

Vergaderjaar 2022–2023

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)**

Nr. 5

**VERSLAG**

Vastgesteld 10 november 2022

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
<b>I. ALGEMEEN</b>	2
<b>1. Inleiding</b>	3
<b>2. Relevante ontwikkelingen</b>	4
2.1 <i>Veranderde opvattingen over de strafwaardigheid van seksueel grensoverschrijdend gedrag</i>	4
2.2 <i>Tekortschietende strafrechtelijke bescherming tegen seksueel geweld</i>	5
2.3 <i>Toenemende roep om strafbaarstelling van seksuele intimidatie</i>	5
2.4 <i>Nieuwe online delictsvormen</i>	6
<b>3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel</b>	6
3.1 <i>Nieuwe Titel Seksuele misdrijven</i>	7
3.2 <i>Schuldaanranding, opzetaanranding, gekwalificeerde opzetaanranding, schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting</i>	7
3.3 <i>Aanranding, gekwalificeerde aanranding, verkrachting en gekwalificeerde verkrachting van kinderen, seksuele benadering van kinderen en kinderpornografie</i>	13
3.4 <i>Seksuele intimidatie</i>	15
3.5 <i>Aanpassingswetgeving en overige wetswijzigingen</i>	18
<b>4. Gevolgen</b>	18
<b>5. Uitvoering en handhaving</b>	19
5.1 <i>Algemeen</i>	19

5.2	<i>Schuldaanranding, opzetaanranding, gekwalificeerde opzetaanranding, schuldverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting</i>	20
5.3	<i>Seksuele intimidatie</i>	21
5.4	<i>Implementatietraject</i>	22
5.5	<i>Flankerend beleid</i>	22
<b>6.</b>	<b><i>Financiële gevolgen</i></b>	24
<b>7.</b>	<b><i>Advies en consultatie</i></b>	25
7.1	<i>Consultatie over het wetsvoorstel seksuele misdrijven</i>	25
<b>II</b>	<b>ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>	28

## I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden vinden het belangrijk dat daders van grensoverschrijdend seksueel gedrag worden bestraft. In dat kader is het belangrijk dat de normen in het Wetboek van Strafrecht aansluiten bij onze tijd, waarin gewijzigde maatschappelijke opvattingen ten aanzien van seksueel grensoverschrijdend gedrag gemeengoed zijn geworden. Het is volgens deze leden noodzakelijk dat de zedentitel in het wetboek van Strafrecht wordt gemoderniseerd. In lijn met opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) stellen deze leden dat het belangrijk is dat met deze modernisering de gewijzigde maatschappelijke opvattingen over seksuele misdrijven wettelijk worden verankerd. Deze leden danken iedereen die input heeft geleverd bij de totstandkoming van deze wet en stellen de regering nog een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Elk jaar worden er ongeveer 100.000 mensen slachtoffer van seksueel geweld. Slachtoffers worden vaak al op jonge leeftijd voor het leven geschaad. Deze leden zijn van mening dat er veel verbeterd kan en moet worden in de strijd tegen seksueel geweld. Deze wet is een stap in de goede richting. Deze leden onderschrijven de constatering dat de huidige wetgeving tekortschiet in de strafrechtelijke aansprakelijkheid bij seksueel geweld. Het wetsvoorstel stelt terecht de norm dat consent de basis moet zijn voor elke vorm van seksueel contact en niet het uitblijven van verzet. Tegelijkertijd onderschrijven deze leden ook de waarschuwing van de Afdeling en vele anderen dat het bewijzen van seksueel geweld met dit wetsvoorstel ontzettend moeilijk blijft. Deze leden achten het van belang dat de regering daarover niet de verkeerde verwachtingen wekt. Bovendien constateren zij dat de politie en het Openbaar Ministerie (OM) nu al kampen met tekorten waardoor zedenzaken vaak lang blijven liggen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en zien de grote urgentie dat de strafwetgeving op het gebied van seksuele misdrijven wordt gemoderniseerd en de bescherming van slachtoffers wordt uitgebreid. Deze leden zien net als de regering dat de strafwetgeving in belangrijke mate de heersende seksuele moraal weerspiegelt en gedrag normeert dat vanuit maatschappelijk oogpunt gezien bestraffing verdient. Deze leden danken de regering voor het ontwerp van het wetsvoorstel en hebben hierbij enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het beschermen van slachtoffers van seksuele misdrijven dat met dit voorstel wordt nagestreefd. Seks moet altijd met wederzijdse instemming plaatsvinden en nee is nee. Dat geldt ook voor andere uitingen van seksueel gedrag zoals dat online plaats kan vinden of in het openbaar. Op dit moment lijkt er inderdaad een hiaat te zijn tussen de bescherming die we aan (potentiële) slachtoffers willen bieden en de strafbaarstelling zoals we die op dit moment in het Wetboek van Strafrecht kennen. Een modernisering wordt daarom noodzakelijk geacht door deze leden. Deze leden vinden het desondanks wel belangrijk om bepaalde uitgangspunten in het oog te blijven houden bij de wijziging van de seksuele delicten. Het gaat dan om een heldere wettelijke norm, alternatieven, bewijsbaarheid en haalbaarheid in de uitvoering. Hierover en over enkele andere zaken hebben deze leden nog diverse vragen.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zien dat de voorbereiding van het wetsvoorstel weliswaar veel tijd gekost heeft en tegelijkertijd zien zij ook dat de voorbereiding grondig is geweest en door overleg met de relevante stakeholders tot een beter wetsvoorstel heeft geleid dan het voorstel zoals dat eerder ter consultatie was voorgelegd. Deze leden doelen daarbij met name op het feit dat in het nu voorliggende wetsvoorstel alle vormen van seks tegen de wil als verkrachting strafbaar gesteld worden. Deze leden hebben meerdere vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zien dat de wetgeving de veranderende ontwikkelingen in de samenleving ten aanzien van seksueel overschrijdend gedrag volgt en vinden dit passend. Seksueel grensoverschrijdend gedrag is een groot maatschappelijk probleem getuige ook de cijfers die de regering aanhaalt. Zo had in 2020 1.6 miljoen mensen van zestien jaar of ouder te maken met seksueel grensoverschrijdend gedrag waarvan 470.000 mensen met fysiek seksueel geweld. Gezien de maatschappelijke impact en de omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag hechten deze leden eraan dat met voorliggend wetsvoorstel ook een heldere norm wordt gesteld. Seks zonder wederzijdse toestemming – consent – is strafbaar. Voorts zien deze leden met instemming dat de wet ook ziet op nadere strafbaarstelling van seksuele intimidatie en ongewenste vormen van sexting. Deze leden zijn zich er ook van bewust dat er vraagstukken op het gebied van handhaving, bewijsbaarheid en flankerend beleid spelen. Zij maken van de gelegenheid gebruik om over deze vraagstukken en verschillende wetsinhoudelijke elementen nadere vragen te stellen.

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

### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie zouden graag de laatste stand vernemen ten aanzien van het implementatietraject. Hoe staat het daar nu mee? Loopt alles op schema? Specifiek vragen deze leden hierbij naar de laatste van zaken bij de politie. Kan daar een uitgebreide reactie op komen? Is de politie tijdig gereed om de extra zaken die voortvloeien uit het wetsvoorstel op te pakken? Ook vragen deze leden specifiek naar de verwachting of het Centrum Seksueel Geweld (CSG) is toegerust om meer hulpverlening te bieden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Wat zijn de laatste financiële ramingen van het wetsvoorstel, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Welke organisatie krijgt de komende jaren welke bedragen uitgekeerd voor de voorbereiding en uitvoering van het wetsvoorstel? Wordt de 27,5 miljoen euro aan structurele middelen die zijn vrijgekomen voor de aanpak van zedenmisdrijven naar aanleiding van de motie-Hermans (Kamerstuk 35 925, nr. 13) ook daadwerkelijk vanaf 2022 besteed aan de aanpak van zedenmisdrijven? Zo nee, waar is dat geld gebleven?

De leden van de SP-fractie merken op dat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele open einden bevatten, zoals de keuze om buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) wel of niet bevoegd te maken ten aanzien van seksuele intimidatie of om uitkeringen uit het schadefonds geweldsmisdrijven ook uit te laten keren bij schuldaanranding en schuldverkrachting. Kan de regering inmiddels meer duidelijkheid geven over deze voorstellen?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering in de inleiding bij het voorstel schrijft dat de huidige zedenwetgeving verouderd is geraakt als gevolg van maatschappelijke, technologische en juridische ontwikkelingen. Tegelijk zou intensivering van handhaving onvoldoende effectief zijn om seksuele misdrijven te voorkomen en te bestrijden. Kan de regering die ineffectiviteit van handhaving nader toelichten? Waarom zou het inzetten van extra politieagenten en zedenrechercheurs niet helpen? Erkent de regering dat er op dit moment zulke grote achterstanden in de strafrechtketen zijn dat zedenzaken onnodig lang op de plank blijven liggen of soms zelfs helemaal niet meer worden behandeld en dat dit ook een averechts effect heeft op de normstelling inzake seksuele misdrijven? Zou het op orde brengen van de strafrechtketen niet tot meer vertrouwen en tot meer aangiften leiden?

De leden van de SP-fractie waarderen de onderbouwing van het wetsvoorstel met cijfers van seksuele misdrijven ter introductie van de memorie van toelichting. Deze leden zijn benieuwd of er bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid gegevens zijn over discriminatie in relatie tot seksueel grensoverschrijdend gedrag. Het College voor de Rechten van de Mens heeft hier in zijn consultatie aandacht voor gevraagd. Zijn er redenen om aan te nemen dat seksueel grensoverschrijdend gedrag, waaronder intimidatie, aanranding en verkrachting, gerelateerd is aan discriminatie, bijvoorbeeld op basis van geslacht of geaardheid? Zo ja, hoe wordt hier in het wetsvoorstel mee omgegaan?

## **2. Relevante ontwikkelingen**

### *2.1 Veranderde opvattingen over de strafwaardigheid van seksueel grensoverschrijdend gedrag*

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het een positieve ontwikkeling dat er meer bewustzijn en openheid is over seksueel grensoverschrijdend gedrag en de heftige impact voor slachtoffers. Het is belangrijk dat de maatschappij heldere normen stelt en dat ook de wetgever daar de wet op aanpast, zodat daders niet straffeloos weggelaten. Hoewel het zeer te betreuren is dat dit nodig is, is het een goede maatschappelijke ontwikkeling dat ook in het publieke domein een steeds duidelijkere en eerdere stellingname is tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksuele handelingen zonder toestemming, en dat er steeds meer waarde wordt gehecht aan seksuele gelijkwaardigheid. Zoals de regering terecht schetst ziet deze normaanscherping zowel op ernstige én lichtere vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat dit op gespannen voet staat met de prostitutiepraktijk in Nederland. Daarbij merken deze leden op dat in het geval van prostitutie in het overgrote deel van de gevallen sprake is van een klant (vrijwel altijd een man) die de consent van de persoon in de prostitutie (in 90% van de gevallen een vrouw) afkoopt met geld. Is de regering van mening dat hierbij sprake is van seksuele gelijkwaardigheid? Deze leden vragen hoe deze prostitutiepraktijk zich verhoudt tot de door de regering geschetste maatschappelijke ontwikkeling waar meer waarde wordt gehecht aan seksuele gelijkwaardigheid en wederzijdse instemming. Zou hier niet meer het gesprek over gevoerd moeten worden?

### *2.2 Tekortschietende strafrechtelijke bescherming tegen seksueel geweld*

De leden van de D66-fractie onderschrijven de constatering van de regering over de tekortschietende strafrechtelijke bescherming tegen seksueel geweld, in het bijzonder hoe deze te weinig rekening houdt met de natuurlijke reactie om te verstijven bij seksueel geweld. Deze leden zijn echter van mening dat in deze analyse nog wel aandacht voor de positie van kinderen ontbreekt. Er wordt weliswaar ingegaan op de kwetsbare positie van kinderen, maar niet op het feit dat in 38% van de gevallen van seksueel kindermisbruik de dader familie is van het slachtoffer. Kan de regering ingaan op dit gegeven en hoe daar in dit wetsvoorstel en in het flankerend beleid gevolg aan wordt gegeven? Dit gegeven zou niet alleen mee moeten worden genomen in de strafmaat maar ook in de manier waarop we met slachtoffers en daderschap omgaan. Hoe voorkomen we dat seksueel geweld zich generatie op generatie herhaalt? Hoe zorgen we ervoor dat slachtoffers zich erkend voelen en antwoorden op hun vragen krijgen die alleen een strafzaak ze niet gaat geven?

### *2.3 Toenemende roep om strafbaarstelling van seksuele intimidatie*

De leden van de D66-fractie onderschrijven dat straatintimidatie een verwerpelijk fenomeen is waar met name veel vrouwen last van hebben. De regering stelt dat opdringerige seksuele benadering «in toenemende mate als overlastgevend, schadelijk en strafwaardig» wordt ervaren. Kan de regering toelichten waaruit blijkt dat dit in toenemende mate het geval is?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie delen de opvatting van de regering dat door een wettelijke grondslag voor seksuele intimidatie te creëren de ruimte voor lokale verboden in Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) wordt vergroot. Hoe beziet de regering de mogelijkheid voor burgemeesters om na inwerkingtreding van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie, inclusief de online variant daarvan, zogenoemde digitale gebiedsverboden op te leggen? In hoeverre kunnen dergelijke lokale digitale gebiedsverboden nu al door een burgemeester worden opgelegd en op grond van welke juridische grondslag is dat dan mogelijk?

