

Vergaderjaar 2023–2024

36 222

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)

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 9 oktober 2023

1. Inleiding

Het wetsvoorstel inzake Wet seksuele misdrijven roept bij de leden van de **BBB**-fractie enkele vragen op met betrekking tot de praktische uitvoering. De uitleg van de regering bevindt zich namelijk meer in een grijs gebied dan wat er in de memorie van toelichting staat beschreven.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben met interesse kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij stellen het op prijs dat de regering met dit wetsvoorstel de bescherming van slachtoffers van seksueel geweld tracht te verbeteren en bij de tijd te brengen. Desondanks hebben deze leden nog enkele vragen. De leden van de **PvdD**-fractie sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Ze realiseren zich terdege dat veel nog zal moeten worden uitgekristalliseerd middels jurisprudentie. Ze zullen deze rechtsvorming met belangstelling volgen. Wel hebben de leden nog enkele vragen. Deze betreffen in het bijzonder de aangenomen amendementen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het voorstel van de Wet seksuele misdrijven. Zij vinden het van groot belang dat seksueel grensoverschrijdend gedrag wordt aangepakt en dat instemming de basis vormt van seksueel contact. Wel hebben zij nog

¹ Samenstelling:

Croll (BBB) (*ondervoorzitter*), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van den Berg (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (Ja21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Van Dijk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

enkele vragen aan de regering. De leden van de fractie van de **PvdD** sluiten zich aan bij de vragen van de D66-fractieleden.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel en wensen hierover een vraag te stellen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden beschouwen het voorgestelde als een belangrijke stap in de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag en in de rechtsbescherming van slachtoffers van seksuele misdrijven. Met waardering hebben deze leden kennisgenomen van de gedegen behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Veel vragen van wetstechnische aard zijn daardoor van een antwoord voorzien. Toch leggen deze leden graag nog een aantal vragen aan de regering voor, met name waar het gaat om uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake Wet seksuele misdrijven. De leden van de SGP-fractie onderschrijven de noodzaak om tot deze wetswijziging te komen in het belang van de slachtoffers van seksuele misdrijven. Zij hebben nog enkele vragen.

2. Relevante ontwikkelingen

In aangenomen amendement 25 (Van der Werf c.s.) wordt misbruik van seksueel beeldmateriaal als seksueel misdrijf strafbaar gesteld. Hoewel de leden van de **CDA**-fractie deze lijn in beginsel ook kunnen steunen, hebben zij dienaangaande ook een zorg. Wanneer pornografische afbeeldingen van jongeren uit balorigheid en/of nieuwsgierigheid worden gedeeld door jongeren (appgroepjes), dan kiest de politie en het OM er nu soms voor om het niet te kwalificeren als seksueel delict. Dit om te voorkomen dat de jeugdige dader direct een seksueel delict op zijn of haar naam heeft staan. Daarvoor biedt de ontsnappingsroute «openbare orde» dan uitkomst. Dan kan er wel tegen worden opgetreden maar zal de dader, die uit jeugdige balorigheid handelde en niet vanuit een perverse ingeving, in de toekomst toch nog een verklaring omtrent gedrag kunnen krijgen. Hoe gaan jeugdigen nu worden beschermd tegen een wellicht te vlotte registratie als seksueel delinquent?

In aangenomen amendement 27 (Bikker c.s.) wordt seksuele benadering van kinderen beneden de leeftijd van zestien, in de zin van het voorgestelde artikel 251, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, ook strafbaar gesteld wanneer dit richting 16- en 17-jarigen in de genoemde omstandigheden plaatsvindt. De regering had het amendement ontraden. Kan de regering desondanks nadere richting geven aan deze uitgebreide strafbaarstelling?

In de strijd tegen gedwongen prostitutie en seksuele uitbuiting moet er meer worden ingezet op het aanpakken van de klanten. Daarvoor pleit het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM).² Volgens het CKM moet het regering beslissen om ook de klant op te nemen in het komende actieprogramma: «Samen tegen Mensenhandel». Is de regering hiertoe bereid? Het CKM wil ook meer aandacht voor de rol die ouders spelen bij seksuele uitbuiting. Het CKM pleit er zelfs voor er een speerpunt van te maken omdat uitbuiting door ouders de meest schrijnende vorm van seksuele uitbuiting is die vaak ook nog eens jarenlang doorgaat. Wat is de reactie van de regering hierop?

² <https://nos.nl/artikel/2491751-klanten-gedwongen-prostitutie-blijven-te-vaak-uit-beeld>.

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** vragen de regering of en op welke wijze vervaardiging van seksuele afbeeldingen en filmmateriaal door kunstmatige intelligentie waarop reële personen herkenbaar zijn strafbaar is gesteld? Als deze gedraging niet strafbaar is onder deze of de bestaande wetgeving, is de regering voornemens het vervaardigen hiervan eveneens strafbaar te stellen?

