo nee, waarom niet? En is de minister niet bezorgd dat dit een hiërarchie creëert in de toegang tot het recht voor slachtoffers?

Het is volgens de minister de verwachting dat het aandeel meldingen dat leidt tot een aangifte mogelijk groter wordt aangezien de nieuwe wetgeving eerder leidt tot een situatie waarin sprake is van strafbaar gedrag. Het toenemende aantal aangiften leidt naar verwachting ook tot een toename van de volumes bij de andere betrokken organisaties, verderop in de keten. Op basis van een gemaakte inschatting van te verwachten financiële effecten, is het volgens de minister realistisch om uit te gaan van een structureel effect van 15 miljoen euro.

Vraag: Er zijn nu al lange wachttijden en achterstanden in verkrachtingszaken. Op wat voor manier is berekend dat de aanvullende capaciteit voldoende zal zijn om én de achterstanden weg te werken én eventuele nieuwe zaken bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel in behandeling te kunnen nemen? Is er daarnaast berekend of de financiering van hulpverleningsorganisaties voldoende is om alle slachtoffers kwalitatieve hulp te kunnen bieden?

Afsluitend

Amnesty heeft in deze inbreng bij de internetconsultatie vragen gesteld bij enkele onderdelen in de Memorie van Toelichting die zien op de verschillende varianten binnen het verkrachtingsdelict. We benadrukken de positieve stappen die de minister heeft gezet en het belang om vrijwilligheid centraal te stellen bij seks. Met de actiegroep van vrouwen die een verkrachting meemaakten, blijft Amnesty graag in gesprek met het ministerie en de politie om verdere verbeteringen door te voeren om te verzekeren dat de mensenrechten van slachtoffers van verkrachting worden gerespecteerd, beschermd en verwezenlijkt. Daarbij hopen wij op voortvarende behandeling van het wetsvoorstel door het ministerie en het parlement. Verkrachting is een mensenrechtenschending en het komt op grote schaal voor in Nederland. Het vraagt om urgente aanpassing van het verkrachtingsdelict zodat het voor iedereen duidelijk is dat niet

⁷ Zie hiervoor onder andere het proefschrift van Eva Mulder: *The normality of rape? Observer reactions to stories of female and male sexual assault*, 2021.

langer dwang centraal staat maar het ontbreken van instemming in lijn met de verplichtingen die voortvloeien uit internationale mensenrechten.

Bijlage: Internationale mensenrechtenverdragen en -standaarden

Volgens internationale mensenrechtenverdragen en -standaarden moet een verkrachtingsdefinitie alle vaginale, anale of orale penetratie van seksuele aard van het lichaam van een andere persoon met enig lichaamsdeel of object omvatten dat zonder instemming plaatsvindt.⁸ Op basis van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Istanbul Verdrag) moeten verkrachting en alle andere seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden worden aangemerkt als strafbare feiten.⁹ Ze moeten worden gedefinieerd als misdaden tegen de lichamelijke integriteit en seksuele autonomie van een persoon, in tegenstelling tot misdaden tegen moraliteit, openbaar fatsoen, eer of het gezin en de samenleving.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bepaalde in de baanbrekende uitspraak M.C. tegen Bulgarije¹⁰ dat de beslissende factor om verkrachting vast te stellen het gebrek aan instemming is in plaats van bewijs van geweld en verzet van het slachtoffer. Het Hof oordeelde dat er sprake was van een schending van artikel 3 (verbod op foltering en onmenselijke behandeling) en 8 (recht op respect voor privéleven en gezinsleven) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).¹¹ Het ging om een zaak van een meisje dat veertien jaar oud was toen ze door twee mannen (apart van elkaar) in een nacht werd verkracht. Het Hof oordeelde dat iedere seksuele handeling zonder instemming (any non-consensual sexual act) moet worden bestraft en effectief moet worden veroordeeld, ook wanneer het slachtoffer geen fysiek verzet pleegde. Uit deze zaak valt de conclusie te trekken dat de huidige Nederlandse wet hier in ieder geval niet aan voldoet. Niet iedere seksuele handeling zonder instemming is op dit moment strafbaar.

Nederland heeft het Verdrag van Istanbul geratificeerd inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Het verdrag trad in 2016 in Nederland in werking. Artikel 36 van het Verdrag verplicht tot het strafbaar stellen van: (a) met een lichaamsdeel of een voorwerp op seksuele wijze en zonder instemming vaginaal, oraal of anaal binnendringen van een persoon; (b) het zonder wederzijds goedvinden plegen van andere seksuele handelingen met een persoon en (c) het zonder wederzijds goedvinden een ander ertoe bewegen seksuele handelingen te plegen met een derde. Het tweede lid van artikel 36 gaat in op het begrip ‘instemming’. Die instemming moet vrijwillig zijn gegeven en voortvloeien uit de vrije wil van de betrokken persoon.

In januari 2020 publiceerde een groep deskundigen van de Raad van Europa die rapporteert over de implementatie van het Istanbul Verdrag (GREVIO) een rapport over Nederland. In het rapport zegt GREVIO de intentie van de minister te verwelkomen om de wetgeving rond verkrachting en aanranding te herzien zodat seksuele handelingen zonder instemming daaronder komen te vallen.

Amnesty International benadrukt dat seks zonder instemming geen seks is maar verkrachting. Dit wordt onderschreven door de secretaris-generaal van de Raad van Europa: *‘Sex without consent is rape. European laws must reflect that. Freedom from rape as based on consent is a most basic human right, which deserves absolute legal clarity to adequately protect and support victims.’*¹²

Naast het Istanbul Verdrag is Nederland al sinds 1991 gebonden aan het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW of VN-Vrouwenverdrag). In artikel 3 van dat verdrag is opgenomen: ‘De Staten nemen op alle gebieden (...), alle passende maatregelen, waaronder wetgevende, om de volledige ontplooiing en ontwikkeling van vrouwen te verzekeren, ten einde haar de uitoefening en het genot van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op gelijke voet met mannen te waarborgen.’ In General Comment 35 geeft het VN-

⁸ Istanbul Verdrag, artikel 36 lid 1 onder a en het Internationaal Strafhof, ‘Elements of Crimes’ (2011), Elements 1 and 2 of the Elements of Crimes relating to the crime against humanity of rape onder artikel 7 lid 1 onder g)-1, p. 8, en ‘The war crime of rape in international and non-international armed conflicts’ in artikel 8(2)(b)(xxii)-1, p. 28, en artikel 8(2)(e)(vi)-1, pp. 36-37.

⁹ Zie artikel 36 lid 1 van het Istanbul Verdrag en Aanbeveling (2002)5 en het Explanatory Memorandum H/Inf (2004), paragraaf 35, waarin er bij staten op wordt aangedrongen om alle handelingen strafbaar te stellen wanneer er geen wederzijds goedvinden was, ook wanneer het slachtoffer geen verzet toonde, en de resolutie van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa (PACE) Resolutie 1691 (2009).

¹⁰ M.C. v Bulgarije, No. 39279/98, ECHR 2203XII, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22003-883968-908286%22>.

¹¹ Zie ook Amnesty International, Right to be Free from Rape, p 7, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0194522018ENGLISH.PDF>.

¹² Vindplaats: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/sex-without-consent-is-rape-european-countries-must-change-their-laws-to-state-that-clearly->.

Vrouwencomité aan dat de definitie van verkrachting gebaseerd moet zijn op het gebrek aan instemming uit vrije wil. Omdat verdachten van verkrachting nu onvoldoende worden vervolgd, is dit een aanmoediging van seksueel geweld tegen vrouwen en daarmee een mensenrechtenschending door de Staat volgens het Comité.

In de zaak *Vertido tegen de Filipijnen* zette het VN-Vrouwencomité uiteen dat de definitie van verkrachting moet worden aangepast zodat het ontbreken van instemming (consent) een essentieel element is van verkrachting. Iedere voorwaarde dat seksueel geweld vergezeld zou moeten gaan van dwang en geweld moet worden verwijderd. Het comité beschrijft dat verkrachting gedefinieerd zou moeten worden op basis van het ontbreken van instemming.¹³

Ook het VN-Mensenrechtencomité heeft de aanbeveling gedaan dat Nederland de wetgeving rond verkrachting moet aanpassen in lijn met internationale standaarden.¹⁴

¹³ Vindplaats: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1700>.

¹⁴ https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/NLD/INT_CCPR_COC_NLD_35596_E.pdf.



LANGZS

LANDELIJK ADVOCATEN NETWERK
GEWELDS- EN ZEDENSLACHTOFFERS

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Postbus 20301
2511 DP Den Haag

Utrecht, 31 mei 2021

Betreft: het wetsvoorstel Seksuele Misdriven

LANGZS heeft kennis genomen van het aangepaste Wetsvoorstel Seksuele Misdriven en is verheugd over het verzoek van de minister aan ons om hier wederom schriftelijk via een consultatie op te reageren. Van deze gelegenheid maakt LANGZS weer graag gebruik.

In het eerdere wetsontwerp stond de strafbaarstelling van (algemeen gezegd) "onvrijwillige seks" omschreven als "seks tegen de wil" en was opgenomen in een afzonderlijk wetsartikel; dit artikel is (terecht) nu geheel vervallen.

In het herziene wetsontwerp staat echter onvrijwillige seks nu omschreven als het "ontbreken van de wil". Zoals LANGZS ook al bij de eerste consultatie opmerkte rijst hier de vraag: waarom niet gewoon met de definitie aansluiten bij de tekst van artikel 36 van het Verdrag van Istanbul ("zonder wederzijds goedvinden"). Dat impliceert een verdergaand zich vooraf vergewissen van wat de ander wil of wat de ander niet wil. En dat was ook de bedoeling van het Verdrag.

In de afdeling Seksuele Misdriven is nu eerst een algemeen artikel opgenomen met daarin de definitie van het "verrichten seksuele handelingen met een persoon" (239 Sr).

Dan zijn er vervolgens de artikelen over de delicten aanranding en verkrachting; ieder delict vervat in een apart wetsartikel. En beide artikelen zijn daarbij nu, zoals ook gewenst door o.a. LANGZS, "gelaagd in zwaarte" opgebouwd:

Aanranding:

- 240 Sr schuldaanranding (max 2 jaar)
- 241,1 Sr opzetaanranding (max 6 jaar)
- 241,2 Sr gekwalificeerde ontucht nl met dwang, geweld of bedreiging (max 8 jaar)

Verkrachting:

- 242 Sr schuldverkrachting (max 4 jaar)
- 243,1 Sr opzetverkrachting (max 9 jaar)
- 243,2 Sr gekwalificeerde verkrachting nl met dwang, geweld of bedreiging (max 12 j.)

De huidige opbouw acht LANGZS beter voor een ieder te volgen en is daarnaast systematisch ook logischer.

Seksuele delicten jegens minderjarigen en verjaring.

Er zijn een aantal delicten waar het punt van verjaring een rol speelt vanwege de op te leggen maximale strafmaat en omdat zij niet opgenomen worden als uitzondering op de algemene verjaringsregel.

Het verjaringsartikel 70 Sr wordt door de minister uitgebreid met een 3^e lid: indien gepleegd t.o.v. iemand jonger dan 18 jaar dan verjaren niet

- 241,2 Sr opzetaanranding met dwang, geweld of bedreiging
- 243,1 Sr opzetverkrachting
- 244,2 Sr seksueel binnendringen bij functioneel afhankelijk persoon
- 245,2 Sr seksueel binnendringen bij geestelijk of lichamelijk onmachtige

LANGZS meent dat ook bij de volgende onderdelen van deze delicten indien gepleegd jegens minderjarigen dus

- 241,1 Sr opzetaanranding
- 242 Sr schuldverkrachting
- 244,1 Sr seksuele handelingen bij functioneel afhankelijk persoon
- 245,1 Sr seksuele handelingen bij geestelijk of lichamelijk onmachtige

opgenomen moeten worden in artikel 70, 3 Sr als zijnde de uitzonderingen op de hoofdregel van artikel 70, lid 1 en dus niet verjaren.

Dan zijn er nog de kinderpornografie-misdrijven die zijn opgenomen in de artikelen 251,1 Sr en 252 Sr (bijwonen kinderpornografische voorstelling). Hier is de maximale strafdreiging 6 jaar en is er dus sprake van verjaring. Om dit verschijnsel, wat immers algemeen verafschuwd en afgekeurd wordt, zo effectief mogelijk de kop in te kunnen (blijven) drukken, zou ook hier geen verjaring plaats moeten vinden.

De belangrijke vraag die we ons namelijk moeten stellen is: vinden we het als maatschappij wenselijk dat er überhaupt sprake is van verjaring bij de seksuele delicten die gepleegd worden jegens minderjarige slachtoffers?

De Memorie van Toelichting staat (en terecht!) vol met termen als seksuele autonomie, seksuele gelijkwaardigheid en de overwegingen dat we weten dat kinderen bijzonder kwetsbaar zijn en bescherming nodig hebben, dat we bekend zijn met de schadelijke gevolgen voor minderjarigen, en dat seksueel misbruik een doorkruising van de seksuele ontwikkeling van een kind is.

Dit alles valt echter toch niet te rijmen met de keuze om dan bepaalde seksuele misdrijven gepleegd m.b.t. jongeren te laten verjaren door de gekozen lage strafdreiging. Het is toch ook een feit van algemene bekendheid te noemen dat jonge slachtoffers van seksuele misdrijven over het algemeen pas na langere tijd aangifte doen of in staat zijn aangifte om te doen. Hier moet de wetgever de helpende hand bieden om de dreiging van verjaring in die gevallen te voorkomen.

Dan nog een ander punt. Bij de artikelen 244 Sr en 245 Sr staat geen extra lid opgenomen in geval van dwang (dat zit hem in zekere zin al in de afhankelijkheidsverhouding) of als er sprake is van geweld of dreiging met geweld. In het huidige artikel 249 Sr is er alleen sprake van "ontucht". LANGZS meent dat het aspect dwang/geweld ook hierin als strafverzendend element opgenomen zou moeten worden in een afzonderlijk lid.

Lof verdient in ieder geval het feit dat de strafrechtelijke bescherming wordt uitgebreid tegen online seksueel kindermisbruik, en tegen het seksueel benaderen van kinderen; zelfs in de voorfase van seksueel misbruik. Ook is het een goede zaak dat de strafbaarstelling van kinderpornografie beter toegesneden is ("het techniekonafhankelijker maken" aldus de memorie) op de moderne verschijningsvormen zoals live streamingsbeelden.

"Wraakporno".

Binnen het netwerk van LANGZS werden wij, overigens zeer terecht, geconfronteerd met de vraag waarom "wraakporno" (139 h Sr) niet ook meteen binnen het huidige wetsontwerp is getrokken. Het betreffende artikel is versneld ingevoerd per 1 januari 2020 in het kader van de "wet herwaardering van de strafbaarstelling actuele delictsvormen". Het is opgenomen als misdrijf tegen de openbare orde. De versnelde invoering is niet voor niets gebeurd; strafbaarstelling was dringend nodig om het probleem aan te kunnen pakken.

Bij de bespreking van het betreffende wetsontwerp vond de minister dat het artikel onder de misdrijven tegen de openbare orde geplaatst moest worden en niet onder de misdrijven tegen de zeden. Ondanks het feit dat het college van procureurs-generaal dat wel adviseerde om te doen. Als andere optie adviseerden zij het woord "seksueel" uit de delictomschrijving te schrappen bij de door de minister gewenste plaatsing onder misdrijven tegen de openbare orde. Zie hierover het artikel mr. M. Berdsen in NTS 2020 nr 2: "Een verbod op wraakporno".

Het lijkt LANGZS een goed moment voor de minister om toch nog eens opnieuw deze discussie te voeren waarbij wij

el Seksuele Misdrijven. Die vlag dekt de lading beter!

bestuurslid LANGZS



Gemeente Rotterdam
Burgemeester

██████████
Burgemeester

Bezoekadres: Stadhuis Coolingsingel 40
3011 AD Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Website: www.rotterdam.nl
████████████████████████████████████████
████████████████████████████████████████
████████████████████████████████████████

Portefeuillehouder: burgemeester
Cluster: Directie Veiligheid
████████████████████████████████████████

Uw kenmerk: -

Datum: 1 juni 2021

Betref: Reactie wetsvoorstel seksuele misdrijven,
artikel met betrekking op seksuele straatintimidatie

Zijne Excellentie, de minister van Justitie en Veiligheid
De heer mr. F.B.J. Grapperhaus
Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Geachte heer Grapperhaus,

Met deze brief willen wij vanuit de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Tilburg onze reactie geven op de consultatie over het Wetsvoorstel seksuele misdrijven. Specifiek gaan wij hierbij in op het voorgestelde artikel 429ter (Seksuele intimidatie).

Algemeen

In juli 2020 hebben wij een gezamenlijke reactie gegeven op uw voorontwerp voor dit wetsvoorstel. We zijn blij te lezen dat de door ons aangedragen aandachtspunten zijn verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel.

Afgrenzing

In onze eerdere consultatiebrief vroegen wij u de grens tussen aanranding en fysieke seksuele intimidatie duidelijker af te bakenen. In de memorie van toelichting bij voorliggend wetsartikel is dit verschil verder geoperationaliseerd.

Niet indringend, maar intimiderend

We plaatsen vraagtekens bij de keuze in het wetsartikel voor de term 'indringend' seksueel benaderd, in plaats van 'intimiderend'. Met het begrip 'indringend' wordt de drempel van strafbaar gedrag verhoogd en vallen 'lichtere' intimiderende uitingen buiten het bereik van het wetsartikel. Ook is de grens met het niet strafbare flirten hiermee erg groot. Ook de woorden 'opdringerig' en 'ongewenst' ontbreken in de strafbepaling. De term 'opdringerig' geeft aan dat iemand bewust contact zoekt waar de benaderde niet van gediend is. Daarnaast blijkt vaak uit de lichaamstaal dat iemand de toenadering als ongewenst ervaart – te denken valt aan wegstijven, opschuiven, het hoofd afwenden, angstig kijken et cetera. Juist dit soort reacties van slachtoffers is voor opsporingsambtenaren waarneembaar en een indicatie van seksuele intimidatie.

Met het oog op bovenstaande doen wij het volgende tekstvoorstel voor de strafbepaling:
"Hij" die in het openbaar een ander intimiderend seksueel benadert door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend,

¹ In het wetsvoorstel wordt gesproken over 'hij'; we geven in overweging om voor zowel daders als slachtoffers een genderneutrale formulering te gebruiken, zoals 'eenieder'.



kwetsend, **ongewenst**, **opdringerig** of ontierend is te achten, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de derde categorie.”

In de memorie van toelichting worden de termen ‘indringend’ en ‘intimiderend’ afwisselend gebruikt. Ook wordt geen eenduidige keuze gemaakt tussen ‘indringend en intimiderend’ enerzijds en ‘indringend’ en ‘intimiderend’ als losse begrippen anderzijds. Onduidelijk is of ‘indringend’ zwaarder wordt geclassificeerd dan ‘intimiderend’, of dat deze termen onderling uitwisselbaar zijn. Wij verzoeken u hier een duidelijk onderscheid in te maken en dit helder in de memorie van toelichting op te nemen.

Openbaar of openbare ruimte

In de memorie van toelichting wordt het begrip ‘openbaar’ toegelicht met “andere openbare fysieke plaatsen die onder de reikwijdte van het begrip openbaar vallen zijn voor het publiek toegankelijke gebouwen, zoals winkels of uitgaansgelegenheden en in het openbaar vervoer.” Deze toelichting is onzes inziens niet voldoende om de reikwijdte van het begrip ‘openbaar’ af te bakenen. Om de onduidelijkheid over de reikwijdte van het begrip ‘openbaar’ weg te nemen zien wij de opsomming in de memorie van toelichting graag uitgebreid om ook intimidatie bij de publiek toegankelijke delen van woningen en ruimtes die bij woningen horen aan te kunnen pakken. Met het oog op bovenstaande doen wij het volgende tekstvoorstel voor de memorie van toelichting:

“Andere openbare fysieke plaatsen die onder de reikwijdte van het begrip openbaar vallen zijn voor het publiek toegankelijke gebouwen, zoals winkels of uitgaansgelegenheden en in het openbaar vervoer, alsmede voor het publiek toegankelijke stoepen, trappen, portieken, gangen, passages, arcades en galerijen, die uitsluitend tot voor bewoning in gebruik zijnde ruimten toegang geven en niet afsluitbaar zijn.”

Online als openbare ruimte

We zijn blij te lezen dat het begrip ‘in het openbaar’ tevens de online wereld omvat. Wel vragen wij hierbij aandacht voor de ambiguïteit en veranderlijkheid in het typeren van een groep, webpagina of medium als publiek toegankelijk. In de online wereld is de scheidslijn tussen wat publiek toegankelijk is en wat als besloten getypeerd kan worden minder duidelijk dan in de fysieke wereld, ook voor gebruikers zelf. Voorbeelden hiervan zijn afgeschermd Instagram- en Facebookgroepen met duizenden volgers en het medium Clubhouse.

Naast dit aandachtspunt wijzen wij erop dat de wijze waarop effectief gehandhaafd kan worden in de online wereld verdere verkenning verdient, waaronder de eventuele rol van gemeenten, gemeentelijke toezichthouders of buitengewoon opsporingsambtenaren. Hierbij moeten bovendien niet alleen seksuele intimidatie, maar ook andere gedragingen worden meegenomen.

Handhaving

Ook zijn we positief over het betrekken van de context waarin de uiting plaatsvindt bij de beoordeling van de strafbaarstelling van de seksuele benadering, naast inhoud en aard van de uiting. Het verzoek de criteria voor opzet van de dader aan te scherpen, zien wij uitgewerkt in de toelichting: strafbaarheid is niet afhankelijk van de bedoeling van de dader of beleving van de benaderde, maar een objectieve constatering door een opsporingsambtenaar volstaat.

Een andere belangrijke aanpassing is dat overtreding van het wetsartikel niet wordt gezien als een misdrijf, maar als een overtreding tegen de openbare orde. We zijn blij met deze aanpassing, omdat die onzes inziens de handhaafbaarheid van het wetsartikel vergroot. Op deze wijze is seksuele intimidatie immers niet langer afhankelijk van uitsluitend de beleving van het slachtoffer, maar kan dit ook meer objectief geconstateerd worden door opsporingsambtenaren. De handhaafbaarheid wordt verder vergroot, doordat de uitbreiding van het wetsartikel naar geluiden als sissen, klakken en fluiten kan leiden tot een grotere pakkans.



Desondanks is een winstwaarschuwing op zijn plaats omdat het op heterdaad betrappen lastig zal zijn. Het is de vraag of men dit gedrag zal vertonen in de nabijheid van een geüniformeerde handhaver. Om meer constatering te kunnen doen is handhaven in burger een mogelijkheid, maar ook dan verwachten we geen noemenswaardige verhoging van de pakkans en dat betekent waarschijnlijk ook een onevenredige inzet van handhavingscapaciteit.

Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk welke functionarissen belast gaan worden met de handhaving en/of opsporing van seksuele intimidatie. Politie en/of buitengewoon opsporingsambtenaren zouden het strafbare feit seksuele intimidatie op heterdaad kunnen constateren in de openbare ruimte. Indien buitengewoon opsporingsambtenaren een rol krijgen bij de handhaving, dan moeten zij opsporingsbevoegd worden gemaakt via toevoeging van artikel 429ter van het Wetboek van strafrecht aan de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar. Daarnaast moet de opsporing van seksuele intimidatie ook vallen onder het huidige leefbaarheids criterium dat de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren bepaalt.

Verder doen we de suggestie om de mogelijkheden te onderzoeken of overtreding van dit artikel toegevoegd kan worden aan de wettelijke lijst met Halt-feiten, zodat jonge *first offenders* vroegtijdig kunnen worden bijgestuurd in hun gedrag.

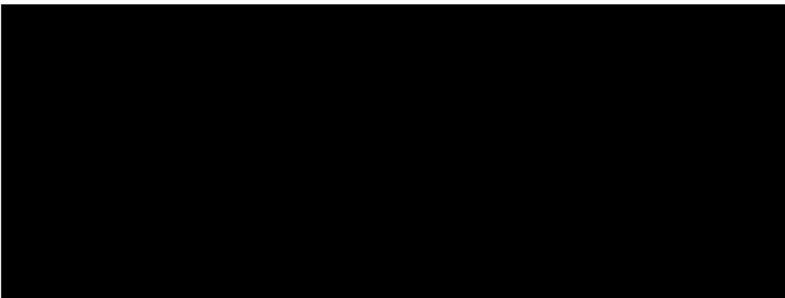
Indien buitengewoon opsporingsambtenaren opsporingsbevoegd zouden worden voor seksuele intimidatie, moeten gemeenten zelf de vrijheid hebben om - in afstemming binnen de veiligheidsketen - te bepalen wie handhaving en/of opsporing gaat doen: politie, buitengewoon opsporingsambtenaren of beiden. De lokale driehoek dient dan te besluiten welke functionarissen vanuit welke taakverdeling, afstemming en operationele afspraken dan wel aansturing een rol krijgen bij de handhaving en/of opsporing van seksuele intimidatie.

Publieke handhavers als slachtoffer

Publieke handhavers kunnen bij de uitoefening van hun werkzaamheden slachtoffer worden van seksuele intimidatie. Dit is onderdeel van een algemene tendens tot de verruwing van omgangsvormen en afnemend respect van het publiek voor het overheidsgezag en de hen vertegenwoordigende functionarissen. De laatste jaren is hier vanuit het overheidsprogramma Veilige Publieke Taak steeds meer aandacht voor. Voor publieke handhavers die worden geconfronteerd met seksuele intimidatie gelden dezelfde normen als voor andere slachtoffers; het mag niet zo zijn dat zij als handhaver wellicht professioneel meer moeten kunnen incasseren of tolereren. Seksuele intimidatie is voor iedereen ongewenst, ongeacht functie of werkzaamheden.

Implementatie

In paragraaf 7 en 8 van de memorie van toelichting wordt genoemd dat het ministerie van Justitie en Veiligheid een programma opstart waarin de verschillende uitvoeringsorganisaties worden betrokken om de implementatie in de praktijk te begeleiden en faciliteren. Hierbij vragen wij expliciet aandacht om artikel 429ter tijdig daarin mee te nemen ter bevordering van de handhaafbaar- en werkbaarheid voor uitvoeringsorganisaties.



Burgemeester van Rotterdam



Mede namens,

██████████
Burgemeester van Amsterdam

██████████
Burgemeester van Den Haag

██████████
Burgemeester van Utrecht

██████████
Burgemeester van Tilburg



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister van Justitie & Veiligheid
[redacted] rapperhaus
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdjk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 2 juni 2021
doorkiesnummer [redacted]
e-mail [redacted]
ons kenmerk [redacted]
uw kenmerk [redacted]
cc
bijlage(n)
onderwerp Advies Wetsvoorstel seksuele misdrijven

[redacted]
[redacted]
[redacted]

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 11 maart 2021, kenmerk [redacted], verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de Wet seksuele misdrijven (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel strekt tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Het vervangt de huidige Titel XIV van het Tweede Boek 'Misdrijven tegen de zeden' door een nieuwe Titel met het opschrift 'Seksuele misdrijven'. Met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen en veranderende maatschappelijke opvattingen wordt de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor seksuele misdrijven hierin opnieuw gedefinieerd en begrensd. De nieuwe Titel heeft een andere indeling en er is specifieke aandacht voor misdrijven die online (kunnen) worden gepleegd. De strafbaarheid van onvrijwillige seks wordt uitgebreid met nieuwe vormen van aanranding en verkrachting. Enkele misdrijven tegen de zeden die minder of geen verband houden met de bescherming van de lichamelijke of seksuele integriteit, worden overgeheveld naar Titel V, 'Misdrijven tegen de openbare orde'. Tevens wordt die titel uitgebreid met een nieuw strafbaar feit: seksuele intimidatie.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 2 juni 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 2 van 15

ADVIES

Op 30 juli 2020 bracht de Raad reeds advies uit over het voorontwerp van dit wetsvoorstel.² De Raad spreekt graag zijn waardering uit voor de hoge mate waarin de commentaren op het voorontwerp hebben geleid tot verbeteringen in de nu voorliggende consultatieversie van het wetsontwerp. Dat heeft onder meer geleid tot waardevolle verduidelijking van bijvoorbeeld de ondergrens van strafbaar gedrag, onder meer bij het nieuwe delict ‘seksuele intimidatie’, de afbakening van het begrip ‘openbaar’ en tot de mogelijkheid maatwerk te leveren in de strafmaat voor de lichtste varianten van de nieuw gecreëerde delicten.

Algemene opmerkingen

Fundamenteel andere ondergrens van strafbaar gedrag

Ten aanzien van de in het Wetsvoorstel gemaakte fundamentele keuzes merkt de Raad het volgende op. De ruimte die de rechter heeft, om door middel van interpretatie van bestaande bepalingen te voorkomen dat de strafrechtelijke bescherming te zeer uit de pas loopt met de ontwikkelingen in de maatschappelijke opvattingen, kent grenzen. Keuzes, zoals die in het Wetsvoorstel worden gemaakt, voor een wezenlijk andere vormgeving van de ondergrens van strafbaar handelen, zijn aan de wetgever. Bij de waardering daarvan past de rechter de nodige terughoudendheid. In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt uiteengezet dat deze nieuwe en lagere ondergrens recht doet aan de veranderde maatschappelijke opvattingen en de internationaalrechtelijke verplichtingen. In het bijzonder door de invoering van schuldaanranding en schuldverkrachting komt een zware verantwoordelijkheid te rusten op degene die het initiatief neemt tot seksuele handelingen om zich (bij elke stap daarin) af te vragen óf, en zich ervan te vergewissen dát, de wens daartoe wederzijds is. Die bij de initiatiefnemer vereiste houding biedt zijn of haar partner een grotere mate van strafrechtelijke bescherming. Of de keerzijde hiervan, te weten de nadere regulering van overheidswege via het strafrecht van seksuele verhoudingen, die diep kan ingrijpen in de privésfeer, daartegen opweegt is aan de wetgever om te beoordelen.

Hoge eisen aan vervolgingsbeleid en voorlichting

Bij een ruimer toepassingsbereik van de strafwet wordt, in het bijzonder bij dit maatschappelijk gevoelige thema, nog belangrijker oog te hebben voor de schadelijke effecten die toepassing van het strafrecht voor alle betrokkenen kan hebben. Invoering van deze de strafbaarheid verruimende wetgeving stelt bijzonder hoge eisen aan een verstandig vervolgingsbeleid. Bekend is dat reputaties kunnen sneuvelen voordat in rechte iemands schuld is komen vast te staan. Opmerking verdient in dit verband ook dat het wetsvoorstel weliswaar lijkt aan te sluiten bij de huidige maatschappelijke opvattingen van een mondige en geïnformeerde meerderheid, maar dat daartegenover een minder of anders geïnformeerde minderheid kan staan. Het in de MvT onderkende belang van een brede maatschappelijke voorlichting over de inhoud en betekenis van deze nieuwe strafrechtelijke normering kan dan ook nauwelijks worden overschat. Deze aspecten van voorlichting en vervolgingsbeleid hebben in de paragrafen 6 en 7 van de MvT terecht veel aandacht gekregen.

² <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2020-27-advies-voorontwerp-wet-seksuele-misdrijven.pdf>



Raad voor de
rechtspraak

datum 2 juni 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 3 van 15

Bewijs

Het is verstandig te waken voor overspannen verwachtingen van de effectiviteit van de strafbaarstelling van de culpoze varianten. De toelichting wijst er terecht op dat seksuele communicatie subtiel is en dat (zeker in de beginfase) over en weer grenzen worden verkend. Degene die de seksuele handelingen initieert kan de signalen anders interpreteren dan ze door de ander bedoeld zijn. Daar komt nog bij dat het bewijs van welke signalen precies zijn afgegeven met welke mate van duidelijkheid niet eenvoudig te leveren zal zijn, zeker als - en dat zal mogelijk regelmatig voorkomen - beide betrokkenen bij de seksuele handelingen daar anders over verklaren. De Raad adviseert hier in de MvT nader op in te gaan. Ook bij het voorgestelde nieuwe feit 'seksuele intimidatie' zal het bewijs vaak niet makkelijk te leveren zijn. Terecht wordt er op p. 12 van de MvT op gewezen dat delicten waar buiten de betrokkenen verder niemand aanwezig is, vaak moeilijk te bewijzen zijn. Niet zelden is het immers het woord van de één tegen dat van de ander. Nieuwe delictomschrijvingen maken dat niet anders.

Inhoudelijke opmerkingen

Seksuele handelingen.

In de nieuwe titel Seksuele Misdrijven wordt beschreven welk gedrag onder welke omstandigheden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leidt. Het in de huidige regeling vóórkommende bestanddeel "ontucht" vervalt en wordt vervangen door het begrip "seksuele handeling". Volgens de MvT op p. 36 zijn alle seksuele handelingen in de in de artikelen omschreven omstandigheden op zichzelf reeds in strijd met de sociaal-ethische norm. Deze passage suggereert dat het begrip "seksuele handeling" een neutrale betekenis heeft; geen andere betekenis dan "handeling van seksuele aard". Maar volgens de MvT op p. 37 wordt onder seksuele handelingen verstaan: "handelingen van seksuele aard die een inbreuk op de lichamelijke en seksuele integriteit van een slachtoffer maken". In de definitiebepaling van artikel 239 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) komt deze definitie niet voor. Ook zou men kunnen redeneren dat de strafuitsluitingsgrond van het voorgestelde artikel 248 derde lid Sr niet nodig is, indien de 'integriteitsschending' onderdeel uitmaakt van de definitie. Het valt immers te betogen dat gelijkwaardig, consensueel seksueel contact tussen leeftijdsgenoten geen integriteitsschending is. Hoe dan ook, het verdient aanbeveling in de MvT te expliciteren hoe het begrip 'seksuele handeling' precies gedefinieerd wordt en of de 'inbreuk op de lichamelijke en seksuele integriteit' daar onderdeel van uit maakt.

Het ontbreken van de wil

Voor strafrechtelijke aansprakelijkheid voor seksuele handelingen met een persoon is vereist dat bij die persoon daartoe de wil ontbreekt. Het verrichten van seksuele handelingen zonder expliciete vooraf gevraagde goedkeuring is niet strafbaar (zie ook de MvT, p. 10) maar wel is vereist dat bij de ander hetzij mondeling hetzij door een duidelijke responsieve houding blijkt van een positieve wilsuiting ter zake (MvT, p. 40). Hiermee worden de delictomschrijvingen in lijn gebracht met artikel 36 van het Verdrag van Istanbul, dat strekt tot het strafbaar stellen van het verrichten van seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden.

Dit "zonder wederzijds goedvinden" is echter niet opgenomen in de voorgestelde strafbepalingen. Daarin gaat het om de ontbrekende wil. Blijkens de MvT (p.11 en 42) zijn duidelijke contra-indicaties voor het ontbreken van de positieve wil bij de ander vereist. Dit lijkt een praktisch werkbare uitwerking

datum 2 juni 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 4 van 15

van de verplichtingen van artikel 36 van het Verdrag van Istanbul, maar de Raad vraagt zich af of het daar helemaal aan voldoet en in het bijzonder hoe ver een rechter kan gaan in een mogelijk meer/ striktere Verdragsconforme uitleg van de strafbepalingen.

Schuldverkrachting en schuldaanranding.

De ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid ligt bij de ernstige reden om te vermoeden dat bij de ander de wil ontbreekt. Dit betreft de culpoze variant. Maar op welke wijze dit strafrechtelijke verwijt moet worden ingevuld is niet zondermeer duidelijk.

Volgens de MvT op p. 42 staat in deze variant centraal de vraag ‘naar wat iemand had moeten behoren te weten over de positie van de ander ten opzichte van de seksuele handelingen’. Degene die de seksuele handelingen initieert heeft de verantwoordelijkheid om in het oog te houden of sprake is van duidelijke contra-indicaties voor de aanwezigheid van de positieve wil van de ander. Hiermee wordt, zo vervolgt de MvT, zeker gesteld dat niet uitsluitend situaties waarin iemand ondanks het ontbreken van de wil van de ander het seksueel contact toch heeft doorgezet, maar ook situaties waarin iemand zich bewust was van de mogelijkheid van een ontbrekende wil bij de ander, maar er desalniettemin ten onrechte van uitging dat de ander instemde, strafbaar zijn. Bewust zijn van de mogelijkheid (indien deze aanmerkelijk is) kan echter ook duiden op (voorwaardelijk) opzet.

Het verschil tussen de culpoze variant en de doleuze variant is daarin gelegen dat in de tweede variant men weet of willens en wetens de geenszins denkbeeldige kans aanvaardt dat voor de seksuele handelingen die men met de ander verricht de wil van die ander ontbreekt; in de culpoze variant is die wetenschap er niet maar had men dat moeten weten.

In de culpoze variant is het verwijt veeleer dat men nader onderzoek had moeten in stellen om zich te vergewissen van de aanwezigheid van de positieve wil bij de ander. Dat onderzoek is nodig in de situatie dat de contra-indicaties voor de aanwezigheid van de positieve wil minder duidelijk zijn maar de afgegeven signalen wel vragen oproepen. De MvT spreekt over “lichtzinnigheid” (p. 40) maar ook over “ernstige nalatigheid” (p. 11 en 41). Beide termen duiden - overigens in verschillende gradaties - op het ontbreken van onderzoek waar dat geboden is.

Op p. 43 van de MvT wordt een aantal signalen genoemd. De Raad acht het wenselijk dat in de MvT wordt verduidelijkt welke signalen een duidelijke contra-indicatie voor de aanwezigheid van de positieve wil vormen (in geval van negeren waarvan de opzetvariant in beeld komt) en welke signalen tot nader onderzoek nopen (bij het niet verrichten waarvan de schuldvariant in beeld komt).

Dat zou kunnen helpen bij het onderscheid tussen opzet en (bewuste) schuld. Gelet op het verschil in strafmaat en de gevolgen die een seksueel delict op het strafblad heeft, is dit zeker relevant. Met name bij minderjarigen zou de nadruk moeten liggen op het bewust worden van het belang van wederzijdse instemming en de risico’s die het niet vragen van instemming met zich dragen. Dan ligt een vervolging voor de schuldvariant meer in de rede, hetgeen wellicht lastig wordt als het voorwaardelijk opzet in de opzetvariant al te zeer wordt opgerekt.

datum 2 juni 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 5 van 15

"het laten ondergaan van een persoon van seksuele handelingen door een derde"

Uit de MvT wordt duidelijk dat met het conceptwetsvoorstel beoogd is enkele delictsomschrijvingen aan het Wetboek van Strafrecht toe te voegen die zijn geënt op bestaande strafbaarstellingen, maar die zijn ontdaan van het bestanddeel "dwang".

In de definitiebepaling artikel 239 Sr wordt onder meer "het laten ondergaan van een persoon van seksuele handelingen door een derde" gelijkgesteld aan het "verrichten van seksuele handelingen met een persoon".

Door deze wijzigingen zal bijvoorbeeld bij de voorgestelde 'schuldaanranding' (artikel 240 nieuw Sr) en 'schuldverkrachting' (artikel 242 nieuw Sr) aan de delictsomschrijving worden voldaan wanneer sprake is van het (onvrijwillig) "laten ondergaan van een persoon van seksuele handeling door een derde". Voorheen was vereist een "dwingen tot het ondergaan van handelingen door een derde" (vergelijk het huidige artikel 242 Sr).

"Laten ondergaan" roept de vraag op of ook de enkele passieve aanwezigheid, in een situatie waarbij het slachtoffer seksuele handelingen door een derde ondergaat, onder de reikwijdte van de nieuwe strafbaarstellingen valt. "Laten ondergaan" kan immers worden geïnterpreteerd als het "niet verhinderen dat iemand (onvrijwillig) handelingen door een derde ondergaat". Dat is iets anders dan een actieve gedraging van de betrokkene waardóór het slachtoffer tegen zijn/haar wil seksuele handelingen door een derde ondergaat (in feite: 'doen ondergaan'). Het valt op dat op p. 38 van de MvT in dit verband ook wel wordt gesproken over "regie" van de betrokkene over de seksuele handelingen die worden verricht. En op p. 39 over "verlangen dat" de betrokkene seksuele handelingen ondergaat van een derde. Om onduidelijkheid zoveel mogelijk te voorkomen wordt door de Raad aanbevolen in de MvT nader aandacht te besteden aan de uitleg c.q. de reikwijdte van het "laten ondergaan van een persoon van seksuele handelingen door een derde". Daarbij zou dan ook nog aandacht kunnen uitgaan naar de verhouding van de hier bedoelde nieuw voorgestelde delictsomschrijvingen tot bestaande deelnemingsvormen. Denk daarbij aan gedragingen als gelegenheid bieden en op de uitkijk staan die doorgaans in verband worden gebracht met de deelnemingsvorm medeplichtigheid. Ook kan daarbij gedacht worden aan uitlokking.

'Livestreams'

Het Voorontwerp bevatte in de voorgestelde artikelen 151h Sr (schadelijke visuele weergave vertonen aan minderjarige), 151j Sr (dierenpornografie) en 249 Sr (kinderpornografie) de term "visuele weergave". Blijkens de MvT bij het Voorontwerp³ werd met de nieuwe term "visuele weergave" beoogd om "buiten iedere twijfel te stellen dat livestreams onder het bereik van de strafbaarstelling vallen", en om uitvoering te geven aan Richtlijn 2011/93/EU.

Daarbij werd vermeld: "onder 'visuele weergave' vallen in ieder geval foto's, filmmateriaal en live streaming van beelden van kinderpornografische aard".⁴ De huidige MvT bevat de volgende toevoeging

³ Voorontwerp Wetsvoorstel seksuele misdrijven, Memorie van Toelichting, p. 53 en 54

⁴ Zie de verwijzing in de vorige voetnoot.

datum 2 juni 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 6 van 15

op het vorenstaande: “Niet limitatieve voorbeelden van visuele weergaven zijn foto’s, filmmateriaal, (live)streaming beeldmateriaal of een schilderij”.⁵

De voormelde passages laten (net) voldoende ruimte om te constateren dat de MvT ruimte biedt om onder de term “visuele weergave” ook streams die niet gerelateerd zijn aan een live-event te begrijpen. Niettemin geeft de Raad, onder verwijzing naar het eerder uitgebrachte advies bij het Voorontwerp, nogmaals in overweging om in de MvT expliciet op te nemen dat een stream bevattende reeds bestaand beeldmateriaal ook onder de term “visuele weergave” gerekend moet worden.

Ontbreken strafbaarheid bij leeftijdsgenoten in een gelijkwaardige situatie

In de artikelen 248 en 250, derde lid Sr (nieuw) wordt omschreven dat het in dat artikel genoemde handelen niet strafbaar is wanneer het plaatsvindt tussen leeftijdsgenoten die in een gelijkwaardige situatie verkeren. Het betreft een wettelijke strafuitsluitingsgrond die, indien van toepassing, leidt tot ontslag van alle rechtsvervolging. Onder de huidige wetgeving leidt een dergelijke omstandigheid tot vrijspraak, omdat het ontuchtige karakter (strijd met de sociaal-ethische norm) niet kan worden bewezen. Anders dan onder de huidige wetgeving zal er onder de voorgestelde wetgeving een bewezenverklaring volgen. Weliswaar zal de uitkomst qua effect niet verschillen omdat zowel nu als onder de voorgestelde wetgeving de verdachte vrijuit gaat, maar een vrijspraak voelt toch anders dan OVAR. Zeker door jeugdigen zal dit anders ervaren worden, en zij zijn de normadressaten van deze artikelen die onder de strafuitsluitingsgrond kunnen vallen. Een toelichting hierop in de MvT is wenselijk nu deze thans ontbreekt.

Artikelen 14b (en 14c) Sr in verhouding tot artikel 251 Sr.

Er wordt voorgesteld een langere proeftijd mogelijk te maken bij een (geheel of gedeeltelijk) voorwaardelijke straf die wordt opgelegd ter zake van kinderpornografie (artikelen 14b en 251 nieuw Sr). In de praktijk komt het regelmatig voor dat bij dit delict door de reclassering specifieke gedragsvoorwaarden worden geadviseerd teneinde daarmee te bevorderen dat de betrokkene niet in herhaling valt. Naast behandeling en reclasseringstoezicht (inclusief huisbezoeken) komt het daarbij voor dat wordt geadviseerd de betrokkene in het kader van een bijzondere gedragsvoorwaarde te verplichten om mee te werken aan controles door de politie van zijn digitale gegevensdragers. De Hoge Raad heeft inmiddels in een aantal arresten geoordeeld dat een dergelijke bijzondere voorwaarde in strijd is met artikel 14c lid 2 onder 14° Sr, omdat dit in feite overeenkomt met het meewerken aan door de politie uit te oefenen veelomvattende en ingrijpende dwangmiddelen (vgl. HR 7 juli 2020, ECLI:NL:HR:2020:1215 en HR 9 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:248). In het conceptwetsvoorstel en de MvT wordt aandacht voor deze jurisprudentie en de mogelijkheden om te komen tot effectief toezicht gemist.

Het taakstrafverbod

Het wordt gewaardeerd dat in het Wetsvoorstel aandacht is voor het belang dat de strafrechter voldoende ruimte heeft om aan de hand van de bijzonderheden van het geval een passende straf op te leggen. Dat kan bij sommige minder ernstige verschijningsvormen van zedendelicten ook een taakstraf

⁵ Consultatieversie Wetsvoorstel seksuele misdrijven, Memorie van Toelichting, p. 61.

datum 2 juni 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 7 van 15

zijn die al dan niet wordt gecombineerd met een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden. Toch dwingt de wet soms om in die situatie tenminste een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende sanctie op te leggen. In artikel 22b, eerste lid, onderdeel b, Sr wordt de bestaande verwijzing naar de bepalingen betreffende onder meer kinderporno vervangen door een verwijzing naar de artikelen 251 en 252 Sr. De ervaring leert dat de werkelijkheid bonter is in variëteit dan zich vooraf laat bedenken. Daarom is het ongelukkig om de rechter te beknotten in de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk, te meer nu het hier gaat om delictsomschrijvingen die een breed spectrum aan gedragingen omvatten. Dit punt van kritiek treft nog pregnanter de voorgestelde wijziging van artikel 77ma Sr⁶, waarin minderjarige plegers van één van de strafbare feiten omschreven in de artikelen 251 en 252 Sr niet alleen een taakstraf zouden mogen krijgen. Dit druipt in tegen het uitgangspunt in het jeugdstrafrecht ('taakstraf tenzij') en past ook niet bij een doelgroep die juist vanwege hun ontwikkelingsfase moeten kunnen leren waar grenzen liggen op het gebied van seksualiteit. Ook ontstaat er, waar juist behoefte is aan een glijdende schaal wat betreft de bestraffingsmogelijkheden, een kloof die in het bijzonder knellend kan zijn bij situaties die net niet vallen onder de nieuw in te voeren strafuitsluitingsgrond. Hoewel het strafdoel van vergelding niet uit het oog moet worden verloren, maakt een kortdurende vrijheidsstraf vaak meer kapot dan goed. Juist in deze gevallen zal het belang van het voorkomen van herhaling nadrukkelijker op de voorgrond staan. De diversiteit van gedragingen en situaties die onder de gewijzigde strafbaarstellingen kunnen vallen, is zeer groot en daarmee ook de ernst daarvan. Als het om kinderpornografie gaat, zal al van strafbaar handelen sprake kunnen zijn als in een relatie tussen een 17-jarige en een 23-jarige de eerstgenoemde uit eigen beweging een naaktfoto aan haar partner stuurt die daarmee na ontvangst op zijn gegevensdrager is vastgelegd, zonder dat deze verder wordt verspreid (vgl. MvT p. 63, waaruit lijkt te volgen dat de 23-jarige in dit voorbeeld niet de exceptie toekomt van 'de leeftijdsgenoot' als bedoeld in art. 251 lid 2 Sr). Tegen deze achtergrond wordt nog eens benadrukt dat het zeer belangrijk is dat de rechter voldoende ruimte heeft om bij de straftoemeting maatwerk te kunnen leveren. Al eerder is in wetgevingsadviezen aangedrongen op een versoepeling van art. 22b lid 3 Sr in die zin dat afwijken van de taakstrafbeperking ook mogelijk zou moeten zijn als een taakstraf wordt gecombineerd met een geheel voorwaardelijke (gevangenis)straf. Dat wordt hier nog eens herhaald. Het belang dat in de MvT in de paragrafen 6 en 7 - terecht - wordt gehecht aan maatwerk bij de afdoening van strafbare feiten en effectieve interventie, brengt mee dat het beter zou zijn indien bij de voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht onder C en onder H de artikelen 251 en 252 niet in de te wijzigen artikelen 22b en 77ma Sr worden opgenomen.

