



ONDERZOEKSRAPPORT

# Wet seksuele misdrijven

31 mei 2023 | Wetgevingsrapporteurs Wet seksuele misdrijven



## Inhoudsopgave

31 mei 2023   Wetgevingsrapporteurs Wet seksuele misdrijven .....	1
Inhoudsopgave .....	3
Samenvatting .....	5
1 Inleiding .....	9
1.1 Aanleiding .....	9
1.2 Wetgevingsrapporteurs .....	9
1.3 Opdracht en leeswijzer.....	9
1.4 Werkwijze .....	10
2 Aanleiding en inhoud van het wetsvoorstel .....	11
2.1 Wat is de aanleiding voor het voorstel? .....	11
2.2 Het wetstraject .....	11
2.3 Welke nieuwe strafbepalingen kent het voorstel? .....	12
2.4 Welke bestaande strafbepalingen worden gewijzigd? .....	13
2.5 Wijzigingen in de strafbaarstelling van seksueel kindermisbruik .....	14
2.6 Strafmaxima.....	16
2.7 Hoe ziet de regeling van de strafverzwaringen eruit?.....	20
2.8 Taakstrafverbod.....	21
3 De nieuwe strafbepalingen voor aanranding en verkrachting: een verbetering van de strafrechtelijke bescherming bij seksueel geweld?.....	23
3.1 Inleiding .....	23
3.2 Wat zijn belangrijke wijzigingen in de nieuwe strafbepalingen voor aanranding en verkrachting? .....	24
3.3 Is het vereiste het 'ontbreken van de wil' in de wettekst voldoende (duidelijk)? 26	
3.4 Wat is het verschil tussen de schuldvariant en de opzetvariant van aanranding/verkrachting? .....	27
3.5 Waarom kiest de regering voor schuld- en opzetvarianten en niet voor een enkele strafbepaling van aanranding/verkrachting? .....	29
3.6 Is het noodzakelijk of wenselijk om schuldaanranding en schuldverkrachting strafbaar te stellen? .....	30
3.7 Is voldoende voorzienbaar welk gedrag straks strafbaar is?.....	33
3.8 Bevriezing of stoppen met meedoen: opzet of schuld? .....	36
3.9 Zijn aanranding en verkrachting straks eenvoudiger te bewijzen? .....	38
3.10 Wat zijn relevante ervaringen in het buitenland bij de overgang naar een consentmodel?.....	39
4 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.....	44
4.1 Inleiding .....	44
4.2 Implementatietraject van het wetsvoorstel .....	44
4.3 Gevolgen van het wetsvoorstel voor de strafrechtketen? .....	48
4.4 Seksuele intimidatie: uitvoerbaar en handhaafbaar? .....	49
Bijlagen .....	52
1 Strafmaxima en strafverzwaringen .....	52
2 Overzicht vragen van de rapporteurs aan de regering.....	54



## Samenvatting

### Hoofdstuk 1 Inleiding

Het eerste hoofdstuk beschrijft de aanleiding van het wetgevingsrapporteurschap en de opdracht en werkwijze van de wetgevingsrapporteurs.

### Hoofdstuk 2 Aanleiding en inhoud van het wetsvoorstel

De rapporteurs geven een overzicht van de belangrijkste wijzigingen in het voorstel en bespreken aandachtspunten die voortkomen uit enkele adviezen en consultatiereacties.

#### *Wat is de aanleiding voor het voorstel (par 2.1)?*

Het wetsvoorstel behelst een volledige herziening van de huidige zedenwetgeving. De achtergrond is gelegen in gewijzigde maatschappelijke opvattingen over de strafwaardigheid van seksueel grensoverschrijdend gedrag en in technologische en internationale ontwikkelingen. Het wetsvoorstel beoogt slachtoffers van seksueel geweld beter te beschermen.

#### *Het wetstraject (par 2.2)*

De rapporteurs beschrijven kort het wetstraject van het wetsvoorstel, waar een voorontwerp aan vooraf is gegaan.

#### *Strafbaarstellingen (par 2.3-2.5)*

De rapporteurs beschrijven welke nieuwe strafbaarstellingen van seksueel geweld in het voorstel worden geïntroduceerd, welke bestaande bepalingen worden gewijzigd en hoe de nieuwe strafbaarstellingen van seksueel kindermisbruik zich verhouden tot de bestaande strafbaarstellingen.

#### *Strafmaxima (par 2.6)*

Er wordt door de rapporteurs een overzicht gegeven van de nieuwe, deels verhoogde, strafmaxima en de uitgangspunten die bij die verhogingen door de regering zijn gehanteerd. De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State) heeft een aantal kanttekeningen geplaatst bij (de noodzaak voor) de verhoging van enkele strafmaxima. De rapporteurs vragen de regering om toe te lichten waarom de door de regering gehanteerde uitgangspunten bij het vaststellen van de nieuwe strafmaxima, niet worden gehanteerd bij de strafmaxima voor schuldverkrachting en opzetaanranding. Ook vragen de rapporteurs de regering om te reflecteren op de noodzaak van de verhoging van de maximumstraffen, in het licht van de (eigen) constatering dat nu al nauwelijks de maximumstraffen worden opgelegd en de verwachting is dat dit in de nieuwe situatie ook niet snel het geval zal zijn.

De rapporteurs hebben geconstateerd dat verschillende partijen kritiek hebben op het verschil in strafmaxima voor opzetaanranding (6 jaar) en schuldverkrachting (4 jaar) en beschrijven deze kritiek. De rapporteurs lezen dat het verschil in mentale houding het verschil in strafmaat verklaart. Niettemin vragen de rapporteurs de regering hierop te reflecteren en daarbij mee te nemen de verhouding tussen het geringere verwijt dat

een verdachte van een schuldverkrachting kan worden gemaakt ten opzichte van de verdachte van opzetaanranding enerzijds, en de grote inbreuk op de persoonlijke integriteit van het slachtoffer van een schuldverkrachting anderzijds.

*Hoe ziet de regeling van de strafverzwarringsgronden eruit (par 2.7)?*

De nieuwe regeling voor strafverzwarringsgronden heeft tot kritische kanttekeningen van de Raad van State geleid. Ook de rapporteurs hebben nog enkele vragen aan de regering. Kan de regering aan de hand van een voorbeeld verduidelijken welke straf maximaal kan worden opgelegd als meerdere strafverzwarringsgronden op één situatie van toepassing zijn? Ook vragen de rapporteurs de regering toe te lichten welke andere delicten worden bedoeld bij de motivatie van de verhoging van de strafverzwarringsgrond in geval van overlijden met levenslang of 30 jaar. Wat is de verhouding met bijvoorbeeld het strafmaximum voor doodslag?

*Taakstrafverbod (par 2.8)*

De rapporteurs hebben geconstateerd dat sommige partijen kritische opmerkingen maken over de gevolgen van de verhogingen van de strafmaxima voor verschillende delicten voor het kunnen opleggen van een taakstraf en beschrijven deze kritiek.

### **Hoofdstuk 3 De nieuwe strafbepalingen van aanranding en verkrachting: een verbetering van de strafrechtelijke bescherming bij seksueel geweld?**

De rapporteurs bespreken aan de hand van een aantal concrete vragen de vragen en aandachtspunten die volgen uit diverse adviezen over en reacties op de nieuwe strafbepalingen van aanranding en verkrachting.

*Wat zijn belangrijke wijzigingen in de nieuwe strafbepalingen voor aanranding en verkrachting (par. 3.2)?*

Het wetsvoorstel introduceert vier nieuwe strafbepalingen, waarmee aanranding en verkrachting uiteenvallen in een schuldvariant, een opzetvariant en een gekwalificeerde opzetvariant. Daarnaast is de aanwezigheid van dwang niet langer bepalend, maar de vraag of de seksuele handelingen door het slachtoffer onvrijwillig zijn verricht (consent). Dwang wordt een strafverzwarende omstandigheid. Met de overgang van een dwangmodel naar een consentmodel wordt door de regering invulling gegeven aan verdragsbepalingen waaraan Nederland gebonden is.

*Is het vereiste 'het ontbreken van de wil' in de wettekst voldoende (duidelijk) (par. 3.3)?*

Sommige partijen vragen zich af of de wettekst toereikend is. De rapporteurs vragen zich gelet op die reacties af of met de 'ontbrekende wil' nu voldoende duidelijk is dat een vrije positieve wilsuiting vereist is, zoals in de memorie van toelichting staat en of daarmee het Verdrag van Istanbul toereikend wordt uitgevoerd. De rapporteurs vragen of de regering kan ingaan op de wenselijkheid van een wettelijke definitie van 'consent' of de 'ontbrekende wil', zoals bijvoorbeeld in België is gedaan.

*Wat is het verschil tussen de schuldvariant en de opzetvariant van aanranding/verkrachting (par. 3.4)?*

Het verschil is de mentale houding van de dader. De opzetsdader weet dat de wil om seksuele handelingen te verrichten bij de andere partij ontbreekt, of aanvaardt de aanmerkelijke kans daarop. De schulddader had dat moeten weten ('ernstige reden om te vermoeden').

*Waarom kiest de regering voor schuld- en opzetvarianten en niet voor een enkele strafbepaling van aanranding/verkrachting (par. 3.5)?*

Omdat de dader een ander strafrechtelijk verwijt wordt gemaakt, namelijk opzettelijk handelen versus onachtzaamheid, kiest de regering voor te onderscheiden schuld- en opzetvarianten van de delicten aanranding en verkrachting. De Raad van State heeft echter kanttekeningen geplaatst bij de toegevoegde waarde en de strafwaardigheid van de schuldvarianten. De toegevoegde waarde van de schuldvariant ligt volgens de regering echter ook in de vangnetfunctie ervan, namelijk als opzet niet kan worden bewezen. De rapporteurs hebben vragen over hoe dit zich verhoudt tot de positie van de verdachte en de ondergrens van strafwaardig gedrag.

*Is het noodzakelijk of wenselijk om schuldaanranding en schuldverkrachting strafbaar te stellen (par. 3.6)?*

Er lijkt geen internationaalrechtelijke verplichting te bestaan om schuldaanranding en schuldverkrachting strafbaar te stellen. Verschillende partijen hebben hier verschillende opvattingen over. Het is uiteindelijk aan de wetgever om uitdrukkelijk af te wegen wat de ondergrens moet zijn van strafwaardig gedrag.

*Is voldoende voorzienbaar welk gedrag straks strafbaar is (par. 3.7)?*

Er lijkt een dunne scheidslijn te zijn tussen opzet en schuld. Er is kritiek van verschillende partijen op het feit dat het onduidelijk kan zijn of in een bepaalde situatie sprake is van opzetaanranding of -verkrachting of juist van schuldaanranding- of verkrachting. De regering heeft verschillende voorbeelden gegeven om te proberen dit te verduidelijken, maar merkt ook op dat er grenzen zijn aan wat de wetgever kan doen en dat de rechter dit in concrete gevallen moet beoordelen. De rapporteurs hebben een vraag aan de regering over het criterium 'redelijkerwijs vermoeden (voorontwerp)' en 'ernstige reden om te vermoeden' (wetsvoorstel).

*Bevriezing of stoppen met meedoen door het slachtoffer: opzet of schuld (par. 3.8)?*

In het geval van bevriezing door het slachtoffer (een van de meest voorkomende reacties bij ongewenste seksuele handelingen) kunnen zich lastige grensgevallen voordoen. Volgens de regering zal de rechter dan de knoop moeten doorhakken of sprake is van schuldaanranding/-verkrachting of opzetaanranding/-verkrachting. Ook de toelichting van de regering op het voorbeeld van stoppen met meedoen roept vragen op.

*Zijn aanranding en verkrachting straks eenvoudiger te bewijzen (par. 3.9)?*

De rapporteurs komen tot de conclusie dat dit genuanceerd ligt. Bij onvrijwillige seksuele handelingen hoeft niet meer te worden bewezen dat er dwang is gebruikt. Als er toch dwang is gebruikt, geldt er een lagere bewijsdrempel omdat de dwang niet zodanig hoeft te zijn dat daardoor de wil van de ander werd doorbroken. Verder kunnen wellicht de strafbepalingen voor schuldaanranding en schuldverkrachting als

vangnet helpen. Tegelijkertijd benadrukken veel partijen dat het wetsvoorstel er niet aan af kan doen dat het in de praktijk vaak gaat om het woord van de één tegen de ander en dat seksuele misdrijven naar hun aard lastig bewijsbaar zijn. Zij waarschuwen daarom voor te hoge verwachtingen van het wetsvoorstel op dit punt.

*Wat zijn relevante ervaringen in het buitenland bij de overgang naar een consentmodel (par. 3.10)?*

Het onderzoek van de rapporteurs via de ECPRD naar de ervaringen in Duitsland, Zweden en België bij de overgang van een dwangmodel naar een consentmodel heeft inzichten opgeleverd over wat deze landen verstaan onder 'consent' en over de uitvoeringseffecten. Consent wordt verschillend gedefinieerd, maar er zijn parallellen te ontwaren tussen de wijze waarop consent in de Belgische en Zweedse strafwetgeving wordt benaderd en dit wetsvoorstel. Wat betreft de uitvoeringseffecten zijn er signalen van overbelaste strafrechtssystemen in die landen. Een Zweedse evaluatie levert interessante inzichten op in hoe betrokken (OM, politie, strafrechtadvocaten en rechters) daar de gevolgen van de overgang naar een consentmodel waarderen.

#### **Hoofdstuk 4 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

De rapporteurs bespreken een aantal concrete vragen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel:

*Hoe ziet het implementatietraject van het wetsvoorstel eruit (par. 4.2)?*

Veel partijen benadrukken dat het succes van de wet staat of valt met een goede uitvoering en benadrukken het belang van de niet-strafrechtelijke aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag met flankerend beleid. Over het implementatietraject, het flankerend beleid - dat in dit hoofdstuk wordt beschreven voor zover bekend - en de inwerkingtredingsdatum hebben de rapporteurs een aantal vragen aan de regering.

*Welke gevolgen voor de druk op de strafrechtketen kunnen van het wetsvoorstel worden verwacht (par. 4.3)?*

De rapporteurs zien in de bestaande druk op de strafrechtketen gecombineerd met de verwachte toename van de werklast als gevolg van het wetsvoorstel een risico voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De rapporteurs hebben hierover een aantal vragen aan de regering.

*Het nieuwe delict seksuele intimidatie: welke aandachtspunten kent de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan (par. 4.4)?*

Omdat seksuele intimidatie als overtreding strafbaar wordt gesteld, zijn de opsporingsmogelijkheden beperkt. De Raad van State signaleert het risico dat niet effectief kan worden gehandhaafd en de strafbepaling daardoor haar normerende werking verliest (dode letter). In reactie daarop wordt onder meer gekeken of het mogelijk is om boa's te laten handhaven.



## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Op 10 oktober 2022 is door de regering het wetsvoorstel 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)<sup>1</sup> (verder te noemen: het wetsvoorstel) bij de Tweede Kamer ingediend.

Het wetsvoorstel bevat een herziening en modernisering van de bestaande zedenwetgeving. De regering wil slachtoffers van seksuele misdrijven beter beschermen en stelt met dit wetsvoorstel de strafrechtelijke aansprakelijkheid opnieuw vast voor verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. De strafrechtelijke bescherming tegen aanranding en verkrachting, online seksueel misbruik en seksuele intimidatie wordt verruimd. Verder worden de maximumstraffen voor bepaalde gedragingen hoger, zoals seksuele misdrijven tegen kinderen.

### 1.2 Wetgevingsrapporteurs

Op de procedurevergadering van 8 februari 2023 heeft de vaste commissie Justitie en Veiligheid (JenV) de leden Van der Werf (D66) en Mutluer (PvdA) benoemd als wetgevingsrapporteurs voor dit wetsvoorstel.<sup>2</sup> Het benoemen van wetgevingsrapporteurs is in lijn met de aanbevelingen van het rapport van de werkgroep van de Werkgroep versterking functies Tweede Kamer (hierna: werkgroep-Van der Staaij).

De vaste commissie JenV heeft op dezelfde datum de wetgevingsrapporteurs mandaat verleend om het wetsvoorstel te onderzoeken op een aantal kwaliteitsaspecten en daarover aan de commissie te rapporteren. De wetgevingsrapporteurs geven met dit onderzoeksrapport hieraan uitvoering. Het onderzoeksrapport bevat een verslag van de bevindingen van de rapporteurs. Het beoogt daarmee bij te dragen aan de doelen van het wetgevingsrapporteurschap, namelijk (i) het versterken van de informatiepositie van de Kamer, en (ii) het bijdragen aan een zorgvuldige en voortvarende behandeling van het wetsvoorstel.

### 1.3 Opdracht en leeswijzer

Op grond van het mandaat hebben de wetgevingsrapporteurs een technische analyse uitgevoerd naar enkele aspecten van het wetsvoorstel. Allereerst is in beeld gebracht wat de belangrijkste wijzigingen in het voorstel zijn ten opzichte van het huidige stelsel. Dit is terug te vinden in hoofdstuk 2, waarin inzichtelijk is gemaakt welke

---

<sup>1</sup> Kamerstuknummer 36222.

<sup>2</sup> [Mandaatbesluit](#)

nieuwe strafbepalingen worden voorgesteld en welke wijzigingen in bestaande strafbaarstellingen worden voorgesteld. In dit hoofdstuk worden ook de nieuwe strafmaxima en strafverzwarringsgronden besproken, en de uitgangspunten die daarbij zijn gehanteerd. Een overzicht van de nieuwe strafmaxima en strafverzwarringsgronden is opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport. Ten tweede hebben de rapporteurs onderzoek gedaan naar de nieuwe strafbaarstellingen van aanranding en verkrachting, waarbij opzet en schuld centraal staat. Gekeken is naar de technische aspecten van het wetsvoorstel met betrekking tot de invoering van de opzet- en schuldvarianten van aanranding en verkrachting. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen van de rapporteurs op dit punt terug te lezen. Ook zijn in dit hoofdstuk de resultaten terug te lezen van een onderzoek dat de rapporteurs hebben uitgevoerd naar de ervaringen van de invoering van strafbaarstellingen van aanranding en verkrachting op basis van het consentmodel in België, Duitsland en Zweden. Tot slot is onderzoek gedaan naar het implementatietraject en uitvoeringsvraagstukken samenhangende met de invoering van de nieuwe strafbaarstellingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. De resultaten zijn terug te lezen in hoofdstuk 4.