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Wet seksuele misdrijven tien nieuwe strafbepalingen kent die bedoeld zijn als codificatie van de heersende seksuele norm. Deze leden overwegen dat de nieuwe bepalingen in de praktijk uitvoerbaar moeten zijn. Anders lopen slachtoffers van seksuele misdrijven ertegenaan dat zij de rechten wel hebben, maar ze deze niet kunnen effectueren. Deze leden overwegen dat net als met andere overtredingen van de Wet seksuele misdrijven het in gevallen van seksuele intimidatie altijd zal gaan om het woord van het slachtoffer tegen het woord van de dader, tenzij er getuigen zijn. Deze leden vragen de regering of strafbaarstelling van seksuele intimidatie niet teveel slechts

een recht voor de slachtoffers is, maar te vaak zonder consequenties voor de dader blijft en dus weinig geëffectueerd zal worden in de praktijk.

De leden van de SGP-fractie constateren dat seksuele intimidatie onder artikel 429ter Sr wordt toegevoegd als overtreding. Dit artikel 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. Deze leden vragen de regering waarom niet is gekozen om het artikel onder titel VI «overtredingen betreffende de zeden» te plaatsen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat artikel 429ter Sr ook van toepassing is op online delicten. Deze leden vragen in hoeverre het voldoende duidelijk is wat onder de delictsomschrijving valt en of de bepaling voldoende houvast biedt. Wordt met een onduidelijke delictsomschrijving niet teveel verwacht van de invulling door de rechter? Kan de regering nader definiëren hoe bij online delicten nader invulling gegeven wordt aan dit artikel?

#### *2.4 Nieuwe online delictsvormen*

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Afdeling aandacht vraagt voor nieuwe verschijningsvormen van online seksueel grensoverschrijdend gedrag. Hierbij benoemt de Afdeling expliciet het voorbeeld van de deepfakes. Deze leden vragen of de regering heeft overwogen het zonder toestemming maken van seksuele deepfake content strafbaar te stellen, gezien artikel 139h Sr momenteel wel in verspreiding lijkt te voorzien maar niet in het zonder toestemming maken van seksuele deepfake content van volwassenen voor privégebruik. Zo ja, waarom is hier toch niet voor gekozen en op welke wijze is het strafrecht dan wel adequaat in het tegengaan van deze misstanden? Zo nee, dan verzoeken deze leden dit alsnog in overweging te nemen.

### **3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

De leden van de D66-fractie merken op dat in dit wetsvoorstel een groot aantal nieuwe maximumstraffen wordt geïntroduceerd, waarbij de Afdeling de onderbouwing in sommige gevallen voldoende acht en in andere niet, en waarbij de regering voor een deel de geadviseerde aanpassing van de Afdeling heeft overgenomen en voor een deel niet. Deze leden vragen of de regering een overzicht kan bieden van alle maximumstraffen die niet zijn afgeleid uit de huidige wetgeving (omdat het geheel nieuwe delicten zijn óf omdat de regering een strafverhoging gerechtvaardigd acht). Kan de regering daarbij aangeven bij welke straffen het advies van de Afdeling niet is opgevolgd?

De leden van de SGP-fractie lezen dat de strafbaarstelling van aanranding en verkrachting uitgebreid wordt met een schuld- en opzetvariant. Hierdoor zal de drempel tot het doen van aangifte voor zedenslachtoffers verlaagd worden. Deze leden onderschrijven dat slachtoffers van seksuele misdrijven zich erkend voelen wanneer dwang niet meer bewezen hoeft te worden. Deze leden vrezen echter dat de bewijsbaarheid van aanranding en verkrachting ook met dit wetsvoorstel lastig blijft. De bewijslast van verkrachting, zowel bij de schuld- als bij de (gekwalficeerde) opzetvariant, wordt niet minder wanneer er een schuld- en opzetvariant wordt toegevoegd waarbij geweld en/of bedreiging niet langer bewezen hoeft te worden verklaard. 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 ontkenkende 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. Deze leden vragen of dit ook tot meer veroordelingen zal leiden wanneer de bewijsproblematiek dezelfde blijft.

De leden van de SGP-fractie lezen dat schuldverkrachting verjaart en dat (gekwaliceerde) opzetverkrachting niet verjaart. Deze leden overwegen dat dit onwenselijk is omdat dit juist zaken zijn waarin de praktijk leert dat slachtoffers soms lang wachten voordat zij aangifte doen. Deze leden vragen de regering waarom hier niet voor een consistente lijn is gekozen en vragen of de regering dit standpunt wil heroverwegen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de artikelen 240–243 Sr gelaagd in werking treden. Deze leden constateren dat hiermee het risico ontstaat dat in zaken met verwachte bewijsproblemen met betrekking tot dwang, wordt gekozen voor de lichtere schuldvarianten (en opzetvarianten), met de lagere strafdreiging. Gekwalificeerde opzet zou dan alleen nog aan de orde zijn in een categorie restzaken waar dwang bewezen kan worden. Deze leden vragen of de regering dat effect onderkent en of zij dat wenselijk acht.

### *3.1 Nieuwe Titel Seksuele misdrijven*

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat met het wetsvoorstel wordt afgestapt van de Titel Misdrijven tegen de zeden. Deze leden zien dat een aparte Titel Seksuele misdrijven kan bijdragen aan herkenbaarheid en aansluit bij het overgrote deel van dat wat onder de zedentitel is geplaatst. Tegelijkertijd zien zij dat om deze verandering te effectueren een aantal artikelen elders in het Wetboek van Strafrecht (onder Titel V Misdrijven tegen de openbare orde) wordt ondergebracht en dat wordt afgestapt van de overkoepelende zedentitel. Zij hebben hier een aantal vragen over.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om een nadere onderbouwing van de keuze om in het geheel af te stappen van de zedentitel in zijn algemeenheid. Ziet de regering, met deze leden, dat de overheid wel degelijk een rol heeft in het bewaken van de goede zeden, waaronder de seksuele zeden, en dat dit niet enkel een vraagstuk van de openbare orde is? Zij merken op dat de wet ook uitdrukking geeft aan de normerende kant van wet- en regelgeving in een samenleving en zien daarin ook een overheidstaak en vragen hierop om een reflectie.

Ook ten aanzien van het tonen van schadelijke content, zoals geweldadige content, aan personen onder de zestien jaar vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of hier primair sprake is van een vraagstuk van de openbare orde. Is Titel V hierbij de meest passende?

### *3.2 Schuldaanranding, opzetaanranding, gekwalificeerde opzetaanranding, schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting*

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de strafmaxima voor schuldaanranding, opzetaanranding, gekwalificeerde opzetaanranding, schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting gelden voor alle delictsvarianten die betrekking hebben op seksueel



meerderjarige slachtoffers, dus ook slachtoffers van zestien tot achttien jaar. Waarom is er geen onderscheid gemaakt voor slachtoffers van zestien tot achttien jaar? Dit is toch een groep kwetsbare minderjarige kinderen die extra bescherming verdient? Zo nee, waarom niet?

De nieuwe strafmaxima voor verkrachting lopen volgens de regering in de pas met de strafmaxima in een aantal landen die, al dan niet recent, alle vormen van onvrijwillige seks in de strafwet als verkrachting hebben gekwalificeerd. De leden van de VVD-fractie vragen in welke mate het wetsvoorstel eraan bijdraagt dat Nederland ook in de pas gaat lopen met andere landen als het gaat om de daadwerkelijk opgelegde straffen voor seksuele misdrijven. De daadwerkelijk opgelegde straffen zijn in Nederland in vergelijking met de andere landen die de regering noemt erg laag. Kan de regering hierop ingaan? Ook stelt de regering dat de nieuwe wettelijke strafmaxima voor de verschillende delictsvormen van aanranding en verkrachting het OM en de rechtspraak in staat stellen een bij de aard en ernst van de strafbare gedraging passende straf te bepalen. Deze leden wijzen erop dat wat betreft de geëiste en opgelegde straffen er een mate van rechtsongelijkheid en willekeur is ontstaan, doordat het OM en de Rechtspraak zich nu al niet houden aan de door henzelf opgestelde richtlijnen. Deze leden verwijzen hierbij naar het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) «Straffen seksueel misbruik minderjarigen», waaruit blijkt dat wanneer sprake is van oraal, vaginaal of anaal binnendringen, de in de OM-richtlijn genoemde strafbandbreedte voorschrijft dat er tussen de zes tot vijftien maanden gevangenisstraf wordt geëist. In 75 procent van de 713 onderzochte zaken wordt een straf geëist die lager is dan deze bandbreedte volgens de onderzoekers van het WODC. Welke consequenties heeft het WODC-onderzoek voor het wetsvoorstel en hoe wil de regering bewerkstelligen dat er een zekere mate van rechtszekerheid komt te bestaan voor slachtoffers en voor de samenleving ten aanzien van de richtlijnen van het OM en de oriëntatiepunten van de Rechtspraak?

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van een wetswijziging waardoor bij aanranding en verkrachting niet langer de aanwezigheid van verzet, maar eerder de afwezigheid van consent bepalend is voor de strafwaardigheid. Zij hebben, evenals de Afdeling en andere geconsulteerde organisaties, nog wel enkele bedenkingen over het gekozen onderscheid tussen de opzetdelicten en de schulddelicten.

Met de opzetdelicten wordt de drempel van strafbaarheid al verlaagd ten opzichte van de huidige wetgeving. Daarbij komt de waarschuwing van onder andere het OM dat met deze verlaging de waarheidsvinding en bewijsvergaring niet gemakkelijker zullen worden. De leden van de D66-fractie achten deze stap desalniettemin noodzakelijk om de norm te stellen dat ook wanneer een slachtoffer zich niet verzet, seksuele handelingen terwijl consent ontbreekt niet is toegestaan. De schulddelicten maken dit echter nog ingewikkelder, en deze leden vragen of dit zowel de normering als de vervolging in de praktijk ten goede komt. Zoals de Afdeling stelt, rijst de vraag «of introductie van de nieuwe schulddelicten toegevoegde waarde heeft naast de al substantieel verruimde opzetdelicten.» De reactie op de Afdeling maakt dit er niet veel duidelijker op. Ook de toelichting dat niet «iedere onbeantwoorde flirt, onhandige date of spijt achteraf» strafbaar wordt, roept de vraag op waar de grens ligt. Zoals de Afdeling treffend stelt: «Bewustzijn van de mogelijkheid (aanmerkelijke kans) van een ontbrekende wil bij de ander kan, afhankelijk van de omstandigheden, zowel duiden op (voorwaardelijk) opzet als op (bewuste) schuld.»



De leden van de D66-fractie hebben naar aanleiding hiervan nog enkele vragen. Kan de regering toelichten en voorbeelden geven van waar precies de grens ligt tussen opzetverkrachting en schuldverkrachting? Kan de regering bij een van de voorbeelden van schuldverkrachting concreet onderbouwen waarom dit niet binnen het bereik van opzetverkrachting zou vallen, en waarom strafbaarheid toch gerechtvaardigd zou zijn? Kan de regering toelichten en voorbeelden geven van waar precies de grens ligt tussen opzetaanranding en schuldaanranding? Kan de regering bij een van de voorbeelden van schuldaanranding concreet onderbouwen waarom dit niet binnen het bereik van opzetverkrachting zou vallen, en waarom strafbaarheid toch gerechtvaardigd zou zijn? Kan de regering tevens toelichten hoe in Zweden en Duitsland wordt omgegaan met gevallen in het grijze gebied?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering schrijft dat een nieuw aspect van opzetverkrachting is dat dit delict «niet meer is beperkt tot handelingen die bestaan uit of mede bestaan uit het ondergaan van het seksueel binnendringen van het lichaam, maar zich uitstrekt tot alle vormen van seksueel binnendringen waarbij het lichaam van een slachtoffer is betrokken. Dit betreft ook seksuele penetratie van het eigen lichaam of van het lichaam van een ander, al dan niet op afstand (bijvoorbeeld via een webcam)». Kan de regering nader toelichten wat hiermee wordt bedoeld? Betekent dit dat iemand slachtoffer kan zijn van verkrachting zonder dat er sprake is van seksueel binnendringen van zijn of haar lichaam?

Tot slot met betrekking tot deze delicten merken de leden van de D66-fractie op dat strafbepalingen die specifieke strafrechtelijke bescherming bieden aan personen die in een staat van geestelijke of lichamelijke onmacht verkeren, volgens de regering overbodig worden door de introductie van opzetaanranding en opzetverkrachting. Kan de regering deze stelling nader toelichten? Schuilt hierin niet het risico dat er meer ruimte voor discussie ontstaat dan bij bestaande wetsartikelen, en dus minder bescherming aan personen die een staat van geestelijke of lichamelijke onmacht verkeren?

De leden van de CDA-fractie lezen dat slechts tot op zekere hoogte antwoord gegeven kan worden op de vraag of sprake is van een opzetvariant of schuldvariant. De scheidslijn tussen deze twee varianten lijkt dun, volgens deze leden. Om die reden vragen deze leden op welke manieren onderscheid gemaakt kan worden tussen de opzet- en schuldvariant van verkrachting en aanranding in de bewijsvoering.