Verhoging strafmaxima en daarmee samenhangende financiële gevolgen van het conceptwetsvoorstel
Hoewel op p. 13 van de MvT de verwachting wordt uitgesproken dat de grenzen van de nu voorgestelde aan te scherpen strafmaxima 'niet snel in beeld zullen komen', wordt toch tot die verhoging overgegaan. Het is onduidelijk of hierbij - en ook bij de doorrekening van de financiële gevolgen van het conceptwetsvoorstel (MvT, p. 27) - rekening is gehouden met de doorwerking van de nog in werking te treden Wet straffen en beschermen (Wet van 24 juni 2020, Stb. 2020, 224). Als gevolg van deze wet zal een door de rechter opgelegde bruto vrijheidsstraf van meer dan twee jaar netto neerkomen op een langere periode van feitelijke vrijheidsbeneming dan het geval is bij veroordelingen tot dergelijke straffen vóór de inwerkingtreding van die wet. Zeker bij vrijheidsstraffen van langere duur (en dat zijn

⁶ Artikel H van het wetsvoorstel.

datum 2 juni 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 8 van 15

juist de straffen die dichterbij het strafmaximum zullen aan schuren) zal van een aanzienlijke verzwaaring sprake zijn, waarvoor de Rechtspraak al eerder aandacht heeft gevraagd. Het ware aan te bevelen aandacht te besteden aan deze ontwikkeling in het licht van de noodzaak die nu kennelijk wordt gezien om enkele strafmaxima voor zedendelicten te verhogen, hetgeen uiteindelijk een politieke keuze is.

Seksueel binnendringen

Op p. 37 van de MvT wordt voor de uitleg van ‘seksueel binnendringen’ verwezen naar de criteria van de Tongzoen-arresten, die erop neerkomen dat onder ‘seksueel binnendringen’ valt: (1) geslachtsgemeenschap, (2) een wat betreft de ernst van de inbreuk op de seksuele integriteit daarmee vergelijkbare gedraging, en (3) een handeling die in redelijkheid op één lijn kan worden gesteld met de onder 1 of 2 genoemde handelingen. Het verdient aanbeveling te expliciteren of deze uitleg van ‘seksueel binnendringen’ alleen geldt voor artikel 243 lid 2 Sr, of overal waar dit bestanddeel gebezigd wordt.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 239 Sr nieuw

De Raad beveelt aan om in de MvT op te merken dat onder seksuele handelingen ook dergelijke handelingen met een voorwerp of een dier kunnen worden begrepen. Dat de fysieke integriteit van het dier afzonderlijke bescherming krijgt in artikel 254c Sr neemt vanzelfsprekend niet weg dat de bescherming van de fysieke integriteit van een persoon ook aan de orde kan zijn bij seksuele handelingen waarbij een dier betrokken is.

Artikel 241 Sr nieuw

In het voorontwerp werd voorgesteld om in artikel 239 Sr de schuld- en opzetvariant van aanranding strafbaar te stellen, met een strafbedreiging van vier jaar. In het thans voorliggende voorstel is in artikel 241 Sr de opzetaanranding opgenomen met een strafbedreiging van zes jaar. Niet duidelijk is waar deze verhoging op is gebaseerd. Onduidelijk is ook of een opzetaanranding steeds een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit maakt en daarmee valt onder de definitie van art. 22b/77ma Sr (het taakstrafverbod). De Raad beveelt aan deze beide punten in de MvT nader toe te lichten en benadrukt daarbij dat ook bij opzetaanranding een variëteit aan casuïstiek denkbaar is, waarbij het essentieel is dat de strafrechter maatwerk kan leveren.

Artikel 244 Sr nieuw

Hierboven werd aandacht gevraagd voor de precieze definitie van ‘seksuele handelingen’. In het voorgestelde artikel 244 lid 1 aanhef en onder a, lijkt de vervanging van ‘ontucht’⁷ door ‘seksuele handelingen’ ertoe te leiden dat een verhouding op de werkvloer tussen ambtenaren, waarbij één van de twee hoger is in rang, een misdrijf oplevert, ook als deze consensueel is.

⁷ De term in huidig art. 249 lid 2 aanhef en sub 1 Sr.



Raad voor de
rechtspraak

datum 2 juni 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 9 van 15

De combinatie van formuleringen in lid 1 aanhef en onder b, waar het gaat om ‘werkzaam is in’ in samenhang met ‘wordt behandeld’, geeft deze bepaling naar de letter een erg ruim toepassingsbereik. Wie bij de technische dienst van een ziekenhuis werkt, en in die functie geen enkele functionele relatie tot een patiënt heeft, mag naar de letter van deze bepaling geen seksuele handelingen verrichten met iemand die in dat ziekenhuis ambulante behandeling is, ook als deze personen elkaar in de sportkantine leren kennen. Er is begrip voor deze ruime formulering, met het oog op de uitleg in de MvT, maar strikt genomen is ook deze nu te veel omvattend.

Artikelen 244 en 245 Sr nieuw

Deze bepalingen zien niet op de situatie waarin dwang, geweld of bedreiging is toegepast bij het delictgedrag. Het ligt echter voor de hand dat deze strafverzwarringsgrond ook hier toegepast kan worden. Indien dat het geval is, is het aanbevelenswaardig in de MvT tot uitdrukking te brengen dat indien daarvan sprake is en het slachtoffer behoort tot de bijzondere in de artikelen 244 en 245 Sr beschermde categorieën van personen, niets in de weg staat aan toepassing van de artikelen 241, tweede lid en 243, tweede lid Sr. Een en ander zoals in de MvT (op p. 67) wel is gedaan waar het dergelijk delictgedrag ten aanzien van een kind betreft.

Artikel 247 Sr nieuw

Waar gelet op de jeugdige leeftijd van het slachtoffer een hoger strafmaximum in de rede lijkt te liggen, valt op dat de strafmaxima in lid 3 en 5 niet afwijken van het equivalent van het hier strafbaar gestelde gedrag met een slachtoffer van 18 jaar of ouder (zie de bepalingen 241, tweede lid Sr en 243 Sr). Anders dan bij de andere leden van artikel 247 Sr lijkt het hier immers noodzakelijkerwijs te gaan om gevallen waarin de wil ontbreekt.

Ook lijkt een nadere beschouwing zinvol van de verhouding tussen enerzijds: de artikelen 247 lid 3 in verbinding met lid 5 Sr (de facto opzetverkrachting met dwang/geweld/bedreiging van een 16 of 17-jarige) met een strafmaximum van twaalf jaren, en anderzijds: artikel 243 lid 2 in combinatie met 246 lid 2 Sr waarin dit zelfde delictgedrag met een strafmaximum van zestien jaren wordt bedreigd.

Daarnaast valt op dat in dit artikel in het tweede lid een uitwerking wordt gegeven van de seksuele handelingen die strafbaar gesteld zijn (‘met hem, met zichzelf of met een derde’ et cetera), terwijl die opsomming gelijk is aan de in artikel 239 Sr gegeven definitie. Onduidelijk is waarom hier niet (net als elders) wordt volstaan met de term ‘seksuele handelingen’.

Artikel 250 Sr nieuw

Het voorgestelde artikel 250 Sr ziet op het seksualiserend benaderen van kinderen onder de 16 jaar, of een persoon die zich voor doet als een kind onder de 16 jaar. In de MvT is nu toegelicht dat hieronder ook virtuele creaties vallen. Wel valt op dat specifiek wordt benoemd dat het gaat om een ‘opsporingsambtenaar’ die zich voordoeft als een 16- minner, terwijl in de praktijk blijkt dat ook gewone burgers zich als zodanig voordoen (zogenaamde ‘pedojagers’). Het verdient aanbeveling hier in de MvT aandacht aan te besteden.

Ten aanzien van het in lid 1 aanhef en onder b strafbaar gestelde gedrag rijst de vraag of sprake is van een schuld- of opzetdelict. Dat laatste ligt voor de hand, maar een nadere explicitering daarvan verdient

datum 2 juni 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 10 van 15

aanbeveling. Daarbij zou ook de vraag beantwoord kunnen worden of voorwaardelijk opzet toereikend is om deze delictsomschrijving te vervullen.

Wat betreft de verhouding tussen sexchatting (sub a) en poging tot grooming (sub c) is in ons vorige advies reeds aandacht gevraagd voor de verhouding tussen deze feiten en met name voor de vraag wat het strafbaar stellen van poging tot grooming (sub c) toevoegt, indien sexchatting al strafbaar is.

In hoofdstuk 3 op pagina 8 en op de pagina's 14 en 15 van de MvT bij het wetsvoorstel wordt nu op de achtergrond/ratio van het strafbaar stellen van sexchatting uitvoeriger ingegaan.

In de MvT wordt sexchatting omschreven als het "op indringende en niet leeftijdsconforme wijze (...) benaderen van kinderen voor seksuele doelen"⁸, resp. communicatie met een "indringend karakter", want er dient sprake te zijn van een bepaalde intensiteit, duur en/of frequentie. Van poging tot grooming is volgens de MvT sprake als "de communicatie heeft geleid tot het voorstel voor een ontmoeting, maar geen handeling is ondernomen gericht op het verwezenlijken van een ontmoeting. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een voorstel voor een ontmoeting [...], waarbij de minderjarige [...] daar niet op ingaat of waarbij een ouder bijtijds heeft ingegrepen."⁹ In de MvT wordt het verschil tussen sexchatting en poging tot grooming als volgt geduid:¹⁰ "(...) dat voor strafbaarheid van indringende mondelinge of schriftelijke seksuele benadering geen sprake hoeft te zijn van het doen van een voorstel tot een ontmoeting voor seksuele doeleinden."

Poging tot grooming zal dus doorgaans sexchatting omvatten, nu sexchatting de welhaast vanzelfsprekende inleiding lijkt te zijn van waaruit een voorstel voor een ontmoeting kan voortvloeien. Bij deze stand van zaken rijst de genoemde vraag wat de mogelijke toegevoegde waarde van 'poging tot grooming' ten opzichte van sexchatting kan zijn. Voor de beantwoording van deze vraag is naar het oordeel van de Raad nodig dat in de MvT tenminste verduidelijking wordt geboden over de ondergrens van de strafbare poging tot grooming, de mate waarin in dat verband ruimte bestaat voor een beroep op vrijwillige terugtrekking en de wijze waarop een en ander zich verhoudt tot de strafbaarstelling van sexchatting.¹¹

Artikel 251 Sr nieuw

Het is goed dat bij de formulering van dit artikel rekening wordt gehouden met voortschrijdende technologische ontwikkelingen. Vanwege die ontwikkelingen is het belang van een zo technisch onafhankelijke omschrijving essentieel. Er wordt in het conceptwetsvoorstel nu onderscheid gemaakt tussen "een visuele weergave van een seksuele gedraging" en "een gegevensdrager bevattende gegevens die geschikt zijn om een visuele weergave te vormen van een seksuele gedraging". In de praktijk kan echter ook sprake zijn van "gegevens die geschikt zijn om een visuele weergave te vormen van een seksuele gedraging" zonder dat de betrokkene deze in bezit heeft op een gegevensdrager. Denk hierbij aan het voorbeeld op p. 61 van de MvT, waarbij de betrokkene zich de toegang tot kinderpornografisch

⁸ Consultatieversie Wetsvoorstel seksuele misdrijven, Memorie van Toelichting, p. 14, p. 58-59.

⁹ Consultatieversie Wetsvoorstel seksuele misdrijven, Memorie van Toelichting, p. 60.

¹⁰ Consultatieversie Wetsvoorstel seksuele misdrijven, Memorie van Toelichting, p. 59.

¹¹ Vgl. r.o. 5-8 van de annotatie van Jörg bij HR 12 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1736.

datum 2 juni 2021
kenmerk XXXXXXXXXX
pagina 11 van 15

materiaal verschaft of kan verschaffen via een opslag in 'de cloud' (zie in dit verband HR 12 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:799). Dat materiaal kan ook zijn een gegevensbestand in die cloud bevattende een hoeveelheid digitale afbeeldingen die eerst een visuele weergave vormen nádat dat gegevensbestand een bewerking heeft ondergaan (denk aan het uitpakken van een zogenaamd zip- of rar-bestand). Het is de vraag of de huidige formulering van artikel 251 Sr deze mogelijke verschijningsvormen in de praktijk voldoende dekt.

Artikel 253 Sr nieuw

In lid 1 onder c is een parallel te zien met artikel 273f Sr (mensenhandel). Een nadere beschouwing in de MvT over de onderlinge verhouding tussen deze bepalingen en de strafmaxima is van meerwaarde. Bij de strafverzwarringsgronden in lid 6 en lid 7 is vermeld dat het daar bedoelde gevolg is onttrokken aan het schuldverband. Dat is helder. Het lijkt zinvol om enige overwegingen te wijden aan het vereiste causaal verband tussen het delictgedrag en het strafverzwarende gevolg. Met name voor die gevallen waarin handelingen van het slachtoffer zelf de dood of het zwaar lichamenlijk letsel veroorzaken, maar het delictgedrag een (zeer) belangrijke plaats inneemt in de keten van gebeurtenissen die tot dat handelen van het slachtoffer heeft geleid. De praktijk laat zien dat slachtoffers van de hier bedoelde misdrijven zich uit (voorwaardelijk)(opzettelijk) door de dader veroorzaakte wanhoop zichzelf van het leven kunnen beroven of zwaar lichamenlijk letsel toebrengen.¹²

Daarnaast is het aanbevelenswaardig de strafverzwarringsgronden in het zesde lid nog iets nader toe te lichten in de MvT.

Artikel 254 Sr nieuw

Lid 2 ziet op de bijkomende straf van beroepsontzetting. Hierbij rijst de vraag of de formulering niet te beperkt is, te weten tot een ontzetting van enkel dát beroep in de uitoefening waarvan het delict is begaan. In overweging wordt gegeven, gelet op de specifieke persoonlijkheidsproblematiek die bij daders van zedendelicten een belangrijke recidivfactor kan vormen, om de mogelijkheid tot ontzetting van een beroep uit te breiden naar “en indien nodig soortgelijke beroepen” of “en waar het de artikelen 247 Sr tot en met 252 Sr betreft soortgelijke beroepen”. Voor degenen die zich schuldig maken aan het delictgedrag bedoeld in artikel 244 lid 1 aanhef en onder b en c Sr, lijkt het zinvol ook een ontzetting van een soortgelijk beroep te kunnen opleggen. Dit geldt ook bij plegers van zedendelicten met betrekking tot (jonge) kinderen.

Artikel 254c Sr nieuw

De tekst van deze bepaling omvat naar de letter ook situaties waarin iemand een dier met zichzelf seksuele handelingen laat verrichten met het oog op de voortplanting van dieren (denk aan de stier of hengst waarvan het zaad wordt verzameld). In overweging kan worden genomen om in de MvT aan de zinsnede “Hieronder vallen niet noodzakelijke handelingen, zoals medische handelingen.” toe te voegen: ‘en normale handelingen gericht op de (bedrijfsmatige) voortplanting van dieren’.

¹² In de zaak tegen Aydin C. waarin de dader via de webcam vele jonge meisjes ernstige schade toebrengt, legde het hof de maximale straf op: <http://deepink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHAMS:2018:4620>

datum 2 juni 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 12 van 15

Artikel 429ter Sr nieuw (artikel L)

Ten opzichte van het voorontwerp wordt nu meer duiding gegeven aan de reikwijdte van dit nieuwe feit en de afgrenzing ten opzichte van andere strafbare feiten.

Volgens de MvT op p. 15 is seksuele intimidatie een in de praktijk relatief eenvoudig vast te stellen strafbare gedraging. Op p. 16 wordt dit alweer gerelativeerd: ‘Voorstelbaar is dat het, zeker in de beginfase, soms lastig kan zijn om het strafbare karakter van een indringende en intimiderende seksuele benadering vast te stellen.’ Deze relativering is terecht, in het bijzonder ten aanzien van het bestanddeel “indringend”. De intimiderende seksuele benadering moet, aldus de toelichting op p. 71, een bepaalde intensiteit hebben. Daarbij komt betekenis toe aan de inhoud van de seksuele benadering maar ook aan de context waarbinnen deze benadering plaatsvindt. Deze vormen als het ware communicerende vaten. Met name als de context de indringendheid van de intimiderende seksuele benadering moet gaan bepalen, is seksuele intimidatie niet meer relatief eenvoudig vast te stellen. De voorbeelden in de MvT op p. 72 lijken meer te duiden op het intimiderende karakter van de seksuele benadering dan op de indringendheid daarvan. Slechts de opmerkingen die betrekking hebben op het herhalen van het gedrag of het langer aanhouden van het gedrag kunnen als de indringendheid betreffende worden beschouwd. Wellicht kan in de MvT nog nader worden ingegaan op de toegevoegde/ onderscheidende betekenis van het bestanddeel “indringend” naast het bestanddeel “op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontrend is te achten”.

IT-GEVOLGEN

Het zwaartepunt van mogelijk vereiste IT-aanpassingen zal bij het OM liggen. Op dit terrein is de impact voor de Rechtspraak uitermate gering.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. Die gevolgen zijn naar verwachting van de Raad substantieel en bedragen – in financiële zin – ongeveer € 142.000 in 2022 en jaarlijks bijna € 300.000 in de jaren daarna. Hieronder is dat toegelicht.

Toelichting

Het Wetsvoorstel herschikt de bestaande seksuele misdrijven en definieert een aantal nieuwe seksuele misdrijven. Het gericht strafrechtelijk optreden dat daardoor mogelijk wordt tegen verschillende vormen van seksueel overschrijdend gedrag, leidt naar verwachting van de Raad tot meer strafrechtzaken. De Raad sluit voor wat betreft het aantal zaken aan bij een van de scenario’s uit de scenarioanalyses die het WODC maakte vanwege het Voorontwerp van dit wetsvoorstel. De reden hiervoor is dat het OM en Politie vooralsnog geen andere inschatting maken over extra zaken. Het OM wacht het verdere (flankerend) vervolgingsbeleid af en komt later met een inschatting. Op dit moment is dus geen andere (nieuwere) informatie beschikbaar dan die van het WODC.

De Raad kiest op basis van eerdere gesprekken voor scenario 6 van de WODC-scenarioanalyses hetgeen betekent dat de Raad voor de eerste aanleg rekent met bijna 180 extra zaken. In hoger beroep betekent dat vervolgens rond de 20 zaken extra.

datum 2 juni 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 13 van 15

Bij de nieuwe zaken, op basis van de nieuwe strafbaarstellingen, zal vaak de vraag centraal staan of sprake was van consensuele handelingen. Dat betekent veelal dat de verklaring van het slachtoffer het ‘sole or decisive’ bewijs vormt. De Raad verwacht dan ook dat de verdediging veel zal verzoeken om degene die aangifte deed, als getuige te horen. Dergelijke verzoeken zullen in de regel worden toegewezen¹³ waarmee de gemiddelde behandeltijd van een zaak op basis van dit wetsvoorstel naar verwachting een half uur hoger ligt dan de gemiddelde strafzaak.

Conclusie

De Raad verwacht een toename in het aantal zaken. De Raad verwacht tevens dat het bovengemiddeld zware zaken zijn. In totaal betekent dat ongeveer € 142.000 in 2022 en jaarlijks bijna € 300.000 in 2023 en volgende aan extra kosten. Zie ook de tabel hieronder.

Totale werklastconsequenties	2022	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	103.563	218.905
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	28.822	59.138
Effect behandeltijd per zaak	9.586	20.352
Kosten RC	0	0
Totale effect wetsvoorstel	141.971	298.396

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel

¹³ Zie ook het Keskin-arrest (EHRM 19 januari 2021, 2205/16) en de uitleg daarvan door de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2021:576).

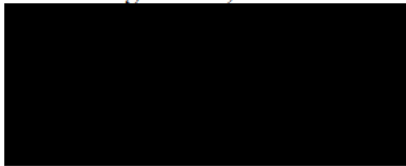


Raad voor de
rechtspraak

datum 2 juni 2021
kenmerk [REDACTED]
pagina 14 van 15

met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,



[REDACTED]
Voorzitter Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

datum 2 juni 2021
kenmerk XXXXXXXXXX
pagina 15 van 15

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Met betrekking tot de Memorie van Toelichting

P. 9, regel 2:

In de passage “(...) waarbij sprake is live streaming beeldmateriaal (...)”, ontbreekt het woord “van”.

Voetnoot 36:

Het verdient de voorkeur hier te verwijzen naar de oorspronkelijke publicatie in de Staatscourant van de Aanwijzing zeden: Stcrt. 2016, nr. 19414.

Voetnoot 106

"13 mei 21019" moet zijn "13 mei 2019".

Met betrekking tot het wetsvoorstel

Artikel 14b Sr nieuw

Aan het tweede lid van wordt een zin toegevoegd, luidende: ‘Onder gericht zijn tegen of gevaar veroorzaken voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen wordt voor de toepassing van dit artikel mede begrepen het misdrijf bedoeld in art. 250.’ De MvT lijkt erop te wijzen dat hier (in elk geval ook) artikel 251 Sr is bedoeld te vermelden.

In lid 2 lijkt sprake van een verschrijving. Is niet beoogd te verwijzen naar artikel 254b en 254c, in plaats van 254a en 254b?

Artikel 250 Sr nieuw

Lid 2 bevat de verschrijving “en die die persoon”.

Artikel 253 Sr nieuw

In lid 1 aanhef en onder a ontbreekt een punt na de a.

In lid 2 staat in de tweede regel 28, waar 248 bedoeld zal zijn.

Artikel 254b Sr nieuw

In lid 1 valt op dat de woorden verwerven en aanbieden, anders dan in artikel 251 niet zijn opgenomen.

Artikel 254c Sr

Er staat in de tweede regel ‘een een’ waar ‘een’ moet staan.



> Retouradres Postbus 1794 8901 CB Leeuwarden

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf en sanctierecht
t.a.v. mevrouw mr. E.D.G. Kiersch, directeur
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Directie

Ons kenmerk
21U0226801

Uw kenmerk
3243547

Datum 3 juni 2021
Betreft Wetsvoorstel seksuele misdrijven

Geachte mevrouw Kiersch,

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is op 11 maart 2021 gevraagd een reactie te geven op het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven).

In reactie op het voorontwerp in mei vorig jaar heeft het CJIB aangegeven dat een persoonsgerichte tenuitvoerlegging met oog voor slachtoffers als ketenregisseur van groot belang is, zeker als het gaat om de misdrijven waarop dit wetsvoorstel ziet. Het CJIB heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat na de consultatieronde tot stand is gekomen. Het CJIB heeft de overtuiging dat dit voorstel er aan bijdraagt dat strafrechtelijke interventies naar aanleiding van grensoverschrijdend seksueel gedrag, in lijn worden gebracht met actuele maatschappelijke (online) ontwikkelingen. Het wetsvoorstel voorziet in wijzigingen in de strafwetgeving van grensoverschrijdend seksueel gedrag en ziet niet primair op de tenuitvoerlegging. Het CJIB heeft daarom bij het voorontwerp van wet afgezien van het geven van inhoudelijk advies en ziet om dezelfde reden af van het geven van inhoudelijk advies op het wetsvoorstel.

Hoewel de wijziging in de strafwetgeving niet primair de tenuitvoerlegging raakt, wordt verwacht dat het wetsvoorstel wel consequenties heeft voor de tenuitvoerlegging.

In de memorie van toelichting (MvT) is aangegeven dat de nieuwe wetgeving naar verwachting zal leiden tot een verandering van de instroom in de strafrechtketen met 2 of 5 procentpunt en dat de duur van vrijheidsstraffen toeneemt met 5 tot 10 procentpunt. Het CJIB voorziet als gevolg daarvan een toename van werkzaamheden die samenhangen met een verhoogde instroom van zaken zoals bij vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende straffen, schadevergoedingsmaatregelen en voorlopige hechtenis.



Een andere consequentie is dat geautomatiseerde systemen moeten worden gewijzigd in verband met veranderende terminologie en transponering van wetsartikelen zoals in de MvT wordt genoemd.

Directie

Zoals bij de consultatie van het voorontwerp van deze wet is aangegeven, merk ik wellicht ten overvloede nogmaals op dat het CJIB voorschotten aan slachtoffers van strafbare feiten verstrekt bij schadevergoedingsmaatregelen. Slachtoffers van zeden- en geweldsmisdrijven ontvangen een voorschot dat niet is gemaximeerd. Aangezien er wijzigingen zijn in de strafbaarstellingen in deze categorie zaken zal dit ook van invloed zijn op de voorschotregeling. Voorzien wordt dat er gevolgen zijn voor het aantal uitkeringen en de hoogte daarvan. Daarnaast zullen ook de geautomatiseerde systemen die zien op het uitvoeren van deze regeling moeten worden aangepast.

Ons kenmerk
21U0226801

Uw kenmerk
3243547

Op basis van de hiervoor genoemde aannames is in de MvT is voorzien in een bedrag van € 15 miljoen aan structurele kosten voor de implementatie van het wetsvoorstel. Dit bedrag is een raming waarbij gebruik gemaakt is van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Dit model ziet op de in- en uitstroom van zaken in de strafrechtketen, maar is niet voldoende om de daadwerkelijke uitvoeringskosten op te baseren. Bovendien zal ook sprake zijn van incidentele kosten. Het CJIB wil daarom graag in de gelegenheid worden gesteld nauwkeuriger inzicht te geven in de gevolgen van het wetsvoorstel, de daarmee gemoeide uitvoeringskosten en financiële consequenties.

Gelet op het voorgaande verzoekt het CJIB betrokken te worden bij het op te starten programma dat tot doel heeft de implementatie van deze wet vorm te geven zoals in de MvT is aangekondigd. Verder verzoekt het CJIB om een opdracht voor een uitvoeringstoets om de consequenties van het wetsvoorstel nader in beeld te brengen.

Graag zie ik uw reactie tegemoet.

Hoogachtend,

Mr. drs. A. Hazelhoff MBA
Algemeen Directeur

Advies Wetsvoorstel Seksuele Misdrijven dd. 3 juni 2021
Aan de Minister van Justitie & Veiligheid

Introductie

Nederland is verplicht de huidige zedentitel te herzien en aan te passen aan internationale afspraken. Om deze reden heeft de minister van Justitie en Veiligheid in 2020 een concept wetsvoorstel gepubliceerd, de Wet Seksuele Misdrijven, waarop burgers, organisaties en andere professionals konden reageren via internetconsultatie. Het Centrum Seksueel Geweld heeft destijds over het voorontwerp advies uitgebracht. Nu er een nieuw concept wetsvoorstel ligt voor internetconsultatie met sluitingsdatum 4 juni 2021 maakt het Centrum Seksueel Geweld opnieuw gebruik van de mogelijkheid aanbevelingen te doen.

Aanbevelingen

Om te beginnen wil het Centrum Seksueel Geweld zich positief uiten over het nieuwe concept wetsvoorstel omdat eruit blijkt dat de minister de meeste aanbevelingen van de betrokken organisaties heeft geïntegreerd in de nieuwe versie. Met name het opheffen van de tweedeling tussen de misdrijven ‘verkrachting’ en ‘seksuele interactie tegen de wil’ is een significante verbetering. Er is waarachtig geluisterd naar de verschillende argumenten en dat getuigt van sensitiviteit voor het belang en de positie van slachtoffers van zedenmisdrijven. Al met al is het nieuwe concept wetsvoorstel beter toegesneden op de huidige maatschappij en biedt het strafrecht straks meer bescherming tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag, ook online.

Wel maken we ons grote zorgen over de implementatie van het nieuwe wetsvoorstel. Het nieuwe wetsvoorstel werkt namelijk drempelverlagend voor slachtoffers en er zal straks in meer situaties aangifte gedaan gaan worden. Dit heeft direct consequenties voor de belasting van politie en het Centrum Seksueel Geweld die intensief met elkaar samenwerken. Onze zorg is dat de politie de toestroom niet aan kan qua capaciteit en dat geldt ook voor het Centrum Seksueel Geweld die jaarlijks te maken krijgt met toename van het aantal meldingen. De achterstanden bij de zedenrecherche zijn nu al zo ver opgelopen dat slachtoffers van zedenmisdrijven soms meer dan een jaar moeten wachten tot de politie hun aangifte onderzoekt. Zedenrechercheurs zelf – die wij in de multidisciplinaire samenwerking hebben leren kennen als professionals die met grote toewijding en zorgvuldigheid werken aan complexe en veeleisende zedenzaken – hebben hier ook last van. Onvoldoende capaciteit zal straks tot gevolg hebben dat de wetswijzigingen niet adequaat kunnen worden uitgevoerd, hetgeen betekent dat slachtoffers (1) niet de kwaliteit van zorg en onderzoek zullen krijgen waar ze in dit land recht op hebben, (2) hun vertrouwen in de Nederlandse rechtsgang kunnen verliezen en (3) emotionele schade kunnen ondervinden door secundaire victimisatie. Behalve dat slachtoffers psychisch in de knel komen, ontstaan er ook problemen met de bewijsvoering als kostbare tijd verloren gaat.



Het invoeren van het nieuwe wetsvoorstel zonder extra financiering voor de politie en het Centrum Seksueel Geweld is onethisch. Om onze stelling te onderbouwen hebben we de belangrijkste feiten rondom seksueel misbruik en de bijzondere rol van het Centrum Seksueel Geweld nog eens kort en krachtig op een rijtje gezet:

a. Psychische schade

In het Centrum Seksueel Geweld ondervinden we dagelijks dat slachtoffers van seksueel misbruik at risk zijn voor ernstige psychische klachten zoals een posttraumatische stressstoornis, depressie, verslaving, psychose of angststoornis. Dat blijkt ook uit vele studies die zijn verricht naar het verband tussen seksueel misbruik ervaringen en psychopathologie. Een daarvan is een meta-analyse van 37 studies bij drie miljoen slachtoffers (Cutajar et al., 2010). Deze meta-analyse laat zien dat als je seksueel misbruik bent er onder andere 16 keer zoveel kans is dat je een slaapstoornis ontwikkelt, en 4 keer zoveel kans dat je een suïcidepoging doet en 3 keer zoveel kans dat je een angststoornis ontwikkelt dan wanneer je niet misbruikt zou zijn geweest etc. Co-morbiditeit (het naast elkaar bestaan van psychische stoornissen) is meer regel dan uitzondering. Goede en liefst zo snel mogelijke behandeling van slachtoffers van seksueel misbruik nadat zij aangifte hebben gedaan is nodig omdat blijkt dat psychische klachten zonder hulp meestal niet spontaan overgaan en vele jaren kunnen aanhouden. Een onnodig lang durend politieonderzoek en/of rechtszaak vertraagt traumaverwerking.

b. Lichamelijke schade

In het Centrum Seksueel Geweld hebben we ook gemerkt dat slachtoffers van seksueel misbruik vaak tal van gezondheidsproblemen hebben, zoals eetstoornissen (met name boulimia), somatisatiestoornissen, en somatoforme pijnstoornissen. Uit onderzoek blijkt dat chronische (onderbuiks)buikpijn, bekkenbodemp Problemen, en niet-epileptische toevallen ('pseudo-epilepsie') sterk zijn geassocieerd met een voorgeschiedenis van seksueel misbruik. Goede en liefst zo snel mogelijke medische zorg van slachtoffers van seksueel misbruik nadat zij aangifte hebben gedaan is daarom nodig. Het onnodig lang wachten op aangifte/verhoor danwel lange doorlooptijden verhogen stress bij slachtoffers en hebben daardoor een averechts effect op lichamenlijk herstel.

c. Relationale schade

Seksueel misbruik grijpt in op het vermogen van mensen om zich op een prettige manier te verbinden met een ander. Dit kan tot uiting komen in sociale isolatie, seksuele disfuncties, seksueel risicogedrag, relatieproblemen en hechtingsproblematiek. Studies tonen ook aan dat het meemaken van misbruik in de kindertijd verband houdt met een lagere kwaliteit van relaties in de volwassenheid. Het betekent in de praktijk dat slachtoffers vaak eenzaam zijn en er alleen voor staan als het gaat om aangifte doen; het juridische proces dient daarom niet langer te duren dan strikt noodzakelijk is.

d. Revictimisatie

In het Centrum Seksueel Geweld komen we tegen dat slachtoffers soms keer op keer zijn misbruikt. Inderdaad blijkt uit onderzoek dat jonge slachtoffers een grote kans hebben op herhaling van misbruik later in hun leven, ook wel revictimisatie genoemd. De verklaring voor revictimisatie is dat de psychische gevolgen van het eerste misbruik – bijvoorbeeld PTSS of een negatief zelfbeeld – de persoon kwetsbaar maken voor herhaling. Zo snel mogelijk opvangen en behandelen in een expertisecentrum zoals het Centrum Seksueel Geweld om erger te voorkomen is daarom cruciaal. Hoe sneller, hoe beter.

Aanbeveling 1. Extra financiering voor de zedenpolitie en het Centrum Seksueel Geweld om de te verwachten toestroom aan slachtoffers adequaat te kunnen horen en helpen.

Daarnaast adviseert het Centrum Seksueel Geweld dat slachtoffers van misbruik van seksueel beeldmateriaal zich straks kunnen melden bij de zedenpolitie in plaats van bij Blauw. Uit onderzoek blijkt namelijk dat misbruik van seksueel beeldmateriaal dezelfde psychische schade kan veroorzaken als offline misbruik, en ook risico op revictimisatie met zich mee brengt als het slachtoffer niet tot verwerking komt. Blauw heeft weinig expertise op het gebied van zeden, is onvoldoende op de hoogte van de problematiek die met zedenmisdriven samenhangen en werkt niet samen met het Centrum Seksueel Geweld. Slachtoffers van misbruik van seksueel beeldmateriaal zijn gebaat bij de expertise die de zedenpolitie en het Centrum Seksueel Geweld al in huis hebben.

Aanbeveling 2. Versterking van de zedenpolitie en het Centrum Seksueel Geweld om tegemoet te kunnen komen aan de rechtspositie en emotionele behoeften van slachtoffers van misbruik van seksueel beeldmateriaal (en hun naasten).

Als laatste zien wij nog ruimte voor verbetering van het nieuwe concept wetsvoorstel met betrekking tot de verjaringstermijn voor de misdrijven seksueel misbruik van functioneel afhankelijke personen, seksueel misbruik van geestelijk of lichamelijk onmachtige personen en seksueel misbruik van kinderen waarbij geen sprake is van seksueel binnendringen. Onze aanbeveling is verjaring uit te sluiten, zoals dat ook geldt voor de delictsvormen waarbij wel sprake is van seksueel binnendringen, omdat het meer recht doet aan deze groep zeer kwetsbare slachtoffers.

Aanbeveling 3. Uitsluiting van verjaring, zoals dat ook geldt voor de delictsvormen waarbij wel sprake is van seksueel binnendringen.

Wij verzoeken het Ministerie onze drie aanbevelingen ter harte te nemen.

Hoogachtend, namens het Landelijk Centrum Seksueel Geweld,
dr. Iva Bicanic, directeur-bestuurder

Ingediend via www.internetconsultatie.nl
Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer dr. mr. F.B.J. Grapperhaus

Den Haag, 3 juni 2021

dossiernummer: [REDACTED]

uw kenmerk: [REDACTED]

telefoonnummer: [REDACTED]

e-mail: [REDACTED]

Betreft: Wet seksuele misdrijven

Geachte minister,

Bij brief van 11 maart 2021 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven). De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,

[REDACTED]
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

ADVIES

Van:	adviescommissie strafrecht (ACS)
Datum:	3 juni 2021
Betreft:	wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven)

0. Vooraf

De consultatie van dit wetsvoorstel werd in 2020 voorafgegaan door een consultatie van een "Voorontwerp" wijziging zedenwetgeving. De NOvA bracht in dat kader op 29 juli 2020 een advies met betrekking tot dat voorontwerp uit¹ met daarin een fors aantal aanbevelingen. Slechts een deel van die aanbevelingen blijkt in het huidige wetsvoorstel te zijn gevolgd.

Daarom, en vanwege de omvang van de voorgestelde wijzigingen, ontkomt de ACS wederom niet aan een uitgebreid advies. Na de inleiding is op pagina 4 - 5 een overzichtelijke lijst met aanbevelingen opgenomen. Daarna volgt de uitwerking van de aanbevelingen. De index ziet er als volgt uit:

1. Inleiding
2. Aanbevelingen
3. Bespreking van het wetsvoorstel
 - 3.1 Wet-systematische opmerking: Titel IV ('Seksuele misdrijven') of V ('openbare orde')
 - 3.2 Ruimere kwalificatie van aanranding en verkrachting: gevolgen
 - 3.3 De invoering van schulddelicten: onnodig en leidt makkelijk tot onvoorzienbaarheid
 - 3.4 Taakstrafverbod: niet toepassen
 - 3.5 Seksuele intimidatie: nu als overtreding strafbaar gesteld in 429ter nieuw
 - 3.6 Sexchatting: artikel 250 nieuw
 - 3.7 Consequenties van het geheel vervallen van het criterium "ontuchtige handelingen"
 - 3.8 Verhoging van de strafmaxima: onnodig en in strijd met memorie van toelichting
 - 3.9 Algehele objectivering van de leeftijd en de rechtspraak: meer toelichting gewenst

1. Inleiding

Een goede zedenwetgeving moet recht doen aan de vrije wil van (potentiële) slachtoffers. Zij moet echter ook voorkomen dat veroordelingen plaats kunnen vinden op basis van een moreel oordeel achteraf. Een veroordeling moet gebaseerd (kunnen) worden op feiten, inclusief signalen en aanwijzingen zoals deze zich ten tijde van de gedragingen voordeden. Die signalen moeten voor de verdachte kenbaar zijn geweest. Eerst dan kan hem verweten worden zijn gedrag niet te hebben aangepast.

Het complexe karakter van strafbaarstelling van zedendelicten wordt mede veroorzaakt door het gegeven dat (pogingen tot) seksuele contacten gepaard (kunnen) gaan met subtiele vormen van communicatie (signalen) die binnen betrekkelijk korte tijd ook kunnen veranderen. Ook in deze gevallen dient strafbaarheid gebaseerd te zijn op het negeren of onvoldoende onderkennen van *kenbare* signalen van het (potentiële) slachtoffer. Indien de signalen niet kenbaar zijn belandt men bij een vorm van risicoaansprakelijkheid en is het te verwijten gedrag niet langer voorzienbaar en voldoet de wetgeving niet aan het voorzienbaarheids- en nauwkeurigheidseisen dat voortvloeit uit artikel 10 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).

¹<https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/1385930170553693560>

Een belangrijk referentiepunt voor de Advies Commissie Strafrecht (ACS) is dan ook de vraag of en "in hoeverre de nieuwe bepalingen ongewenste neveneffecten ten aanzien van de feitelijke realiteit van seksueel contact in het leven roepen en of ze daadwerkelijk aan de problematiek van de zedentitel tegenmoetkomen, die momenteel nog steeds veelal is geworteld in het gebrek aan (steun)bewijs en de benodigde overtuiging van de rechter(s)."²

Ondanks verbeteringen ten aanzien van het voorontwerp ziet de ACS ook in dit wetsvoorstel een aantal van die ongewenste neveneffecten waardoor onder de nieuwe wetgeving enerzijds verwachtingen worden gewekt, met name richting (potentiële) slachtoffers, die niet kunnen worden waargemaakt en anderzijds veroordelingen plaatsvinden waarbij het strafbare gedrag voor de verdachte niet (voldoende) voorzienbaar is. Dergelijke gevolgen van het 'bij de tijd brengen'³ van de zedenwetgeving gaan te ver en zijn, wat de ACS betreft, onaanvaardbaar. De ACS doet hiermee met name op de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde 'schuld'-delicten, maar ook op de gevolgen van het volledig loslaten van het ontuchtbegrip en de volledige objectivering van de leeftijd bij seksuele gedragingen ten aanzien van minderjarigen.⁴

Illustratief in dit verband is de volgende passage uit de memorie van toelichting⁵:

"Niet uit te sluiten valt dat het in de praktijk in de eerste periode na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving soms lastig kan zijn om te bepalen of sprake is van een strafbare gedraging en van welke delictsvorm. Seksueel grensoverschrijdend gedrag kan zich in vele variaties voordoen. De rol van het strafrecht bij ongewenst seksueel contact is niet onbegrensd. Seksueel contact is naar zijn aard intiem en speelt zich veelal af in de privé-omgeving. Seksuele communicatie is subtiel en zeker in de beginfase van het contact worden over en weer grenzen verkend. De precieze afbakening van de strafrechtelijke normstelling zal dan ook in de rechtspraak aan de hand van concrete casusposities die zich aandienen nader vorm moeten krijgen. Het duurt vermoedelijk enige tijd voordat de rechtsontwikkeling op dit punt is uitgekristalliseerd. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de rechtspraak. Zo is bijvoorbeeld voorstelbaar dat (zeker in de beginfase) in grensgevallen verschillende delictsvormen ten laste worden gelegd door het openbaar ministerie."

Deze passage benoemt precies waarom strafbaarstelling van seksuele handelingen tegen de wil meer dan andere delicten het risico meebrengt dat strafbaar gedrag vooraf niet voldoende voorzienbaar is en wordt gestraft voor gedragingen die in een aantal gevallen de facto niet verwijtbaar zijn: seksueel contact is naar zijn aard intiem, speelt zich veelal af in de privé-omgeving, seksuele communicatie is subtiel en vaak verkennend van aard, de context is van belang en kan wisselen (beginnende relaties of knipperlichtrelaties). Dat een wetswijziging meebrengt dat de reikwijdte van een bepaald delict in de praktijk moet worden afgebakend is acceptabel. Dat bij voorbaat een onvoldoende voorzienbaarheid van het strafbare gedrag wordt geaccepteerd, zoals uit deze passage lijkt te moeten worden afgeleid, zou niet moeten worden geaccepteerd. Het grootste risico op dit vlak wordt gevormd door de introductie in de complexe zedenwetgeving van schulddelicten. Dit advies concludeert dat de noodzaak voor de introductie van schulddelicten op geen enkele wijze wordt aangetoond, onder meer in verband met de reikwijdte van het voorwaardelijk opzet begrip.

² L.E.M. Schreurs, J. van der Ham & L.E.M. Hamers, 'Dwang bij misdrijven tegen de zeden in het afgelopen decennium. Gezichtspunten uit de rechtspraak met het oog op een toekomstig wetsvoorstel', DD 2019/50, p. 16.

³ Memorie van toelichting (mvt) p. 2 en 9.

⁴ Schuldaanranding (artikel 240), opzetaanranding (241), schuldverkrachting (242),

⁵ Mvt, p. 13

De ACS moet concluderen dat ook de noodzaak om te komen tot een aanzienlijke verhoging van diverse strafmaxima op geen enkele manier wordt onderbouwd, laat staan aangetoond. Opmerkelijk is dat dit in de memorie van toelichting met zoveel woorden wordt bevestigd dat de rechtspraak geen behoefte heeft aan een verhoging van de maxima. Dit onderdeel van het voorstel kan daarom niet anders worden gezien dan als pure symboolpolitiek.

2. Aanbevelingen

De ACS komt tot de navolgende aanbevelingen (tussen haakjes de paragrafen waarin de aanbeveling wordt uitgewerkt):

- **(3.1)** Verplaats ook artikel 139h Sr van Titel V naar Titel XIV. Dit bevordert de overzichtelijkheid;
- **(3.2)** Schrap de ruimere kwalificatie van 'aanranding' en 'verkrachting'. De ACS ziet geen reden waarom een verruimde strafbaarstelling ook gepaard moet gaan met een verruimde kwalificatie en beveelt derhalve aan de voorgestelde artikelen 241 lid 1 en 243 lid 1 aan te passen.
- **(3.3)** Pas de nieuwe strafbaarstelling van seks tegen de wil aan, zodat alleen strafbaar is het opzettelijk plegen van seksuele handelingen tegen de *kenbare* wil van de ander en zie af van de voorgestelde schuldvarianten (240: schuldaanranding, 242: schuldverkrachting). De schuldvariant maakt strafrechtelijk verwijtbaar gedrag snel te onvoorzienbaar. Via het ruime 'voorwaardelijk opzet'-begrip voorziet het nieuwe opzetdelict 'seks tegen de wil' voldoende in de wens van de minister om gedrag dat volgens de huidige maatschappelijke normen strafbaar gesteld zou moeten worden, ook inderdaad strafbaar te stellen. Toevoeging van een schuldvariant brengt het strafrecht te veel in de richting van hetgeen ook de minister niet voor ogen staat: een vorm van risicoaansprakelijkheid. In dit verband is tevens van belang dat de internationale verdragen *niet* verplichten tot invoering van een schulddelict en dat ons omliggende landen dit ook niet hebben gedaan en niettemin aan die internationale verplichtingen voldoen;
- **(3.4)** Bepaal dat het taakstrafverbod niet langer van toepassing is op de delicten van Titel XIV (seksuele misdrijven). Juist bij minder ernstige vormen van grensoverschrijdend seksueel gedrag en bij een lagere verwijtbaarheid is de taakstraf bij uitstek een passende sanctie, zowel ter beïnvloeding van het gedrag van de dader als ter voorkoming van onnodig vergaande criminalisering. Uit de rechtspraak blijkt dat behoefte bestaat om deze strafmodaliteit in voorkomende gevallen ook bij zedendelicten toe te passen;
- **(3.5)** Zie af van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie (de voorgestelde overtreding van 429ter). De ACS zet vraagtekens bij de noodzaak voor deze nieuwe bepaling en bij de handhaafbaarheid;
- **(3.6)** De noodzaak van strafbaarstelling van sexchatting wordt ook in de huidige memorie van toelichting onvoldoende onderbouwd, temeer nu de minister bij de invoering van het grooming delict (het huidige art. 248e Sr, in werking getreden 1 maart 2019; nu terug te vinden in 250 lid 1 sub c) nog van mening was dat er geen reden was voor strafbaarstelling van sexchatting;
- **(3.6)** De grenzen tussen het voorgestelde 250 lid 1 sub a en b en het huidige 240a, waarmee het overlapt, worden in de memorie van toelichting nog niet voldoende verduidelijkt. Aanbevolen wordt dit alsnog te doen;
- **(3.6)** Pas de strafuitsluitingsgrond van het voorgestelde artikel 250 lid 2, dat nu alleen van toepassing is op lid 1 sub c, ook toe op lid 1 sub a en b. Het in laatstgenoemde leden genoemde schadelijkheidscriterium kan de – door het voorstel gewenste – straf uitsluitende werking naar de mening van de ACS niet in alle gevallen bewerkstelligen.

- **(3.6)** Licht de noodzaak van de 'lokpuber' toe nu deze noodzaak nu niet is onderbouwd. Nu dit een strafforderlijke bevoegdheid is, dient de bevoegdheid om een lokpuber te gebruiken niet in het Wetboek van Strafrecht maar in het Wetboek van Strafvordering te worden opgenomen. Dit dient ook de ontmoediging van burgers die menen zelf het middel van de lokpuber te moeten inzetten en vervolgens tot eigenrichting overgaan;
- **(3.7)** Het integraal schrappen van het 'ontucht-begrip' dreigt enkele ongewenste en onbedoelde gevolgen te hebben die in de memorie van toelichting niet voldoende worden geadresseerd. Het gaat om logische en in zorgvuldige jurisprudentie opgebouwde uitzondering op de strafbaarheid van gedragingen als bedoeld in de voorgestelde artikelen 244 (seksuele handelingen in functionele relaties), 245 (idem in afhankelijkheidsrelaties) en 254c (seksuele handelingen met dieren). Aanbevolen wordt ter verduidelijking hieraan alsnog in de memorie van toelichting aandacht te besteden;
- **(3.8)** Zie af van de voorgestelde verhoging van de strafmaxima. Uit geen enkel onderzoek of publicatie volgt dat de thans bestaande strafmaxima onvoldoende zouden zijn. Het volgt evenmin uit de rechtspraak. Binnen de huidige strafmaxima is het goed mogelijk om – indien de onafhankelijke rechter dat gepast acht, waarbij hij zich zoals gebruikelijk op de hoogte zal stellen van de gevoelens in de maatschappij – een strenger strafmaat regime toe te passen. De memorie van toelichting geeft zelf aan dat de thans bestaande strafmaxima in de praktijk al niet gebruikt worden. Ook internationaal voldoen de huidige strafmaxima ruimschoots. Verhoging van de strafmaxima dient slechts symboolpolitiek. De ACS acht de ernst van zedenmisdrijven daarvoor te groot;
- **(3.9)** Geef een nadere toelichting met betrekking tot de problematiek die speelt doordat alle leeftijden worden geobjectiveerd en de ruimte die daarbij nog rest voor het verweer afwezigheid van alle schuld, alsmede de wijze waarop de burger in de praktijk die leeftijd bij de verschillende delicten zou kunnen verifiëren;

3. Bespreking van het Wetsvoorstel

3.1 Wet-systematische opmerking: Titel XIV ('Seksuele misdrijven') of V ('openbare orde')

Een van de kritiekpunten van de ACS met betrekking tot het voorontwerp was de inconsistentie bij de herschikking van strafbepalingen naar respectievelijk de nieuwe Titel XIV 'Seksuele misdrijven' en de al bestaande Titel V 'Misdrijven tegen de openbare orde'. Delicten die een overwegend seksueel karakter hadden werden niettemin in Titel V geplaatst. Delicten waarbij de openbare orde centraal stond werden in Titel XIV geplaatst. De ACS adviseerde, ten behoeve van een betere overzichtelijkheid, alle misdrijven met een seksuele strekking bijeen te houden in titel XIV en de misdrijven/overtreedingen waarbij het meer ging om openbare orde facetten te verzamelen in Titel V. Deze aanbeveling is in het huidige wetsvoorstel grotendeels uitgevoerd. De suggestie om het vrij recente art. 139h Sr ('wraakporno') alsnog over te hevelen van Titel V naar Titel XIV is niet overgenomen ofschoon de strafwaardigheid van het vervaardigen van de afbeelding wordt bepaald door de *seksuele* aard van de betreffende afdeling. Het verplaatsen van art. 139h Sr naar Titel IX bevordert de overzichtelijkheid.