De bevindingen van de rapporteurs in dit rapport geven aanleiding tot een aantal vragen aan de regering. Een overzicht van alle vragen die worden gesteld in dit rapport zijn ook integraal opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit onderzoek niet de volledige reikwijdte van het wetsvoorstel omvat, maar overeenkomstig het mandaat is gekozen voor enkele, hiervoor genoemde, aspecten van het voorstel.

#### **1.4 Werkwijze**

Bij hun werkzaamheden hebben de rapporteurs gebruikgemaakt van informatie uit openbare bronnen (waaronder hoofdzakelijk het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, de nota naar aanleiding van het verslag, het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State), andere adviezen van partijen en reacties van belanghebbenden die in de consultatiefase zijn ontvangen, de nota van wijziging en relevante Kamerbrieven). Daarnaast hebben zij een uitvraag gedaan naar ervaringen in België, Duitsland en Zweden met nieuwe strafbaarstellingen van seksueel geweld waarbij wederzijds goedvinden centraal staat.

## 2 Aanleiding en inhoud van het wetsvoorstel

### 2.1 Wat is de aanleiding voor het voorstel?

Het huidige Wetboek van Strafrecht stelt in Titel XIV: *Misdrijven tegen de zeden* verschillende vormen van seksueel overschrijdend gedrag strafbaar. Om verschillende redenen ziet de regering aanleiding om dit deel van de strafwet te vervangen door een nieuwe titel met de naam Seksuele misdrijven. Die redenen liggen allereerst in veranderende maatschappelijke opvattingen over seksuele gedragingen en over de strafwaardigheid daarvan. Ook is er meer aandacht voor de impact van seksueel overschrijdend gedrag op slachtoffers. De sociale norm is tegenwoordig dat seksueel contact vrijwillig en gelijkwaardig moet zijn en moet berusten op wederzijds goedvinden. Onvrijwillige en ongelijkwaardige seksuele interactie is altijd strafwaardig, ongeacht of er sprake is van gebruik van dwang, geweld of bedreiging door de pleger dan wel of het slachtoffer zich heeft verzet, waar de huidige wet nog dwang als uitgangspunt kent. Verder zijn door technologische ontwikkelingen andere en nieuwe online vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag ontstaan. In de huidige strafwet hebben online delictsvormen geen duidelijke plaats.

Ook internationale ontwikkelingen zijn aanleiding voor modernisering van de huidige zedenwetgeving. In 2016 is voor Nederland het Verdrag van Istanbul<sup>3</sup> in werking getreden. Artikel 36 van dit verdrag verplicht tot het strafbaar stellen van seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden. Verder roept dit verdrag in artikel 40 op om elke vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek seksueel getint gedrag dat de waardigheid van een persoon schendt, te onderwerpen aan sancties. Het voorstel geeft met nieuwe strafbaarstellingen van aanranding en verkrachting, alsmede met de strafbaarstelling van seksuele intimidatie gevolg aan deze internationale bepalingen.

#### *Leeswijzer*

In dit hoofdstuk staan de volgende vragen en onderwerpen centraal:

- Welke nieuwe strafbepalingen kent het voorstel (par 2.3)?
- Welke bestaande strafbepalingen worden gewijzigd (par 2.4)?
- Wijzigingen in de strafbaarstelling van seksueel kindermisbruik (par 2.5).
- Strafmaxima (par 2.6)
- Hoe ziet de regeling van de strafverzwarringsgronden eruit (par 2.7)?
- Taakstrafverbod (par 2.8)

### 2.2 Het wetstraject

Aan dit wetsvoorstel is een voorontwerp voorafgegaan. Dat voorontwerp is in 2020 ter internetconsultatie voorgelegd en heeft tot veel reacties geleid.<sup>4</sup> Veel reacties waren

---

<sup>3</sup> Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Trb. 2012, 233).

<sup>4</sup> [Overheid.nl | Consultatie Wet seksuele misdrijven \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/wet-seksuele-misdrijven)

gericht op de wijze waarop de regering seksueel geweld strafbaar wilde stellen: naast de bestaande bepalingen van aanranding en verkrachting, wilde de regering een nieuwe strafbepaling invoeren waarin seks tegen de wil strafbaar werd gesteld. In het verslag naar aanleiding van een schriftelijk overleg is toegezegd dit voorontwerp te herzien en is aangekondigd om de strafbaarstelling van onvrijwillige seks anders vorm te gaan geven.<sup>5</sup> De reacties op het voorontwerp hebben verder aanleiding gegeven tot onder andere een verduidelijking van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie (ook in toezegging aan de Kamer bij het schriftelijk overleg), een onderbouwing van de voorgestelde strafverhogingen van de strafbaarstellingen van (online) seksueel kindermisbruik en kinderpornografie. Ook is in de reacties van verschillende partijen op het voorontwerp er onder meer op gewezen niet te hoge verwachtingen te wekken met betrekking tot de bewijsbaarheid van strafbaarheid van seksueel gedrag en het bieden van hoop aan slachtoffers. Tot slot werd aandacht gevraagd voor de capaciteit binnen de strafrechtketen. In de memorie van toelichting heeft de regering toegelicht hoe de ontvangen reacties zijn verwerkt in de volgende versie van het wetsvoorstel.<sup>6</sup>

Voordat het wetsvoorstel is ingediend, is het voorstel ter consultatie voorgelegd bij een groot aantal professionele partijen<sup>7</sup> en heeft een internetconsultatie plaatsgevonden.<sup>8</sup> Op 5 oktober 2022 heeft de Raad van State advies uitgebracht. Op 10 oktober 2022 is het voorstel in gediend. Op 9 maart 2023 heeft de regering een nota van wijziging ingediend.<sup>9</sup> Deze nota van wijziging bevat onder andere aanpassingen in de verjaring van verschillende strafbepalingen en introduceert een verbod op kindersekspoppen. Bij brief van 6 april 2023 heeft de Kamer de Raad van State verzocht om voorlichting uit te brengen over deze nota van wijziging.<sup>10</sup> Op 10 mei 2023 heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden over het wetsvoorstel.<sup>11</sup>

### 2.3 Welke nieuwe strafbepalingen kent het voorstel?

De rapporteurs lezen in het voorstel dat dit een aantal nieuwe strafbepalingen introduceert. In onderstaande tabel is een overzicht hiervan, inclusief het voorgestelde strafmaximum, opgenomen.

<sup>5</sup> [Schriftelijk overleg](#) (Kamerstukken II 2020/21, 34843, nr. 44).

<sup>6</sup> [Memorie van toelichting](#), paragraaf 8.2.

<sup>7</sup> Amnesty International, Centraal Justitieel Incassobureau, College voor de rechten van de mens, Centrum voor seksueel geweld, Fonds slachtofferhulp, De burgemeester van de gemeente Rotterdam, namens de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Tilburg (G4 + Tilburg), Stichting Halt, Landelijk advocatennetwerk gewelds- en zedenslachtoffers, Nationale Politie, Nederlandse orde van advocaten, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Openbaar ministerie (OM), Kenniscentrum seksualiteit Rutgers, Raad voor de rechtspraak, Schadefonds geweldsmisdrijven, Slachtofferhulp Nederland, Stichting Stop Straatintimidatie en Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichman.

<sup>8</sup> [Overheid.nl | Consultatie Wet seksuele misdrijven \(internetconsultatie.nl\)](#).

<sup>9</sup> [Nota van wijziging](#) (Kamerstukken II 2022/23, 36222, nr. 8).

<sup>10</sup> [Brief](#) (Kamerstukken II 2022/23, 36222, nr. 9).

<sup>11</sup> [Wet seksuele misdrijven | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Gedraging	Artikel	Strafmaximum (gevangenisstraf / boete)
Schuldaanranding	240	2 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie
Schuldverkrachting	242	4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie
Sexchatting: seksualiserend benaderen kind onder 16 jaar	251	2 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie
Seksuele intimidatie in het openbaar, ook online	429ter	3 maanden / 3 <sup>e</sup> categorie
Verbod op kindersekspoppen	253a	1 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie

## 2.4 Welke bestaande strafbepalingen worden gewijzigd?

Naast het introduceren van de hiervoor genoemde nieuwe strafbepalingen worden met het voorstel ook veel bestaande bepalingen gewijzigd. In onderstaande tabel worden de gewijzigde bepalingen onder elkaar gezet, en worden die wijzigingen kort toegelicht. Wijziging in de strafbaarstelling in aanranding en verkrachting van kinderen worden in paragraaf 3.5 in een afzonderlijke tabel besproken.

Gedraging	Artikel nieuw (oud)	Strafmaximum: Nieuw	Strafmaximum: Oud
Opzetaanranding	241 lid 1	6 jaar 4 <sup>e</sup> categorie	
Gekwalificeerde opzetaanranding	241 lid 2 (246)	8 jaar 5 <sup>e</sup> categorie	8 jaar 4 <sup>e</sup> categorie (aanranding)
Toelichting wijziging:			
1. Dwang is niet langer een voorwaarde voor strafbaarheid. Het is strafbaar om met een persoon seksuele handelingen te verrichten, wetende dat bij die persoon daartoe de wil ontbreekt.			
2. Opzetaanranding voorafgegaan door, vergezeld van of gevolgd door dwang, geweld, of bedreiging wordt zwaarder gestraft dan het basisdelict en wordt aangemerkt als gekwalificeerde opzetaanranding.			
Opzetverkrachting	243 lid 1	9 jaar 5 <sup>e</sup> categorie	
Gekwalificeerde opzetverkrachting	243 lid 2 (242)	12 jaar 5 <sup>e</sup> categorie	12 jaar 5 <sup>e</sup> categorie (verkrachting)
Toelichting wijziging:			
1. Dwang is niet langer een voorwaarde voor strafbaarheid. Het is strafbaar om met een persoon seksuele handelingen te verrichten die bestaan of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam, wetende dat bij die persoon daartoe de wil ontbreekt.			

2. Opzetverkrachting voorafgegaan door, vergezeld van of gevolgd door dwang, geweld of bedreiging wordt zwaarder gestraft dan het basisdelict en wordt aangemerkt als gekwalificeerde opzetverkrachting.			
Kinderpornografische activiteiten	252 (240b)	6 jaar 5 <sup>e</sup> categorie	4 jaar 5 <sup>e</sup> categorie
Toelichting wijziging: 1. Modernisering door de strafbaarstelling `techniekonafhankelijker' <sup>12</sup> te maken. 2. Verhoging van de strafmaxima.			
Bijwonen kinderpornografische voorstelling	253 (248c)	6 jaar 5 <sup>e</sup> categorie	4 jaar 4 <sup>e</sup> categorie
Toelichting wijziging: 1. Verruimd naar bijwonen vertoning op afstand, in plaats van alleen fysiek bijwonen. 2. Verhoging van de strafmaxima.			
Aanstootgevende handelingen verrichten	254b (239)	6 maanden 3 <sup>e</sup> categorie	3 maanden 3 <sup>e</sup> categorie
Toelichting wijziging: Verruimd tot in het openbaar waardoor ook online plegen van feiten er onder valt.			

## 2.5 Wijzigingen in de strafbaarstelling van seksueel kindermisbruik

Op dit moment is strafbaarstelling van seksueel kindermisbruik op verschillende plekken in het Wetboek van Strafrecht geregeld. In het voorstel wordt seksueel kindermisbruik per leeftijdscategorie op geordende wijze strafbaar gesteld, zie onderstaande tabel. De leeftijd is in de nieuwe strafbepalingen geobjectiveerd, en niet langer een bestanddeel waar de opzet op gericht hoeft te zijn. Dat betekent dat niet langer hoeft te worden bewezen dat een verdachte die seksuele handelingen verricht met een kind wist dat het kind minderjarig was, maar dat het enkele feit dat het kind minderjarig was voldoende is. Het ontbreken van de wil vormt geen vereiste voor strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens aanranding of verkrachting van kinderen.

Voor kinderen in de leeftijd > 16 jaar geldt dat deze als seksueel meerderjarig worden gezien. De specifieke strafbaarstellingen van aanranding en verkrachting in de leeftijdscategorie van 16-18 jaar zien op situaties waarin het misbruik bijvoorbeeld in de familiesfeer plaatsvindt of als het misbruik wordt begaan tegen een kind in een kwetsbare positie. In die gevallen is het ontbreken van de wil ook geen vereiste voor strafbaarheid, waar dat vanwege de seksuele meerderjarigheid van kinderen van 16-18 jaar in de overige gevallen van aanranding en verkrachting wel zo is. Het verrichten van seksuele handelingen met kinderen < 16 jaar is altijd strafbaar. Daar is één uitzondering op: het wetsvoorstel introduceert een strafuitsluitingsgrond voor normaal

<sup>12</sup> Zie [memorie van toelichting](#), p. 25: "De delictomschrijving wordt techniekonafhankelijker gemaakt zodat de strafbaarstelling beter is toegesneden op moderne verschijningsvormen, zoals live streamingbeelden van kinderpornografische aard en cloudbestanden met kinderpornografisch materiaal."

gelijkwaardig seksueel verkeer tussen leeftijdsgenoten in de leeftijdscategorie 12-16 jaar. Dit betreft een codificatie van bestaande jurisprudentie.

<b>Gedraging</b>	<b>Artikel (oud)</b>	<b>Strafmaximum: Nieuw</b>	<b>Strafmaximum: Oud</b>
Aanranding kind 16-18	245 lid 1 (248) (248a) (248b) (249) (250)	6 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie	Basisdelict + 1/3 <sup>e</sup> 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 6 jaar / 4 categorie 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie
Gekwalificeerde aanranding kind 16-18	245 lid 2 (246) (248f)	8 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie	8 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie 10 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie
Verkrachting kind 16-18	246 lid 1 (248) (248a) (248b) (249) (250)	9 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie	Basisdelict + 1/3 <sup>e</sup> 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 6 jaar / 4 categorie 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie
Gekwalificeerde verkrachting kind 16-18	246 lid 2 (242) (248f)	12 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie	12 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie 10 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie
Aanranding kind 12-16	247 lid 1 (247) (248a) (249) (250)	8 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie	6 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 6 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie
Gekwalificeerde aanranding kind 12-16	247 lid 2 (246) (248f)	10 jaar en 8 maanden / 5 <sup>e</sup> categorie	8 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie 10 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie
Verkrachting kind 12-16	248 lid 1 (245) (248a) (249)	12 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie	8 jaar / 5e categorie 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 6 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie

	(250)		4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie
Gekwalificeerde verkrachting kind 12-16	248 lid 2 (242) (248f)	15 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie	12 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie 10 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie
Aanranding kind < 12	249 lid 1 (247) (248a) (249) (250)	10 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie	6 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 6 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie
Gekwalificeerde aanranding kind < 12	249 lid 2 (246) (248f)	13 jaar en 4 maanden / 5 <sup>e</sup> categorie	8 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie 10 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie
Verkrachting kind < 12	250 lid 1 (244) (248a) (249) (250)	12 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie	12 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 6 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie 4 jaar / 4 <sup>e</sup> categorie
Gekwalificeerde verkrachting < 12	250 lid 2 (242) (248f)	18 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie	12 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie 10 jaar / 5 <sup>e</sup> categorie

## 2.6 Strafmaxima

### ***Hoe wordt het bouwwerk van strafmaxima in het voorstel gemotiveerd?***

Het voorstel verhoogt de straffen voor de verschillende vormen van aanranding en verkrachting, inclusief waar dit minderjarigen betreft, en ook de straffen voor kinderpornografische gedragingen, zie ook de tabel in paragraaf 2.4. Bij de opbouw van de strafmaxima kent de regering gewicht toe aan de ernst van het feit en het verwijt dat de pleger kan worden gemaakt.<sup>13</sup>

Voorts is gekeken naar de onderlinge afstemming van de strafmaxima.

Voor aanranding en verkrachting zijn de huidige maximale gevangenisstraffen voor aanranding (8 jaar) en verkrachting (12 jaar) als startpunt genomen. Aanranding en verkrachting zoals die in de huidige strafwet strafbaar zijn gesteld komen in het

<sup>13</sup> [memorie van toelichting](#), p. 21.



voorstel terug als gekwalificeerde aanranding en gekwalificeerde verkrachting. Vervolgens gelden, aldus de regering de volgende uitgangspunten<sup>14</sup>:

1. Het strafmaximum voor gekwalificeerde aanranding en gekwalificeerde verkrachting is een derde hoger dan 'gewone' aanranding en verkrachting.
2. Het strafmaximum voor verkrachting is de helft hoger dan het strafmaximum voor aanranding.
3. De strafmaxima voor aanranding en verkrachting in de leeftijd 12-16 en < 12 zijn terug te voeren op een trapsgewijze verhoging met maximaal een derde (tot maximaal 3 jaar) ten opzichte van het strafmaximum voor aanranding en verkrachting van seksueel meerderjarige slachtoffers.

In onderstaande tabel zijn de strafmaxima voor aanranding en verkrachting in geval van seksueel meerderjarige slachtoffers nog een keer opgenomen, waaruit blijkt dat de genoemde uitgangspunten in het wetsvoorstel grotendeels zijn doorgevoerd.