De leden van de CDA-fractie delen de opvatting van de regering dat seks vrijwillig en gelijkwaardig behoort te zijn en moet berusten op wederzijds goedvinden. Deze leden vragen of de regering kan aangeven wanneer er sprake is van «vrijwilligheid» en »gelijkwaardigheid» als er sprake is van het beloven van dure spullen dan wel geld om iemand over te halen om seks te hebben. Deze leden refereren hierbij aan het onderzoek *Meisjes in de gevarenzone; »Ik verlang naar een veilige plek»*<sup>1</sup> en naar de trend dat er branches zijn die om «ruilseks» vragen.<sup>2</sup> Deze leden vragen of de regering in het licht van deze onderzoeken en berichtgeving hierover kan aangeven op welke manier de wetgeving kan bijdragen om dit te bestrijden. In welke gevallen van ruilseks is sprake van de opzetvariant?

---

<sup>1</sup> Aangangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 2893.

<sup>2</sup> Aangangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1831.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering ervoor kiest om het taakstrafverbod niet van toepassing te laten zijn op de delicten schuldaanranding en schuldverkrachting, met als redenatie dat daardoor maatwerk bij vervolging en bestraffing kan worden toegepast. Deze leden vragen of de regering voorbeelden kan geven waaraan juist in het geval van deze delicten het wel in de rede ligt dat daders celstraffen krijgen en wanneer niet. Welke rol kunnen de omstandigheden van het slachtoffer hierbij spelen?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering in kan gaan op het verzoek van het Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM) inzake een verdere onderbouwing over de strafbaarstelling van seks met minderjarigen in de context van de Valkenburgse zedenzaak. Bevestigt de regering met de verhoging van de strafmaat dat zij de klant niet beschouwt als een onschuldige toeschouwer, maar als kern van het probleem? Deze leden vragen ook wat verder gedaan kan worden ten behoeve van de voorlichting, zodat het bij klanten bekend is dat wanneer zij geen identiteitsbewijs hebben gevraagd en het uiteindelijk een minderjarige betreft, zij zich schuldig maken aan het delict van artikel 248b Sr en wat de gevolgen hiervan zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering of de verhoging van de strafbedreiging op betaalde seks met minderjarigen nadrukkelijk mede is ingegeven in reactie op de uitspraak van de Hoge Raad in de Valkenburgse zedenzaak en de stelling dat, conform onze Europese en internationale verplichtingen, klanten één van de kernoorzaken vormen van mensenhandel.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel om schuldaanranding, opzetaanranding, schuldverkrachting en opzetverkrachting in het Wetboek van Strafrecht te introduceren. Hiermee wordt duidelijk gesteld dat seks met wederzijdse instemming moet plaatsvinden en dat nee ook echt nee betekent. Deze leden hebben tevens kennisgenomen van het feit dat een eerder voorstel tot wet nog het delict «seks tegen de wil» bevatte. Kan de regering toelichten waarom daarvan is afgezien en hoe de keuze tot het huidige voorstel tot stand is gekomen? Daarnaast zouden deze leden graag vernemen of andere opties ter strafbaarstelling zijn overwogen dan «seks tegen de wil» en de uitbreiding van aanranding en verkrachting zoals in het onderhavig voorstel om seksueel overschrijdend gedrag strafbaar te stellen. Is het denkbaar dat andere oplossingen hetzelfde resultaat behalen?

De leden van de SP-fractie vernemen uit de memorie van toelichting dat het ook met dit wetsvoorstel uitdagend blijft om seksuele misdrijven te vervolgen. Zo is ook in de toekomst aanvullend bewijs nodig wanneer een verdachte ontkent en getuigen ontbreken. In hoeveel van de huidige zedenzaken is er dergelijk bewijs voor handen? Kan de regering weerleggen dat dit de achilleshiel vormt van dit voorstel omdat het in de praktijk alsnog tot weinig veroordelingen zal leiden? Deze vraag is des te meer relevant omdat het OM ook aangegeven heeft dat het vervallen van het dwangvereiste niet automatisch betekent dat het leveren van bewijs eenvoudiger is. Tevens geeft de regering aan te verwachten dat slechts een kleine groep zal worden veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes jaar of meer. Dit is een zorgpunt van deze leden.

Bij de leden van de SP-fractie leven vergelijkbare vragen als bij de Afdeling over het verschil tussen schuldaanranding en schuldverkrachting enerzijds en opzetaanranding en opzetverkrachting anderzijds. Kan de regering aangeven hoe het verschil tussen schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting moet blijken? Nee is

immers toch nee? Dit geldt des te meer aangezien er vaak aanvullend bewijs nodig is. Hoe zit dit? Kan de regering een voorbeeld geven van hoe camerabeelden de mentale houding van de dader weergeven? Is het daarnaast niet zo dat het opzetdelict zo breed is geformuleerd dat in de praktijk de behoefte aan een schuld delict overbodig is? Kan de regering dit nader toelichten? Waarom zetten de schuld delicten de deur niet te ver open voor morele beoordeling achteraf? Als laatste zouden deze leden graag meer duidelijkheid hebben over de dunne lijn tussen wederkerigheid bij het initiëren van seks en het ontbreken aan wederkerigheid dat met dit wetsvoorstel strafbaar zal worden gesteld. Diverse organisaties gaven aan dat dit verschil onduidelijk is, terwijl het duidelijk zou moeten zijn zodra dit wetsvoorstel geïmplementeerd zal worden. Kan de regering dit concreet benoemen? Met andere woorden, hoe wordt voorkomen dat ongewenst gevolg van dit wetsvoorstel zou zijn dat een rancuneuze date of een ex onterechte beschuldigingen gaat uiten waar iemand zich niet of nauwelijks tegen kan verdedigen?

De leden van de SP-fractie merken tevens op dat het taakstrafverbod niet van toepassing wordt verklaard op schuldaanranding en schuldverkrachting. Kan de regering deze keuze toelichten en tevens uitleggen waarom het taakstrafverbod wordt ingevoerd dan wel gehandhaafd voor respectievelijke opzetaanranding, opzetverkrachting, gekwalificeerde aanranding en gekwalificeerde verkrachting? Heeft de regering nog een ander argument dan dat het zo aansluit bij de bestaande wetssystematiek waarbij overtredingen waarop een gevangenisstraffen zes jaar of meer geldt geen taakstraf mag worden opgelegd? Het toepassen van maatwerk, wat in de memorie van toelichting wordt aangedragen, zou toch in alle gevallen moeten gelden? In dit licht verwelkomen deze leden het schrappen van het taakstrafverbod voor jeugdige plegers van kinderpornografische delicten.

In de maatschappij heerst logischerwijs een bepaalde associatie bij het begrip verkrachting, zo stellen de leden van de SP-fractie. Met het wetsvoorstel wordt de drempel tot vervolging van verkrachting terecht verlaagd. Daarmee komt er een groot verschil tussen een schuldverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting. Toch kan er hetzelfde stigma op daders worden gelegd. De regering schrijft dan ook dat het etiket «zedendelinquent» daders en verdachten lang blijft achtervolgen. Hoe gaat de regering ermee om dat de ene verkrachter de andere niet is, ook al is nee een nee? Deze leden sluiten zich aan bij gelijke opmerkingen door de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) hierover. En wordt er straks aan beide type daders een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) geweigerd onder dezelfde voorwaarden?

De leden van de SP-fractie stellen als laatste dat de wijziging van strafmaxima nog vragen oproept. Deze worden nu verhoogd. Kan de regering dit nader toelichten? Waarom is er hier geen sprake van – zoals de NOvA zegt – symboolpolitiek?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie zijn de regering erkentelijk voor de uitleg van de juridische verschillen tussen de schuld- en opzetvarianten van aanranding dan wel verkrachting. Zij delen de mening van de regering dat ook zonder dat er sprake is van opzet er toch voldoende redenen zijn om degene die ondanks voor ieder weldenkend mens niet te negeren signalen van een ontbrekende wil het seksueel contact doorzet, dat strafbaar te kunnen stellen. Dat neemt echter niet weg dat in de praktijk van bewijsvoering het moeilijk zal kunnen zijn om dat onderscheid tussen schuld en opzet te maken. Dat verschil zit hem immers niet zozeer in het geuite gedrag of wijze waarop het seksuele contact wordt voortgezet, maar of de dader signalen van een ontbrekende wil voor lief neemt

zoals in het geval van opzet of een verkeerde inschatting van die signalen maakt zoals bij opzet. Deelt de regering deze mening? Zo ja, wat zegt dat over de bewijsbaarheid ten aanzien van het ontbreken van de wil in de praktijk? Zo nee, waarom niet? In hoeverre bestaat er het risico dat de dader die met opzet verkracht of aanrandt door een beroep op het verkeerd inschatten van signalen van een ontbrekende wil alleen een schuldvariant kan worden aangerekend en dus met een wellicht lagere straf ervan af kan komen? Is er dan nog wel altijd sprake van dat de kwaadwillende intenties bij de dader bij de schuldvariant lichter moet worden ingeschat dan bij de opzetvariant of gaat het bij dat verschil veel meer om het verschil in bewijsbaarheid? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet en wat zegt dat over de voorgestelde verschillen in strafmaat? Is de schuldvariant ook nodig om bij gebrek aan een mogelijkheid van opzet het gemakkelijker te maken om de dader in ieder geval voor een schuldvariant van aanranding of verkrachting te vervolgen? Kan de regering in dit verband nader ingaan op wat zij als «een zekere vangnetfunctie» (pagina 20 memorie van toelichting) van de schuldvarianten ziet? Hoe beziet de regering in dit verband de opmerking van het OM dat met dit wetsvoorstel weliswaar de drempel voor strafbaarheid wordt verlaagd maar dat dat nog niet betekent dat daarmee waarheidsvinding en bewijsvergaring gemakkelijker zullen worden? Het OM wijst in dit verband op het feit dat in zedenzaken het bewijs vaak slechts bestaat uit twee tegengestelde verklaringen van mensen die aanwezig zijn geweest bij het seksuele contact en waarbij ondersteunend bewijs ontbreekt. Kan de regering hier nader op ingaan en daarbij aangeven of het de mening van het OM deelt dat er een realistischer beeld van het wetsvoorstel moet worden gecreëerd ten aanzien van de (on)mogelijkheden van het wetsvoorstel? Zo ja, hoe gaat dat worden gedaan? Botst dit niet met de wens om tot een hogere meldings- en aangiftebereidheid te komen? Zo nee, waarom wordt de mening van het OM niet gedeeld?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie vinden het niet duidelijk waarom in de schuldvarianten gekozen is voor het criterium dat er sprake moet zijn van een ernstig vermoeden van de ontbrekende wil bij de ander. Waarom is niet gekozen voor een redelijk vermoeden? Duiden de voorbeelden zoals die in de memorie van toelichting worden gebruikt om uit te leggen wanneer er sprake is van de schuldvariant er niet op dat in die gevallen er sprake kan zijn van een redelijk vermoeden van de ontbrekende wil? Hoe beoordeelt de regering het nut van een onderzoekplicht die iemand heeft naar de wil van de ander in het geval van een ernstig vermoeden van ontbrekende wil? Gaat zo iemand dat dan nog wel onderzoeken? Zo ja, waar baseert de regering dat op? Zo nee, komt daardoor deze vorm van schuld dan niet te dicht bij de voorwaardelijke opzet te liggen en als dat het geval is, wat zegt dat dan over het nut van de gekozen schuldvariant waarbij een ernstig vermoeden nodig is?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie vragen hoe een passieve opstelling van de ander bij seksueel contact in het kader van de vraag of de dader schuld dan wel opzet kan worden aangerekend moet worden gezien. Is altijd sprake van opzet in het geval de dader seksuele handelingen verricht terwijl de ander geen teken van fysieke interactie vertoont? Is er in dit verband verschil tussen seksuele handelingen met een ander die vanwege geestelijke of lichamelijke onmacht geen vrije positieve wil kan uiten?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie vragen waarom geen verschil in strafmaxima wordt voorgesteld bij seksuele misdrijven voor de leeftijdscategorie van zestien tot achttien jaar en de leeftijdscategorie boven achttien jaar. Heeft dit te maken met het feit dat iemand van zestien jaar of ouder als seksueel meerderjarig wordt gezien? Zo ja, waarom

wordt er dan nog onderscheid tussen de twee genoemde categorieën gemaakt en waar bestaat dat onderscheid dan nog uit? Zo nee, wat is de reden dan wel?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie lezen dat voor kinderen van zestien tot achttien jaar seksuele handelingen in het verband van betaalde seks specifiek strafbaar blijven. Betekent dit dat er bij betaalde seks met een minderjarige altijd vanuit wordt gegaan dat de wil tot seksuele handelingen ontbreekt? Is er in die gevallen altijd sprake van opzet? Zo nee, waarom niet? Kan worden aangenomen dat het feit dat een klant niet per se op zoek was naar een minderjarige prostituee niet meer relevant is voor de schuldvraag en de strafmaat omdat betaalde seks met een minderjarige gelijk staat aan opzetverkrachting? Deelt de regering de mening van deze leden dat de klant die betaalde seks met een minderjarige heeft zich niet langer zou mogen verschuilen achter het argument dat hij niet wist dat hij te maken had met een minderjarige? Zo ja, hoe gaat u daar vorm aan geven in het voorliggende wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere toelichting op de keuze om de verjaringstermijn niet te laten gelden voor schuldverkrachting. Zij constateren ook dat onder meer de Afdeling aangeeft dat het onderscheid tussen schuldverkrachting en opzetverkrachting niet altijd evident zal zijn. Kan onduidelijkheid over dit onderscheid, in combinatie met de verjaringstermijn, niet ook tot onduidelijkheid leiden in de strafrechtketen of wel of geen sprake is van een zaak waar vervolging nog mogelijk is? Genoemde leden vragen de regering hierbij ook in te gaan op het feit dat juist bij seksuele misdrijven slachtoffers geregeld pas na langere tijd aangifte doen. Geeft dit aanleiding om de verjaringstermijn voor schuldverkrachting te heroverwegen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of zij het juist zien dat middels de huidige regelgeving slachtoffers van schuldaanranding en schuldverkrachting niet in aanmerking zouden komen voor tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM). Zij vragen of de regering voornemens is de regelgeving aan te passen om dit alsnog mogelijk te maken.