3.2 Ruimere kwalificatie van aanranding en verkrachting: gevolgen

In haar advies over het voorontwerp adviseerde de ACS het strafbaar stellen van 'seks tegen de wil', als aanvulling op de bestaande 'dwang'-misdrijven, in een apart opzetsdelict te handhaven. Deze strafbaarstelling van seksueel handelen tegen de wil betrof, naast de bestaande 'dwang'-bepalingen (verkrachting en aanranding; 242 Sr respectievelijk 246 Sr), een minder ernstige categorie ongewilde seksuele handelingen waarbij dan ook een lager strafmaximum op zijn plaats

was. Dit betrof artikel 239⁶ in het voorontwerp. Het nu voorgestelde artikel 239⁷ bevat een definitiebepaling van 'seksuele handelingen' welk begrip vervolgens is opgenomen in de delictomschrijvingen van de voorgestelde artikelen 240-243.

Het huidige wetsvoorstel laat deze aparte strafbaarstelling dus los. Maar dat niet alleen: de ruimere strafbaarstelling vervangt de huidige centrale norm van (bedreiging met) geweld, of een andere feitelijkheid, als basis voor de kwalificatie van "aanranding" of "verkrachting". Onder "aanranding" en "verkrachting" vallen bij dit voorstel niet alleen de situaties waarin sprake is van seks tegen de wil door middel van (bedreiging met) dwang of een andere feitelijkheid, maar ook andere situaties waarin sprake is van seks tegen de wil maar waarbij géén gebruik is gemaakt van dwang of een daarmee gelijk te stellen feitelijkheid.

In zoverre worden onder dit wetsvoorstel vormen van seksuele handelingen tegen de wil, die – door het ontbreken van dwang of geweld – relatief minder ernstig zijn toch als "aanranding" of "verkrachting" gekwalificeerd. Daardoor ontstaat een grotere kloof tussen de begrippen "aanranding" en "verkrachting" zoals deze juridisch worden gekwalificeerd enerzijds en de wijze waarop deze begrippen in de maatschappij worden gepercipieerd anderzijds. Deze vergaande wijziging wordt beargumenteerd door de stelling dat de maatschappelijke gedachten over wat als aanranding of verkrachting moet worden gezien in de loop der jaren zijn verschoven en verscherpt. Dat moge zo zijn, maar dat neemt niet weg dat het stigmatiserende "aanranding" of "verkrachting" onder het nieuwe recht in een (veel) groter aantal gevallen de juridische kwalificatie vormt voor situaties die door velen niet als zodanig wordt gepercipieerd.

Onder "verkrachting" vallen daardoor in het vervolg niet alleen de gevallen waarin sprake was van geweld of een feitelijkheid waaruit niet te ontsnappen viel, maar ook gevallen waarin signalen van het slachtoffer niet werden opgepikt. In deze laatste categorie valt een verscheidenheid aan situaties, variërend van het negeren van duidelijk kenbare signalen tot gevallen waarin slechts achteraf met moeite een signaal en een foute reactie daarop valt aan te wijzen. Maar al deze situaties kwalificeren onder het nieuwe recht als "verkrachting". Het gaat er hier nadrukkelijk niet om dat een ruimere strafbaarstelling niet op zijn plaats zou zijn, maar om de extreme, en daardoor onevenwichtige, kwalificatie die daarvan in een significante hoeveelheid zaken het gevolg zal zijn. Die kwalificatie heeft voor de verdachte grote gevolgen, ook nadat hij zijn straf heeft uitgezeten: het stigmatiserende stempel zal hem niet of nauwelijks meer verlaten. Ook de bijkomende straf van ontzetting uit bepaalde rechten of een bepaald beroep (artikel 254) kan in dit verband bij schulddelicten onevenredig uitwerken.

Verdachten worden enkel door deze juridische kwalificatie extra gestigmatiseerd en een verder functioneren in de maatschappij wordt bemoeilijkt. Hoezeer de ACS ook onderschrijft dat seksueel handelen tegen de wil moet kunnen worden bestraft en hoezeer het leed van het slachtoffer daardoor niet kan worden weggenomen, een rechtsstaat heeft ook de verantwoordelijkheid te kijken naar te rechtvaardigen mogelijkheden voor de verdachte na het strafproces in de maatschappij te kunnen functioneren. Dit voorstel besteedt hieraan geen aandacht.

⁶ Art 239 voorontwerp: "1. Hij die met een persoon seksuele handelingen verricht of een persoon seksuele handelingen laat verrichten met hem of met zichzelf of met een derde dan wel een persoon seksuele handelingen laat ondergaan door een derde terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze handelingen tegen de wil van die persoon plaatsvinden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie. 2. Indien de in het eerste lid bedoelde handelingen bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam wordt gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie opgelegd."

⁷ Definitiebepaling artikel 239: "In deze Titel wordt onder het verrichten van seksuele handelingen met een persoon mede verstaan het een persoon laten verrichten van seksuele handelingen met hem of met zichzelf of met een derde dan wel een persoon seksuele handelingen laten ondergaan door een derde."

In de artikelsgewijze toelichting op de nieuwe artikelen 240-243 wordt de reden voor deze verruimde strafbaarstelling als volgt verklaard⁸: "*Met deze nieuwe artikelen wordt de strafrechtelijke bescherming tegen onvrijwillig seksueel contact verruimd. Deze verruiming van strafbaarheid moet worden gezien als een formele erkenning van het grote politieke en maatschappelijke belang dat aan een toereikende aanpak van deze delictsvormen wordt gehecht.*"

De ACS ziet geen reden waarom een verruimde strafbaarstelling ook gepaard moet gaan met een verruimde kwalificatie en beveelt derhalve aan de voorgestelde artikelen 241 lid 1 en 243 lid 1 aan te passen.

3.3 De invoering van schulddelicten: onnodig en leidt makkelijk tot onvoorzienbaarheid

Het vervangen van (bedreiging met) dwang of een andere feitelijkheid als beslissende norm voor de kwalificatie van "aanranding" of "verkrachting" leidt er in het voorstel toe dat verschillende vormen van aanranding of verkrachting ontstaan. Het gaat hierbij om opzetaanranding (241 lid 1nieuw), gekwalificeerde opzetaanranding (met geweld/dwang/bedreiging; 241 lid 2nieuw), opzetverkrachting (243 lid 1nieuw) en gekwalificeerde opzetverkrachting (met geweld/dwang/bedreiging; 243 lid 2nieuw).

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel ook in de introductie van schulddelicten, te weten schuldaanranding (240nieuw) en schuldverkrachting (242nieuw). Het gaat hierbij om het verrichten van seksuele handelingen (bij schuldverkrachting (mede) bestaande uit seksueel binnendringen) terwijl men "*ernstige reden heeft om te vermoeden dat bij die persoon daartoe de wil ontbreekt*".

De ACS handhaaft haar bezwaren tegen invoering van een schulddelict. Gelet op de aard van seksuele handelingen waarbij het met name in de initiatiefase vaak gaat om subtiele communicatie die niet altijd even duidelijk of eenduidig te interpreteren is of waarbij de signalen wisselen brengt dit ons te veel in de richting van een risicoaansprakelijkheid. Gelet op de grote reikwijdte van "voorwaardelijk opzet" en het kenbaarheidsvereiste is een schulddelict in de praktijk niet nodig. De ACS licht dit als volgt toe.

Geen internationale verplichting

Allereerst wordt benadrukt dat internationale verplichtingen *niet* dwingen tot invoering van een schuldvariant.

De ACS merkt op dat ook bij de overstap naar een consent-model, waarvan in het wetsvoorstel sprake is, verschillende keuzes mogelijk zijn ten aanzien van de vereiste mate van opzet of schuld. Lindenberg beschrijft dat, bijvoorbeeld, in België opzet wordt vereist op het niet-toestemmen, terwijl Engeland heeft gekozen voor een lagere drempel.⁹ Voldoende is daar dat bij de verdachte geen redelijke veronderstelling van vrijwilligheid bestond (geen 'reasonable belief'). Naast de subjectieve veronderstelling van de verdachte gaat het in het Engelse model dus tevens om de redelijkheid van die veronderstelling, mede in het licht van de omstandigheden van het geval, waaronder de onderzoeksinspanningen van de verdachte.¹⁰ Ook in de Engelse variant is alleen sprake van een opzetdelict. Duitsland benadrukt dat de wil kenbaar moet zijn en heeft zijn wetgeving in 2016 aan het Verdrag van Istanbul aangepast door strafbaar te stellen het "*gegen den erkennbaren Willen*" een andere persoon seksuele handelingen te laten verrichten of ondergaan (§ 177 StGB).

⁸ Mvt, p.40/41

⁹ K. Lindenberg, Verkrachting, aanranding en de bescherming van de seksuele integriteit: moet Nederland ook naar een 'Nein heist Nein'? in: E. Gritter (red.), Modern Strafrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2019, blz. 4.

¹⁰ K. Lindenberg, 'Verkrachting, aanranding en de bescherming van de seksuele integriteit: moet Nederland ook naar een 'Nein heist Nein?', in: E. Gritter (red.) Modern Strafrecht, Deventer: Wolters-Kluwer 2019, blz. 1-31.

De ACS meent daarom dat – mede in aanmerking genomen de ruime interpretatie en toepassing van het leerstuk van voorwaardelijk opzet in Nederland – de in het wetsvoorstel genoemde schuldvarianten overbodig zijn. Hierbij is tevens van groot belang dat de internationale verplichtingen waarnaar de memorie van toelichting verwijst en die zijn aangehaald in onder meer het GREVIO rapport, *niet* verplichten tot de invoering van een schuld delict zoals in het huidige voorstel wel aan de orde is.¹¹

Van belang is te bewaken dat de reikwijdte van de nieuwe artikelen niet een ondoorzichtige, maar veelomvattende poel wordt waaruit met een beroep op zich wijzigende sociaal-ethische morele regels zo gemakkelijk mogelijke bewijsconstructies kunnen worden geput. Een voorzienbare strafbaarstelling impliceert dat de grens tussen verwijtbaar en niet-verwijtbaar handelen op het moment dat dit handelen plaats vindt door een redelijk oplettende burger goed kan worden vastgesteld. Het impliceert ook dat de relevante omstandigheden en relevante signalen voor de verdachte op dat moment kenbaar moeten zijn geweest.

De ACS meent dat het bij de voorgestelde schuldvarianten voor de burger onvoldoende voorzienbaar wordt wanneer zijn gedraging verwijtbaar wordt. De situaties die in de memorie van toelichting worden genoemd als voorbeelden van gevallen waarin ten onrechte niet veroordeeld werd voor verwijtbaar gedrag, vallen via het voorwaardelijk opzet veelal onder de nieuwe opzetsdelicten van de voorgestelde artt. 240-243 Sr.¹² Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het in de memorie van toelichting genoemde ‘aannemen van een weifelende, wisselende of passieve houding’¹³ en een zogenaamde ‘bevroezingsreactie’ waardoor een persoon niet in staat is zijn of haar wil kenbaar te maken (de veelbesproken ‘tonische immobiliteit’)¹⁴. Dergelijke signalen, mits redelijkerwijze kenbaar, creëren de concrete, niet onwaarschijnlijke kans dat geen sprake is van vrijwilligheid. Bij dergelijke signalen ontstaat al een vergewisplicht (een onderzoeksplicht) aan de kant van de verdachte. Indien het vergewissen achterwege wordt gelaten of niet duidelijk maakt dat de seks met instemming plaatsvindt en de initiërende partij toch 'door' gaat, dan aanvaardt hij daarmee de aanmerkelijke kans dat sprake is van onvrijwilligheid en is sprake van voorwaardelijk opzet, dat al strafbaar is onder de voorgestelde opzetsdelicten.

De ACS meent dat ook in de bij dit voorstel behorende memorie van toelichting, met name met betrekking tot de schuldvarianten, te eenzijdig de nadruk wordt gelegd op de onvrijwilligheid aan de kant van het slachtoffer, terwijl het voor verregaande strafrechtelijke aansprakelijkheid noodzakelijk is dat die onvrijwilligheid ook met betekenisvolle duidelijkheid is gebleken (kenbaar is geworden) voor de andere partij. Het is prima indien de wil van het slachtoffer centraal wordt gesteld, zoals bij de voorgestelde opzetsdelicten is gebeurd. Maar de rol van de kenbaarheid van die wil voor de verdachte kan niet worden weggepoetst. Die rol moet wel een betekenisvolle zijn.¹⁵ Gebeurt dat niet, dan wordt de deur te ver opengezet naar een morele beoordeling achteraf en kan een burger worden veroordeeld voor een ernstig misdrijf zonder zich (destijds) van de laakbaarheid van zijn gedrag bewust te (kunnen) zijn. Dit is wat in feite gebeurt bij invoering van de schuldvariant. De

¹¹ Zie ook Ter Haar, Kesteloo & Korthals, De strafbaarstelling van seks tegen de wil: een eerste verkenning van het juridische landschap, TPWS 2019/100, die op pagina 8 tot dezelfde conclusie komen en verwijzen naar Lindenberg & Van Dijk (2016).

¹² Aldus ook: Schreurs, Van der Ham, Hamers (zie noot1), paragraaf 4.2, pagina's 13.

¹³ Mvt, p. 43

¹⁴ Mvt, p. 4

¹⁵ Zie in dit verband Kai Lindenberg, 'Verkrachting, aanranding en de bescherming van de seksuele integriteit: moet Nederland ook naar een 'Nein heist Nein?', in: E. Gritter (red.) Modern Strafrecht, Deventer: Wolters-Kluwer 2019, blz. 1-31, die het begrip beschrijven waarmee de Duitse wetgever haar wetgeving in overeenstemming heeft gebracht met het Verdrag van Istanbul

ACS voorziet dat zich via de voorgestelde schulddelicten vele van dergelijke veroordelingen zullen voordoen. Een veroordeling voor gedrag waarvan men zich, alle omstandigheden in aanmerking nemend, ten tijde van dat gedrag niet bewust kon zijn komt neer op een onterechte veroordeling.

Door het incorporeren van schuldvarianten ontstaat bovendien het risico dat seksueel gedrag in (te) verregaande mate gecriminaliseerd zal worden. Wanneer wordt aanvaard dat gebrek aan enthousiasme bij de ander er al toe kan leiden dat een (poging tot) seksuele handeling strafbaar is, kan dit een bevriezend effect hebben op seksueel gedrag in het algemeen. Waar de grenzen van de wil van de ander liggen, wordt binnen het seksuele contact van mensen vaak bepaald door een subtiele interactie waarbij gevoelens, die razendsnel kunnen veranderen, een overheersende rol spelen. Ook spijt achteraf kan bij het achteraf invullen van die gevoelens een rol spelen. Hoe een zekere passiviteit moet worden uitgelegd is afhankelijk van de situatie en de persoon. Er mag geen onduidelijkheid bestaan over de vraag waar geoorloofd seksueel gedrag overgaat in strafbaar gedrag. Dat kan bij invoering van schuld-zedendelicten al snel het geval zijn.

De ACS beveelt in lijn met het voorgaande aan om alleen opzettelijke seksuele interactie tegen de wil strafbaar te stellen (inclusief voorwaardelijk opzet). Ook op deze wijze wordt voldaan aan de internationale verplichtingen en wordt tegemoetgekomen aan de wens om seksuele handelingen tegen de wil strafbaar te stellen, zonder dat sprake behoeft te zijn van dwang/geweld/bedreiging of zonder de eis dat een slachtoffer niet in staat was zich aan de situatie te onttrekken. Het enkel kenbaar maken van het niet-gewenst zijn van het gedrag is voldoende.

De ACS benadrukt dat bij de voorgestelde (gekwalificeerde) opzetvarianten van aanranding en verkrachting de kring van strafbaar handelen al enorm wordt uitgebreid en allerlei vormen van seksuele handelingen waarbij geen sprake is van dwang, een andere feitelijkheid of bedreiging, strafbaar worden. In al die gevallen behoeft dwang en dergelijke niet meer bewezen te worden en kan volstaan worden te bewijzen dat sprake was van voor de verdachte kenbare onvrijwilligheid.

Bewijsbaarheid blijft ook na invoering van de nieuwe strafbaarstelling complex

Volgens de memorie van toelichting zal door de invoering van de nieuwe strafbaarstelling in de vorm van een opzet- en een schulddelict het bewijs worden vergemakkelijkt: *de ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens aanranding en verkrachting wordt, wat betreft de subjectieve zijde van de strafbepalingen, verlaagd naar het weten of ernstige reden hebben om te vermoeden dat er seksuele handelingen plaatsvinden terwijl de wil van de ander daartoe ontbreekt.*¹⁶ Ook wordt gesteld dat dit de drempel voor slachtoffers om aangifte te doen zal verlagen.

De ACS mist in de toelichting echter de onderkenning dat de complexiteit van het bewijs in zedenzaken door de invoering van een 'consent'-model niet zal veranderen en met dit voorstel jegens slachtoffers verwachtingen worden gewekt die niet kunnen worden waargemaakt. Onvoldoende wordt onderkend dat juist de kenbaarheid van de onvrijwilligheid, met name bij schulddelicten, een probleem zal blijven. Met wetgeving kan dit niet worden opgelost zonder tot een vorm van risicoaansprakelijkheid te komen. Bewijsrechtelijk gezien zal het ook na invoering van de nieuwe strafbaarstelling, inclusief de schulddelicten, in een aantal gevallen – nog steeds – lastig zijn vast te stellen dat er van een bevroeringsreactie of van andere kenbare signalen van niet-instemmen sprake is geweest, indien de verdachte dit ontkent en er buiten het slachtoffer en de verdachte geen andere personen getuige zijn geweest van de seksuele handelingen. Het in

¹⁶ Mvt, p. 10

voorkomende gevallen ontbreken van het vereiste bewijsminimum – en de discussies daaromtrent - worden door de nieuwe strafbaarstelling niet opgelost, ook niet indien een schuldvariant wordt geïntroduceerd. De memorie van toelichting biedt in dit opzicht naar de mening van de ACS een te rooskleurig beeld en wekt daarmee niet inlosbare verwachtingen.

3.4 Taakstrafverbod: niet toepassen

De ACS acht het positief dat is besloten het taakstrafverbod in ieder geval niet op de schulddelicten toe te passen. Toch handhaaft de ACS haar opmerking dat het taakstrafverbod ook niet van toepassing zou moeten zijn op de andere zedendelicten. Enerzijds betreft het hier een principiële aantasting van de ruimte die de rechter nodig heeft om in concrete gevallen maatwerk toe te passen bij de straftoemeting. Maar bovendien betreft de in dit voorstel geïntroduceerde strafbaarstelling een zeer ruime norm: het verrichten van seksuele handelingen tegen de wil. Het verrichten van seksuele handelingen tegen de wil kan plaats vinden in tal van situaties, verhoudingen en onder tal van wisselende feiten en omstandigheden, variërend van contacten in eenmalige kennismakingen via langdurige relaties tot knipperlichtrelaties. Dit brengt onvermijdelijk mee dat overtreding van deze norm veel verschillende gradaties in ernst en verwijt laten zien. Bij geringe ernst en een gering verwijt kan de taakstraf juist een zeer effectieve straf zijn die enerzijds recht doet aan de geschonden gevoelens van integriteit van het slachtoffer en anderzijds potentiële daders duidelijk maakt dat dit handelen niet wordt getolereerd, maar tegelijkertijd de betreffende dader niet onnodig stigmatiseert en hem in staat stelt goed te functioneren in de maatschappij. Wat bijvoorbeeld te zeggen van de knipperlichtrelatie waarin een van de partners tegen de wil van de ander seksuele handelingen heeft verricht, maar die relatie zich weer heeft hersteld en de partners ten tijde van de zitting nog altijd bij elkaar zijn. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waardoor het goed is dat de dader niettemin een taakstraf moet verrichten. Zonder de mogelijkheid van een taakstraf is het enige alternatief een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen.

Terecht wijst de memorie van toelichting erop¹⁷ dat conform het strafvorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie zelfs bij opzettelijke aanranding een taakstraf wordt geëist:

“Zo volgt op dit moment uit het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie voor enkele (minder ernstige) vormen van aanranding dat als uitgangspunt voor de strafeis een taakstraf wordt gevorderd of een gevangenisstraf van ten hoogste enkele maanden.”

Ook hieruit blijkt dat de taakstraf in de praktijk ook bij opzettelicten in een behoefte voorziet (de huidige strafbaarstelling van aanranding is immers een opzettelict).

De ACS heeft dit argument ten gunste van de taakstraf eerder ook al naar voren gebracht met betrekking tot aanranding of verkrachting met dwang. Ook daarbij doen zich gevallen voor waarin een taakstraf de meest passende straf is. Indien het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen wint dit argument echter aan kracht omdat er meer minder ernstige en minder verwijtbare gevallen onder het bereik van de nieuwe artikelen 239-243 zullen vallen.

De mogelijkheid van een taakstraf past naadloos in de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel zoals dit in de memorie van toelichting zelf wordt verwoord:

“Met het nieuwe delictsmodel wordt een balans gevonden tussen kwalificatie en bestraffing van strafbaar gedrag die enerzijds recht doen aan de beleving van slachtoffers en die anderzijds zijn toegesneden op de mate van verwijtbaarheid aan de zijde van degene die het delict pleegt. Hierdoor wordt de strafrechtketen in staat gesteld zaken gericht op te pakken. Het openbaar ministerie en de rechter kunnen bij de tenlastelegging en de kwalificatie, maar ook bij de strafeis en

¹⁷ Mvt, p. 13

de strafoplegging rekening houden met de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd en het specifieke verwijt dat een dader kan worden gemaakt."¹⁸ (onderstreping ACS)

Toepassing van het taakstrafverbod op de opzetdelicten in onderhavig wetsvoorstel betekent dat zowel het openbaar ministerie als de rechter worden gehinderd om daadwerkelijk rekening te houden met de concrete omstandigheden en *het specifieke verwijt dat een dader kan worden gemaakt*. Indien de minister de eigen doelstelling wil verwezenlijken dient de taakstraf een volwaardig onderdeel te zijn van het strafpakket. De ACS beveelt dan ook met klem aan het taakstrafverbod niet van toepassing te laten zijn op Titel XIV.

3.5 Seksuele intimidatie: nu als overtreding strafbaar gesteld in art. 429ter nieuw

In het voorontwerp was sprake van twee nieuwe delicten (strafbaar gesteld als misdrijf): (non-) verbale seksuele intimidatie (151 e) en fysieke seksuele intimidatie (151f).¹⁹ In onderhavig wetsvoorstel zijn beide bepalingen gecombineerd in de nieuw voorgestelde overtreding van artikel 429ter²⁰.

In de memorie van toelichting wordt de ondergrens van strafbaarheid duidelijker aangegeven: *"De ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt gelegd bij indringende seksuele benadering van een ander die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten. Hiermee wordt bereikt dat onschuldig gedrag dat bestaat uit contact leggen, een compliment maken of flirten wordt uitgesloten van strafbaarheid."*²¹

Datzelfde geldt voor de afgrenzing van het delict met (de huidige) aanranding: *"Het verschil tussen aanrakingen als onderdeel van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie en een seksuele handeling in het kader van de strafbaarstelling van aanranding is dat de fysieke component van de gedraging in het geval van seksuele intimidatie gering en kortstondig is en bestaat uit aanrakingen van niet seksuele lichaamsdelen, zoals aanrakingen van een arm of een aai over de bol."*

Deze verduidelijking neemt niet weg dat de ACS veel bewijsdiscussies voorziet doordat de context van het gebeuren een belangrijke rol speelt. Over die context zal vaak kunnen worden gediscussieerd met alle gevolgen voor de handhaafbaarheid van het nieuwe artikel.

Daarnaast handhaaft de ACS haar kritiek met betrekking tot de noodzaak van dit nieuwe artikel. Ook in de memorie van toelichting ontbreekt enige onderbouwing van de noodzaak om tot invoering van dit nieuwe artikel over te gaan. Niet wordt toegelicht waarom reeds bestaande strafbaarstellingen – zoals aanranding (art. 246 Sr), belediging (art. 266 Sr), schennis van de eerbaarheid (art. 239 Sr) en de overtreding hinderlijk volgen (art. 426bis Sr) – niet voldoende zijn om aan de internationale verplichtingen te voldoen. Een dergelijke onderbouwing is van belang nu het hier gaat om een inbreuk op artikel 10 EVRM, het recht op vrije meningsuiting. De ACS beveelt dan ook aan nader te onderbouwen waarom de huidige bepalingen niet toereikend zouden zijn. Dit

¹⁸ Mvt, p. 13

¹⁹ Voorontwerp: 151e: *Hij die in de openbare ruimte opzettelijk seksuele opmerkingen of seksuele gebaren maakt om een persoon vrees aan te jagen of om een persoon in een vernederende, kwetsende of schaamtevolle situatie te brengen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.* 151f: *Hij die in de openbare ruimte opzettelijk een persoon seksueel betast om een persoon vrees aan te jagen of om een persoon in een vernederende, kwetsende of schaamtevolle situatie te brengen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.*

²⁰ Wetsvoorstel: 429ter: *Hij die in het openbaar een ander indringend seksueel benadert door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie.*

²¹ Mvt, p. 16

geldt temeer nu de memorie van toelichting uitdrukkelijk onderschrijft dat het strafrecht 'ultimum remedium' dient te zijn.²²

3.6 Sexchatting: art.250 nieuw

Het voorstel tot het strafbaar stellen van het 'seksualiserend benaderen van kinderen onder de 16 jaar' (opvolger van het 'seksueel corrumpen' in artikel 248 van het voorontwerp) vinden we in het wetsvoorstel in het nieuwe artikel 250, dat als volgt luidt:

1. Hij die een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt of een persoon die zich voordoet als een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt:

a. indringend mondeling of schriftelijk seksueel benadert op een wijze die schadelijk te achten is voor personen die nog niet de leeftijd van zestien jaren hebben bereikt;

b. getuige doet zijn van een seksuele gedraging op een wijze die schadelijk te achten is voor personen die nog niet de leeftijd van zestien jaren hebben bereikt; of

c. een ontmoeting voorstelt voor seksuele doelden en enige handeling onderneemt tot het verwezenlijken van die ontmoeting, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Niet strafbaar is degene die als leeftijdsgenoot de in het eerste lid, aanhef en onder c, bedoelde gedraging begaat in het kader van een gelijkwaardige situatie tussen hem en die persoon en die die persoon ten minste de leeftijd van twaalf jaren heeft bereikt.

(onderstreping ACS).

Noodzaak

De invoering van een nieuwe strafbaarstelling van seksueel communiceren met kinderen (sexchatting) is volgens de memorie van toelichting noodzakelijk omdat het seksualiserend benaderen van kinderen 'op zichzelf bezien' al schadelijk is voor kinderen, omdat hierdoor hun seksuele ontwikkeling wordt doorkruist. Ook zou het een drempelverlagend effect kunnen hebben richting seksueel misbruik.²³ Gesteld wordt dat het seksualiserend benaderen van kinderen in de afgelopen tijd in omvang en vaak ook indringendheid is toegenomen.

Waarop deze veronderstellingen van de minister zijn gebaseerd wordt ook in onderhavige memorie van toelichting niet nader onderbouwd. De veronderstelling dat bij sexchatting altijd sprake is van directe schade wordt volgens Cleiren, Ten Voorde en Waas niet ondersteund door bevindingen uit nationaal en internationaal onderzoek op dit gebied.²⁴ Over de veronderstelde indirecte schade, te weten de kans dat sexchatting uitmondt in (andere vormen van) seksueel misbruik, is volgens deze auteurs geen wetenschappelijk onderzoek voorhanden. Voor de in de toelichting geponeerde stelling lijkt dan ook geen basis te zijn.

De ACS is dan ook nog steeds²⁵ van oordeel dat de noodzaak tot strafbaarstelling van sexchatting in het wetsvoorstel onvoldoende is onderbouwd nu de door de minister gehanteerde veronderstelling van een oorzakelijk verband tussen seksueel getint communiceren enerzijds en concreet seksueel misbruik (en dus: schadelijkheid) anderzijds door (internationaal) onderzoek

²² Mvt, p. 23

²³ MvT p. 8, 14

²⁴ Cleiren, C.P.M.; Voorde, J.M. ten.; Waas, W. Van 'Strafbaarstelling van sexchatting en sextortion onder de loep', Strafol 2019 (2), 03-05-2019.

²⁵ Zie noot 1, p. 13/14

wordt tegengesproken. Anders dan de minister²⁶ is de ACS van mening dat de noodzaak om hier het strafrecht als ultimum remedium in stelling te brengen daardoor niet aanwezig is.

Evenmin wordt toegelicht waarom het standpunt van de minister met betrekking tot grooming (art. 250 lid 1 sub c) nu fundamenteel anders is dan ten tijde van de invoering van het grooming artikel (het huidige art. 248e Sr). Destijds is onder meer de vraag gesteld of dit artikel wel ver genoeg ging en of niet het enkel 'met verkeerde intenties op internet communiceren met een kind', zonder dat een ontmoeting werd voorgesteld, strafbaar zou moeten worden gesteld. Het standpunt van de minister was destijds dat, hoewel de genoemde gedragingen "buitengewoon verwerpelijk" werden geacht, "het voor de strafwaardigheid en handhaafbaarheid wezenlijk is dat op enigerlei wijze de aanwezigheid van verkeerde intenties blijkt". Nadrukkelijk werd hierbij opgemerkt dat de inzet van het strafrecht zijn grenzen kent. Verwezen werd naar andere middelen dan het strafrecht die worden ingezet om kinderen tegen de door de Kamerleden genoemde gedragingen te beschermen.²⁷ Niet wordt onderbouwd waarom, naast die overige maatregelen die destijds als argument werden gebruikt om niet tot strafbaarstelling over te gaan, nu de noodzaak tot strafbaarstelling wel kan worden aangenomen. Ook ten aanzien van de handhaafbaarheid wordt geen nadere toelichting gegeven.

Overlap met 151e Sr

De voorgestelde delictsomschrijving komt neer op een ruime uitbreiding van de huidige artikelen 239, 240a en 248d Sr. Het vertoont nog altijd een, in de memorie van toelichting onbesproken, overlap met het voorgestelde artikel 151e (schadelijke visuele weergave vertonen aan een persoon beneden de leeftijd van zestien jaren, het huidige artikel 240a). Aanbevolen wordt de grenzen tussen het voorgestelde 250 lid 1 sub a en b en het huidige 240a te verduidelijken.

Strafuitsluitingsgrond: 250 lid 2

Volgens de memorie van toelichting is de delictsomschrijving ten opzichte van de versie in het voorontwerp op een aantal punten gewijzigd:

*"De strafbaarstelling van het seksualiserend benaderen van kinderen beneden de leeftijd van zestien is op verschillende punten gewijzigd (artikel 250). In de delictsomschrijving van sexchatting is het bestanddeel "stelselmatig" gewijzigd in "indringend". In de delictsomschrijving van het voorstellen van een ontmoeting voor seksuele doelen (grooming) is het schadelijkheids criterium geschrapt. Aan de strafbaarstelling is een strafuitsluitingsgrond toegevoegd voor het voorstellen van een ontmoeting voor seksuele doelen in een gelijkwaardige situatie aan een leeftijdsgenoot vanaf de leeftijd van twaalf jaren."*²⁸

Het schadelijkheids criterium is (ten opzichte van het voorontwerp) geschrapt in de omschrijving van grooming (lid 1 sub c), maar gehandhaafd in lid 1 sub a en b. Tegelijkertijd is het niet de bedoeling dat seksuele benaderingen door leeftijdgenoten onderling en in het kader van een gelijkwaardige situatie strafbaar worden gesteld. Dit blijkt uit de volgende passage:

"Voor zover de seksualiserende benadering plaatsvindt in het kader van een gelijkwaardige situatie tussen leeftijdsgenoten onderling zal deze over het algemeen niet plaatsvinden op een wijze die schadelijk te achten is voor een zestienjarige. Experimenteel gedrag tussen jongeren onderling is

²⁶ Mvt, p. 23

²⁷ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 810, nr. 7, p. 4.

²⁸ Mvt, p. 30

in beginsel dus niet strafbaar. Omdat onderdeel c dat het voorstellen van een ontmoeting voor seksuele doelen strafbaar stelt geen schadelijkheidscriterium bevat, gaat deze redenering niet op voor dit delict. Met het oog hierop is in het tweede lid een strafuitsluitingsgrond opgenomen voor het voorstellen van een ontmoeting voor seksuele doeleinden en enige handeling hiertoe ondernemen in een gelijkwaardige situatie tussen leeftijdsgenoten"²⁹(onderstreping ACS).

De bedoeling van de minister is kennelijk – en de ACS stemt daarmee in - dat het in lid 1 sub a en b gehandhaafde schadecriterium tevens dient als strafuitsluitingsgrond voor de delicten sub a en b teneinde te bewerkstelligen dat ook experimenteergedrag met betrekking tot de sub a en b bedoelde gedragingen, tussen leeftijdgenoten onderling die zich in een gelijkwaardige situatie ten opzichte van elkaar bevinden, niet tot strafbaarheid leidt.

Het kenmerk van experimenteergedrag is nu juist dat het – onbedoeld – ook weleens fout kan gaan en tot schade kan leiden. In dat geval wordt voldaan aan de (objectieve) schadelijkheid en is het de vraag hoe die vastgestelde objectieve schadelijkheid tegelijkertijd als strafuitsluitingsgrond kan functioneren.

De memorie van toelichting definieert "schadelijk gedrag" als "niet leeftijdsconform" gedrag.³⁰ Deze blote stelling wordt op geen enkele manier onderbouwd. Bepaald niet uit te sluiten is dat niet leeftijdsconform gedrag in een concreet geval duidelijk geen schade oplevert. Indien dit het gevolg is van experimenteergedrag zou dit straffeloos moeten blijven. Maar doordat "schade" wordt geobjectiveerd, wordt dit doel niet bereikt. De ACS beveelt daarom aan de strafuitsluitingsgrond van lid 2 ook van toepassing te laten zijn op de delicten van lid 1 sub a en b.

Over wat een "gelijkwaardige relatie" is, is in de memorie van toelichting niets terug te vinden. Dient een affectieve relatie als een gelijkwaardige relatie beschouwd te worden? Nadere toelichting zou dit kunnen verduidelijken.

Lokpuber

Het voorgestelde artikel 250 verklaart ook strafbaar *een persoon die zich voordoet als een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt*, waarmee de figuur van de lokpuber wordt gelegitimeerd voor zowel grooming (lid 1 sub c) als voor de in lid 1 sub a en b genoemde vormen van sexchatting.

De door de ACS in haar advies naar aanleiding van het voorontwerp genoemde bezwaren zijn ook in deze memorie van toelichting niet geadresseerd. Allereerst betreft het hier een opsporingsmiddel, zodat de legitimering in het Wetboek van Strafvordering thuishoort. Dit is niet alleen logischer vanuit wetssystematisch perspectief, het benadrukt ook dat alleen opsporingsambtenaren bevoegd zijn dit middel in te zetten. Daarmee wordt benadrukt dat het burgers niet toegestaan is zich als lokpuber voor te doen en vervolgens de persoon die daarop reageert via eigen richting aan te pakken met alle vergaande gevolgen van dien.³¹ Anders dan opsporingsambtenaren, hebben deze burgers de neiging zich niets van het Tallon-criterium aan te trekken. Het is zeker de taak van de overheid om de (seksuele) integriteit van minderjarigen te beschermen, maar zij dient ook alle mogelijke signalen te geven dat – buiten heterdaad gevallen – alleen de overheid een opsporingstaak heeft.

²⁹ Mvt, p. 58

³⁰ Mvt, p. 58: *Toegepast op het onderhavige artikel betekent dit criterium dat het hierin strafbaar gestelde gedrag in het algemeen voor personen jonger dan zestien jaar niet leeftijdsconform en daarom schadelijk zal zijn te achten.*

³¹ Gedoeld wordt op een voorval in Arnhem op 28 mei 2020 waar personen een (potentiele) verdachte zodanig hebben mishandeld dat diens dood erop volgde. Betrokkenen werden door de rechtbank Gelderland op 4 mei 2021 veroordeeld; ECLI:NL:RBGEL:2021:2248

Daarnaast geeft de memorie van toelichting geen duidelijke reden waarom de lokpuber noodzakelijk is bij de bescherming van zestienminners. Dit klemt temeer nu hier sprake is van opsporingsinterventie namens het openbaar ministerie op een moment dat zich nog geen strafbaar feit hoeft te hebben voorgedaan.

3.7 Consequenties van het geheel vervallen van het criterium "ontuchtige handelingen"

De memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel geeft meer toelichting op de radicale schrapping van het ontuchtbegrip bij de voorgestelde artikelen 246-250 dan haar voorganger bij het voorontwerp. De toelichting luidt onder meer:

"Betoogd kan namelijk worden dat alle seksuele handelingen, onder de in die artikelen omschreven omstandigheden, in zichzelf reeds in strijd zijn met de sociaal-ethische norm. Voorbeelden zijn het plegen van ontuchtige handelingen met een kind van twaalf tot zestien jaar oud (artikel 245 Sr), met zijn (eigen) kind van zestien of zeventien jaar (artikel 249 Sr), met een verstandelijk beperkte persoon die zijn wil niet kan bepalen (artikel 247 Sr) of seksuele handelingen met een minderjarige die zich hiervoor beschikbaar stelt tegen betaling) (artikel 248b Sr). Seksuele handelingen die daarmee niet strijdig zijn laten zich mede in het licht van veranderde maatschappelijke opvattingen over (on)aanvaardbaar seksueel gedrag, niet licht denken. De algemene opvatting is inmiddels dat dergelijk gedrag überhaupt onaanvaardbaar en dus strijdig met de sociaal-ethische norm is. In een enkel geval is dat niet wenselijk. Dat betreft normaal, gelijkwaardig, seksueel verkeer tussen jongeren van twaalf tot zestien jaar. In de desbetreffende strafbepaling wordt hiermee rekening gehouden.

In de nieuwe Titel wordt telkens het bestanddeel "seksuele handelingen" gebruikt. Onder "seksuele handelingen" wordt verstaan: handelingen van seksuele aard die een inbreuk op de lichamelijke en seksuele integriteit van een slachtoffer maken. (...)

Onder "seksuele handelingen" vallen geen handelingen die niet primair van seksuele aard zijn, zoals noodzakelijke medische handelingen. Het bestanddeel laat ruimte aan het openbaar ministerie en de rechter om in een concrete zaak te beoordelen of sprake is van handelingen met een seksuele strekking en daarbij ook rekening te houden met de context waarbinnen de handelingen plaatsvinden.³² (onderstreping ACS)

Nu het uitgangspunt van het voorstel is dat alle in de artikelen 246-250 genoemde seksuele gedragingen in strijd zijn met de sociaal-ethische norm en daarom strafbaar zijn, dient naar de mening van de ACS aan een aantal duidelijke uitzonderingen waarin strafbaarheid niet de bedoeling kan zijn, ten minste in de memorie van toelichting nadere aandacht te worden gegeven. Zo wordt de reikwijdte van de functionele afhankelijkheid in het voorgestelde artikel 244 verruimd³³, maar de in de jurisprudentie ontwikkelde (logische) uitzonderingen daarop keren – gelet op de schrapping van het ontucht-begrip – in het voorstel noch de toelichting duidelijk terug. Het voorgestelde art. 244 Sr is de opvolger van het huidige art. 249 lid 2 Sr. Ten aanzien van dit artikel heeft de Hoge Raad bepaald dat van 'ontucht' geen sprake is wanneer de hulpverlener-patiënt/cliëntrelatie bij de seksuele handelingen geen rol speelt, in die zin dat bij de patiënt of cliënt sprake is van vrijwilligheid en daarbij enige vorm van afhankelijkheid niet van invloed is geweest.³⁴ Ook zou er geen sprake zijn van 'ontucht' wanneer het gaat om handelingen tussen bijvoorbeeld een arts, die zijn vrouw of vriendin als patiënt behandelt.³⁵ Indien het huidige voorstel wordt

³² Mvt, p. 37

³³ Mvt, p.47; zo wordt beschreven dat onderdeel a is 'veralgemeniseerd' en de 'aan zijn zorg toevertrouwd' is vervangen door 'aan zijn hulp en zorg toevertrouwd'

³⁴ T&C Sr art. 249 aantekening 7; verwezen wordt naar HR 18 februari 1997, NJ 1997/485 en HR 22 maart 2011, LJN BP2630

³⁵ Kamerstukken II 1988/89, 20930, 5, p.18

gevolgd zou voorts het verrichten van seksuele handelingen tussen partners die beiden een verstandelijke handicap hebben ook strafbaar worden. De ACS gaat ervan uit – en beveelt zo nodig aan – dat de bedoeling van het wetsvoorstel is om bedoelde uitzonderingen ook onder het nieuwe recht te erkennen. Dat zou in de memorie van toelichting expliciet tot uitdrukking moeten worden gebracht. Het lijkt niet zinvol om uitzonderingen die vanzelfsprekend lijken en in zorgvuldige jurisprudentie zijn ontwikkeld onder het nieuwe recht opnieuw over te laten aan de vervolgingsopportunity, zoals de huidige memorie van toelichting suggereert.³⁶

Het vervallen van het ontucht-begrip levert in de visie van de ACS ook problemen op bij 'seksueel misbruik van geestelijk of lichamelijk onmachtige personen, art. 245 Sr. Ook hier is het ontucht-begrip komen te vervallen en is bepaald dat iedere seksuele handeling strafbaar wordt, dus ook wanneer er sprake is van – al dan niet betaalde - seksuele intimiteit voor mensen met een verstandelijke beperking.

Tenslotte doen zich ook problemen voor bij het nieuwe artikel 254c Sr, seksuele handelingen verrichten met dieren. De nieuwe strafbaarstelling heeft tot gevolg dat ieder seksuele handeling met een dier strafbaar wordt, waaronder bijvoorbeeld ook de handelingen die plaatsvinden bij het uitlokken van een zaadlozing in het kader van kunstmatige inseminatie.

3.8 Verhoging van de strafmaxima: onnodig en in strijd met memorie van toelichting

In het wetsvoorstel worden de wettelijke strafmaxima voor een aantal seksuele misdrijven gepleegd tegen kinderen verhoogd. Daarnaast gaan de strafmaxima omhoog in de gevallen waarin de wet thans geen onderscheid maakt tussen al dan niet binnendringen van het lichaam. Het huidige strafmaximum wordt gehandhaafd voor seksuele handelingen zonder binnendringen van het lichaam, het maximum voor handelingen met binnendringen wordt verhoogd.

Enkele voorbeelden:

- Het strafmaximum voor kinderporno gaat van 4 (huidig art. 240b Sr) naar 6 jaar gevangenisstraf (het voorgestelde art. 251 Sr); in de MvT bij het wetsvoorstel wordt hierover opgemerkt: *“Het wettelijk strafmaximum voor kinderpornografie wordt verhoogd tot ten hoogste zes jaren gevangenisstraf (of geldboete van de vijfde categorie). Dit strafmaximum stelt het openbaar ministerie en de rechter in staat tot het voeren van een strafvorderings- en straftoemingsbeleid, passend bij de aard en de ernst van de delictsgedraging.”*³⁷ (Onderstreping ACS)
- Het strafmaximum voor seksueel misbruik van kinderen onder de 12 jaar zonder dat er sprake is van seksueel binnendringen (voorheen niet op deze wijze specifiek apart strafbaar gesteld) gaat van tussen de 4 en 6 jaar (afhankelijk van het delict) naar 8 jaar; in de MvT wordt dit als volgt toegelicht: *“Het wettelijk strafmaximum wordt verhoogd naar acht jaren gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie (voor de huidige delicten varieert het strafmaximum tussen de vier en zes jaren gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie”*.³⁸ Niet wordt toegelicht waarom dit noodzakelijk wordt geacht.

³⁶ Mvt, p. 47

³⁷ Mvt, p. 62

³⁸ Mvt, p. 54 en 55

- Het strafmaximum voor seksueel binnendringen bij een persoon onder de 12 jaar gaat van 12 jaar (art. 244 Sr) naar 15 jaar (het voorgestelde art. 249, tweede lid Sr); in de artikelsgewijze toelichting bij art. 249 lid 2 wordt geen nadere toelichting gegeven over de redenen van deze verhoging van het strafmaximum.³⁹
- Het strafmaximum voor seksueel binnendringen van een persoon tussen de 12-16 jaar gaat van 8 jaar (art. 245 Sr) naar 12 jaar (het voorgestelde art. 248 lid 2 Sr); in de artikelsgewijze toelichting van de MvT wordt dit als volgt onderbouwd: *“Het wettelijke strafmaximum wordt verhoogd van ten hoogste acht jaren tot ten hoogste twaalf jaren gevangenisstraf. De ernst van de gedraging rechtvaardigt een wettelijke strafbedreiging die overeenkomt met een in ernst vergelijkbaar seksueel misdrijf als verkrachting. Het wettelijke strafmaximum wordt (ten opzichte van het strafmaximum in het huidige artikel 245 Sr dat acht jaren gevangenisstraf bedraagt of geldboete van de vijfde categorie) verhoogd tot gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren (of geldboete van de vijfde categorie).”*⁴⁰
- Het strafmaximum voor het verrichten van seksuele handelingen met een minderjarige tussen de 16 en 18 jaar tegen betaling (het huidige art. art. 248b Sr) gaat van 4 jaar naar 6 jaar en bij binnendringen zelfs naar 9 jaar (het voorgestelde artikel 247 Sr lid 1 aanhef en onderdeel c en lid 4; in de artikelsgewijze toelichting wordt hierover opgemerkt: *“Het wettelijk strafmaximum wordt in lijn gebracht met de strafmaxima voor andere seksuele misdrijven tegen kinderen in de leeftijd van zestien tot achttien jaren en wordt verhoogd tot ten hoogste zes jaren gevangenisstraf (of geldboete van de vierde categorie).”*⁴¹
- Het strafmaximum voor het plegen van seksuele handelingen met een afhankelijk persoon (het huidige art. 249 Sr) blijft 6 jaar (het voorgestelde artikel 244 Sr in geval van functionele afhankelijkheid), maar wordt bij binnendringen verhoogd naar 9 jaar (het voorgestelde art. 244, tweede lid Sr);
- In het voorgestelde art. 246 Sr worden een aantal strafverzwaringsgronden opgenomen, waarbij het strafmaximum – anders dan in de huidige wet – in bepaalde gevallen wordt verhoogd naar 18 jaar (bij zwaar lichamelijk letsel of indien levensgevaar te duchten is, het voorgestelde art. 246 lid 3 Sr) en zelfs naar 30 jaar of levenslang (indien het misbruik de dood tot gevolg heeft, het voorgestelde art. 246 lid 4 Sr). De MvT licht dit ten aanzien van het vierde lid als volgt toe: *“Met deze strafverhoging wordt aangesloten bij de wettelijke strafmaxima voor andere ernstige delicten waarmee inbreuk wordt gemaakt op fundamentele grondrechten, zoals mensenhandel als gevolg waarvan zwaar lichamelijk letsel of de dood intreedt (artikel 273f, vierde en vijfde lid, Sr). De seksuele misdrijven waarop deze strafverzwaringsgrond van toepassing is, zijn beperkt tot de misdrijven waarop ten minste een maximum gevangenisstraf staat van zes jaren.”*⁴²

Genoemde verhogingen zijn zonder meer fors te noemen. Dat scheidt de verwachting dat in de memorie van toelichting zou worden gemeld dat vanuit de praktijk concrete signalen zijn gekomen dat van een passende straftoemeting in veel gevallen geen sprake meer kan zijn omdat de

³⁹ Mvt, p. 57

⁴⁰ Mvt, p. 55

⁴¹ Mvt, p. 53

⁴² Mvt p. 50

bestaande strafmaxima bij lange na niet voldoen. Het tegendeel is waar. Op geen enkele manier wordt onderbouwd dat het openbaar ministerie onder de bestaande maxima niet of niet voldoende in staat zou zijn een passend opsporings- en strafvorderingsbeleid te voeren. Evenmin is uit de rechtspraak gebleken dat de huidige strafmaxima de rechter niet voldoende ruimte bieden om een bij de aard en ernst van een feit passende straf op te leggen. Sterker nog, in de memorie van toelichting wordt over de huidige strafmaxima in de zedentitel het volgende opgemerkt⁴³:

“De nieuwe wettelijke strafmaxima voor de verschillende delictsvormen van aanranding en verkrachting stellen het openbaar ministerie en de rechtspraak in staat een bij de aard en ernst van de strafbare gedraging passende straf te bepalen. Naar verwachting zullen ook in geval van een aangescherpt strafvorderings- en toemetingsbeleid de grenzen van de strafmaxima voor de verschillende nieuwe delictsvormen niet snel in beeld komen. Ook nu al geldt dat er ruimte is tussen de huidige strafmaxima voor aanranding en verkrachting en de straffen die in de praktijk door het openbaar ministerie worden geëist en door de rechter worden opgelegd. Zo volgt op dit moment uit het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie voor enkele (minder ernstige) vormen van aanranding dat als uitgangspunt voor de strafeis een taakstraf wordt gevorderd of een gevangenisstraf van ten hoogste enkele maanden. Bij verkrachting is het uitgangspunt een strafeis van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 36 maanden voor een vaginale/orale/ anale verkrachting met de penis/vinger(s)/voorwerp(en), eenmalig gepleegd door één meerderjarige verdachte zonder recidive. In de oriëntatiepunten van de rechtspraak wordt bij verkrachting uitgegaan van gevangenisstraf van 24 maanden.” (Onderstreping ACS)

Kortom, de memorie van toelichting suggereert dat een passende strafoplegging onder de huidige maxima niet mogelijk zou zijn, maar meldt in één adem – en volkomen terecht – dat de in het huidige recht bestaande strafmaxima bij lange na niet gebruikt worden. Zeker gezien deze overwegingen is het onduidelijk waarom de verhoging van de strafmaxima in de genoemde voorbeelden noodzakelijk wordt geacht. Nederland voldoet ook onder de huidige wetgeving ruimschoots aan de minimale maximumstraffen zoals neergelegd in richtlijn 2011/93/EU. Het Verdrag van Istanbul noodzaakt evenmin tot het verhogen van de bestaande strafmaxima.