Aanranding	Strafmaximum	Verkrachting	Strafmaximum
Schuldaanranding	2 jaar	Schuldverkrachting	4 jaar
Opzetaanranding	6 jaar	Opzetverkrachting	9 jaar
Gekwalificeerde opzetaanranding	8 jaar	Gekwalificeerde opzetverkrachting	12 jaar

De rapporteurs constateren echter dat de hierboven genoemde uitgangspunten niet worden gehanteerd bij het strafmaximum voor schuldverkrachting (volgens uitgangspunt 2 zou dit 3 jaar betreffen) en bij het strafmaximum voor opzetaanranding (volgens uitgangspunt 1 zou dit zijn:  $8 - (1/3 \times 8) = 5$  jaar en 3 maanden).

De rapporteurs vragen de regering toe te lichten waarom de hierboven genoemde uitgangspunten niet worden gehanteerd bij het strafmaximum voor schuldverkrachting en het strafmaximum voor opzetaanranding.

De rapporteurs constateren dat bij het vaststellen van de strafmaxima voor kinderaanranding en kinderverkrachting de genoemde uitgangspunten (in dit geval uitgangspunt 3) wel zijn gehanteerd. Zie onderstaande tabel.

Gedraging	16-18	12-16	<12
Aanranding	6 jaar	8 jaar	10 jaar
Gekwalificeerde aanranding	8 jaar	10 jaar en 8 maanden	13 jaar en 4 maanden
Verkrachting	9 jaar	12 jaar	15 jaar
Gekwalificeerde verkrachting	12 jaar	15 jaar	18 jaar

<sup>14</sup> [Nader rapport](#), p. 21.

### ***Kritiek op de noodzaak tot verhoging van de strafmaxima***

De Raad van State heeft in zijn advies erop gewezen dat de voorgestelde strafmaxima voor kinderaanranding en kinderverkrachting hoger liggen dan in de huidige strafwet, zonder dat duidelijk is waarom de huidige strafmaxima ontoereikend zijn. Ook zijn er geen signalen dat de beroepspraktijk de huidige strafmaxima als knellend ervaart. Volgens de Raad van State is het zelfs zo dat onderzoek laat zien dat de geëiste en opgelegde straffen bij seksueel kindermisbruik vaak lager zijn dan de richtlijnen voorschrijven. De Raad van State adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.<sup>15</sup>

De Raad van State is voorts kritisch op de verhoging van de strafmaxima voor kinderpornografische handelingen. De Raad van State merkt ook hier op dat onderzoek waarom de huidige strafmaat niet voldoet, ontbreekt, en stelt voorts dat er geen uit internationale verdragen voortkomende verplichting is om de strafmaxima te verhogen.<sup>16</sup>

Ook de Nederlandse Orde van Advocaten mist een deugdelijke onderbouwing van de noodzaak van de verhoging van de strafmaxima.

### ***Reactie van de regering***

De regering motiveert, in reactie op bovenstaande kritiek, de verhogingen van de strafmaxima voor seksueel kindermisbruik door te verwijzen naar de ernst van het strafbaar gestelde gedrag. Volgens de regering wordt met de hoge strafmaat uitdrukking gegeven aan de ernstige schade die (zeer) jonge slachtoffers van seksuele misdrijven wordt aangedaan door de aantasting van in het bijzonder hun seksuele integriteit.<sup>17</sup>

De strafverhogingen voor kinderpornografische activiteiten worden door de regering gemotiveerd door te verwijzen naar het feit dat de online omgeving een leedverzwarend effect heeft omdat kinderpornografisch beeldmateriaal hiermee makkelijker kan worden verspreid en omdat het (online) bijwonen van een kinderpornografische voorstelling een bijdrage levert aan de instandhouding van de kinderpornografische markt.

De rapporteurs constateren dat de regering in de memorie van toelichting opmerkt dat de grenzen van de strafmaxima voor de verschillende strafbepalingen in de huidige praktijk niet snel in beeld komen, maar dat dat naar verwachting ook niet het geval zal zijn met de nieuwe strafmaxima.<sup>18</sup> Kan de regering reflecteren op de noodzaak van verhoging van de maximumstraffen, in het licht van de (eigen) constatering dat nu al nauwelijks de maxima worden opgelegd en de eigen constatering dat dit ook niet snel het geval zal zijn?

---

<sup>15</sup> [Nader rapport](#), p. 16-17.

<sup>16</sup> [Nader rapport](#), p. 17-18.

<sup>17</sup> [Nader rapport](#), p. 22.

<sup>18</sup> [Memorie van toelichting](#), p 22.

### **Kritiek op verschillen tussen de strafmaxima voor opzetaanranding en schuldverkrachting**

De rapporteurs hebben geconstateerd dat in de consultatiefase verschillende partijen kritiek hebben geuit op het verschil in de strafmaxima voor opzetaanranding (6 jaar) en schuldverkrachting (4 jaar). Hieronder worden de reacties kort beschreven.

<b>Partij</b>	<b>Korte weergave van de inhoud</b>
Amnesty <sup>19</sup>	Kan de minister toelichten waarom op opzetaanranding een hogere strafmaat (maximaal 6 jaar) staat ten opzichte van schuldverkrachting (maximaal 4 jaar)? Hoe verhoudt zich dit tot het leed dat een slachtoffer is aangedaan?
Raad voor de rechtspraak <sup>20</sup>	Waarom kent opzetaanranding een strafmaximum van 6 jaar? Is altijd sprake van een ernstige inbreuk op de persoonlijke integriteit en wat betekent dit voor taakstraf verbod?
Actiegroep van vrouwen die een verkrachting hebben meegemaakt	<p>“Tot slot vraag ik me af waarom (als ik het goed lees) je voor een opzettelijke aanranding een hogere straf (6 jaar) kunt krijgen dan bij de schuldverkrachting (4 jaar). Mij lijkt dit niet in verhouding en ik ben benieuwd hoe hiertoe gekomen is.”</p> <p>“Daarbij komt ook (in elk geval in theorie) de suggestie dat op opzettelijke aanranding een hogere straf zou staan dan voor schuldverkrachting. Daar heb ik weinig over te zeggen. Dit kán niet de bedoeling van deze wet zijn.”</p> <p>“Ik beschouw een verkrachting als een zwaar lichamelijk letsel, hieronder mijn onderbouwing gebaseerd op artikel 82 [Wetboek van Strafrecht]. Met deze onderbouwing kan ik de strafmaat van een schuldverkrachting van vier jaar dan ook niet begrijpen.”</p>
Slachtoffer-Hulp Nederland <sup>21</sup>	Partij merkt op dat het verschil in strafmaat (...) tussen opzet en schulddelicten soms moeilijk uit te leggen is aan slachtoffers
Vereniging Vrouw en Recht <sup>22</sup>	Uit zorgen over de introductie van drie verschillende delictsvormen (schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting) met grote verschillen in strafmaat. Hiermee wordt alsnog een rangorde gecreëerd. Deze rangorde doet geen recht aan het perspectief en de ervaringen van slachtoffers. Bovendien wordt hiermee ook de schadelijke nadruk in de strafrechtelijke procedure op het gedrag van het slachtoffer in stand gehouden.

<sup>19</sup> [Consultatiereactie Amnesty](#).

<sup>20</sup> [Consultatiereactie Raad voor de rechtspraak](#).

<sup>21</sup> [Consultatiereactie Slachtofferhulp Nederland](#).

<sup>22</sup> [Consultatiereactie Vereniging voor Vrouw en Recht](#).

### **Reactie van de regering**

De regering legt in de memorie van toelichting uit waarom zij het gerechtvaardigd acht dat het strafmaximum voor opzetaanranding hoger ligt dan dat voor schuldverkrachting. Kort gezegd komt dat erop neer dat bij opzetaanranding een groter verwijt aan de dader toekomt, omdat deze weet dat bij de ander de wil ontbrak. Bij schuldverkrachting wordt de dader verweten dat hij had moeten weten dat de wil ontbrak.<sup>23</sup>

De rapporteurs lezen dat het verschil in mentale houding het verschil in strafmaat tussen opzetaanranding en schuldverkrachting verklaart. Niettemin vragen de rapporteurs de regering hierop te reflecteren en daarbij te betrekken de verhouding tussen het geringere verwijt dat een verdachte van een schuldverkrachting kan worden gemaakt ten opzichte van de verdachte van opzetaanranding enerzijds, en de grote inbreuk op de persoonlijke integriteit van het slachtoffer van een schuldverkrachting anderzijds.

## **2.7 Hoe ziet de regeling van de strafverzwarringsgronden eruit?**

In artikel 254 van het voorstel zijn omstandigheden opgesomd die ertoe kunnen leiden dat de maximumgevangenisstraffen voor aanranding en verkrachting, (online) seksueel kindermisbruik en kinderpornografische activiteiten kunnen worden verhoogd. Per strafverzwarringsgrond is geregeld voor welke strafbare gedragingen deze geldt. Strafverzwarringsgronden zijn:

- Strafbare gedraging wordt begaan door meerdere personen
- Strafbare gedraging wordt gepleegd door een ambtenaar, medewerker van een gevangenis of zorginstelling
- Indien van de strafbare gedragingen een beroep of gewoonte is gemaakt
- Indien de gedraging plaatsvindt binnen het gezin of ten aanzien van een kind in een bijzondere kwetsbare positie
- Indien de gedraging wordt begaan met een kind dat zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling
- Indien de strafbare gedraging leidt tot zwaar lichamelijk letsel
- Indien de strafbare gedraging de dood tot gevolg heeft

Op één gedraging kunnen meerdere strafverzwarringsgronden van toepassing zijn. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen waarin staat vermeld welke verzwarringsgronden voor welke strafbepaling gelden.

### **Kritiek op de vormgeving van de strafverzwarringsgronden**

De Raad van State heeft in zijn advies zich kritisch uitgelaten over de aanvankelijke vormgeving van de strafverzwarringsgronden waarbij werd voorgesteld om de maximumstraffen bij toepassing van een strafverzwarringsgrond te verhogen met een derde. Verder is gevraagd om de verhouding tussen de strafverzwarringsgronden te verduidelijken. Tot slot heeft de Raad van State gevraagd om de noodzaak en de

---

<sup>23</sup> [Memorie van toelichting](#), p. 21.

wenselijkheid van de verhoging van de strafmaxima bij zwaar lichamelijk letsel (van 15 naar – in het aan de Raad van State voorgelegde voorstel – 18 jaar) en overlijden (van 18 naar 30 jaar) beter te motiveren en indien de noodzaak of wenselijkheid niet blijkt, van de verhoging af te zien. In het bijzonder merkt de Raad van State op hoe de verhoging zich verhoudt tot andere delicten die zwaar lichamelijk letsel of dood tot gevolg hebben? Ook wijst de Raad van State er opnieuw op dat er geen onderzoek is waaruit blijkt dat de huidige strafmaxima in de praktijk onvoldoende ruimte aan rechters bieden om een passende straf op te leggen. Ook internationale verdragen dwingen niet tot verhoging.<sup>24</sup>

### **Reactie van de regering**

De vormgeving van de strafverzwaringbepaling is naar aanleiding van het advies van de Raad van State gewijzigd door niet langer uit te gaan van een zogenoemde relatieve strafverhoging van de strafmaxima met een derde, maar in plaats daarvan voor te schrijven dat bij toepassing van strafverzwaringgronden een strafverhoging van maximaal drie jaar geldt. Dit geldt ook voor de strafverzwaringgrond in geval van zwaar lichamelijk letsel. Deze systematiek, zo zegt de regering, sluit aan bij die van andere ernstige misdrijven, zoals bij mensenhandel (273f) en diefstal met geweld (312). De regering geeft aan dat in de wettekst is verduidelijkt hoe moet worden omgegaan met gevallen waarin meerdere strafverzwaringgronden van toepassing zijn.<sup>25</sup>

De rapporteurs vragen de regering om aan de hand van een voorbeeld toe te lichten hoe de verhoging van de strafmaxima uitpakt indien meerdere strafverzwaringgronden van toepassing zijn.

Wat betreft de verhoging van de maximumstraffen in geval van overlijden tot levenslang of dertig jaar, merkt de regering op dat dit een passende uitdrukking is van de buitengewone ernst van seksueel geweld met een dodelijke afloop. Verwezen wordt naar een aantal andere misdrijven die eenzelfde strafverhogingsmogelijkheid hebben.

De rapporteurs vragen de regering te verduidelijken welke misdrijven zij hier precies bedoelt en te reflecteren op de verhouding van dit strafmaximum met bijvoorbeeld het strafmaximum voor doodslag, dat lager is.

## **2.8 Taakstrafverbod**

In het Wetboek van Strafrecht is geregeld dat niet enkel een taakstraf mag worden opgelegd voor een misdrijf waar een strafmaximum van zes jaar of meer bestaat en dat heeft geleid tot een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit.

### **Kritiek op het taakstrafverbod voor sommige delicten**

Verschillende partijen (o.a. Nederlandse Orde van Advocaten, Raad voor de rechtspraak) hebben in de consultatieronde kritische opmerkingen gemaakt over het

<sup>24</sup> [Nader rapport](#), p. 18-20.

<sup>25</sup> [Nader rapport](#), p. 20-24.

taakstrafverbod dat vanwege de maximumstraf van 6 jaar of meer geldt voor verschillende delicten. In het bijzonder wijzen zij op opzetaanranding en opzetverkrachting waar wél en op schuldverkrachting waar géén taakstrafverbod voor geldt. Evenmin vinden deze partijen dat voor kinderpornografie en het bijwonen van kinderpornografische voorstellingen een taakstrafverbod moet gelden. In de huidige wet is dat ook niet het geval, omdat het strafmaximum voor deze gedragingen nu maximaal vier jaar is. Deze partijen wijzen op het belang van maatwerk bij het opleggen van een sanctie, gezien het brede scala aan situaties dat langskomt.

***Reactie van de regering***

De regering heeft deze adviezen niet overgenomen, onder verwijzing naar de wettelijke systematiek op grond waarvan het taakstrafverbod geldt voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld en die een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge hebben gehad.

### **3 De nieuwe strafbepalingen voor aanranding en verkrachting: een verbetering van de strafrechtelijke bescherming bij seksueel geweld?**

#### **3.1 Inleiding**

##### ***Van dwangmodel naar consentmodel***

Momenteel is voor aanranding en verkrachting vereist dat een dader dwang, geweld of bedreiging gebruikt. Die dwang moet zodanig zijn dat de wil van de ander daarmee wordt doorbroken. Dat is na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet meer het geval: dan is seks tegen de wil strafbaar (zonder dat daarvoor dwang is vereist). Daarmee staat dus instemming of consent centraal (zie ook hierna par. 3.3).

De overgang van een 'dwangmodel' naar een 'consentmodel' in het wetsvoorstel kan op brede steun rekenen.<sup>26</sup> Dat neemt niet weg dat er in de diverse adviezen en reacties rondom het voorstel verschillende vragen en aandachtspunten zijn over de nieuwe strafbepalingen voor aanranding en verkrachting die het wetsvoorstel introduceert. In dit hoofdstuk wordt een aantal van die vragen en aandachtspunten geschetst. De rapporteurs beogen hiermee het inzicht in deze nieuwe strafbepalingen te vergroten, om zo de leden te ondersteunen bij hun beoordeling van het wetsvoorstel.

##### *Leeswijzer*

In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal:

- Wat zijn belangrijke wijzigingen in de nieuwe strafbepalingen voor aanranding en verkrachting (par. 3.2)?
- Is het vereiste 'het ontbreken van de wil' in de wettekst voldoende (duidelijk) (par. 3.3)?
- Wat is het verschil tussen de schuldvariant en de opzetvariant van aanranding/verkrachting (par. 3.4)?
- Waarom kiest de regering voor schuld- en opzetvarianten en niet voor een enkele strafbepaling van aanranding/verkrachting (par. 3.5)?
- Is het noodzakelijk of wenselijk om schuldaanranding en schuldverkrachting strafbaar te stellen (par. 3.6)?
- Is voldoende voorzienbaar welk gedrag straks strafbaar is (par. 3.7)?
- Bevriezing of stoppen met meedoen: opzet of schuld (par. 3.8)?
- Zijn aanranding en verkrachting straks eenvoudiger te bewijzen (par. 3.9)?
- Wat zijn relevante ervaringen in het buitenland bij de overgang naar een consentmodel (par. 3.10)?

---

<sup>26</sup> O.m. de Afdeling advisering van de Raad van State, Amnesty International, position papers Politie en OM ten behoeve van het rondetafelgesprek over het wetsvoorstel d.d. 10 mei 2023.

### 3.2 Wat zijn belangrijke wijzigingen in de nieuwe strafbepalingen voor aanranding en verkrachting?

*Kern:* Het wetsvoorstel introduceert vier nieuwe strafbepalingen, waarmee aanranding en verkrachting uiteenvallen in een schuldvariant, een opzetvariant en een gekwalificeerde opzetvariant. Daarnaast is de aanwezigheid van dwang niet langer bepalend, maar de vraag of de seksuele handelingen door het slachtoffer onvrijwillig zijn verricht (consent). Dwang wordt een strafverzwarende omstandigheid. Met de overgang van een dwangmodel naar een consentmodel wordt door de regering invulling gegeven aan verdragsbepalingen waaraan Nederland gebonden is.

#### **Wijziging 1: verschillende strafbaarstellingen voor schuld of opzet van de dader**

De huidige twee strafbepalingen aanranding en verkrachting worden vervangen door vier nieuwe strafbepalingen met zes verschillende kwalificaties. Het valt daarbij op dat de strafbepalingen aanranding en verkrachting beiden uiteenvallen in een schuldvariant en een opzetvariant. Dat is nieuw en de rapporteurs signaleren dat hierover veel vragen zijn gerezen. Een groot deel van de rest van dit hoofdstuk gaat daarom over de keuze van de regering voor een opzetvariant en een schuldvariant en de vragen die dit oproept.