Het wettelijk uitgangspunt van seksuele meerderjarigheid vanaf 16 jaar heeft gevolgen voor de mate waarin jongeren in de leeftijd tussen 16 en 18 beschermd worden. Tegelijkertijd zien de leden van de **ChristenUnie**-fractie dat de regering erkent dat deze leeftijdsgroep soms meer bescherming nodig heeft dan hen die 18 jaar of ouder zijn. Herkent de regering dit spanningsveld en kan zij toelichten wat de achtergrond is van de keuze om uit te gaan van seksuele meerderjarigheid vanaf 16 jaar? Is de regering bekend hoe hier in ons omringende landen mee wordt omgegaan?

Het wetsvoorstel heeft mede betrekking op seksuele delicten met een digitale component, zoals bijvoorbeeld «stealthing» en het gebruik maken van «deepfake». Met het voortschrijden van de technologische ontwikkelingen zal helaas ook het palet aan dergelijke strafbare feiten met een digitale component breder worden. Kan de regering aangeven in hoeverre dit wetsvoorstel is voorbereid op dergelijke nieuwe delictvormen?

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat artikel 429ter ook van toepassing is op online delicten. Deze leden wijzen de regering op de omvang van de online wereld. Zij vragen de regering of er voldoende capaciteit is om daders ook online op te sporen. Is hierbij gelet op voldoende politie- én rechnercapaciteit? Kan de regering daarbij ook aangeven of het mogelijk is dat er lokprofielen worden ingezet om daders op te sporen?

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Bewuste schuld vertoont overeenkomsten met voorwaardelijke opzet, aldus de leden van de **BBB**-fractie, aangezien de dader zich in beide gevallen bewust is van de mogelijkheid van onvrijwilligheid aan de kant van de ander. Bij voorwaardelijke opzet toont de dader echter onverschilligheid ten opzichte van die mogelijkheid. Bij bewuste schuld is geen sprake van onverschilligheid, maar van een verkeerde inschatting van het risico, wat duidt op ernstige onvoorzichtigheid. Met andere woorden, het is gebaseerd op de aanname dat alles wel goed zal gaan, zonder er verder bij stil te staan.

Ten tweede gaat het om de omstandigheden die een rol spelen bij lichtzinnigheid en onachtzaamheid, met betrekking tot het bewijs van de schuldvariant van verkrachting en aanranding. Dit heeft betrekking op situaties waarin duidelijke signalen zijn van een ontbrekende wil bij de ander. Deze signalen zijn door de dader opgemerkt, maar verkeerd geïnterpreteerd door ten onrechte aan te nemen dat de ander ook instemt met het seksuele contact, zonder voldoende te verifiëren of het seksuele contact vrijwillig is of nog steeds vrijwillig is.

Schuldaanranding en schuldverkrachting kunnen zich voordoen wanneer een oorspronkelijk vrijwillig seksueel contact zich ontwikkelt tot meer expliciete seksuele handelingen tegen de wil van de ander. Een voorbeeld hiervan is wanneer iemand aangeeft: «Ik vraag me af of ik hier wel klaar voor ben.» Dit kan ook betrekking hebben op een passieve houding van de ander, waarbij die persoon geen seksuele toenadering zoekt of niet langer zoekt.

Er bestaan nog onduidelijkheden over welke situaties wel en niet onder de nieuwe wet zullen vallen. Het is niet de bedoeling is dat deze wet alle gevallen omvat waarin mensen achteraf spijt kunnen krijgen van hun seksuele handelingen, zoals bijvoorbeeld indien iemand vrijwillig dronken wordt en dan iets doet waar hij of zij later spijt van krijgt, dan speelt ook de eigen verantwoordelijkheid een rol. De leden van de BBB-fractie vragen de regering antwoord te geven op de vraag of het de bedoeling is dat wanneer degene die zich achteraf realiseert ongewenste seksuele handelingen te hebben verricht, aangifte kan doen van (ondergane) schuldverkrachting of schuldaanranding door de dader?

Slachtoffers van seksueel misbruik ervaren vaak ernstige traumatische gevolgen. Dit misbruik laat diepe emotionele en psychologische wonden achter, waardoor ze moeite hebben om hun eigen seksuele verlangens en grenzen te herkennen en te begrijpen.

Seksueel misbruik heeft een verstorend effect op de eigen seksuele ontwikkeling van een slachtoffer. De verwarring die ontstaat door de mengeling van plezierige en ongewenste aspecten in het misbruik, resulteert later in een scala van verwarrende gevoelens over welke lustgevoelens eigen zijn en welke niet. Het misbruik verstoort de verlangens van het slachtoffer, waarbij de seksualiteit van de dader bezit neemt van hem/haar. De vraag die opkomt na het misbruik, namelijk «wil ik dit zelf of wil ik dit niet», blijft hangen en houdt aan. Het onderdrukte deel van het zelf, dat naar de achtergrond wordt gedrongen door het misbruik, is niet langer in staat om te bepalen wat als prettig wordt ervaren en wat niet. Bovendien kan iemand seksuele activiteiten ondernemen waar hij of zij niet achter staat, wat leidt tot spijt en een gevoel van onreinheid achteraf.