De ACS kan dan ook alleen maar concluderen dat de voorgestelde verhogingen van de maxima uitsluitend worden ingegeven door pure symboolpolitieke motieven. Dat past naar de mening van de ACS in het algemeen niet, maar zeker niet bij een wetsvoorstel dat beoogt de systematiek overzichtelijker, de bescherming van de lichamelijke integriteit evenwichtiger en de strafoplegging passender te maken.

De ACS adviseert om de thans geldende strafmaxima in het voorontwerp te handhaven, tenzij in een specifiek geval op concrete wijze kan worden onderbouwd dat en waarom het betreffende strafmaximum in de praktijk te kort schiet, en aannemelijk is dat het nieuwe strafmaximum (mede gelet op de strafverzwaringmogelijkheden die het wetsvoorstel ook kent) zich blijft verhouden met de strafmaxima die elders in het wetboek zijn gesteld op ernstige misdrijven.

3.9 Algehele objectivering van de leeftijd en de rechtspraak: meer toelichting gewenst

In haar advies naar aanleiding van het voorontwerp⁴⁴ werd door de ACS aandacht gevraagd voor de problematiek die zich in de rechtspraak naar verwachting zal voordoen door de algehele objectivering van de leeftijd. Daarbij werd, onder verwijzing naar het WODC-rapport, aanbevolen in

⁴³ Mvt, p.13

⁴⁴ Zie noot 1, p. 18

de memorie van toelichting meer aandacht te geven voor de overgebleven ruimte voor een beroep op afwezigheid van alle schuld (avas) indien betrokkene aan een op hem rustende onderzoeksplicht wél gevolg heeft gegeven.

De huidige memorie van toelichting komt niet veel verder dan de algemene opmerking dat een beroep op avas altijd mogelijk is en dat sprake is van een "zware" onderzoeksplicht⁴⁵, waarbij wordt verwezen naar een andere paragraaf uit het WODC-onderzoek⁴⁶ en gaat niet in op de WODC-paragraaf waarnaar het ACS-advies verwijst. Daardoor is in de huidige memorie van toelichting nog te weinig aandacht voor de problemen in de rechtspraak. Herhaald wordt dat ook het WODC-rapport nadrukkelijk aandacht vraagt voor deze problematiek omdat de in de memorie van toelichting gesuggereerde "zware onderzoekseis" in een aantal gevallen in de praktijk niet reëel en dus niet werkbaar is, waardoor de facto een risicoaansprakelijkheid zou ontstaan die niemand, ook de wetgever niet, beoogt. Zie de door het WODC genoemde voorbeelden: *"Delictsomschrijvingen met een geobjectiveerde leeftijd lijken in het thans geldende systeem verstreckende gevolgen te hebben voor de burger. Wanneer de burger (i) op bestanddeelniveau alleen hoeft te hebben beseft dat zijn gedraging seksueel van aard was en hij (ii) vervolgens wordt geconfronteerd met de afwijzing van zijn beroep op avas omdat hij niet om een legitimatiebewijs heeft gevraagd om dat op inhoud en echtheid te controleren, dan zou dit in veel gevallen de facto neerkomen op een risicoaansprakelijkheid. Het lijkt immers in het huidige tijdsgewricht weinig reëel dat, bijvoorbeeld, oudere adolescenten zich in het uitgaansleven stelselmatig aan een dergelijk strenge onderzoeksplicht houden en zich toch sociaal staande weten te houden."*⁴⁷

Daarnaast is ook in het politieke debat rond de invoering van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche aangedrongen op meer duidelijkheid over de wijze waarop de burger deze regels zou moeten naleven.⁴⁸ Er is temeer reden om in dit kader uitgebreid bij de gevolgen in verschillende praktijksituaties stil te staan nu de verschillende delicten niet alleen gelden voor "reëel" handelen, maar ook voor digitaal gedrag.

In het WODC-rapport wordt de betreffende paragraaf afgesloten met de volgende passage: *"Dit alles leidt voor ons dan ook tot de conclusie dat voor de samenhang tussen de betreffende delictsomschrijvingen en voor de normstellingen die daaraan zijn verbonden (zowel op bestanddeelniveau als op het niveau van de strafuitsluitingsgrond avas) het hoe dan ook goed zou zijn wanneer de wetgever zich over het systeem van de schuldverbanden en over de inhoud van de strafuitsluitingsgrond 'afwezigheid van alle schuld' zou uitspreken."*

Dit "uitspreken" beperkt zich in de huidige memorie van toelichting slechts tot het noemen van enkele algemeenheden. De ACS beveelt dan ook aan dat deze praktijkproblemen in de toelichting alsnog concreter besproken worden.

⁴⁵ Mvt, p. 39

⁴⁶ Namelijk paragraaf 2.3.4; de ACS wees en wijst op paragraaf 4.5.4.3, p. 614 welke paragraaf de redenering van de ACS ondersteunt.

⁴⁷ WODC-rapport, paragraaf 4.5.4.3, p. 614.

⁴⁸ Zie onder meer: Kamerstukken II, 2013-2014, 33 885, nr. 5, p. 5. Ook het WODC-rapport verwijst naar deze discussie (op pagina 616).

Onderwerp
Reactie wetsvoorstel seksuele
misdrijven

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
[REDACTED]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Organisatieonderdeel
Staf korpsleiding
Directie Operaties
Korpsstaf, Juridische Zaken

Geachte heer Grapperhaus,

Behandeld door

-

Functie

-

Telefoon

-

E-mail

-

Ons kenmerk

[REDACTED]

Uw kenmerk

[REDACTED]

In afschrift aan

-

Datum

3 juni 2021

Bijlage(n)

2

Pagina

1

Naar aanleiding van uw verzoek bij brief van 11 maart jl. om te reageren op het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven) geef ik u met dit schrijven de reactie van de politie.

1. Inleiding

Om te beginnen wil ik mijn waardering uitspreken voor de goede samenwerking en afstemming op ambtelijk niveau bij het voorontwerp. Er is veel aandacht besteed aan ieders inbreng in het proces en aan de reflecties die vanuit verschillende invalshoeken op de tekst van het voorontwerp zijn gedaan. Het is positief dat veel van de opmerkingen die vanuit de politie, andere ketenpartners en maatschappelijke organisaties op het voorontwerp zijn gemaakt, geleid hebben tot bijstellingen en het nu voorliggende wetsontwerp. Het wetsvoorstel is daardoor verbeterd en wetsartikelen zijn verduidelijkt.

De voorgestelde modernisering van de zedenwetgeving sluit aan bij de huidige maatschappelijke normen en tijdgeest. Ik zie dit wetsvoorstel als onderdeel van de maatschappelijke ontwikkeling met betrekking tot een brede multidisciplinaire aanpak bij seksueel misbruik. De politie sluit zich aan bij deze aanpak waarin meer ruimte is voor maatwerk bij de afdoening van strafbare feiten en andere effectieve interventies, met zowel oog voor de bescherming van slachtoffers als het waarborgen van de rechten van verdachten.

Ik kan en wil echter niet nalaten ook mijn zorgen en bedenkingen uit te spreken die het wetsvoorstel voor de politie als uitvoeringsorganisatie met zich meebrengt.

In de volgende paragraaf ga ik in op de verwachtingen die in de Memorie van Toelichting worden geschetst van de, uitgebreidere en betere, mogelijkheden van politie, OM en andere organisaties in de strafrechtketen om doelgericht tegen verschillende vormen van strafbare gedragingen op te treden. In paragraaf 3 komt de impactanalyse voor de politieorganisatie aan de orde. Het rapport van de impactanalyse is als bijlage 1 bijgevoegd. In paragraaf 4 geef ik mijn conclusie en advies.

Onderwerp
Reactie wetsvoorstel seksuele
misdrijven

Datum
3 juni 2021

Pagina
2 van 4

In bijlage 2 bij deze brief zijn de inhoudelijke en redactionele opmerkingen op het wetsvoorstel opgenomen.

2. Verwachtingenmanagement

Er wordt veel en goed werk verricht door de zedenrechercheurs in een moeilijk en gevoelig taakveld. Het is u bekend dat er al langere tijd een capaciteitsprobleem is bij de afdelingen zeden van de politie, hetgeen geleid heeft tot een structurele achterstand in het opsporen van zaken. Als aangiften lang blijven liggen, leidt dat tot ongewenste maatschappelijke gevolgen, vooral voor slachtoffers, en risico's voor het opsporingsonderzoek.

We werken er hard aan om dit te verbeteren, maar dat heeft tijd nodig. Niet alleen vanwege de opleiding en expertise van zedenrechercheurs, maar ook vanwege de huidige krapte aan capaciteit in de basisteams in algemene zin. Ook in de opsporing staat de capaciteit onder spanning. Dit is ook van invloed op de mogelijkheden voor het realiseren van nieuwe instroom binnen het zedendomein.

Het wetsvoorstel betekent een uitbreiding van de huidige strafbaarstelling van zedendelicten. Deze uitbreiding is begrijpelijk en een logisch gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en internationale regelgeving. Ik maak me echter ernstige zorgen dat deze uitbreiding zal leiden tot vergroting van de capaciteitsproblemen bij de teams zeden. Dit betekent dat er meer zedencapaciteit nodig is om een goede uitvoering te kunnen geven aan deze nieuwe wetgeving. Met die kanttekening dat extra gelden niet direct leiden tot verruiming van de beschikbare zedencapaciteit om reden zoals hierboven is geschetst. Een goede uitvoering van deze nieuwe wet kan alleen onder die conditie plaatsvinden dat daadwerkelijk meer zedencapaciteit kan worden ingezet.

Daar komt bij dat vooral in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel een mijns inziens te rooskleurig beeld wordt geschetst van de bewijsbaarheid van de verschillende delicten en daarmee van de mogelijkheden van de politie.

In de Memorie van Toelichting wordt helder uiteengezet dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid in het zedendomein op onderdelen wordt uitgebreid. De kern van die uitbreiding bij aanranding en verkrachting is daarin gelegen dat voor strafbaarheid in de huidige wet vereist is dat dader de wil van het slachtoffer 'doorbreekt', terwijl bij de nieuwe bepalingen strafbaarheid reeds intreedt als de dader (ten minste) ernstige reden heeft om te vermoeden dat de wil tot de seksuele handeling bij de ander ontbreekt. In de praktijk is de bewijsbaarheid van zedendelicten een inherent probleem, met name omdat veelal getuigen en steunbewijs ontbreken. Dit geldt evenzo, en vanwege de subjectieve elementen in de delictomschrijvingen wellicht nog in sterkere mate, voor de nieuwe strafbepalingen.

Het beeld dat in de Memorie van Toelichting wordt opgeroepen over de mate waarin de strafvorderlijke overheid kan optreden bij vermoede overtreding van de nieuwe bepalingen baart mij zorgen. Er wordt bijvoorbeeld gesteld dat 'politie en openbaar ministerie meer en betere mogelijkheden [krijgen] om op te treden tegen strafbaar gedrag' (pagina 3). Elders wordt gesteld dat er minder bewijs nodig is, en dat opsporingsonderzoeken en bewijsvoering daardoor eenvoudiger worden (pagina's 12 en 23). Weliswaar wordt gesteld dat in zedenzaken 'bewijs soms lastig te leveren' is, en dat dit bij de nieuwe delicten en delictsvormen niet anders zal zijn (idem), maar het is realistischer om te stellen dat het bewijs in zedenzaken vaak lastig te leveren is, en dat dit dus ook geldt voor de nieuwe delicten en delictsvormen. Ook wordt in de Memorie van Toelichting aangegeven dat er geen bewijs van dwang meer geleverd hoeft te worden, maar dat voldoende is dat bewezen wordt dat de verdachte wist of moest weten dat de wil bij de ander ontbrak om seksueel contact aan te gaan (eerste alinea op pagina 12). De Memorie wekt hier de indruk dat het opsporingsonderzoek zich daarom

Onderwerp
Reactie wetsvoorstel seksuele
misdrijven

Datum
3 juni 2021

Pagina
3 van 4

zou kunnen beperken tot het horen van slachtoffers en verdachten, gericht op aanwijzingen voor feiten en omstandigheden die duiden op een ontbrekende wil, zoals duidelijke aanwezige contra-indicaties of evidente signalen die het slachtoffer heeft afgegeven en die de verdachte eventueel heeft genegeerd. Hiermee wordt miskend dat er veelal sprake is van 1-op-1 verklaringen, waarbij steunbewijs noodzakelijk is om tot een succesvolle vervolging te kunnen komen. De Memorie van Toelichting stelt dat steunbewijs de lezing van het slachtoffer *kan* ondersteunen. Voor bewijs in strafzaken bij een ontkennende verdachte *moet* er steunbewijs zijn. Ook op andere onderdelen van de Memorie van Toelichting wordt mijns inziens een te rooskleurig beeld geschetst. Over het nieuwe delict seksuele intimidatie wordt in de Memorie (pagina 16) bijvoorbeeld gesteld dat het 'zeker in de beginfase' lastig kan zijn om dit delict te bewijzen. Niet valt in te zien waarom dit alleen in de beginfase een probleem zal zijn.

Voorkomen moet worden dat het beeld ontstaat dat de nieuwe delictomschrijvingen politie en justitie in staat stellen om vaker succesvol opsporingsonderzoek uit te voeren en tot succesvolle vervolging over te gaan. In de Memorie van Toelichting lijkt het verlagen van de drempel voor strafbaarheid gelijkgesteld te worden met het verhogen van de mogelijkheden tot waarheidsvinding en bewijsvergaring. Ik hecht eraan te benadrukken dat het van groot belang is dat de wetgever de samenleving een realistisch beeld schetst van de mogelijkheden en onmogelijkheden die dit wetsvoorstel met zich meebrengt. Ik raad dan ook aan de Memorie van Toelichting op dit punt te bezien en waar nodig bij te stellen, en daarnaast ook in de communicatie rondom deze wetswijziging een genuanceerd en realistisch beeld te schetsen over wat van de strafvorderlijke overheid verwacht kan worden.

3. Impactanalyse

Een impactanalyse op basis van een eerste aanname met een toename van de aangiftebereidheid levert het beeld op van extra benodigdheden in personele en opleidingscapaciteit. De ervaring leert dat omzetting van gelden in inzetbare personele bezetting minimaal drie jaren duurt, mits er voldoende opleidingscapaciteit beschikbaar wordt gesteld.

De te verwachten gevolgen voor de uitvoering en handhaving door de politie zijn voor wat betreft het voorontwerp in kaart gebracht in de Impactanalyse versie 1.2 d.d. 7 september 2020. De daarin ingenomen conclusie dat de impact voor de politie groot is, is onveranderd. Ten behoeve van het vervolgproces is de impactanalyse aangepast aan het wetsvoorstel. In de doorrekening is gebruik gemaakt van nieuwe loonsommen. Deze aangepaste analyse, versie 2.2. d.d. 25 mei 2021 treft u als bijlage 1 aan.

De raming is – met de nodige slagen om de arm – een bedrag van € 2.509.396 personeelskosten en € 60.000 ICT-middelen aan initiële kosten en een bedrag van € 3.978.208 tot € 5.217.777 aan structurele personeelskosten. Niet onderzocht is het effect van de nu voor het eerst in het voorstel opgenomen uitbreiding van het nieuwe delict seksuele intimidatie (art. 429ter) met geluiden; dit is in de praktijk een vaak voorkomende vorm van seksuele intimidatie in de openbare ruimte.

Initieel zal een grote groep medewerkers, niet alleen rechercheurs van teams zeden en kinderporno, maar ook medewerkers van de basispolitiezorg en intake- en servicemedewerkers, moeten leren werken met nieuwe artikelen, definities en werkafspraken. ICT-systemen zullen moeten worden aangepast op de nieuwe wetgeving. De organisatie zal structureel meer werklast krijgen door een toenemend te verwachten aantal meldingen, informatieve gesprekken en opsporingsonderzoeken door de nieuwe strafbaarstellingen. Het is noodzakelijk om ruim voor de inwerkingtreding van de wet de beschikking te hebben over de structurele gelden zodat

Onderwerp
Reactie wetsvoorstel seksuele
misdrijven

Datum
3 juni 2021

Pagina
4 van 4

tijdig de benodigde extra capaciteit gerealiseerd kan worden zodat een goede uitvoering kan worden geven aan deze nieuwe wet.

Voor de volledigheid wijs ik er op dat de aan de politie ter beschikking gestelde gelden op basis van de Motie Klaver bestemd zijn voor versterking van de huidige zedencapaciteit. Voor de extra kosten verbonden aan de implementatie van dit voorliggende wetsvoorstel zal nieuwe financiële dekking gerealiseerd moeten worden. Op pagina 27 van de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat 'het niet de verwachting is dat burgers op grote schaal misdrijven of overtredingen gaan melden, waar dat voorheen niet werd gedaan.' Onduidelijk is echter waar die verwachting op is gebaseerd. De invloed van de uitbreiding van delicten en de publiekscampagne zijn immers nog niet bekend. Daarom hecht ik eraan te benadrukken dat de impactanalyse van de politie niet meer is dan een grove schatting. Vanuit de politie kan ik niet de garantie geven dat de teams zeden met de gevraagde structurele capaciteitsuitbreiding het uiteindelijke werkaanbod aan zullen kunnen. Zeker als deze wetswijziging leidt tot een flinke toename van aangiftes, of de publieke aandacht en voorlichtingscampagne meer meldingen en aangiftes genereren, kan dit (opnieuw) de werkvoorraden en doorlooptijden, en daarmee ook de kwaliteit van het werk, negatief beïnvloeden.

4. Conclusie en advies

Gelet op de huidige kwantitatieve en kwalitatieve beperkingen binnen de politieorganisatie is het niet opportuun de implementatie van deze voorgestelde wetgeving op korte termijn aan te vangen. De komende jaren ligt de nadruk op het op orde brengen van de basis, zowel in de Gebiedsgebonden Politiezorg als in de Opsporing, om daarna, gefaseerd uitvoering te kunnen gaan geven aan de nieuwe zedenwetgeving.

De voorgestelde wetswijziging moet zorgen voor een betere bescherming van zedenslachtoffers. Een te snelle wetswijziging, zonder voldoende tijd en middelen om aan de noodzakelijke randvoorwaarden voor de cruciale rol van de politie te kunnen voldoen, is niet in het belang van slachtoffers. Ik vind dat in de eerste plaats ongewenst voor de slachtoffers, maar zeker ook voor het noodzakelijk vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de politie.

De politie heeft de tijd nodig om zich voor te bereiden op deze ingrijpende wetswijziging, in de vorm van instructie en opleiding van zittende medewerkers en de werving, selectie en opleiding van nieuwe medewerkers met de benodigde specifieke expertise. Implementatie op korte termijn is, gelet op de huidige situatie bij de politie, niet realistisch. Ik sluit hierbij aan bij de notie in het recente, door uw Inspectie, uitgebrachte Jaarbericht 2020 waarin grote ambities voorlopig worden afgeraden, zodat de uitvoeringsorganisaties eerst de reguliere werkzaamheden op orde kunnen brengen.

Implementatie van dit wetsvoorstel kan dan ook pas plaats vinden wanneer aan alle bovenstaande randvoorwaarden is voldaan.

Tenslotte vraag ik uw aandacht voor de in deze brief en bijlagen gemaakte inhoudelijke opmerkingen.


m
korpchef



Modernisering Zedenwetgeving

Impactanalyse

Politie – Directie Operatiën

Definitief

Versie 2.2

Versie datum 25 mei 2021

Rubricering Politie Intern

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel van de impactanalyse	4
1.3	Methode	5
1.4	Actualisatie.....	5
1.5	Leeswijzer	5
2	Gevolgen voor de operaties (artikelsgewijs)	6
2.1	Deel 1: Misdrijven tegen de openbare orde	6
2.1.1	Artikel 151d Pornografie (huidig artikel 240).....	6
2.1.2	Artikel 151e Schadelijke visuele weergave vertonen aan een persoon beneden de leeftijd van zestien jaren (huidig artikel 240a).....	6
2.1.3	Artikel 151f Toedienen bedwelmende drank (huidig artikel 252).....	7
2.2	Deel 2: Seksuele misdrijven.....	8
2.2.1	Artikel 254a Aanstootgevend gedrag (huidig artikel 239).....	8
2.2.2	Artikel 254b Dierenpornografie (huidig artikel 254a)	8
2.2.3	Artikel 254c Seksuele handelingen met dier (huidig artikel 254).....	9
2.2.4	Artikelen gericht op onvrijwillig seksueel contact (nieuw, artikelen 240-243)	9
2.2.5	Artikel 250 Seksualiserend benaderen kinderen onder 16 (huidige artikel 239, 248d, 248e, nieuw) 12	
2.3	Deel 3: Overtredingen tegen de openbare orde	14
2.3.1	Artikel 429ter Seksuele intimidatie (nieuw).....	14
3	Gevolgen voor de bedrijfsvoering	16
3.1	Onderwijs	16
3.2	Informatievoorziening (IV).....	17
4	Conclusie	18

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De zedenwetgeving normeert gedrag dat vanuit maatschappelijk oogpunt gezien bestraffing verdient. Als gevolg van veranderingen in de maatschappelijke opvattingen over seksueel grensoverschrijdend gedrag en ontwikkelingen in seksueel grensoverschrijdend gedrag is er aanleiding om de strafrechtelijke normstelling te moderniseren. Daarnaast blijkt in de huidige praktijk het vereiste van dwang, in de zin van het opzettelijk veroorzaken dat een slachtoffer seksuele handelingen tegen de wil heeft ondergaan, bij aanranding en verkrachting vaak een te hoge drempel voor strafbaarheid. Met een actueel wettelijk kader waarin de strafrechtelijke bescherming tegen seksuele misdrijven en seksueel getinte misdrijven aansluit bij de maatschappelijke realiteit kunnen strafwaardige fenomenen effectiever en eenduidiger strafrechtelijk worden aangepakt.

Het wetsvoorstel moderniseert de seksuele misdrijven in het Wetboek van Strafrecht. De strafbaarheid van aanranding en verkrachting wordt verruimd. Beide delicten krijgen een schuld- en een opzetvariant. Het gebruik van dwang, geweld en bedreiging geldt als strafverzwarend. Ook worden seksuele intimidatie en sexchatting met kinderen strafbaar gesteld en worden de maximumstraffen van verschillende seksuele misdrijven verhoogd.

In het najaar van 2019 en het voorjaar van 2020 heeft onderzoeksbureau Significant in opdracht van het Ministerie van Justitie & Veiligheid een kwalitatieve keten impactanalyse uitgevoerd.¹ Hierbij was ook de politie betrokken: medewerkers van het Landelijk Programma Zeden, Kinderpornografie en Kindersekstoerisme (LPZKK) en van Directie Operaties, Bureau Impactanalyse (BIA).

Het bleek voor Significant (nog) niet mogelijk om een inschatting te geven van de impact van bepaalde wijzigingen in de artikelen in de titel “misdrijven tegen de openbare orde” (zoals die opgenomen waren in het voorontwerp in 2020). Onderhavige impactanalyse richt zich op de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen van deze artikelen.

Voor het deel van de wet waarin de seksuele misdrijven zijn opgenomen, heeft Significant berekend dat met name de artikelen die ingaan op onvrijwillige seks en de modernisering van de strafrechtelijke bescherming tegen (online) kindermisbruik, zal leiden tot een werklastverzwaring. Deze effecten worden door de politie onderschreven en zijn in onderhavige impactanalyse waar mogelijk kwantitatief uitgewerkt.

1.2 Doel van de impactanalyse

In navolging van en aanvulling op de ketenbrede impactanalyse uitgevoerd door Significant brengt de politie de gevolgen van de nieuwe wet seksuele misdrijven nader in kaart.

De impactanalyse heeft tot doel om de (te verwachten) effecten van de Modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven in kaart te brengen. De (te verwachten) effecten worden uitgedrukt in tijd, geld, opleiding en/of middelen, initieel en structureel. De vraag die centraal staat is:

Wat zijn de (te verwachten) effecten van de Modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven voor de operaties en voor de bedrijfsvoering?

In de impactanalyse worden niet alle artikelen die zijn opgenomen in de nieuwe wet doorlopen. Alleen artikelen waarbij (uitvoerings)consequenties worden voorzien voor de operatie en bedrijfsvoering worden doorgenomen.

¹ KWALITATIEVE ANALYSE IMPACT MODERNISERING VAN DE WETGEVING INZAKE SEKSUELE MISDRIJVEN, Significant (maart 2020)

1.3 Methode

De impactanalyse is uitgevoerd door Bureau Impactanalyse (BIA) in samenwerking en afstemming met de Landelijke Portefeuille Zeden Kinderporno Kindersekstoerisme (LPZKK).

Voor de analyse zijn verschillende methoden van onderzoek gecombineerd. Ten eerste is er literatuuronderzoek gedaan om een beeld van context van het politiewerk met betrekking tot de zedenwetgeving te krijgen. Vervolgens om de wettelijke verandering en lopende beleidsontwikkelingen scherp te krijgen.

Daarna heeft een expertsessie in de zomer van 2020 plaatsgevonden om de huidige werkwijze en de veranderingen van de wetsvoorstel in beeld te krijgen. Aan de expertsessies hebben deelgenomen: vier basisteammedewerkers (medewerker intake en service, operationeel expert en senior bt opsporing), drie medewerkers van het LPZKK, een van de portefeuille GGP, twee medewerkers van de dienst ICT en een medewerker van HRO.

Tijdens de expertsessies is met de deelnemers het huidige en het toekomstige werkproces doorgenomen. Daarnaast hebben er verschillende interviews plaatsgevonden met medewerkers zeden en HRO. Voor het cijfermateriaal is gebruik gemaakt van de zogenaamde 'bouwstenen' in de opsporing en is een uitvraag gedaan bij LPZKK en het Informatie Analyse Team (IAT).

1.4 Actualisatie

In september 2020 heeft BIA een rapportage opgeleverd die inzicht gaf in de impact van de voorgestelde wijzigingen van het voorontwerp van de nieuwe wet (versie 1). In mei 2021 is de impactinschatting geactualiseerd naar aanleiding van het nieuwe conceptwetsvoorstel (maart 2021) en is de onderhavige, bijgewerkte versie van de rapportage opgeleverd.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden diverse wetartikelen waarvan impact wordt verwacht artikelsgewijs doorlopen. In hoofdstuk 3 zijn de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bedrijfsvoering aangegeven, gevolgd door hoofdstuk 4, de conclusie.

2 Gevolgen voor de operaties (artikelsgewijs)

De strafbaarstellingen in het wetsvoorstel zijn verdeeld over drie titels van het Wetboek van Strafrecht: 'Seksuele misdrijven' (artikelen 239 tot en met 254c Sr), 'Misdrijven tegen de openbare orde' (artikelen 151d – 151f Sr) en 'Overtreding betreffende de openbare orde' (artikel 429ter). De impact van de wijzigingen worden in dit hoofdstuk artikelsgewijs doorlopen.

2.1 Deel 1: Misdrijven tegen de openbare orde

2.1.1 Artikel 151d Pornografie (huidig artikel 240)

Tekst wetsartikel

Hij die weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat een visuele weergave of een voorwerp aanstotelijk voor de eerbaarheid is en die visuele weergave of dat voorwerp: a. op of aan een plaats, voor het openbaar verkeer bestemd, openlijk tentoonstelt of aanbiedt; of b. aan iemand, anders dan op zijn verzoek, toezendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie.

Wijziging

Dit artikel is de rechtsopvolger van artikel 240 Sr en stelt de ongewenste confrontatie met een visuele weergave.

Alleen terminologie is aangepast, niet inhoudelijk.

Gevolgen voor de operatie

De experts geven aan dat deze meldingen niet vaak voorkomen. Dit wordt onderschreven door het LPZKK.

Impact op de operaties

De impact van het nieuwe artikel is zeer klein.

Initieel

- Operaties: medewerkers I&S + GGP + zeden dienen te leren werken met het nieuwe artikel.
- Operaties: Alle operationele collega's dienen te weten wat bedoeld wordt met openbare ruimte. Instructie tijdens briefing.

Structureel

Geen impact

2.1.2 Artikel 151e Schadelijke visuele weergave vertonen aan een persoon beneden de leeftijd van zestien jaren (huidig artikel 240a)

Tekst wetsartikel

Hij die

a. een visuele weergave;

b. een voorwerp; of

c. een gegevensdrager bevattende gegevens die geschikt zijn een visuele weergave te vormen, waarvan de vertoning schadelijk is te achten voor personen beneden de leeftijd van zestien jaar, verstrekt, aanbiedt of vertoont aan een persoon beneden de leeftijd van zestien jaar wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.

Wijziging

Dit artikel is de rechtsopvolger van het huidige artikel 240a Sr. In de Memorie van toelichting staat aangegeven: (...) *In de praktijk fungeert deze strafbepaling als wettelijke basis voor de zelfregulering van de audiovisuele branche inzake het toelatingsbeleid van kinderen in bioscopen en de verkoop of verstrekking van mediaproducties aan kinderen (Kijkwijzer).* (...)

De opzet hoeft niet meer gericht te zijn op de leeftijd van de minderjarige (geobjectiveerd).

Gevolgen voor de operatie

Het verandert niets ten opzichte van de huidige situatie. Het artikel wordt in de huidige situatie niet (vaak) gebruikt.

Impact op de operaties

De impact van het nieuwe artikel is zeer klein.

Initieel

Operaties: medewerkers I&S + GGP + zeden dienen te leren werken met het nieuwe artikel.

Structureel

Geen impact

2.1.3 Artikel 151f Toedienen bedwelmende drank (huidig artikel 252)

Tekst wetsartikel

1. Hij die

1°. aan iemand die in kennelijke staat van dronkenschap verkeert, bedwelmende drank verkoopt of toedient;

2°. iemand beneden de leeftijd van achttien jaren dronken maakt;

3°. iemand door geweld of bedreiging met geweld dwingt tot het gebruik van bedwelmende drank; wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen maanden of geldboete van de derde categorie. 2.

Indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie. 3. Indien het feit de dood ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie.

4. Indien de schuldige het misdrijf in zijn beroep begaat, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.

Wijziging

Dit artikel is de rechtsopvolger van het huidige artikel 252 bedwelming. De leeftijdsgrens aangepast van onder de 16 jaar naar onder de 18 jaar. In de memorie van toelichting staat hierover: "Toen de leeftijd voor de verstrekking van alcoholhoudende drank in de Drank- en Horecawet in 2014 werd verhoogd van 16 naar 18 jaar, is destijds verzuimd de leeftijd in dit artikel eveneens te verhogen. Dit gebeurt alsnog."

Gevolgen voor de operatie

In de praktijk wordt zelden tot nooit aangifte gedaan van dit delict.

Impact op de operaties

De impact van het nieuwe artikel is zeer klein.

Initieel

Operaties: medewerkers I&S + GGP + zeden dienen te leren werken met het nieuwe artikel.

Structureel

Geen impact

2.2 Deel 2: Seksuele misdrijven

2.2.1 Artikel 254a Aanstootgevend gedrag (huidig artikel 239)

Tekst wetsartikel

Hij die in het openbaar opzettelijk seksuele gedragingen die aanstotelijk zijn voor de eerbaarheid verricht wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

Wijziging

Dit artikel is de rechtsopvolger van het huidige artikel 239: schennis van de eerbaarheid. Het artikel is verruimd tot “in het openbaar”, waar ook online plegen van feiten eronder valt. Daarnaast is het strafmaximum verhoogd van 3 naar 6 maanden. Voor het delict kan een nu ook voorlopige hechtenis worden opgelegd.

Gevolgen voor de operatie

In de huidige situatie wordt schennis zowel afgehandeld bij zeden als bij het Basisteam. Medewerkers hebben de mogelijkheid om extra opsporingsbevoegdheden in te zetten en kunnen een verdachte aanhouden buiten heterdaad.

Impact op de operaties

De impact van het wetsartikel is klein.

Incidenteel

Operaties: Alle operationele collega's dienen te weten wat bedoeld wordt met openbare ruimte en verruiming tot VH-feit. Instructie tijdens briefing.

Structureel

Impact nihil.

2.2.2 Artikel 254b Dierenpornografie (huidig artikel 254a)

Tekst wetsartikel

- 1. Hij die een visuele weergave of een gegevensdrager bevattende gegevens die geschikt zijn een visuele weergave te vormen van een seksuele handeling waarbij een mens en een dier zijn betrokken of schijnbaar zijn betrokken verspreidt, openlijk tentoonstelt, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert, of in bezit heeft wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.*
- 2. Indien het in het eerste lid omschreven feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt, wordt gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie opgelegd.*

Wijziging

Artikel 245b is de rechtsopvolger van het huidige artikel 254a dierenpornografie. Alleen de term “ontuchtige handeling” is vervangen door “seksuele handeling” en “afbeelding” is vervangen door “visuele weergave”.

Gevolgen voor de operatie

Voorgesteld wordt om deze zaken neer te leggen bij de dierenpolitie.

Impact op de operaties

De impact van het nieuwe artikel is zeer klein.

Initieel

Operaties: medewerkers I&S, GGP, zeden, dierenpolitie dienen op de hoogte te zijn van het nieuwe artikel.

Structureel

Geen impact.

2.2.3 Artikel 254c Seksuele handelingen met dier (huidig artikel 254)

Tekst wetsartikel

Hij die seksuele handelingen verricht met een dier of een dier seksuele handelingen laat laten verrichten met hem of met zichzelf of met een derde dan wel een dier seksuele handelingen laat ondergaan door een derde wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar en zes maanden of geldboete van de vierde categorie.

Wijziging

Artikel 254c is de rechtsopvolger van het huidige artikel 254. Alleen de term “ontuchtige handeling” is vervangen door “seksuele handelingen”.

Gevolgen voor de operatie

Idem. Zie beschreven gevolgen onder artikel 254b Dierenpornografie.

Impact

De impact van het nieuwe artikel is zeer klein.

Initieel

Operaties: medewerkers I&S, GGP, zeden, dierenpolitie dienen op de hoogte te zijn van het nieuwe artikel.

Structureel

Geen impact.

2.2.4 Artikelen gericht op onvrijwillig seksueel contact (nieuw, artikelen 240-243)

De nieuwe wet breidt de strafrechtelijke bescherming tegen onvrijwillige seks (aanranding en verkrachting) uit. In de artikelen 239 t/m 243 worden achtereenvolgens de delicten schuldaanranding, opzetaanranding, schuldverkrachting en opzetverkrachting strafbaar gesteld. Het gebruik van dwang, geweld en bedreiging wordt strafbaar gesteld als een gekwalificeerde delictsvorm van de opzetsdelicten; hiermee worden de huidige artikelen verkrachting en aanranding vervangen. De impact van de nieuwe artikelen gericht op onvrijwillig seksueel contact wordt hieronder in onder in samenhang gezien.

Tekst wetsartikelen

In de wet is een definitiebepaling toegevoegd met een omschrijving van wat wordt verstaan onder “het verrichten van “seksuele handelingen met een persoon” (artikel 239).

In deze Titel wordt onder het verrichten van seksuele handelingen met een persoon mede verstaan het een persoon laten verrichten van seksuele handelingen met hem of met zichzelf of met een derde dan wel een persoon seksuele handelingen laten ondergaan door een derde.

Artikel 240: Schuldaanranding [nieuw]

Hij die met een persoon seksuele handelingen verricht terwijl hij ernstige reden heeft om te vermoeden dat bij die persoon daartoe de wil ontbreekt, wordt als schuldig aan schuldaanranding, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 241 lid 1: Opzetaanranding [nieuw]

1. Hij die met een persoon seksuele handelingen verricht terwijl hij weet dat bij die persoon daartoe de wil ontbreekt, wordt als schuldig aan opzetaanranding, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 241 lid 2: Gekwalificeerde opzetaanranding (huidig artikel 246 aanranding)

2. Hij die zich schuldig maakt aan opzetaanranding voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van dwang, geweld of bedreiging wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 242: Schuldverkrachting [nieuw]

Hij die met een persoon seksuele handelingen verricht welke handelingen bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam terwijl hij ernstige reden heeft om te vermoeden dat bij die persoon daartoe de wil ontbreekt, wordt als schuldig aan schuldverkrachting gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 243 lid 1: Opzetverkrachting [nieuw]

1. Hij die met een persoon seksuele handelingen verricht welke handelingen bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam terwijl hij weet dat bij die persoon daartoe de wil ontbreekt, wordt als schuldig aan opzetverkrachting gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 243 lid 2: Gekwalificeerde opzetverkrachting (huidig artikel 242 verkrachting)

2. Hij die zich schuldig maakt aan opzetverkrachting voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van dwang, geweld of bedreiging wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Wijziging

Bij bovenstaande artikelen gaat het om het verrichten van seksuele handelingen met iemand en/of het seksueel binnendringen van het lichaam bij iemand waarbij de wil daartoe ontbreekt. Deze delicten kennen een opzetvariant (weten) en een schuldvariant (vermoeden). Als de feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven, kan er sprake zijn van een onderzoeksplicht voor degene die het (verdergaande) seksuele handelen initieert, om na te gaan of er ongewilde handelingen plaatsvinden.²

Gevolgen voor de operatie

De verwachting is dat deze nieuwe strafbaarstellingen een verhoging van het aantal meldingen, informatieve gesprekken en aangiften tot gevolg zal hebben. Dit betekent een werklastverzwaring voor de teams Zeden.

Bij LPZKK bestaat zorg over de bewijsbaarheid van het artikel. De bewijsdrempel gaat weliswaar omlaag maar er zal bewijs geleverd moeten worden. Verkrachting is nu al moeilijk bewijsbaar. Het niet kunnen bewijzen van aangiften kan een gevoel van teleurstelling bij de burger oproepen. Dit zal mogelijk leiden tot een negatief beeld van politie en OM.³

Let op: Door de lage bewijsdrempel is bewust onjuiste aangifte lastig te onderkennen terwijl de gevolgen daarvan groot kunnen zijn.⁴

² KWALITATIEVE ANALYSE IMPACT MODERNISERING VAN DE WETGEVING INZAKE SEKSUELE MISDRIJVEN, Significant (maart 2020)

³ Reactie voorontwerp zedenwetgeving (LPZKK, 6 juli 2020)

⁴ Reactie voorontwerp zedenwetgeving (LPZKK, 6 juli 2020)

Impact op de operatie: initiële impact

Medewerkers van de teams zeden moeten weten wat deze artikelen behelzen. Deze veranderingen zullen opgenomen in een de totale leeropgave die de nieuwe zedentitel, deel seksuele misdrijven met zich meebrengt.

	Tijd instructie per medewerker (uren)	Tijd instructie totaal (uren)	Tijd instructie totaal (uren in fte)
610 medewerkers team zeden ⁵	4	2.440	2,0
140 medewerkers team kinderporno ⁶	4	640	0,5
Totaal	8	3.080	2,5

Impact op de operatie: Structurele impact

De delicten gericht op onvrijwillig seksueel contact zijn nieuw, maar zullen wat betreft het opsporingsonderzoek lijken op een onderzoek naar verkrachting.

Voor het bepalen van de impact is een aanname gedaan over de mate van voorkomen van incidenten, informatieve gesprekken en opsporingsonderzoeken op basis van managementinformatie over het jaar 2019⁷. De aanname is geweest dat, doordat de strafbaarheidsdrempel is verlaagd, de aantallen zullen toenemen.

	Aantal
Incidenten (verkrachting)	2.748
Informatieve gesprekken	1.795
Opsporingsonderzoek	687

Productiekosten zeden

In het registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) is gekeken naar de formulieren in een registratie verkrachting. Deze formulieren zijn gekoppeld aan de zgn. bouwstenen opsporing. Een incident begint met een melding en kost 10 minuten per melding. Een informatief gesprek wordt gevoerd door twee zedenrechercheurs. De rechercheurs zijn inclusief reistijd en verslaglegging gemiddeld 360 minuten aan het werk. Voor een opsporingsonderzoek geldt dat elk onderzoek anders is maar dat (op basis van de geregistreerde formulieren gekoppeld aan de productietijd per formulier) een gemiddelde afhandeltijd voor een opsporingsonderzoek berekend kan worden. Een opsporingsonderzoek naar aanleiding van een verkrachting kost in 2019 gemiddeld 2.915 minuten (49 uur). De productietijd van de informatieve gesprekken wordt hierbij niet meegerekend.

Scenario Laag

In scenario laag hebben we aangenomen dat het aantal incidenten dat gemeld zal worden zal stijgen met 10%, net als het aantal informatieve gesprekken. Voor het aantal opsporingsonderzoeken is de aanname dat het met 25% zal stijgen doordat de strafbaarheidsdrempel wordt verlaagd en omdat er een onderzoeksplicht uit de aangifte voortvloeit.

⁵ Alle medewerkers team zeden regionale eenheden. Bron Beaufort 30-7-2020

⁶ Alle medewerkers team kinderporno regionale eenheden. Bron Beaufort 30-7-2020

⁷ MARAP LPZKK: cijfers 2019

Scenario laag	+10% aantal	Productietijd per incident(min)	Productietijd totaal (min)	Productietijd totaal (in uren)	Productietijd totaal (in fte)
Incidenten (verkrachting)	275	10	2.750	46	0,0
Informatieve gesprekken	180	360	64.800	1.080	0,9
	+25% aantal				
Opsporingsonderzoek	172	2.915	501.380	8.356	6,7
Totaal			750.002	9.482	7,6

Scenario hoog

In scenario laag hebben we aangenomen dat het aantal incidenten dat gemeld zal worden zal stijgen met 20%, net als het aantal informatieve gesprekken. Voor het aantal opsporingsonderzoeken is de aanname dat het met 50% zal stijgen doordat de strafbaarheidsdrempel wordt verlaagd en omdat er een onderzoeksplicht uit de aangifte voortvloeit.

Scenario Hoog	+20% aantal	Productietijd per incident (min)	Productietijd totaal (min)	Productietijd totaal (in uren)	Productietijd totaal (in fte)
Incidenten (verkrachting)	550	10	5.500	92	0,1
Informatieve gesprekken	360	360	129.600	2.160	1,7
	+50% aantal				
Opsporingsonderzoek	344	2915	10.002.760	16.713	13,4
Totaal			1.500.004	18.964	15,2

2.2.5 Artikel 250 Seksualiserend benaderen kinderen onder 16 (huidige artikel 239, 248d, 248e, nieuw)

In het wetsvoorstel wordt een duidelijk onderscheid aangebracht tussen seksueel misbruik van kinderen waarbij handelingen aan of met het lichaam van een kind worden verricht en seksuele benadering van kinderen in de voorfase van seksueel misbruik, zoals grooming en het seksueel corrumperen van kinderen. Artikel 250 zit op het seksualiserend benaderen van kinderen onder de 16 jaar.

Tekst wetsartikel

1. Hij die een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt of een persoon die zich voordoet als een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt:

a. indringend mondeling of schriftelijk seksueel benadert op een wijze die schadelijk te achten is voor personen die nog niet de leeftijd van zestien jaren hebben bereikt;

b. getuige doet zijn van een seksuele gedraging op een wijze die schadelijk te achten is voor personen die nog niet de leeftijd van zestien jaren hebben bereikt; of

c. een ontmoeting voorstelt voor seksuele doeleinden en enige handeling onderneemt tot het verwezenlijken van die ontmoeting, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Niet strafbaar is degene die als leeftijdsgenoot de in het eerste lid, aanhef en onder c, bedoelde gedraging begaat in het kader van een gelijkwaardige situatie tussen hem en die persoon en die die persoon ten minste de leeftijd van twaalf jaren heeft bereikt.

Wijziging:

Onder a. wordt "sexchatting" strafbaar gesteld. In de memorie staat hierover: "Hierbij gaat het om gedrag waarbij (nog) geen sprake is van seksueel misbruik waarbij handelingen aan of met het lichaam

van een slachtoffer worden verricht, maar dat naar de huidige opvattingen wel schadelijk en wordt geacht voor kinderen”.

Onder b. wordt seksueel corrumpere strafbaar gesteld. Dit is de rechtsopvolger van de artikelen 239, 240a en 248d Sr. De reikwijdte wordt iets uitgebreid ten opzichte van het huidige wetboek.

Onder c. Grooming wordt strafbaar gesteld; het is de rechtsopvolger van art. 248e. Ook hier vindt een aantal kleine uitbreidingen van de reikwijdte plaats.

Lid 2 bevat een nieuwe strafuitsluitingsgrond bij grooming tussen jongeren onderling. Niet strafbaar is iemand die als leeftijdsgenoot van een ander in de leeftijd vanaf 12 jaar, een ontmoeting aan die ander voorstelt voor seksuele doeleinden en enige handeling om dit te verwezenlijken onderneemt, indien dit geschiedt in het kader van een gelijkwaardige situatie tussen hem en die ander.

Gevolgen voor de operatie

Omdat het gedrag onder a) en b) nu niet strafbaar is, worden meldingen van dit gedrag niet in behandeling genomen, onder de nieuwe wetgeving kan dat wel. Bij het strafbaar stellen van dit gedrag, verwachten de zedenexperts dan ook een stijging in het aantal informatieve gesprekken, aangiften en opsporingsonderzoeken.

Impact voor de operatie: initieel

Operaties: zie de impactinschatting onder paragraaf 2.2.4

Impact voor de operatie: structureel

Artikel 250 lid a en b zijn nieuw. Voor het berekenen van de structurele werklast zijn aannames gedaan over de mate van voorkomen van incidenten, informatieve gesprekken, aangiften en opsporingshandelingen.

Voor het aantal meldingen is uitgegaan van 500 meldingen per jaar. Omdat het gaat om een relatief gemakkelijk te bewijzen delict zal 80% van de melders een informatief gesprek voeren. Vervolgens veronderstellen we dat 80% van de informatieve gesprekken zal leiden tot een aangifte. In het daaropvolgende onderzoek zal in 100% van de gevallen de gegevensdrager van de aangever onderzocht worden. In 90% zal een woning doorzocht worden om digitale gegevensdragers in beslag te nemen voor onderzoek. In 90% van de gevallen zal er een verdachte verhoord worden.