Delict (oud)	Delict (nieuw)	Artikel
1. Aanranding	1. Schuldaanranding	Artikel 240
	2. Opzetaanranding	Artikel 241, eerste lid
	3. Gekwalificeerde opzetaanranding (dwang, geweld, bedreiging)	Artikel 241, tweede lid
2. Verkrachting	3. Schuldverkrachting	Artikel 242
	4. Opzetverkrachting	Artikel 243, eerste lid
	6. Gekwalificeerde opzetverkrachting (dwang, geweld, bedreiging)	Artikel 243, tweede lid

#### **Wijziging 2: dwang niet langer vereist**

Een tweede belangrijk verschil, zoals eerder benoemd, is dat 'dwang, geweld of bedreiging' om seksuele handelingen te ondergaan in de huidige strafwet een vereiste is in de strafbepalingen voor aanranding en verkrachting. Dit wordt in het voorstel veranderd. Het gebruik van dwang, geweld of bedreiging is niet langer een voorwaarde voor strafbaarheid van aanranding of verkrachting (zie ook hierna over de overgang van dwangmodel naar consentmodel).

Wel komt dwang terug als strafverzwarende omstandigheid als bij een aanranding of verkrachting dwang, geweld of bedreiging is gebruikt, dan levert dit het zwaardere delict gekwalificeerde aanranding of verkrachting op. De dwang, geweld of bedreiging



die is gebruikt, hoeft bovendien niet zodanig te zijn dat daardoor de wil van het slachtoffer is doorbroken (zoals in de huidige oude strafbepalingen voor aanranding en verkrachting wel is vereist). Dat betekent een lichter bewijsvereiste voor deze delicten (zie ook hierna par. 3.9).

### ***Wijziging 3: van dwangmodel naar consentmodel***

De belangrijkste wijziging bij de strafbaarstellingen van aanranding en verkrachting is de overgang van een dwangmodel naar het consentmodel. Een consentmodel de afwezigheid van instemming oftewel 'onvrijwilligheid' centraal. Bij het consentmodel is de kernvraag of de seksuele handelingen door het slachtoffer onvrijwillig zijn verricht of ondergaan.<sup>27</sup>

Het Verdrag van Istanbul<sup>28</sup> dat door Nederland is geratificeerd<sup>29</sup> verplicht tot strafbaarstelling van seks zonder wederzijds goedvinden. Het schrijft voor dat de toestemming (i) vrijwillig dient te zijn gegeven, (ii) dat de toestemming voortvloeit uit de vrije wil, en (iii) dat dit moet worden vastgesteld in het licht van omstandigheden.

#### *Artikel 36 Verdrag van Istanbul – Seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting*

1. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat de volgende opzettelijke gedragingen strafbaar worden gesteld:

- a. het zonder wederzijds goedvinden op seksuele wijze vaginaal, anaal of oraal met een lichaamsdeel of object binnendringen van het lichaam van een ander;
- b. het zonder wederzijds goedvinden plegen van andere seksuele handelingen met een persoon;
- c. het zonder wederzijds goedvinden een ander er toe bewegen seksuele handelingen te plegen met een derde.

2. De toestemming dient vrijwillig te zijn gegeven en voortvloeit uit de vrije wil van de betrokken persoon hetgeen wordt vastgesteld in het licht van de omstandigheden.

(...)

Het Verdrag van Istanbul laat landen vrij om de eigen bewoordingen te kiezen:

*“In implementing this provision, Parties to the Convention are required to provide for criminal legislation which encompasses the notion of lack of freely given consent to any of the sexual acts listed in lit.a to lit.c. It is however, left to the Parties to decide on the specific wording of the legislation and the factors that they consider to preclude freely given consent. Paragraph 2 only specifies*

---

<sup>27</sup> E. Gritter (red.), *Modern Strafrecht*, Deventer: Wolter Kluwer 2019, Hoofdstuk 1, paragraaf 1.2.

<sup>28</sup> Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld ([Trb. 2012, 233](#)).

<sup>29</sup> [Trb. 2015, 197](#).

that consent must be given voluntarily as the result of the person's free will, as assessed in the context of the surrounding circumstances."<sup>30</sup>

In het wetsvoorstel komt consent tot uitdrukking in het strafbaar stellen om seksuele handelingen te verrichten met een persoon *waarbij de wil daartoe ontbreekt*. Gekozen is dus voor de bewoordingen van een 'ontbrekende wil'. Volgens de memorie van toelichting moet onder een 'ontbrekende wil' worden verstaan *de afwezigheid van een vrije positieve wilsuiting*. Een positieve wilsuiting kan zowel uit woord als gedrag blijken:

"Niet alleen de initiator van het seksuele contact, maar ook de ander dient hetzij verbaal, hetzij door een duidelijke non-verbale responsieve opstelling blijk te geven van de aanwezigheid van een positieve wilsuiting ter zake."<sup>31</sup>

Daarmee is volgens de regering het 'wederzijds goedvinden' als bedoeld in artikel 36 lid 1 van het Verdrag van Istanbul toereikend uitgewerkt.<sup>32</sup>

### **3.3 Is het vereiste het 'ontbreken van de wil' in de wettekst voldoende (duidelijk)?**

*Kern:* Sommige partijen vragen zich af of de wettekst toereikend is. De rapporteurs vragen zich gelet op die reacties af of met de 'ontbrekende wil' nu voldoende duidelijk is dat een vrije positieve wilsuiting vereist is, zoals in de memorie van toelichting staat en of daarmee het Verdrag van Istanbul toereikend wordt uitgevoerd.

Zoals hiervoor gezegd kan de overgang naar het consentmodel op brede steun rekenen. Wel constateren de rapporteurs dat sommige partijen zich afvragen of de wettekst toereikend is.

Amnesty en de Vereniging voor Vrouw en Recht hebben opgemerkt dat er nooit een aanname mag zijn dat de andere persoon instemming geeft voor seks. Amnesty vindt de wettekst op dit punt niet helemaal duidelijk. Wel legt de memorie van toelichting terecht de nadruk op vrijwilligheid bij seks en het vragen van instemming en een positieve wilsuiting, aldus Amnesty en Vereniging voor Vrouw en Recht. In de memorie van toelichting van de consultatieversie staat namelijk: 'degene(n) die het seksuele contact start(en) kunnen zonder duidelijke tekenen van instemming bij de ander niet eenvoudigweg veronderstellen dat die wil bij de ander er ook is'.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Explanatory report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, nr. 193, via: [CETS 210 - Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence \(coe.int\)](#)

<sup>31</sup> [Membere van toelichting](#), p. 16.

<sup>32</sup> [Membere van toelichting](#), p. 77-78.

<sup>33</sup> [Consultatiereactie Vereniging voor Vrouw en Recht 'Clara Wichmann'](#), [Consultatiereactie Amnesty International](#).

Het landelijk advocatennetwerk gewelds- en zedenslachtoffers (LANGSZ) heeft gevraagd waarom niet is aangesloten bij het begrip 'wederzijds goedvinden' uit het Verdrag van Istanbul. Dat impliceert een verdergaand zich vooraf vergewissen van wat de ander wil of wat de ander niet wil, aldus LANGSZ.<sup>34</sup>

De Raad voor de rechtspraak merkt op dat het wetsvoorstel een praktisch werkbaar uitwerking lijkt van de verplichtingen van het Verdrag van Istanbul. Wel vraagt de Raad zich eveneens af (zonder daaraan een conclusie te verbinden) of de tekst van de strafbepaling wel helemaal voldoet aan de verplichting die voortvloeit uit het Verdrag van Istanbul. Daarbij stipt de Raad ook de vraag aan hoe ver een rechter kan gaan in een mogelijk meer striktere verdragsconforme uitleg van de strafbepalingen, zonder deze vraag te beantwoorden.

Het College voor de Rechten van de Mens komt tot de conclusie dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met de eisen die internationale mensenrechtennormen stellen aan de strafbaarstelling van seksuele handelingen zonder toestemming.<sup>35</sup>

De rapporteurs vragen zich mede in het licht van de hiervoor opgenomen reacties af of met de 'ontbrekende wil' nu voldoende duidelijk is dat een vrije positieve wilsuiting vereist is, zoals in de memorie van toelichting staat, en of daarmee het Verdrag van Istanbul toereikend wordt uitgevoerd. Zou de regering hierop willen reflecteren en daarbij nader toelichten waarom niet is gekozen voor het criterium 'wederzijds goedvinden' uit het Verdrag van Istanbul?

De rapporteurs constateren dat België ervoor heeft gekozen vast te leggen wat onder toestemming wordt verstaan (zie par 3.10). Kan de regering ingaan op de wenselijkheid van een nadere vastlegging van het begrip 'consent' of in lijn met het voorstel 'ontbreken van de wil', om daarmee het vereiste van instemming ook wettelijk te definiëren?

### **3.4 Wat is het verschil tussen de schuldvariant en de opzetvariant van aanranding/verkrachting?**

*Kern:* Het verschil is de mentale houding van de dader. De opzetsdader weet dat de wil om seksuele handelingen te verrichten bij de andere partij ontbreekt, of aanvaardt de aanmerkelijke kans daarop. De schulddader had dat moeten weten ('ernstige reden om te vermoeden').

Uit het wetsvoorstel en de toelichting maken de rapporteurs op dat het elementaire verschil tussen de schuldvariant en de opzetvariant van aanranding en verkrachting is **de mentale gesteldheid van de dader** ten aanzien van de ontbrekende wil bij de ander.

---

<sup>34</sup> [Consultatiereactie LANGSZ.](#)

<sup>35</sup> [Consultatiereactie College voor de Rechten van de Mens.](#)

- De opzetsdader wéét dat de wil bij de ander ontbreekt, of heeft de aanmerkelijke kans daarop aanvaard.
- De schulddader had moeten weten dat de wil bij de ander ontbrak, omdat hij ernstige reden had om dat te vermoeden.

De regering licht de verschillen tussen enerzijds opzetaanranding en –verkrachting en anderzijds schuldaanranding of verkrachting als volgt toe:

1. Opzetaanranding of –verkrachting
<b>De dader 'weet' dat de wil ontbreekt</b>
Opzet kan worden onderscheiden in: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Vol opzet</i>: de dader weet daadwerkelijk dat de wil tot seksueel contact bij de ander ontbreekt.</li> <li>2. <i>Voorwaardelijk opzet</i>: de dader is zich bewust van de mogelijkheid van een ontbrekende wil bij de ander en die mogelijkheid eenvoudigweg voor lief heeft genomen. In andere woorden: de dader heeft de aanmerkelijke kans dat het seksuele contact plaatsvond ondanks dat de wil daartoe bij de ander ontbrak, aanvaard.</li> </ol>
Voorwaardelijk opzet vormt de ondergrens voor strafbaarstelling van opzetaanranding of -verkrachting
"De opzetsdader heeft geen boodschap aan de wil van de ander." <sup>36</sup>

2. Schuldaanranding of -verkrachting
<b>De dader heeft 'ernstige reden om te vermoeden' dat de wil ontbreekt.</b>
De schuldvariant doet zich voor indien iemand zich bewust is van feiten en omstandigheden die wijzen op het mogelijk ontbreken van de wil bij de ander (duidelijke signalen), maar – <i>anders dan ieder weldenkend mens onder die omstandigheden zou hebben gedaan en van ieder mens mag worden gevergd</i> – uit die feiten en omstandigheden niet de conclusie trekt dat een redelijke kans bestaat dat bij die ander de wil tot seksueel contact ontbreekt.
Omdat schuld een element in de strafbaarstelling is (een zogenoemd culpoos delict) is de schuldvorm die van grove schuld, die op zijn beurt kan worden onderscheiden in: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Bewuste schuld</i>: de dader heeft de mogelijkheid van een ontbrekende wil onder ogen gezien, maar vervolgens niet of onvoldoende geverifieerd of het seksuele contact vrijwillig plaatsvond.</li> <li>2. <i>Onbewuste schuld</i>: de dader is zich van de mogelijkheid van een ontbrekende wil, ondanks duidelijk waarneembare signalen, in het geheel niet bewust geweest (maar wel had moeten zijn).</li> </ol>
Onbewuste schuld vormt de ondergrens voor strafbaarstelling van schuldaanranding of -verkrachting

<sup>36</sup> [Memorie van toelichting](#), p. 16.

“De dader ging ervan uit dat het wel goed zat.”<sup>37</sup>

### 3.5 Waarom kiest de regering voor schuld- en opzetvarianten en niet voor een enkele strafbepaling van aanranding/verkrachting?

*Kern:* Omdat de dader een ander strafrechtelijk verwijt wordt gemaakt, namelijk opzettelijk handelen versus onachtzaamheid, kiest de regering voor te onderscheiden schuld- en opzetvarianten van de delicten aanranding en verkrachting. De Raad van State heeft echter kanttekeningen geplaatst bij de toegevoegde waarde en de strafwaardigheid van de schuldvarianten. De toegevoegde waarde van de schuldvariant ligt volgens de regering echter ook in de vangnetfunctie ervan, namelijk als opzet niet kan worden bewezen. De rapporteurs hebben vragen over hoe dit zich verhoudt tot de positie van de verdachte en de ondergrens van strafwaardig gedrag.

De reden om onderscheid te maken tussen schuld en opzet van de dader bij aanranding/verkrachting is volgens de regering:

“De nieuwe schulddelicten bieden slachtoffers strafrechtelijke bescherming tegen zeer onachtzaam en daardoor zeer laakbaar seksueel gedrag van anderen. [...] De specifieke aard van het verwijt – zeer onachtzaam handelen in plaats van opzettelijk handelen – rechtvaardigt strafbaarstelling via zelfstandige delicten met eigen hierop toegesneden kwalificaties.”<sup>38</sup>

#### ***Raad van State: motiveer de toegevoegde waarde en de strafwaardigheid van de schuldvarianten beter***

Volgens de Raad van State zal al snel sprake zijn van (voorwaardelijk) opzettelijk handelen bij de dader, naarmate de signalen van de ontbrekende wil bij de ander duidelijker zijn. Daarom werpt de Raad van State de vraag op of de schuldvarianten wel toegevoegde waarde hebben. En als er sprake is van minder sterke signalen van de ontbrekende wil van de ander rijst de vraag of strafbaarheid van de initiërende partij wel gerechtvaardigd is. Het is dan de vraag of er wel sprake is van voldoende strafwaardig gedrag.<sup>39</sup>

#### ***De vangnetfunctie van de schuldvarianten***

In reactie op de Raad van State heeft de regering nader toegelicht dat de toegevoegde waarde van die schuldvariant onder meer is gelegen in de vangnetfunctie ervan. Zo kan namelijk toch strafrechtelijke bescherming aan slachtoffers worden geboden wanneer in een concreet geval de rechter weliswaar vaststelt dat er duidelijk waarneembare signalen zijn geweest van een mogelijk ontbrekende wil bij de ander, maar niet kan worden bewezen dat de verdachte ten aanzien van de mogelijkheid een minst genomen wezenlijk onverschillige houding heeft aangenomen (voorwaardelijk opzet). De schuldvariant doet zich namelijk voor indien iemand die dergelijke signalen

<sup>37</sup> [Memorie van toelichting](#), p. 76.

<sup>38</sup> [Memorie van toelichting](#), p. 19.

<sup>39</sup> [Nader rapport](#), p. 10-12.

helemaal verkeerd heeft ingeschat (door er ten onrechte van uit te gaan dat de wil tot seksueel contact bij die ander aanwezig is).

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt de keuze voor de te onderscheiden opzet- en schuldvarianten en in het bijzonder de meerwaarde van de schuldvariant als volgt gemotiveerd:

“De ernstig lichtzinnige of ernstig onachtzame wijze waarop de sociale norm dat seksueel contact vrijwillig en gelijkwaardig behoort te zijn niet is nageleefd – waarmee op grove wijze inbreuk is gemaakt op de seksuele en lichamelijke integriteit van een ander – rechtvaardigt naar mijn oordeel dat ook dit seksueel grensoverschrijdend gedrag onder het bereik van de strafwet wordt gebracht. Die strafrechtelijke aansprakelijkheid is in belangrijke mate gekoppeld aan het bij wederkerigheid van seksueel contact behorende besef van en verantwoordelijkheid voor het eigen handelen en bewustzijn van het gedrag van een ander. De schuldvariant van aanranding en verkrachting kan daarmee een normerende en preventieve werking hebben. Daarnaast kan de schuldvariant in concrete strafzaken ook een zekere vangnetfunctie<sup>40</sup> vervullen, in gevallen waarin de rechter van oordeel is dat de verdachte duidelijke signalen van onvrijwilligheid wel degelijk heeft opgemerkt, maar de rechter de opzetvariant niet wettig en overtuigend bewezen acht.”<sup>41</sup>

De rapporteurs stellen vast dat de vangnetfunctie een belangrijke motivering is voor de invoering van schuldvarianten. De vraag rijst hoe het voordeel van de vangnetfunctie (bescherming voor slachtoffers) zich verhoudt tot de positie van de verdachte en de strafwaardigheid van diens gedrag. De rapporteurs vragen de regering hierop te reflecteren.

### **3.6 Is het noodzakelijk of wenselijk om schuldaanranding en schuldverkrachting strafbaar te stellen?**

*Kern:* Er lijkt geen internationaalrechtelijke verplichting te bestaan om schuldaanranding en schuldverkrachting strafbaar te stellen. Verschillende partijen hebben hier verschillende opvattingen over. Het is uiteindelijk aan de wetgever om uitdrukkelijk af te wegen wat de ondergrens moet zijn van strafwaardig gedrag.

In deze paragraaf constateren de rapporteurs op basis van verschillende geraadpleegde adviezen en reacties van belanghebbenden, dat wisselende opvattingen blijken te bestaan over de noodzakelijkheid en wenselijkheid van het strafbaar stellen van de schuldvarianten van aanranding en verkrachting.