Het herstelproces voor slachtoffers van seksueel misbruik omvat vaak het herstellen van de verbinding met het eigen lichaam, het opnieuw leren vertrouwen op de intuïtie en het creëren van gezonde seksuele grenzen. Het vereist een ondersteunende omgeving, professionele hulp en tijd om het vertrouwen in zichzelf en de eigen seksuele autonomie te herstellen. Kan de regering aangeven of in het geval zoals hierboven beschreven de dader strafbaar is onder schuldaanranding of schuldverkrachting? Vallen gedragingen onder de strafbepaling(en) wanneer een slachtoffer achteraf tot inzicht komt dat hij/zij de eigen grenzen heeft overschreden? Vallen gedragingen onder de strafbepaling(en) wanneer een slachtoffer iets doet wat hij/zij eigenlijk niet wil, maar dit doet om «de verbinding te behouden» met de dader? Samenvattend, voor een voltooid strafbaar schuld delict: dient het besef van onvrijwilligheid bij het slachtoffer aanwezig te zijn op het moment zelf, zo vragen de leden van de BBB-fractie.

Met dit wetsvoorstel wordt seks zonder wil strafbaar, ook als er geen sprake is van dwang. Hiermee komt de regering verplichtingen uit internationale verdragen, waaronder het Verdrag van Istanbul na. Bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn al diverse vragen gesteld over het onderscheid tussen opzet en schuld in dit kader. De vraag die daarbij volgens de leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie centraal staat, is wanneer er sprake is van schuld? Wanneer had je moeten weten of vermoeden dat bij de ander de wil ontbrak? Hoe verschilt dat precies met een lichte vorm van opzet, namelijk de voorwaardelijke opzet? De regering geeft voorbeelden van situaties waarin van schuld sprake kan zijn en voegt daaraan toe dat dit in de rechtspraak verder duidelijk moet worden. Is er hierbij sprake van voldoende kenbare wetgeving? Of met andere woorden, wordt voldaan aan het legaliteitsbeginsel?

Er zijn andere landen, waaronder België, die wetgeving op dit gebied kennen. In de Belgische wetgeving is vastgelegd wanneer toestemming ontbreekt. Kan de regering een overzicht geven van de wijze waarop andere ons omringende landen (waaronder Scandinavische) hun wetgeving ten aanzien van schuld en opzet bij aanranding en verkrachting hebben vormgegeven?

Artikelen 248 en 251 derde lid van het voorstel bepalen dat de in die artikelen genoemde handelingen niet strafbaar zijn als die plaatsvinden tussen leeftijdsgenoten die in een gelijkwaardige situatie verkeren. Dit is een strafuitsluitingsgrond waar de verdachte een beroep op moet doen en die, indien die van toepassing is, leidt tot ontslag van alle rechtsvervolging. Dat is iets anders dan vrijspraak en zal door een verdachte ook anders worden ervaren. Dit zal zeker het geval zijn bij jeugdige verdachten. Waarom is voor een strafuitsluitingsgrond gekozen?

De aan het woord zijnde leden vernemen graag op welke wijze wordt ingezet op herstelbemiddeling. Wordt hier actief op ingezet en zo ja op welke wijze? Zo nee waarom niet?

Als gevolg van de ruimere reikwijdte van de delicten aanranding en verkrachting en de koppeling van strafbaarheid aan een ontbrekende wil bij de ander is de zelfstandige strafbaarstelling die bescherming biedt aan personen die als gevolg van een staat van geestelijke of lichamelijke onmacht in een positie verkeren dat ze niet in staat zijn tot (vrije) wilsuiking, vervallen. In een nieuwe definitiebepaling (artikel 244) is opgenomen dat bij een persoon in ieder geval de wil tot seksuele handelingen ontbreekt indien diegene in een staat van bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht verkeert of een zodanige psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap heeft dat diegene niet of onvolkomen in staat is een wil te bepalen of kenbaar te maken omtrent de seksuele handelingen of daartegen weerstand te bieden. Hoewel dit zeer begrijpelijk is, vragen de leden van de **CDA**-fractie hoe nu moet worden omgegaan met een slachtoffer met een verstandelijke beperking die wel duidelijk heeft aangegeven de seksuele handelingen te wensen maar door de verstandelijke beperking de impact ervan heeft onderschat en derhalve wel is uitgebuit. Hier zijn helaas schrijnende voorbeelden van. Hoe gaan deze kwetsbare mensen worden beschermd?