Producten	Aannamen	Aantal	Productietijd per incident (min)	Productietijd totaal (min)	Productietijd totaal (in uren)	Productietijd totaal (in fte)
incidenten	50 per eenheid per jaar	500				
Informatief gesprek	80% van de meldingen	400	360	144.000	2.400	1,9
Aangifte	80% van de informatieve gesprekken	320	420	134.400	2.240	1,8
Doorzoeken woning	90% van de aangiften	288	180	51.840	864	0,7
Inbeslagname goed	90% van de aangiften	288	20	5.760	96	0,1
Verhoor verdachte	90% van de aangiften	288	1.080	311.040	5.184	4,1
Digitaal onderzoek apparaat aangever	100% van de aangiften	400	540	216.000	3.600	2,9
Digitaal onderzoek apparaat verdachte	90% van de aangiften	360	1.920	691.200	11.520	9,2
Totaal				1.559.240	25.987	20,8

2.3 Deel 3: Overtredingen tegen de openbare orde

2.3.1 Artikel 429ter Seksuele intimidatie (nieuw)

Tekst artikel

Hij die in het openbaar een ander indringend seksueel benadert door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie.

Wijziging

Dit is een nieuw artikel. in de memorie van toelichting staat hier onder meer over:

De kern van het strafrechtelijk verwijt is dat iemand een ander op een openbare of publieke plaats op een indringende en intimiderende wijze als seksueel object benadert. Het gevolg van dit gedrag is dat mensen zich onveilig voelen of worden gehinderd om zichzelf te zijn als zij zich in het openbaar begeven. Dit maakt strafbaarstelling als overtreding tegen de openbare orde (in het Derde Boek Titel II) passend

(...) Met aanrakingen wordt bedoeld op kortstondige gedragingen met een geringe fysieke component. Hierbij komt betekenis toe aan de plek waar iemand door de dader op zijn of haar lichaam wordt aangeraakt. Gedacht kan worden aan aanrakingen van niet seksuele lichaamsdelen, zoals een arm of een been, of een aai over de bol. Handelingen van seksuele aard die een inbreuk op de lichamelijke of seksuele integriteit opleveren, zoals aanrakingen van borsten, billen en geslachtsdelen, vallen onder de reikwijdte van een delictsvorm van het (ernstiger) seksuele misdrijf aanranding.

In het nieuwe artikel gaat het naast opmerkingen, gebaren of geluiden, ook om aanrakingen. Het onderscheid met aanranding is dat bij seksuele intimidatie wordt bedoeld op kortstondige gedragingen met een geringe fysieke component, waarbij gedacht kan worden aan aanraking van been of arm. De zedenexperts denken dat het na een melding vaak niet direct duidelijk zal zijn of de gedraging een overtreding van artikel 429ter is, of van klassieke aanranding (nieuw 240/241 en oud 246). Daarom zullen de teams Zeden een rol blijven vervullen bij triage van deze meldingen.

Met seksuele opmerkingen of seksuele gebaren in de het openbaar valt ook de online omgeving. Gedacht kan worden aan een online discussie op een forum of berichten op een openbaar socialmedia-account zoals instagram, twitter of facebook. In het openbaar kan ook een 'besloten' setting betreffen, zoals een discotheek, festival of concert, want – zo is de gedachte – het is publiek toegankelijk voor iedereen die een kaartje koopt.

Gevolgen voor de operatie

Met behulp van de voorbeelden in de MvT kan een werkinstructie voor triage van een melding worden gemaakt. Mocht uit de melding blijken dat er sprake is van een aanraking, dan zal tijdens triage worden vastgesteld of sprake is van een vermoeden van het strafbare feit seksuele intimidatie (429 ter) of van Aanranding (240/241).

Mocht worden gekozen voor seksuele intimidatie dan zal het onderzoek op dezelfde manier worden afgehandeld als bij een onderzoek eenvoudige mishandeling. Indien wordt gekozen wordt voor aanranding dan zal Team Zeden de aangifte en het onderzoek uitvoeren.

Voor zover artikel ziet op "opmerkingen" is het vergelijkbaar met de artikelen smaad, laster en belediging en kan worden gezien als aanvulling of vervanging.

Algemene feedback op de wettelijke veranderingen

Experts geven aan meer werk te verwachten, vooral artikel 429 ter, indien sprake is van een **aanraking**, zal de meeste vragen oproepen. Vanuit een basisteam is de standaard werkwijze om niet door te vragen bij aanranding en verkrachting: zeden is voor zeden. Onderscheid tussen aanranding en seksuele intimidatie met aanraking, zal in de praktijk niet altijd direct duidelijk zijn.

Triage bij dit artikel wordt belangrijk, waarbij een afweging wordt gemaakt of en wanneer in een later stadium wordt overgestapt op een ander artikel. Voor deze en andere artikelen in dit wetsvoorstel, waarvan de uitvoering belegd is bij de basisteams, blijft het team zeden vanuit de frontoffice een functie vervullen van "expertisecentrum zeden" voor triage en advisering.

Impact op de operatie

De impact van het nieuwe artikel is mogelijk groot:

- Er dient een beleidskader te worden ontwikkeld voor goede triage van een melding.
- Voor collega's die gewend zijn dat zedendelicten waarbij het slachtoffer wordt aangeraakt meteen naar de specialisten van zeden gaan, vergt het een cultuurverandering wanneer zij wel zelf moeten gaan bepalen of het gaat om fysieke seksuele intimidatie of om aanranding.

Initieel

Operatie: medewerkers intake en service op het basisteam en op de regionale servicecentra, medewerkers ggp en zeden en zullen moeten leren werken met het nieuwe artikel

	Tijd instructie per medewerker (uren)	Tijd instructie totaal (uren)	Tijd instructie totaal (uren in fte)
1.876 medewerkers I&S ⁸ schaal 6	1	1.876	1,5
1.170 medewerkers I&S schaal 6	0,5	585	0,5
16.604 medewerkers GGP ⁹ 6/7/8/9	1	16.604	13,3
610 medewerkers zeden ¹⁰ 7/8/9	1	610	0,5
			15,8

Structureel

Aangezien dit een nieuwe strafbaarstelling is, zijn er geen historische gegevens beschikbaar over hoe vaak dit soort incidenten plaatsvinden en in de toekomst zullen gaan plaatsvinden. Voor de berekening van de toekomstige structurele werklast nemen we aan dat er tussen de 250 en 500 incidenten seksuele intimidatie zullen plaatsvinden. De experts gaven aan dat de afhandeling van een Fysieke seksuele intimidatie overeen zal komen met de afhandeling van een incident "Eenvoudige mishandeling". De geschatte impact zal daarom waarschijnlijk als volgt zijn:

Het aantal aangiftes x afhandeltijd eenvoudige mishandeling

	Aantal incidenten	Afhandeltijd per incident (uren)	Afhandeltijd totaal incidenten (uren)	Afhandeltijd totaal incidenten (in fte)
Scenario Laag	250	10	2.500	2,0
Scenario Hoog	500	10	5.000	4,0

⁸ Alle medewerkers I&S werkzaam op een basisteam. Bron Beaufort 30-7-2020

⁹ Alle medewerkers GGP werkzaam op een basisteam. Bron Beaufort 30-7-2020

¹⁰ Alle medewerkers team zeden regionale eenheden. Bron Beaufort 30-7-2020

3 Gevolgen voor de bedrijfsvoering

Dit hoofdstuk beschrijft de initiële gevolgen van de nieuwe wetgeving voor de politieorganisatie. De wijzigingen van artikelen raakt medewerkers die werkzaam zijn bij de basisteams en bij de teams zeden.

3.1 Onderwijs

Misdrijven en overtredingen tegen de openbare orde

De impact wordt verwacht bij de nieuwe artikelen, en dan met name de nieuwe overtreding seksuele intimidatie in het openbaar (art. 429ter Sr). Er zal veel afstemming en overleg (triage) gepleegd gaan worden tussen medewerkers GGP met de Frontoffice van de Teams Zeden over onder welke artikel het gemelde voorval thuishoort. Voorts vragen bepaalde termen in de nieuwe wetgeving om extra uitleg, zoals de term “openbare ruimte”. Voor deze veranderingen is instructie cq een handleiding nodig. Daarnaast kan met behulp van systeemdwang of suggesties/reminders bij het opmaken van de melding of aangifte (in formulieren) de medewerker worden gestimuleerd, zodat nieuw gedrag makkelijker inslijt. De overheveling van de intake van nieuwe delicten, waarbij er fysiek contact heeft plaatsgevonden met het slachtoffer, voor het basisteam vraagt om een “culturaanpassing”. In de huidige situatie is “zedes” altijd voor de specialisten van de afdeling zeden. In de toekomstige situatie zal de medewerker van het basisteam moeten bepalen of een aangever aangifte gaat doen van fysieke seksuele intimidatie of aanranding. Bepalen wat voor zaak heb ik voor me (triage) zal een opgave zijn. Bovendien zijn niet alle medewerkers er op toegerust om met gevoelige situaties om te gaan en tegelijkertijd goed door te vragen. Dit zou met behulp van coaching een kerninstructeur kunnen gebeuren, zodat de wet goed wordt doorleefd en nieuw gedrag wordt geoefend.

Seksuele misdrijven

Zoals aangegeven blijkt dat de belangrijkste wijzigingen in de Titel Seksuele misdrijven zijn (artikel 239 t/m 243): schuldaanranding, schuldverkrachting, opzetaanranding en opzetverkrachting zijn nieuw, evenals artikel 250 Seksualiserend benaderen kinderen onder 16. Daarnaast wijzigt de indeling van de zedentitel: alle artikelen krijgen andere nummers en de wetsteksten zijn tekstueel aangepast. Voor de teams zeden betekent dit dat de wettelijk basis van waaruit zij werken veranderd is en dat zij die wijzigingen moeten doorleven.

Inspanningen Human resource ontwikkeling (HRO)

Product	Uren
Vraaganalyse	9
Onderzoek naar ontwikkelbehoefte in verschillende eenheden	45
Advies over passende ontwikkel-interventies (toolkit)	45
Ontwerpen verschillende interventies, na akkoord opdrachtgever. Bijv. toolkit Let op: samen met externe partijen als er een e-learning aan te pas komt bv. Hier kunnen kosten aan verbonden zitten.	
Afstemming met IV – voor opname van informatie in BVH	90
Overdracht interventies aan collega's (HRO en operatie). Dit betreft initiële overdracht, waarna het in reguliere proces wordt opgenomen, en onderdeel wordt van collegiale –consultatie / casusbesprekingen e.d. Dit laatste is niet begroot.	90
Werkzaamheden HRO-collega's in de diverse eenheden afhankelijk van de oplossing (p.m.)	p.m.
Monitoren implementatie	14
Evaluatie	45
Totaal	338 uur/ 0,3 fte

Inspanningen Politieacademie (PA)

Om een inschatting van de gevolgen van de verandering te geven is door het organisatieonderdeel vakspecialistisch politie onderwijs van de PA een inschatting gemaakt van de verwachte impact op de tijdsbelasting door de PA te duiden vanuit inhoudelijke expertise.¹¹

Gevraagde actie		Totale investering (uur)
Scholing docenten		192
Ontwikkeling tools	Zedensyllabus en bewijsmatrix zeden	360
Ontwikkeling tools	Verjaringsprogramma zeden	240
Scholing zeden- KP/KST rechercheurs	Ontwikkeling tutorials	80
Scholing zeden- KP/KST rechercheurs	Studievakdagen: Ontwikkeling train de trainer	8
Scholing zeden- KP/KST rechercheurs	Studievakdagen: Uitvoering train de trainer	8
Scholing zeden- KP/KST rechercheurs	Studievakdagen: Voorbereiding (gast)docent	200
Scholing zeden- KP/KST rechercheurs	Studievakdagen Uitvoering 24-30 studievakdagen	216 uur (27 studievakdagen)
Actualisatie zedenonderwijs		80
Totaal tijdsbelasting PA		1.384 uur / 1,1 fte

Ontwikkelen materiaal

Voor het uitleren van de kennis in de basisteams zal waarschijnlijk een e-learning worden gemaakt. De kosten voor het laten maken van een e-learning bedragen ongeveer **30.000 euro**.

Aanschaf licentie

Voor het uitvoeren van digitale onderzoeken in gegevensdragers wordt gebruik gemaakt van specialistische software. Om het extra onderzoek uit te voeren zullen van bestaande tools twee extra licenties¹² moeten worden aangeschaft. De kosten hiervoor bedragen ongeveer **30.000 euro**.

3.2 Informatievoorziening (IV)

De impact op de IV van deze wetgeving is niet groot. De nieuwe artikelen moeten worden ingelezen in BVH. Hiervoor dient het justitie nieuwe tabellen aan te leveren.

Als eveneens formulieren aangepast moeten worden, op initiatief van LPZKK, dan vraagt dat meer tijd en capaciteit. HRO biedt aan om hier gezamenlijk over na te denken over systeemdwang en/of reminders, want alles wat wordt afgedwongen hoeft een medewerker niet te onthouden.

¹¹ Notitie: impactanalyse onderwijs i.r.t implementatie nieuwe zedenwetgeving (augustus 2020)

¹² Cellebrite Ufed for PC en Cellebrite Ufed Premium, Graykey

4 Conclusie

In dit concluderende hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de te verwachten impact van het wetsvoorstel modernisering strafbaarstelling seksuele misdrijven. De verwachte impact is aanzienlijk. Een grote doelgroep (GGP, I&S, zeden en kinderporno) zal moeten leren werken met nieuwe artikelen, werkafspraken en definities.

Initiële impact: Presterend vermogen

Medewerkers moeten worden opgeleid om uitvoering te geven aan de nieuwe wetgeving. De tijdsbesteding die gemoeid is met het volgen van de opleiding door medewerkers uit de operatie (Basisteam en Zeden) en het ontwikkelen en geven van de opleiding (HRO en PA) betreft omgerekend meer dan 2,5 miljoen euro. Voor deze berekening is het aantal uren vermenigvuldigd met loonsom van de medewerkers (aantal medewerkers fte/schaal)

	Tijd instructie totaal (uren)	Tijd instructie totaal (in fte)	Schaal	Totaal kosten instructie (in euro)
Openbare Orde				
1.876 medewerkers I&S ¹³ schaal 6	1.876	1,5	6	€ 165.876
1.170 medewerkers I&S schaal 6	585	0,5	6	€ 55.292
16.604 medewerkers GGP ¹⁴ 6/7/8/9	16.604	13,3	8	€ 1.751.118
610 medewerkers zeden ¹⁵ 7/8/9	610	0,5	8	€ 65.831
Seksuele misdrijven				
610 medewerkers team zeden schaal 7/8/9 ¹⁶	2440	2,0	8	€ 263.326
140 medewerkers team kinderporno schaal 7/8/9 ¹⁷	640	0,5	8	€ 65.831
Onderwijs/Ontwikkeling				
HRO schaal 10/11	338	0,3	11	€ 32.706
Politie Academie schaal 9/10/11	1384	1,1	10	€ 109.415
	24.477	19,7		€2.509.396

Initiële impact: middelen vermogen

De incidentele kosten voor het ontwikkelen van het onderwijs (e-learning) betreft 60.000 euro.

	Totaal (euro)
Aanschaf licenties	€30.000
Ontwikkeling materiaal	€30.000
	€60.000

¹³ Alle medewerkers I&S werkzaam op een basisteam. Bron Beaufort 30-7-2020

¹⁴ Alle medewerkers GGP werkzaam op een basisteam. Bron Beaufort 30-7-2020

¹⁵ Alle medewerkers team zeden regionale eenheden. Bron Beaufort 30-7-2020

¹⁶ Alle medewerkers team zeden regionale eenheden. Bron Beaufort 30-7-2020

¹⁷ Alle medewerkers team kinderporno regionale eenheden. Bron Beaufort 30-7-2020

Structurele impact: presterend vermogen

Als gevolg van de nieuwe wet zullen basisteammedewerkers, vanuit de Titel openbare orde, nieuwe soorten aangiften moeten gaan opnemen en nader onderzoeken. En een kleinere groep specialisten (zeden en digitaal) zal naar verwachting geconfronteerd worden met meer (bestaande) werkzaamheden bij nieuwe wetsartikelen in de Titel seksuele misdrijven.

De organisatie zal structureel meer werklast krijgen door een toenemend aantal meldingen, informatieve gesprekken en opsporingsonderzoeken door de nieuwe strafbaarstellingen. Voor het berekenen van de impact is steeds uitgegaan van een scenario 'laag' en scenario 'hoog', waardoor de verwachte structurele werklast wordt aangegeven met een bandbreedte:

Werklast nieuw wetsartikel	Tijdbesteding (in uren)	Tijdbesteding (in fte)	Schaal	Totale tijdbesteding (in euro)
Art 429 ter: Seksuele intimidatie	2.500 - 5.000	2,0-4,0	7	€ 238.980 - € 477.960
Artikelen gericht op onvrijwillig seksueel contact (nieuw, artikelen 240-243)	9.482 - 18.964	7,6-15,2	8	€ 1.000.638 - € 2.001.277
Artikel 250: Seksualiserend benaderen kinderen onder 16	25.987	20,8	8	€ 2.738.590
	37.969 – 49.951	30,4 – 40,0		€ 3.978.208 – € 5.217.777

NB 1: De berekening structurele impact op het presterend vermogen van de politieorganisatie is gebaseerd op aannames van stijgend werkaanbod. Om de werkelijke impact te bepalen adviseren wij om het aantal incidenten, informatieve gesprekken en opsporingsonderzoeken te monitoren over een periode van 3 jaar.

**Bijlage 2 bij reactie korpschef op wetsvoorstel seksuele misdrijven
d.d. 3 juni 2021, kenmerk 2021-0032189**

A. Algemene inhoudelijke opmerkingen

De toelichtende paragrafen uit de memorie van toelichting geven aanleiding tot de volgende inhoudelijke opmerkingen.

Alternatieven

In het commentaar op het voorontwerp gaf ik al aan dat ook aandacht voor alternatieven naast vervolging van belang is. De tweede alinea op pagina 12 van de memorie van toelichting waar wordt gesteld dat het bewijs lastig te leveren kan zijn, zou op dit punt aangevuld kunnen worden, bijvoorbeeld door op die plaats te verwoorden dat de inzet van het strafrecht niet altijd de (enige) oplossing is. Bovendien doet niet ieder slachtoffer aangifte, het is een recht maar geen plicht om aangifte te doen. Soms kiest een slachtoffer voor een alternatief vervolg (hulp, herstelbemiddeling, schadevergoeding, straatverbod). Daar moet ook voldoende aandacht voor zijn en daar investeren betrokken organisaties ook in.

Positie verdachte

De tekst van de memorie is sterk slachtoffergericht, hetgeen verklaarbaar is vanuit de totstandkoming en achtergrond van het wetsvoorstel. De positie van de verdachte blijft wat onderbelicht. Het dilemma van 'niet kunnen bewijzen' heeft ook consequenties voor de verdachte. Immers een sepot wegens 'onvoldoende bewijs' betekent ook dat het niet is gelukt om uit te sluiten dat het feit is gepleegd. Zeker in zaken waarbij het nog maar de vraag is of de verdachte een verwijt kan worden gemaakt (de schuldvariant: had verdachte wel kunnen weten dat de ander niet wilde), kan deze labeling een negatief effect hebben op de beschuldigde. Dit is niet belicht in de memorie.

Daarnaast is in de praktijk het moment van het ontstaan van het ontbreken van de wil, dus vooraf, tijdens of na de seksuele handelingen, niet altijd even duidelijk. Voor de strafbaarheid is dit echter zeer relevant. Dit kan leiden tot onjuiste aangiftes, met mogelijk grote gevolgen voor de beschuldigde.

Omdat er veel aandacht is voor de nieuwe strafbare feiten genoemd in de artikelen 240-243, verdient het aanbeveling om bijvoorbeeld in de inleidende paragraaf in te gaan op de vrees dat iemand al te snel wordt aangemerkt als aanrander of verkrachter, na een onhandige date. Duidelijker kan toegelicht worden dat er wel iets te verwijten moet zijn om als verdachte aangemerkt te kunnen worden.

De op pagina 24 genoemde ruimte voor maatwerk bij afdoening in de vorm van een persoonsgerichte aanpak, zou ook in de inleiding kort kunnen worden benoemd, voor een evenwichtiger en completer beeld.

Over het doen van een valse aangifte wordt op pagina 25 gesteld dat dit strafbaar is en dat er bij politie en OM aandacht is voor valse beschuldigingen. Dat is juist, al wordt er zeer terughoudend omgegaan met vervolging vanwege het doen van een valse aangifte. Omdat de ondergrens voor strafbaar gedrag verandert, rijst de vraag of dit mogelijk een risico oplevert van toename van 'onbewuste' valse aangiften.

Voorlichting

De noodzaak van bewustwording, voorlichting en het inspelen op gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid is evident bij dit wetsvoorstel en wordt genoemd op pagina 24 (derde alinea) met verwijzing naar het implementatieprogramma, maar mag ook in de inleiding prominent worden genoemd.

B. Inhoudelijke opmerkingen artikelsgewijs

Hierna volgt artikelsgewijs inhoudelijk commentaar.

Artikel 151d (Pornografie)

Uitsluitend in dit artikel wordt de term 'op of aan een plaats, voor het openbaar verkeer bestemd' gebruikt, net als in het huidige artikel 240 Sr.

Ik ga er vanuit dat daarmee online openbaarmaking, zoals pornosites, buiten de reikwijdte van dit artikel vallen. Een nadere toelichting over de inhoud van dit begrip kan voor de uitvoering behulpzaam zijn, ook in vergelijking tot het bestanddeel 'in het openbaar' in andere artikelen uit het wetsontwerp.

Artikel 239 (Definitiebepaling seksuele handelingen)

Het gaat hierbij om handelingen van seksuele aard die een inbreuk maken op de lichamelijke en seksuele integriteit van een slachtoffer. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het bestanddeel ruimte laat aan het OM en de rechter om in een concrete zaak te beoordelen of sprake is van een handeling met een seksuele strekking, rekening houdend met de context (pagina 37).

Dit is erg ruim geformuleerd, waardoor uit de toelichting niet duidelijk valt op te maken welke handelingen daar precies onder vallen. Daarmee lijkt een aantal gedragingen niet onder de begripsbepaling te vallen, die ook niet onder een andere strafbepaling (meer) terugkomen, namelijk: aanrakingen, niet zijnde van borsten, billen of geslachtsdelen, waarbij gezien de context deze aanraking wel onder het begrip seksuele handelingen zou moeten vallen. Daarom de suggestie om op pagina 37 van de memorie van toelichting hiervan enkele voorbeelden toe te voegen. Bijvoorbeeld de rijinstructeur die tijdens de rijles over het bovenbeen van de leerling wrijft.

Artikelen 241 lid 2 en 243 lid 2 (gekwalficeerde opzetaanranding/-verkrachting)

In deze artikelen gaat het om seksuele handelingen 'voorafgegaan, vergezeld, of gevolgd van dwang, geweld of bedreiging.' De formulering van de voorzetsels bij de werkwoorden lijkt niet te stroken met het spraakgebruik. Voorgesteld wordt dit te wijzigen in: 'voorafgegaan door, vergezeld van, of gevolgd door.'

Uit de wetstekst, maar ook uit de memorie van toelichting valt niet op te maken, in hoeverre er causaal verband moet bestaan tussen de seksuele handelingen en het geweld, de bedreiging of de dwang. Zoals het nu staat opgeschreven zou het geweld of de bedreiging ook bijvoorbeeld een week voor of na de seksuele handelingen kunnen plaatsvinden, zonder dat het enige relatie of verband heeft met de seksuele handelingen. In de omschrijving van gekwalficeerde opzetaanranding/-verkrachting wordt aangesloten bij artikel 312 Sr. Het verschil met artikel 312 is echter dat daarin het verband tussen de diefstal en de gekwalficeerde bestanddelen wél staat omschreven. Namelijk als oogmerk om die diefstal voor te bereiden, gemakkelijk te maken [...]. Mijn advies is om een dergelijke toevoeging ook te doen aan de artikelen 241 lid 2 en 243 lid 2. De omschrijving in artikel 247 derde lid 'met gebruikmaking van dwang, geweld of bedreiging' is op dit punt wel duidelijk.

Artikel 245 (Seksueel misbruik van geestelijk of lichamelijk onmachtige personen)

Onduidelijk is nog steeds waar het verrichten van seksuele handelingen met iemand die "bevriest" als gedraging het beste kan worden ondergebracht, indien dit waarneembaar is voor de dader, dus bij (voorwaardelijk) opzet. Hetzelfde geldt voor slachtoffers die in lichamelijke onmacht verkeren, omdat ze onder invloed zijn. Is er dan sprake van "ontbreken van de wil" zoals bedoeld in de artikelen 241 en 243? Of is hier sprake van "niet of onvolkomen in staat zijn de wil kenbaar te maken" zoals bedoeld in artikel 245?

En waarom is in artikel 245 niet de kwalificatie opzetaanranding/-verkrachting opgenomen? Dan hoeft geen keuze meer te worden gemaakt en de strafmaat is toch gelijk. Het gebruik van het woord verkrachting doet bovendien meer recht aan de gevoelens van het slachtoffer bij seksueel binnendringen van het lichaam in deze situatie.

Artikel 247 lid 3 (Seksueel misbruik van kinderen 16-18 jaar)

In lid 3 zijn gekwalficeerde bestanddelen geweld, dwang en bedreiging toegevoegd. In lid 5 is het bestanddeel seksueel binnendringen toegevoegd. Deze toevoegingen maken het artikel nodeloos ingewikkeld en veroorzaken bovendien dubbelingen met de artikelen 241 en 243 van het wetsvoorstel, waarvoor bovendien in combinatie met artikel 246 (strafverzwaring) hogere strafmaten gelden. Gevolg is dat, wanneer een persoon verdacht wordt van seksuele handelingen, vergezeld met geweld, bedreiging of dwang, met een 16-18 jarige, kan worden gekozen uit twee strafbepalingen: artikel 247 lid 3, eventueel in samenhang met artikel 247 lid 5, maar ook voor artikel 241 lid 2 of 243 lid 2 juncto artikel 246 (strafverzwaring met een derde). Bovendien levert de keuze voor artikel 241/243 juncto artikel 246 een hogere strafmaat op dan wanneer gekozen wordt voor artikel 247 van het wetsvoorstel. In de memorie (pagina 53) is toegelicht dat genoemde toevoegingen zijn gedaan om uitvoering te geven aan het bepaalde in de Europese Richtlijn 2011/93/EU. Het herkenbaar implementeren van de EU Richtlijn acht ik van minder belang dan een duidelijk leesbare en hanteerbare strafwet, zonder overlappingen en dubbelingen. Dat leidt tot de conclusie dat de leden 3 en 5 van artikel 247 mijns inziens beter geschrapt kunnen worden.

Daarnaast lijkt de toelichting op het derde lid, waar gesteld wordt dat het hier gaat om 'seksuele handelingen met een derde', niet te stroken met de tekst van het artikel, waar in het geheel niet gesproken wordt over 'een derde.'

Artikel 250 (Seksualiserend benaderen kinderen onder de 16)

In de memorie van toelichting wordt in de toelichting op pagina 59 gesteld dat 'een persoon die zich voordoet als een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt' ziet op de inzet van een 'lokpuber' door een opsporingsambtenaar die zeer voorzichtig te werk zal moeten gaan.

Betekent dit dat het zich voordoen als een minderjarige door een burger (bijvoorbeeld een ouder die online meekijkt met een minderjarig kind en op een gegeven moment het contact overneemt) hiermee altijd en volledig is uitgesloten? Graag zie ik dit verduidelijkt.

Artikel 251 (Kinderpornografie)

In de memorie van toelichting (pagina 62-63) wordt kort ingegaan op de problematiek van het teruggeven van in beslag genomen gegevensdragers waarop kinderpornografisch materiaal is aangetroffen. In dit kader merk ik op dat deze problematiek niet alleen speelt bij kinderpornografisch materiaal, maar ook bij andere soorten seksueel materiaal, zoals bij sextortion verkregen beeldmateriaal. Bij veel zedenzaken waarbij gegevensdragers in beslag worden genomen doet zich de vraag voor of de gegevensdragers teruggegeven kunnen worden aan de beslagene. Zeker als de beslagene naast de illegale gegevens ook legale gegevens op diezelfde gegevensdrager heeft opgeslagen, stelt dit de rechtspraak voor dilemma's. In hoeverre is dit vermengen van legale en illegale gegevens 'voor rekening en risico' van de beslagene, wat zou rechtvaardigen dat de gegevensdrager alleen in geheel geschoonde toestand geretourneerd kan worden, of zelfs dat de gegevensdrager inclusief alle daarop aanwezige gegevens wordt vernietigd? Of kan van de politie verlangd worden dat ofwel de gegevensdrager geschoond wordt van illegale gegevens, of dat bepaalde legale gegevens worden geretourneerd? Het schonen van gegevensdragers is arbeidsintensief en veelal niet goed uitvoerbaar. Ook het selecteren van legale bestanden ter teruggave belast de uitvoeringspraktijk. Ik verwijs in dit verband naar het artikel van mr. M. Viersma, *Teruggeven na beslag op computers: alleen de bestanden of ook de computer?*, Strafblad nr. 1, maart 2019. In de rechtspraak heeft zich op dit punt nog geen duidelijke lijn ontwikkeld. Ook in het onderhavige wetsvoorstel, noch in het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering wordt hiervoor een materieel kader gegeven. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt alleen voorgesteld dat degene die een klaagschrift indient naar aanleiding van de inbeslagname van een gegevensdrager, daarbij dient aan te geven of zijn beklag zich tevens uitstrekt tot de daarin opgeslagen gegevens. Hiermee wordt beoogd dubbele procedures te voorkomen. De vraag is echter of met een dergelijk voorschrift volstaan kan worden, nu hiermee aan de rechter geen inhoudelijk handvat wordt geboden in zaken waarin niet om teruggave van een gegevensdrager maar om de teruggave van daarin opgeslagen gegevens wordt gevraagd. Ik adviseer u deze problematiek, al dan niet in het kader van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, in overleg met de rechtspraak nader te verkennen en op basis daarvan tot voorstellen voor nadere wettelijke regeling te komen.

Artikel 254a (Aanstootgevend gedrag)

In deze strafbepaling komt 'het plegen van schennis van de eerbaarheid op een **niet** openbare plaats, indien een ander daarbij zijns ondanks tegenwoordig is' (het huidige artikel 239 derde lid 3 Sr) niet terug. Weliswaar staat uitgelegd dat de plaats waar het aanstootgevende gedrag zichtbaar is bepalend is en daarmee ook gedrag vanachter een raam uit een woonhuis eronder kan vallen. Maar er zijn nog steeds niet openbare plaatsen denkbaar waar anderen wel met het gedrag worden geconfronteerd. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld een werknemer die masturbeert ten overstaan van een collega in de kleedruimte van het bedrijf. In de memorie van toelichting wordt op pagina 69 gesteld dat deze gedraging (deels) past in de ruimere reikwijdte van schuld-/opzetaanranding en seksuele intimidatie. Dat lijkt mij onjuist. Seksuele Intimidatie heeft immers betrekking op gedragingen in het openbaar en het gaat hier juist om de gedraging die niet in het openbaar plaats vindt. Bovendien bieden de aanrandingsartikelen geen mogelijkheid, want aanstootgevende handelingen vallen niet binnen de reikwijdte van de begripsbepaling van seksuele handelingen (artikel 239 van het wetsvoorstel). Dan zou immers iedere schennispleger (artikel 254a) ook voor aanranding kunnen worden vervolgd en dat kan niet de bedoeling zijn. Het gestelde op pagina 69 is daarnaast in tegenspraak met de toelichting bij artikel 240 op pagina 42, waar staat dat deze situatie niet onder schuld/aanranding valt: 'Als de seksuele interactie tussen dader en slachtoffer volledig ontbreekt, bijvoorbeeld als de dader heimelijk seksueel beeldmateriaal van een slachtoffer vervaardigt of als een dader een slachtoffer onverhoeds getuige laat zijn van door hem verrichte seksuele handelingen met zijn eigen lichaam is geen sprake van een strafbare gedraging in de zin van dit artikel. Dergelijke gedragingen kunnen wel strafbaar zijn op grond van artikel 139h Sr (misbruik seksueel beeldmateriaal) en (het hierna toegelichte) artikel 254a (aanstootgevende handelingen verrichten).'

Als oplossing stel ik voor om de gedraging als omschreven in het huidige art 239 derde lid Sr toe te voegen als tweede lid in artikel 254a.

Artikel 429ter (Seksuele intimidatie)

Anders dan in het voorontwerp is de nieuwe strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het wetsvoorstel niet als misdrijf maar als overtreding opgenomen. Dit brengt een aanzienlijke beperking met zich mee voor wat betreft de opsporingsmogelijkheden. Tenzij dit gedrag op heterdaad wordt geconstateerd door opsporingsambtenaren, of er

meerdere getuigen zijn die eensluidend verklaren, zal bijvoorbeeld behoefte bestaan aan het opvragen en bekijken van camerabeelden. Het vorderen daarvan is echter alleen toegelaten bij een in artikel 67 Wetboek van Strafvordering aangewezen misdrijf. Nu de voorgestelde strafbepaling ook ziet op *online*-uitingen, die veelal onder pseudoniem worden gedaan, is ook de bevoegdheid om identificerende gegevens te kunnen vorderen (bij de websites waarop de uiting is geplaatst) van wezenlijk belang voor de opsporing. Ik verzoek u voor deze problematiek in het wetsvoorstel een voorziening op te nemen.

C. Redactionele opmerkingen

Over het algemeen is opbouw en inhoud van de memorie van toelichting helder. Op enkele punten zou de tekst verduidelijkt kunnen worden.

- Pagina 10 eerste alinea onder 3.2: 'De ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens aanranding en verkrachting wordt, wat betreft de subjectieve zijde van de strafbepalingen, verlaagd naar het weten of ernstige reden hebben om te vermoeden dat er seksuele handelingen plaatsvinden terwijl de wil van de ander daartoe ontbreekt.'
Het gebruik van 'weten' is hier verwarrend, aangezien de ondergrens van de strafrechtelijke aansprakelijkheid is 'ernstige reden hebben om te vermoeden'. Weten ziet op de opzetvariant.
- Pagina 13 begin vierde alinea: "Niet uit te sluiten valt dat...delictsvorm.' Realistischer is dit als een zekerheid aan te merken.
- Pagina 59 eerste alinea: 'Bij offline seksuele benadering kan worden gedacht aan de huisvriend...komt.' Duidelijker is: '... kan worden gedacht aan de huisvriend die bij de ouders over de vloer komt en op seksuele wijze mondeling toenadering zoekt tot een kind.'
- Pagina 62: 'Steeds vaker oordeelt de rechter vanwege het feit dat....vormt.' Deze zin loopt niet goed en zou moeten worden aangepast.

Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. de heer mr. F.B.J. Grapperhaus
Minister van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag



Postbus 71
2501 CB Den Haag

www.schadefonds.nl
info@schadefonds.nl

Kenmerk Schadefonds	Brieven extern - 25
Behandelaar	[REDACTED]
Telefoon	[REDACTED]
Datum	3 juni 2021
Bijlage(n)	Getalsmatige impact van het wetsvoorstel Wet seksuele misdrijven en de daarmee samenhangende wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven op het Schadefonds Geweldsmisdrijven
Onderwerp	Reactie op wetsvoorstel Wet seksuele misdrijven
Uw kenmerk	[REDACTED]

Geachte heer Grapperhaus,

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: het Schadefonds) gaat graag in op uw uitnodiging te reageren over het conceptwetsvoorstel dat voorziet in een wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven). Hieronder leest u de reactie van het Schadefonds.

Het Schadefonds wil voorop stellen dat het zeer verheugd is met de verbeterde positie van het slachtoffer van zedendelicten door middel van dit wetsvoorstel. Het Schadefonds ondersteunt het wetsvoorstel dan ook van harte. De opmerkingen die wij maken zien op de relatie tussen het wetsvoorstel en de mogelijkheid om in zedenzaken een uitkering van het Schadefonds te ontvangen.

Uitbreiding definities van verkrachting en aanranding

In het bijzonder gaat het Schadefonds in op het voorstel onder de artikelen 240 tot en met 243 [nieuw].

Het Schadefonds is een voorstander van deze uitbreiding van de definities van verkrachting en aanranding. Het sluit aan bij de verschuivende opvattingen in de samenleving over seksueel grensoverschrijdend gedrag en de beleving bij slachtoffers. Ook bij het Schadefonds is merkbaar dat er een discrepantie is ontstaan tussen wat in de maatschappij als strafwaardig gedrag wordt gezien en wat in het Wetboek van Strafrecht strafbaar is gesteld.

Opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf

Het uitvoeringsbeleid van het Schadefonds neemt de strafwetgeving tot uitgangspunt. Een aanvraag kan worden ingediend voor een in Nederland opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf, als gevolg waarvan een slachtoffer ernstig letsel heeft opgelopen (artikel 3 lid 1 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven). Met een geweldsmisdrijf wordt in ons beleid een in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld misdrijf (of een strafbare poging daartoe) bedoeld, waarbij tegen een persoon geweld is gebruikt of met geweld is bedreigd.

Het Schadefonds merkt in de uitvoering van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven steeds vaker dat bovengenoemde klassieke interpretatie van het criterium geweld, waarbij de nadruk ligt op fysiek geweld zoals dat bij invoering van de wet voor ogen werd gehouden, te kort schiet. Situaties waarin aan personen ernstig psychisch leed en schade worden toegebracht, zonder dat daarbij sprake is van een fysieke geweldshandeling of een woordelijke bedreiging met geweld jegens het slachtoffer komen steeds vaker voor. Dit wordt tevens onderkend door de Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten in haar rapport van maart van dit jaar¹. Deze commissie adviseert dan ook om het geweldscriterium van het Schadefonds te moderniseren, zodat slachtoffers van opzettelijk op de persoon gerichte delicten waarbij het geweld vooral besloten ligt in de achteraf geschapen (voldongen) feiten die ernstige fysieke of psychische schade teweegbrengen, een tegemoetkoming van het Schadefonds kunnen ontvangen.

Ten aanzien van zedenzaken heeft in het uitvoeringsbeleid van het Schadefonds reeds een nadere invulling plaatsgevonden wat betreft het geweldsaspect. In het uitvoeringsbeleid van het Schadefonds is opgenomen dat het geweldsaspect van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf kan bestaan uit het door de dader creëren van een bepaalde situatie waarin het slachtoffer niet meer in staat is om zijn of haar wil te bepalen of waarin misbruik wordt gemaakt van bepaalde omstandigheden. Desondanks schiet dit uitvoeringsbeleid regelmatig te kort in zaken waarin sprake is van onvrijwillig seksueel contact. Het Schadefonds ziet zich in deze zaken regelmatig genoodzaakt de aanvragen van slachtoffers voor een financiële tegemoetkoming af te wijzen omdat het geweldsaspect ook zoals hierboven beschreven onvoldoende tot uiting komt. In gesprekken met slachtoffers naar aanleiding van deze afwijzende beslissingen merkt het Schadefonds dat deze slachtoffers zich niet serieus genomen voelen en niet de erkenning vinden waarnaar ze op zoek zijn. Hierbij valt het Schadefonds op dat het in de meeste gevallen gaat om slachtoffers die als gevolg van een angst gedreven reactie van hun lichaam zich niet kunnen uiten of verzetten tegen wat er gebeurt (de zogenoemde "freeze-reactie"). Ook van onze ketenpartners zoals het Centrum Seksueel Geweld en Slachtofferhulp Nederland hebben we het signaal ontvangen dat deze groep slachtoffers het onrechtvaardig vindt dat zij niet onder de reikwijdte van het Schadefonds zou vallen.

We zijn dan ook verheugd dat het wetsvoorstel de hierboven genoemde invulling in het uitvoeringsbeleid van het Schadefonds onderschrijft en duidelijk maakt dat slachtoffers van onvrijwillig seksueel contact ook onder de reikwijdte van het Schadefonds komen te vallen, namelijk middels de opzetvariant van verkrachting. Tegelijkertijd valt hierbij een kanttekening te maken.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt het Schadefonds reeds expliciet genoemd. Op pagina 26 staat het volgende over het Schadefonds te lezen:

Slachtoffers van seksuele misdrijven kunnen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Om hiervoor in aanmerking te komen dient sprake te zijn van een opzettelijk geweldsmisdrijf waardoor slachtoffers ernstig lichamelijk of geestelijk letsel hebben opgelopen. Het fonds past criteria toe om te beoordelen of een aanvrager in aanmerking komt voor een uitkering. Daarbij hanteert het fonds de wettelijke definitie van een gepleegd (seksueel) geweldsmisdrijf (in de zin van het Wetboek van Strafrecht). Ook toetst het fonds of het plaatsvinden van het misdrijf aannemelijk kan worden gemaakt. Waar in dit wetsvoorstel nieuwe opzettelijke geweldsmisdrijven worden geïntroduceerd vallen deze – indien sprake is van ernstig lichamelijk of geestelijk letsel – automatisch onder het bereik van het schadefonds.

De Memorie van Toelichting sluit hiermee de schuldvariant van verkrachting en aanranding impliciet uit als situatie die onder de reikwijdte van het Schadefonds valt. De Wet schadefonds geweldsmisdrijven schrijft immers voor dat het moet gaan om een opzetdelict. Het Schadefonds voorziet echter dat het onderscheid tussen met name de voorwaardelijk opzetvariant en de schuldvariant van de delicten verkrachting en aanranding in de praktijk uiterst moeilijk te maken zal zijn.

¹Op verhaal komen, Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit, advies Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten, maart 2021, pagina 89.

Om een beter beeld te krijgen waar het verschil zit in de voorwaardelijk opzet- en schuldvariant, noemt de Memorie van toelichting de volgende voorbeelden:

- Voorwaardelijk opzet omvat de situaties waarin de dader de aanmerkelijke kans aanvaardt dat sprake is van een ontbrekende wil bij het slachtoffer en doorzet. Te denken valt aan de gevallen waarin de dader ondanks duidelijke non-verbale fysieke tegenreacties van de ander, zoals expliciet afhoudend gedrag, wegduwen, huilen of het bevriezen of verstijven van het lichaam seksuele handelingen verricht. Het doorzetten van die handelingen kan immers niet anders dan in een gemoedstoestand waarin het iemand niets kan schelen wat de ander van het seksuele contact vindt.
- Het schulddelict omvat de situaties waarin de dader bewust had moeten zijn van duidelijke contra-indicaties voor de aanwezigheid van een positieve wil bij de ander. Die contra-indicaties zijn: een weifelende, wisselende of passieve houding bij aanvang van of tijdens de seksuele handelingen of het niet of nauwelijks vertonen van fysieke interactie of het op enig moment stoppen met meedoen. Bij opmerkingen als 'ik weet niet of ik dit wel zo fijn vind' of 'ik geloof niet dat ik hieraan toe ben' of uiterlijk waarneembare lichaamstaal van de ander die duidt op niet meedoen of wachten tot het voorbij is, zoals het dichthouden van de mond of het wegdraaien van het hoofd of het lichaam.
Hiermee wordt zeker gesteld dat niet uitsluitend situaties waarin iemand ondanks het ontbreken van de wil van de ander het seksueel contact toch heeft doorgezet, maar ook situaties waarin iemand zich bewust was van de mogelijkheid van een ontbrekende wil bij de ander, maar er desalniettemin ten onrechte van uitging dat de ander instemde, strafbaar zijn.

Uit de in de Memorie van Toelichting aangehaalde voorbeelden volgt dat de schuldvariant heel dicht tegen de voorwaardelijk opzetvariant aan schuurt. Zo wordt genoemd dat de situatie van (negeren van) bevriezen of verstijven van het lichaam onder de voorwaardelijk opzetvariant valt. Wanneer het gaat over de schuldvariant wordt verwezen naar een situatie van evident (non) verbaal terughoudend gedrag. Het verschil is naar mening van het Schadefonds minimaal. Daarnaast is dit verschil met name relevant voor het vaststellen van de schuld en de strafmaat. Het gaat daarbij om de mindset van de dader, een onderdeel waar het Schadefonds geen zicht op heeft en ook niet hoeft te hebben aangezien het Schadefonds de aannemelijkheid van het slachtofferschap beoordeelt.

Gevolgen voor de beslispraktijk van het Schadefonds

Om een financiële tegemoetkoming te kunnen bieden aan slachtoffers dient er sprake te zijn van aannemelijk slachtofferschap. Deze aannemelijkheidstoets van het Schadefonds is wezenlijk anders dan de toets van de strafrechter. De strafrechter stelt de strafrechtelijke aansprakelijkheid vast van een specifieke dader. Tegelijkertijd is het Schadefonds vaak afhankelijk van informatie uit het strafrechtelijk onderzoek en conformeert zich daarom vaak aan de vervolgingsbeslissing van het Openbaar Ministerie of het vonnis van de strafrechter. Het komt voor dat het Schadefonds daarom de afloop van een strafzaak wil afwachten. Dit is over het algemeen niet wenselijk, omdat we dan niet in staat zijn snel op de aanvraag te kunnen reageren en de erkenning te bieden die wij voorstaan. We weten dat juist in strafzaken die een lange doorlooptijd kennen, de erkenning van het Schadefonds door slachtoffers zeer wordt gewaardeerd.

De hierboven genoemde kanttekening met betrekking tot het minimale verschil tussen de voorwaardelijk opzetvariant en de schuldvariant van verkrachting en aanranding zou allereerst tot onduidelijkheid in de beslispraktijk van het Schadefonds kunnen leiden. Welke omstandigheden zijn doorslaggevend voor de overweging om ongewenst seksueel contact als opzetverkrachtingen aan te merken? Dit heeft tot gevolg dat de bestaande situatie gedeeltelijk in stand blijft, namelijk de situatie waarin het Schadefonds afwijzende beslissingen moet nemen terwijl er sprake was van onvrijwillig seksueel contact. Naar mening van het Schadefonds maakt het minimale verschil in de feitelijke geweldshandelingen moeilijk verdedigbaar waarom het ene slachtoffer van onvrijwillig seksueel contact wel in aanmerking kan komen voor een tegemoetkoming uit het Schadefonds en het andere slachtoffer niet. Bovendien heeft een afwijzing vanwege de genoemde 'bewijsproblematiek' secundaire victimisatie tot gevolg. Dit zal des te meer gaan gelden wanneer in de praktijk zal blijken dat het Openbaar Ministerie vanwege een minder hoge bewijsdrempel in de tenlastelegging eerder zal kiezen voor de lichtere variant, de schuldvariant.

Vanuit de optiek van de hierboven genoemde eenvoudigere aannemelijkheidstoets van en snelle afhandeling door het Schadefonds, is het naar mening van het Schadefonds aangewezen dat de

schuldvariant van verkrachting en aanranding ook onder het bereik van het Schadefonds wordt gebracht. Naar het oordeel van het Schadefonds is dit ook passend, gelet op de eerdere wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven waarmee de nabestaanden van slachtoffers van een dood door schuld delict onder de reikwijdte van het Schadefonds zijn gebracht².

Wat betreft de getalsmatige impact van het wetsvoorstel en de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in lijn met dit voorstel, kunnen we slechts een ruwe inschatting maken. Het is namelijk niet mogelijk om de categorie zaken waarin slachtoffers van onvrijwillig seksueel contact nu een afwijzing ontvangen, uit het registratiesysteem van het Schadefonds te filteren. De verwachting is dat als gevolg van het wetsvoorstel en de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven, het aantal toewijzingen binnen de groep zedenslachtoffers van wie de zaak dan voortaan als verkrachting kan worden gekwalificeerd zal toenemen met ongeveer 52 per jaar. Deze verwachting is gebaseerd op de inschatting van de kosten van het wetsvoorstel van uw departement en de doorwerking van deze percentages in de cijfers van het Schadefonds op basis van een aantal aannames. Zie ook de bijlage bij deze brief.

Advies van het Schadefonds

Samengevat: Gelet op het bovenstaande is het Schadefonds van mening dat er noodzaak is om slachtoffers van onvrijwillig seksueel contact dat als een schuld delict wordt gekwalificeerd ook een tegemoetkoming uit het Schadefonds te kunnen geven als blijk van erkenning van het onrecht en leed dat hen is overkomen.

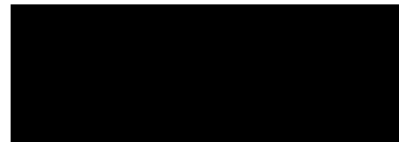
Het Schadefonds zou daarom graag zien dat de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in de lijn van het wetsvoorstel Wet seksuele misdrijven wordt aangepast (waarmee wordt bedoeld dat aan artikel 3 lid 1 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven een categorie zal worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar de artikelen 240 (schuldaanranding) en 242 (schuldverkrachting) Wetboek van Strafrecht [nieuw]).