<sup>40</sup> Eenzelfde redenering is gevolgd bij de invoering van delicten met een gelijke formulering (vgl. artikel 11a Opiumwet, artikel 197a Sr).

<sup>41</sup> [Nota naar aanleiding van verslag](#), p. 22-23.

***Er lijkt geen internationaalrechtelijke verplichting te bestaan om schuldaanranding en schuldverkrachting strafbaar te stellen***

Het Verdrag van Istanbul noopt er niet toe om schuldaanranding en schuldverkrachting strafbaar te stellen. De ons omringende landen kennen geen vergelijkbare schuldvariant van deze delicten.<sup>42</sup> Alleen Zweden kent voor zover bekend een variant van aanranding en verkrachting ('gross negligence') die parallellen vertoont met de Nederlandse schuldvariant.

***De afweging van de wetgever: wat moet de ondergrens zijn van strafwaardig gedrag?***

De Raad voor de rechtspraak wijst erop dat het wetsvoorstel een fundamenteel andere ondergrens van strafbaar gedrag kiest. Dergelijke keuzes zijn aan de wetgever (en niet aan de rechter). De Raad merkt wel op dat in het bijzonder bij schuldaanranding en –verkrachting een zware verantwoordelijkheid komt te rusten op degene die het initiatief neemt tot seksuele handelingen om zich (bij elke stap daarin) af te vragen óf en zich ervan te vergewissen dát, de wens daartoe wederzijds is. De Raad roept daarom de wetgever op om uitdrukkelijk te beoordelen of de keerzijde hiervan (de nadere regulering van overheidswege van seksuele verhoudingen via het strafrecht) opweegt tegen de hogere strafrechtelijke bescherming voor de partner in het seksueel contact.<sup>43</sup>

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft verschillende bezwaren tegen de strafbaarstelling van schuldaanranding en –verkrachting en zou deze delicten willen schrappen uit het wetsvoorstel. Strafbaarstelling van de schuldvarianten is volgens de NOvA onnodig onder meer omdat de reikwijdte van (voorwaardelijk) opzet in de praktijk ruim genoeg zal blijken (zie ook hierna par. 3.7). Ook wil de NOvA dat een voorwaarde voor strafbaarheid is dat een ontbrekende wil tot seksuele handelingen kenbaar is, anders is sprake van een vorm van strafrechtelijke risicoaansprakelijkheid (in plaats van daadwerkelijk strafwaardig gedrag) en dat lijkt nu te gebeuren bij de schuldvarianten.<sup>44</sup> Een strafrechtadvocaat benadrukt dat niet alle risico's in seksueel contact kunnen worden uitgebannen en dat er zich situaties zullen blijven voordoen waarin de verdachte geen strafrechtelijk verwijt valt te maken, terwijl het slachtoffer het seksueel contact wel als ongewenst heeft ervaren.<sup>45</sup>

Het OM merkt daarentegen op dat de formulering van het vereiste 'een ernstige reden om te vermoeden' van de schuldvariant een voldoende hoge drempel geeft tegen het al te snel ontstaan van strafrechtelijke aansprakelijkheid.<sup>46</sup>

Het College voor de Rechten van de Mens is voorstander van de invoering van de schuldvarianten. Het College merkt op dat de drempel voor de schuldvariant niet dusdanig laag moet zijn dat de rechten van de verdachte in de knel komen. Het College

---

<sup>42</sup> [Nader rapport](#), p. 12.

<sup>43</sup> [Advies Raad voor de rechtspraak](#).

<sup>44</sup> [Consultatiereactie NOvA](#).

<sup>45</sup> Position paper mr. Leenhouders, strafrechtadvocaat, ten behoeve van het [rondetafelgesprek over het wetsvoorstel](#) d.d. 10 mei 2023.

<sup>46</sup> [Advies OM](#), p. 5.

kan zich erin vinden dat die ondergrens wordt gelegd bij strafbaarheid als iemand seksuele handelingen doorzet terwijl hij 'ernstige reden heeft om te vermoeden' dat er geen toestemming is. Dit onderstreept dat iemand de verantwoordelijkheid heeft om vooraf te onderzoeken of er sprake is van vrijwilligheid bij de ander. Volgens het College tast dit de seksuele autonomie van die persoon niet aan. Het omgekeerde is aldus het College wel het geval: doorgaan met seksuele handelingen terwijl er aanwijzingen zijn die duiden op onvrijwilligheid, kan de seksuele autonomie van de betrokkene aantasten, omdat er dan sprake kan zijn van seks zonder toestemming.

*Tabel overige reacties*

Partijen	Korte weergave van de reactie
Fonds Slachtofferhulp	Het Fonds is voorstander om voor zowel aanranding als verkrachting drie strafbaarstellingen (schuld, opzet, gekwalificeerde opzet) in te voeren. Het Fonds vindt dat de voorgestelde verschillende delictsvormen met daarbij behorende strafmaat en verjaringstermijn recht doet aan slachtoffers van seksueel misbruik en blijk geven van erkenning van het aangedane leed.
Slachtofferhulp Nederland	SHN spreekt zich ook uit als voorstander van het invoeren van een opzet en schuldvariant van aanranding en verkrachting en verwacht dat de drempel voor het doen van aangifte hierdoor wordt verlaagd.
Amnesty International	Amnesty noemt positief dat er meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij degene die seksueel contact initieert om in het oog te houden of er wel sprake is van een positieve wil bij de ander en dat het nuttigen van alcohol door de verdachte geen excuus is om strafrechtelijke aansprakelijkheid te ontlopen.
Rutgers	Rutgers kan zich vinden in het voorliggende wetsvoorstel Seksuele misdrijven, waarin een onderscheid wordt gemaakt in schuld en opzet. (...) Er ligt een verantwoordelijkheid bij degene die het seksuele contact initieert om zich ervan te vergewissen dat de ander ook wil.



### 3.7 Is voldoende voorzienbaar welk gedrag straks strafbaar is?

*Kern:* Er lijkt een dunne scheidslijn te zijn tussen opzet en schuld. Er is kritiek van verschillende partijen op het feit dat het onduidelijk kan zijn of in een bepaalde situatie sprake is van opzetaanranding of –verkrachting of juist van schuldaanranding- of verkrachting. De regering heeft verschillende voorbeelden gegeven om te proberen dit te verduidelijken, maar merkt ook op dat er grenzen zijn aan wat de wetgever kan doen en dat de rechter dit in concrete gevallen moet beoordelen. De rapporteurs hebben een vraag aan de regering over het criterium ‘redelijkerwijs vermoeden (voorontwerp)’ en ‘ernstige reden om te vermoeden’ (wetsvoorstel).

#### **De norm**

Uit het lex certa-beginsel, dat onderdeel is van het legaliteitsbeginsel, volgt dat iedereen moet kunnen weten wanneer hij of zij strafbaar handelt. Daarom moet bij wet duidelijk en welbepaald worden voorgeschreven welk gedrag strafbaar wordt gesteld. Dit zodat het (zoveel mogelijk) voorzienbaar is welk gedrag onder welke omstandigheid strafbaar is.<sup>47</sup> Dit is van belang vanwege de rechtszekerheid van burgers, maar het is ook van belang voor de normerende en preventieve werking die van de nieuwe strafbepalingen moet uitgaan.<sup>48</sup> Ook de belangen van slachtoffers zijn er mee gediend als het voor hen kenbaar is in welke situaties het strafrecht een oplossing kan bieden.<sup>49</sup>

#### **Schuld: van ‘redelijkerwijs vermoeden’ in het voorontwerp, naar ‘ernstige reden om te vermoeden’ in het wetsvoorstel**

Hiervoor (par. 3.4) is toegelicht dat voor schuldaanranding of verkrachting vereist is dat de dader ‘ernstige reden heeft om te vermoeden’ dat bij de ander de wil tot seksuele handelingen ontbreekt. Vergelijkbare bewoordingen voor schuld zijn ook op andere plekken in het Wetboek van Strafrecht te vinden.<sup>50</sup>

De regering merkt op dat de ernstige reden om te vermoeden dat bij de ander wil ontbreekt is er als er daarvan ‘duidelijke (waarneembare) signalen’ zijn, waardoor een plicht ontstaat voor de dader om dit te onderzoeken (onderzoeksplicht).<sup>51</sup> De rapporteurs constateren echter dat het voorontwerp voor dit wetsvoorstel een ander criterium bevatte, namelijk: ‘redelijkerwijs vermoeden’. Dit is veranderd in ‘ernstige reden om te vermoeden’ om tot uitdrukking te brengen dat de onderzoeksplicht pas ontstaat als er sprake is van duidelijke signalen. Daarmee is beoogd een zwaarder criterium op te nemen. In de wetenschappelijke literatuur wordt aangenomen dat met de wettelijke formulering ‘ernstige reden om te vermoeden’ in het algemeen een

<sup>47</sup> [Memorie van toelichting, p. 16](#): “Met het oog op de voorzienbaarheid van het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid bevat het wetsvoorstel duidelijk geformuleerde strafbepalingen, waarin het strafrechtelijk verwijt aan de pleger tot uitdrukking wordt gebracht.”

<sup>48</sup> [Nader rapport](#), p. 8-9.

<sup>49</sup> Positon paper mr. Leenhouders, strafrechtadvocaat, ten behoeve van het [rondetafelgesprek over het wetsvoorstel d.d. 10 mei 2023](#). Zie ook [nader rapport](#), p. 5.

<sup>50</sup> Vgl. de artikelen 97b, 132, 134, 197, 197a, 197b, 240, 271, 273g, 285a en 385c Sr.

<sup>51</sup> [Nota naar aanleiding van verslag](#) p. 36.

betrekkelijk zware schuldvariant wordt bedoeld, waarbij sprake dient te zijn van omstandigheden die zich als het ware opdringen aan de betrokkene.<sup>52</sup>

Met deze wijzigingen is aldus de regering tegemoetgekomen aan kritiek van onder meer de Raad voor de rechtspraak en het OM. Zij merkten in reactie op het voorontwerp op dat het onduidelijk zou zijn wanneer er een onderzoeksplicht ontstaat en dat het lichtere vereiste van 'een redelijk vermoeden' te snel tot strafrechtelijke aansprakelijkheid zou kunnen leiden.

De rapporteurs vragen de regering nader in te gaan op het verschil tussen 'redelijkerwijs vermoeden' en 'ernstige reden om te vermoeden'. Kan de regering voorbeelden geven van situaties die onder het eerste criterium wel aanleiding geven tot strafrechtelijke aansprakelijkheid, maar niet onder het tweede criterium?

***Dunne scheidslijn opzet en schuld: is duidelijk wanneer sprake is van de opzet- of schuldvariant?***

De Raad van State wijst erop dat het onduidelijk kan zijn of in een bepaalde situatie sprake is van opzetaanranding of –verkrachting of juist van schuldaanranding- of verkrachting. Ook andere partijen, zoals de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak, wijzen hierop. Dit onderscheid is echter wel van belang, bijvoorbeeld omdat er verschillende strafmaxima gelden. De Raad van State adviseert het onderscheid tussen de opzet- en schuldvarianten te verduidelijken (in de toelichting) en in het bijzonder in te gaan op de wijze waarop kan worden vastgesteld of sprake is van voorwaardelijk opzet dan wel (bewuste) schuld ten aanzien van de ontbrekende wil van de ander.

De grens tussen voorwaardelijk opzet en bewuste schuld lijkt dun: hoe kan worden vastgesteld of iemand dacht 'ik heb geen boodschap aan de wil van de ander' of 'het zal wel goed zitten'? Ook in de literatuur wordt opgemerkt dat er moeilijk situaties zijn voor te stellen waarin de signalen van een ontbrekende wil wel zijn opgemerkt, maar het desondanks toch aannemelijk wordt geacht dat de verdachte is uitgegaan van instemming.<sup>53</sup> Immers, als er ernstige redenen zijn waarbij iemand lichtzinnig denkt dat het wel goed zit (bewuste schuld), is maar de vraag hoe ver dat verwijderd is van (voorwaardelijk) opzet.

De regering heeft in reactie hierop de memorie van toelichting aangevuld<sup>54</sup> door het grensvlak tussen opzet en schuld nader te beschrijven en verschillende voorbeelden te geven (zie ook het hierna opgenomen overzicht van die voorbeelden). Tegelijkertijd stelt de regering ook dat er grenzen zijn aan wat de wetgever kan doen:

<sup>52</sup> [Nader rapport](#), p. 11.

<sup>53</sup> L. Kesteloo, R. ter Haar, N. Korthals, *De strafbaarstelling van seks tegen de wil: een verkenning van de culpa*, NTS 2022/35.

<sup>54</sup> [Memorie van toelichting](#), Paragraaf 3.2 en de artikelsgewijze toelichting.

“De wetgever kan slechts bij benadering en in algemene zin antwoord geven op de vraag bij welke gedragingen en onder welke omstandigheden sprake is van de opzet- of schuldvariant. [...] Daarnaast is het aan de rechter om in concrete gevallen in het kader van de bewijsbeslissing het voorhanden bewijsmateriaal te waarderen. Dit betekent dat de wetgever slechts in algemene en richtinggevende zin kan aanduiden bij welke gedragingen in de regel sprake zal zijn van het voor de opzetvariant vereiste opzet.”<sup>55</sup>

En ook:

“Niet uit te sluiten valt dat het in de praktijk – en zeker in de eerste periode na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving – soms lastig kan zijn te bepalen of sprake is van een strafbare gedraging en van welke delictsvorm. Seksueel grensoverschrijdend gedrag kan zich in vele variaties voordoen. De rol van het strafrecht bij ongewenst seksueel contact is niet onbegrensd. Seksueel contact is naar zijn aard intiem en speelt zich veelal af in de privéomgeving. Seksuele communicatie is subtiel en zeker in de beginfase van het contact worden over en weer grenzen verkend. De precieze afbakening van de strafrechtelijke normstelling zal dan ook aan de hand van concrete casusposities die zich aandienen nader vorm moeten krijgen. Het duurt vermoedelijk enige tijd voordat de rechtsontwikkeling op dit punt is uitgekristalliseerd. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de rechtspraak. Zo is het voorstelbaar dat (zeker in de beginfase) in grensgevallen verschillende delictsvormen (primair dan wel (meer) subsidiair) ten laste worden gelegd. Als een ernstiger delictsvorm niet bewezen kan worden verklaard, dan kan – bij de aanwezigheid van voldoende bewijs – veroordeling voor een minder ernstige variant volgen.”<sup>56</sup>

### **Voorbeelden opzet of schuld**

Om het onderscheid tussen opzet en schuld in de praktijk te verduidelijken geeft de regering de volgende voorbeeldsituaties:

Opsomming voorbeelden situaties die duiden op opzet <sup>57</sup>	Opsomming voorbeelden situaties die duiden op schuld <sup>58</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sprake van dwang, geweld of bedreiging</li> <li>• Onverhoeds handelen (iemand totaal onverwachts seksueel benaderen).</li> <li>• Gedrag van de ander (verbale signalen - afwijzen, schreeuwen e.d. -</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Signalen die duiden op een terughoudende opstelling, zoals een onzekere, weifelende of wisselende houding bij aanvang van of tijdens de seksuele handelingen.*</li> </ul>

<sup>55</sup> [Nota naar aanleiding van verslag](#), p. 25.

<sup>56</sup> [Memorie van toelichting](#), p. 23.

<sup>57</sup> [Memorie van toelichting](#), p. 17/18 en [Nota naar aanleiding van verslag](#), p. 25.

<sup>58</sup> [Memorie van toelichting](#), p. 79 en [Nota naar aanleiding van verslag](#), p. 25.

- en non verbale signalen – bevrozen, wegdraaien e.d.).
- Seksueel contact tussen een verdachte en slachtoffer die in een staat verkeert waarin geen vrije positieve wilsuiting mogelijk is. Daarbij kan worden gedacht aan een roes bij alcohol/drugs maar ook aan een stoornis, handicap of aandoening.
- Seksueel contact in een functionele afhankelijkheidsrelatie waardoor betrokkenen zich zeer ongelijkwaardig tot elkaar verhouden. Bij een juridisch geformaliseerde gezagsrelatie is dit een strafverzwarende factor. Opzet komt in beeld wanneer de afhankelijkheidsrelatie zodanig is dat het in beginsel niet anders kan zijn dan dat de bovengeschiede die het seksuele contact initieert op zijn minst bewust de mogelijkheid op de koop toeneemt dat de ander dermate door die afhankelijkheidsrelatie wordt beïnvloed dat deze niet of onvoldoende in staat is een vrije keuze te maken met betrekking tot het al dan niet verrichten van seksuele handelingen met de initiator.
- Het nauwelijks fysiek reageren door de ander of het stoppen met meedoen.\*
- Een indicatie voor een mogelijk ontbrekende wil kan ook gelegen zijn in de aanwezigheid van feitelijke omstandigheden, zoals een ongelijkwaardige uitgangspositie. Factoren zijn dan de plaats waar het seksueel contact plaatsvindt, het gezelschap waarin het plaatsvindt, de wijze waarop het plaatsheeft, een eventueel leeftijdsverschil en/of verschil in seksuele ervaring of een getalsmatig overwicht.

\* Van de initiator mag dan worden gevergd dat hij de mogelijkheid van een ontbrekende wil onder ogen ziet en afziet van seksueel contact of verifieert of het seksueel contact vrijwillig plaatsvindt.

### 3.8 Bevriezing of stoppen met meedoen: opzet of schuld?

*Kern:* In het geval van bevrozing door het slachtoffer (een van de meest voorkomende reacties bij ongewenste seksuele handelingen) kunnen zich lastige grensgevallen voordoen. Volgens de regering zal de rechter dan de knoop moeten doorhakken of sprake is van schuldaanranding/-verkrachting of opzetaanranding/-verkrachting. Ook de toelichting van de regering op het voorbeeld van stoppen met meedoen roept vragen op.