De leden zijn teleurgesteld in het feit dat seksuele intimidatie louter als overtreding strafbaar wordt gesteld. Het zal de bewijsvergaring bemoeilijken. Bij aangenomen motie- Michon-Derkzen en Eerdmans is opgedragen de ontwikkelingen goed te volgen.³ De leden van de **CDA**-fractie wensen dienaangaande op de hoogte te worden gehouden. Nadat eerst verschillende steden het in de APV hebben geprobeerd te verbieden, heeft de rechter geoordeeld dat deze strafbaarstelling een wet in formele zin vereist. Het zou buitengewoon zonde zijn indien met voorliggend voorstel opnieuw geen vuist gemaakt kan worden tegen het intimiderende wangedrag.

De leden van fractie van **D66** vinden het ongelukkig dat sprake is van een hogere maximumstraf voor opzetaanranding (6 jaar) dan voor schuldverkrachting (4 jaar). Zij willen ervoor waken dat zich een situatie voordoet waarbij de juridische werkelijkheid niet strookt met de feitelijke werkelijkheid. Een verkrachting zal immers, in het algemeen, door het slachtoffer als heftiger worden ervaren dan aanranding. In hoeverre deelt de regering de opvatting dat dit een onwenselijke discrepantie is die in elk

³ *Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 39.*

geval bij de evaluatie van de wet moet worden betrokken en eventueel weggenomen?

In samenhang met het vorige punt achten de leden het net als de Raad van State wenselijk dat er meer duidelijkheid komt over de invulling van opzetaanranding en -verkrachting alsmede schuldaanranding en -verkrachting.⁴ Zou de regering aan de hand van concrete voorbeelden meer duidelijkheid kunnen bieden omtrent de grensgevallen tussen de schuld en opzet variant van beide strafbepalingen? Wat als twee personen bijvoorbeeld een andere taal spreken en iemand enkel mondeling, in een voor de ander onverstaanbare taal, aangeeft geen seksueel contact meer te willen?

De leden vragen zich af hoe kan worden bewezen dat een persoon ernstige reden heeft om te vermoeden dat bij de andere persoon de wil ontbreekt? Hierbij doet zich de vraag voor hoever iemands plicht gaat om er zeker van te zijn dat de ander (nog steeds) seksueel contact wil? Als personen A en B bijvoorbeeld al met seksuele handelingen zijn begonnen en persoon B meewerkte, maar vervolgens befrist. Kan ook dan sprake zijn van schuld- of opzetverkrachting door persoon A? Hoever gaat de plicht van persoon A in dit geval om zich ervan te vergewissen dat de andere persoon blijft instemmen met seksuele handelingen? Hoe moeilijk zal het voor persoon B zijn om te bewijzen dat er geen toestemming meer was, nadat zij of hij befrist zonder andere signalen af te geven?

De regering heeft aangegeven dat de term intimiderend te onduidelijk is maar termen als vreesaanjagend, vernederend, kwetsend meer duidelijkheid geven. Kan de regering de leden van de D66-fractie uitleggen waarom deze termen meer duidelijkheid zouden verschaffen? Daarnaast heeft de regering aangegeven dat een nadeel van het begrip intimiderend is, dat dergelijk gedrag voor iedereen intimiderend zou moeten zijn. De leden vragen de regering waarom dit voor eenieder en niet voor ieder redelijk denkend mens zo zou moeten zijn. Ook rijst hier de vraag waarom vreesaanjagend, vernederend en kwetsend niet voor eenieder als zodanig hoeven te worden gekwalificeerd. Waarom maakt de regering hier dit onderscheid? In het verlengde hiervan willen de leden graag meer duidelijkheid over het door de regering aangehaalde onderscheid tussen intimiderend en indringend. Kunnen zich situaties voordoen waarbij een gedraging wel indringend, maar niet intimiderend is? Zo ja, waarom is het dan wenselijk deze gedraging wel te bestraffen? Daarnaast vragen de leden waarom een indringend seksuele benadering enkel strafbaar is gesteld wanneer deze plaatsvindt in het openbaar en wat de reikwijdte van het begrip «openbaar» hier is. Vallen indringende seksuele benaderingen in een winkel, sportclub of op de werkvloer hier bijvoorbeeld wel of niet onder? De vraag rijst ook of het recente incident waarbij leden van een Amsterdamse studentenvereniging tijdens een besloten diner over vrouwen spreken (die emmers zouden zijn, waarvan de nek moet worden gebroken om je geslachtsdeel in te steken en andere onbehoorlijke opmerkingen), onder de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling zouden vallen?⁵

Een voorbeeld dat de Minister aanhaalt als vorm van seksuele intimiderende benadering is dat partners van gelijk geslacht die hand in hand lopen, worden lastiggevallen. Kan de regering toelichten waarom dit een voorbeeld is van seksuele intimidatie en aan de hand van meer concrete

⁴ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@127956/w16-21-0369-ii/>.

⁵ <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5323356/asc-filmpje-dumpert-maatregelen-vrouwen-hoer-nek-breken>.

voorbeelden uitleggen wanneer sprake is van seksuele intimiderende gedragingen die onder de strafbepaling zouden vallen?