### *3.3 Aanranding, gekwalificeerde aanranding, verkrachting en gekwalificeerde verkrachting van kinderen, seksuele benadering van kinderen en kinderpornografie*

Zoals eerder gesteld achten de leden van de D66-fractie het van groot belang dat binnen bestrijding van seksueel geweld in het bijzonder aandacht uitgaat naar de kwetsbare positie van kinderen. Ook onderschrijven zij het belang van de strafverzwarringsgronden voor aanranding en verkrachting van kinderen, gegeven het grove misbruik dat daarbij wordt gemaakt van de kwetsbaarheid van kinderen en de grote schade die slachtoffers daardoor de rest van hun leven oplopen. Kan de regering toelichten hoe de wetgeving omtrent de strafverzwarringsgronden voor misbruik van kinderen en de wetgeving omtrent seksuele benadering van kinderen en kinderpornografie zich verhoudt tot de wetgeving daaromtrent in de ons omringende landen?

De leden van D66-fractie vinden het terecht dat in het wetsvoorstel specifiek rekening wordt gehouden met normaal seksueel experimenteel gedrag tussen jongeren. «Er wordt een wettelijke strafuitsluitingsgrond gecreëerd voor seksueel contact in een gelijkwaardige situatie tussen leeftijdsgenoten vanaf de leeftijd van twaalf jaar.» Deze leden vragen wel wanneer sprake is van «een gelijkwaardige situatie tussen leeftijdsge-

noten». Het lijkt evident dat twee vijftienjarigen (qua leeftijd) als gelijkwaardig worden gezien, en dat dit niet geldt voor een twaalfjarige en een zeventienjarige. Maar waar ligt de grens? Wanneer is er nog sprake van «leeftijdsgenoten» en is er dus een strafuitsluitingsgrond en vanaf welk verschil is dit niet meer van toepassing? Deze leden verzoeken de regering dit nader toe te lichten.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Afdeling met betrekking tot de strafuitsluitingsgrond opmerkt dat deze ontbreekt bij gevallen waarin sprake is van consensueel seksueel verkeer tussen personen die in een hiërarchische relatie tot elkaar staan. Daardoor lijkt het wetsvoorstel seksueel verkeer in elke situatie strafbaar te stellen als er sprake is van een hiërarchische relatie. In reactie op de Afdeling stelt de regering dat: «er alleen ruimte voor seksueel contact [is] indien die functionele afhankelijkheid niet van wezenlijke invloed is op bedoelde vrije wilsbepaling van de ondergeschikte». Kan de regering dit nader toelichten en concrete voorbeelden geven van wanneer consensueel seksueel verkeer tussen personen die in een hiërarchische relatie tot elkaar staan wel en niet strafbaar zal zijn?

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering of in het licht van het feit dat kinderen (in ieder geval) beneden de leeftijd van zestien jaar, gelet op hun jeugdige leeftijd, onvoldoende in staat geacht worden om hun lichamelijk en seksuele integriteit zelf te bewaken. In hoeverre wordt het in dit licht ook strafbaar voor *influencers* om minderjarige vriendinnetjes met seksueel getinte content in te zetten voor meer kliks?

De leden van de CDA-fractie lezen dat in het wetsvoorstel een wettelijke strafuitsluitingsgrond wordt gecreëerd voor seksueel contact tussen kinderen in een gelijkwaardige situatie tussen leeftijdsgenoten vanaf een leeftijd van twaalf jaar. Deze leden vragen wat exact wordt verstaan onder «leeftijdsgenoten» en een «gelijkwaardige situatie». Valt seksueel contact tussen een twaalfjarige en een zestienjarige ook onder «leeftijdsgenoten» en dus onder de nieuwe strafuitsluitingsgrond?

De leden van de SP-fractie verwelkomen het strafbaar stellen van sexting met kinderen. Kan de regering aangeven waar de strafmaat op het seksueel benaderen van kinderen op is gebaseerd? Deze leden lezen namelijk dat de maximumstraf wordt verhoogd. Toch is niet per se duidelijk waarom voor deze nieuwe grens wordt gekozen. De reactie van de regering in de richting van de Afdeling dat de nieuwe strafmaxima uitdrukking geven aan de ernstige schade is niet overtuigend genoeg.

De leden van de SP-fractie willen tevens informeren naar het invoeren van een vergewisplicht voor online platforms en content providers, zoals YouTube. Op dit moment kunnen gebruikers materiaal uploaden op sites van platforms en content providers zonder dat deze websites enige verantwoordelijkheid kennen. Gebruikers kunnen daardoor zonder enige drempels kinderpornografisch materiaal en/of wraakporno uploaden. Deze leden hebben daarom in het verleden voorgesteld om dergelijke websites verantwoordelijk te maken door een vergewisplicht in te stellen.<sup>3</sup> De websites moeten zich dan vergewissen van de meerderjarige leeftijd en instemming met publicatie van de personen die in het visueel materiaal figureren. Dit moet bijdragen aan het bestrijden van het uploaden van kinderporno en wraakporno. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om een dergelijke vergewisplicht op te nemen in dit

<sup>3</sup> Zie de volgende antwoorden op: Kamervragen Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, Aanhangsel 2277 en de motie van het lid Van Nispen over een vergewisplicht voor contentproviders bij het plaatsen van expliciet foto- en videomateriaal: Kamerstuk 31 015, nr. 255.



wetsvoorstel? Deze wetswijziging zou hiervoor een goede aanleiding zijn. Is de regering bereid dit alsnog op te nemen in dit wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of, in het licht van de herziening van de zedenwetgeving, de regering ook heeft overwogen de leeftijdsgrens voor seksuele volwassenheid te herijken, bijvoorbeeld naar achttien jaar. Kan de regering aangeven waarom zij de grens van zestien jaar nog steeds passend acht?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering in lijn met de in voorbereiding zijnde Wet regulering sekswerk, heeft overwogen om analoog aan artikel 252 Sr en artikel 253 Sr bepalingen op te nemen die zien op pornografische content van jongeren tussen de achttien en twintig jaar. Ziet de regering hier, zoals ook de redenering is bij de leeftijdsgrens in de Wet regulering sekswerk, een taak om de seksuele integriteit van jongvolwassenen te beschermen?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat er verschillende vragen waren van de Afdeling over de gekozen strafmaxima en strafverzwaringen. Deze leden constateren dat aan deze vragen gevolg is gegeven en dat daarmee is gekomen tot een nadere precisering van het voorstel. Zij lezen dat de Afdeling stelt dat ook momenteel al geëiste en opgelegde straffen inzake seksueel misbruik van minderjarigen vaak lager zijn dan wat op basis van de richtlijnen voor strafvordering en straftoemeting mag worden verwacht. Deze leden vragen hoe de regering dit feit weegt en wat het beoogd effect van voorliggend wetsvoorstel hierop is. Zij geven de regering in overweging in de memorie van toelichting aan te vullen dat juist de achterblijvende strafvordering en straftoemeting bij seksueel misbruik van minderjarigen, aanleiding heeft gegeven om de maximumstraffen te verhogen.

### *3.4 Seksuele intimidatie*

Zoals eerder reeds gesteld zien de leden van de D66-fractie seksuele intimidatie, op straat en online- als een verwerpelijk fenomeen. Deze leden hebben evenals het OM en de Afdeling echter vragen bij de handhaafbaarheid van het delict seksuele intimidatie. Straatintimidatie is een breed begrip en de mate waarin het als ingrijpend wordt ervaren verschilt nogal. Iemand nafluiten is wat anders dan iemand nalopen. In het wetsartikel worden termen als «indringend», «vreesaanjagend», «vernederend», «kwetsend» en «onterend» gebruikt. Alhoewel deze leden zich veel situaties kunnen voorstellen waar deze woorden op van toepassing zijn, blijven het termen die vooral iets zeggen over de interne emotionele beleving van slachtoffers van seksuele intimidatie. Voor handhavers zal het in veel gevallen van hun perceptie afhankelijk zijn of zij deze duidingen van toepassing achten. En daarmee wordt in de praktijk dus zeer ingewikkeld voor handhavers om op te treden op heterdaad, en kunnen er verschillen ontstaan in hoe handhavers optreden. In de meeste gevallen zal er überhaupt geen sprake zijn van heterdaad, en wordt vervolging nog ingewikkelder. De regering stelt dat «respectvol contact leggen» niet onder dit artikel valt. Hoe wordt onderscheid gemaakt tussen intimiderend gedrag en respectvol contact leggen? Kan in de praktijk een begroeting door verschillende mensen niet zowel als respectvol als intimiderend worden opgevat? Heeft de regering bij de uitleg en afgrenzing van strafbare seksuele intimidatie gekeken naar de formulering van de artikelen uit de APV's van gemeenten? Zo ja, hoe verschillen die van de gekozen formulering in het wetsvoorstel en waarom?

De leden van de D66-fractie lezen dat de Afdeling waarschuwt «dat de strafbaarstelling als gevolg van handavingsproblemen haar normerende werking» kan verliezen. Volgens de regering zal dat niet het geval zijn, maar nadere toelichting blijft uit. Kan de regering nader onderbouwen hoe de normerende werking in stand zal blijven als breed in de samenleving het beeld ontstaat dat deze strafbaarstelling niet gehandhaafd kan worden?

De leden van de D66-fractie zien meerwaarde in het expliciet betrekken van de strafbaarheid van online seksuele intimidatie. Juist online heerst er bij te veel mensen een compleet gebrek aan normbesef in het benaderen van anderen en over wat seksuele intimidatie met anderen kan doen. Toch zijn ook hier belangrijke bedenkingen over handhaafbaarheid. Deze leden gaan daar onder «Uitvoering en handhaving» verder op in.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering stelt dat via voorlichting en publiekscampagnes bewustwording zal worden bevorderd. Zullen deze campagnes gaan over dit wetsvoorstel als geheel of alleen over seksuele intimidatie, en waarom? Klopt het dat er geen middelen zijn geserveerd voor publiekscampagnes? Zo ja, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie zijn verheugd dat in dit wetsvoorstel het initiatiefwetsvoorstel van Asscher (PvdA) en Van Toorenborg (CDA), dat er toe strekt seksuele intimidatie strafbaar te stellen, is meegenomen (Kamerstuk 34 904). Deze leden danken de regering hiervoor.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting over het strafbaar stellen van seksuele intimidatie in de openbare ruimte. Zij onderschrijven de intentie van de regering om iedereen op straat zich veilig te laten voelen en ongehinderd zichzelf te laten zijn. Toch roept het voorstel enkele vragen op. Het strafbare gedrag moet namelijk vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend worden geacht. Waarom meent de regering dat dit niet te subjectief is? Waarom wordt het advies van de G4-gemeenten terzijde gelegd om te spreken van indringend seksueel benaderen in plaats intimiderend seksueel benaderen? Wordt gewaarborgd dat het mogelijk blijft om in het openbaar te flirten? Waar ligt de grens?

De leden van de SP-fractie stellen tevens dat het onderscheid tussen aanranding, belediging, schennis van de eerbaarheid en hinderlijk volgen aan de ene kant en seksuele intimidatie aan de andere kant in de praktijk lastig is. Kan de regering dit nader toelichten? Wanneer is een aanraking seksuele intimidatie en wanneer aanranding (schuld, opzet, gekwalificeerde opzet)? Met andere woorden, waarom is dit nieuwe delict nodig naast alle andere delicten die reeds zijn of worden opgenomen in het Wetboek van Strafrecht?

Daarnaast roept de passage over de publiekscampagne vragen op, stellen de leden van de SP-fractie. De regering spreekt de verwachting uit dat met bewustwording gedragsverandering en het terugdringen van seksuele intimidatie kan worden bereikt. Op een andere plek in de memorie van toelichting valt tevens te lezen dat de wetgeving eveneens moet leiden tot maatschappelijke inbedding van de sociale normen. Op basis van welke onderzoeken of wetenschap weten we wat voor soort campagnes en bewustwording effectief zijn, welke inhoud deze moeten hebben en waar dit op gericht zal zijn? Hoe gaat dit eruit zien?

De leden van de SP-fractie zijn ook benieuwd naar de handhaving op straatintimidatie. Hoe komt dit eruit te zien? Welk bewijs verwacht de regering te verzamelen tegen daders die zich schuldig maken aan

straatintimidatie? En in het bijzonder, welk bewijs is er denkbaar wanneer er geen getuigen of camerabeelden zijn? Zijn er praktijkervaringen uit de steden die relevant zijn? Kan de regering hier iets meer duidelijkheid over schetsen? Is de Minister bereid de tekst van het nu voorgestelde artikel seksuele intimidatie zodanig aanpassen dat de handhaafbaarheid sterk verbetert, zoals de G4 voor hebben gesteld: «Hij die zich schuldig maakt aan seksuele intimidatie, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie»? Kan de regering haar antwoord toelichten?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie lezen dat seksuele intimidatie strafbaar wordt gesteld als er sprake is van «indringend» seksueel benaderen. Deze leden delen de mening van de regering dat niet iedere poging om contact te leggen of te flirten strafbaar zou moeten worden. Wordt daarop geduid met het woord «indringend»? Zo nee, wat wordt er dan wel mee bedoeld? Deze leden zouden graag aan de hand van concrete voorbeelden een nadere inkadering van welke uitingen wel of niet strafbaar worden willen zien, waar de door de regering genoemde «ondergrens» ligt. Kan de regering daar nader op ingaan? Ook begrijpen deze leden dat er voor strafbaarheid tevens sprake moet zijn van een benadering «die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten». Deze leden begrijpen dat daarmee op het intimiderende karakter van die benadering wordt geduid. Zit het verschil tussen het al dan niet indringend benaderen, dus het verschil tussen al dan niet onschuldige benaderingen dan niet toch enkel in het intimiderende karakter dat de benadering voor het slachtoffer kan hebben? Houdt de ondergrens van het strafbare gedrag dat door het woord «indringend» wordt geduid dan niet sterk verband met het intimiderende effect dat dat gedrag moet hebben wil er sprake van strafbaarheid zijn? Zo ja, dan is het deze leden niet duidelijk waarom het woord «indringend» nodig is als voor de strafbaarheid ook het intimiderende karakter moet worden bewezen. Kan de regering daar nader op ingaan? En kan de regering dan ook ingaan op het verschil, los van de onlinecomponent, met het initiatiefwetsvoorstel van de voormalige leden Asscher en Van Toorenburg?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie lezen dat in het wetsartikel met betrekking tot seksuele intimidatie subjectieve termen zoals «indringend», «vreesaanjagend», «vernederend», «kwetsend» en «ontierend» zijn opgenomen. Hoe kan een opsporingsambtenaar van buitenaf door eigen waarneming constateren of er sprake is van uitingen die indringend, vreesaanjagend of vernederend zijn? Maakt dit de handhaafbaarheid seksuele intimidatie op heterdaad niet bijzonder moeilijk? De formulering van de artikelen met betrekking tot seksuele intimidatie in de APV's van Amsterdam en Rotterdam was meer gericht op objectieve constatering door een (buitengewoon) opsporingsambtenaar, dus los van de beleving van slachtoffers. Acht u in de kader van de handhaafbaarheid een andereformulering van dit wetsartikel nodig? Zo ja, hoe dan? Zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het uitermate schrijnend dat in ons land twee op de drie vrouwen in de leeftijd van twaalf tot vijftien-twintig jaar in 2021 weleens is lastiggevallen en dat in grote steden 77% van de vrouwen aangeeft lastiggevallen te zijn op straat. Het onderstreept wat hen betreft de noodzaak van voorliggende wetgeving. Het onderstreept daarnaast de noodzaak van maatschappelijke heroriëntatie op respectvol burgerschap, want naast de normering van de wet, is hier ook meer cultuurmaatschappelijk een opdracht in de samenleving. Deze leden zien ook dat handhaving op voorliggend voorstel niet eenvoudig zal zijn. Kan de regering nader uiteenzetten welke stappen zij, in samenspraak met gemeenten, kan zetten om handhaving van dit artikel te bespoedigen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of zij het juist zien dat geen bepaling is opgenomen voor een strafverzwarringsgrond wanneer voorliggend feit wordt gepleegd tegen een minderjarige. Indien zij dit juist zien, vragen zij of de regering kan aangeven waarom zij hier niet voor heeft gekozen.

### *3.5 Aanpassingswetgeving en overige wetswijzigingen*

De leden van de D66-fractie hebben nog enkele zorgen over de verjarings-termijnen. Kan de regering toelichten waarom de ondergrens voor het niet verjaren van seksuele misdrijven gepleegd tegen kinderen komt te liggen bij misdrijven waarop een wettelijke gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld? Staat er op alle seksuele misdrijven waar kinderen slachtoffer van zijn een maximumstraf van tenminste zes jaar, of zijn er ook misdrijven die met dit voorstel wel kunnen verjaren? En zo ja, welke?

Met het wetsvoorstel worden naast een ruimere verjaringsregeling, ook andere bijzondere regelingen van toepassing verklaard op bepaalde delicten, waaronder het taakstrafverbod en het spreekrecht voor slachtoffers, zo lezen de leden van de D66-fractie. Kan de regering toelichten op welke delicten welke bijzondere regelingen van toepassing worden verklaard, voor zover dit niet direct voortvloeit uit de bestaande wetgeving, en daarbij toelichten waarom die bijzondere regelingen toch van toepassing zijn verklaard?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering stelt dat dit wetsvoorstel niet de zedenwetgeving in het Wetboek van Strafrecht BES moderniseert. Als argument wordt aangedragen dat het Verdrag van Istanbul nog niet in werking is getreden in Caribisch Nederland. Deze leden vinden dit een behoorlijk kromme redenatie. De regering geeft in dit wetsvoorstel tal van redenen waarom deze modernisering noodzakelijk is. Voldoen aan het Verdrag van Istanbul is er daar slechts één van. Kan de regering nader toelichten waarom alle aangevoerde argumenten voor het belang van dit wetsvoorstel, niet van toepassing zouden zijn in Caribisch Nederland?

De leden van de ChristenUnie-fractie betreuren het dat voorliggend voorstel niet van toepassing is op de BES-eilanden. Zij zien dat niet alle verdragen die de basis vormen voor voorliggend voorstel van kracht zijn op de BES. Wel vragen zij de regering aan te geven of overleg heeft plaatsgevonden met de besturen van de BES over implementatie van voorliggend voorstel. Indien dit niet heeft plaatsgevonden roepen zij de regering alsnog op dit te doen. Voorts roepen zij de regering op ook in de bredere inzet ten aanzien van seksueel grensoverschrijdend gedrag, en het Nationaal Actieplan, expliciet aandacht te hebben voor de bestrijding van seksueel grensoverschrijdend gedrag op de BES-eilanden.

## **4. Gevolgen**

De leden van de D66-fractie zien de waarde die deze wet kan hebben in de strijd tegen seksueel geweld, in zowel de online als de fysieke wereld. Daarbij merken zij echter wel op dat deze strijd valt of staat bij voldoende mensen die de wet kunnen uitvoeren en handhaven. De online veiligheid zal niet worden vergroot als daders online niet kunnen worden opgespoord. De normerende werking van de nieuwe delicten zullen aan waarde indammen als zedenzaken bij de politie en het OM nog jaren achtergesteld blijven. Deze leden roepen de regering daarom op niet alleen middelen vrij te maken voor extra capaciteit, maar ook te zorgen dat het wegwerken van achterstanden prioriteit krijgt. Is de regering bereid hier vanuit haar rol ook op toe te zien?

De leden van de CDA-fractie lezen dat één op de vijf slachtoffers is misbruikt onder invloed van alcohol of drugs en één op de tien slachtoffers is gedrogeerd. Deze leden vragen op welke manier de regering deze omstandigheden, die de positie van slachtoffers kwetsbaarder maakt, meeneemt in de preventiekant.

De leden van de CDA-fractie lezen dat met de nieuwe wetgeving slachtoffers meer mogelijkheden krijgen om aangifte te doen van een strafbaar feit. Deze leden vragen op welke manier de regering de mogelijkheid om aangifte te doen van seksuele intimidatie onder de aandacht brengt bij de slachtoffers. Deze leden vragen ook of de regering de uitkomsten van verschillende (succesvolle) pilots en initiatieven uit bijvoorbeeld Rotterdam<sup>4</sup> en Breda<sup>5</sup> ten behoeve van het eenvoudig melden van straatintimidatie meeneemt in de maatregelen om de aangiftebereidheid te verhogen.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie delen de opvatting van de regering dat de nu voorliggende nieuwe wetgeving tot uitdrukking brengt welk gedrag binnen onze samenleving als strafwaardig seksueel (overlastgevend) gedrag wordt gezien. Daarvan gaat een duidelijke normerende werking uit. Dat neemt niet weg dat bij veel van de seksuele delicten de bewijsvoering lastig zal blijven. Deelt de regering de mening van deze leden dat het desalniettemin voor slachtoffers waarbij het bewijs niet rond te krijgen is het van belang is en voor erkenning kan zorgen om te horen dat het gebeurde strafbaar is?

## **5. Uitvoering en handhaving**

### *5.1 Algemeen*

De leden van de SP-fractie maken zich ernstig zorgen over de beperkte capaciteit in de strafrechtketen. Het wetsvoorstel zou zo maar eens als dode letter kunnen eindigen. Van politie tot rechtspraak, van forensisch onderzoekers tot gevangeniswezen en van OM tot de sociale advocatuur zijn er tekorten. Een voorbeeld is de consultatiebrief van de politie die deze leden slechts als brandbrief kunnen bestempelen. Uit de memorie van toelichting blijkt nagenoeg blind enthousiasme vanuit de regering. Deze leden willen graag van de regering horen of zij echt gelooft dat invoering van het wetsvoorstel in de eerste plaats haalbaar is vanwege alle omscholing die nodig is en in de tweede plaats zinvol is omdat het meer vraagt van de strafrechtketen. Kan de regering toezeggen dat als het wetsvoorstel inderdaad tot meer aangiften leidt deze ook daadwerkelijk opgepakt kunnen worden of dat anders – conform het verzoek van de politie – implementatie op de korte termijn wordt uitgesteld?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie lezen dat behalve dat ten gevolge van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel er meer melding en aangiften zullen worden gedaan, er dus meer capaciteit in de justitie keten nodig zal zijn en er ook medewerkers van politie en OM bijgeschoold of getraind zullen moeten worden. Dat zal ook nodig zijn op het moment dat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking gaat treden. In hoeverre gaan al die opleidingen en trainingen impact hebben op de inzetbare capaciteit van de politie en OM? Voorts maken deze leden zich zorgen in hoeverre het aantal extra meldingen, aangiften, vervolgingen en rechtszaken niet toch gaan leiden tot nog langere doorlooptijden van zedenzaken. Die zijn nu immers al te lang. Hoe gaat voorkomen worden dat die doorlooptijden nog langer gaan worden?

<sup>4</sup> <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/straatintimidatie/>.

<sup>5</sup> Meld straatintimidatie in Breda want jouw melding telt!- Intimideer mij niet.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er bij veel instanties zorgen zijn over de effectieve handhaving van voorliggend voorstel, capaciteitsvraagstukken en de daadwerkelijke rechtspraktijk. Zij kunnen zich goed voorstellen dat de regering kiest voor een invoeringstoets bij dit wetsvoorstel en vragen of de regering voornemens is hiertoe over te gaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat bij de impact op de strafrechtketen is gekeken naar de gevolgen voor politie, OM en rechtspraak. Zij vragen of de regering ook heeft gekeken naar de gevolgen voor de justitiële keten, waaronder bijvoorbeeld de reclassering.

De leden van de SGP-fractie constateren dat nieuwe zedenwetgeving slachtoffers beter beschermt tegen seksueel geweld. Deze leden constateren eveneens dat slachtoffers geen valse hoop gegeven moet worden. Met de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen zullen bewijsproblemen in seksuele misdrijven niet verdwenen zijn. Seksuele delicten vinden vaak in een één-op-één situatie plaats. Het is dan vaak het woord van verdachte tegen het woord van het slachtoffer. Dat zal na deze wetswijziging niet anders zijn. Deze leden overwegen dat na de implementatie van deze wetswijziging de lange doorlooptijden binnen de strafrechtketen naar alle waarschijnlijkheid alleen maar groter worden wanneer meer slachtoffers aangifte zullen doen van strafbare feiten en omdat de drempel wordt verlaagd. Deze leden achten het contraproductief als slachtoffers die eindelijk de moed hebben gevonden aangifte te doen slachtoffer worden van de vastgelopen strafrechtketen. Secundaire victimisatie ligt dan op de loer. Deze leden vragen de regering nogmaals te reflecteren op de praktische uitvoering van het wetsvoorstel binnen de huidige 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. Deze leden vragen de regering of de strafrechtketen bij invoering van dit wetsvoorstel klaar is om het te verwachten hoge aantal aangiften te kunnen verwerken.

#### *5.2 Schuldaanranding, opzetaanranding, gekwalificeerde opzetaanranding, schuldverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting*

De leden van de CDA-fractie lezen dat als binnen zeven dagen na het incident melding gemaakt wordt van aanranding of verkrachting, het CSG een belangrijke rol speelt bij de eerstelijns hulpverlening en advisering. Welke rol speelt het CSG in de gevallen waarin na zeven dagen een melding wordt gemaakt van het incident?

De leden van de CDA-fractie lezen dat dankzij de nieuwe strafbaarstelling de bewijsdrempel wordt verlaagd en in meer gevallen aangifte kan worden gedaan van een strafbaar feit, wat leidt tot een benodigde extra capaciteit bij de politie van vijftien voltijdsequivalent (fte). Deze leden vragen in hoeverre deze extra capaciteit opgevangen kan worden in het kader van de spanning die er nu al is met betrekking tot wachttijden bij het behandelen van zaken bij het OM en de rechtbanken.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de prioritering van deze nieuwe zaken is ten opzichte van de ernstige zedenzaken, nu deze leden zien dat op dit moment al veel zedenzaken op de plank blijven liggen. Deze leden vragen hoe om wordt gegaan met aangiften van bijvoorbeeld seksuele



intimidatie, wanneer ernstige zedenzaken nog op de plank liggen, en wat voor effect dit zal hebben op de wachttijden van de behandeling van de zaken.

### 5.3 Seksuele intimidatie

De leden van de D66-fractie hebben eerder al benadrukt grote zorgen te hebben over de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie. Ook de Afdeling uit hier sterke twijfels over. Kan de regering concrete voorbeelden geven van hoe handhaving er in de praktijk uit moet zien, welke rol boa's en politie daarin hebben en daarbij ook ingaan op de verwachte capaciteit die hiervoor beschikbaar is?

Met het oog op online seksuele intimidatie schrijft de regering: «Indien de identiteit van de pleger niet bekend is, kan een duidelijke strafrechtelijke normstelling het slachtoffer helpen bij een zogenaamde Notice and Take Down-procedure, omdat de strafbaarstelling de onrechtmatigheid van de content weerspiegelt», zo lezen de leden van de D66-fractie. «Indien providers en online platformen ervan op de hoogte zijn dat op hun servers of platformen strafbare of onrechtmatige content staat, zijn zij verantwoordelijk voor de verwijdering daarvan.» Dat lijkt grote implicaties te hebben voor de rol van providers en platforms. Zijn platforms geconsulteerd over de grote gevolgen van deze wet voor hun verantwoordelijkheid? Hoe zullen zij hier naar verwachting mee omgaan?

De leden van de CDA-fractie staan positief tegenover het voorstel om seksuele intimidatie in het openbaar strafbaar te stellen, in lijn met het initiatiefwetsvoorstel van de voormalig Kamerleden Van Toorenburg en Asscher, maar deze leden zien ook problemen wat betreft de bewijsbaarheid van het delict. Deze leden constateren dat, omdat seksuele intimidatie is opgenomen als overtreding, in zeer beperkte mate opsporingsbevoegdheden ingezet kunnen worden. Het vorderen van camera-beelden valt hier aldus niet onder, constateren deze leden, omdat conform art. 126nda Wetboek van Strafvordering (Sv) dit alleen kan in het geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in art. 67 Sv. Deze leden vragen in hoeverre het gemeenten vrij staat om camerabeelden van openbare plekken op te vragen en te gebruiken als bewijs van de seksuele intimidatie, zoals genoemd in art. 151c lid 6 en 7 Gemeentewet (Gemw). Hoe ervaart de politie het niet kunnen inzetten van dergelijke bevoegdheden in het kader van de effectiviteit van de nieuwe strafbaarstelling?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe op straat deze norm wordt benadrukt, aangezien de realiteit zal zijn dat op heterdaad daders bestraffen lastig zal zijn. Deze leden zien de awareness door bijvoorbeeld teksten van intimidatie te krijten op straat en door berichten te posten op Instagram («catcallsofGroningen»). Deze leden vragen aan de regering welke initiatieven er nu bestaan die uitgerold kunnen worden.

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de passage in de memorie van toelichting dat mogelijk ook boa's een rol kunnen spelen in het vervolgen van seksuele intimidatie. Daarom vragen deze leden waarom de regering de boa's geschikt acht om het verbod op seksuele intimidatie te helpen handhaven. Is dit niet iets dat juist door politieagenten en in sommige gevallen zelfs zedenrechercheurs zal moeten gebeuren? Deze leden zouden graag een nadere toelichting op dit voorstel ontvangen.

#### 5.4 Implementatietraject

De leden van de D66-fractie lezen dat de wet in 2024 in werking zal treden. Eerdere invoering wordt onverantwoord geacht, omdat de capaciteit bij de politie en het OM eerst moet worden uitgebreid. Kan de regering toelichten wanneer in 2024 de wet precies wordt geïmplementeerd? Kan zij het uitstel op basis van het capaciteitstekort nader onderbouwen, gegeven de grote onzekerheid of er een jaar later wel voldoende capaciteit zal zijn? En wordt de implementatie verder uitgesteld als dat niet het geval blijkt?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering erkent dat het van belang is dat de capaciteit van de politie gereed moet zijn op het moment dat de wet in werking treedt, naar verwachting in 2024. Deze leden vragen of de regering verwacht dat de politie op tijd de capaciteit op orde heeft om vanaf het moment van de inwerkingtreding van de wet de zaken ook daadwerkelijk te kunnen behandelen. Welk gevolg wordt verbonden aan de situatie waarin de politiecapaciteit nog niet op tijd op peil is ten tijde van de inwerkingtreding van de wet?

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering ook andere afdoeningen naast de strafrechtelijke afdoening overweegt. Kan de regering dit nader toelichten aangezien het wetsvoorstel juist gericht is op strafrechtelijke afdoening? Ziet de regering ook ruimte in herstelrecht en mediation? Hoe gaat de regering meer ruimte bieden aan herstelrecht en mediation in zedenzaken? De passage hierover in de memorie van toelichting is behoorlijk beperkt. Denkt de regering ook aan OM-afdoening en zo ja, worden daar duidelijke kaders voor meegegeven?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering er vanuit gaat dat de operationele bezetting van de politie voor de aanpak van zedenzaken pas in 2024–25 op orde zal zijn. In dit licht is inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in 2024 wel erg optimistisch aangezien het juist veel meer vraagt van de politie in de aanpak van zedenzaken. Kan de regering hierop reflecteren? Bovendien moet nog maar blijken dat de prognose van 2024–25 daadwerkelijk wordt gehaald. Hetzelfde geldt voor het OM dat op dit moment ook tekorten kent en daarom zaken moet seponeren. Hoe moet het OM extra onderzoeken aankunnen?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat inwerkingtreding van de wet plaatsvindt wanneer uitvoeringsorganisaties hiervoor klaar zijn. Genoemde leden vragen of zij er nog steeds van uit mogen gaan dat de wet 1 januari 2024 in werking treedt. Zij vragen ook in te gaan op de opmerkingen van Amnesty International dat in andere landen een veel kortere periode tussen wetsbehandeling en inwerkingtreding zat. Kan de regering aangeven wat hier de oorzaak van is?

De leden van de ChristenUnie-fractie delen het doel om bij inwerkingtreding van de wet bij politie en OM voldoende capaciteit beschikbaar te hebben. Zij vragen of politie en OM nog op schema zijn om 1 januari 2024 voldoende capaciteit beschikbaar te hebben.

#### 5.5 Flankerend beleid

De leden van de VVD-fractie lezen dat slachtoffers van seksuele misdrijven in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming uit het Schadefonds Gewelddsmisdrijven (SGM). Over de vraag op basis van welke criteria een dergelijke tegemoetkoming ook mogelijk moet worden bij schuldaanranding en schuldverkrachting vindt nog nadere uitwerking

plaats. Deze uitwerking zal gereed zijn bij de inwerkingtreding van de wet, zodat de praktijk van het SGM direct kan inspelen op aanvragen voortvloeiend uit dit wetsvoorstel. Als deze leden het goed begrijpen, is kennelijk bij de financiële impactanalyse van het wetsvoorstel niet bedacht dat deze slachtoffers van verkrachting ook een tegemoetkoming uit het SGM zouden ontvangen. Waarom is dat destijds bij de eerdere financiële ramingen van het wetsvoorstel nog niet doorgerekend en waarom is hier kennelijk nog altijd nog geen dekking voor gevonden? Indien de regering van mening is dat deze groep uiteindelijk geen tegemoetkoming zou mogen ontvangen, wat zijn daar dan de redenen voor? Kan de regering bevestigen dat zij op zoek gaat naar dekking zodat voor alle slachtoffers van verkrachting en aanranding een tegemoetkoming beschikbaar komt uit het SGM?

De leden van de D66-fractie achten het van belang te benoemen dat LHBTIQ+ personen relatief veel te maken krijgen met seksueel geweld. Kan de regering toelichten hoe er in het flankerend beleid specifiek met deze groep rekening wordt gehouden? Is de regering bereid deze groep extra onder de aandacht te brengen bij het te ontwikkelen beleid op het gebied van preventie en slachtofferhulp en bij politie en OM?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie zouden er, wellicht ten overvloede, op willen wijzen dat binnen de groep van LHBTIQ+ personen er bovenmatig veel slachtoffers van seksueel geweld te vinden zijn. Dat vraagt naar de mening van deze leden om specifieke maatregelen en flankerend beleid dat ten opzichte van deze groep wordt gericht. Deelt de regering deze mening en zo ja, hoe wordt daar gevolg aan gegeven? Zo nee, waarom niet? Hoe denkt de regering over specifieke aandacht voor deze groep in publiekscampagnes rond de wet, en in campagnes om de aangiftebereidheid te bevorderen? Hoe wordt ervoor gezorgd dat er bij politie en OM voldoende kennis en sensitiviteit is ten aanzien van LHBTIQ+, en de mate en vorm waarin zij te maken krijgen met seksuele delicten, bijvoorbeeld door hier aandacht aan te besteden op de politie-academie en steun te geven aan Roze in Blauw? Hoe wordt er gezorgd voor slachtofferhulpverlening met voldoende kennis en sensitiviteit ten aanzien van LHBTIQ+ en de mate en vorm waarin zij te maken krijgen met seksuele delicten?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie vragen of de regering van plan is om met flankerend beleid aandacht te vragen voor de mogelijkheid om aangifte te doen van seksuele intimidatie en om melding zo eenvoudig mogelijk te maken door een StopApp te introduceren. Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie willen graag weten of Nederlandse slachtoffers van seksuele misdrijven in het buitenland ook in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming uit het SGM. Zo nee, waarom niet en zou dit veranderd moeten worden om te voorkomen dat voor schadevergoeding met lege handen blijven staan?

Met de Raad van State zien de leden van de ChristenUnie dat het strafrecht niet altijd de genoegdoening, bescherming of normstelling zal kunnen bieden waar slachtoffer en samenleving op hopen. Deze leden onderschrijven daarom het belang van breed beleid om seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan, waarbij strafrecht het sluitstuk vormt. Genoemde leden vragen wanneer het Nationaal Actieplan zal worden gepresenteerd. Voorts vragen zij hoe ook aandacht zal zijn voor die gevallen waar slachtoffers met teleurstelling te maken krijgen, bijvoorbeeld omdat sprake is van onvoldoende bewijslast. Hoe kan hierbij worden voorkomen dat slachtoffers te maken krijgen met secundaire

victimisatie? Zal in flankerend beleid ook aandacht zijn voor de vraag hoe, waar het strafrecht wellicht niet afdoende aanknopingspunten biedt, aan herstel kan worden gewerkt?

Waar het (licht) grensoverschrijdend gedrag tussen minderjarigen betreft, zien de leden van de ChristenUnie-fractie nog een extra noodzaak voor flankerend beleid. Omdat juist aan het begin van de seksuele ontwikkeling het belang van grenzen aangeven en respecteren van belang is. Genoemde leden zijn dan ook voorstander om juist bij deze groep meer in te zetten op buitenstrafrechtelijke pedagogische afhandeling, bijvoorbeeld via Halt-interventies. Acht de regering het voor Bureau Halt daartoe beschikbaar gestelde budget momenteel toereikend? Welke rol ziet zij hierbij ook voor herstelgerichte interventies? Voorts roepen genoemde leden op in ieder geval overtreding van artikel 429ter Sr onder bereik van de Halt-interventies te laten vallen.

## **6. Financiële gevolgen**

De leden van de D66-fractie merken op dat er pas vanaf 2024 geld wordt vrijgemaakt voor slachtofferzorg ten behoeve van het CSG, terwijl andere betrokken organisaties al extra investeringen krijgen vanaf 2022. Kan de regering dit nader toelichten? Maakt het CSG niet ook al vóór 2024 kosten om zich op deze wet voor te bereiden?

De leden van de SP-fractie vernemen dat het wetsvoorstel structureel ongeveer 28 miljoen euro extra per jaar gaat kosten. Het is deze leden echter opgevallen dat het budget voor de staande en zittende magistratuur ver uiteenloopt. Kan de regering daarom toelichten hoe deze bedragen voor het OM en de Raad voor de rechtspraak (Rvdv) met een factor vijf uiteenlopen? En waarom zou deze wet structureel minder werklast voor de reclassering op moeten leveren? Er zijn met deze wet toch juist meer gedragsinterventies nodig voor zedenzaken?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Zijn de betrokken instanties zoals genoemd in de tabel op pagina 49 van de memorie van toelichting akkoord met de daar geraamde extra uitgaven die het wetsvoorstel met zich mee zal brengen? Zo nee, op welke punten niet? Hoe wordt in het benodigde extra budget voorzien? Het OM wijst erop dat de extra gelden die uit de motie-Hermans voortvloeien weliswaar bedoeld zijn voor de invoering van de voorliggende wet, maar het OM wijst er tegelijkertijd op dat daarmee de bestaande capaciteitsproblemen, ook bij zedenzaken, niet opgelost worden. Hoe gaat de regering zorgdragen dat die problemen wel opgelost worden? En dat politie, OM en rechters wel de benodigde capaciteit en specifieke deskundigheid krijgen die nodig is?

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het positief dat er ook al in aanloop naar 2024 middelen beschikbaar zijn gesteld voor implementatie van voorliggend wetsvoorstel. Zij vragen wel naar de positie van het Team Bestrijding Kinderpornografie en Kinderseksuïerisme (TBKK). Genoemde leden hebben begrepen dat dit team vanaf 2024 extra middelen ter beschikking krijgt voor uitvoering van de Wet seksuele misdrijven. Zij vragen of het mogelijk is al vanaf 2023 extra middelen voor het TBKK beschikbaar te stellen om zo ook de benodigde voorbereidingen te kunnen treffen en capaciteit op te bouwen richting 2024.

## **7. Advies en consultatie**

### *7.1 Consultatie over het wetsvoorstel seksuele misdrijven*

De leden van de CDA-fractie lezen dat de inzet van de «lokpuber» mogelijk is voor zowel de opsporing en vervolging van *grooming* als voor opsporing en vervolging van *sexchatting*. Deze leden vragen aan de regering of het wetsvoorstel het gebruik van de lokpuber beperkt tot slachtoffers jonger dan zestien jaar, of dat dit ook mogelijk is voor zestien- of zeventienjarigen.

De leden van de SP-fractie hebben zich in het verleden ingezet voor de invoering van het delict wraakporno thans gevat in artikel 193h Sr. Deze leden vinden het pleidooi van diverse organisaties om het artikel te verplaatsen naar Titel XIV seksuele misdrijven begrijpelijk. Kan de regering nader toelichten waarom hier niet voor is gekozen?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de wijzigingen van de verjaringstermijnen van de diverse delicten. Diverse organisaties hebben de regering er op gewezen dat seksuele misdrijven slachtoffers geregeld levenslang tekenen. Verjaringstermijnen kunnen daarom als onrechtvaardig worden ervaren door slachtoffers. Kan de regering de keuze voor de diverse verjaringstermijnen nader toelichten?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de suggestie van het OM om met een drugspendant te komen voor het huidige artikel 252 Sr, ook de Afdeling doet deze suggestie. Deze leden zijn niet overtuigd door de beantwoording van de regering op dit punt in het nader rapport. Zij zien dat er nog ruimte is in die gevallen waar geen of mogelijk geen sprake is van een feit als bedoeld in het artikel 300 Sr, zoals in 2° waar wordt gesproken over het dronken maken van iemand beneden de leeftijd van achttien jaren. Op welke wijze wordt momenteel al voorzien in een strafbaarstelling van het bedwelmen van iemand beneden de leeftijd van achttien jaren? Zij vragen of de regering artikelsgewijs voor het huidige artikel 252 Sr kan aangeven waarom het artikel wel nodig is ten aanzien van alcoholhoudende dranken, maar niet ten aanzien van drugs.

*Strafbaarstelling van seksueel geweld (artikelen 240–244 wetsvoorstel) en hierop betrekking hebbende aanpassingswetgeving*

De leden van de VVD-fractie lezen dat het voorstel van een aantal organisaties om het delict schuldverkrachting nooit te laten verjaren niet is overgenomen door de regering. Dit zou volgens de regering in strijd komen met de wettelijke verjaringssystematiek die is gebaseerd op een zekere mate van evenredigheid tussen de verjaringstermijn en de strafhoogte. Voor volwassenen geldt dat uitsluitend tegen hen gepleegde misdrijven waarop twaalf jaar gevangenisstraf of meer staat niet verjaren. Tegen minderjarigen gepleegde seksuele misdrijven verjaren ingevolge dit wetsvoorstel niet als hierop zes jaar gevangenisstraf staat of meer. Dit is nu nog acht jaar gevangenisstraf of meer.

De leden van de VVD-fractie vinden het onverteerbaar dat slachtoffers van verkrachting te horen zullen krijgen dat schuldverkrachting weliswaar juridisch kan worden vastgesteld, maar daders alsnog vrijuit zullen gaan wegens verjaring van het gepleegde feit. Deze leden brengen de regering in herinnering dat juist slachtoffers van zedenmisdrijven niet altijd direct aangifte durven te doen van wat hen is overgekomen. Soms kampen deze slachtoffers met gevoelens van schuld en schaamte en duurt het jaren voordat zij beseffen dat zij niet zelf schuldig zijn aan wat er met hen is

gebeurd. Wanneer zij vervolgens jarenlang een loodzwaar traject ingaan dat begint bij de aangifte en eindigt bij een veroordeling, kost dat veel energie en brengt het veel emoties terug. Daarom is het des te pijnlijker wanneer een rechter weliswaar een dader wettig en overtuigend had kunnen veroordelen wegens schuldverkrachting, maar door verjaring de dader vervolgens ermee kan weggelaten worden. De huidige wettelijke verjarings-systematiek is net zoals de oude zedentitel bedacht in een tijd waarin de belangen van slachtoffers anders werden gewogen en sluit in die zin niet aan bij de veranderde opvattingen over de strafwaardigheid van seksueel grensoverschrijdend gedrag, zoals uiteengezet in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting. Onderschrijft de regering dat?

Daarnaast is juist het doel van het wetsvoorstel om een duidelijk signaal af te geven aan (potentiële) daders dat seksueel grensoverschrijdend gedrag nooit acceptabel is en streng wordt bestraft. Dat doel wordt ondermijnd wanneer het signaal van hetzelfde wetsvoorstel is dat het wetsvoorstel een groep daders van verkrachting introduceert die na verloop van tijd mogen weten dat zij nooit meer kunnen worden bestraft voor de (schuld)verkrachtingen die zij hebben gepleegd. De leden van de VVD-fractie stellen dat het niet gaat om fietsendiefstal of vernieling van een bushokje, maar verkrachting. De daders van dit delict tasten de geestelijke en lichamelijke integriteit van hun slachtoffers zeer ernstig aan, waardoor sommige slachtoffers zich voor de rest van hun leven niet veilig meer voelen. Deze leden vragen in het licht van het voorgaande met klem of de regering hierop kan reageren en of de regering bij nota van wijziging wil regelen dat schuldverkrachting niet kan verjaren.

De leden van de VVD-fractie hebben met teleurstelling gelezen dat het advies van verschillende organisaties om het taakstrafverbod op opzetaanranding en opzetverkrachting (alsmede andere seksuele misdrijven) van toepassing te verklaren niet is overgenomen (wijziging artikelen 22b/77ma Sr). Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de redenen om het taakstrafverbod niet van toepassing te verklaren op opzetaanranding en opzetverkrachting. Dat betekent toch een uitholling van het taakstrafverbod zoals dat nu geldt? Op grond van welke onderzoeken en rechtsvergelijking concludeert de regering dat het wenselijk is het taakstrafverbod uit te hollen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het College van procureurs-generaal een aantal opmerkingen heeft gemaakt over het artikel waarin seksueel misbruik strafbaar wordt gesteld met personen die tot de dader in een afhankelijkheidsrelatie staan.<sup>6</sup> Kan de regering uiteenzetten of en hoe deze opmerkingen zijn verwerkt in het wetsvoorstel? Acht de regering het wenselijk in navolging van het College van procureurs-generaal dat het artikel wat afhankelijkheidsrelaties betreft blijft toegespitst op het (semi)-publieke domein of is er nagedacht het artikel uit te breiden naar het private domein, onder andere naar aanleiding van alle ontwikkelingen bij bijvoorbeeld het programma *The voice of Holland*?

*Strafbaarstelling van (online) seksueel kindermisbruik (artikelen 245–250 wetsvoorstel) en hierop betrekking hebbende aanpassingswetgeving*

De leden van de VVD-fractie stellen dat de regering terecht heeft besloten de strafuitsluitingsgrond voor sexting tussen jongeren onderling die was opgenomen in de consultatieversie van het wetsvoorstel, te schrappen. Deze leden bestrijden het beeld dat sexting tussen jongeren onderling in de leeftijd tot en met zestien jaar gangbaar en gewenst zou zijn als het gaat om experimenteelgedrag van minderjarigen. Zelfs in de gevallen

<sup>6</sup> Advies College van procureurs-generaal van 11 juni 2021, p. 5–6.



waarin jongeren dit «vrijwillig» doen, kan dat leiden tot het verspreiden van beeldmateriaal, al dan niet via hacks. De regering schrijft ook dat uit een representatieve steekproef uit 2017 onder 20.000 jongeren volgt dat 14% van de meisjes en 6% van de jongens in de leeftijd van twaalf tot vijftientwintig jaar ten minste één onaangename ervaring heeft gehad met de uitwisseling van seksueel beeldmateriaal. Deze leden zijn bezorgd over deze cijfers en horen graag van de regering hoe zij voornemens is om de gevaren van sexting, zelfs als dat vrijwillig gebeurt, bij jongeren onder de aandacht te brengen. Het wetsvoorstel is ingegeven door de noodzakelijkheid om duidelijke normen te stellen. In dat licht bevreemdt het deze leden dat door het OM bij het afdoen van sextingzaken tussen jongeren onderling, rekening wordt gehouden met de mate van consensus bij de totstandkoming van beeldmateriaal en op grond daarvan per geval zal worden beoordeeld of strafrechtelijk optreden opportuun is.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de internationaalrechtelijke verplichtingen van Nederland ruimte bieden voor een dergelijke zeer ruime beoordelingsvrijheid. Kan de regering bevestigen dat het OM in elk geval ook de omstandigheid betreft in haar beoordeling dat er weliswaar enige mate van consensus bestond op het moment van totstandkoming, maar de beelden en plaatjes inmiddels daarna breed verspreid zijn? Kan de regering toezeggen dat het OM in deze gevallen na aangifte over zal gaan tot vervolging van jongeren die zich schuldig maken aan sexting? Deze leden vragen de regering om een duidelijker normstellend kader, waarin het wettelijk uitgangspunt naar voren komt dat sexting, ook tussen jongeren onderling, onwenselijk is en in beginsel vervolgd zou moeten worden. Daarbij stellen deze leden wellicht ten overvloede dat zij niet tot doel hebben dat vijftienjarigen die overgaan tot het uitwisselen van seksueel beeldmateriaal in alle gevallen zwaar worden bestraft met lange taakstraffen of jeugddetentie, maar wel dat er bijvoorbeeld in overleg met politie, ouders en verzorgers en Bureau Halt duidelijk wordt gemaakt dat er serieuze gevaren kleven aan sexting. Kan de regering bevestigen dat ook Bureau Halt wordt ingeschakeld wanneer de politie constateert dat er vrijwillige sexting heeft plaatsgevonden tussen jongeren onderling, in de leeftijd twaalf tot zestien jaar?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij nader kan ingaan op de keuze om artikel 139h Sr niet over te hevelen naar de nieuwe zedentitel, zoals Slachtofferhulp Nederland en het OM onder andere hebben geadviseerd.

*Strafbaarstelling van seksuele intimidatie (artikel 429ter wetsvoorstel) en hierop betrekking hebbende aanpassingswetgeving*

De leden van de VVD-fractie lezen dat seksuele intimidatie strafbaar wordt gesteld als overtreding betreffende de openbare orde en niet als misdrijf. Kan de regering deze keuze nader toelichten? De Afdeling heeft in dit kader erop gewezen dat het vorderen van camerabeelden van een derde niet is toegestaan. In reactie hierop geeft de regering aan dat het gebruik van camerabeelden wel is toegestaan op een plaats waar cameratoezicht plaatsvindt. Op veel plekken in Nederland vindt op dit moment nog geen cameratoezicht plaats en zou het voor de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel van grote betekenis kunnen zijn wanneer de opsporing camerabeelden van een derde zou mogen vorderen. Kan de regering nader motiveren waarom zij kennelijk hiervan af wil zien? Waarom zou dit niet mogelijk moeten zijn?

De VVD-fractie lezen dat de regering is geadviseerd het woord «indringend» in de delictsomschrijving te wijzigen in «intimiderend». De regering heeft dit advies niet overgenomen en gesteld dat het intimide-

rende effect is meegenomen in het deel van de delictsomschrijving dat ziet «op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten». Betekent dat in de praktijk dat wanneer iemand op straat seksueel wordt geïntimideerd, de omvang van de intimidatie niet doorslaggevend is voor de strafwaardigheid? Deze leden vragen voorts naar nadere voorbeelden van strafwaardige seksuele intimidatie die de ondergrens van dit nieuwe delict markeren.

## II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### ARTIKEL 1

#### B

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het nieuwe artikel 253 reeds onder het algemene deel van de bepaling in artikel 14b mag worden geschaard. Indien dit niet het geval is vragen zij of de regering het wenselijk acht naast het nieuwe artikel 252, ook artikel 253 op te nemen in 14b.

#### H (Wijziging artikel 77ma)

De leden van de VVD-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het voorstel van de regering het taakstrafverbod voor jeugdige daders bij kinderpornografische delicten te schrappen. Het enige argument dat hierbij in de toelichting is vermeld, is dat jongeren die deze delicten plegen, gelet op hun ontwikkelingsfase juist zouden moeten kunnen leren waar toelaatbare grenzen liggen om zo niet opnieuw de fout in te gaan. In deze situaties staat dus vooral het voorkomen van recidive voorop en niet zozeer het strafdoel van vergelding. Deze leden vragen de regering naar een nadere onderbouwing van dit standpunt. Uit welk onderzoek is de noodzaak van het schrappen van het taakstrafverbod gebleken? Deze leden benadrukken dat naast een taakstraf altijd jeugddetentie of een gedragsmaatregel aan de jeugdige kan worden opgelegd, waarmee ook wordt voldaan aan artikel 77ma Sr. Hoe vaak zijn jeugdige daders sinds de introductie van het taakstrafverbod veroordeeld voor kinderpornografische delicten en uit welke gepubliceerde rechtspraak bleek dat de rechter in deze gevallen liever slechts een kale taakstraf had willen opleggen? Deze leden vragen de regering in het licht van het bovenstaande ook te reageren op het WODC-onderzoek waaruit blijkt dat magistraten uit de voeten kunnen met het jeugdsanctierecht.<sup>7</sup> Kan de regering reflecteren op het feit dat 61% van alle respondenten bij dit WODC-onderzoek heeft aangegeven juist behoefte te hebben aan een verhoging van de maximumduur van jeugddetentie voor jongeren die zware gewelds- en zedenmisdrijven plegen? Waarom is deze verhoging voor wat betreft zware zedenmisdrijven niet verwerkt in het wetsvoorstel?

#### I

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom, naast artikel 243, eerste en tweede lid, niet ook artikel 242 in deze bepaling is opgenomen.

#### J

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het huidige artikel 240 Sr beter passend is in Titel V, Misdrijven tegen de openbare orde. Dit vragen zij mede omdat in de memorie van toelichting wordt

<sup>7</sup> <https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2022/08/15/magistraten-kunnen-in-ernstige-zaken-veelal-uit-de-voeten-met-jeugdsanctierecht>.

aangegeven dat onder het nieuwe artikel 151d onder meer het ongevraagd opsturen van een foto van een geslachtsdeel mag worden verstaan. Waarom zou een dergelijk feit beter passen onder Titel V dan onder de titel Seksuele misdrijven of een meer overkoepelende zedentitel?

#### *Artikel 151e [240a]*

De leden van de SGP-fractie constateren dat het bij de strafbaarstelling van het nieuwe artikel 151e Sr jongeren worden beschermd tegen schadelijke afbeeldingen, voorwerpen of gegevensdragers die afbeeldingen bevatten. Met de invoering van de nieuwe wet seksuele misdrijven wordt onder andere de leeftijdsgrens in dit artikel geobjectiveerd naar zestien jaar. Het is niet alleen vereist dat men de leeftijd van het slachtoffer kent, maar ook dat men de leeftijd redelijkerwijs had moeten vermoeden. Een risico van schade is voldoende, vaststaande schade bij het slachtoffer in kwestie is niet vereist. Deze leden vragen de regering waarom in dit artikel is gekozen voor een leeftijdsgrens van zestien jaar en niet is gekozen voor een leeftijdsgrens van achttien jaar. Dit sluit onder andere aan bij artikel 240b Sr, waarbij de leeftijd voor kinderporno op achttien jaar ligt. Daarnaast sluit een leeftijdsgrens van achttien jaar beter aan bij de algemene bescherming van kinderen tegen (commercieel) seksueel misbruik, ook op grond van Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).<sup>8</sup> Deze leden constateren dat met de leeftijdsgrens van zestien jaar aansluiting is gezocht bij de huidige tekst van de Mediawet 2008, die spreekt van zestien jaar. Het had ook een andere keuze kunnen zijn, maar in het verleden is zestien de leeftijd geworden om een wirwar in de regelgeving te voorkomen. Deze leden achten de wijziging van artikel 240a Sr het juiste moment om ook de leeftijdsgrens van zestien naar achttien jaar te verhogen, mede gezien de ontwikkelingen in de reclame- en mediawereld. Terwijl de reclame en media op steeds indringender wijze in het leven van minderjarigen aanwezig zijn, blijft de regering vasthouden aan een uitgangspunt uit de jaren zeventig dat kennelijk niet berust op duidelijke pedagogische overwegingen. Met het vasthouden aan een leeftijdsgrens van zestien jaar wordt volgens deze leden onvoldoende beantwoord aan de verplichting om voortdurend te toetsen of het belang van het kind voldoende bescherming krijgt. Het is bovendien juist de huidige situatie die nog teveel weg heeft van een wirwar en die meer eenduidigheid kan gebruiken. Het aanscherpen van de leeftijdsgrens past bij de ontwikkelingen in de wetgeving in de afgelopen jaren ten aanzien van de bescherming van minderjarigen. Zo is de leeftijd voor de verkoop van alcohol verhoogd van zestien naar achttien jaar en is de leeftijdsgrens voor prostitutie verhoogd van achttien naar eenentwintig jaar. De herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten zet ook sterker in op de bescherming van minderjarigen. Deze leden vinden het daarom voor de hand liggend om bij de bescherming van minderjarigen uit te gaan van de leeftijdsgrens die daarvoor in Nederland in beginsel geldt, namelijk achttien jaar. Deze leden verwijzen daarbij ook naar 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 staat en niet achttien jaar.<sup>9</sup> De voornoemde leden wijzen de regering ook op de handelwijze van het OM in de praktijk

<sup>8</sup> Wereldcongres tegen commerciële seksuele exploitatie van kinderen, Stockholm 1996.

<sup>9</sup> «Over alle mogelijke Europese verplichtingen hebben wij geleerd dat het achttien jaar moet zijn. Waarom hier dan niet? Ik kan mij voorstellen dat de wetgever zal overwegen deze leeftijd naar achttien te verhogen. En zo nee, dan moet hier in ieder geval over na zijn gedacht. Dan moet het bewust zijn. En ik vraag me af of het bewust zestien jaar is gebleven. Ik kon niet bedenken waarom het zestien jaar is. Als je dan kijkt naar de opzet, gelijkheid en systematiek, dan valt deze hier goed binnen.» – p. 429 WODC rapport 2015, Herziening van de zedendelicten? Een analyse van Titel XIV, Tweede Boek, Wetboek van Strafrecht met het oog op samenhang, complexiteit en normstelling.

waarbij het OM in hetzelfde WODC-rapport aangeeft in de praktijk steeds vaker gebruik te maken 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.

#### *K (Nieuwe Titel XIV van het Tweede Boek Seksuele misdrijven)*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om nader in te gaan op de gevolgen van het WODC-onderzoek «Straffen seksueel misbruik minderjarigen» voor het onderhavige wetsvoorstel en de gekozen strafmaxima en strafverzwarringsgronden. Deze leden constateren dat het Nederlandse strafklimaat bij zedenmisdrijven en specifiek bij seksueel misbruik van minderjarigen in vergelijking met andere landen erg mild is. Ten aanzien van vaginaal binnendringen met een geslachtsdeel bij een twaalf-minner (huidige art. 244 Sr) wordt gemiddeld in Duitsland een (netto) totaalstraf opgelegd die twee keer zo hoog is als in Nederland. Bij dezelfde gedraging bij zestien-minners (art. 245 Sr) worden in Duitsland zelfs gemiddelde netto straffen opgelegd die zes keer zo hoog zijn als in Nederland. Waarom heeft dit WODC-onderzoek geen gevolgen gehad voor de strafmaxima ten aanzien van misbruik van minderjarigen?

#### *Artikel 240*

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan duiden wat juridisch de betekenis is van een bevrozingsreactie zoals omschreven in de memorie van toelichting. Is dat hetzelfde wanneer iemand in verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht verkeert? Of zijn hier verschillen tussen? En zo ja, wat zijn deze verschillen en wat is de betekenis hiervan voor een bewezenverklaring?

De leden van de VVD-fractie lezen dat hoe langduriger de bevrozingsreactie is, hoe eerder de conclusie zich zal opdringen dat het eenvoudigweg doorzetten van seksueel contact door een verdachte met het voor opzetaanranding vereiste opzet heeft plaatsgevonden. Klopt het in dat kader dat bevrozing van het slachtoffer in de regel leidt tot opzetverkrachting, tenzij de bevrozing maar zeer kort duurde? Geldt hetzelfde wanneer een slachtoffer nauwelijks fysiek reageert of stopt met meedoen?

De leden van de VVD-fractie vragen in het verlengde van het bovenstaande een reactie van de regering op het punt dat de korpschef maakt op pagina 2 van de tweede bijlage van zijn reactie. Onduidelijk is voor de korpschef waar het verrichten van seksuele handelingen met iemand die «bevroest» 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?

#### *Artikelen 240–244*

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben eerder de regering schriftelijke vragen gesteld over het fenomeen ruilprostitutie of ruilseks (Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1830), waarbij men een dienst of goed levert, in ruil voor seksuele handelingen. Hierbij gaf de regering aan dat geen sprake was van bedrijfsmatige

prostitutie zoals bijvoorbeeld in de Wrs is voorzien. Deze leden vragen of zij artikel 240 en artikel 242 van het wetsvoorstel en de toelichting hierop goed lezen dat ook ruilseks onder schuldverkrachting en schuldaanranding mag worden verstaan omdat ook hierbij sprake is van ongelijkwaardigheid. Zij denken hierbij aan het voorbeeld van een jonge vrouw met beperkte middelen die door een rijinstructeur gratis lessen wordt aangeboden in ruil voor seks. Is hier niet per definitie sprake van ongelijkwaardigheid?

#### *Artikel 244*

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat, na het advies van de Afdeling, ook misleiding expliciet wordt genoemd als mogelijke situatie waar de wil ontbreekt. Deze leden vragen waarom niet is gekozen om, in lijn met het Belgische Strafwetboek ook misleiding expliciet op te nemen in de tekst. Voorts vragen zij of de toelichting in ieder geval zo mag worden begrepen dat de door de Afdeling gegeven voorbeelden van misleiding, bijvoorbeeld het niet gebruiken van een voorbehoedsmiddel of misleiding omtrent de identiteit van de sekspartner, onder artikel 244 strafbaar is.

#### *Artikel 245*

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de ondergrens uit artikel 248b Sr ten behoeve van het strafbaar handelen van een klant als het slachtoffer minderjarig is, zich verhoudt tot de relatief hogere drempel van het vaststellen van strafbaar handelen uit artikel 273g Sr.

#### *Artikel 247*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of ook een achttien- of bijvoorbeeld negentienjarige, en dus meerderjarige, onder de uitzonderingsbepaling van lid 3 zou kunnen vallen. Indien dit het geval is vragen zij de regering nader toe te lichten waarom zij dit wenselijk acht. Dit vragen zij ook voor de bepaling in artikel 251 lid 2.

#### *Artikel 251*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere onderbouwing voor de keuze om zestien- en zeventienjarigen niet onder de bescherming van dit artikel te plaatsen. Indien de regering een algehele uitbreiding tot achttien jaar niet passend acht, vragen genoemde leden of op zijn minst een uitbreiding onder de voorwaarden zoals die in artikel 245 lid a t/md Sr zijn te vinden mogelijk is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het instrument van de lokpuber enkel kan worden ingezet voor virtuele slachtoffers onder de zestien jaar. Zij spreken de wenselijkheid dat dit instrument ook voor zestien- en zeventienjarigen kan worden ingezet.

#### *Artikel 254*

De leden van de VVD-fractie zien dat het voornemen van de regering was de strafverzwaringen van artikel 254 niet te koppelen aan een gefixeerde verhoging. Naar aanleiding van advies van de Afdeling is gekozen voor een koppeling aan een gefixeerde verhoging van het strafmaximum met drie jaar. Waar zijn deze drie jaren op gebaseerd? Waarom niet vijf of zes jaar?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering meent dat klanten van betaalde seks met jonge kinderen de markt voor seksuele uitbuiting van kinderen in stand houden. Deze leden vragen of de regering het met deze leden eens is dat niet alleen klanten van betaalde seks met jonge kinderen de markt voor seksuele uitbuiting in stand houden, maar dat dit geldt voor alle klanten, ongeacht de leeftijd van het slachtoffer. De genoemde leden vragen op dit punt een nadere toelichting van de regering.

De leden van de SP-fractie hebben een vraag over artikel 254, 2<sup>o</sup> lid, onder 2. Dit voorstel stelt strafverzwaring in voor bepaalde categorieën beroepen. Zo gaat het hier bijvoorbeeld om medewerkers van penitentiaire inrichtingen en inrichtingen ter verpleging. Maar gaat het hier ook om vreemdelingenvoorzieningen, zoals de sobere opvang van overlastgevende asielzoekers? Waarom is dat wel/niet het geval?

#### *ARTIKEL II*

De leden van de SGP-fractie constateren dat de artikelen 240 en 242 Sr op dit moment niet worden toegevoegd aan artikel 51e lid 1 Sv. Dat brengt met zich mee dat het slachtoffer van de schuldvarianten van aanranding of verkrachting geen spreekrecht zou krijgen. Deze leden achten dit onderscheid opmerkelijk en onwenselijk. Deze leden vragen de regering hoe dit onderscheid aan slachtoffers moet worden uitgelegd en vragen de regering of het toevoegen van artikel 240 en 242 Sr aan artikel 51e lid 1 Sv heroverwogen kan worden zodat slachtoffers van de schuldvarianten van aanranding of verkrachting ook spreekrecht krijgen.

De voorzitter van de commissie,  
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,  
Meijer