#### **Bevriezing**

De rapporteurs lezen in de memorie van toelichting dat bevrozing één van de meest voorkomende reacties is bij ongewenste seksuele handelingen. Verschillende partijen, zoals bijvoorbeeld Rutgers en Amnesty, merken op dat in de formulering van het nieuwe voorstel nog onduidelijk is of seksueel contact waarbij het slachtoffer bevroest valt onder de schuld- of de opzetvariant.

In de nota naar aanleiding van het verslag merkt de regering op dat zich in het geval van bevriezing door het slachtoffer lastige grensgevallen kunnen voordoen. De rechter zal dan de knoop door moeten hakken of sprake is van opzet of schuld bij de dader.<sup>59</sup>

“Zo zal bij een bevizingsreactie van de ander, die zich naar buiten toe uit door een fysieke toestand van verstijving, van betekenis zijn of kan worden vastgesteld dat – in het licht van het geheel van vaststellingen in de desbetreffende zaak, waaronder eventuele vaststellingen over de duur van de toestand van verstijving – de verdachte die verstijving als een negatieve of passieve opstelling van die ander heeft begrepen en hoe de verdachte daarop heeft gereageerd. Daarbij geldt in het algemeen dat hoe langduriger de bevizingsreactie is, hoe eerder de conclusie zich zal opdringen dat het eenvoudigweg doorzetten van seksueel contact door de verdachte met het voor opzetaanranding vereiste opzet heeft plaatsgevonden.”<sup>60</sup>

### **Stoppen met meedoen**

Eén van de gegeven voorbeelden wanneer de schuldvariant aan de orde kan zijn, ziet op de situatie waarin de ander stopt met meedoen. Er mag in zo’n geval worden verwacht dat dan wordt gecheckt of het seksueel contact (nog steeds) vrijwillig plaatsvindt. In de nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering ook in op de situatie waarin sprake is van stoppen met meedoen:

“Hetzelfde geldt wanneer een slachtoffer weliswaar geen fysieke bevizingsreactie heeft, maar er anderszins duidelijke signalen van een ontbrekende wil bestaan zoals het stoppen met meedoen. Naar gelang die non-responsieve houding langer voortduurt, neemt over het algemeen de geloofwaardigheid af van een eventuele verklaring van de verdachte dat hij die signalen niet heeft opgemerkt en «dacht dat het wel goed zou zitten». Steeds geldt – zoals bij alle opzetmisdrijven – dat zich uitzonderlijke situaties kunnen voordoen waarin de rechter vaststelt dat er een contra-indicatie is voor opzet. Die omstandigheid zouden er bijvoorbeeld in kunnen zijn gelegen dat het seksueel contact zich aanvankelijk vrijwillig ontwikkelde en een zeer kortdurende non-responsieve houding van de ander ten tijde van explicietere seksuele handelingen niet door de verdachte is opgemerkt.”<sup>61</sup>

Deze passage roept vragen op bij de rapporteurs. Bedoelt de regering hiermee dat stoppen met meedoen in beginsel kwalificeert als opzet, maar dat als dit stoppen met meedoen maar van korte duur is en dit niet wordt opgemerkt, er geen sprake is van opzet? Is in die situatie volgens de regering dan strafbaarheid op basis van schuld denkbaar? Of is er dan geen sprake van ‘duidelijke signalen’ zodat er geen strafrechtelijk verwijt kan worden gemaakt?

<sup>59</sup> [Nota naar aanleiding van het verslag](#), p. 37.

<sup>60</sup> [Memorie van toelichting](#), p. 80.

<sup>61</sup> [Nota naar aanleiding van het verslag](#), p. 91.

### 3.9 Zijn aanranding en verkrachting straks eenvoudiger te bewijzen?

*Kern:* De rapporteurs komen tot de conclusie dat dit genuanceerd ligt. Bij onvrijwillige seksuele handelingen hoeft niet meer te worden bewezen dat er dwang is gebruikt. Als er toch dwang is gebruikt, geldt er een lagere bewijsdrempel omdat de dwang niet zodanig hoeft te zijn dat daardoor de wil van de ander werd doorbroken. Verder kunnen wellicht de strafbepalingen voor schuldaanranding en schuldverkrachting als vangnet helpen. Tegelijkertijd benadrukken veel partijen dat het wetsvoorstel er niet aan af kan doen dat het in de praktijk vaak gaat om het woord van de één tegen de ander en dat seksuele misdrijven naar hun aard lastig bewijsbaar zijn. Zij waarschuwen daarom voor te hoge verwachtingen van het wetsvoorstel op dit punt.

#### ***Er hoeft niet meer te worden bewezen dat er dwang is gebruikt...***

Onder de nieuwe strafbepalingen voor aanranding en verkrachting wordt de grens voor strafrechtelijk handelen verlaagd. Dwang is niet langer vereist en hoeft dus ook niet worden bewezen. De regering verwacht dat dit tot meer aangiftes van aanranding en verkrachting zal leiden.

#### ***... en als er toch dwang is gebruikt is er een lagere bewijsdrempel ...***

Ook is de bewijsdrempel lager als er dwang wordt gebruikt bij een aanranding of verkrachting (gekwalficeerde opzetaanranding of –verkrachting). Nu moet nog worden bewezen dat de dwang zodanig is ‘dat de wil van de ander daardoor wordt doorbroken’. Onder de nieuwe delicten hoeft de dwang niet zodanig te zijn. De enkele aanwezigheid ervan is voldoende.<sup>62</sup>

De Raad van State wijst ook op de lagere bewijsdrempel:

“Voor toepasselijkheid van de strafverzwaring wegens “dwang” is bovendien niet (meer) vereist dat deze zodanig was dat de wil van de ander daardoor werd doorbroken. Gekwalficeerde opzetaanranding en –verkrachting zijn daarmee bewijstechnisch eenvoudiger van opzet dan de huidige delicten aanranding en verkrachting.”<sup>63</sup>

#### ***... verder kunnen wellicht de strafbepalingen voor schuldaanranding en schuldverkrachting als vangnet helpen...***

Zie hiervoor par. 3.5 over de vangnetfunctie van schuldaanranding en schuldverkrachting.

#### ***...maar in de praktijk blijft het vaak het woord van de één tegen de ander en zijn seksuele misdrijven naar hun aard lastig bewijsbaar***

Verschillende partijen, waaronder de Raad van State, benadrukken dat het wetsvoorstel niet kan veranderen dat seksuele misdrijven naar hun aard vaak moeilijk

---

<sup>62</sup> De precieze bewoordingen zijn: [als het misdrijf wordt] “voorafgegaan door, vergezeld van of gevolgd door dwang, geweld of bedreiging” (artikel 241 en 243).

<sup>63</sup> [Nader rapport](#), p. 8.

te bewijzen zijn. Bij het woord van de een tegen het woord van de ander zal doorgaans steunbewijs nodig zijn.<sup>64</sup> Echter, wanneer verder niemand aanwezig is, kan sprake zijn van een moeilijke bewijssituatie. Het bewijs zal vaak moeilijk te leveren zijn en dat geldt onverminderd bij de nieuwe delicten.<sup>65</sup>

Zo waarschuwt de politie:

“Voorkomen moet worden dat het beeld ontstaat dat de nieuwe delictomschrijvingen politie en justitie in staat stellen om vaker succesvol opsporingsonderzoek uit te voeren en tot succesvolle vervolging over te gaan. In de memorie van toelichting lijkt het verlagen van de drempel voor strafbaarheid gelijkgesteld te worden met het verhogen van de mogelijkheden tot waarheidsvinding en bewijsvergaring. Ik hecht eraan te benadrukken dat het van groot belang is dat de wetgever de samenleving een realistisch beeld schetst van de mogelijkheden en onmogelijkheden die dit wetsvoorstel met zich meebrengt.”<sup>66</sup>

Ook andere partijen, zoals Slachtofferhulp Nederland, waarschuwen voor te hoge verwachtingen. De Raad voor de rechtspraak benadrukt dat het belangrijk is om te beseffen dat het strafrecht geen oplossing is voor het al het ongewenste seksuele gedrag en dat het belangrijk is te voorkomen dat er valse hoop wordt gewekt bij slachtoffers en de te hoge verwachtingen bij de samenleving als geheel.<sup>67</sup> Het strafrecht zal lang niet altijd de genoegdoening, bescherming of normstelling bieden waar slachtoffers en samenleving op hopen, zo stelt de Raad van State.<sup>68</sup>

### **3.10 Wat zijn relevante ervaringen in het buitenland bij de overgang naar een consentmodel?**

*Kern:* Het onderzoek van de rapporteurs via de ECPRD naar de ervaringen in Duitsland, Zweden en België bij de overgang van een dwangmodel naar een consentmodel heeft inzichten opgeleverd over wat deze landen verstaan onder ‘consent’ en over de uitvoeringseffecten. Consent wordt verschillend gedefinieerd, maar er zijn parallellen te ontwaren tussen de wijze waarop consent in de Belgische en Zweedse strafwetgeving wordt benaderd en dit wetsvoorstel. Wat betreft de uitvoeringseffecten zijn er signalen van overbelaste strafrechtssystemen in die landen. Een Zweedse evaluatie levert interessante inzichten op in hoe betrokken (OM, politie, strafrechtadvocaten en rechters) daar de gevolgen van de overgang naar een consentmodel waarderen.

#### **Onderzoek van de rapporteurs via de ECPRD: Duitsland, Zweden en België**

<sup>64</sup> Steunbewijs kan bijvoorbeeld worden gevonden in sporen, camerabeelden en whatsappberichten.

<sup>65</sup> Position paper Raad voor de rechtspraak, Position paper Politie en Position paper OM ten behoeve van het [rondetafelgesprek over het wetsvoorstel d.d. 10 mei 2023](#).

<sup>66</sup> [Consultatiereactie Nationale Politie](#).

<sup>67</sup> Position paper Raad voor de rechtspraak ten behoeve van het [rondetafelgesprek over het wetsvoorstel d.d. 10 mei 2023](#).

<sup>68</sup> [Nader rapport](#), p. 5.

Verschillende landen hebben de afgelopen jaren de overgang gemaakt van een dwangmodel naar een consentmodel. De rapporteurs hebben via het Europese netwerk voor parlementair onderzoek (ECPRD) specifiek aan de parlementaire onderzoeksdiensten van Duitsland, Zweden en België een aantal vragen gesteld over hoe verkrachting en aanranding in die landen strafbaar zijn gesteld. Ook is gevraagd of er naar aanleiding van recente wijzigingen van de strafbaarstellingen iets kan worden gezegd over de effecten daarvan in de praktijk.

Concreet zijn de volgende vragen gesteld:

1. Is in het betreffende land het Verdrag van Istanbul (dat verplicht tot strafbaarstelling van seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden) in strafwetgeving uitgevoerd?
2. Hoe is consent gedefinieerd?
3. Was het nodig om strafwetgeving aan te passen?
4. Hebben deze aanpassingen een preventief of normatief effect gehad (is er daar bijvoorbeeld onderzoek naar gedaan)?
5. Kan worden beschreven wat de ervaringen van politie en OM zijn wat betreft onderzoek en vervolging van seksuele misdrijven na deze wetswijzigingen?
6. Hebben de wetswijzigingen geleid tot meer onderzoeken en vervolgingen van seksuele misdrijven?

De rapporteurs vatten eerst hun belangrijkste observaties en bevindingen over de ervaringen in het buitenland samen aan de hand van de reacties die zij hebben ontvangen. Vervolgens wordt uitgebreider en afzonderlijk ingegaan op de ontvangen reacties per land (Duitsland, Zweden en België).

### ***Belangrijkste observaties rapporteurs***

#### *Consent*

Alle drie de landen hebben in de laatste jaren hun strafwetgeving aangepast zodat niet-consensuele seksuele handelingen strafbaar zijn gesteld. Duitsland heeft daarbij gekozen voor het criterium 'tegen de kenbare wil', oftewel *waarneembare niet-instemming* [eigen vertaling], of ook wel 'nee-is-nee' (maar waarbij het de vraag is of bijvoorbeeld bevriezing door het slachtoffer waarneembare niet-instemming oplevert<sup>69</sup>). Dit terwijl Zweden en België juist kiezen voor een *waarneembare instemming*, wat meer parallellen vertoont met het Nederlandse model van de positieve wilsuiting (maar zie hierbij ook de kanttekeningen in par. 3.3). Ten slotte valt op dat Zweden net als het Nederlandse wetsvoorstel heeft gekozen voor een vergelijkbare getrapte strafbaarstelling aan de hand van het oplopende strafrechtelijk verwijt dat de dader wordt gemaakt (schuld, opzet, gekwalificeerd opzet).

#### *Uitvoeringseffecten*

De uitvraag heeft geen specifieke informatie opgeleverd over de gevolgen van de wetswijzigingen voor het strafrechtstelsel, maar evenmin is aangegeven dat de wetswijzigingen hebben geleid tot overbelasting ervan bijvoorbeeld door een sterke

<sup>69</sup> E. Gitter (red.), *Modern Strafrecht*, Deventer: Wolter Kluwer 2019, Hoofdstuk 1, paragraaf 1.4.4.



toename van aangiftes. België heeft daarover überhaupt nog geen gegevens beschikbaar, maar in Duitsland was een beperkte toename te zien (10-20%) waarvan echter onduidelijk is in hoeverre dat door de overgang naar het consentmodel is veroorzaakt (of door bijvoorbeeld meer toegenomen maatschappelijke aandacht voor het onderwerp). Zweden kende een stijging van 21% in de aangiftes in het jaar na inwerkingtreding van de wetswijzigingen, evenals een stijging in veroordelingen (hoewel de veroordelingen voor het Zweedse equivalent van schuldverkrachting zeer beperkt waren). Bij een Zweedse evaluatie van de wetswijzigingen waren de geïnterviewde officieren van justitie het meest positief, politieagenten ondervonden verschillende uitdagingen (zoals dat zaken lastiger te onderzoeken zijn) en strafrechtadvocaten signaleerden een afname in rechtszekerheid. Deze evaluatie wijst ten slotte op interessante immateriële positieve neveneffecten voor slachtoffers, zoals dat zij minder snel de schuld voor wat hen overkomen is bij zichzelf leggen.

### **Duitsland**

#### *Consent*

In Duitsland is in 2016 het Wetboek van Strafrecht gewijzigd. Vóór deze wijzigingen waren niet-consensuele seksuele handelingen op zichzelf niet strafbaar, maar waren er wel verschillende strafbaarstellingen van seksuele handelingen in specifieke situaties waarin instemming van het slachtoffer ontbrak. Geweld, bedreiging of uitbuiting van een situatie waarin het slachtoffer is overgeleverd aan de dader waren vereist voor de delicten verkrachting en aanranding. Sinds de wijzigingen eind 2016 zijn verkrachting en aanranding strafbaar gesteld als seksuele handelingen die worden begaan tegen de "kenbare wil" ("erkennbaren Willen") van het slachtoffer.

Er is discussie over of met die definitie van consent ("kennelijke wil") wel voldaan wordt aan het Verdrag van Istanbul, dat vereist dat alle niet-consensuele seksuele handelingen strafbaar worden gesteld. De regering en de Duitse wetenschappelijke literatuur menen van wel. Maar de experts van de Raad van Europa hebben tegengeworpen dat een verdachte niet strafbaar is in situaties dat de seksuele handelingen worden begaan in gevallen waarin het slachtoffer passief blijft maar niet instemt. Voor strafbaarstelling is namelijk nodig dat het slachtoffer woordelijk of anderszins kenbaar maakt niet in te stemmen. Hierdoor zal bij vervolging de nadruk liggen op de gedragingen van het slachtoffer en niet op die van de verdachte, met als gevolg de heropleving van genderstereotypen en verkrachtingsmythes.

#### *Uitvoeringseffecten*

Over de uitvoeringseffecten is in de Duitse wetenschappelijke literatuur onder meer opgemerkt dat er geen duidelijk zichtbare toegenomen aangiftebereidheid van het delict verkrachting te zien is. Wel laten de politiestatistieken een lichte stijging (ca. 10-20%) zien van verkrachtings- en aanrandingszaken sinds de gewijzigde strafbaarstellingen. Daarvoor was juist een daling te zien. Er zijn echter geen empirische gegevens beschikbaar over het oorzakelijk verband tussen de verruimde strafbaarstellingen en de stijging. Het is mogelijk dat er ook andere oorzaken zijn, zoals meer publieke aandacht voor het onderwerp en een wijziging in de maatschappelijke opvattingen.

## **Zweden**

### *Consent*

In Zweden zijn sinds 2018 alle niet-consensuele seksuele handelingen strafbaar gesteld. Voordien was ook in Zweden voor de strafbaarstelling van verkrachting en aanranding het gebruik van geweld, bedreiging of het misbruik maken van een kwetsbare positie van het slachtoffer vereist.

Sinds 2018 is vereist dat deelname aan een seksuele handeling vrijwillig is en dat dit waarneembaar is. Passiviteit wordt niet per definitie beschouwd als teken van vrijwillige deelname. De afwezigheid van signalen van instemming zouden door de andere persoon als regel moeten worden beschouwd als indicatie dat de deelname aan de seksuele handeling niet vrijwillig is. Impliciete instemming is de uitzondering. De delictomschrijving zegt onder meer: "bij het vaststellen of deelname vrijwillig is of niet, wordt in het bijzonder gelet op of de vrijwilligheid tot uitdrukking kwam door woordelijke instemming, instemming door daden of op een andere wijze" [eigen vertaling]. Verder geeft de delictomschrijving voorbeelden waarin in ieder geval geen sprake is van vrijwilligheid, zoals wanneer de dader misbruik maakt van de afhankelijke positie van het slachtoffer.

Ook zijn sinds 2018 de delicten "nalatige" verkrachting en "nalatige" aanranding geïntroduceerd. Het gaat dan om de gesteldheid van de dader. Als deze "grossly negligent" is, oftewel grove nalatigheid [eigen vertaling] vertoont ten opzichte van de omstandigheid dat het slachtoffer niet vrijwillig deelneemt, is hij strafbaar voor "nalatige" verkrachting of aanranding. Doel van deze nieuwe strafbaarstellingen is strafrechtelijke aansprakelijkheid te verzekeren in situaties waarin een dader seksuele handelingen verricht zonder dat er redelijke inspanningen zijn gedaan om vast te stellen of het slachtoffer daarmee instemt.

### *Uitvoeringseffecten*

In 2020 heeft de Swedish National Council for Crime (Brottsförebyggande Radet) de implementatie van de wetswijzigingen van 2018 geëvalueerd. Ondanks dat de verruimde strafbaarstellingen slechts kort in werking waren, kon het effect ervan al worden opgemerkt. Er waren reeds vervolgingen en veroordelingen voor de nieuwe delicten. In het jaar na inwerkingtreding was er een stijging van 21% in de aangiften van verkrachting, en ook was er een stijging in veroordelingen hiervoor, hoewel veroordelingen voor "nalatige" verkrachting beperkt waren. Ook werd als positief neveneffect geobserveerd dat slachtoffers minder snel de schuld voor wat hen was overkomen, bij zichzelf legden en dat zij rechtsherstel kunnen krijgen door aangifte te doen. Ook drie NGO's merkten dit op en zij benadrukten dat van de wetswijzigingen een belangrijk normstellend signaal uitging.

Bij de evaluatie zijn ook officieren van justitie (36), politieagenten (5), rechters (61) en advocaten die verdachten bijstaan (20) geïnterviewd. Het gaat om een niet-representatieve steekproef, zodat onduidelijk is in hoeverre wat in de interviews naar voren gebracht, representatief is. Niettemin valt een aantal zaken op. De *officieren van justitie* waren het meest positief over de verruimde strafbaarstellingen en zagen dat

vervolging en veroordeling makkelijker te realiseren waren. Over de “nalatige” delicten waren zij positief, maar er werd ook opgemerkt dat het niet altijd volledig duidelijk wanneer daarvan sprake is. Politieagenten problematiseerden de wetswijzigingen meer: zij hadden de indruk met verschillende nieuwe uitdagingen te maken te hebben. Zo hebben verdachten soms moeite te begrijpen waar zij van beschuldigd worden. *Politieagenten* benadrukten dat de zaken in het algemeen erg lastig te onderzoeken waren. Deels omdat uit verklaringen van slachtoffers niet altijd even duidelijk naar voren komt of zij nu slachtoffer van een misdrijf zijn, en deels omdat het vaak het woord van het slachtoffer tegen het woord van de verdachte is. Het stellen van zeer gedetailleerde vragen bij het verhoren van zowel slachtoffers als verdachten was meer dan voorheen noodzakelijk. *Strafrechtadvocaten* vonden dat sprake was van een afname van rechtszekerheid omdat onduidelijker is in welke situaties sprake is van een misdrijf. *Rechters* hadden in het algemeen een positief beeld van de nieuwe wetgeving, maar een gedeelte van hen vond net als sommige officieren van justitie dat de grens tussen opzet (“indifferent intent”) en schuld (“gross negligence”).

## **België**

### *Consent*

In België zijn op 1 juni 2022 strafrechtelijke wetswijzigingen in werking getreden die beogen instemming met seksuele handelingen beter te definiëren. De daarvoor geldende wetgeving was al in lijn met het Verdrag van Istanbul, maar er was aanleiding om ‘consent’ beter te definiëren. Aanleiding waren aanbevelingen van de Hoge Raad voor de Justitie die strekten tot een fundamentele hervorming van de zedendelicten, om de seksuele autonomie van personen centraal te stellen en de toestemming van alle betrokkenen bij seksuele handelingen te onderstrepen.<sup>70</sup>

Het Belgisch Wetboek van Strafrecht bepaalt thans:

*“Toestemming veronderstelt dat deze uit vrije wil is gegeven. Dit wordt beoordeeld in het licht van de omstandigheden van de zaak. De toestemming kan niet worden afgeleid uit de loutere ontstentenis van verweer van het slachtoffer. De toestemming kan worden ingetrokken op elk ogenblik voor of tijdens de seksuele handeling. (...)”<sup>71</sup>*

Daarnaast wordt in hetzelfde wetsartikel een aantal voorbeelden gegeven van situaties waarin toestemming in ieder geval ontbreekt. Genoemd worden onder meer de situatie waarin sprake is van een kwetsbare toestand van het slachtoffer als gevolg van angst, invloed van alcohol, verdovende middel, een ziekte of handicapsituatie, waardoor de vrije wil is aangetast, en de situatie waarin het slachtoffer slapend of bewusteloos is.

### *Uitvoeringseffecten*

De wetswijzigingen zijn te kort geleden in werking getreden om uitspraken te kunnen doen over de effecten ervan.

<sup>70</sup> [Parquet général près la Cour d'appel de Liège \(igo-ifi.be\)](http://igo-ifi.be)

<sup>71</sup> Artikel 417/5 Wetboek van Strafrecht van België: [LOI - WET \(fgov.be\)](http://fgov.be)

## 4 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het bestrijkt uitdrukkelijk niet alle aspecten van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Dit hoofdstuk zoomt in op de volgende drie concrete vragen:

- Hoe ziet het implementatietraject van het wetsvoorstel eruit (par. 4.2)?
- Welke gevolgen voor de druk op de strafrechtketen kunnen van het wetsvoorstel worden verwacht (par. 4.3)?
- Het nieuwe delict seksuele intimidatie: welke aandachtspunten kent de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan (par. 4.4)?

### 4.2 Implementatietraject van het wetsvoorstel

*Kern:* Veel partijen benadrukken dat het succes van de wet staat of valt met een goede uitvoering en benadrukken het belang van de niet-strafrechtelijke aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag met flankerend beleid. Over het implementatietraject, het flankerend beleid - dat in dit hoofdstuk wordt beschreven voor zover bekend - en de inwerkingtredingsdatum hebben de rapporteurs een aantal vragen aan de regering.

#### **Waarom is het implementatietraject belangrijk?**

Hiervoor is benoemd dat veel partijen waarschuwen voor te hoge verwachtingen van het strafrecht bij seksuele misdrijven. Veel van deze partijen benadrukken dan ook het belang van de niet-strafrechtelijke aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Zo merkt de Raad van State op dit essentieel te vinden.<sup>72</sup> De politie geeft aan het wetsvoorstel te zien als extra impuls voor de maatschappelijke ontwikkeling tot een brede multidisciplinaire aanpak bij seksueel misbruik, gericht op de strafrechtelijke afdoening, maar ook voor de inzet van niet strafrechtelijke interventies.<sup>73</sup> Volgens het OM kan het wetsvoorstel alleen in samenhang met de juiste investeringen op preventie, onderzoek en voorlichting het juiste effect sorteren en kan het dan ook niet als een op zichzelf staande oplossing voor seksueel grensoverschrijdend gedrag worden beschouwd. Het College voor de Rechten van de Mens wijst op de randvoorwaarden voor een volledige implementatie: effectieve handhaving vereist structureel voldoende personele en financiële middelen, deskundigheidsbevordering en goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken (keten)organisaties. Daarnaast zal de invoering van het wetsvoorstel gepaard moeten gaan met flankerend beleid gericht op

---

<sup>72</sup> [Nader rapport](#), p 5.

<sup>73</sup> Volgens de politie is nodig: goede en toegankelijke hulpverlening, herstelbemiddeling, civielrechtelijke mogelijkheden, voorlichting en preventie. Position paper Politie ten behoeve van het [rondetafelgesprek over het wetsvoorstel d.d. 10 mei 2023](#).

onder meer preventie, bewustwording en voldoende specialistische opvang en ondersteuning voor slachtoffers van seksueel geweld.<sup>74</sup> Gesteld wordt ook wel dat het succes van de wet staat of valt met een goede uitvoering.<sup>75</sup>

### **Hoe ziet het implementatietraject eruit?**

Het implementatietraject kan worden onderscheiden in de voorbereiding van de uitvoering van het wetsvoorstel en zogeheten flankerend beleid.

De voorbereiding op de uitvoering van het wetsvoorstel krijgt als volgt vorm:

- *een ketenbrede stuurgroep* (min JenV, politie, OM + relevante betrokken ketenorganisaties<sup>76</sup>, 1x per kwartaal)
- *een kerngroep* (min JenV, politie, OM, Centrum Criminaliteit en Veiligheid + relevante betrokken ketenorganisaties, 1x per maand)
- *organisatiespecifieke trajecten* (bijvoorbeeld bij de politie, OM)
- *ketenbrede overkoepelende trajecten* (onder regie min JenV):
  - *communicatieoverleg*
  - *ketenbrede projectgroep seksuele intimidatie* (o.l.v. Centrum Criminaliteit en Veiligheid, zie ook hierna par. 4.4)
  - nulmeting door WODC in 2023 ten behoeve van de ex-postevaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding<sup>77</sup>

In deze overleggen wordt onder meer besproken wat voor de betrokken organisaties belangrijke onderwerpen zijn, welke afspraken met andere partijen of informatie ze nodig hebben en wat de planning/doorlooptijd voor besluitvorming is waarmee rekening moet worden gehouden.

De rapporteurs merken op dat uit de brief van de minister van eind 2022 wel blijkthoe het implementatietraject eruit ziet, maar niet wat dit tot nu toe oplevert en waar eventuele knelpunten worden verwacht. Kan de regering hier nader op in gaan?

Het flankerend beleid heeft tot doel de normen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen, breder in te bedden in de maatschappij.<sup>78</sup> Wat betreft flankerend beleid kan onder meer worden gewezen op:

---

<sup>74</sup> Position paper College voor de Rechten van de Mens ten behoeve van het [rondetafelgesprek over het wetsvoorstel d.d. 10 mei 2023](#).

<sup>75</sup> Position paper prof.dr. A. Pemberton, NSCR, Amsterdam en Leuven Institute of Criminology, KU Leuven, ten behoeve van het [rondetafelgesprek over het wetsvoorstel d.d. 10 mei 2023](#).

<sup>76</sup> Het kabinet noemt verschillende organisaties die een rol bij de uitvoering van het wetsvoorstel hebben en die bij het implementatietraject worden betrokken: VNG, gemeenten zelf, Slachtofferhulp Nederland, het Centrum Seksueel Geweld, slachtofferadvocatuur voor zedenslachtoffers, kennis- en expertisecentra, (belangenbehartigers van) slachtoffers, het Schadefonds Geweldmisdrijven, het Nederlands Forensisch Instituut, Raad voor de rechtspraak, Halt, Justis, reclassering

<sup>77</sup> Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt verslag gedaan over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk (artikel XIX).

<sup>78</sup> [Memorie van toelichting](#), p. 42.

- het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (min OC&W en SZW): daarin zal bekendheid worden gegeven aan het wetsvoorstel;
- het Actieplan Versterken ketenaanpak zedenzaken<sup>79</sup>;
- het onderzoek naar hulp- en adviespunten dat het Verweij Jonker Instituut (i.o.v. minVWS en i.o.m. minJenV);
- de implementatie van een nieuwe werkwijze rondom de slachtofferadvocatuur voor zedenslachtoffers, waarover de Tweede Kamer naar verwachting in een aankomende voortgangsrapportage slachtofferbeleid nader zal worden geïnformeerd.

Het belang van dit flankerend beleid is hiervoor uiteengezet. Het flankerend beleid lijkt echter vooralsnog te bestaan uit betrekkelijk abstracte voornemens. De rapporteurs hebben behoefte aan meer informatie om te kunnen beoordelen of het toereikend zal zijn. Hoe zal bijvoorbeeld bekendheid worden gegeven aan het wetsvoorstel? Overweegt de regering bijvoorbeeld een publiekscampagne specifiek rondom de inwerkingtreding van het wetsvoorstel?

De regering heeft toegezegd de Kamer in de voortgangsbrieven over de aanpak van online seksueel kindermisbruik en zeden over het implementatietraject te blijven informeren.<sup>80</sup>

### ***Politie en OM niet op sterkte***

De grootste implementatie-opgave ligt bij de politie en het OM.<sup>81</sup> Beiden worstelen met een tekort aan capaciteit. Veel partijen hebben in de consultatiefase hierover hun zorg geuit, zoals Amnesty International, Centrum voor Seksueel Geweld, het College voor de rechten van de mens, Fonds slachtofferhulp en de Nationale Politie.

Bij de politie zijn momenteel de zedenteams niet op sterkte, zo merkt de regering op in de nota naar aanleiding van het verslag. Dat komt enerzijds door een forse toename van het aantal meldingen en aangiftes in zedenzaken. Anderzijds heeft de politie te maken met natuurlijk verloop en is het lastig om voldoende zedenrechercheurs vanuit de eigen organisatie te werven. Het is wel mogelijk om buiten de politieorganisatie te werven (zijinstroom) zodat het domein zeden niet volledig afhankelijk is van instroom vanuit de basisteams van de politie. Wel ligt het project waarmee het wetsvoorstel in de politieorganisatie wordt geïmplementeerd volgens de regering op schema. In 2023 start het wervingstraject voor circa 40 fte (gefaseerde aanstelling vanaf 2024), de extra benodigde capaciteit als gevolg van dit wetsvoorstel. Dat neemt echter niet weg dat de het wervings- en opleidingsproces van extra zedenrechercheurs nog niet zal zijn afgerond op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Kamerstukken II 2022/23, 34843, nr. 63.

<sup>80</sup> Kamerstukken II 2022/23, 34843/36222, nr. 65, p. 5.

<sup>81</sup> Kamerstukken II 2022/23, 34843/36222, nr. 65, p. 3.

<sup>82</sup> [Nota naar aanleiding van het Verslag](#), p. 3-4; Position paper Politie ten behoeve van het rondetafelgesprek over het wetsvoorstel d.d. 10 mei 2023.

Ook het OM kampt met tekorten. Het OM wijst op de stapeling bovenop de bestaande druk op de strafrechtketen (zie ook hierna, par. 5.3). Het OM geeft bovendien aan dat ook met de extra gelden (o.a. motie Hermans) de huidige capaciteitsproblemen niet worden opgelost (wachtlijnen en voorraden). Het OM is bezig met het werven en opleiden van nieuwe officieren van justitie, maar verwacht dat het rendement daarvan zich pas over twee tot drie jaar laat zien. Bovendien zijn voor zedenzaken doorgaans meer seniore officieren van justitie nodig.<sup>83</sup>

De rapporteurs vragen zich af of gegeven de capaciteitsproblemen bij de politie en het OM en de bestaande druk op de strafrechtketen, de strafrechtketen de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan opvangen. In de volgende paragraaf (par. 4.3) wordt hier nader op ingegaan.

### ***Inwerkingtreding van het wetsvoorstel in 2024?***

De toelichting op de inwerkingtredingsbepaling vermeldt dat inwerkingtreding van het wetsvoorstel plaatsvindt op moment dat uitvoeringsorganisaties daar klaar voor zijn, waarbij ervan wordt uitgegaan dat dit in 2024 het geval is. In het nader rapport merkt de regering op:

“In het kader van het implementatietraject van dit wetsvoorstel zullen, indien dit op enig moment nodig is, alternatieve scenario’s worden uitgewerkt om het wetsvoorstel tijdig en op een verantwoorde manier in werking te laten treden.”<sup>84</sup>

In de nota naar aanleiding van het verslag geeft het kabinet aan te verwachten rond de zomer meer duidelijkheid te kunnen geven over de exacte datum van inwerkingtreding.<sup>85</sup>

De politie geeft aan dat gerekend vanaf het moment waarop de Tweede Kamer heeft ingestemd met het wetsvoorstel ten minste negen maanden nodig zijn om de politieorganisatie in gereedheid te brengen voor een zorgvuldige en juiste invoering van de wet.<sup>86</sup> Het OM benadrukt het belang van snelle inwerkintreding, maar de strafrechtketen moet er wel klaar voor zijn. Het OM verwijst naar de benodigde termijn van negen maanden van de politie en geeft zelf aan ten minste twee maanden nodig te hebben gerekend vanaf het moment van vaststelling door de Eerste Kamer.

Hoewel politie en OM het belang van voldoende voorbereidingstijd benadrukken, brengt Amnesty International daar tegenin dat, ongeacht de capaciteitsproblemen in de uitvoering, inwerkingtreding van de wet niet langer moet worden uitgesteld.<sup>87</sup>

<sup>83</sup> Position paper OM ten behoeve van het [rondetafelgesprek over het wetsvoorstel d.d. 10 mei 2023](#).

<sup>84</sup> [Nader rapport](#), p. 7.

<sup>85</sup> [Nota naar aanleiding van het verslag](#), p. 68.

<sup>86</sup> Position paper Politie ten behoeve van het [rondetafelgesprek over het wetsvoorstel d.d. 10 mei 2023](#).

<sup>87</sup> Position paper Amnesty International ten behoeve van het [rondetafelgesprek over het wetsvoorstel d.d. 10 mei 2023](#).

Slachtofferhulp Nederland dringt ook aan op snelle inwerkingtreding en geeft aan klaar te zijn voor inwerkingtreding per 1 januari 2024.<sup>88</sup>

De rapporteurs vragen de regering of zij inmiddels meer duidelijkheid geven over de voorziene datum van inwerkingtreding? Zal die inderdaad ergens in 2024 liggen, en zo ja wanneer? Worden er momenteel alternatieve scenario's voor de inwerkingtreding uitgewerkt en zo ja, wat zijn die scenario's? Wordt daarbij rekening gehouden met de termijnen die de politie en OM hebben aangegeven nodig te hebben?

### 4.3 Gevolgen van het wetsvoorstel voor de strafrechten?

*Kern:* De rapporteurs zien in de bestaande druk op de strafrechten gecombineerd met de verwachte toename van de werklust als gevolg van het wetsvoorstel een risico voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De rapporteurs hebben hierover een aantal vragen.

#### **Meer zaken?**

De regering merkt op dat er reeds een forse toename is van het aantal meldingen en aangiftes in zedenzaken bij de politie, door het recente maatschappelijk debat over seksueel grensoverschrijdend gedrag.<sup>89</sup> Maar ook van het wetsvoorstel wordt een verandering van de instroom in de strafrechten verwacht:

“[Dit], omdat slachtoffers eerder en vaker aangifte kunnen doen en gewijzigde en nieuwe strafbaarstellingen in staat stellen om eerder onderzoek te doen. De gevolgen hiervan zijn onderzocht via een ketenbrede, kwalitatieve impactanalyse. De aannames uit het kwalitatieve onderzoek zijn door het WODC omgezet in kwantitatieve aannames, waarbij wordt uitgegaan van een groei van het aantal misdrijven met 5%, de groei in doorstroom van zaken naar het OM met 2 procentpunt en een toename van de duur van vrijheidsstraffen met 10%.”<sup>90</sup>

Volgens de regering zou de politie dit moeten kunnen opvangen:

“De verwachting is dat de politie met extra capaciteit, de inzet van betekenisvolle interventies, het verbeteren van de werkprocessen en de sturing op capaciteit en prioriteit in staat wordt gesteld om de verwachte toename van aangiften op te kunnen vangen. In dit verband wordt opgemerkt dat bij het berekenen van de financiële gevolgen en het toekennen van aanvullende middelen voor de uitvoering van het wetsvoorstel ook rekening is gehouden met een scenario waarin het aantal meldingen fors stijgt. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid blijft de ontwikkelingen zoals gebruikelijk monitoren. Of

<sup>88</sup> Position paper Slachtofferhulp Nederland ten behoeve van [het rondetafelgesprek over het wetsvoorstel d.d. 10 mei 2023](#).

<sup>89</sup> [Nota naar aanleiding van het verslag](#), p. 3.

<sup>90</sup> [Memorie van toelichting](#), p. 48.



het wetsvoorstel daadwerkelijk tot meer meldingen en aangiften leidt is nog niet te zeggen.<sup>91</sup>

De politie onderstreept dat in de periode na inwerkingtreding van het wetsvoorstel moet worden gemonitord wat de feitelijke impact is van de wet. Dit met het oog op het in balans brengen van het werkaanbod en de grootte van de zedenteams. Ook het OM onderschrijft het belang van monitoring van de werklust.

### **Druk op de strafrechterketen**

In de parlementaire verkenning naar de strafrechterketen die loopt in het voorjaar van 2023 is door ketenpartners naar voren gebracht dat de strafrechterketen niet goed functioneert. De onderlinge samenwerking, informatiehuishouding en digitalisering zijn niet op orde. Dit blijkt ook uit de jaarlijkse factsheet strafrechterketenmonitor: voor zaken met betrekking tot zeden, kinderpornografie en jeugd blijkt uit deze factsheet dat de gestelde doelen voor doorlooptijden nu al niet gehaald worden. De ketenpartners hebben zelf aangegeven dat zij onder druk staan door het nieuwe Wetboek van Strafvordering en hebben de Tweede Kamer gevraagd om een periode van beleidsluwte. Tegelijkertijd zijn politie, OM en andere uitvoerders positief over het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet seksuele misdrijven en onderschrijven zij het belang ervan.

De rapporteurs zien in de bestaande druk op de strafrechterketen gecombineerd met de verwachte toename van de werklust als gevolg van het wetsvoorstel een risico voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Ziet de regering dit risico ook? Kan de regering bij de beantwoording van deze vraag ook ingaan op wat er hierover in de verschillende overleggen in het kader van het implementatietraject wordt aangegeven door de ketenpartners? Wat gebeurt er als in de aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel duidelijk wordt dat uitvoerende partijen er niet op tijd klaar voor kunnen zijn, bijvoorbeeld doordat capaciteitsproblemen onvoldoende beheersbaar blijken?

## **4.4 Seksuele intimidatie: uitvoerbaar en handhaafbaar?**

*Kern:* Omdat seksuele intimidatie als overtreding strafbaar wordt gesteld, zijn de opsporingsmogelijkheden beperkt. De Raad van State signaleert het risico dat niet effectief kan worden gehandhaafd en de strafbepaling daardoor haar normerende werking verliest (dode letter). In reactie daarop wordt onder meer gekeken of het mogelijk is om boa's te laten handhaven.

Zoals in hoofdstuk 2 (par 2.3) is benoemd, introduceert dit wetsvoorstel seksuele intimidatie als nieuwe strafbepaling. De strafbepaling is bedoeld voor en gericht op de bestrijding van opdringerige seksuele benadering in het openbaar waarvan een intimiderend effect uitgaat op anderen. Dit kan ook online zijn. De ondergrens ligt bij een indringende seksuele benadering.

<sup>91</sup> Nota naar aanleiding van het verslag, p. 62.

Omdat seksuele intimidatie als overtreding strafbaar wordt gesteld, zijn opsporingsmogelijkheden beperkt bijvoorbeeld voor het identificeren van de daders. Bij overtredingen ontbreken namelijk opsporingsbevoegdheden die er bij misdrijven wel zijn. De Raad van State adviseert daarom nader toe te lichten hoe toch effectief kan worden gehandhaafd. Voorkomen moet worden dat de strafbepaling seksuele intimidatie een dode letter wordt omdat niet kan worden gehandhaafd.<sup>92</sup>

Ook andere partijen, zoals bijvoorbeeld de G4, de politie, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor de rechtspraak, hebben hun zorgen geuit over de bewijsbaarheid en handhaafbaarheid van seksuele intimidatie. De NOvA wijst er bijvoorbeeld op dat naar verwachting veel bewijsdiscussie zullen ontstaan omdat de context van het gebeuren een belangrijke rol speelt. Omdat over die context vaak zal kunnen worden gediscussieerd, heeft dit gevolgen voor de handhaafbaarheid. De Nationale Politie wijst erop dat bij een ontkenkende verdachte steunbewijs aanwezig moet zijn, wat ook geldt voor seksuele intimidatie.<sup>93</sup> Volgens de politie schept de memorie van toelichting een te rooskleurig beeld, omdat daarin wordt gezegd dat bewijs in de beginfase lastig zal zijn, terwijl dit een blijvend probleem zal zijn.<sup>94</sup> De G4 is weliswaar positief over de invoering van deze nieuwe overtreding, maar wijst er ook op dat een winstwaarschuwing op zijn plek is omdat het op heterdaad betrappen lastig zal zijn.<sup>95</sup>

De Stichting Stop Straatintimidatie wijst erop dat het belang van strafbaarstelling van kwetsend, schadelijk en ongewenst gedrag opweegt tegen de bezwaren die er vanuit handhavingsperspectief zijn. Het zal een kwestie zijn van tijd, ervaringen opdoen en van goede wil om hier een weg in te vinden.<sup>96</sup>

Naar aanleiding van de reacties van de Raad van State en andere partijen is de memorie van toelichting aangevuld:

- Ondanks het feit dat handhaving niet in alle gevallen mogelijk zal zijn, verliest strafbaarstelling haar normerende en preventieve werking niet. Onder meer door middel van voorlichting en publiekscampagnes zal bewustwording worden bevorderd.
- De regering merkt op dat naar verwachting strafrechtelijk optreden vooral zal plaatsvinden op straat, in het bijzonder in heterdaadsituaties. Maar waar de gemeente gebruik maakt van cameratoezicht in openbare ruimte ook mogelijk om die beelden te gebruiken voor de opsporing van een strafbaar feit.
- Daarnaast is strafbaarstelling ook relevant voor de online wereld, vooral als dader bekend is, maar ook om online content te kunnen laten verwijderen.

---

<sup>92</sup> [Nader rapport](#), p. 24-26.

<sup>93</sup> [Consultatiereactie NOvA](#).

<sup>94</sup> [Consultatiereactie Nationale Politie](#).

<sup>95</sup> [Consultatiereactie G4](#).

<sup>96</sup> [Consultatiereactie Stichting Stop Straatintimidatie](#).

- Gemeenten worden ondersteund door Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid. Zo is er een handreiking in voorbereiding die gemeenten op weg helpt bij het vormgeven van beleid dat op de handhaving van seksuele intimidatie is gericht.<sup>97</sup>

### ***Handhaving door boa's?***

Ten slotte wordt er op dit moment gekeken naar de mogelijkheden om buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) domein I (openbare ruimte) te laten handhaven op de strafbaarstelling van seksuele intimidatie. Dat hangt namelijk af van of er kan worden voldaan aan het zogeheten inzetcriterium uit de 'Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar. Dit betekent onder andere dat overtredingen van de strafbepaling voor seksuele intimidatie door eigen waarneming van de boa en eenvoudig bewijsbaar moeten zijn om op de domeinlijst te kunnen worden opgenomen. In het kader van het implementatieproject kijkt een projectgroep (gemeente, politie en OM) hiernaar.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> [Memorie van toelichting](#), p. 40-42.

<sup>98</sup> [Nota naar aanleiding van het verslag](#), p. 4.

## Bijlagen

### 1 Strafmaxima en strafverzwarringsgronden

Delict	Artikel	Straf-maximum	Huidig straf-maximum	Verhoging strafmaxima door strafverzwarringsgronden						
				Meerdere plegers <sup>99</sup>	In functie of beroep <sup>100</sup>	Beroep of gewoonte	Beroep of Kind <sup>102</sup> (Kwetsbaar)	Betaalde seks met Kind <sup>103</sup>	Zwaar lich letsel <sup>104</sup>	Dood <sup>105</sup>
				+ 3	+3	+3	+3	+3	+3	Max 30
Schuldaanranding	240	2 jaar	-	X	X					
Opzetaanranding	241-1	6 jaar	-	X	X			X	X	
Gekwalificeerde opzetaanranding	241-2	8 jaar	8 jaar	X	X			X	X	
Schuldverkrachting	242	4 jaar	-	X	X					
Opzetverkrachting	243-1	9 jaar	-	X	X			X	X	
Gekwalificeerde opzetverkrachting	243-2	12 jaar	12 jaar	X	X			X	X	
Aanranding 16-18	245-1	6 jaar	4 jaar	X	X			X	X	
Gekwalificeerde aanranding 16-18	245-2	8 jaar	8 jaar	X	X			X	X	
Verkrachting 16-18	246-1	9 jaar	-	X	X			X	X	
Gekwalificeerde verkrachting 16-18	246-2	12 jaar		X	X			X	X	
Aanranding 12-16	247-1	8 jaar	6 jaar	X	X	X	X	X	X	
Gekwalificeerde aanranding 12-16	247-2	10 jaar	8 jaar	X	X	X	X	X	X	
Verkrachting 12-16	248-2	12 jaar	12 jaar	X	X	X	X	X	X	

<sup>99</sup> Artikel 254, eerste lid, onderdeel a.

<sup>100</sup> Artikel 254, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, 2° en 3°.

<sup>101</sup> Artikel 254, eerste lid, onderdeel c.

<sup>102</sup> Artikel 254, eerste lid, onderdeel d.

<sup>103</sup> Artikel 254, eerste lid, onderdeel e.

<sup>104</sup> Artikel 254, tweede lid.

<sup>105</sup> Artikel 254, derde lid.

Gekwalificeerde verkrachting 12-16	248-2	15 jaar		X	X	X	X	X	X
Aanranding < 12	249-1	10 jaar	6 jaar	X	X	X	X	X	X
Gekwalificeerde aanranding < 12	249-2	13 jaar en 4 maanden	8 jaar	X	X	X	X	X	X
Verkrachting < 12	250-1	15 jaar	12 jaar	X	X	X	X	X	X
Gekwalificeerde verkrachting < 12	250-2	18 jaar	16 jaar	X	X	X	X	X	X
Sexchatting/grooming	251	2 jaar	-	X	X	X			
Kinderpornografische activiteiten	252	6 jaar	4 jaar	X	X	X			
Bijwonen kinderpornografische voorstelling	253	6 jaar	4 jaar	X	X	X			

## 2 Overzicht vragen van de rapporteurs aan de regering

- De rapporteurs vragen de regering toe te lichten waarom de hierboven genoemde uitgangspunten niet worden gehanteerd bij het strafmaximum voor schuldverkrachting en het strafmaximum voor opzetaanranding (par. 2.6)?
- De rapporteurs constateren dat de regering in de memorie van toelichting opmerkt dat de grenzen van de strafmaxima voor de verschillende strafbepalingen in de huidige praktijk niet snel in beeld komen, maar dat dat naar verwachting ook niet het geval zal zijn met de nieuwe strafmaxima. Kan de regering reflecteren op de noodzaak van verhoging van de maximumstraffen, in het licht van de (eigen) constatering dat nu al nauwelijks de maxima worden opgelegd en de eigen constatering dat dit ook niet snel het geval zal zijn (par. 2.6)?
- De rapporteurs lezen dat het verschil in mentale houding het verschil in strafmaat tussen opzetaanranding en schuldverkrachting verklaart. Niettemin vragen de rapporteurs de regering hierop te reflecteren en daarbij te betrekken de verhouding tussen het geringere verwijt dat een verdachte van een schuldverkrachting kan worden gemaakt ten opzichte van de verdachte van opzetaanranding enerzijds, en de grote inbreuk op de persoonlijke integriteit van het slachtoffer van een schuldverkrachting anderzijds (par 2.6).
- De rapporteurs vragen de regering om aan de hand van een voorbeeld toe te lichten hoe de verhoging van de strafmaxima uitpakt indien meerdere strafverzwarringsgronden van toepassing zijn (par. 2.7).
- De rapporteurs vragen de regering te verduidelijken welke misdrijven zij hier precies bedoelt en te reflecteren op de verhouding van dit strafmaximum met bijvoorbeeld het strafmaximum voor doodslag, dat lager is (par. 2.7).
- De rapporteurs vragen zich mede in het licht van de hiervoor opgenomen reacties af of met de 'ontbrekende wil' nu voldoende duidelijk is dat een vrije positieve wilsuiting vereist is, zoals in de memorie van toelichting staat, en of daarmee het Verdrag van Istanbul toereikend wordt uitgevoerd. Zou de regering hierop willen reflecteren en daarbij nader toelichten waarom niet is gekozen voor het criterium 'wederzijds goedvinden' uit het Verdrag van Istanbul (par. 3.3)?
- De rapporteurs constateren dat België ervoor heeft gekozen vast te leggen wat onder toestemming wordt verstaan (zie par 3.10). Kan de regering ingaan op de wenselijkheid van een nadere vastlegging van het begrip 'consent' of in lijn met het voorstel 'ontbreken van de wil', om daarmee het vereiste van instemming ook wettelijk te definiëren?
- De rapporteurs stellen vast dat de vangnetfunctie een belangrijke motivering is voor de invoering van schuldvarianten. De vraag rijst hoe het voordeel van de vangnetfunctie (bescherming voor slachtoffers) zich verhoudt tot de positie van de verdachte en de strafwaardigheid van diens gedrag. De rapporteurs vragen de regering hierop te reflecteren (par. 3.5).

- De rapporteurs vragen de regering nader in te gaan op het verschil tussen 'redelijkerwijs vermoeden' en 'ernstige reden om te vermoeden'. Kan de regering voorbeelden geven van situaties die onder het eerste criterium wel aanleiding geven tot strafrechtelijke aansprakelijkheid, maar niet onder het tweede criterium (par. 3.7)?
- Deze passage roept vragen op bij de rapporteurs. Bedoelt de regering hiermee dat stoppen met meedoen in beginsel kwalificeert als opzet, maar dat als dit stoppen met meedoen maar van korte duur is en dit niet wordt opgemerkt, er geen sprake is van opzet? Is in die situatie volgens de regering dan strafbaarheid op basis van schuld denkbaar? Of is er dan geen sprake van 'duidelijke signalen' zodat er geen strafrechtelijk verwijt kan worden gemaakt (par. 3.8)?
- De rapporteurs merken op dat uit de brief van de minister van eind 2022 blijkt wel hoe het implementatietraject eruitziet, maar niet wat dit tot nu toe oplevert en waar eventuele knelpunten worden verwacht. Kan de regering hier nader op in gaan (par. 4.2)?
- Het belang van dit flankerend beleid is hiervoor uiteengezet. Het flankerend beleid lijkt echter vooralsnog te bestaan uit betrekkelijk abstracte voornemens. De rapporteurs hebben behoefte aan meer informatie om te kunnen beoordelen of het toereikend zal zijn. Hoe zal bijvoorbeeld bekendheid worden gegeven aan het wetsvoorstel? Overweegt de regering bijvoorbeeld een publiekscampagne specifiek rondom de inwerkingtreding van het wetsvoorstel (par. 4.2)?
- De rapporteurs vragen de regering of zij inmiddels meer duidelijkheid geven over de voorziene datum van inwerkingtreding? Zal die inderdaad ergens in 2024 liggen, en zo ja wanneer? Worden er momenteel alternatieve scenario's voor de inwerkingtreding uitgewerkt en zo ja, wat zijn die scenario's? Wordt daarbij rekening gehouden met de termijnen die de politie en OM hebben aangegeven nodig te hebben (par. 4.2)?
- De rapporteurs zien in de bestaande druk op de strafrechtketen gecombineerd met de verwachte toename van de werklust als gevolg van het wetsvoorstel een risico voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Ziet de regering dit risico ook? Kan de regering bij de beantwoording van deze vraag ook ingaan op wat er hierover in de verschillende overleggen in het kader van het implementatietraject wordt aangegeven door de ketenpartners? Wat gebeurt er als in de aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel duidelijk wordt dat uitvoerende partijen er niet op tijd klaar voor kunnen zijn, bijvoorbeeld doordat capaciteitsproblemen onvoldoende beheersbaar blijken (par. 4.3)?