De leden achten het wenselijk dat het wetsvoorstel een onderscheid maakt tussen mensen die de leeftijd van 16 jaar nog niet hebben bereikt en zij waarbij dit wel het geval is. Wel vragen zij zich af of de situatie waarbij sprake is van een loverboy van vijftien jaar met een slachtoffer van dezelfde leeftijd of jonger, valt onder de uitzonderingsbepaling aangezien het gaat om een leeftijdsgenoot van vergelijkbaar niveau?

Ook wensen de leden graag een verduidelijking van de voorgesteld artikelen 252 en 253 Wetboek van Strafrecht. Wat valt onder de reikwijdte van een «visuele weergave van seksuele aard» als bedoeld in artikel 252? Zou dit bijvoorbeeld ook educatief materiaal kunnen zijn of beeldmateriaal gemaakt door ouders waar hun kinderen zonder kleding op staan?

Daarnaast vragen zij de regering wat wordt verstaan onder het «bijwonen van een voorstelling» als bedoeld in artikel 253? Betreft dit alleen het fysiek bijwonen van voorstellingen of valt daar ook het digitaal bekijken van voorstellingen onder?

Ten aanzien van misbruik van seksueel beeldmateriaal vragen de leden aan de regering waarom het wenselijk en logisch is, dat dit in het geval van 18-jarigen en ouder gaat om (ernstige) privacy schendingen en niet om een seksueel misdrijf?

De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering of zij kan aangeven waarom in dit wetsvoorstel niet is gekozen voor het toepassen van minimumstraffen, kijkende naar de potentiële impact van de betreffende misdrijven op slachtoffers en hun omgeving, alsmede de gehanteerde minimumstraf in Duitsland voor het seksueel binnendringen van kinderen onder de 12 jaar?

Het wetsvoorstel gaat uit van seksueel contact op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid. De strafrechtelijke aansprakelijkheid is gekoppeld aan het weten of ernstige reden hebben om te vermoeden dat seksuele handelingen worden verricht terwijl de wil daartoe bij de ander ontbrak. Tijdens de eerdere fase van de parlementaire behandeling is in dat verband al gewezen op artikel 36 van het Verdrag van Istanbul. De regering heeft aangegeven dat de nieuwe strafbaarstellingen van schuldaanranding, schuldverkrachting, opzetaanranding en opzetverkrachting in lijn zijn met die verdragsbepaling. Het gaat daarbij volgens de regering niet alleen om expliciete verbale signalen – bijvoorbeeld een onmiskenbaar «nee» – of om expliciet gedrag van de ander, maar ook om feiten en omstandigheden die aanleiding hadden moeten zijn voor de constatering dat bij de ander mogelijk een positieve wil ontbrak met betrekking tot het seksuele contact. De tekst van artikel 36 lid 2 van het Verdrag van Istanbul lijkt uit te gaan van het omgekeerde; niet het (mogelijk) ontbreken van de positieve wil als aanleiding om niet verder te gaan, maar juist de expliciete aanwezigheid van een positieve wil als voorwaarde om seksuele handelingen te mogen gaan verrichten. Kan de regering nader toelichten waarom in het wetsvoorstel voor de «negatieve» in plaats van voor de «positieve» benadering gekozen is? En sluit deze keuze aan bij die van andere landen die partij zijn bij het verdrag, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie.

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat er discrepantie bestaat tussen de verjaring van schuldverkrachting en (gekwalficeerde) opzetverkrachting. Deze leden wijzen erop dat deze delicten in de praktijk dicht bij elkaar kunnen liggen en in een zaak primair en subsidiair kunnen worden

aangevoerd. De leden van de SGP-fractie vragen waar dit verschil vandaan komt. Zij menen dat dit verschil onwenselijk en onwerkbaar is. Zij vragen de regering hierin één lijn te trekken om het zo voor slachtoffers en handhaving niet onnodig lastig te maken. Kan de regering hierop reflecteren?

De leden van de SGP-fractie merken op dat het wetsvoorstel op bepaalde punten inconsistent is wat betreft de bescherming van jongeren ten aanzien van sexting, grooming en het tonen van gewelddadige content. Deze leden constateren dat niet voor elk artikel is gekozen voor de leeftijdsgrens van 18 jaar, maar dat soms is gekozen voor een leeftijdsgrens van 16 jaar of een getrapte leeftijdsgrens. Deze leden vragen de regering waarom is afgezien van de algemene lijn dat kinderen beschermd dienen te worden totdat zij de leeftijd van 18 jaar bereiken, zoals ook internationale verdragen voorschrijven.