Over de exacte formulering van de amendering van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven treden we graag in overleg met de directie Wetgeving en Juridische Zaken.

Met vriendelijke groet,




*Voorzitter Commissie
Schadefonds Geweldsmisdrijven*




*Directeur-secretaris
Schadefonds Geweldsmisdrijven*

² *Kamerstukken II 2014/2015, 34 082*

Bijlage 1

Getalsmatige impact van het wetsvoorstel Wet seksuele misdrijven en de daarmee samenhangende wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven op het Schadefonds Geweldsmisdrijven

In de PMJ-raming die ten behoeve van het berekenen van de kosten van het wetsvoorstel is uitgevoerd, wordt uitgegaan van een algemene stijging van geregistreerde misdrijven van 5 procent. Als het gaat om het aantal geregistreerde verkrachtingen in 2019 betekent dat een stijging van 767 ten opzichte van 730.

De verwachte groei van het aantal meldingen bij de politie is 10 procent. Het gaat dan om een stijging van 2.750 meldingen ten opzichte van 2.475.

Het ligt in de lijn der verwachting dat de instroom in het Schadefonds Geweldsmisdrijven zal toenemen, maar niet gelijk aan het percentage in groei van het aantal verkrachtingen of meldingen bij de politie. Een reële toename voor het Schadefonds Geweldsmisdrijven is dan wellicht 3 procent. De ervaring is immers dat slachtoffers van onvrijwillig seksueel contact het fonds nu al weten te vinden.

De instroom van verkrachtingszaken in 2019 in het Schadefonds Geweldsmisdrijven betrof 519 zaken. Hiervan zijn 323 zaken toegewezen en 196 zaken afgewezen. Uitgaande van een toename in de instroom van 3%, gaat het dan om 535 zaken. De verwachting is dat het aantal toekennende beslissingen binnen dit aantal zaken zal toenemen, meer richting het gemiddelde afwijzingspercentage van het Schadefonds Geweldsmisdrijven van 30%. Het aantal toekennende beslissingen zal dan stijgen naar ongeveer 375 zaken per jaar ten opzichte van 323. Dat betekent een toename van 52 toekennende beslissingen extra per jaar.

Postbus 778
2300 AT Leiden

Aan de minister van Justitie en Veiligheid,
dhr. dr. mr. F.B.J. Grapperhaus

per email:

Leiden, 4 juni 2021

Betreft: Internet consultatie Wet Seksuele Misdrijven

Geachte heer Grapperhaus,

Op 11 maart jl. heeft de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR) uw brief met een nieuw wetsvoorstel seksuele misdrijven ontvangen, waarvoor dank. Wij gaan graag in op uw uitnodiging om op het wetsvoorstel te reageren. Hieronder vindt u kort onze reactie op een aantal punten.

De VVR is verheugd dat met dit nieuwe wetsvoorstel af wordt gestapt van het in het voorontwerp gepresenteerde tweeledige model waarin verkrachting en 'seks tegen wil' van elkaar worden onderscheiden. Hiermee lijkt gehoor te zijn gegeven aan de zorgen die hieromtrent zijn geuit door maatschappelijke organisaties (waaronder de VVR) en burgers.

Desalniettemin zijn wij verontrust over de introductie van drie verschillende delictsvormen (schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting) met grote verschillen in strafmaat. Hiermee wordt alsnog een rangorde gecreëerd. Ook het feit dat slechts voor één van de delictsvormen, namelijk gekwalificeerde opzetverkrachting, geen verjaring geldt, draagt bij aan de creatie van deze rangorde. Deze rangorde doet geen recht aan het perspectief en de ervaringen van slachtoffers. Bovendien wordt hiermee ook de schadelijke nadruk in de strafrechtelijke procedure op het gedrag van het slachtoffer in stand gehouden.

Daarnaast benadrukten wij in onze reactie op het voorontwerp het belang van een focus op instemming.¹ Hoewel ook in de nieuwe strafbaarstellingen wordt verwezen naar het concept van een 'ontbrekende wil', verduidelijkt de Memorie van Toelichting: 'degene(n) die het seksuele contact start(en) kunnen zonder duidelijke tekenen van instemming bij de ander niet eenvoudigweg veronderstellen dat die wil bij de ander er ook is'. Wij benadrukken hier graag nogmaals dat vanzelfsprekendheid van instemming niet mag worden aangenomen.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid verwacht 'dat het aandeel meldingen dat leidt tot een aangifte mogelijk groter wordt aangezien de nieuwe wetgeving eerder leidt tot een situatie waarin sprake is van strafbaar gedrag. Het toenemende aantal aangiften leidt naar verwachting ook tot een toename van de volumes bij de andere betrokken organisaties, verderop in de keten.' De VVR merkt hierbij op dat er reeds op dit moment wordt gekampt met grote achterstanden in de opsporing van zedenmisdrijven en dat de politie en andere

¹ Zie ook VVR reactie op het voorontwerp: <https://www.vrouwenrecht.nl/2020/08/15/vvr-actie-op-voorontwerp-wet-seksuele-misdrijven/>, p. 2.

ketenorganisaties voldoende moeten worden toegerust om de achterstand weg te kunnen werken en tegelijkertijd ook de verwachte toename van het aantal zaken aan te kunnen.

Met betrekking tot de implementatie van de nieuwe wetgeving en de uitvoering daarvan in de praktijk wijzen wij niet alleen naar het belang van voldoende capaciteit, maar ook van gendersensitiviteit. Op basis van het Istanbul Verdrag² en het VN-Vrouwenverdrag³ dient de overheid te zorgen dat genderstereotypen en mythes over mannelijke en vrouwelijke seksualiteit geen rol spelen bij de vervolging van seksuele misdrijven. Het is in dit kader onverminderd van belang dat de nieuwe wetgeving wordt vergezeld van educatie over gendersensitiviteit en de schadelijke gevolgen van genderstereotypen aan medewerkers van onder andere de politie, het OM en de rechterlijke macht.

Met vriendelijke groet,



Secretaris Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann

² Zie [General Recommendation 33](#), paras 26-29.

³ Zie het [Explanatory report](#) bij het Istanbul Verdrag, para 192.

ADVIES

inzake het wetsvoorstel seksuele misdrijven

INHOUD

1. Inleiding	1
2. Strafbaarstelling van seks zonder toestemming	1
2.1. De nieuwe delictsomschrijvingen getoetst aan het Verdrag van Istanbul	1
2.1.1. Stelt het wetsvoorstel alle seksuele handelingen tegen de wil strafbaar?	1
2.1.2. Valt elke situatie waarin er geen toestemming is binnen de reikwijdte van het voorstel?2	
2.1.3. Is het aannemelijk dat bij opsporing en vervolging de focus op het gedrag van de dader ligt in plaats van op het gedrag van het slachtoffer?.....	4
2.2. Tussenconclusie	4
3. Strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar	4
3.1. Inleiding	4
3.2. Het mensenrechtenkader	5
3.2.1. Artikel 40 Verdrag van Istanbul en artikel 429ter Sr	5
3.2.2. Reikwijdte van artikel 429ter Sr	6
3.2.3. Strafwaardige gedragingen.....	6
3.2.4. Seksuele intimidatie in het openbaar en op andere plaatsen.....	8
3.2.5. Tussenconclusie.....	8
4. Conclusie	9

1. Inleiding

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel seksuele misdrijven,¹ dat 8 maart 2021 in consultatie is gegaan. Uit de voorgestelde wettekst en de Memorie van Toelichting daarbij blijkt dat de minister de vorige consultatie zeer serieus heeft genomen. De adviezen die zijn ingediend hebben geleid tot grondige aanpassingen van het voorontwerp. In zijn advies van augustus 2020 is het College uitgebreid ingegaan op de relevante internationale normen en de uitleg daarvan.² Op basis daarvan formuleerde het concrete aanbevelingen voor aanpassingen van het voorontwerp voor wat betreft de strafbaarstelling van seksuele handelingen tegen de wil en seksuele intimidatie in de openbare ruimte. In het advies dat het College nu indient, zal het die analyse niet herhalen en zich beperken tot het toetsen of de nieuwe delictsomschrijvingen voldoen aan de voorwaarden die voortvloeien uit de mensenrechtenstandaarden.

Ook in dit advies gaat het College in op deze delicten. Het concludeert dat de strafbaarstelling van seksuele handelingen zonder toestemming in overeenstemming is met internationale mensenrechtenstandaarden. De strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar is eveneens in overeenstemming met deze normen, zij het dat daar nog aandacht nodig is in de verhouding van dit delict tot andere delicten. Tot slot wijst het College op de noodzaak van een stevig traject om de gewenste normverandering te bereiken.

2. Strafbaarstelling van seks zonder toestemming

2.1. De nieuwe delictsomschrijvingen getoetst aan het Verdrag van Istanbul

In zijn vorige advies liet het College zien dat uit de mensenrechtennormen volgt dat de delictsomschrijving van seksuele handelingen zonder toestemming aan een aantal eisen moet voldoen.³ Die zijn samen te vatten in drie kernvragen:

1. Stelt het voorontwerp van het wetsvoorstel alle seksuele handelingen tegen de wil strafbaar?
2. Valt elke situatie waarin er geen toestemming is binnen de reikwijdte van het voorstel?
3. Is het aannemelijk dat bij opsporing en vervolging de focus op het gedrag van de dader ligt in plaats van op het gedrag van het slachtoffer?

2.1.1. Stelt het wetsvoorstel alle seksuele handelingen tegen de wil strafbaar?

Delictsomschrijving van verkrachting omvat nu ook dwang tot penetratie

De definitiebepaling in artikel 239 maakt duidelijk dat nu ook degene die iemand dwingt tot seksueel binnendringen een strafbaar feit pleegt. Het College herhaalt zijn eerdere

¹ De tekst van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting zijn beschikbaar via <https://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelseksuelemisdrijven>

² College voor de Rechten van de Mens, [Advies inzake het voorontwerp van een wetsvoorstel seksuele misdrijven](#), augustus 2020.

³ Idem, par. 2.2.2 en 2.2.3.

constatering dat dit een zeer welkome uitbreiding is. Erkennen dat mannen die tot penetreren worden gedwongen slachtoffer zijn van verkrachting is een gendersensitieve kijk op seksueel geweld. De huidige strafbepaling veronderstelt dat dit mannen niet kan overkomen vanuit het stereotiepe denkbeeld dat de man fysiek sterk is en bovendien altijd wel seks wil. De wijziging betekent bovendien dat ook online afgedwongen penetratie als verkrachting kan worden gekwalificeerd.⁴

Schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting

Het College ziet in de nieuwe delictsomschrijvingen de erkenning dat het verrichten van seksuele handelingen, die (mede) bestaan uit binnendringen zonder toestemming, verkrachting is. Dat is een noodzakelijke en daarom zeer welkome aanpassing van de huidige delictsomschrijving van verkrachting en laat zien dat de minister de inbreng in de consultatie over het voorontwerp ter harte heeft genomen. Het gebruik van de term 'verkrachting' ook voor situaties waarin de dader ernstige reden had om te vermoeden dat de wil bij het slachtoffer ontbrak, erkent de ernst van het delict en de gevolgen die deze handeling heeft voor het slachtoffer. Dit is daadwerkelijk een modernisering van het Wetboek van Strafrecht die de veranderde maatschappelijke opvattingen weergeeft en kan bijdragen aan verandering van de maatschappelijke norm en van gedrag.

In zijn advies over het voorontwerp bepleitte het College een duidelijke normstelling en een heldere structuur van het delict. Het stelde voor dat er één basisdelict zou komen, dat seksuele handelingen tegen de wil strafbaar stelt, en waarbij vervolgens in aparte onderdelen wordt bepaald dat zowel opzet en dwang als binnendringen strafverzwaringen opleveren.

In het wetsvoorstel kiest de minister ervoor seksuele handelingen met en zonder binnendringen afzonderlijk strafbaar te stellen en seksuele handelingen met binnendringen in drie delictsvormen strafbaar te stellen. De Memorie van Toelichting geeft een heldere motivatie voor deze structuur, die tegemoetkomt aan de belangrijkste kanttekeningen die het College bij het voorontwerp plaatste. Er komt een basisdelict dat seksueel binnendringen zonder toestemming strafbaar stelt, indien verwijtbaar aan de dader. Daarnaast is het opzettelijk seksueel binnendringen zonder toestemming een ernstiger delict, en vormen dwang, geweld of bedreiging daarbij strafverzwarende omstandigheden. Deze structuur schept helderheid, zowel in terminologie, als in de mate van verwijtbaarheid aan de zijde van de pleger en de strafmaat. Een duidelijke norm draagt bij aan enerzijds rechtszekerheid en anderzijds betere rechtsbescherming tegen seksuele handelingen tegen de wil.

2.1.2. Valt elke situatie waarin er geen toestemming is binnen de reikwijdte van het voorstel?

Belangrijk voor verenigbaarheid met mensenrechtelijke normen is dat de rechter rekening kan houden met alle omstandigheden waaronder de seksuele handelingen plaatsvinden. Dat dat onder de huidige strafbaarstelling onvoldoende mogelijk is, is een van de belangrijkste tekortkomingen. De aanpassingen en met name de invoering van de

⁴ Memorie van Toelichting Consultatieversie wetsvoorstel seksuele misdrijven, p. 39-40.

schuldvariant en de opzetvariant, met een gekwalificeerde opzetvariant, nemen die tekortkoming weg en maken het mogelijk dat de rechter met alle omstandigheden van de situatie rekening houdt.

Het College onderschrijft de keuze om naast de opzetvariant een schuldvariant op te nemen in artikel 242. Hiermee maakt het wetsvoorstel duidelijk dat er een belangrijke verantwoordelijkheid rust op degene die de seksuele handelingen initieert, of voortzet, om na te gaan of de toestemming bij de ander bestaat en blijft bestaan. Als hij ernstige reden had om te vermoeden dat er geen toestemming (meer) was, ontstaat strafrechtelijke aansprakelijkheid. De MvT licht onder het delict schuldaanranding toe wanneer sprake is van 'ernstige reden om te vermoeden'. Centraal staat de vraag 'wat iemand had moeten behoren te weten over de positie van de ander ten opzichte van seksuele handelingen', aldus de MvT.⁵ Het College waardeert het dat de MvT op dit punt veel aandacht heeft voor de verantwoordelijkheid van degene die het seksuele contact initieert of voortzet. Deze dient bijvoorbeeld te (blijven) letten op het gedrag van de ander en ook met een overduidelijk ongelijkwaardige Ausgangssituatie rekening te houden. Deze schuldvariant kan dan ook bijdragen aan een ruimere bescherming van slachtoffers tegen seksuele handelingen zonder toestemming.

De toelichting op de betekenis van 'opzet' en 'gekwalificeerde opzet' motiveert de aanpassing van de huidige delictsomschrijving, die alleen 'dwang' bevat, en niet geweld en bedreiging.⁶ Het gaat vooral om een verduidelijking van de verschillende omstandigheden waaronder ongewenste seksuele handelingen kunnen plaatsvinden. 'Geweld' duidt op de uitoefening van kracht, waarvan het slachtoffer fysieke gevolgen ondervindt. 'Bedreiging' kan gebeuren in de vorm van taal of daden, en moet leiden tot een gerechtvaardigde vrees aan de zijde van het slachtoffer voor uitvoering van het dreigement. Uit de MvT blijkt dat de wetgever een andere invulling aan de term 'dwang' geeft dan nu in de jurisprudentie het geval is. De MvT zegt expliciet:

'Niet is vereist dat de dwang zodanig is dat de wil van de ander wordt doorbroken. Het (hoge) bewijsvereiste uit de huidige jurisprudentie van artikel 246 Sr dat de seksuele handelingen voor het slachtoffer niet of nauwelijks te vermijden zijn geweest en dat hiervoor enige vorm van verzet nodig of ten minste een bij het slachtoffer bestaande handelingsonvrijheid die de afwezigheid van verzet verklaart, is niet van toepassing. Het gaat erom dat pressie wordt uitgeoefend om seksuele handelingen te verrichten waartoe bij het slachtoffer de wil ontbreekt.'⁷

Dwang kan ook inhouden het uitoefenen van psychische druk, zoals het creëren van een afhankelijkheidsrelatie en het misbruik maken van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht. De dwang moet zodanig zijn dat het iemand onmogelijk wordt gemaakt anders te handelen. Deze drie delictsvormen naast elkaar stellen elke seksuele handeling zonder toestemming, met binnendringen, strafbaar.

⁵ Memorie van Toelichting, p. 42.

⁶ Memorie van Toelichting, p. 44-45.

⁷ Memorie van Toelichting, p. 45. Artikel 246 is de huidige strafbaarstelling van aanranding.

2.1.3. Is het aannemelijk dat bij opsporing en vervolging de focus op het gedrag van de dader ligt in plaats van op het gedrag van het slachtoffer?

De MvT legt aan de hand van voorbeelden uit welke verantwoordelijkheden rusten op degene die de seksuele handelingen initieert of voortzet. Deze expliciete aandacht voor het gedrag van de dader is een positieve ontwikkeling. Het College is ervan overtuigd dat met deze delictsomschrijvingen een goede balans is gevonden tussen de rechtsbescherming van het slachtoffer en die van de verdachte.

Zoals het in zijn vorige advies over dit onderwerp uiteenzette, moet de drempel voor de schuldvariant niet dusdanig laag zijn dat de rechten van de verdachte in de knel komen. De ondergrens voor strafbaarheid is dat iemand seksuele handelingen doorzet terwijl hij 'ernstige reden heeft om te vermoeden' dat er geen toestemming is. Dit onderstreept dat iemand de verantwoordelijkheid heeft om vooraf te onderzoeken of er sprake is van vrijwilligheid bij de ander. Dit tast de seksuele autonomie van die persoon niet aan. Het omgekeerde is wel het geval: doorgaan met seksuele handelingen terwijl er aanwijzingen zijn die duiden op onvrijwilligheid, kan de seksuele autonomie van de betrokkene aantasten, omdat er dan sprake kan zijn van seks zonder toestemming.

2.2. Tussenconclusie

Het College komt tot de conclusie dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met de eisen die internationale mensenrechtennormen stellen aan de strafbaarstelling van seksuele handelingen zonder toestemming. De delictsomschrijvingen maken het mogelijk dergelijke handelingen als verkrachting te vervolgen en te bestraffen. Daarmee erkent de wetgever de ernst van deze normschending en de gevolgen daarvan voor het slachtoffer. De bepalingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de rechtsbescherming van de slachtoffers van seksueel geweld. Voor betere bescherming in de praktijk is vanzelfsprekend vergroting van de bewustwording in de maatschappij en bevordering van de deskundigheid bij politie, OM en de rechterlijke macht noodzakelijk. Tevens is noodzakelijk dat er voldoende capaciteit is om de te verwachten toename van meldingen en aangiftes snel, zorgvuldig en respectvol af te handelen. Op dit punt komt het College in paragraaf 4 terug.

3. Strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar

3.1. Inleiding

Met de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar geeft de regering uitvoering aan haar verplichtingen onder artikel 40 Verdrag van Istanbul. Vergeleken met het voorontwerp, zijn ingrijpende aanpassingen gedaan aan de eerder voorgestelde tekst. (Non)verbale en fysieke intimidatie zijn nu in een bepaling opgenomen, en de definitie is aangepast. Zo wordt de term 'schaamtevolle situatie' niet meer gebruikt en is het bestanddeel 'indringend' toegevoegd. Het bestanddeel 'in de openbare ruimte' is vervangen door 'in het openbaar'. Ook de plaatsing van het delict in het wetboek is anders: het is nu als overtreding strafbaar gesteld.

3.2. Het mensenrechtenkader

3.2.1. Artikel 40 Verdrag van Istanbul en artikel 429ter Sr

Artikel 40 Verdrag van Istanbul noemt de volgende bestanddelen van seksuele intimidatie:

- elke vorm van verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag;
- dat ongewenst is;
- seksueel getint;
- en als doel of gevolg heeft de waardigheid van een persoon te schenden, in het bijzonder door het creëren van een intimiderende, vijandige, ontterende, vernederende of beledigende omgeving.

Artikel 40 van het Verdrag van Istanbul verplicht staten tot het stellen van strafrechtelijke of andere juridische sancties op seksuele intimidatie. Uit de evaluatierapporten van GREVIO blijkt dat als staten overgaan tot strafbaarstelling van seksuele intimidatie het voor de verenigbaarheid met het Verdrag van Istanbul vereist is dat alle vormen van gedrag die artikel 40 noemt daaronder vallen en dat er geen beperkingen zijn voor wat betreft het gevolg van het gedrag of terrein waar seksuele intimidatie plaatsvindt.⁸ GREVIO benadrukt dat, ongeacht of er een aparte strafbepaling is voor seksuele intimidatie, elk gedrag dat seksueel getint is en dat als doel of gevolg heeft de waardigheid van een persoon te schenden is onderworpen aan sancties.⁹ Voor de definitie in artikel 429ter Sr is aangesloten bij de al geldende definities van seksuele intimidatie in nationaal en internationaal recht. De nieuwe tekst luidt:

Hij die in het openbaar een ander indringend seksueel benadert door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontterend is te achten, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie.

Het College beoordeelt deze nieuwe tekst aan de hand van de bestanddelen van artikel 40 van het Verdrag van Istanbul. Het komt tot de conclusie dat artikel 429ter een belangrijke aanvulling is op bestaande normen die relevant zijn in de strijd tegen seksuele intimidatie. Dit zijn enerzijds strafrechtelijke normen zoals aanranding, discriminatie en belediging, en anderzijds andere wettelijke normen, zoals de Arbowet. De regelingen bij elkaar genomen lijken alle vormen van seksuele intimidatie in alle situaties te bestrijken. Het College beveelt aan dat er aandacht voor komt dat bij delicten als discriminatie en belediging waarbij seksisme dan wel seksuele intimidatie een rol speelt, het discriminerende aspect wordt meegenomen in de tenlastelegging en de berechting. Een ander aandachtspunt blijft de onopzettelijke seksuele intimidatie in het openbaar: de grens tussen flirten en vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontterend gedrag is moeilijk vast te leggen in regels. Ook de invoering van artikel 429ter vraagt om een heldere campagne gericht op bewustwording van het brede publiek, politie, OM en de rechterlijke macht.

⁸ GREVIO, *Mid-term Horizontal Review of GREVIO baseline evaluation reports*, Straatsburg: Raad van Europa, 2021, par. 387.

⁹ Idem.

3.2.2. Reikwijdte van artikel 429ter Sr

Artikel 429ter vult een leemte in bestaande wetgeving op, door seksuele intimidatie in het openbaar strafbaar te stellen. De definitie van artikel 429ter omvat verbaal, non-verbaal en fysiek gedrag. Dat het om seksueel getint gedrag gaat, blijkt duidelijk uit de definitie. De Memorie van Toelichting licht dit verder toe: het gaat om opmerkingen en handelingen met een seksuele lading. Dit kan blijken uit de gebezigde taal, de plaats op het lichaam waarop iemand een ander aanraakt of gebaren die wijzen op seksueel contact.

Net als in het voorontwerp, is in het wetsvoorstel de term ‘ongewenst’ niet opgenomen. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat de strafbaarstelling ziet op ‘overlastgevend en intimiderend’ gedrag.¹⁰ Daarmee is de reikwijdte niet beperkter dan artikel 40 van het Verdrag. Het wetsvoorstel voldoet op deze punten dus aan de eisen die het internationale kader stelt.

3.2.3. Strafwaardige gedragingen

In artikel 429ter staat de wijze waarop iemand een ander benadert centraal, de rechter zal de gedraging van degene die intimideert onderzoeken.¹¹ Het gaat om een benadering die naar algemene maatstaven als intimiderend kan worden beschouwd. Deze tekst past beter bij de wens van de wetgever de gedraging te objectiveren, en bij de noodzaak dat voorzienbaar moet zijn wat strafwaardig gedrag is. Het gaat dus niet om de bedoeling van degene die intimideert, of het effect dat zijn gedrag op het slachtoffer heeft. Onopzettelijk gedrag valt dus ook binnen de strafbaarstelling.

Er zullen zich altijd situaties voordoen waarbij een gedraging onschuldig kan zijn bedoeld, maar toch wel degelijk intimiderend overkomt. Volgens de MvT heeft de strafbaarstelling betrekking op ‘overlastgevend en intimiderend’ gedrag en valt ‘gedrag dat bedoeld is om contact te leggen of te flirten’ daar niet onder.¹² De wetgever denkt dit op te lossen door toevoeging van het bestanddeel ‘indringend’. Daarmee spelen de inhoud van de seksuele benadering en de context waarin deze plaatsvindt een rol bij de beoordeling of een gedraging. De Memorie van Toelichting geeft een aantal voorbeelden die dit begrip nader invullen. Het is duidelijk dat er een belangrijke taak is weggelegd voor de rechter om deze begrippen in de praktijk verder te concretiseren. Dan zal ook duidelijker worden of, en in welke mate, de gevolgen die een gedraging op het slachtoffer had een rol spelen. Immers, om te kunnen vaststellen of een gedraging ‘naar algemene maatstaven’ als intimiderend kan worden beschouwd, is de beleving van een individu wel degelijk relevant. Om te verzekeren dat de mensenrechten van vrouwen goed worden beschermd is een gendersensitieve benadering van slachtoffers door de politie, het OM en de rechter noodzakelijk, zodat de ‘algemene maatstaven’ niet slechts worden ingevuld aan de hand van de belevingswereld van mannen.

Waar het over fysieke seksuele intimidatie gaat, blijft onduidelijkheid bestaan over de grens tussen seksuele intimidatie en aanranding. Wanneer is een aanraking van seksuele

¹⁰ Memorie van Toelichting, p. 70.

¹¹ Het voorontwerp gebruikte de termen ‘een persoon in een vernederende, kwetsende of schaamtevolle situatie [...] brengen.’

¹² Memorie van Toelichting, p. 70.

aard zo ernstig dat deze als aanranding moet worden gekwalificeerd? Het omgekeerde geldt ook: wanneer maakt een aanraking van seksuele aard een zo beperkte inbreuk op de lichamelijke of seksuele integriteit dat het 'slechts' als seksuele intimidatie te kwalificeren is? De Memorie van Toelichting gaat op twee plaatsen in op het onderscheid. Uit de toelichting op het (nieuwe) delict schuldaanranding (artikel 240, nieuw) blijkt dat het bij dat delict gaat om 'seksuele handelingen met een bepaalde seksuele intensiteit, waarbij sprake is van een op een seksuele beleving gerichte ongewilde aanraking van het lichaam en/of de geslachtsdelen'. Bij seksuele intimidatie gaat het om 'aanrakingen die een beperkte inbreuk op de lichamelijke en seksuele integriteit van een slachtoffer maken en die in het openbaar plaatsvinden'.¹³ Bij het delict seksuele intimidatie luidt de toelichting dat '[h]andelingen van seksuele aard die een inbreuk op de lichamelijke of seksuele integriteit opleveren, zoals aanrakingen van borsten, billen en geslachtsdelen, vallen onder de reikwijdte van een delictsvorm van het (ernstiger) seksuele misdrijf aanranding.'¹⁴ De wetgever ziet het onderscheid dus in de intensiteit van de inbreuk op de lichamelijke en seksuele integriteit: gaat het om een beperkte of ernstiger inbreuk. Tegelijkertijd suggereert het laatste citaat dat elke aanraking van geslachtsdelen onder aanranding valt. Het College merkt hier op dat een slachtoffer elke vreesaanjagende, vernederende, kwetsende of ontterende aanraking van seksuele aard als een ernstige inbreuk op de lichamelijke of seksuele integriteit kan ervaren. Nadere toelichting op deze normen is dus nodig, zowel voor het brede publiek als voor de handhaving.

In zijn vorige advies stelde het College voor de term 'schaamtevolle situatie' niet te gebruiken. Het College verwelkomt dan ook de aanpassing op dit punt. Artikel 429ter gebruikt de term 'ontierend'. Deze term staat naast vreesaanjagend, vernederend en kwetsend. Deze termen wijken enigszins af van artikel 40 van het Verdrag. Dat roept de vraag op of alle vormen van seksuele intimidatie onder de reikwijdte van deze, dan wel een andere, strafbepaling vallen. In het algemene deel van de Memorie van Toelichting legt de wetgever uit dat in het geval van 'uitingen die in het kader van een seksuele benadering plaatsvinden van zodanige aard zijn dat deze een beledigend of discriminerend karakter hebben, [...] strafrechtelijk optreden wegens ernstiger strafbare feiten als een uitingsdelict of discriminatie in de rede [ligt]'.¹⁵ Dat zou dus gevallen waarin seksuele intimidatie 'vijandig' of 'beledigend' is kunnen omvatten. Vervolging van seksuele gedragingen die binnen de reikwijdte van deze delicten vallen is nu al mogelijk, maar vindt nauwelijks plaats, ook al omdat deze gedragingen weinig worden gemeld.¹⁶ Het College acht het van belang dat de seksuele component ook bij vervolging en berechting wegens die delicten naar voren komt. Dit is nodig om te kunnen bijdragen aan de vergroting van de bewustwording dat het ook hier om seksueel intimiderende gedragingen gaat en om duidelijk in beeld te krijgen wie het slachtoffer en dader zijn van dergelijke gedragingen. Een van de doelen van deze wetswijziging is immers het bewerkstelligen van gedragsverandering. In zijn Jaarlijkse rapportage 2019 gaf het College de aanbeveling om

¹³ Memorie van Toelichting, p. 42.

¹⁴ Memorie van Toelichting, p. 71.

¹⁵ Memorie van Toelichting, p. 16.

¹⁶ T. Fischer & N. Sprado, *Seksuele straatintimidatie in Rotterdam*, EUR, februari 2017, p. 5. Zie ook College voor de Rechten van de Mens, Jaarlijkse rapportage 2019, p. XV.

te voorzien in een dekkend wet- en regelgevend kader.¹⁷ Dit met het doel om rechtsbescherming te verzekeren tegen alle vormen van discriminerend gedrag in de openbare ruimte, waaronder seksuele intimidatie. Seksuele intimidatie is immers ook een vorm van discriminatie op grond van gender.

3.2.4. Seksuele intimidatie in het openbaar en op andere plaatsen

In zijn vorige advies benoemde het College ook een onduidelijkheid over de verhouding van de strafbepalingen tot andere regels. De wetgever heeft een verduidelijking op dit punt aangebracht door in de Memorie van Toelichting uit te leggen wat ‘openbaar’ inhoudt. De verhouding tot bijvoorbeeld de werkplek en besloten websites is hiermee verhelderd. Publiek toegankelijke ruimtes, zoals openbaar vervoer en uitgaansgelegenheden, vallen binnen het bereik van de strafbepaling. Als de gedragingen plaatsvinden op plaatsen die niet openstaan voor het publiek, zoals kantoorgebouwen en onderwijsinstellingen, vallen zij buiten deze strafbepaling. Hier past volgens de wetgever terughoudendheid en voorrang voor handhaving van behoorlijkheids- en fatsoensregels in de eigen private sfeer.¹⁸ Dit is in overeenstemming met het Verdrag van Istanbul, mits uiteindelijk alle vormen van seksuele intimidatie aan een sanctie zijn onderworpen. Op seksuele intimidatie die niet in het openbaar plaatsvindt en binnen de reikwijdte valt van al bestaande wetgeving kunnen sancties volgen.¹⁹

3.2.5. Tussenconclusie

Met de voorgestelde strafbepaling vult de wetgever een leemte. Invoering zal leiden tot het naast elkaar bestaan van verschillende wettelijke bepalingen over seksuele intimidatie. Strafbaar zijn seksuele intimidatie in het openbaar, seksueel intimiderend gedrag dat als belediging of discriminatie wordt gekwalificeerd en seksuele handelingen die als aanranding worden gekwalificeerd. Niet strafbaar, maar wel onderworpen aan sancties, is seksuele intimidatie buiten de openbare sfeer.

Artikel 429ter voldoet in belangrijke mate aan de eisen die internationale mensenrechtennormen stellen. Het College heeft deze nieuwe bepaling met name getoetst aan artikel 40 van het Verdrag van Istanbul. Dat seksuele intimidatie in het openbaar strafbaar wordt, is een belangrijke stap vooruit.

Het College vraagt nog wel aandacht voor verdere verduidelijking van de afbakening tussen fysieke seksuele intimidatie en aanranding. Verder plaatst het College als kanttekening bij de voorgestelde bepaling dat de wetgever ervan uitgaat dat andere delicten een rol spelen bij de bestrijding van seksuele intimidatie, zoals belediging en discriminatie. Dat kan zeker het geval zijn, maar dat is niet vanzelfsprekend altijd een zichtbare rol, omdat bij die delicten het seksuele of discriminerend aspect niet altijd naar voren komt in het opnemen van een melding of bij de vervolging. Het is daarom nodig dat rechtshandhavende

¹⁷ College voor de Rechten van de Mens, *Jaarlijkse rapportage 2019*, p. 88.

¹⁸ Memorie van Toelichting, p. 72-73.

¹⁹ In zijn eigen werk ziet het College dat zich daar de nodige knelpunten voordoen, met name bij het melden van dergelijke gedragingen en het afhandelen van klachten. Dit aspect valt echter buiten het bereik van dit advies. Binnenkort brengt het College een onderzoek uit over seksuele intimidatie op het werk, met specifieke aandacht voor het melden van gedrag en het afhandelen van klachten.

instanties ervoor zorgen dat ook bij die delicten in de praktijk zowel de seksuele als de discriminerende component duidelijk naar voren komt. Dat draagt eraan bij dat duidelijk is dat alle vormen van seksuele intimidatie verboden zijn, en geeft beter zicht op de aard en omvang van de overtreding van deze norm.

Effectieve handhaving van wetgeving ter bestrijding van alle vormen van seksuele intimidatie, andere strafbare seksuele handelingen en niet-strafbare seksuele intimidatie vraagt veel bewustwording van zowel rechtshandhavende instanties als het brede publiek.

4. Conclusie

Het College heeft met veel waardering kennis genomen van het wetsvoorstel seksuele misdrijven. De aanpassingen die de wetgever heeft gedaan komen tegemoet aan de inbreng in de internetconsultatie. Dit wetsvoorstel kan een wezenlijke bijdrage leveren aan een betere bescherming tegen seksueel geweld door de duidelijke normstelling.

De aanpassingen aan het delict verkrachting nemen de tekortkomingen die nu bestaan weg en brengen de Nederlandse strafwet in overeenstemming met internationale mensenrechtenstandaarden.

De invoering van een delict seksuele intimidatie in het openbaar betekent een belangrijke aanvulling op bestaande strafbepalingen die inbreuken op de lichamelijke integriteit en intimiderend en discriminerend gedrag verbieden enerzijds, en wettelijke regelingen die in een specifieke context gelden, zoals de werkplek, anderzijds. Die verspreiding over verschillende regelingen kan de handhaving in de praktijk nog voor problemen stellen. Een ander aandachtspunt blijft het verschil in de bedoeling van iemand en de beleving van degene op wie die gedraging gericht is. De wetgever voorziet dat, en meent dat te hebben geadresseerd door de toevoeging van de term 'indringend'. Het is daarom nodig dat de invoering van deze bepaling vergezeld gaat van een duidelijke uitleg aan het brede publiek en betrokken professionals.

Ter overvloede herhaalt het College dat voor de gewenste gedragsverandering veel meer nodig is dan de aanpassing van het Wetboek van Strafrecht alleen. Het College waardeert het dan ook dat de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel van campagnes spreekt om seksuele misdrijven te voorkomen. In zijn vorige advies is het College uitgebreid ingegaan op het feit dat de oorzaken van seksueel geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag voor een belangrijk deel voortkomen uit de maatschappelijke opvattingen over mannelijkheid en de ongelijkwaardige positie van vrouwen in de samenleving. Het College pleit er daarom voor om voorlichtingsactiviteiten die de overheid rond deze grote herziening van het Wetboek van Strafrecht organiseert, in te bedden in een groter en langlopend traject dat de oorzaken van geweld tegen vrouwen grondig aan zal pakken. In een dergelijk groot traject zouden dan ook de bescherming van slachtoffers en de behandeling van daders aan bod moeten komen. Een dergelijk traject gaat uiteraard verder dan dit wetsvoorstel seksuele misdrijven. Desalniettemin is het zaak dat er bij de bespreking en invoering aandacht voor is om de belangrijke doelstellingen van het wetsvoorstel te behalen. Mensenrechten bevatten daarvoor concrete handvatten. Het College is graag bereid hierover mee te denken.

Halt.

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf- en sanctierecht

briefnummer
2021- 002-DIR

betreft
Reactie Halt wetsvoorstel seksuele
misdrijven

datum
4 juni 2021

bijlagen
1

Aanleiding

In 2020 heeft (internet)consultatie plaatsgevonden over het voorontwerp van het wetsvoorstel seksuele misdrijven. Halt heeft hier op gereageerd (zie bijlage). Nu ligt het wetsvoorstel seksuele misdrijven er. Graag reageert Halt op drie onderwerpen uit dit voorstel:

- Aanpak ongewenste sexting;
- Strafbaarstelling van seksuele intimidatie als overtreding tegen openbare orde;
- Preventieve aanpak algemeen als het gaat om normstelling en voorkoming van seksuele grensoverschrijding.

Halt wil als pleitbehaftiger van kinderrechten aandacht vragen voor het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK, General Comment No. 24) en het hierin benoemde uitgangspunt van de inzet van een buitenstrafrechtelijke interventie voor jongeren daar waar mogelijk. Met nadruk hierbij op herstelgericht werken en ouderbetrokkenheid, om zo de pedagogische kwaliteit van de interventie te vergroten. Tegelijkertijd kan een bredere inzet van een buitenstrafrechtelijke aanpak het sinds jaar en dag reeds overbelaste strafrechtstelsel ontlasten.

Wat ziet Halt met betrekking tot seksueel grensoverschrijdend gedrag?

Vanuit onze ervaring sinds 2017 met de interventie Respect Online, onze lokale inbedding binnen scholen en in de wijk, zien we een taak voor ons als organisatie om jongeren te leren wat grenzen zijn van gezond en veilig seksueel gedrag onderling. Daarin zien wij drie voor deze wet belangrijke zaken:

1. Sexting tussen leeftijdsgenoten onderling kan deel uitmaken van de gewone seksuele ontwikkeling van jongeren. Pas bij het ongewenst verspreiden of delen van naaktfoto's, filmpjes of zelfs streamen van dit materiaal, worden er grenzen overschreden en zijn er slachtoffers. Dat geldt ook bij vele seksueel getinte pesterijen en beledigingen online.
2. We zien dat de aangiftebereidheid laag is, ook bij deze lichte vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Desalniettemin hebben we afgelopen jaren geïntervenieerd bij honderden jongeren met dit seksueel grensoverschrijdend gedrag en zullen we deze interventie - die ook ter erkenning aan NJI is voorgelegd - blijven inzetten bij jongeren met lichte vormen van online seksueel grensoverschrijdend gedrag.
3. Halt ziet en hoort van jongeren zelf, maar ook vanuit gemeenten, politie, jongerenwerk en BOA's dat seksuele grensoverschrijding op straat toeneemt. Op straat is een duidelijke normstelling naar

jongeren toe noodzakelijk om zo veiligheid en respect te waarborgen. Leren en voelen dat het niet ok is om te sissen, te roepen “hoer” naar een meisje dat in een kort rokje over straat loopt, of “flikker” naar een jongen met lang haar. Of zomaar iemand in zijn billen te knijpen als hij of zij een strakke broek aan heeft, of dit in een zwembad te doen omdat het stoer en spannend is. Dit gedrag brengt gevoelens van onveiligheid, onrust en zelfs aantasting persoonlijke integriteit teweeg en moet dus tijdig effectief worden begrensd.

Hoe kan de wet nog meer effect sorteren? Aanbevelingen van Halt

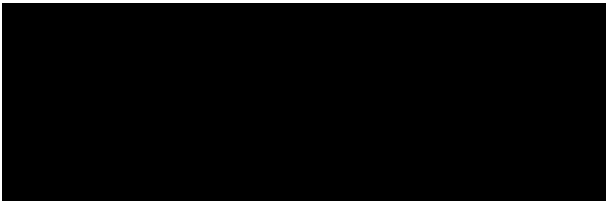
Halt gelooft in een inclusieve samenleving, waar jongeren veilig kunnen opgroeien, mogen leren van hun fouten en ze de kans krijgen deze recht te zetten. Om op te groeien tot volwaardige burgers die ook medeburgers met respect behandelen, ongeacht hun geslacht, gender of seksuele geaardheid. Dit vraagt om duidelijke normstelling en ook pedagogische handhaving van deze norm, opdat elke jongere zich veilig voelt en leert wat de grenzen zijn. Met betrekking tot het wetsvoorstel stellen wij daarom het volgende voor:

1. De wet kan zich nog meer nadrukkelijk voegen in *de richtlijnen van het IVRK*, hierdoor komt er meer aandacht voor een niet-repressieve, meer pedagogisch begrenzende wijze van buitenstrafrechtelijke aanpak van minderjarige plegers van licht seksueel grensoverschrijdend gedrag. Concreet: neem (een referentie naar) het IVRK op in het wetsvoorstel opdat het recht op een “childfriendly” justice system en een buitenstrafrechtelijke aanpak¹ gewaarborgd wordt.
2. Daarop voortbordurend: overweeg een *helder kader te maken voor professionals* welke lichte vormen van seksuele grensoverschrijding, inclusief ook seksuele intimidatie, buitenstrafrechtelijk afgedaan kunnen worden met een Halt-interventie met het oog op het IVRK en het pedagogische lik op stuk beleid. Wenselijk is dit goed vast te leggen in onderliggende wet- en regelgeving c.q. beleid.
Toelichting:
 - Halt is eerder benaderd door gemeenten Amsterdam en Rotterdam als het gaat om vroegtijdige en pedagogische aanpak van straatintimidatie door jongeren. Halt merkt hierbij op dat het gebrek aan een helder uitvoeringskader en handavingsbeleid, het lastig maakt om concreet handen en voeten te geven aan het gewenste beleid.
 - Ook is Halt afgelopen jaren een aantal keer benaderd door politie en het OM ten behoeve van de inzet van een passende op maat-afdoening voor een first offender met zeer licht seksueel grensoverschrijdend gedrag.
3. Kijkende naar de beperkte aangiftebereidheid en capaciteits- en werkdruk bij de (zeden)politie, is het gewenst dat *het repertoire van snelle en ook buitenstrafrechtelijke pedagogische afdoeningen voor jongeren verbreed* wordt. Als de burger merkt dat er sneller consequenties volgen op het grensoverschrijdende gedrag draagt dit bij aan een gevoel van rechtvaardigheid en zal, naar verwachting ook de aangiftebereidheid toenemen.
4. Vermeld in het wetsvoorstel nog nadrukkelijker *het uitgangspunt van herstelgericht werken*, ook en juist bij de (lichte) vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen jongeren. Met name vanwege de enorme impact die dit gedrag kan hebben voor betrokken jongeren (dader en slachtoffer). Dit vraagt om kennis en vaardigheden van herstelgericht werken bij professionals binnen de hele keten. Indien we hierin slagen, kan dit groot effect sorteren bij slachtoffers zelf, maar ook de jeugdige plegers van seksueel grensoverschrijdend gedrag.
5. *Benoem en benut de partners in de preventieve aanpak* van online delers en verspreiders van naaktbeelden, waarbij Halt een rol kan -en graag wil- spelen in de campagne tegen online delers en

¹ Zie General Comment No. 24 van het Kinderrechtencomité

verspreiders van naaktbeelden en ook voorlichting op scholen/ wijken/ sportverenigingen als het gaat om gezond, respectvol en veilig seksueel gedrag.

Uiteraard zijn wij altijd bereid om in een nader overleg onze aanbevelingen met u te bespreken.



Directeur-bestuurder Stichting Halt



Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf- en sanctierecht

betreft
Reactie Halt voorontwerp wetsvoorstel
seksuele misdrijven
datum
21 juli 2020
bijlagen
geen

Geachte heer Grapperhaus,

Halt heeft met veel belangstelling het voorontwerp wetsvoorstel seksuele misdrijven gelezen. Wij zijn verheugd dat de minister van Justitie en Veiligheid de huidige wet seksuele misdrijven wil moderniseren. Het betreft hier een maatschappelijk relevant onderwerp en in het licht van de ontwikkelingen in de samenleving deelt Halt deze noodzaak tot modernisering. Graag brengen wij middels dit schrijven nog een aantal specifieke aspecten onder uw aandacht.

Extra aandacht voor effectieve, buitenstrafrechtelijke interventies voor jeugdigen met (licht) seksueel strafbaar gedrag

Vanuit onze ervaring met jongeren en grensoverschrijdend gedrag – en met name jongeren met online seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen de uitvoering van de Halt-interventie sexting sinds 2017 - onderschrijft Halt de noodzaak van modernisering van de zedenwetgeving. Aanpassing van de wet moet bijdragen aan een veiligere samenleving waarbij ieders rechten gewaarborgd worden, vooral daar waar het gaat om slachtoffers en kinderen. De nieuwe wetgeving sluit aan bij de digitalisering van de samenleving en de veranderende seksuele moraal. Er wordt daarbij een duidelijke norm gesteld over wat wel en niet acceptabel is en geeft hiermee de politie en het Openbaar Ministerie betere mogelijkheden om op te treden tegen strafbaar seksueel gedrag. Wij zijn van mening dat deze norm ook helder moet zijn voor jongeren.

Jongeren zijn volop in ontwikkeling. Ze verkennen grenzen, experimenteren, maken fouten en kunnen daarbij ook (online) seksueel strafbaar gedrag plegen. Halt wil specifiek aandacht vragen voor deze doelgroep binnen het voorontwerp wetsvoorstel seksuele misdrijven. Jongeren met seksueel grensoverschrijdend gedrag hebben recht op vroegtijdige begrenzing en duidelijke normstelling met daarbij aandacht voor herstel richting het slachtoffer. In lijn met het IVRK en in het bijzonder General Comment No 24, pleit Halt daar waar mogelijk, voor een effectieve en buitenstrafrechtelijke interventie bij deze doelgroep en een terughoudende inzet van het strafrecht bij jeugdigen met lichte zedendelicten met een laag risicoprofiel. Halt is van mening dat dit nog explicieter naar voren dient te komen in het wetsontwerp en het te zijner tijd extra aandacht behoeft in de uitwerking van richtlijn en handelingskader voor de uitvoeringspraktijk.

General comment No 24 in relatie tot voorontwerp wetsvoorstel seksuele misdrijven: diversion als uitgangspunt in jeugdzaken

Binnen het jeugdstrafrecht wordt er goed gekeken naar de persoon van de verdachte en de omstandigheden waaronder een strafbaar feit is gepleegd om zo te komen tot een effectieve interventie die bijdraagt aan het voorkomen van recidive en een positieve ontwikkeling van de jeugdige. Niet voor niets geldt in het jeugdstrafrecht het credo 'licht waar het kan, zwaar waar het moet'. Nu er met dit wetsontwerp meer differentiatie komt in seksuele misdrijven, is dit bij uitstek een mogelijkheid om nog meer te kijken naar het onderliggende gedrag van strafbare feiten, juist ook bij jeugdige verdachten. Het is essentieel om aan de hand van een goede risico-inschatting te kijken in hoeverre er sprake is van weliswaar grensoverschrijdend, maar leeftijdsadequaat experimenteergedrag van de jeugdige, of echt zorgwekkend psychopathologisch gedrag met een verhoogd recidiverisico. Daar waar het gaat om lichte vormen van (online) seksueel strafbaar gedrag, dat valt onder leeftijdsadequaat experimenteergedrag, is een buitenstrafrechtelijke en effectieve pedagogische aanpak wenselijk. Dit standpunt sluit aan bij het IVRK en in het bijzonder bij General Comment No. 24 van het Kinderrechtencomité.

Het Kinderrechtencomité stelt in General Comment No. 24 voorop dat kinderen fundamenteel verschillen van volwassenen in hun fysieke en psychologische ontwikkeling en daarom ook anders moeten worden behandeld als zij de wet overtreden (Y.N. van den Brink & E.M. Mijnaerends, 2020). Belangrijk speerpunt binnen deze comment is dat het Kinderrechtencomité pleit voor het stimuleren van het gebruik van effectieve vormen van 'diversion' om jeugdstrafzaken buitengerechtelijk, dan wel buiten het formele strafrecht af te doen. In het bijzonder als het gaat om zedendelicten (waarbij sprake is van leeftijdsadequaat experimenteergedrag) is een terughoudende inzet van het strafrecht bij jeugdigen van belang.