Deze leden vragen tevens waarom expliciet is afgeweken van het rapport van het WODC waarin (bijvoorbeeld op pagina 429) door het OM aangegeven wordt dat het onduidelijk is waarom er uitgegaan wordt van een leeftijdsgrens van zestien jaar en niet achttien jaar. De leden van de SGP-fractie vrezen dat kinderen van 16 en 17 jaar nu niet de bescherming krijgen die zij verdienen. Kan de regering dit verschil verklaren? Deze leden wijzen de regering ook op de huidige handelwijze van het OM die beschreven wordt in hetzelfde WODC-rapport waarbij aangegeven wordt dat steeds vaker gebruik gemaakt wordt van artikel 240a Sr bij schadelijk chatgedrag van volwassenen naar kinderen. De leden van de SGP-fractie vragen de regering om met een expliciete motivering te komen waarom is gekozen voor een leeftijdsgrens van zestien jaar, mede gelet op de Europese verplichtingen. Deze leden wijzen er ten overvloede op dat beschermen van kinderen voor schadelijk chatgedrag niets te maken heeft met seksuele ontwikkeling tussen tieners onderling, omdat het OM niet tot vervolging over zal gaan indien de subsidiariteit niet kan worden aangetoond. Zij vragen de regering hier op te reflecteren met inachtneming dat seksuele ontwikkeling tussen tieners onderling hiermee niet bedoeld wordt, maar enkel de bescherming van kinderen onder de 18 jaar die bejegend worden door volwassenen met een verkeerde intentie.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het wetsvoorstel ook enkele verhogingen van strafmaxima beoogt. Zij vragen de regering of de praktijk erop wijst dat deze strafmaxima ook daadwerkelijk opgelegd zullen gaan worden. Kan de regering aangeven of de richtlijnen van het OM ook aangepast zullen worden? Deze leden wijzen erop dat slachtoffers ook rekenen op een verhoging van de opgelegde strafmaat als het strafmaximum verhoogd wordt.

4. Gevolgen

Naar aanleiding van de oproep van Minister van J&V in januari 2022 aan ieder slachtoffer van seksuele intimidatie of geweld om aangifte te doen, is het aantal aangiftes en meldingen opgelopen van 2900 respectievelijk 12.000 in 2020 naar 3400 aangiftes en 15.500 meldingen in 2022. De verwachting is dat met de inwerkingtreding van deze wet meer aangiftes zullen volgen. De zedenpolitie kampt met capaciteitsproblemen waardoor onderzoeken naar aanleiding van die aangiftes vaak jaren duren. Dit wordt door slachtoffers als zeer frustrerend en belastend ervaren. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** vragen wat de regering gaat doen om er voor zorg te dragen dat deze wet in de praktijk ook daadwerkelijk gehandhaafd wordt? Welke voornemens zijn er om de capaciteit van de zedenpolitie te vergroten zodat deze wet geen papieren tijger is maar in de praktijk ook echt een verschil gaat maken?

Terecht is in de behandeling van dit wetsvoorstel al meermalen benadrukt dat het belangrijk is om een realistisch beeld van de nieuwe wetgeving te schetsen, bijvoorbeeld met betrekking tot bewijsbaarheid van zedenzaken. De regering heeft in dit verband aangegeven dat mede gelet hierop verwachtingsmanagement een belangrijk onderwerp is waaraan in de communicatie over de nieuwe wet aandacht zal worden besteed. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering dit voornemen te concretiseren.

5. Uitvoering en handhaving

De leden van de **BBB**-fractie hebben ook enkele vragen aangaande de implementatie en de uitvoering van de wet. Tijdens het debat in de Tweede Kamer op 28 juni 2023 heeft de Minister vermeld dat voor de implementatie van het wetsvoorstel incidentele middelen beschikbaar zijn gesteld.⁶ Het gaat dan over het opstellen en aanpassen van opleidingen van zittend en nieuw personeel bij politie en OM. De zittende magistratuur wordt daar niet genoemd.

Bij brief⁷ van 13 juni 2023, waarin de antwoorden zijn vervat op de vragen opgenomen in het rapport van de rapporteurs Van der Werf en Mutluer⁸, heeft de Minister bij antwoord op vraag nr. 11 gerefereerd aan haar brief⁹ van 12 december 2022 waarin zij heeft toegelicht dat om het implementatietraject te faciliteren een coördinatiestructuur is opgericht en een bedrag van 3,6 miljoen euro voor de periode 2022–2023 beschikbaar is gesteld, bedoeld om implementatietrajecten voor organisaties als het OM, de politie en Slachtofferhulp Nederland te financieren. De zittende magistratuur wordt daar evenmin genoemd.

In het Actieplan versterken aanpakken zedenzaken van 19 oktober 2022 wordt sub 2.2 de zittende magistratuur wel genoemd. Bij de zittende magistratuur krijgt 80% van de zedenzaken binnen 3 maanden na de zitting in eerste aanleg een eindvonnis. Tijdens meergenoemd Kamerdebat kondigde de Minister een brief aan die zij in de week na 28 juni aan de Kamer zou sturen, inhoudende een stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het Actieplan. Is bovenvermelde brief verzonden en zo ja, wat is daarvan de inhoud? Kan deze brief ook aan de Eerste Kamer worden toegezonden?

Berichtgeving in de pers (NRC-artikelen van 8 januari 2023 en van 6 september 2023) spreekt van een tekort van 800 rechters, van toegenomen complexiteit van strafzaken, van het wegbezuinigen van de RAIO-opleiding en het dientengevolge jarenlang niet meer aanstellen van nieuwe rechters en van de onmogelijkheid jaarlijks meer dan 130 nieuwe rechters op te leiden. Bij het huidig beleid zal het aantal rechters afnemen tot 2025 en het tekort aan rechters is dan ook nijpend (NRC 6 september). Een van de gevolgen hiervan was het letterlijk weggooien in Gelderland door het OM van 1500 Politierechterzaken in zomer 2022. Kan de regering uiteenzetten hoe de verwachte toename van het aantal strafzaken betrekking hebbende op seksuele misdrijven door de zittende magistratuur zal kunnen worden afgedaan op een adequate en tijdige wijze? Zijn of worden ten behoeve van opleiding/bijtscholing van de huidige leden van de zittende magistratuur en/of het werven van nieuwe leden van de zittende magistratuur, noodzakelijk voor het verwerken van de door de

⁶ *Handelingen II 2022/23*, nr. 99, item 9, p. 46.

⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 12.

⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 10.

⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 222, nr. 65.

uitvoering van deze wet te verwachten toenemende werklast, extra financiële middelen begroot dan wel beschikbaar gesteld?

In de memorie van toelichting wordt onderkend dat het noodzakelijk is om brede maatschappelijke voorlichting te geven over de inhoud en betekenis van deze nieuwe strafbaarstellingen. Hoe gaat die informatiecampagne eruitzien, zo vragen de leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie. Welke middelen worden hiervoor vrijgemaakt? Gaat deze campagne ook met name zien op de jeugd? De Raad van State waarschuwt dat gewaakt moet worden voor te hoge verwachtingen van het strafrecht. Wordt in een dergelijke campagne ook aan verwachtingsmanagement gedaan? Aan bijvoorbeeld het feit dat een vervolging voor schuldverkrachting bewijsproblemen met zich kan brengen? Wordt daar een realistisch beeld geschetst?

In een recente uitzending van De Nieuws BV stelde zedenexpert van de politie Lidewijde van Lier dat het personeelstekort niet zomaar is opgelost maar dat winst van de behalen door betere samenwerking. «Wat wij het liefst zouden zien, is dat we met andere organisaties, zoals centrum seksueel geweld, slachtofferhulp Nederland en slachtofferadvocaten, samen kijken naar zo'n melding. Wat is hier aan de hand? Maar ook: wat is de vraag achter de vraag? Waar is iemand het beste mee geholpen». Niet alles is in het strafrecht op te lossen». Hoe kijkt de regering naar een dergelijke samenwerking. En is de regering voornemens maatregelen te nemen teneinde die samenwerking te stimuleren en (verder) vorm te geven?

De leden hebben nog een aantal vragen over de handhaafbaarheid van het verbod op straatintimidatie: het bestrijden van de opdringerige seksuele benadering in het openbaar waarvan een intimiderend effect uitgaat. Op welke wijze gaat de regering er – gelet op de huidige capaciteitsproblemen bij politie, OM en de rechtspraak – voor zorgdragen dat ook dit niet slechts een papieren verbod wordt maar dat deze wet daadwerkelijk gaat bijdragen aan een veiliger publieke ruimte?

Een belangrijke overweging voor het introduceren van de Wet seksuele misdrijven is dat meer recht wordt gedaan aan de slachtoffers van dergelijke misdrijven. De regering heeft aangegeven dat seksuele intimidatie door een opsporingsambtenaar moet kunnen worden vastgesteld en door het slachtoffer niet als intimiderend hoeft te worden ervaren. Wat gebeurt er, zo vragen de leden van de fractie van **D66**, als een vermeend slachtoffer een gedraging zelf niet als intimiderend ervaart en mogelijk stafvervolgung zelfs als onnodig ziet, maar een opsporingsambtenaar toch overgaat tot vervolging?¹⁰

Seksuele intimidatie is lastig te handhaven, aangezien het een overtreding is en dus geen bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden gebruikt. Daarnaast is het leveren van voldoende bewijs lastig. Zoals de regering aangeeft zou strafbaarstelling van seksuele intimidatie daarom het beste te handhaven zijn bij betrapting op heterdaad.¹¹ Is de regering het ermee eens dat handhaving van de voorgestelde strafbaarstelling hierdoor weinig kansrijk is? De leden vragen zich voorts af hoe de regering aankijkt tegen het nut van de strafbaarstelling, gezien de geringe kans dat een dader kan worden vervolgd laat staan een straf krijgt voor seksuele intimidatie? Hoe zal de moeilijkheidsgraad van bewijsvoering de

¹⁰ Oftewel: wat als een vermeend slachtoffer een opmerking niet als intimiderend ervaart maar een opsporingsambtenaar wel en dan overgaat tot vervolging; doe je dan daadwerkelijk recht aan de wil van het slachtoffer?