Vanuit Halt zien wij twee duidelijke argumenten voor een terughoudende inzet:

1. De (mogelijke) stigmatisering als "zedendelinquent" en de daarmee gepaarde levenslange aantekening in de justitiële documentatie en consequenties voor het verkrijgen van een VOG.
2. Het tijdrovende, vaak in combinatie met de nodige stress, proces dat schadelijk kan zijn voor de jeugdige verdachte en daarnaast geen recht doet aan het belang van een snelle afhandeling voor het slachtoffer.

Dit laat onverlet dat er (ook) bij lichte vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag altijd pedagogische begrenzing met duidelijke normstelling plaatsvindt.

Rutgers, Kenniscentrum seksualiteit, onderschrijft eveneens dit belang van een vroegtijdige, pedagogische begrenzing van licht (online) seksueel grensoverschrijdend gedrag en daar waar mogelijk in een buitenstrafrechtelijk kader.

Wat zien we vanuit Halt?

Halt heeft 40 jaar ervaring met de uitvoering van de buitenstrafrechtelijke aanpak en staat daarmee aan het voorportaal van het jeugdstrafrecht. Daarnaast is Halt ook lokaal ingebed met preventieve interventies binnen primair en voortgezet onderwijs, in de wijk en binnen de sport voor jongeren in de leeftijd van 10 tot 23 jaar met grensoverschrijdend gedrag.

De afgelopen jaren zien we een toenemende vraag vanuit scholen en ook gemeentes voor een vroegtijdige aanpak en begrenzing van jongeren met licht (online) seksueel grensoverschrijdend gedrag. De norm over wat wel en niet kan, zeker online, vervaagt en wordt vanwege de digitale mogelijkheden en het gebruik van social media snel(ler) online overschreden. Jaarlijks biedt Halt op duizenden scholen voorlichting over

online veiligheid, waarbij ook steeds meer stil gestaan bij risico's van online seksueel grensoverschrijdend gedrag. Halt werkt hierbij ook samen met partners zoals politie en lokaal welzijnswerk.

In 2017 heeft Halt, in samenwerking met Rutgers, een specifieke interventie (Halt-interventie sexting; Respect Online) ontwikkeld voor jongeren met online seksueel grensoverschrijdend gedrag. In de periode eind 2017-2019 zijn er ruim 160 jongeren naar Halt verwezen n.a.v. ongewenste sexting, en of seksuele pesterijen of beledigingen. Dit gebeurde na zorgvuldige afstemming tussen (zeden) politie, OM en Raad voor de Kinderbescherming met in achtname van bepaalde indicatiecriteria zoals eerder opgesteld, in lijn met de leidraad sexting van OM en politie. Binnen de uitvoering van de Halt-interventie sexting valt het volgende op:

- het gaat veelal om online seksueel grensoverschrijdend tussen jongeren onderling;
- het delict gedrag van de jeugdige past bij leeftijdsadequaate experimenteelgedrag; de jongere reageert impulsief, uit boosheid, of vanuit groepsdruk zonder na te denken bij de gevolgen van het gedrag voor de ander. De impact voor het slachtoffer kan echter groot zijn;
- de interventie met specifieke leeropdrachten, oudergesprek en ook excuus aanbieden aan het slachtoffer, lijkt aan te sluiten bij de jongeren en wat zij nodig hebben om het gedrag in de toekomst te voorkomen, aldus Halt-medewerkers;
- in elke interventie is aandacht voor het slachtoffer. Dit onderdeel maakt vaak veel indruk op de jongere. Niet altijd staat het slachtoffer open voor een gesprek met de jeugdige dader, maar daar waar mogelijk wordt een herstelgesprek georganiseerd en begeleid.

De ervaring van afgelopen jaren leert dat goede risicoschatting van het gedrag voorafgaand aan de afdoening van belang is om te komen tot een passende afdoening. Daarnaast zien we dat het aantal aangiften in verhouding tot aantal meldingen van ongewenste sexting achterblijft. Tegelijkertijd constateren wij dat de Halt-interventie sexting voorziet in de behoefte van verwijzers om voor jeugdigen met licht online seksueel grensoverschrijdend gedrag een snelle, effectieve buitenstrafrechtelijke interventie aan te bieden, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de gevolgen voor en positie van het slachtoffer.

Om online seksueel misbruik van kinderen tegen te gaan, gaat Halt onverkort door met de Halt-interventie sexting en het geven van voorlichtingen op scholen om jongeren bewust te maken van online grensoverschrijdend gedrag en zo dader- en slachtofferschap te voorkomen. Als landelijke organisatie draagt Halt graag bij aan de actielijn om in gezamenlijk met scholen, (jeugd)zorg en gemeenten de aanpak tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag concreet op te pakken.

Strafbaarstelling seksuele intimidatie: wens voor vroegtijdige, buitenstrafrechtelijke aanpak bij jeugd

Als het gaat om de strafbaarstelling van seksuele intimidatie met artikelnummers 151d WvSr (aanstootgevend gedrag) en 151e WvSr ((non) verbale seksuele intimidatie) en ook 151f WvSr (fysieke seksuele intimidatie), zou een buitenstrafrechtelijke afdoening voor jeugd nadrukkelijk overwogen moeten worden. Juist bij deze strafbare feiten is een goede risico-inschatting vooraf nodig om te bepalen of er sprake is van zorgwekkend psychopathologisch gedrag of dat er sprake is van weliswaar grensoverschrijdend, maar leeftijdsadequaate experimenteelgedrag.

In het laatste geval kan men denken aan jongeren die samen op straat hangen en -onder invloed van alcohol- seksuele opmerkingen maken naar een voorbijganger. Of een jongen die uitgedaagd wordt door vrienden de borsten van een meisje te betasten in het zwembad en dit ook doet onder druk.

Deze jongeren moeten leren wat de norm is, wat de gevolgen zijn van hun gedrag voor de ander en hoe zij zich anders dienen te gedragen in dergelijke situaties. Bij deze lichte doelgroep met laag recidiverisico is een vroegtijdige, pedagogische buitenstrafrechtelijke aanpak wenselijk en te verkiezen boven een

strafrechtelijk traject. Ook binnen deze interventie zal nadrukkelijk aandacht moeten zijn voor het slachtoffer.

Geen uitvoering zonder handhaving en risicotaxatie


Halt onderschrijft het belang van een effectieve handhaving wil de nieuwe wetgeving leiden tot een nieuwe maatschappelijke norm. Dit vergt een goede samenwerking binnen de keten. Dit begint met voldoende opsporingscapaciteit en door in een vroeg stadium bij strafrechtelijk optreden een inschatting te maken over welke categorie gedrag het gaat, welk strafrechtelijk etiket hierbij past, welke risicofactoren aanwezig zijn en wat dit betekent voor de uiteindelijke afdoening. Als het gaat om jeugd zou daarbij de vraag gesteld moeten worden; welke jongeren moeten binnen het strafrecht worden vervolgd gezien de onderliggende risicofactoren en voor welke jongeren is een buitenstrafrechtelijke effectieve interventie passend? Om te komen tot een dergelijke afweging is het wenselijk dat er een gezamenlijke visie en richtlijn komt van afdoeningsmodaliteiten voor de verschillende gedragingen bij jeugdigen, die rekening houdt met de persoon van de verdachte, omstandigheden delict en inschatting van eventuele risicofactoren. Als het gaat om de totstandkoming van gezamenlijk beleid omtrent meldings-, aangifte- en afdoeningsproces, denkt Halt als uitvoeringsorganisatie graag mee als het gaat om de invulling hiervan voor jeugdige verdachten. Daarbij kan de opgedane ervaring bij de totstandkoming en uitvoering van de sextingzaken worden benut.

Conclusie

In geval van lichte seksuele misdrijven gepleegd door jeugd, pleit Halt voor een terughoudende inzet van het strafrecht mede om blijvende stigmatisering door het ontstaan van een strafblad te voorkomen. In lijn met het IVRK en General Comment No24 zou nog meer gekeken moeten naar een effectieve, buitenstrafrechtelijk reactie. Voorwaarde daarbij is dat er in vroeg stadium een goede risico-inschatting gedaan wordt: welke jeugdigen hebben een verhoogd risico op het plegen van een nieuw strafbaar feit, bij welke jongeren is sprake van grensoverschrijdend gedrag dat past bij de leeftijd? Als het gaat om strafbaarstelling van seksuele intimidatie bij jeugdigen, ziet Halt meerwaarde van de inzet van een vroegtijdige, pedagogische buitenstrafrechtelijke aanpak bij deze jeugdigen. Halt vraagt om de deze mogelijkheid meer uitdrukkelijk een plek te geven in het wetsontwerp en dit te zijner tijd te betrekken bij de uitwerking van de zeden- en jeugdrichtlijn en handelingskader voor de uitvoeringspraktijk. Door een duidelijke norm te stellen naar jongeren toe over wat wel en niet acceptabel (online) seksueel gedrag is en hier naar te handelen, dragen we bij aan het vergroten van de (online) veiligheid van een ieder in Nederland nu en in de toekomst. Immers is het aan deze jonge generatie om de waarden en normen ten grondslag aan de nieuwe wetgeving eigen te maken, uit te dragen en ook door te geven aan de volgende generatie.

Wij danken u nogmaals voor de ingezette route om de wet inzake strafbaarstellingen van seksuele en seksueel getinte misdrijven te moderniseren. Uiteraard zijn wij ten alle tijden bereid om in een nader overleg onze aandachtspunten met u te bespreken.

Met vriendelijke groet,



Directeur-bestuurder Stichting Halt

Reactie Rutgers aangepast wetsvoorstel Seksuele Misdriften

4 juni 2021

Rutgers heeft verheugd kennis genomen van het aangepaste wetsvoorstel Seksuele misdriften, dat ter consultatie is voorgelegd. Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik om op dit voorstel te reageren.

Het voorontwerp

Vorig jaar heeft minister Grapperhaus het 'voorontwerp wetsvoorstel seksuele misdriften' ingediend om de wet aan te passen. In dit voorstel was ervoor gekozen om, naast de huidige artikelen over verkrachting en aanranding, een nieuw artikel op te nemen. Dit artikel, Seksuele interactie tegen de wil, betrof het strafbaar stellen van seksuele handelingen terwijl degene die de handelingen verricht weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de handelingen tegen de wil van de andere persoon plaatsvinden. Iemand die bijvoorbeeld bevriest van angst en zich om die reden niet aan de seksuele handelingen kan onttrekken, zou een beroep kunnen doen op dit artikel. Aan Seksuele interactie tegen de wil was een lichtere strafmaat verbonden dan aan de artikelen over aanranding en verkrachting.

De bezwaren die Rutgers (en van een aantal andere organisaties) ten aanzien van het toegevoegde artikel hebben ingebracht waren de volgende: met dit aparte artikel werd een onderscheid gemaakt tussen typen seksueel geweld die in ernst dan wel traumatisering niet noodzakelijk van elkaar verschillen. We weten uit onderzoek dat slachtoffers die niet in staat waren zich te verzetten minstens zo getraumatiseerd kunnen zijn, en zelfs serieuzere klachten kunnen ontwikkelen als gevolg van het seksuele delict, als slachtoffers die juist wel in staat waren weerstand te bieden. Wij vonden dat ook als iemand zich niet verzet heeft, er sprake kan zijn van aanranding of verkrachting. We vroegen ons af of een apart artikel en lagere strafmaat recht doet aan slachtoffers die bijvoorbeeld verstijfd waren van angst. Ook riep dit artikel de vraag op welke boodschap er naar daders uitgaat: seks met iemand die zich niet kan verzetten zou minder ernstig zijn dan wanneer een slachtoffer zich expliciet heeft verzet.

Het wetsvoorstel Seksuele misdriften

Rutgers kan zich vinden in het voorliggende wetsvoorstel Seksuele misdriften, waarin een onderscheid wordt gemaakt in schuld en opzet. Schuldaanranding betekent dat iemand die seksuele handelingen verricht met een persoon, terwijl hij of zij ernstige redenen heeft om te vermoeden dat die persoon dat niet wil, strafbaar is. Het gaat er dan om of iemand uit de feiten of omstandigheden had kunnen afleiden dat de ander niet wil, bijvoorbeeld omdat de ander niet of nauwelijks reageert of duidelijk (non)verbaal terughoudend gedrag vertoont. Er ligt dus een verantwoordelijkheid bij degene die het seksuele contact initieert om zich ervan te vergewissen dat de ander ook wil. Als hij dat niet doet is er sprake van ernstige nalatigheid. Opzetaanranding houdt in dat iemand strafbaar is als hij of zij weet dat de persoon met wie hij seksuele handelingen verricht het niet wil. Opzetaanranding wordt zwaarder bestraft dan schuldaanranding. Als er ook nog dwang, geweld of bedreiging aan te pas komt, wordt de straf nog zwaarder. Hetzelfde principe geldt voor verkrachting.

In dit nieuwe voorstel is dwang een verzwarende omstandigheid, en geen voorwaarde. Ook verkrachting zonder dat er dwang aan te pas komt is dus verkrachting. Dit doet meer recht aan het slachtoffer; het gaat er uiteindelijk om dat onvrijwilligheid, gebrek aan instemming, centraal staat. Het onderscheid tussen schuld en opzet is ook relevant. Er bestaat nog altijd de mogelijkheid dat een dader niet de opzet had om iemand te verkrachten. Daarnaast komt er meer verantwoordelijkheid te liggen bij degene die seksueel contact initieert om in het oog te houden of de ander wel wil.

Onduidelijk in de formulering van het nieuwe voorstel is nog of seksueel contact waarbij het slachtoffer bevriest valt onder de schuld- of de opzetvariant. Het zou goed zijn als hier meer duidelijkheid over gegeven kan worden.

Andere aanpassingen in de wet

Daarnaast ondersteunen wij ook andere aanpassingen in de wet, die blijk geven van inzicht in ontwikkelingen op het gebied van seksueel geweld (zoals online seksuele grensoverschrijding), maatschappelijke normen ten aanzien van seksueel geweld, én daarnaast inzicht in de seksuele ontwikkeling van jongeren. Zo is het goed dat seksueel contact tussen jongeren (in de leeftijd van 12 tot 16 jaar) in een gelijkwaardige situatie

niet langer bij wet verboden wordt. Hoewel dit in de praktijk wel werd toegestaan, was de wettelijke bepaling in de zedenwet uit de tijd.

Hierbij past ook de modernisering ten aanzien van kinderporno. In het nieuwe voorstel wordt gelijkwaardige en vrijwillige sexting tussen jongeren erkend als behorend bij de seksuele ontwikkeling en wordt het niet langer gezien als kinderporno, terwijl dat voorheen wel het geval was.

Het nieuwe wetsvoorstel voorziet ook in bepalingen omtrent online seksuele grensoverschrijding, nieuwe vormen van ongewenst gedrag waar de oude zedenwet nog niet in voorzag. Dit is erg urgent gezien de enorme toename van online seksuele grensoverschrijding; een minder strikt onderscheid tussen hands on en hands off vormen van seksuele grensoverschrijding hoort daar ons inziens bij. Ook het strafbaar stellen van het seksueel benaderen van kinderen in de voorfase, zoals grooming en sexchatting, is een goede en noodzakelijke aanvulling van de wet, evenals het strafbaar stellen van seksuele intimidatie.

Wij zijn blij dat de wet wordt aangepast op de hierboven genoemde onderdelen. Slachtoffers zijn met dit voorstel beter beschermd, en kunnen in meer situaties aangifte doen. Tegelijkertijd wordt de huidige wet gemoderniseerd op basis van nieuwe inzichten ten aanzien van seksuele ontwikkeling, en nieuwe vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, waaronder online varianten. De belangrijkste boodschap is dat elke vorm van onvrijwillige seks onacceptabel is.

Jeugdige daders

We zijn blij dat er voor jonge daders aandacht is voor maatwerk. Zo wordt aangegeven dat voor lichte vormen van (online) seksueel grensoverschrijdend gedrag verwezen kan worden naar Halt. Toch is het jammer dat de aanpak van deze lichte vormen en de buitenrechtelijke aanpak niet explicieter wordt benoemd in de Memorie van Toelichting. Zoals we in de vorige consultatieronde al hebben aangegeven, leren jongeren soms door schade en schande, ook als het gaat om hun seksuele ontwikkeling. Daarbij gaan ze ook weleens over iemands grenzen, en gebeuren er dingen die niet oké zijn. Het is wel belangrijk om een norm te stellen en te zorgen dat deze jongeren de leren van fouten door middel van effectieve (erkende) interventies op maat. Het benoemen en vooral benutten van preventieve, pedagogische interventies, zoals Ken je Grens, en ook de Haltafdoening, is van belang voor primaire en secundaire preventie. Tot nu toe wordt daar te weinig gebruik van gemaakt. Daarnaast zijn ook heldere kaders voor de uitvoeringspraktijk belangrijk. Behalve preventie verlicht een goede aanpak van jeugdige daders ook het strafrechtssysteem. We verwijzen hierbij ook naar de inbreng van Halt.

Flankerend beleid

De minister heeft aangekondigd dat de nieuwe wet gepaard gaat met beleid dat de implementatie moet ondersteunen. Daarin wordt ook ruimte gemaakt voor preventie van seksueel geweld. De minister zegt daarover: *'Het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag is altijd beter dan het reageren op seksueel grensoverschrijdend gedrag dat al heeft plaatsgevonden. Het strafrecht is een onmisbaar sluitstuk bij de overheidsreactie op seksuele grensoverschrijding, maar idealiter een sluitstuk dat niet hoeft te worden aangewend. Daarom zijn goede voorlichting en bewustwording van belang.'* In de toelichting worden een aantal voorbeelden genoemd van activiteiten die zijn ondernomen om de preventie vorm te geven. Voorbeelden daarvan zijn een campagne over horizontale privacy, met als doel ervoor te zorgen dat mensen niet zomaar informatie van anderen delen op social media, in appgroepen of online platformen, maar eerst bewust nadenken over de impact en gevolgen voor de ander; een online campagne gericht op delers en verspreiders van naaktbeelden van minderjarigen; voorlichtingsmateriaal voor scholen over online risico's; en voorlichting aan het publiek om victim blaming te voorkomen.

De aanpak van seksueel geweld is naar onze mening tot nu toe echter te weinig gericht op structurele preventie. Nog te vaak wordt ingezet op incidentele activiteiten, die tijdelijk zijn of alleen gericht op één aspect van seksueel geweld. Preventie moet niet alleen gaan over het bewaken van grenzen, maar ook over wensen, gelijkwaardigheid en normen ten aanzien van gender en seksualiteit. Wat ons betreft wordt er de komende jaren structureel ingezet op preventie van seksuele grensoverschrijding en seksueel geweld. In de campagne #TotHier hebben we aangegeven waar de preventie zich op moet richten:

- Het bevorderen van respectvolle omgang van jongeren, op school en daarbuiten. Hierbij gaat het ook om thema's als consent, gendergelijkheid, gendernormen, diversiteit, zelfbeschikking en verantwoordelijkheid.
- Het ontwikkelen van bewustwordingscampagnes voor jongeren om schadelijke normen bij te sturen en de positieve boodschap, met handelingsperspectieven, over te brengen.

-
- Het besteden van extra aandacht aan groepen die risico lopen om slachtoffer of pleger te worden, zoals jongeren met een verstandelijke beperking en vluchtelingen.
- Het bevorderen van deskundigheid van professionals in het onderwijs, de zorg, het jongerenwerk, en bij politie en justitie, door aandacht voor het thema in de beroepsopleidingen.
- Het voorkomen van herhaling bij zowel slachtoffers (revictimizatie), omstanders als ook (jonge) daders (recidive).
- Het ontwikkelen en verzamelen van kennis, zoals nieuwe ontwikkelingen, en het evalueren van interventies
- Het bevorderen en ondersteunen van lokaal, regionaal en nationaal beleid.
- Centrale coördinatie, bij voorkeur door één ministerie.

We verwijzen voor meer informatie naar ons pleidooi voor effectieve preventie van seksueel geweld: <https://www.rutgers.nl/sites/rutgersnl/files/PDF/Pleidooi%20preventie%20seksueel%20geweld%20%28RGB%29%20DEF.pdf>

Consent in de wet en in preventie

Het centrale thema in het nieuwe voorstel, en wat ons betreft ook in een nationaal actieplan preventie seksueel geweld, is consent: 'Degene(n) die in voornoemde situaties die hij of zij van tevoren had moeten onderkennen het seksuele contact start(en), kunnen zonder duidelijke tekenen van instemming bij de ander niet eenvoudigweg veronderstellen dat die wil bij de ander er ook is.' Als gevolg van de nieuwe ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid komt er 'meer verantwoordelijkheid te liggen bij degene die seksueel contact initieert om in het oog te houden of wel sprake is van een positieve wil bij de ander.' Ook in de seksuele vorming, de informatie aan het publiek en voor professionals is consent een essentieel thema. Consent ligt aan de basis van fijn seksueel contact en kennis over consent is het startpunt van preventie .

Consultatie Wet seksuele misdrijven

Van: Stichting Stop Straatintimidatie
Aan: Ministerie van Justitie en Veiligheid
Datum: 4 juni 2021
Betreft: Consultatie Wet seksuele misdrijven

I. Samenvatting

1. Namens Stichting Stop Straatintimidatie spreken wij met deze brief ons enthousiasme en onze steun uit voor de Wet seksuele misdrijven en de daarin opgenomen strafbaarstelling van straatintimidatie. Wij zetten ons als organisatie al jaren in voor een strafbaarstelling van seksuele straatintimidatie, en zijn dan ook ontzettend blij met het onderdeel van de Wet dat daar betrekking op heeft, namelijk artikel 429ter Sr (hierna: de strafbaarstelling). Deze consultatie heeft dan ook alleen betrekking op de strafbaarstelling van seksuele straatintimidatie:

“Artikel 429ter (Seksuele intimidatie) [nieuw]

Hij die in het openbaar een ander indringend seksueel benadert door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie.”

2. Als Stichting Stop Straatintimidatie hebben wij tijdens de voorbereiding van de Wet mogen meedenken en onze ervaringen en kennis mogen delen. Wij hebben een consultatie geschreven op het voorontwerp (**Bijlage 1**) en hebben deelgenomen aan rondetafelgesprekken met deskundigen. Wij hebben sterk het gevoel dat al onze input serieus is genomen, zien een deel van de input ook terug in de memorie van toelichting en wij zijn daarom zeer enthousiast over de inhoud van het wetsvoorstel en het signaal dat daarmee wordt afgegeven. Een belangrijke stap in de goede richting lijkt nu heel dichtbij door straatintimidatie eindelijk strafbaar te stellen.
3. In deze consultatie betogen wij dat een strafbaarstelling een noodzakelijk onderdeel is van een bredere aanpak van het probleem van seksuele straatintimidatie. Een strafbaarstelling gaat het probleem niet zomaar oplossen, maar is wel een noodzakelijk onderdeel van een breder pakket van maatregelen dat nodig is om straatintimidatie zo effectief mogelijk aan te pakken.

Straatintimidatie moet worden opgelost

4. De afgelopen jaren lijkt het overgrote deel van de samenleving zich ervan bewust te zijn geworden dat straatintimidatie een urgent en belangrijk maatschappelijk probleem is dat schreeuwt om een oplossing. De omvang van het probleem is al enige tijd duidelijk, maar

het bewustzijn, het gevoel van urgentie en de maatschappelijke discussie lijken wel te zijn toegenomen.

5. In februari 2017 verscheen een onderzoek¹ dat was uitgevoerd in opdracht van de gemeente Rotterdam. Voor het eerst werd de omvang van het probleem pas echt duidelijk. Enkele getallen uit dit onderzoek:
- Vrijwel alle vrouwen uit de vragenlijst (94%) bleken in het afgelopen jaar tenminste een van de vormen van gedrag meegemaakt te hebben (complimenten, fluiten, sissen, nastaren, naroeppen, beledigen, om seks vragen, achternalopen, in het nauw drijven). Wanneer de vormen 'nastaren' en 'complimenten geven' uit dit percentage worden weggelaten dan is dit nog steeds 84 procent van de vrouwen;
 - Gedrag dat voldoet aan de definitie "*Seksuele uitlatingen of gedragingen van mannen of jongens op straat waarmee zij u irriteren, tot last zijn, kwetsen, beledigen, bedreigen, of beperken in uw gevoel van persoonlijke vrijheid*" werd door **44 %** van de vrouwen in het afgelopen jaar meegemaakt;
 - Veel vrouwen vermijden oogcontact met mannen of jongens op straat (61%). Daarnaast vermijden vrouwen overdag (9%) of in de avonden (52%) bepaalde plekken of vermijden zij de publieke ruimte in de avonden helemaal (10%).
6. Sinds het onderzoek uit 2017 hebben verschillende andere grote steden vergelijkbare onderzoeken uitgevoerd of laten uitvoeren. Onder andere Amsterdam, Utrecht, Tilburg en Den Haag hebben onderzoeken laten uitvoeren. Uit elk onderzoek bleek dat het probleem óók in die gemeente aanwezig was. Bovendien heeft Rotterdam een nieuw onderzoek laten uitvoeren. Hieruit blijkt dat (ondanks de geconcentreerde aanpak) het probleem alleen maar groter is geworden:
- Bijna de helft (**45%**) van de inwoners van Den Haag² heeft het afgelopen jaar met straatintimidatie te maken gehad.
 - In Utrecht³ heeft iets minder dan de helft (**46%**) van de respondenten wel een voorval heeft meegemaakt (los van het feit hoe intimiderend men dit voorval vond). Nastaren wordt door respondenten die incidenten hebben meegemaakt het meest genoemd (29%), op afstand gevolgd door naroeppen met beledigende opmerkingen (17%) en nafluiten (13%).
 - In Amsterdam⁴ heeft van de 3518 ondervraagde Amsterdammers **41%** aangegeven de afgelopen 12 maanden eens of vaker te zijn geconfronteerd met één of meer vormen van straatintimidatie. Dit is ongeveer gelijk aan 2017, toen **42%** van de Amsterdammers aangaf geconfronteerd te zijn met straatintimidatie (3383 respondenten).

¹ <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/straatintimidatie/Onderzoek-EUR-straatintimidatie.pdf>

² <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9927637/2/RIS308243%20Onderzoek%20straatintimidatie>

³ <https://infogram.com/1pzdd0xm5j3pm9u21xjv7v76c10xe29m5?live>

⁴ https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/882220/factsheet_straatintimidatie_2018-web.pdf

- In een nieuw onderzoek uit Rotterdam⁵ gaf **47 %** van de vrouwen aan last te hebben gehad van: “(..) *seksuele uitlatingen of gedragingen van mannen of jongens op straat waarmee zij u irriteren, tot last zijn, kwetsen, beledigen, bedreigen, of beperken in uw gevoel van persoonlijke vrijheid*” waar dit in 2017 nog 44 % was.
- 7. Uit Europees onderzoek bleek tenslotte dat maar liefst **83 %** van de vrouwen tussen de 16 en 29 jaar oud zichzelf beperkingen oplegt uit angst voor seksueel geweld. Het gaat dan bijvoorbeeld om beperkingen met betrekking tot waar en wanneer het veilig is om te zijn.⁶
- 8. Het is niet voor niets dat zoveel gemeenten op lokaal niveau maatregelen hebben genomen om straatintimidatie tegen te gaan. Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Tilburg, Leiden, Almere, Arnhem, Enschede, Bergen op Zoom, Alkmaar en Enschede hebben in ieder geval een oplossing proberen te vinden door een lokale strafbaarstelling in te voeren of andere maatregelen te nemen. Rotterdam, Alkmaar en Enschede hebben zelfs in de afgelopen twee weken voor het indienen van deze consultatie nog nieuwe, aanvullende maatregelen genomen. Wij krijgen nog zeer regelmatig hulpverzoeken uit diverse gemeenten of wij alsjeblieft willen meedenken over de mogelijkheden om tóch een strafbaarstelling in te voeren. Regelmatig moeten we dan aangeven dat we toch vooral van de landelijke wetgever afhankelijk zijn.
- 9. Sinds 3 maart 2021 is het debat over de ernst en omvang van het probleem van straatintimidatie in een stroomversnelling geraakt. Op die avond is Sarah Everard vermoord in het Verenigd Koninkrijk. Sarah wandelde vanaf een vriendin terug naar huis maar kwam nooit thuis aan. Haar levenloze lichaam werd later teruggevonden in een bos ten oosten van London. Op social media ging de hashtag “*#textmewhenyougothome*” viral. De tekst - “laat me weten wanneer je thuiskomt” - is voor veel vrouwen een standaard appje of berichtje dat gestuurd wordt naar vriendinnen na een avond stappen of überhaupt in het donker alleen moeten reizen. Het achterliggende idee is dat je pas rustig in bed ligt, als je weet dat iedereen veilig is thuisgekomen. Dat is kennelijk geen vanzelfsprekendheid. Het gevoel niet veilig over straat te kunnen, is er jarenlang ingesleten. Heel veel vrouwen passen hun kleding, gedrag of planning aan omdat ze het gevoel hebben niet veilig over straat te kunnen.
- 10. Het zou de omgekeerde wereld zijn om mensen te vragen hun gedrag aan te passen om te voorkomen dat ze slachtoffer worden. Toch gebeurt dit regelmatig, ook in Nederland. Vorig jaar nog gaf de burgemeester van een grote studentenstad het advies aan vrouwelijke studentes: *‘laat je altijd thuisbrengen, en drink niet te veel’*. Het is precies deze houding die afkomstig lijkt te zijn uit de jaren ‘50 – waarbij het slachtoffer de schuld bij zichzelf moet leggen en anders wel de schuld krijgt van anderen (*blaming the victim*) – die het noodzakelijk en urgent maakt dat er een oplossing voor straatintimidatie wordt gevonden door de daders aan te pakken. Het is niet de bedoeling om mensen uit te

⁵ <https://www.eur.nl/media/95009>

⁶

<https://fra.europa.eu/en/news/2021/violence-and-harassment-across-europe-much-higher-official-records>

leggen hoe ze geen slachtoffer worden - het is belangrijk dat we mensen duidelijk maken dat ze geen dader mogen worden.

Een strafbaarstelling is noodzakelijk voor het oplossen van straatintimidatie

11. Een strafbaarstelling gaat straatintimidatie niet zomaar oplossen. Dat verdedigt en gelooft ook niemand, ook voorstanders van strafbaarstelling niet. Een strafbaarstelling is echter wel degelijk een noodzakelijk onderdeel van een breder pakket met maatregelen die samen een effectieve aanpak van straatintimidatie mogelijk maken. Dat zit als volgt.
12. Ten eerste kan pas met een strafbaarstelling ook daadwerkelijk worden opgetreden tegen mensen die anderen lastig vallen op straat. Zoals blijkt uit uitspraken van de Rechtbank Rotterdam en het Gerechtshof 's-Gravenhage is een strafbaarstelling op gemeentelijk niveau onverbindend omdat deze in strijd zou zijn met hoger recht en de vrijheid van meningsuiting. Een landelijk verbod bij wet in formele zin is daarom noodzakelijk. Dit betekent dat er *zonder* een landelijke strafbaarstelling simpelweg niet effectief *kan* worden opgetreden tegen mensen die het nodig vinden om onbekenden op straat op indringende wijze seksueel te intimideren of lastig te vallen. Als politieagenten en toezichthouders daders alléén kunnen aanspreken met een streng gesprek en een waarschuwing, dan zal géén dader zich ervan laten weerhouden om nog meer mensen lastig te vallen. Sterker nog: daders hebben dan onmiddellijk door: *“Niemand doet mij wat”*.
13. Ten tweede gaat er een belangrijk signaal uit van een strafbaarstelling. Door wettelijk vast te leggen dat het niet acceptabel is om mensen op straat te vragen om seks of lastig te vallen en op indringende manier seksuele toespelingen te maken, wordt pas écht duidelijk dat de schuld niet bij het slachtoffer ligt maar bij de dader. Door wettelijk vast te leggen dat het altijd en overall onacceptabel is om mensen op straat te intimideren vanwege hun seksuele geaardheid of vanwege hun uiterlijk of kleding, voorkomen we dat er een lappendeken ontstaat van gemeenten die hun eigen regelingen proberen vorm te geven. Bovendien: in de situaties waarin een politieagent of toezichthouder weet dat iemand zich op straat schuldig heeft gemaakt aan straatintimidatie maar het nog niet opportuun vindt om direct een boete uit te schrijven, kan hij of zij in ieder geval een effectieve waarschuwing geven: *“We weten allebei wat jij deed. Dat mag niet, en als ik jou nog een keer betrap dan krijg je wél een bekeuring.”* Dat maakt méér indruk dan een vriendelijk verzoek om dat niet nog een keer te doen.
14. Zoals gezegd is er ook echt een bredere aanpak van straatintimidatie nodig om het probleem bij de oorzaak aan te pakken. Opvoeding, bewustwording, preventie, toezicht, en handhaving zijn allemaal noodzakelijke onderdelen van een effectieve aanpak. Dit maakt echter niet, dat een strafbaarstelling niet een verschrikkelijk belangrijk begin is. Met een strafbaarstelling kán tenminste worden opgetreden en wordt daarnaast een duidelijk signaal afgegeven. Zonder strafbaarstelling zullen wij als samenleving een beetje blijven doormodderen en zullen we moeten wennen aan het idee dat grote groepen mensen regelmatig op straat worden lastiggevallen en zich daar niet vrij en veilig voelen.

Dat is geen prettig idee, voor wat één van de meest veilige en vrije landen ter wereld hoort te zijn.

De strekking, inhoud en formulering van de strafbaarstelling zijn geschikt

15. De formulering van de strafbaarstelling is geschikt voor het doel waar zij voor bedoeld is.
16. Het is belangrijk dat de spreekwoordelijke drempel voor strafbaar gedrag niet te laag ligt. Door de toevoeging op te nemen dat er sprake moet zijn van “*indringend*” seksueel benaderen, wordt voorkomen dat een onschuldige begroeting of compliment ook strafbaar wordt gesteld of dat daar misverstanden over bestaan. Het is niet de bedoeling van een strafbaarstelling dat mensen geen leuk gesprek met elkaar durven aan te knopen. Met de toevoeging in het artikel dat sprake moet zijn van een “*indringende*” gedraging of uitlating - en de memorie van toelichting - wordt dit wat ons betreft voorkomen.
17. Wij zijn gelukkig dat de bepaling opnieuw is geformuleerd zodat wordt gesproken over handelingen op “*(..) een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten*”. Dit voorkomt dat bij strafvervolgning moet worden bewezen dat een verdachte deze *bedoeling* of dit opzet had. Het zou voldoende moeten zijn dat de gedragingen objectief gezien als vernederend of kwetsend kunnen worden beschouwd. In sommige wijken zijn mensen er al aan gewend geraakt dat zij op seksuele wijze worden lastiggevallen. Dit betekent niet dat het gedrag minder schadelijk of onwenselijk is. Door aan te sluiten bij wat objectief gezien moet worden beschouwd als vervelend gedrag, hoeft er niet aan een onmogelijke bewijslast te worden voldaan en kan de strafbaarstelling gebruikt worden door die situaties waar ze echt voor bedoeld is.
18. Wij hebben er begrip voor dat de strafbaarstelling is opgenomen als overtreding (en dus niet als misdrijf) en dat de maximale straf beperkt is ten opzichte van het voorontwerp. Straatintimidatie is vervelend, schadelijk en kwetsend gedrag dat een strafbaarstelling verdient, maar het is voor een effectieve preventie niet per se noodzakelijk dat een verdachte een zeer zware straf krijgt opgelegd. Het verhogen van de pakkans en het voorkomen van onwenselijk gedrag, zijn belangrijker dan een hoge straf.

Weerlegging van enkele bezwaren

19. We zijn ons bewust van het feit dat er ook politieke partijen zijn die twijfels hebben over een strafbaarstelling. Wij hebben goed geluisterd naar deze twijfels en met diverse politieke partijen gesprekken gesproken. Tot op heden hebben wij nog geen steekhoudend en/of overtuigend argument gehoord waarom een strafbaarstelling een slecht idee zou zijn. Onderstaand weerleggen wij enkele onjuiste argumenten waarom een strafbaarstelling géén goed idee zijn:

“Het vraagt capaciteit om te handhaven.”

20. Dat klopt, maar meerdere grote gemeenten wilden zo graag aan de slag gaan met een strafbaarstelling dat zij op lokaal niveau een strafbaarstelling hadden ingevoerd. Kennelijk waren zij dus graag bereid om capaciteit te gebruiken voor de aanpak van straatintimidatie. Deze lokale aanpak bleek niet rechtsgeldig te zijn, en dus zijn deze grote gemeenten afhankelijk van de wetgever voor een wettelijke strafbaarstelling. Bovendien spreken handhavers en agenten nu ook al jongeren op straat aan bij vervelend (maar niet strafbaar gedrag). Wij verwachten dat een strafbaarstelling een afschrikwekkende werking heeft en die corrigerende gesprekken effectiever maakt. Tenslotte is het niet zo dat handhaving van een strafbaarstelling van straatintimidatie veel vraagt van rechercheurs die zich normaal gesproken met zware criminaliteit bezig zouden houden. Handhaving van een strafbaarstelling van straatintimidatie zou vooral van handhavers en stadstoezicht moeten komen, en in ieder geval in Rotterdam hebben zij aangegeven deze uitdaging zeker aan te kunnen.

“Door een strafbaarstelling durft niemand elkaar nog gedag te zeggen.”

21. Dat klopt niet. In het artikel is nadrukkelijk opgenomen dat het moet gaan om een *“indringende”* handeling. Ook in de memorie van toelichting is expliciet opgenomen dat een simpele begroeting géén reden mag zijn voor een boete. In de strafbaarstelling is daar dus uitdrukkelijk rekening mee gehouden. Het is ook niet zo dat sinds de wettelijke strafbaarstelling van mishandeling bekenden elkaar geen *high five* meer durven te geven. Het is ook niet zo dat sinds de strafbaarstelling van mishandelingen jongeren niet meer met elkaar durven te stoeien.

“Bedreiging en belediging en belaging is al verboden - een nieuw verbod voegt niets toe.”

22. Dat klopt niet. Er zullen inderdaad opmerkingen zijn die zowel kwalificeren als belediging én als straatintimidatie, en er zullen ook gedragingen zijn die zowel kwalificeren als belaging of aanranding en straatintimidatie. Er zullen echter óók veel gedragingen zijn die alléén onder straatintimidatie vallen. Iemand meerdere keren vragen of zij goed kan pijpen is niet per se beledigend, wel zeer onwenselijk en angstaanjagend gedrag. Een nieuwe strafbaarstelling voegt dus wel degelijk iets toe.

“Je kunt een verbod op straatintimidatie niet handhaven.”

23. Dat is onjuist. Waar een wil is, is een weg. In Brussel wordt er hard gewerkt aan een effectieve aanpak, onder andere door het inzetten van lokagenten in burgerkleding en door agenten speciaal op te leiden.⁷ Welke opsporingsmethode effectief of wenselijk is, kan uitstekend worden beoordeeld door de politie in samenwerking met de gemeente. Het mag echter niet zo zijn dat kwetsend, schadelijk en onwenselijk gedrag niet strafbaar

⁷ Nieuwsblad Brussel 7 april 2021, ‘Politie schrijft voor het eerst pv’s uit voor seksuele intimidatie van vrouwelijke agent in burgerkleding’, geraadpleegd via https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20210407_95554230

wordt gesteld omdat het soms lastig kan zijn om te handhaven. Het is eerder een kwestie van goede wil, ervaringen uitwisselen en ervaring opdoen.

V. Conclusie

24. Wij komen tot de conclusie dat het voorgenomen verbod een noodzakelijke stap is op de weg naar een oplossing van straatintimidatie. Een oplossing is hard nodig gelet op de omvang van het probleem en de impact op de slachtoffers. Een verbod in landelijke wetgeving is noodzakelijk vanuit juridisch en vanuit principieel oogpunt. De voorgenomen formulering van het verbod is daarvoor geschikt. Wij vragen u als wetgever om de strafbaarstelling van straatintimidatie als wet aan te nemen en zo een belangrijke bijdrage te leveren aan een veiligere en vrijere samenleving.

De Minister van Justitie en Veiligheid
Prof. mr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
8 juni 2021

Contactpersoon
[REDACTED]

Onderwerp
Wetsvoorstel seksuele misdrijven

Geachte heer Grapperhaus,

De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht (Sr.) en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel overschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven).

De WeCo meent dat de adviezen die op de eerdere versie van het wetsvoorstel zijn uitgebracht, inclusief dat van de WeCo zelf¹, goed ter harte zijn genomen. Er ligt nu een wetsvoorstel dat duidelijk beter gestructureerd is dan de huidige titel IV (Boek 2), "Misdrijven tegen de zeden", van het Wetboek van Strafrecht (Sr.). Ook de terminologie is aangevuld en verbeterd. Daarbij heeft de minister met vrucht gebruik gemaakt van het belangrijke onderzoek van Lindenberg en Van Dijk uit 2016.² Desondanks hecht de WeCo eraan nog enkele kanttekeningen te plaatsen.

I. Opmerkingen

In het conceptwetsvoorstel dat nu ter advisering voorligt, worden enkele belangrijke aanscherpingen van de bestaande wetgeving voorgesteld.

1.1 Aanranding en verkrachting (artt.242 e.v.)

Ten aanzien van de artt. 242 e.v. Sr. (aanranding en verkrachting) vraagt de WeCo zich af wat in de praktijk de waarde zal blijken te zijn van de invoering van de schuldvarianten bij de genoemde misdrijven. Wat is bij deze delicten het verschil tussen voorwaardelijk opzet en (grove) schuld? De WeCo adviseert de minister in de memorie van toelichting (mvt) daar

¹ Advies d.d. 7 september 2020, [707.advies-voorontwerp-seksuele-misdrijven-def.pdf \(nvvr.org\)](#)

² K. Lindenberg, A.A. van Dijk, *Herziening van zedendelicten? Een analyse van Titel IV, Tweede Boek, Wetboek van Strafrecht met het oog op samenhang, complexiteit en normstelling*. Zutphen (Paris), 2016

nader op in te gaan. Situaties waarin geen expliciete verbale toestemming voor seks is gegeven, zijn ook naar het geldende recht al notoir lastig te beoordelen. Het is verre van eenvoudig vast te stellen in welke gevallen er door houding en gedrag van betrokken partijen geen misverstand kan bestaan over de instemming van partijen met seks. De voorgestelde aanscherping maakt dit probleem nog lastiger. In de mvt wordt opgemerkt (p. 10) dat niet elk verrichten van seksuele handelingen zonder expliciete, vooraf gevaagde goedkeuring strafbaar wordt. De vraag rijst echter: wanneer is een seksuele handeling zonder expliciete toestemming vooraf nu wel en wanneer niet strafbaar? Er zou sprake moeten zijn van een 'positieve wilsuiting' van het slachtoffer. Is het voldoende dat wordt bewezen dat het slachtoffer niet expliciet (verbaal of non-verbaal) heeft ingestemd, of is (altijd) meer bewijs vereist? De artikelsgewijze toelichting (p. 42 en 43) biedt hierover geen helderheid. In de memorie van toelichting ware hierover meer duidelijkheid te scheppen.

1.2 Seksuele intimidatie (art. 429ter WvSr).

De WeCo kan zich vinden in de strafbaarstelling op zichzelf, maar vraagt zich af of de gekozen vormgeving in de toepassingspraktijk geen grote problemen zal opleveren. Positief te waarderen is dat de oorspronkelijk gekozen term ('stelselmatig'), die bijvoorbeeld is gebezigd in art. 285b Sr. (stalking), is vervangen door de term 'indringend'. Eén keer sissen of vergelijkbaar gedrag is volgens de mvt (p. 72) niet voldoende voor een bewezenverklaring, maar hoe bar moet het dan worden? De WeCo adviseert de minister in de mvt hier een nadere toelichting op te geven.

1.3 Sekschatting (art. 250 sub a WvSr).

De WeCo vraagt zich af of de voorgestelde strafbaarstelling zo ver moet gaan dat ook het benaderen van personen die zich voordoen als jonger dan 16 (bijvoorbeeld de door de politie ingezette 'lokpuber', mvt p. 16) strafbaar wordt. Het gaat in dat geval immers niet om het (fysiek) beschermen van minderjarigen. In feite wordt de kwalijke intentie van de dader strafbaar gesteld. Als toch voor deze strafbaarstelling wordt gekozen, zou tenminste een neerwaartse aanpassing van bedreigde straf gerechtvaardigd zijn. De WeCo adviseert de minister hieraan in de mvt aandacht aan te besteden.


Ook in dit voorgestelde artikel wordt de term 'indringend' gebezigd, waarbij opvalt dat volgens de mvt (p. 59) één chatsessie al voldoende zou zijn. Ook in dit geval adviseert de WeCo de minister om de betekenis van de term nader toe te lichten.

1.4 Strafbbaarstelling

Ten slotte wil de WeCo aandacht vragen voor de voorgestelde strafmaxima, en meer in het bijzonder de strafverzwaringen van het nieuwe art. 246 Sr. De leden 1 en 2 van art. 246 sluiten aan bij het huidige art. 248 Sr., en geven geen opmerkingen. Opvallend is het nieuwe derde lid. Als een van de feiten uit de artikelen 240 tot en met 245 nieuw zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft of daarvan levensgevaar voor een andere is te duchten, kan ten hoogste 18 jaar gevangenisstraf worden opgelegd. Dat geldt dus ook voor delicten waarop een maximum gevangenisstraf van 2 jaar is gesteld (art. 240 Sr (schuldaanranding), art. 242 (nieuw) schuldverkrachting (max. 4 jaar) en voor een veelheid aan strafbare feiten

waarop maximumstraffen van 6 jaar tot 12 jaar staan (gekwalficeerde opzetverkrachting, zeg maar: de huidige verkrachting uit art. 242 Sr.). Het bevreemdt de WeCo dat niet is gekozen voor een verhoging met een bepaald gedeelte, zoals in het huidige art. 248 Sr, met een derde of desnoods: de helft. Nu *vernegenvoudigt* de maximumstraf bij het lichtste delict uit de rij (art. 240 Sr.). Het gaat hier steeds om het intreden van een gevolg, niet om het opzettelijk toebrengen van dergelijk letsel en/of de opzet tot het veroorzaken van dat levensgevaar. Lid 3 van art. 246 gaat nog verder. Dat artikellid bepaalt dat, als een van de feiten uit de art. 241 (opzetaanranding, max. 6 jaar), gekwalficeerde opzetaanranding (8 jaar, vergelijkbaar met het huidige art. 246 Sr.), 243 t/m 245 (opzetverkrachting, gekwalficeerde opzetverkrachting (beide in art. 243 nieuw) seksueel misbruik van afhankelijke personen (art. 244, deels vergelijkbaar met het huidige art. 249 Sr.) en seksueel misbruik van geestelijk of lichamelijk onmachtige personen (art. 245, huidige artt. 243 en 247 Sr.) de dood tot gevolg heeft, de verdachte dan als maximumstraf levenslang kan krijgen, of een tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar³. De strafbedreiging wordt dan gelijk aan die van moord (art. 289 Sr. en/of - belangrijker in dit verband - gekwalficeerde doodslag (art. 288 Sr.). Er behoort, ook vanuit criminologische inzichten, altijd een duidelijk verschil te bestaan tussen de bestraffing bij delicten waarbij de dood intreedt als gevolg van het (basis)delict en die waarbij de dood opzettelijk wordt veroorzaakt door de verdachte in het kader van een ander misdrijf (i.e. art. 288 Sr.) Die notie lijkt in de wet en de toelichting uit het oog te zijn verloren. De WeCo raadt de minister om die reden met klem aan om meer evenwicht te brengen in de bestraffing van strafverzwarende omstandigheden die zijn opgenomen in art. 246 Sr.. Er is in de visie van de WeCo geen reden de bestaande wettelijke kaders uit het huidige art. 248 Sr. los te laten, waarbij er een duidelijke relatie blijft tussen de strafverzwarende omstandigheden en de relatieve ernst van het gronddelict waarbij zich die strafverzwarende omstandigheden voordoen.

De 


voorzitter a.i.

³ Alleen als het basisdelict al een hele hoge maximumstraf kent, zoals art. 282a sr (gijzeling, max. 15 jaar), komt deze stap elders in het VvSr. voor.

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Utrecht, 11 juni 2021

Kenmerk: [REDACTED]

Betreft: Advisering over het wetsvoorstel Seksuele misdrijven

Geachte mevrouw Kiersch,

In antwoord op de brief van 11 maart 2021 deel ik u mee dat Slachtofferhulp Nederland graag gebruik maakt van de mogelijkheid om te adviseren over het wetsvoorstel Seksuele misdrijven.

Slachtofferhulp Nederland ziet een enorme verbetering in het wetsvoorstel seksuele misdrijven ten opzichte van de vorige consultatieronde in augustus vorig jaar, waarin wij ook advies hebben uitgebracht. Het nieuwe wetsvoorstel is overzichtelijker, geeft meer duidelijkheid en sluit goed aan op de huidige (online) maatschappij.

Uitbreiding strafbaarstelling aanranding en verkrachting art. 240 t/m 243 sr. (nieuw)

Wij ondersteunen het voornemen om de strafbaarstelling van aanranding en verkrachting uit te breiden met een schuld- en opzetvariant. Hierdoor zal de drempel tot het doen van aangifte voor zedenslachtoffers verlaagd worden. De slachtoffers zullen zich, in situaties waarin dwang niet kan worden bewezen, erkend voelen. Daarnaast geeft het ook een duidelijk signaal af naar (potentiële) daders dat seksueel overschrijdend gedrag niet acceptabel is.

De keuze om af te stappen van de terminologie 'seks tegen de wil' en aan te sluiten bij de term 'verkrachting' dan wel schuld- of opzetverkrachting draagt tevens bij aan het gevoel van erkenning van slachtoffers van verkrachting.

Hoewel Slachtofferhulp Nederland de uitbreiding van de strafbaarstelling van aanranding en verkrachting een goede ontwikkeling vindt, zal de invoering hiervan nieuwe uitdagingen met zich meebrengen. We gaan daar hieronder nader op in.

Bewijsbaarheid

Op dit moment is er alleen sprake van verkrachting wanneer er sprake is van geweld en/of bedreiging. Daardoor wordt de juridische drempel voor strafbaarheid soms niet gehaald, terwijl er wel sprake is van onvrijwilligheid.

Door het toevoegen van een schuld- en opzetvariant waarbij geweld en/of bedreiging niet langer bewezen hoeft te worden verklaard wordt aan dit probleem tegemoet gekomen. Tegelijkertijd zit hierin ook een grote zorg. De bewijslast van verkrachting, zowel bij de schuld- als bij de (gekwalficeerde) opzetvariant wordt hiermee niet minder. Onder de nieuwe wetgeving moet worden aangetoond dat, wil er sprake zijn van schuld, de verdachte het vermoeden had moeten hebben dat het slachtoffer geen seksueel contact wilde hebben. Het gaat dan om niet te missen non-verbale signalen of uitgesproken passief gedrag. De vraag is wanneer dit bewezen kan worden wanneer er sprake is van een ontkennende verdachte en er geen ander bewijsmateriaal is dan de verklaring van het slachtoffer. Deze bewijsproblematiek zal met de wetswijziging niet anders worden.

De drempel tot het doen van aangifte wordt dan wel lager, waardoor er meer strafvervolgingen worden ingesteld. De vraag is alleen of het ook tot meer veroordelingen zal komen wanneer de bewijsproblematiek dezelfde blijft.

Structuur strafbepalingen verkrachting en aanranding

Aanranding en verkrachting wordt strafbaar gesteld in de nieuwe artikelen 240 t/m 243. Er wordt niet langer meer gesproken van 'seks tegen de wil', maar gradaties aangebracht in het delict verkrachting, waarbij schuldverkrachting de lichtste variant is, daarna opzetverkrachting en als zwaarste variant gekwalficeerde verkrachting.

- De maximale strafdreiging bij schuldverkrachting is 4 jaar, de maximale strafdreiging voor opzetverkrachting 9 jaar. Wanneer er geen geweld gebruikt is is er sprake van schuld- of opzetverkrachting. Het is voor slachtoffers lastig uit te leggen wat precies het verschil tussen beide is. Dit zal worden beoordeeld aan de hand van omstandigheden waaruit moet hebben gebleken dat het slachtoffer geen seksueel contact wilde, of twijfelde over het hebben van seksueel contact.
- Schuldverkrachting verjaart, (gekwalficeerde) opzetverkrachting verjaart niet. Dit is onwenselijk, juist in zaken waarin de praktijk leert dat slachtoffers van zedendelicten soms lang wachten voordat zij aangifte doen.
- Door de inwerkintreding van de gelaagdheid binnen de artikelen aanranding en verkrachting, lopen wij het risico dat in zaken met verwachte bewijsproblemen m.b.t. dwang, wordt gekozen voor de lichtere schuldvarianten (en opzetvarianten) (met de lagere strafdreiging). Gekwalficeerde opzet zou dan alleen nog aan de orde zijn in een categorie restzaken waar dwang bewezen kan worden. Het is de vraag of dat effect wenselijk is.

Schadefonds Geweldsmisdrijven

Slachtofferhulp Nederland helpt (zeden)slachtoffers bij de aanvraag van een tegemoetkoming bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM).

Onder de huidige regelgeving kunnen slachtoffers van schuldaanranding en schuldverkrachting geen aanvraag bij het SGM indienen. Als er sprake is van (gekwalficeerde) opzet kan dit wel. Doordat de schuld- en (voorwaardelijk) opzetvariant dicht tegen elkaar aanliggen zullen meer aanvragen bij het SGM moeten worden aangehouden totdat duidelijk is of er sprake is van de schuld- of opzetvariant. Dit lijkt ons vanuit het slachtofferbelang gezien zeer onwenselijk.

Het SGM heeft in zijn advies aangegeven dat het een wetswijziging die het mogelijk maakt om alle

slachtoffers van aanranding en verkrachting, zowel bij schuld als opzet, in aanmerking te laten komen voor een uitkering noodzakelijk vindt. Slachtofferhulp Nederland ondersteunt dit.

Spreekrecht

Slachtofferhulp Nederland zou graag zien dat de artt. 240 Sr en 242 Sr. worden toegevoegd aan art. 51^e, eerste lid Sv. Op dit moment worden deze artikelen niet genoemd in Artikel II van het wetsvoorstel. Dat brengt met zich mee dat het slachtoffer van de schuldvarianten van aanranding of verkrachting geen spreekrecht zou krijgen. We vinden dat een onwenselijk onderscheid, dat niet aan slachtoffers kan worden uitgelegd.

Art. 439ter Sr. Seksuele intimidatie

In Titel XIV van het Tweede boek van het Wetboek van Strafrecht zijn exclusief verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag opgenomen. In Titel V van boek 2 zijn misdrijven tegen de openbare orde opgenomen en in Titel II van het Derde Boek overtredingen tegen de openbare orde.

De wet seksuele misdrijven kent 10 nieuwe strafbepalingen: art. 239 Sr (definitiebepaling), art. 240 (schuldaanranding), art. 241 (opzetaanranding, gekwalificeerde opzetaanranding), art. 242 (schuldverkrachting), art. 243 (opzetverkrachting, gekwalificeerde opzetverkrachting), art. 244 (seksueel misbruik van functioneel afhankelijke personen), art. 246 (strafverzwaringsgronden), art. 250 ((Seksualiserend benaderen kinderen onder 16)art. 251 (kinderpornografie). Als overtreding wordt art. 429ter sr. (seksuele intimidatie) toegevoegd.

In dit nieuwe wetsvoorstel zijn de eerder voorgesteld artikelen 151e en 151f sr geschrapt. (Non) verbale seksuele intimidatie wordt strafbaar gesteld in het nieuwe art. 429ter Sr. Fysieke seksuele intimidatie wordt niet als zodanig strafbaar gesteld, maar valt onder art. 240 (schuldaanranding).

Art. 429ter Sr is geplaatst in Titel II Derde Boek (overtredingen tegen de openbare orde) en is daarmee een overtreding en niet langer een misdrijf zoals voorgesteld in de vorige consultatieronde. De strafmaat is in art. 429ter Sr. ook lager. In het nieuwe art. 429ter geldt een gevangenisstraf van maximaal 3 maanden en in het vorige wetsvoorstel (art. 151e Sr.) was dit nog 6 maanden.

Aangezien art. 429ter Sr. ziet op lichte vergrijpen kunnen wij ons vinden in de keuze van kwalificatie als overtreding.

Het gaat echter in het genoemde artikel niet zozeer om de bescherming van degene die toekijkt (openbare orde), maar om de bescherming van de seksuele autonomie van het slachtoffer, van de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Daarom ligt de plaatsing in titel VI 'overtredingen betreffende de zeden' meer voor de hand dan in 'overtredingen tegen de openbare orde'.

Blijkens de MvT geldt deze bepaling ook voor online delicten. Wij vragen ons af of het voldoende duidelijk is wat dan onder de delictsomschrijving moet vallen? Biedt de bepaling voldoende houvast? Is het wenselijk om begrippen van de delictsomschrijving nader te definiëren in de (algemene) betekenistitel van boek 1, Titel IX van het Wetboek van Strafrecht?

De nieuwe bepalingen zijn bedoeld als codificatie van de heersende seksuele norm. De bepalingen moeten volgens Slachtofferhulp Nederland in de praktijk uitvoerbaar zijn, anders lopen slachtoffers van seksuele misdrijven er tegenaan dat zij de rechten wel hebben, maar ze niet kunnen effectueren.

Aandachtspunt: doorlooptijden strafrechtketen

Zoals in de vorige ronde van consultatie al is aangegeven, maken wij ons grote zorgen over de extra lange doorlooptijden binnen de strafrechtketen vooral bij zedendelicten. Met deze aanstaande wetwijziging worden deze doorlooptijden waarschijnlijk alleen maar groter. De verwachting is immers dat er meer slachtoffers aangifte zullen kunnen doen van strafbare feiten, doordat de drempel wordt verlaagd. Niet alleen door de verruiming van de delicten aanranding en verkrachting maar ook door de mogelijkheid om aangifte te doen van seksuele intimidatie (art. 429ter Sr.) zal het aantal te behandelen zaken toenemen. We verwachten dat er al met al een groter beroep wordt gedaan op de gehele strafrechtketen. Het zou contraproductief zijn als slachtoffers hiervan uiteindelijk de dupe worden en de verwachtingen die bij hen met dit wetsvoorstel worden gecreëerd door problemen bij de praktische uitvoering ervan niet waargemaakt kunnen worden. Dat zou tegen alle goede bedoelingen in kunnen leiden tot secundaire victimisatie.

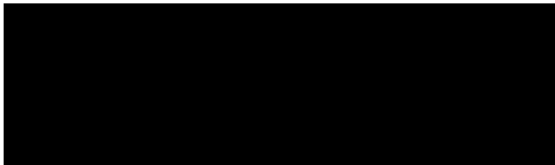
'Winstwaarschuwing'


Wij moeten ervoor waken dat wij slachtoffers valse hoop geven, ook daarmee ligt secundaire victimisatie op de loer.

Met de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen zullen bewijsproblemen in seksuele misdrijven helaas niet verdwenen zijn. Seksuele delicten vinden vaak in een 1 op 1 situatie plaats. Het is dan vaak het woord van verdachte tegen het woord van het slachtoffer. Dat zal in de nieuwe situatie niet anders zijn.

Naar ik aanneem heb ik u met het vorenstaande voldoende geïnformeerd, maar ik ben altijd bereid een en ander nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,




Voorzitter Raad van Bestuur

OPENBAAR MINISTERIE

Procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag

www.om.nl

Datum 11 juni 2021
Onderdeel [REDACTED]
Ons kenmerk [REDACTED]
Uw kenmerk [REDACTED]
Onderwerp Advies wetsvoorstel seksuele misdrijven

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte mevrouw Kiersch,

Inleiding

Bij brief van 11 maart 2021 hebt u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal gevraagd om te adviseren over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven).

Er wordt al lange tijd gediscussieerd over een herziening van de zedentitel in het Wetboek van Strafrecht.¹ Onder invloed van internationale ontwikkelingen, zoals het in 2016 in werking getreden Verdrag van Istanboel,² striktere maatschappelijke opvattingen over seksueel overschrijdend gedrag en technologische ontwikkelingen, waarbij met name de opkomst van het internet een belangrijke rol heeft gespeeld, is de huidige zedentitel in het Wetboek van Strafrecht in de afgelopen jaren vaak gewijzigd. Naar aanleiding van kritische opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de overlap tussen verschillende strafbepalingen en het ontbreken van evenwicht tussen de

¹ Titel XIV van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht.

² Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, Istanboel, 2011, *Trb.* 2012/233, *Trb.* 2012/238, *Trb.* 2015/197.

strafmaxima³ is in opdracht en onder auspiciën van het WODC door de Rijksuniversiteit Groningen een onderzoek uitgevoerd naar een herziening van de zedendelicten.⁴ Dit onderzoek leidde tot de aanbeveling om de huidige zedenwetgeving integraal te herzien en de toepasbaarheid voor praktijkjuristen te verbeteren.

Bij de voorbereiding van de herziening van de zedentitel zijn discussies gevoerd met experts, waaronder gedragswetenschappers en strafrechtsdeskundigen, over de vraag of naast een technisch-juridische herziening ook een inhoudelijke modernisering van de wetgeving noodzakelijk zou zijn. Deze discussies hebben tot de conclusie geleid dat een aanscherping en verduidelijking van de strafrechtelijke normstelling van seksueel overschrijdend gedrag noodzakelijk is. Daarop heeft de wetgever een voorontwerp van wet gepubliceerd waarin de verkregen inzichten over de herziening van de zedenparagraaf in het Wetboek van Strafrecht een plaats hebben gekregen.

Graag herhaalt het College zijn waardering, uitgesproken in zijn advies over dit voorontwerp, voor het feit dat zowel bij de totstandkoming van het WODC-rapport als bij de discussies over de noodzaak over de inhoudelijke modernisering er veel ruimte is geweest voor een inbreng van de materiedeskundige collega's van het openbaar ministerie.

De consultatie over het voorontwerp is een tussenstap geweest in de voorbereiding van het wetsvoorstel seksuele misdrijven zoals dat nu ter advisering voorligt. Deze werkwijze heeft het mogelijk gemaakt om in een vroeg stadium te discussiëren over de invulling van de strafrechtelijke normstelling. Het College heeft tevens kennis genomen van de discussies die zijn gevolgd op de maatschappelijke reacties op het voorontwerp. Hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting, Relevante ontwikkelingen, bevat een uitstekende weergave van de veranderde maatschappelijke opvattingen over de strafwaardigheid van onvrijwillige seks en seksuele intimidatie. Geschetst wordt dat de maatschappelijke discussie over seksueel grensoverschrijdend gedrag een discrepantie heeft blootgelegd tussen wat op het punt van onvrijwillig seksueel contact maatschappelijk wordt gezien als strafwaardig gedrag en wat in de huidige strafwet als zodanig strafbaar is gesteld. Het College is van mening dat als de strafbaarstellingen van aanranding en verkrachting worden gemoderniseerd, deze nieuwe strafbaarstellingen het maatschappelijk gevoelen over wat als

³ *Kamerstukken II 2012/13, 33 580, nr. 4.*

⁴ K. Lindenberg & A.A. van Dijk, *Herziening van de zedendelicten? Een analyse van Titel XIV, Tweede Boek, Wetboek van Strafrecht met het oog op samenhang, complexiteit en normstelling*, 's-Gravenhage: WODC 2015.

aanranding en verkrachting wordt beschouwd dienen te reflecteren. Het College stelt vast dat het wetsvoorstel op hoofdlijnen een goede weerspiegeling vormt van de maatschappelijke discussies die naar aanleiding van het voorontwerp zijn gevoerd. Concreet wordt voorgesteld om de ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid te leggen bij 'een ernstige reden om te vermoeden dat met betrekking tot het seksuele contact de wil bij de ander ontbrak'. Daarnaast wordt de delictsomschrijving van verkrachting zodanig gemoderniseerd dat alle vormen van seksueel binnendringen van het lichaam van een slachtoffer, indien daartoe de wil ontbreekt, kunnen worden gekwalificeerd als verkrachting. Het College kan zich vinden in de opzet van de nieuwe gemoderniseerde strafbepalingen omtrent aanranding en verkrachting.

Met genoegen heeft het College geconstateerd dat veel van de suggesties en op- en aanmerkingen die het College bij de consultatie over het voorontwerp naar voren heeft gebracht in het onderhavige wetsvoorstel zijn verwerkt. Het wetsvoorstel vormt een substantiële verbetering, niet alleen ten opzichte van de huidige wetgeving, maar ook ten opzichte van het eerder in consultatie gegeven voorontwerp. Daarbij tekent het College aan dat de praktijk, omdat er nieuwe begrippen worden geïntroduceerd, behoefte heeft aan een uitgebreide uitleg over de betekenis en reikwijdte van dit nieuwe begrippenkader. Op sommige plaatsen hieronder zal het College deze wens nader concretiseren.

De tekst die hieronder volgt valt in drie hoofdstukken uiteen. In de eerste plaats wordt aandacht besteed aan enkele bepalingen uit Titel XIV, welke titel het pièce de résistance van dit wetsvoorstel vormt. Daarna wordt kort aandacht besteed aan de artikel 151f en 429ter, waarna wordt afgesloten met een uitvoeringsparagraaf.

In laatstbedoelde paragraaf wordt diverse keren gewezen op de opsporings- en vervolgingscapaciteit. Die is niet onbegrensd. Dit betekent dat het niet zeker is of politie en OM te zijner tijd gelijke tred zullen kunnen houden met de vermeerderende werking die de nieuwe wet eventueel zal gaan hebben op het aantal aangiften. Daarnaast geldt dat iedere zaak professioneel beoordeeld wordt en dat dus ook, net zoals onder huidige recht, slachtoffers soms geconfronteerd zullen worden met voor hen teleurstellende beslissingen. Het College vindt het belangrijk om dit voorop te stellen en te benadrukken. Het College heeft inmiddels kennis kunnen nemen van het consultatieadvies van de politie. De korpschef besluit een waarschuwend passage met de volgende zinnen: "Voorkomen moet worden dat het beeld ontstaat dat de nieuwe delictsomschrijvingen politie en justitie in staat stellen om vaker succesvol opsporingsonderzoek uit te voeren en tot succesvolle vervolging over te gaan. In de Memorie van Toelichting lijkt het verlagen van de drempel voor strafbaarheid gelijkgesteld te worden met het verhogen van de mogelijkheden tot waarheidsvinding en bewijsvergaring. Ik

hecht eraan te benadrukken dat het van groot belang is dat de wetgever de samenleving een realistisch beeld schetst van de mogelijkheden en onmogelijkheden die dit wetsvoorstel met zich meebrengt." Het College sluit zich van harte bij deze woorden aan.

Enkele bepalingen uit Titel XIV

De artikelen 240 tot en met 243

Het College vindt het in de memorie van toelichting gemaakte onderscheid tussen enerzijds de onvrijwilligheidsdelicten en anderzijds de ongelijkwaardigheidsdelicten zeer aansprekend. De uitwerking van de onvrijwilligheidsdelicten met onder andere de ontbrekende wil als centraal gegeven wordt door het College verwelkomd, hetgeen gelet op het Collegeadvies over het voorontwerp (p. 15, bovenaan) niet zal verbazen.

De kern van Titel XIV (met als opschrift Seksuele misdrijven) wordt gevormd door de onvrijwilligheidsdelicten, te weten de artikelen 240 (schuldaanranding), 241 (opzetaanranding, gekwalificeerde opzetaanranding), 242 (schuldverkrachting) en 243 (opzetverkrachting, gekwalificeerde opzetverkrachting). Dit voorgestelde stelsel van een schuld-, een opzet- en een gekwalificeerde variant bij zowel aanranding als verkrachting brengt in alle gevallen een duidelijk afgebakende strafbare gedraging: hij die met een persoon seksuele handelingen verricht terwijl hij weet of ernstige reden moet hebben om te vermoeden dat bij die ander daartoe de wil daartoe ontbreekt is strafbaar.

In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat bij schuldaanranding en schuldverkrachting de ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid ligt bij het hebben van een ernstige reden om te vermoeden dat de wil bij de ander ontbrak als het gaat om het seksuele contact. Daarnaast wordt de delictomschrijving van verkrachting gewijzigd, zodanig dat iedere vorm van seksueel binnendringen van het lichaam, indien daartoe de wil van het slachtoffer ontbreekt, kan worden gekwalificeerd als verkrachting.

Als het gaat om de strafbepalingen met betrekking tot aanranding en verkrachting zijn twee personen van belang. Enerzijds de dader, die wist of ernstige redenen moest hebben om te vermoeden dat bij de ander de wil ontbrak voor het seksuele contact. Anderzijds is daar het slachtoffer bij wie de wil ontbreekt voor het seksuele contact. Het in het voorontwerp voorgestelde "redelijkerwijs moet vermoeden" in de schuldvariant is vervangen door "ernstige reden heeft om te vermoeden". Het is, zoals het College eerder opmerkte in zijn advies over het

voorontwerp, niet de bedoeling dat het strafrecht kan worden ingezet na iedere mislukte flirt of vrijpartij. Met de voorgestelde formulering is, naar het oordeel van het College, een voldoende hoge drempel opgeworpen tegen het al te snel ontstaan van strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Zoals zojuist al even werd vermeld is nieuw het object van het zojuist bedoelde vermoeden, te weten "dat daartoe bij die persoon [het slachtoffer] de wil ontbreekt". In de memorie van toelichting wordt het fraai gezegd: "Waar de huidige delicten aanranding en verkrachting uitgaan van strafbaarheid bij het 'doorbreken' van de wil van de ander, vangt zij in de nieuwe delictsvormen reeds aan bij het ontbreken van de wil bij de ander tot seksueel contact." Op deze wijze reflecteert de wettekst dat de verdachte vanwege het ontbreken van de wil bij het slachtoffer strafbaar is als hij desalniettemin seksuele handelingen verricht. In de memorie van toelichting wordt geschetst dat daardoor de strafbepaling ook betrekking heeft op de situatie waarin het slachtoffer van onvrijwillige seks, als gevolg van een door angst gedreven natuurlijke reactie van het lichaam, niet in staat is om te reageren of zich te verzetten. Het College heeft in zijn advies over het voorontwerp deze situatie geschetst en gevraagd om een oplossing in de richting zoals die nu wordt voorgesteld. Dit stemt derhalve tot tevredenheid.

Artikel 244

Artikel 244 is de opvolger van het huidige artikel 249, tweede lid, Sr en stelt seksueel misbruik strafbaar met personen die tot de dader in een functionele afhankelijkheidsrelatie staan. De huidige delictsgedraging "ontucht plegen met" is vervangen door: het verrichten van seksuele handelingen met een persoon. Zoals ook in de memorie van toelichting wordt onderkend zijn de begrippen niet identiek. Het begrip 'ontucht plegen' heeft een andere, meer geladen betekenis dan het neutrale begrip 'verrichten van seksuele handelingen'. Ontuchtige handelingen zijn handelingen van seksuele aard die in strijd zijn met de sociaal-ethische norm. In de memorie van toelichting wordt op dit punt gezegd: "Betoogd kan (...) worden dat alle seksuele handelingen, onder de in die artikelen omschreven omstandigheden,⁵ in zichzelf reeds in strijd zijn met de sociaal-ethische norm." Het College is het hiermee eens. Wat artikel 244 betreft komt dit er dus op neer dat het verrichten van seksuele handelingen binnen de in het artikel omschreven afhankelijkheidsrelaties leidt tot de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de dader (de niet-afhankelijke persoon) en dat er voor de vorming van die aansprakelijkheid geen betekenis toekomt aan het al dan niet

⁵ [Voetnoot College] Met 'die artikelen' wordt bedoeld op de artikelen waarin de ongelijkwaardigheidsdelicten worden omschreven.

ontbroken hebben van de wil bij het slachtoffer (de afhankelijke persoon) noch aan hetgeen de dader daaromtrent wist of moest vermoeden. Dit betekent dat strafrechtelijke aansprakelijkheid in beginsel aanwezig is, zelfs als bij het slachtoffer de wil niet ontbreekt. In het algemeen kan het College zich goed vinden in deze constructie, waarin de beschermingsgedachte wordt vooropgesteld en waarbij het laakbare van het gedrag zo goed als volledig wordt geconstitueerd door de ongelijk(waardig)heid en de onevenwichtigheid waardoor een afhankelijkheidsrelatie per definitie wordt gekenmerkt. Het College sluit echter geenszins uit dat er zich casusposities kunnen voordoen, waarbij er sprake is van consensualiteit en waarin de onevenwichtigheid zich niet of nauwelijks voordoet. Die gevallen moeten buiten het strafrecht blijven. Terecht merkt de memorie van toelichting daarover op dat dit uitzonderingssituaties zijn die kunnen worden overgelaten aan de vervolgingsopportunity.

Met betrekking tot het nieuwe artikel 244 (de opvolger van het tweede lid van het huidige artikel 249) heeft het College nog deze opmerking. Net als het huidige artikel 249 blijft het nieuwe artikel 244 lid 1 toegespitst op afhankelijkheidsrelaties in het ambtelijke of (semi-)publieke domein. Is er, mede in het licht van de *metoo*-ontwikkelingen, over gedacht de reikwijdte van het artikel uit te breiden naar het private domein (ondernemingen, private instellingen)? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom heeft dit uiteindelijk niet tot verbreding van de reikwijdte geleid?

Artikel 245

In artikel 245 wordt strafbaar gesteld het verrichten van seksuele handelingen met een persoon terwijl de dader weet dat deze persoon in staat van bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht verkeert of een zodanige psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap heeft dat deze niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden.

Daarmee is deze bepaling de opvolger van de huidige artikelen 243 en 247. Als het gaat om de psychische stoornis, de psychogeriatrische aandoening of de verstandelijke handicap, komt de subjectieve zijde van dit delict erop neer dat de dader twee dingen moet 'weten'. Ten eerste dat er bij het slachtoffer sprake is van zo'n stoornis, aandoening of handicap. Ten tweede dat die stoornis, aandoening of handicap zodanig is dat het slachtoffer niet of onvolkomen in staat is zijn wil te bepalen omtrent het verrichten van seksuele handelingen. Het openbaar ministerie loopt er in de praktijk nogal eens tegen aan dat dit 'dubbele

weten' een hoge drempel oplevert.⁶ Het College pleit ervoor dat naar een oplossing van dit probleem wordt gestreefd, bijvoorbeeld door te bezien of het weten niet afgeschaald zou kunnen worden naar een lager niveau van bewustheid (bijvoorbeeld 'redelijkerwijs moeten vermoeden').

Artikel 246

Het College maakt zijn opmerkingen over artikel 246 in de paragraaf hieronder met betrekking tot artikel 253.

Artikel 247

Het College heeft in zijn advies over het voorontwerp aangegeven de voorstellen omtrent het fysiek kindermisbruik gecompliceerd te achten. Met name de combinaties van strafbare feiten en de voorgestelde strafverzwarringsgronden zijn niet in alle gevallen even duidelijk. In verband daarmee zou het College het op prijs stellen als de volgende aangelegenheden nader zouden worden toegelicht.

In de eerste plaats is het College benieuwd naar de verhouding tussen enerzijds de leden 3 en 5 van artikel 247 en anderzijds de hierboven reeds besproken onvrijwilligheidsbepalingen (de artikelen 240 tot en met 243). Artikel 247 lid 3 lijkt veel op gekwalificeerde opzetaanranding (artikel 241 lid 2). Ziet het College het goed dat, afgezien van de leeftijd van het slachtoffer in artikel 247 lid 3, hét verschil tussen beide bepalingen is dat in laatstgenoemde bepaling geen bewijs behoeft te worden geleverd van het ontbreken van de wil van – in dit geval: het jeugdige – slachtoffer? Ziet het College het eveneens goed dat enerzijds artikel 247 lid 5 en anderzijds artikel 243 lid 2 (gekwalificeerde opzetverkrachting) zich op dezelfde manier tot elkaar verhouden? Ziet het College het, tot slot, goed dat – vanwege het genoemde verschil – de leden 3 en 5 van artikel 247 niet een specialis zijn van artikel 241 lid 2 respectievelijk artikel 243 lid 2? Wat is eigenlijk het nut van deze twee leden van artikel 247 Sr? Waarom hebben de gekwalificeerde varianten wel een pendant in artikel 247, maar de gronddelicten (in de opzet- en de schuldvariant) niet?⁷ Is de verklaring (voor een deel) wellicht

⁶ Zie in dit verband Lindenberg & Van Dijk (voetnoot 4), p. 200 in verbinding met p. 439 en p. 440, alsmede het op p. 440 genoemde DD-artikel van M.M.M. Kooij.

⁷ Deze vraag laat zich ook stellen met betrekking tot artikel 246 lid 2: waarom wordt de daar bedoelde strafverhoging wel geregeld voor de gekwalificeerde varianten, maar niet voor de gronddelicten? En wat verklaart het strafmaatverschil tussen enerzijds artikel 246 lid 2 en anderzijds de artikelen 247 lid 3 en 247 lid 5?

hierin gelegen dat een aparte opname in artikel 247 (ogenschijnlijk een doublure) wetstechnisch nodig was om werking van een bepaling als artikel 253 te vergemakkelijken?

De vorige alinea (inclusief voetnoot 7) roept de behoefte op aan een nadere toelichting in de memorie. Wat zijn de uitgangspunten van het wetsvoorstel als het gaat om de toepasselijkheid van de onvrijwilligheidsbepalingen op jeugdigen? Is er een soort rangregeling als een gedraging zowel onder een onvrijwilligheidsbepaling als onder een ongelijkwaardigheidsbepaling kan worden gevat? Klopt inderdaad de zojuist geuite veronderstelling dat de ongelijkwaardigheidsbepalingen geen specialis (kunnen) zijn van de onvrijwilligheidsbepalingen?

Artikelen 250

Het College heeft met instemming kennis genomen van de voorstellen die zien op de strafrechtelijke bescherming tegen nieuwe online delictsvormen, met name waar het gaat om online seksueel kindermisbruik. Het strafbaar gestelde gedrag omvat vormen van seksuele interactie waarbij de dader op afstand de regie voert over de seksuele handelingen die worden verricht aan of met het lichaam van een slachtoffer die direct het gevolg zijn of rechtstreeks verband houden met het onderling contact op afstand tussen dader en slachtoffer. In het wetsvoorstel wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen fysiek seksueel misbruik van kinderen, waarbij handelingen aan of met het lichaam van het kind worden verricht en seksuele benadering van kinderen in de voorfase van seksueel misbruik, zoals grooming en het seksueel corrumperen van kinderen. Het College heeft met grote instemming vastgesteld dat het wetsvoorstel, waar het gaat om het seksualiserend benaderen van kinderen, door het schrappen van het woord 'stelselmatig' tegemoet komt aan de notie dat in het overgrote deel van de zaken het inkapselen van het slachtoffer al binnen één gesprek gebeurt en dat de schade aan een jong kind ook in één chatsessie kan worden veroorzaakt.

Artikel 251

Met betrekking tot de strafuitsluitingsgrond voor sexting tussen leeftijdsgenoten (artikel 251 lid 2) merkt het College het volgende op. Op zichzelf begrijpt het College dat op een manier als deze wordt tegemoetgekomen aan de hieromtrent levende gevoelens in de samenleving. Dat neemt niet weg dat de ruimte die aldus wordt geboden aan het zelfbeschikkingsrecht voor jeugdigen wringt met de wetenschappelijke inzichten met betrekking tot het in ontwikkeling zijnde brein van adolescenten. Niet voor niets is nog niet eens zo heel lang geleden het

adolescentenstrafrecht ingevoerd. Jongeren kunnen niet per definitie geacht worden de gevolgen van hun handelen op de lange termijn te overzien en digitaal materiaal verdwijnt niet zomaar.

De juridische figuur van een strafuitsluitingsgrond wekt de schijn van bescherming. Er wordt niet gecriminaliseerd (op samenlevingsniveau) en de betrokkenen (op individueel niveau) blijven straffeloos. Toch wil het College niet uitsluiten dat uitgerekend in de situatie waarom het hier gaat strafbaarheid als uitgangspunt uiteindelijk toch een grotere bescherming aan de betrokkenen biedt. Het is dan juist de gehandhaafde criminalisering die preventie en daardoor bescherming biedt. De – vaak inderdaad gewenste – straffeloosheid kan dan, zoals nu, worden bewerkstelligd via een prudent vervolgingsbeleid (inclusief educatie en hulpverlening).

Waar het, wat het College betreft, vooral om draait, is dat de twee volgende risico's niet uit het oog worden verloren.

Ten eerste moet worden voorkomen dat jonge jongeren (met name de twaalf- en dertienjarigen) foto's *van zichzelf* uploaden naar verkeerde sites of delen met ongewenste ontvangers.⁸ Zij kunnen dit onder het voorgestelde recht straffeloos doen omdat de "reikwijdte van de delictomschrijving [uit het nieuwe artikel 251 lid 1] is beperkt tot een visuele weergave waarop *een andere persoon* staat afgebeeld".⁹

Ten tweede moet de potentiële schadelijkheid van de op het eerste gezicht acceptabele – en in de strafuitsluitingsgrond geregelde – uitwisseling tussen leeftijdsgenoten die in een gelijkwaardige situatie verkeren niet worden onderschat. Niet denkbeeldig is immers dat de gelijkwaardigheid *tijdens de uitwisseling* inderdaad bestaat, maar dat de foto desalniettemin een machtsmiddel wordt zodra deze *na de uitwisseling* in het bezit van de ander is gekomen – waardoor de gelijkwaardigheid als sneeuw voor de zon verdwijnt.

⁸ Bij de wat oudere kinderen is dit gevaar geringer omdat zij doorgaans een grotere (sociale media) weerbaarheid hebben.

⁹ MvT, p. 30 (cursivering toegevoegd). In het huidige artikel 240b moet op de foto (etc.) zijn afgebeeld "iemand die kennelijk de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt". Deze formulering maakt ook degene uit deze leeftijdscategorie strafbaar die de verboden handelingen pleegt met foto's waarop hijzelf is afgebeeld. De in het voorgestelde artikel 251 lid 1 gekozen formulering, te weten "een andere persoon die kennelijk de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt", zorgt ervoor dat degene die de verboden handeling pleegt met foto's waarop hijzelf is afgebeeld niet strafbaar is.

Daarom is het dienstig de thans gekozen constructie nog een keer goed te doordenken. Mocht de figuur van de strafuitsluitingsgrond als element van die constructie uiteindelijk toch worden gehandhaafd, dan is het, wat het College betreft, verstandig om de deur niet al te ver open te zetten.¹⁰

Hoe ook dit voorstel (uit voetnoot 10) zal mogen worden ontvangen, het College zou het in elk geval op prijs stellen als in de memorie van toelichting, liefst aan de hand van een aantal voorbeelden, de termen 'leeftijdsgenoot' en 'gelijkwaardige situatie' nader geconcretiseerd zouden kunnen worden, waarbij ook zou kunnen worden ingegaan op de manier waarop die twee termen in verhouding tot elkaar staan. Voorts zou aandacht kunnen besteed aan de situatie waarin iemands persoonlijke ontwikkeling (sterk) achterblijft bij het voortschrijden van de kalenderleeftijd. Kan dat hem in bijzondere gevallen tot 'leeftijdsgenoot' maken? Of werkt zo'n omstandigheid (ook of) veeleer door in de gelijkwaardigheid?

Artikel 253 (en artikel 246)

Zojuist, bij de bespreking van artikel 247, kwam kort reeds artikel 253 ter sprake.¹¹ In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de strafverzwarringsgronden zijn geregeld in twee artikelen: artikel 246 voor de grondfeiten waarin de leeftijd van het slachtoffer geen rol speelt en artikel 253 voor de grondfeiten waarin die leeftijd wel een rol speelt. Op zichzelf heeft het College waardering voor dit duidelijke uitgangspunt. Daarmee is echter niet gezegd dat een bepaling als artikel 253 uitblinkt door helderheid. Doordat in sommige leden van dit artikel strafverzwarringsgronden worden geregeld voor een groepje van de voorafgaande artikelen komt het soms voor dat sommige strafverzwarringsgronden van (mogelijke) toepassing worden verklaard op een

¹⁰ Het College zou er een voorstander van zijn om de wijziging uit voetnoot 9 terug te draaien. En als er – na die terugdraaiing – dan toch met strafuitsluitingsgronden zou moeten worden gewerkt zouden er twee ingevoerd kunnen worden, telkens voor kinderen van veertien jaar en ouder: één voor degene die zelf op de foto (etc.) is afgebeeld en één voor de leeftijdsgenoot van de afgebeelde. Op die wijze wordt de in de hoofdtekst toegelichte beschermingsdoelstelling voor twaalf- en dertienjarigen (die dan dus in beginsel strafbaar blijven) vermoedelijk beter gerealiseerd. (Hoe dan ook zou het College het op prijs stellen als de term 'privégebruik' zou worden vervangen door 'eigen kennisneming', zijnde de in de memorie van toelichting gebruikte term die het College veel duidelijker vindt. Daarnaast zou het College het een verbetering vinden als na de woorden 'in het kader van een gelijkwaardige situatie tussen hem en die andere persoon' de woorden 'en met uitdrukkelijke instemming van die andere persoon' zouden worden ingevoegd.)

¹¹ Een redactionele kleinigheid: in lid 2 van artikel 253 ontbreekt in het getal 248 het cijfer 4.

bepaald – van dat groepje deel uitmakend – delict, terwijl de feitelijke situatie die door die toepasselijkheid wordt verondersteld zich in werkelijkheid niet of nauwelijks kan voordoen. Met name de delictsgedragingen uit de artikelen 250 tot en met 252 laten zich niet gemakkelijk denken in combinatie met sommige van de strafverzwarende omstandigheden die op deze artikelen van toepassing zijn verklaard. Kan bijvoorbeeld de delictsgedraging van artikel 251 lid 1 zwaar lichamelijk letsel tot gevolg hebben (artikel 253 lid 6)? Het College zou die vraag in beginsel ontkennend willen beantwoorden: het is immers niet goed denkbaar dat een of meer van de werkwoorden uit artikel 251 lid 1 ('verspreiden' tot en met 'verwerven') tot lichamelijk letsel bij een ander kan leiden. Toch doet de wettelijke constellatie vermoeden dat deze vraag ook bevestigend kan worden beantwoord.

Een andere kwestie is dat in sommige gevallen de strafverzwaringsgrond nauwelijks afwijkt van het gronddelict. Waarin onderscheidt bijvoorbeeld de 'dwang' uit 253 lid 4 zich van het 'misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht' uit 247 lid 2? Soms zal dit onderscheid niet helder te maken zijn.

Het College adviseert om artikel 253 nog een keer goed op deze effecten te bezien.

Met betrekking tot artikel 246 vraagt het College zich af wat de achtergrond is van het verschil tussen de reikwijdten van enerzijds het derde lid (de artikelen 240 tot en met 245) en anderzijds het vierde lid (idem, doch zonder de artikelen 240 en 242).

Twee bepalingen uit andere titels dan Titel XIV

Artikel 151f

Artikel 151f is de opvolger van het huidige artikel 252 Sr, een bepaling die nog in 2018 haar bestaansrecht heeft bewezen.¹² Het College zou het niet vreemd vinden als er ook een drugspendant van deze bepaling zou komen te bestaan.

¹² Rb. Limburg 25 september 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:9005.

Artikel 429ter

In artikel 429ter is het nieuwe verbod op seksuele intimidatie vastgelegd. De toelichting levert nog wel een vraag op. In het bijzonder gaat het om de aanraking van wat de memorie 'niet seksuele lichaamsdelen' noemt. Als voorbeelden van dergelijke aanrakingen worden genoemd een aanraking van een arm of een been, of een aai over de bol. Enerzijds moet niet te licht over aanrakingen van deze soort worden gedacht. Een aanraking die op het dijbeen begint maar die in een langzaam tempo in een opwaartse richting gaat, is niet betekenisloos. En voor een aai over de bol die eigenlijk neerkomt op het strelen van het haar geldt hetzelfde. Onder omstandigheden kan dus het delict aanranding dichterbij zijn dan men denkt. (Zie daarover de volgende alinea.) Anderzijds, als de aanraking inderdaad niet of nauwelijks een seksuele inhoud heeft, moet niet gemeend worden dat zij daardoor geen bijdrage aan de delictsvervulling kan leveren. Het College leest daarbij de memorie van toelichting aldus dat de 'indringende seksuele benadering' waarover artikel 429ter spreekt het resultaat mag zijn van een samenstel van de in die bepaling genoemde gedragingen, waarbij het totaalplaatje doorslaggevend is. Niet van iedere afzonderlijke gedraging hoeft te kunnen worden gezegd dat daar een seksueel tintje aan zit. Hoewel de memorie van toelichting reeds zeer uitgebreid op deze bepaling ingaat, zou het goed zijn om dit nog eens expliciet tot uitdrukking te brengen.

Hetgeen zojuist is gezegd komt hierop neer dat de wat zwaardere varianten van artikel 429ter en de lichtere varianten van aanranding soms dicht bij elkaar zullen liggen. Omdat dit onderscheid niet exact te maken valt is het, wat het College betreft, alleszins denkbaar dat, als de specifieke omstandigheden van het geval daartoe nopen, kortstondige aanrakingen van wel seksuele lichaamsdelen meegenomen worden in de vervolging ter zake van artikel 429ter. Laatstbedoelde aanrakingen hoeven dus niet in alle gevallen direct vertaald te worden naar een tenlastelegging ter zake van aanranding. Het is goed om ook die notie in de memorie van toelichting te laten doorklinken.

Ten slotte maakt het College nog een opmerking over de positionering van deze bepaling in het wetboek. In het voorontwerp was artikel 151e een misdrijf tegen de openbare orde (Titel V van het Tweede Boek). Het thans voorgestelde artikel 429ter is een overtreding betreffende de openbare orde (Titel II van het Derde Boek). Over de afschaling van misdrijf naar overtreding is het College op zichzelf tevreden. Bij het oorspronkelijk opgenomen bestanddeel 'opzettelijk' werden immers te veel problemen voorzien. In lijn met zijn advies over het voorontwerp handhaaft het College zijn pleidooi om dit strafbare feit in de sleutel van de zedendelicten te plaatsen, en het dus niet als overtreding betreffende de openbare orde doch als overtreding betreffende de zeden (Titel VI van het Derde

Boek) te kwalificeren. Zeker gelet op de thans gekozen vormgeving, waarin het delict wordt samengevat in de zojuist reeds genoemde woorden "indringend seksueel benadert", meent het College dat deze bepaling naar haar aard toch meer een zedendelict dan een openbareordedelict is.¹³ Dit betekent dat, bij overplaatsing naar Titel VI, de woorden "in het openbaar" kunnen komen te vervallen, hetgeen vanzelfsprekend niet betekent dat de gedraging dan niet meer strafbaar zou zijn als zij in het openbaar zou worden gepleegd.

Uitvoeringsconsequenties

Behalve de wet zelf zal ook het flankerend beleid consequenties hebben voor het zaaksaanbod bij het OM. De omvang en aard van die consequenties zijn nu nog niet bekend en kunnen daarom nog niet worden meegenomen bij de huidige impactbepaling. Daarnaast moet ook het in de toelichting aangekondigde implementatieprogramma nog gaan uitwijzen hoe groot de structurele gevolgen voor het OM gaan zijn. Onder deze nadrukkelijke voorbehouden worden hieronder de *voorlopige* uitvoeringsconsequenties van de voorgestelde wijzigingen voor het OM aangegeven.

Structurele consequenties

Aangehaakt wordt bij het in de voorgenomen wet gemaakte onderscheid tussen:

- Strafbaarstelling van gedragingen als seksueel misdrijf, zoals aanranding en verkrachting.
- Strafbaarstelling van gedragingen als misdrijf tegen de openbare orde.
- Strafbaarstelling van gedragingen als overtreding betreffende openbare orde.

Zaken van de eerstgenoemde categorie worden voornamelijk afgedaan binnen de werkstroom 'Onderzoek' en de zaken van de tweede en derde categorie in beginsel binnen de werkstroom 'Interventies'.

Categorie: Strafbaarstelling van gedragingen als seksueel misdrijf

De nieuwe opzet strekt onder meer tot een verlaging van de drempel van strafbaarheid wegens aanranding en verkrachting, met als doel om daders van seksuele (of seksueel getinte) misdrijven eerder en zwaarder te bestraffen. Deze delicten krijgen drie verschillende delictsvormen: een schuldvariant, een opzetvariant en een gekwalificeerde variant. Het streven tot het stimuleren van de

¹³ Het College wijst er in dit verband op dat de woorden "indringend (...) seksueel benadert" ook deel uitmaken van het voorgestelde artikel 250 lid 1 sub a (een seksueel misdrijf en dus een zedendelict).

bereidheid tot aangifte van dit soort delicten brengt met zich mee dat de aangever mag verwachten dat in enigerlei vorm een interventie volgt. Een deel daarvan zal via het strafrecht worden afgedaan, een ander deel zal mogelijk middels een andere interventie kunnen plaatsvinden. De wijze van afdoening is mede afhankelijk van de beschikbare opsporings- en vervolgingscapaciteit en de prioriteiten daarin.

Met de voorgestelde wijzigingen blijft de gemiddelde behandeltime (nagenoeg) ongewijzigd. Om een beslissing over de wijze van afdoening te kunnen nemen zal immers altijd een beoordeling c.q. toets moeten plaatsvinden van de verkregen bewijsmiddelen én een tenlastelegging geconcipeerd moeten worden. Mogelijk dat in een deel van de zaken om tot een bewezenverklaring te komen in de opsporingsfase minder bevoegdheden behoeven te worden ingezet door de verlaging van voornoemde drempel. Echter gelet op het specialistische karakter van deze zaken is het nu niet mogelijk te duiden op welke bevoegdheden deze besparing dan zal gaan plaatsvinden. De toekomstige praktijk en een eventuele evaluatie van deze nieuwe wet kan mogelijk te zijner tijd meer inzicht hierover verschaffen.

Met de introductie van een aantal nieuwe delicten en de uitbreiding van de reikwijdte van een aantal strafbepalingen wordt de scope tot de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag uitgebreid. Hoewel het een maatschappelijk issue is, is de omvang van het aantal extra potentiële incidenten die door opsporing als strafzaak bij het OM kunnen worden aangeboden (nog) niet te duiden. Ook dit is mede afhankelijk van het nog in de keten te ontwikkelen flankerend beleid alsmede de beschikbare opsporings- en vervolgingscapaciteit.

Categorie: Strafbaarstelling als misdrijf tegen de openbare orde

In deze categorie zijn reeds bestaande zedenmisdrijven met een minder grote seksuele component opgenomen: pornografie, een schadelijke afbeelding vertonen aan een kind onder de 16 en het toedienen van bedwelmende drank. Het volume van de jaarlijks instroom van deze zaken bij het OM is mede afhankelijk van de opsporingscapaciteit van de politie. Deze strafbaarstellingen zullen in beginsel binnen de werkstroom 'Interventies' worden afgedaan.

Categorie: Strafbaarstelling als overtreding tegen de openbare orde

Het wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden tegen seksueel getint overlastgevend gedrag. Dit gedrag wordt als seksuele intimidatie zelfstandig strafbaar als overtreding tegen de openbare orde. Ook deze strafbaarstelling zal binnen de werkstroom 'interventies' worden afgedaan.

Voor zowel de gewijzigde als de nieuwe delicten geldt dat het OM de betreffende slachtoffers van de aan hem aangeboden strafzaken op een goede wijze moet bejegenen.

De conclusie met betrekking tot de structurele consequenties is dat het momenteel niet mogelijk is om betrouwbare inschattingen te doen over de toename in het aantal zaken bij het OM. Daarom gaat het College voorlopig uit van de eerder door het WODC opgestelde scenario's en de daarvan afgeleide berekeningen. Hierbij wordt opgemerkt dat er in die berekeningen geen bedragen zijn opgenomen voor de hogerberoepszaken. Het College gaat ervan uit dat er in zedenzaken vaker dan gemiddeld in hoger beroep zal worden gegaan. Het percentage hogerberoepszaken ligt hier dus hoger dan gemiddeld. Dit zal al gauw leiden tot een toename van de structurele kosten met zo'n kleine € 200.000,- per jaar.

Incidentele consequenties

Voordat de wet inwerking kan treden zullen de navolgende aanpassingen moeten plaatsvinden:

- Aanpassing van Richtlijnen strafvorderingsbeleid betrekking hebben op zedendelicten.
- Aanpassing c.q. opstellen van toepasselijke standaardtenlasteleggingen m.b.t. de gewijzigde en nieuwe bepalingen.
- Aanpassen van de referentietabellen in de toepasselijke systemen (GPS, NIAS).
- Opleiding c.q. instructies van medewerkers.

De incidentele kosten voor de implementatie van de voorgenomen wet richten zich voornamelijk op de opleiding. De daarmee gepaard gaande kosten moeten nog preciezer in beeld worden gebracht en zullen in een later stadium met het departement worden besproken.

Hoogachtend,

het College van procureurs-generaal,

[REDACTED]
procureur-generaal