¹¹ WGO, p. 7.

aangiftebereidheid van slachtoffers van straatintimidatie beïnvloeden? Ziet de regering dat het gevaar van secundaire victimisatie op de loer ligt? Wordt specifiek aandacht besteed aan straatintimidatie in de voorgenomen voorlichtingscampagne?

Een van de strafbaarstellingen in het wetsvoorstel betreft de zogenoemde straatintimidatie. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vernemen graag hoe de regering aankijkt tegen de handhaafbaarheid en bewijsbaarheid van dit strafbare feit. In de behandeling werd onder meer verwezen naar de praktijk in Rotterdam en Amsterdam. Welke concrete en bruikbare ervaringen zijn daar opgedaan met betrekking tot handhaafbaarheid en bewijsbaarheid?

De Tweede Kamer heeft een drietal amendementen aanvaard die door de regering waren ontraden. Kan de regering aangeven of deze wijzigingen gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel of onderdelen daarvan?

Onder meer tijdens de ronde tafel gesprekken hebben de politie en het openbaar ministerie aangegeven dat zij vanaf het moment dat de wetteksten definitief zijn vastgesteld gezamenlijk een periode van negen maanden nodig hebben om de implementatie van de nieuwe wet seksuele misdrijven te kunnen realiseren. In reactie op vragen hierover van de rapporteurs liet de regering weten dat zij met politie en OM heeft afgesproken dat het moment waarop de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aanvaard wordt beschouwd als startmoment van de termijn voor implementatie. Die termijn is dus gaan lopen op 4 juli 2023. Kan de regering aangeven hoe het implementatietraject er op dit moment voor staat en of politie en OM nog altijd uitgaan van een uitvoerbare en handhaafbare wet na ommekomst van negen maanden?

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat de wet seksuele misdrijven een aantal nieuwe strafbepalingen kent die bedoeld zijn als codificatie van de heersende seksuele norm. De leden van de SGP-fractie constateren dat codificatie niet altijd leidt tot maatschappelijke verandering, omdat handhaving en controleerbaarheid lastig te vatten zijn. Zij wijzen op het recht voor slachtoffers om aangifte te doen van seksuele intimidatie, maar dat de bewijsbaarheid in praktijk lastig blijkt. Zij vragen de regering te reflecteren op dit vraagstuk. Kan de regering aangeven hoe voorkomen wordt dat slachtoffers de drempel van aangifte over gaan, maar dat zij daarna slachtoffer worden van uitvoeringsproblematiek?

6. Financiële gevolgen

De Minister heeft toegezegd financiële middelen vrij te geven voor de kennisvergaring van politie en OM. Het Fonds Slachtofferhulp vreest echter dat deze middelen niet voldoende zijn. Slachtoffers voelen zich niet voldoende gehoord, het duurt nu vaak veel te lang voordat slachtoffers inzicht hebben in processtukken en ook de benodigde begeleiding ontbreekt vaak. Hoe wordt gegarandeerd dat de beschikbare financiële middelen specifiek worden besteed aan de opleidingen binnen het implementatietraject, gezien de zorg van het Fonds Slachtofferhulp, zo vragen de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA**. Welke maatregelen worden genomen om de effectiviteit van deze opleidingen te meten en ervoor te zorgen dat het personeel adequaat is voorbereid op de implementatie van de wet en dat slachtoffers tijdig en adequaat worden ondersteund?

Voor de implementatie door – onder meer – politie en OM is geld vrijgemaakt. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen of ook voorzien is in structurele investeringen om na de fase van implementatie de te verwachten toename van het aantal zaken te kunnen behappen?

Belangrijker nog dan alleen geld is de beschikbaarheid van voldoende opgeleide en toegeruste professionals, zoals zedenrechercheurs en zeden-officieren van justitie, maar ook rechters, advocaten, reclasseerders en hulpverleners. De beschikbare capaciteit in de strafrechtsketen staat al geruime tijd onder druk. Welke gevolgen heeft dat in de visie van de Minister voor de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel?

7. Redactioneel commentaar

Tot slot hebben de leden van de fractie van de **BBB** enkele redactionele opmerkingen bij het wetsvoorstel. In het Gewijzigd voorstel van wet op pagina 3, artikel 151e vierde regel: «jaar» moet zijn «jaren»; pagina 4, artikel 241 lid 2, tweede regel: «jaar» moet zijn «jaren» en op pagina 8, artikel 254 lid 1 sub b 2, tweede regel: «ter beschikking gesteld» moet zijn «ter beschikking gestelden».

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de nota naar aanleiding van het verslag – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Dittrich

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren