

Vergaderjaar 2023–2024

**36 222**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven)**

**C**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 8 november 2023

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag over het onderhavige wetsvoorstel dat de wetgeving inzake seksuele misdrijven moderniseert om seksueel grensoverschrijdend gedrag beter aan te pakken. De leden van de fractie van **D66** hebben met veel interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met deze leden ben ik van mening dat het van groot belang is dat seksueel grensoverschrijdend gedrag wordt aangepakt en dat instemming de basis vormt van seksueel contact. Deze leden hebben enkele vragen over het wetsvoorstel gesteld. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben met interesse kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Ik waardeer het zeer dat deze leden op prijs stellen dat dit wetsvoorstel de bescherming van slachtoffers van seksueel geweld tracht te verbeteren en bij de tijd te brengen. Deze leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel gesteld. De leden van de fracties van **CDA, ChristenUnie en SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van het **CDA** geven aan zich te realiseren dat veel nog zal moeten worden uitgekristalliseerd middels jurisprudentie en zullen deze rechtsvorming met belangstelling volgen. Ook deze leden hebben nog enkele vragen gesteld, in het bijzonder over de aangenomen amendementen. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** beschouwen het wetsvoorstel als een belangrijke stap in de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag en in de rechtsbescherming van slachtoffers van seksuele misdrijven. Met waardering hebben deze leden kennisgenomen van de gedegen behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Dat verheugt mij zeer. Deze leden hebben een aantal vragen gesteld, met name waar het gaat om uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De leden van de fractie van de **SGP** onderschrijven tot mijn genoegen de noodzaak om tot deze wetswijziging te komen in het belang van de slachtoffers van seksuele misdrijven. Zij hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel gesteld. De leden van de fractie van **BBB** hebben enkele vragen met betrekking tot de praktische uitvoering van het wetsvoorstel. Ook de leden van de fractie van de **PVV** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben

hierover een vraag gesteld. De leden van de fractie van de **PvdD** hebben zich aangesloten bij de vragen van de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **D66**.

Ik dank de leden van deze fracties voor hun inbreng over het wetsvoorstel. Graag ben ik bereid de gestelde vragen te beantwoorden. Bij de beantwoording wordt zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

## **2. Relevante ontwikkelingen**

De leden van de fractie van het **CDA** hebben gevraagd hoe jongeren die zich schuldig hebben gemaakt aan misbruik van seksueel beeldmateriaal, dat door het aannemen van een daartoe strekkend amendement (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 25) wordt aangemerkt als seksueel misdrijf in plaats van als misdrijf tegen de openbare orde, worden beschermd tegen een registratie als seksueel delinquent waardoor zij geen Verklaring Omtrent Gedrag meer kunnen krijgen.

Bij de Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG)-screening beoordeelt screeningsautoriteit Justis of het justitiële verleden van de aanvrager, indien herhaald, een belemmering vormt voor de functie of het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Vervolgens wordt gekeken naar het belang van de aanvrager bij het verkrijgen van de VOG. Om te beoordelen of het belang van de aanvrager zwaarder weegt dan het risico voor de samenleving worden de omstandigheden van het geval betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. Dit maakt dat iedere VOG aanvraag een maatwerk beoordeling vergt.

De strafbaarstelling van een gedraging als seksueel misdrijf kan gevolgen hebben voor de wijze waarop het feit wordt betrokken in de beoordeling van een aanvraag van een VOG als het ook door Justis als seksueel misdrijf wordt geclassificeerd in de beleidsregels van Justis. Gevolgen daarvan zijn:

1. Seksuele misdrijven als bedoeld in de beleidsregels kunnen altijd bij een VOG-beoordeling worden betrokken: de terugkijktermijn van deze feiten is namelijk niet in duur beperkt. Voor openbare orde feiten geldt in beginsel een terugkijktermijn die wel in duur beperkt is (over het algemeen is deze termijn vier jaar bij volwassenen en twee jaar voor jongeren tot drieëntwintig jaar).
2. Bij seksuele misdrijven is slechts beperkte ruimte om over te gaan tot afgifte van een VOG wanneer de VOG wordt aangevraagd voor een functie waarin sprake is van een gezags-of afhankelijkheidsrelatie en waarbij wordt geoordeeld dat het justitieel gegeven een belemmering vormt voor een behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid. Dit geldt ook als de taak/functie/bezigheid wordt uitgeoefend op een locatie waar kwetsbare personen aanwezig zijn. Een VOG kan in deze gevallen enkel worden afgegeven als wordt geoordeeld dat een weigering van de VOG evident disproportioneel zou zijn. Of dat zo is, wordt beoordeeld aan de hand van omstandigheden van het geval. De minderjarige leeftijd ten tijde van het plegen van het delict weegt in alle gevallen (zwaar) mee in het voordeel van de aanvrager bij de beoordeling van de VOG-aanvraag, zo ook indien sprake is van seksuele misdrijven.

De overheveling van de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal naar de Titel Seksuele misdrijven betekent niet dat deze gedraging ook in de beleidsregels van Justis als seksueel misdrijf wordt geclassificeerd. Samen met Screeningsautoriteit Justis moet nog worden gezien of de verplaatsing van de strafbaarstelling van misbruik van

seksueel beeldmateriaal naar de Titel Seksuele misdrijven aanleiding geeft de strafbaarstelling ook op te nemen in de lijst van seksuele delicten die Justis hanteert. Dat zijn op dit moment de artikelen 240 tot en met 250, de artikelen 250a tot en met 250ter (oud) en artikel 273f Sr, voor zover de gedraging het dwingen of bewegen tot prostitutie betreft, en artikel 140 van het Wetboek van Militair Strafrecht, voor zover de gedraging een seksueel delict betreft. Deze lijst is opgenomen in de beleidsregels van Justis. Vanwege de mogelijk verstrekkende gevolgen voor VOG-aanvragers wordt per delict kritisch bekeken of opname in deze lijst in de beleidsregels van Justis passend en proportioneel is.

Voor de volledigheid merk ik op dat als zou worden besloten om de strafbaarstelling van seksueel beeldmateriaal als seksueel misdrijf op te nemen in de beleidsregels van Justis, het niet zo is dat jongeren die dit delict hebben gepleegd per definitie geen VOG meer kunnen krijgen. Ook als er beperkt ruimte is om over te gaan tot de afgifte van een VOG wordt maatwerk geleverd. De ernst van het delict, de leeftijd ten tijde van het plegen van het feit, de tijd die is verstreken sinds het plegen van het delict, en het aantal (seksuele) feiten dat door de aanvrager is begaan zijn belangrijke factoren die worden meegewogen bij het bepalen of een VOG-weigering mogelijk evident disproportioneel is. Indien wordt geoordeeld dat weigering van de VOG (onder meer) vanwege de jeugdige leeftijd van de aanvrager evident disproportioneel is, dan wordt de VOG alsnog afgegeven. Dit komt in de praktijk met enige regelmaat voor.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben ook gevraagd nadere richting te geven aan artikel 251, tweede lid, dat bij amendement is ingevoegd (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 27). Dit amendement zou volgens de leden van de fractie van het **CDA** zijn ontraden.

Allereerst merk ik graag op dat ik het amendement waarmee seksuele benadering van zestien- en zeventienjarigen in bepaalde omstandigheden strafbaar wordt gesteld bij de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan het oordeel van de Kamer heb gelaten. Het strafrecht moet kinderen beschermen tegen seksueel misbruik en tegelijkertijd ruimte bieden om een ongestoorde seksuele ontwikkeling mogelijk te maken. Dit vergt een afgewogen benadering. In het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer werd ingediend was voor de strafbaarstelling van seksuele benadering aangesloten bij de algemene grens voor seksuele meerderjarigheid die is vastgesteld op zestien jaar. Het wetsvoorstel biedt in bijzondere gevallen ruimere strafrechtelijke bescherming aan kinderen tussen zestien en achttien jaar tegen seksueel misbruik (artikelen 245 en 246). Door aanvaarding van het amendement geldt deze ruimere bescherming nu ook bij seksuele benadering (artikel 251, tweede lid).

Artikel 251, tweede lid, heeft betrekking op seksuele benadering van kinderen van zestien of zeventien jaar in de in artikel 245, eerste lid, genoemde omstandigheden. Het gaat daarmee om seksuele benadering van een kind van die leeftijd dat een eigen kind is of een kind waarmee een bijzondere (gezags)relatie bestaat (artikel 245, eerste lid, aanhef en onderdeel a), dat in een bijzonder kwetsbare positie verkeert (artikel 245, eerste lid, aanhef en onderdeel b), waarbij gebruik wordt gemaakt van diverse verleidingsmiddelen (artikel 245, eerste lid, aanhef en onderdeel c) of dat zich tegen betaling beschikbaar stelt voor het verrichten van seksuele handelingen (artikel 245, eerste lid, aanhef en onderdeel d). Daarbij geldt steeds dat voor strafbaarheid op grond van artikel 251, tweede lid, zal zijn vereist dat het opzet van de dader is gericht op de desbetreffende omstandigheid. Net als in het eerste lid zijn de daar genoemde gedragingen ook strafbaar gesteld ten aanzien van «iemand

die zich voordoet als een persoon in de leeftijd van zestien tot achttien jaren». Daarmee is de inzet van de figuur van de zogenaamde «lokpuber» mogelijk voor de in het tweede lid strafbaar gestelde gedragingen. Voor de in datzelfde lid strafbaar gestelde gedragingen geldt een strafmaximum van een jaar en zes maanden gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie. De leden van de fractie van het CDA verwijs ik voor een toelichting op de bestanddelen van de delictsvormen van seksuele benadering die strafbaar zijn gesteld in artikel 251, eerste lid, graag naar het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben opgemerkt dat het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (hierna: CKM) ervoor pleit dat er in de strijd tegen gedwongen prostitutie en seksuele uitbuiting meer moet worden ingezet op het aanpakken van klanten («Klanten gedwongen prostitutie blijven te vaak uit beeld», NOS, 25 september 2023). Ze hebben gevraagd of de regering ertoe bereid is om ook de klant in het komende actieprogramma «Samen tegen Mensenhandel» op te nemen. Verder hebben de leden van de fractie van het **CDA** de regering gevraagd te reageren op de stelling van het CKM dat er meer aandacht moet zijn voor de rol die ouders spelen bij seksuele uitbuiting.

Op 18 oktober jongstleden is het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel aan de Tweede Kamer verzonden (Kamerstukken II 2023/24, 28 638, nr. 233). In dit plan zijn de prioriteiten voor de aanpak van mensenhandel in de komende jaren benoemd en zijn concrete acties opgenomen waarmee we aan de slag gaan om mensenhandel te voorkomen en beter te signaleren en om daders van mensenhandel beter aan te pakken. De aanpak van klanten is geen prioriteit in dit actieplan omdat bij de totstandkoming van dit actieplan niet de brede wens is uitgesproken om daarin specifiek aandacht te schenken aan de aanpak van klanten.

Het kabinet heeft vorig jaar een integraal pakket opgesteld bestaande uit verschillende maatregelen die ervoor moeten zorgen dat klanten zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid. Sinds 1 januari 2022 zijn klanten op grond van artikel 273g Sr strafbaar indien zij een seksuele dienst afnemen van een sekswerker van wie zij weten of ernstige reden hebben om te vermoeden dat die sekswerker slachtoffer is van mensenhandel. Om klanten over het wettelijk kader en verantwoord klantengedrag te informeren startte het Ministerie van Justitie en Veiligheid de campagne «Niet alles is wat het lijkt». De campagne liep tot en met januari 2022.

Als laatste onderdeel van dit pakket doet het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel op dit moment onderzoek naar klanten die seks tegen betaling hebben gehad met een kind jonger dan zestien jaar. Dit onderzoek zal naar verwachting voor het einde van dit jaar afgerond zijn. De uitkomsten van dit onderzoek zullen zo nodig bij nadere beleidsontwikkeling betrokken worden.

Over de rol van ouders bij seksuele uitbuiting is nog weinig bekend. De laatste jaren zijn ouders in enkele zaken veroordeeld voor het uitbuiten van hun eigen kind. Naar aanleiding van de cijfers van Chat met Fier over mogelijke uitbuiting van kinderen door hun eigen ouders uit 2021 is het Ministerie van Justitie en Veiligheid, samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, hierover met het CKM en Fier in gesprek gegaan (Kamerstukken II 2022/23, 28 638, nr. 212). De politie en het openbaar ministerie herkennen in de praktijk de signalen van uitbuiting van kinderen door hun eigen ouders uit het onderzoek niet. Zonder signalen is het lastig voor de politie om hier actief op in te zetten.

Niettemin is het verschrikkelijk als het vermoeden bestaat dat kinderen op deze wijze worden uitgebuit en is het van belang dat de signalen die bekend zijn ook bij politie en hulpverlening terechtkomen. In dat kader zijn er afspraken gemaakt tussen de politie en Chat met Fier over het doorverwijzen van slachtoffers van mensenhandel die op de chat komen, naar de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de politie in de regio waar zij wonen. Gezamenlijk wordt bezien of er naast deze afspraken initiatieven opgezet kunnen worden die kunnen bijdragen aan het delen van signalen van het CKM met de politie.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** vragen of en op welke wijze het door kunstmatige intelligentie vervaardigen van een seksuele afbeelding of filmmateriaal waarop een in het echt bestaand persoon herkenbaar wordt vertoond, strafbaar is gesteld. Mocht dit vervaardigen (nog) niet strafbaar zijn, dan willen zij weten of de regering voornemens is deze gedraging strafbaar te stellen.

Ik begrijp dat de leden zich afvragen of degene die een dergelijk systeem (of machine) seksueel beeldmateriaal van een ander laat genereren, strafbaar is. Het in dit geval gegenereerde beeldmateriaal is een zogenoemde «deepnude»: nep seksueel beeldmateriaal van een ander. Ik kan de leden geruststellen dat ook deze gedraging strafbaar is. Degene die opzettelijk seksueel beeldmateriaal van een ander vervaardigt, terwijl die ander hiervoor geen toestemming heeft gegeven, is strafbaar op grond van huidig artikel 139h Sr en zal ook op grond van het voorgestelde artikel 254ba strafbaar zijn. Daarbij maakt het niet uit op welke wijze het beeldmateriaal is vervaardigd en of daarbij gebruik is gemaakt van kunstmatige intelligentie.

Dat brengt mij bij de vraag van de leden van de fractie van de **ChristenUnie** of dit wetsvoorstel voldoende is toegerust om nieuwe (seksuele) delictsvormen met een digitale component aan te pakken. Mijn reactie hierop is dat de strafbepalingen in het wetsvoorstel ruim en techniekonafhankelijk zijn geformuleerd, zodat zij zoveel mogelijk toekomstbestendig zijn. Maar de realiteit is dat je er niet aan ontkomt dat nieuwe fenomenen in zowel de fysieke als de digitale wereld, die wij op dit moment nog niet kunnen voorzien, in de toekomst aanpassing of aanvulling van de bestaande wetgeving kunnen vergen. Het is daarom van belang dat wij nieuwe (technologische) ontwikkelingen blijven volgen, zodat we daar tijdig en passend op kunnen reageren.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben gevraagd hoe wordt gekeken naar het spanningsveld tussen de gekozen leeftijdsgrens voor seksuele meerderjarigheid van zestien jaar en de noodzaak om extra bescherming te bieden aan jongeren van zestien en zeventien jaar en vragen tegen die achtergrond waarom voor de leeftijdsgrens van zestien jaar is gekozen.

Zoals ik ook in reactie op voorgaande vragen van de leden van de fractie van het CDA heb aangegeven, is met dit wetsvoorstel gekozen voor een afgewogen benadering. Kinderen worden beschermd tegen seksueel misbruik maar krijgen ook ruimte voor seksuele ontwikkeling. De leeftijdsgrens voor seksuele meerderjarigheid, die is vastgesteld op zestien jaar, is niet gewijzigd omdat de maatschappelijke ontwikkelingen daartoe geen aanleiding geven.

Kinderen beneden de leeftijd van zestien jaar worden gelet op hun jeugdige leeftijd onvoldoende in staat geacht om hun lichamelijke en seksuele integriteit volledig zelf te bewaken en de reikwijdte van hun gedrag te overzien. Daarom is het verrichten van seksuele handelingen

met kinderen jonger dan zestien jaar altijd strafbaar, behoudens in de gevallen waarin sprake is van consensueel seksueel contact in een gelijkwaardige situatie tussen leeftijdsgenoten waarbij het jongste kind ten minste twaalf jaar oud is. Vanaf zestien jaar worden kinderen in staat geacht zelf een wil te bepalen ten aanzien van seksuele activiteiten en te kiezen hoe zij invulling willen geven aan hun seksuele leven. Daartoe moeten zij ook ruimte krijgen.

Een behoorlijk deel van jongeren onder de achttien jaar is seksueel actief (Seks onder je 25<sup>e</sup>, 2017). Als de leeftijd voor seksuele meerderjarigheid zou worden verhoogd van zestien naar achttien jaar zou dat betekenen dat kinderen tussen zestien en achttien jaar zich door het verrichten van veelvoorkomende, niet schadelijke seksuele handelingen schuldig kunnen maken aan een strafbaar feit.

Tegen gedragingen waardoor hun seksuele ontwikkeling wordt verstoord moeten kinderen worden beschermd. Daarom worden seksueel meerderjarige kinderen tussen de leeftijd van zestien en achttien jaar – behalve door algemene seksuele misdrijven die ook strekken tot bescherming van meerderjarigen – in specifieke omstandigheden extra beschermd door strafbaarstelling van het met kinderen in die leeftijdscategorie verrichten van seksuele handelingen. Het gaat daarbij om omstandigheden waarin kinderen extra kwetsbaar zijn of een verhoogd risico lopen op seksueel misbruik. Het betreft misbruik van een eigen kind of een kind behorend tot het gezin of een anderszins afhankelijk kind, misbruik van een kind in een bijzonder kwetsbare positie, het gebruik van verleidingsmiddelen en betaalde seks. Bij eerdergenoemd amendement (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 27) is ook seksuele benadering van een kind van zestien of zeventien jaar in deze omstandigheden strafbaar gesteld (artikel 251, tweede lid). Anders dan de leden van de fractie van de ChristenUnie beschouw ik het feit dat kinderen seksueel meerderjarig kunnen zijn maar in specifieke omstandigheden extra bescherming behoeven niet als een spanningsveld. Veel eerder is sprake van een resultaat van een – in samenspraak met de leden van de Tweede Kamer tot stand gekomen – zorgvuldige afweging tussen het belang van voldoende ruimte voor een gezonde seksuele ontwikkeling enerzijds en het belang van een gedegen bescherming tegen gedragingen die deze ontwikkeling ernstige schade kunnen toebrengen. Door per leeftijdscategorie te bekijken wat nodig is om kinderen tegen seksueel misbruik te beschermen, kan ruimte worden geboden aan gedrag dat past bij de seksuele ontwikkeling van jongeren.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben ook gevraagd of de regering bekend is wat in omliggende landen de leeftijd van seksuele meerderjarigheid is.

In de ons omliggende landen wordt verschillend omgegaan met de leeftijd van seksuele meerderjarigheid. De leeftijd van seksuele meerderjarigheid is in kaart gebracht voor de lidstaten van de Raad van Europa die het Verdrag van Lanzarote ondertekend hebben. Uit de *Comparative study of the statutes of limitations in respect of sexual offences against children in the State Parties to the Lanzarote Convention* (september 2023) blijkt het volgende:

- In twaalf lidstaten is de leeftijd voor seksuele meerderjarigheid veertien jaar. Het gaat om Albanië, Andorra, Oostenrijk, Bulgarije, Duitsland, Hongarije, Liechtenstein, Montenegro, Portugal, San Marino en Servië;
- In elf lidstaten is de leeftijd voor seksuele meerderjarigheid vijftien jaar. Het gaat om Kroatië, Tsjechië, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, IJsland, Monaco, Polen, Slowakije, Slovenië en Zweden;



- Nederland behoort tot de groep van achttien lidstaten waar de leeftijdsgrens voor seksuele meerderjarigheid op zestien jaar is vastgesteld. Het gaat om Armenië, Azerbeïdjan, België, Estland, Finland, Georgië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Moldavië, Noorwegen, Rusland, Spanje, Zwitserland, Oekraïne en het Verenigd Koninkrijk.
- In drie lidstaten is de leeftijd voor seksuele meerderjarigheid hoger dan zestien jaar. In Ierland en in Cyprus is de leeftijdsgrens zeventien jaar en in Turkije is dit achttien jaar.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben gevraagd of er voldoende politie- en recherchecapaciteit is voor de opsporing van online seksuele intimidatie en of het mogelijk is dat daarbij lokprofielen worden ingezet.

Door de zelfstandige strafbaarstelling van seksuele intimidatie als overtreding tegen de openbare orde wordt het mogelijk op te treden tegen seksueel getint overlastgevend gedrag in de openbare ruimte, ook als dit online plaatsvindt. Het gaat hierbij om indringende seksuele benadering in het openbaar waarvan een intimiderend effect uitgaat op anderen. Strafrechtelijk optreden zal naar verwachting vooral aan de orde zijn in de fysieke wereld bij heterdaadsituaties (zie voor een uitgebreidere toelichting op de handhavingsmogelijkheden bij seksuele intimidatie ook paragraaf 8.3 van de memorie van toelichting). Duidelijke strafrechtelijke normstelling kan niettemin bijdragen aan de handhaving ten aanzien van seksuele intimidatie in de onlinewereld, nu de introductie van deze strafbaarstelling het naar verwachting voor een slachtoffer helder maakt welk gedrag strafbaar is waardoor slachtoffers mogelijk eerder online hulp zoeken dan wel een verwijderverzoek doen bij een provider in het kader van de *Notice and Take Down* procedure. Daarnaast hebben providers ook een eigen verantwoordelijkheid bij verwijdering van strafbare content en de schorsing van accounts.

Het gebruik van een lokprofiel bij online seksuele intimidatie is complex en vergt veel tijd en capaciteit van de politie. Het ligt daarom niet voor de hand een lokprofiel in te zetten bij het opsporen van deze overtreding.

De gebiedsgebonden politie zal worden belast met de handhaving en opsporing van de strafbaarstelling van (online) seksuele intimidatie. Daarmee zullen het veelal de politiemedewerkers in de basisteams zijn die te maken krijgen met verschijningsvormen van seksuele intimidatie in de fysieke wereld of online, bijvoorbeeld in het geval dat er melding en/of aangifte wordt gedaan van (online) seksuele intimidatie of in heterdaadsituaties op straat.

Voor de handhaving van de strafbaarstelling van fysieke seksuele intimidatie in de openbare ruimte zullen verder naast de politie, in koplopergemeenten in de vorm van pilots, ook buitengewoon opsporingsambtenaren worden ingezet (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 12).

De politie heeft in het consultatieadvies over het wetsvoorstel seksuele misdrijven aangegeven te verwachten dat het aantal meldingen en aangiften van seksuele misdrijven, inclusief de (nieuwe) strafbaarstelling van seksuele intimidatie, stijgt en dat hiervoor een capaciteitsuitbreiding nodig is. In dit verband is, dankzij de motie-Hermans, ruim 5 miljoen euro structureel vanaf 2024 aan politie toegekend. Deze middelen zijn bestemd voor de werving en selectie van ongeveer 40 fte voor de aanpak van seksuele misdrijven, maar ook bijvoorbeeld voor het aanpassen van de ICT en het opleiden van ongeveer 20.000 politiemedewerkers (zowel de gebiedsgebonden politie als de zedenrecherche) over de wetsartikelen die naar aanleiding van het wetsvoorstel wijzigen.

Voor de periode 2022 tot en met 2023 heeft de politie incidenteel circa 2,4 miljoen euro ontvangen voor de implementatie van de wet.

Meer algemeen geldt dat de politiecapaciteit met middelen uit de motie-Hermans de komende jaren wordt uitgebreid met circa 700 extra agenten voor de wijk, waaronder wijkagenten, «digitaal wijkagenten», en opsporing in de basisteams. Daarmee komen er op termijn meer ogen en oren in de wijk en online. Dit kan bijdragen aan de handhaving van seksuele intimidatie. Daar staat tegenover dat de politiecapaciteit de komende jaren nog onder druk staat. Dit geldt in het bijzonder voor de gebiedsgebonden politie. Hierdoor zal het lokale gezag, zeker in de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven, scherpe keuzes moeten maken bij de inzet van politie. Dit zal ook de handhaving van seksuele intimidatie kunnen raken.

### 3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van **BBB** hebben gevraagd of de schuldvariant van aanranding en verkrachting zich uitstrekt tot de situatie dat iemand seksuele handelingen met een ander verricht en daarvan spijt krijgt. In dit verband hebben zij gevraagd of deze misdrijven veronderstellen dat het slachtoffer zich ten tijde van die seksuele handelingen beseft dat hij of zij die handelingen onvrijwillig verricht.

De nieuwe delicten schuldaanranding en schuldverkrachting knopen aan bij het ontbreken van de wil tot seksueel contact bij de ander ten tijde van het verrichten van de seksuele handelingen. Deze strafrechtelijke norm is gebaseerd op het uitgangspunt van seksueel zelfbeschikkingsrecht. Dit fundamentele vrijheidsrecht veronderstelt dat personen over het algemeen in staat worden geacht om hun lichamelijke en seksuele integriteit zelf te bewaken en in dat verband de reikwijdte van hun eigen gedrag te overzien. Strafrechtelijke bescherming via de strafbaarstelling van schuldaanranding en schuldverkrachting komt in beeld wanneer iemand onvrijwillig wordt betrokken bij seksueel contact. Het ontbreken van de wil kan langs twee sporen worden bewezen. Allereerst is het ontbreken van die wil bewezen wanneer wordt vastgesteld dat die ander ten tijde van het seksueel contact die seksuele handelingen niet op prijs heeft gesteld en dat op enige wijze (non-)verbaal tot uiting wordt gebracht. Het tweede bewijsspoor ziet op uitzonderlijke gevallen waarin de ander ten tijde van de seksuele handelingen daarmee feitelijk instemt, maar die positieve wilsuiting niet in vrijheid tot stand is gekomen. De onvolkomen wilsvorming kan verband houden met een situatie van lichamelijke of geestelijke onmacht waarin die ander verkeert (artikel 244). Dat wilsgebrek kan ook verband houden met de feiten en omstandigheden van het concrete geval, zoals de situatie dat iemand welbewust door misleiding die ander tot seksueel contact heeft bewogen en de situatie dat seksueel contact plaatsheeft in het kader van een functionele afhankelijkheidsrelatie. Deze voorbeelden laten zien dat aanranding en verkrachting onder de genoemde omstandigheden ook in beeld kunnen komen als het door de leden bedoelde besef van onvrijwilligheid bij het slachtoffer niet aanwezig is of pas ná het plaatsvinden van het seksueel contact ontstaat.

In de uitzonderlijke gevallen waarin iemand feitelijk instemt met seksueel contact maar die positieve wilsuiting niet in vrijheid tot stand is gekomen, is voor strafrechtelijke aansprakelijkheid steeds vereist dat de dader een verwijt kan worden gemaakt ten aanzien van het aangaan of voortzetten van seksueel contact met die persoon. Daarom is van aanranding of verkrachting alleen sprake wanneer de dader «weet» (opzetvariant) of «ernstige reden heeft om te vermoeden» (schuldvariant) dat de uitzonderlijke situatie zich voordoet dat de ander niet of onvolkomen in staat is een wil te bepalen omtrent het seksueel contact en vervolgens toch met die ander seksueel contact heeft. Voor een veroordeling is dan steeds vereist



dat er duidelijke signalen waren van een onvolkomen wilsvorming bij die ander, die door de rechter worden vastgesteld. Dit vormt een waarborg tegen valse beschuldigingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en voorkomt dat consensueel seksueel contact een strafbaar karakter kan krijgen door de enkele omstandigheid dat één van de betrokkenen daarvan spijt krijgt.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben gevraagd naar de scheidslijn tussen de schuldvariant van aanranding en verkrachting enerzijds en de opzetvariant van deze misdrijven anderzijds, en of deze strafbaarstellingen voldoende duidelijk zijn.

Graag licht ik nader toe waarin het bedoelde verschil is gelegen en waarom de delictsomschrijvingen voldoen aan het legaliteitsbeginsel.

Voor elke vorm van aanranding of verkrachting is vereist dat met een persoon seksuele handelingen worden verricht, terwijl bij die persoon de wil daartoe ontbreekt. In het geval van verkrachting is sprake van handelingen die (mede) bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam. De delicten aanranding en verkrachting komen in beeld wanneer iemand, ondanks duidelijke signalen dat de wil tot seksueel contact bij de ander ontbreekt, het seksueel contact toch aanvangt of voortzet. De opzetvariant van aanranding of, indien sprake is van het seksueel binnendringen van het lichaam, verkrachting doet zich voor indien iemand «weet» dat bij die ander daartoe de wil ontbreekt. Bij de opzetvariant wordt willens en wetens inbreuk gemaakt op de lichamelijke en seksuele integriteit van de ander; de «opzetsdader» bekommert zich niet om de wil van die ander. Daarvan is allereerst sprake bij doelbewust handelen: iemand zet seksueel contact door, terwijl diegene min of meer zeker weet dat de wil tot seksueel contact bij de ander ontbreekt («vol» opzet). De opzetvariant doet zich ook voor bij wezenlijke onverschilligheid: iemand zet seksueel contact door, terwijl diegene zich bewust is van de mogelijkheid dat de wil daartoe bij de ander ontbreekt en die mogelijkheid eenvoudigweg accepteert, voor lief neemt (voorwaardelijk opzet; de ondergrens van de opzetvariant).

De schuldvariant van aanranding of verkrachting doet zich voor indien iemand seksueel contact doorzet, terwijl diegene «ernstige reden heeft om te vermoeden» dat bij de ander de wil daartoe ontbreekt. Daarvan is sprake indien iemand de duidelijk waarneembare signalen voor een ontbrekende wil bij de ander heeft opgemerkt maar die signalen vervolgens verkeerd heeft ingeschat door er ten onrechte van uit te gaan dat de wil tot seksueel contact bij die ander wel aanwezig zal zijn. In juridische zin kan dan sprake zijn van bewuste schuld of onbewuste schuld. Bewuste schuld doet zich voor wanneer iemand zich op grond van die duidelijke signalen bewust is van de mogelijkheid van een ontbrekende wil, maar vervolgens – vanuit het misplaatste vertrouwen «dat het wel goed zal zitten» – niet of onvoldoende heeft geverifieerd of het seksuele contact (nog steeds) op vrijwillige basis plaatsvindt. De bewuste schuld grenst aan voorwaardelijk opzet. In beide gevallen is de dader zich bewust geweest van de mogelijkheid van onvrijwilligheid aan de zijde van de ander: bij voorwaardelijk opzet betoont de dader zich onverschillig ten aanzien van die mogelijkheid, bij bewuste schuld is geen sprake van onverschilligheid maar van een verkeerde risico-inschatting die getuigt van ernstige lichtzinnigheid. De schuldvariant omvat ook onbewuste schuld. Net als bij voorwaardelijke opzet en bewuste schuld heeft de dader dan duidelijke signalen van een ontbrekende wil opgemerkt. Anders dan bij voorwaardelijk opzet en bewuste schuld is de dader zich in het geval van onbewuste schuld, ondanks het waarnemen van duidelijke signalen die daarop wijzen, in het geheel niet bewust geweest van de

mogelijkheid van een ontbrekende wil bij de ander. Waar elk weldenkend mens in die situatie zich bewust zou zijn geweest van het risico seksueel contact te (gaan) hebben met een persoon die dat niet wil, heeft de dader met onbewuste schuld dat risico niet onder ogen gezien. Diegene wordt verweten dat hij dit eenvoudig had kunnen weten – namelijk door navraag te doen – en dus ook had moeten weten. De onbewuste schuld adresseert dergelijke bijzondere gevallen van seksueel grensoverschrijdend gedrag als gevolg van ernstige onachtzaamheid aan de zijde van de dader.

Kort gezegd veronderstellen zowel de opzet- als de schuldvariant dat de dader het seksueel contact aanvangt of voortzet, terwijl diegene zich bewust is van duidelijke signalen dat bij de ander de wil tot seksueel contact ontbreekt. Het cruciale verschil tussen de opzetvariant (vol opzet en voorwaardelijk opzet) en de schuldvariant (bewuste en onbewuste schuld) is gelegen in de mentale houding van diegene ten aanzien van de ontbrekende wil bij die ander. Anders dan de opzetsdader gaat de «schulddader» ervan uit dat de wil tot seksueel contact bij die ander wel aanwezig zal zijn. De ernstig lichtzinnige of ernstig onachtzame wijze waarop de sociale norm dat seksueel contact vrijwillig en gelijkwaardig behoort te zijn niet is nageleefd, rechtvaardigt dat ook dit seksueel grensoverschrijdend gedrag onder het bereik van de strafwet wordt gebracht.

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. Dit houdt allereerst verband met het feit dat de concrete gedragingen en de context waarin deze zijn verricht dienen tot bewijs van een mentale houding van de verdachte. Daarbij kan zich in afzonderlijke gevallen een grote variëteit van concrete omstandigheden voordoen. Het is 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. Tegen die achtergrond strekken de vele voorbeelden die in de memorie van toelichting zijn opgenomen er mede toe licht te werpen op omstandigheden waarbinnen de opzet- en schuldvariant zich kunnen voordoen. In aanvulling daarop heb ik in de nota naar aanleiding van het verslag in algemene zin meer duidelijkheid willen verschaffen over gevalstypen waarin het in de regel niet anders kan zijn dan dat de verdachte de mogelijkheid van een ontbrekende wil voor lief heeft genomen (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, 7, p. 25–26). In dit verband heb ik vijf gevalstypen uitgelicht. Het eerste betreft situaties waarin de dader de wilsonvrijheid bij de ander zelf heeft veroorzaakt met gebruikmaking van dwang, geweld of bedreiging. Dan is sprake van een gekwalificeerde delictsvorm (gekwalificeerde opzetaanranding of gekwalificeerde opzetverkrachting). Het tweede gevalstype betreft gevallen waarin sprake is van onverhoeds handelen. Het totaal onverwachts iemand op seksuele wijze betasten getuigt van opzettelijk handelen; de dader is zich bewust van de aantasting van de seksuele integriteit en wil de ander niet de ruimte geven om daarover zijn of haar wil te uiten. Het derde gevalstype ziet op gevallen waarin het slachtoffer met duidelijke verbale of non-verbale signalen te kennen geeft het seksuele contact niet op prijs te stellen en de verdachte het contact toch voortzet. Denk aan het doorzetten van seksueel contact nadat de ander «nee» of «ik wil dit niet» tegen diegene heeft gezegd dan wel de verdachte wegduwt ten tijde van dat contact. Van opzettelijk handelen zal in de regel ook sprake zijn bij seksueel contact in de context van een juridisch geformaliseerde gezagsrelatie dan wel een professionele hulpverlenings- of zorgrelatie als bedoeld in artikel 254, eerste lid, onder b. Tot slot is wetenschap van afwezigheid van een vrije

positieve wilsuiting, en daarmee opzet, er in het algemeen ook bij het verrichten van seksuele handelingen met een ander die duidelijk waarneembaar in een toestand van geestelijke of lichamelijke onmacht verkeert als bedoeld in artikel 244.

Een gevalstype dat in de regel meer op het grensvlak van de opzet- en schuldvariant zal liggen betreft de situatie waarin aanvankelijk vrijwillig seksueel contact zich ontwikkelt in de richting van explicietere seksuele handelingen en de initiator, nadat deze opmerkt dat de ander een zeer onzekere of zeer weifelende houding aanneemt, die explicietere handelingen toch doorzet. Ik geef een concreet voorbeeld, toegespitst op aanranding. Stel er is sprake van vrijwillig seksueel contact tussen twee personen dat bestaat uit innig zoenen. Een van beiden raakt het geslachtsdeel van de ander aan en initieert daarmee explicietere seksuele handelingen. De ander wil dat niet. Dit uit zich in een weifelende en passieve opstelling van de ander, door op te merken «ik vraag me af of ik hier wel aan toe ben» en vervolgens zelf geen seksuele toenadering meer te zoeken. Dit levert een duidelijk signaal op dat de ander mogelijk niet instemt met het seksueel contact. De persoon die het geslachtsdeel van die ander heeft aangeraakt, merkt die opmerking en passievere opstelling op, maar blijft dergelijke explicietere seksuele handelingen verrichten zonder bij de ander te verifiëren of die ander het wel echt goedvindt. Afhankelijk van de mentale houding van de persoon die deze expliciete seksuele handelingen blijft initiëren, is sprake van schuldaanranding of opzetaanranding. In dit voorbeeld doet schuldaanranding zich voor als de rechter oordeelt dat de genoemde persoon – die op geen enkele wijze heeft geverifieerd of de seksuele handelingen nog steeds op vrijwillige basis plaatsvonden – ten onrechte ervan is uitgegaan dat ook die ander het seksueel contact nog steeds wilde. In het gegeven voorbeeld doet de opzetaanranding zich voor als de rechter oordeelt dat de genoemde persoon zich bewust is geweest van de mogelijkheid dat de ander die explicietere seksuele handelingen niet wilde en die mogelijkheid eenvoudigweg heeft geaccepteerd, voor lief heeft genomen. In algemene zin geldt: hoe duidelijker de signalen van een ontbrekende positieve wil zijn en hoe langduriger deze zich voordoen, hoe eerder de conclusie zich zal opdringen dat sprake is van opzet.

Bij elkaar genomen is naar mijn oordeel voor burgers en justitiële autoriteiten in voldoende mate voorzienbaar welk gedrag onder welke strafbepaling valt. Dit laat onverlet dat onvermijdelijk is dat zich in de praktijk op het vlak van de bewijsvoering moeilijke grensgevallen zullen gaan voordoen. Ook voor andere opzet- en schulddelicten in het Wetboek van Strafrecht geldt dat de desbetreffende strafbare gedragingen vrij algemeen zijn omschreven, waarbij – binnen de door de wetgever getrokken grenzen – langs de weg van wetsgeschiedenis en jurisprudentie nader helderheid wordt geboden over de specifieke gedragingen die onder het bereik van de algemene delictomschrijving vallen. Het strafrechtelijk uitgangspunt dat algemene delictomschrijvingen nader inhoud krijgen in jurisprudentie is naar het oordeel van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet alleen verenigbaar met het legaliteitsbeginsel, maar tevens een «well- entrenched and necessary part of legal tradition in the Convention» (Grote Kamer 21 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1021JUD004275009 (*Del Rio Prada v. Spain*), rov. 91–93).

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben verzocht om een overzicht van de wijze waarop ons omringende landen hun strafwetgeving ten aanzien van schuld en opzet bij aanranding en verkrachting hebben vormgegeven.

Graag voldoe ik aan het verzoek door enkele hoofdlijnen van de wettelijke regeling over aanranding en verkrachting in Zweden, Duitsland en België weer te geven. Elk van deze landen kent strafbepalingen over aanranding en verkrachting die zijn gebaseerd op een consentmodel. Net als in dit wetsvoorstel staat in de Zweedse regeling naast een opzetvariant telkens een schuldvariant (zie Hoofdstuk 6 van Boek 2 van het Zweedse Wetboek van Strafrecht). Ook de Zweedse strafbaarstelling knoopt aan bij het ontbreken van de wil tot seksueel contact bij de ander. Net als hier kunnen voor het bewijs daarvan verbale en andersoortige uitingen in aanmerking worden genomen. Vergelijkbaar met artikel 244 van dit wetsvoorstel zijn in het Zweedse wetboek situaties vastgelegd waarin de wil tot seksueel contact wordt geacht te hebben ontbroken. Het gaat om vormen van dwang, vormen van lichamelijke en geestelijke onmacht en misbruik van een afhankelijkheidssituatie (sectie 1, eerste tot en met derde lid). Ook in Zweden is vereist dat het schuldverband (opzet of schuld) betrekking heeft op het bij de ander ontbreken van de wil tot seksueel contact. Bij de schuldvariant is – vergelijkbaar met de benadering in het onderhavige wetsvoorstel – een vorm van grove schuld vereist («grovt oaktsam»). De Duitse en Belgische strafwetgeving kennen geen schuldvarianten van aanranding en verkrachting. In Duitsland is vereist dat tegen de kenbare wil van een persoon seksueel contact heeft plaatsgehad (§ 177 Strafgesetzbuch; «gegen den erkennbaren Willen»). De ondergrens van het daarvoor vereiste opzet is vergelijkbaar met het voorwaardelijk opzet dat ten minste is vereist voor opzetverkrachting in Nederland. Het opzet heeft betrekking op factoren van niet-willen. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om verbale en non-verbale uitingen of niet-intentionele lichamelijke reacties zoals huilen (K. Lindenberg, «Verkrachting, aanranding en de bescherming van de seksuele integriteit: moet Nederland ook naar een «Nein heißt Nein»?», in: E. Gritter (red.), *Modern Strafrecht*, Kluwer: 2019). Ook in de Duitse wettelijke regeling zijn situaties vastgelegd waarin de wil tot seksueel contact wordt geacht te hebben ontbroken. Het gaat onder andere om vormen van dwang, vormen van lichamelijke en geestelijke onmacht en onverhoeds handelen (§ 177, Abs. 2, Strafgesetzbuch). De Belgische strafbaarstellingen stellen de eis dat het seksueel contact plaatsheeft met een persoon «die daar niet in toestemt» (vgl. artikel 417/11 Strafwetboek). In België is in artikel 417/5 van het Strafwetboek een definitie opgenomen van toestemming met betrekking tot het seksueel zelfbeschikkingsrecht. In deze bepaling is onder meer expliciet vermeld: «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.» In die bepaling worden ook een aantal situaties genoemd waarin toestemming in ieder geval ontbreekt. Het gaat onder meer om de situatie dat sprake is van een kwetsbare toestand van het slachtoffer als gevolg van angst, invloed van alcohol, verdovende middelen, een ziekte of handicapsituatie, waardoor de vrije wil is aangetast, en vormen van dwang.

De aan het woord zijnde leden hebben verder gevraagd waarom bij de delicten aanranding van een kind in de leeftijdscategorie van twaalf tot zestien jaar (artikel 247) en verkrachting van een kind in die leeftijdscategorie (artikel 248) alsmede bij grooming ten aanzien van een kind beneden de leeftijd van zestien jaar (artikel 251, eerste lid, onder c) ervoor is gekozen om de niet-strafbare situatie dat iemand als leeftijdsgenoot die gedragingen begaat in het kader van een gelijkwaardige situatie tussen diegene en dat kind als een strafuitsluitingsgrond te formuleren waarop de verdachte zelf een beroep moet doen.

Indien de omstandigheden van de door de leden genoemde strafuitsluitingsgrond zich voordoen dan vallen de gedragingen die op grond van de in de vraag vermelde delictsomschrijvingen in het algemeen strafbaar zijn – als uitzondering op die hoofdregel – in die bijzondere omstandigheden buiten de reikwijdte van de strafbaarstellingen. Deze juridische constructie, waarin een strafbaarstelling is voorzien van een bijzondere rechtvaardigingsgrond (een vorm van een strafuitsluitingsgrond), wordt op diverse plaatsen in het Wetboek van Strafrecht gebruikt (zie onder andere de artikelen 139g, 273 en 293 Sr). Daarbij is aangesloten. Van belang is dat het openbaar ministerie deze omstandigheden al betreft bij de afweging om in een individuele zaak wel of niet tot vervolging over te gaan. Dit geeft ruime mogelijkheden voor een prudente toepassing van de strafuitsluitingsgrond; bij toepasselijkheid daarvan ligt het in de rede dat geen vervolging wordt ingesteld. In gevallen waarin het openbaar ministerie wel besluit tot vervolging over te gaan en de rechter – al dan niet naar aanleiding van een daartoe strekkend verweer van de verdachte – van oordeel is dat de strafuitsluitingsgrond toch van toepassing is, dan wordt de niet-strafbaarheid via een ontslag van alle rechtsvervolgung tot uitdrukking gebracht. Anders dan de leden lijken te veronderstellen is voor de toepassing van een strafuitsluitingsgrond niet vereist dat de verdachte daarop een beroep heeft gedaan.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben daarnaast gevraagd op welke wijze wordt ingezet op herstelbemiddeling.

Via het Actieplan versterken ketenaanpak zeden (Kamerstukken II 2022/23, 34 843, nr. 63) wordt actief ingezet op herstelbemiddeling in zaken die betrekking hebben op seksuele misdrijven. Het doel van dit actieplan is om deze zaken op een tijdige, effectieve, betekenisvolle wijze af te doen. De inzet van herstelbemiddeling en mediation in strafzaken draagt hieraan bij. Op dit moment wordt onderzocht op welke wijze de inzet van betekenisvolle interventies, waaronder Perspectief Herstelbemiddeling en Mediation in Strafzaken, breder kan worden toegepast. Op korte termijn worden hiervoor adviezen opgeleverd die aan het Bestuurlijk Ketenberaad zullen worden voorgelegd. Daarnaast is er bij de politie in toenemende mate aandacht voor de inzet van herstelrecht. Mede daardoor is bij Perspectief Herstelbemiddeling op dit moment een stijging te zien van het aantal zaken die betrekking hebben op seksuele misdrijven. Perspectief Herstelbemiddeling is samen met Slachtofferhulp Nederland en Restorative Justice Nederland in het kader van zaken die betrekking hebben op seksuele misdrijven het project Herstelcirkels gestart. Bij de procesevaluatie die twee jaar na inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven zal worden uitgevoerd zal ook aandacht zijn voor het effect van de inzet van het herstelrecht op slachtoffers van seksuele misdrijven en op de betrokken organisaties.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben gevraagd op welke wijze dit wetsvoorstel bescherming biedt aan de persoon met een verstandelijke beperking die weliswaar feitelijk heeft ingestemd met het seksueel contact dat heeft plaatsgevonden, maar – door die verstandelijke beperking – niet in staat moet worden geacht om diens seksuele integriteit zelf te bewaken.

De leden constateren terecht dat – anders dan in de huidige zedentitel (vgl. de huidige artikelen 243 en 247 Sr) – het wetsvoorstel geen specifieke seksuele misdrijven bevat tegen slachtoffers die in een staat van geestelijke of lichamelijke onmacht verkeren. Het voorgestelde artikel 244 handhaaft evenwel de specifieke bescherming van geestelijk of lichamelijke onmachtigen tegen seksueel misbruik en verbreedt deze tot misbruik in de vorm van schuldaanranding en schuldverkrachting. Elk onvermogen tot een vrije positieve wilsuiting bij de ander vereist dat wordt afgezien van

seksueel contact. In het licht hiervan bepaalt artikel 244 dat – voor de toepassing van de strafbaarstelling van de verschillende vormen van aanranding en verkrachting – bij een persoon in ieder geval de wil tot seksuele handelingen ontbreekt, indien sprake is van geestelijke of lichamelijke onmacht. De omlijning van die geestelijke en lichamelijke onmacht – die zowel kortdurende als langduriger toestanden omvat – sluit rechtstreeks aan bij die in de huidige artikelen 243 en 247 Sr.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben opgemerkt teleurgesteld te zijn over de strafbaarstelling van seksuele intimidatie als overtreding aangezien dit volgens deze leden de bewijsvergaring zal bemoeilijken.

Strafbaarstelling van seksuele intimidatie als overtreding betreffende de openbare orde is passend, gelet op de aard en ernst van de gedragingen die strafbaar worden gesteld en het verwijt dat de dader wordt gemaakt. Gevolg daarvan is inderdaad dat in beperkte mate opsporingsbevoegdheden ingezet kunnen worden voor het opsporen van de overtreding seksuele intimidatie. Tegelijkertijd brengt de vormgeving van dit delict als een overtreding met zich mee dat geen bewijs behoeft te worden geleverd van subjectieve bestanddelen als opzet of schuld.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben verder aangegeven op de hoogte te willen worden gehouden van de stand van zaken van de motie Michon-Derkzen en Eerdmans over het monitoren van de effectiviteit van de handhaving van seksuele intimidatie (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 39). Zij geven aan dat het buitengewoon zonde zou zijn indien met voorliggend voorstel geen vuist gemaakt kan worden tegen dit intimiderende wangedrag.

Zoals tijdens de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is toegelicht, wordt op dit moment gewerkt aan het opzetten van pilots in koplopergemeenten om, naast de handhaving van seksuele intimidatie die door de politie zal plaatsvinden, handhaving door buitengewoon opsporingsambtenaren mogelijk te maken. Dat gebeurt in overleg met de politie, het openbaar ministerie en de (koploper)gemeenten. De vraag naar de effectiviteit van de handhaving zal in ieder geval in het kader van de evaluatie van deze pilots en van het wetsvoorstel worden meege-nomen. Over de uitkomsten hiervan zal ik uw Kamer informeren. Ik verwijs de leden van de fractie van het CDA verder naar de beantwoording van soortgelijke vragen die door de leden van de fractie van D66 zijn gesteld over het nut van de nieuwe strafbaarstelling (zie verderop in deze paragraaf).

De leden van de fractie van **D66** menen dat de voorgestelde strafmaxima voor opzetaanranding (zes jaar gevangenisstraf) en schuldverkrachting (vier jaar gevangenisstraf) niet in balans zijn. Daartoe hebben zij naar voren gebracht dat een verkrachting door het slachtoffer als ernstiger zal worden ervaren dan een aanranding. De leden hebben de regering gevraagd hierop te reflecteren en de verhouding tussen beide strafmaxima te zijner tijd te betrekken bij de wetsevaluatie.

Een belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel is te voorzien in een stelsel van passende en op elkaar afgestemde strafmaxima. De weging van de ernst van de feiten heeft als uitkomst dat op schuldverkrachting en opzetaanranding forse maximumstraffen zijn gesteld, waarbij voor opzetaanranding de zwaarste strafbedreiging geldt. Deze uitkomst is in lijn met de verhouding tussen de strafmaxima voor andere opzetdelicten en schulddelicten en daarmee met een algemeen uitgangspunt binnen het strafrecht dat de hoogte van het strafmaximum niet alleen wordt bepaald door de ernst van de gevolgen voor het slachtoffer, maar in zeer belang-



rijke mate ook door de mentale houding waarmee het delict wordt begaan. Die mentale houding bepaalt immers de mate van verwijtbaarheid. Illustratief is dat het strafmaximum voor het opzettelijk mishandeling (drie jaar gevangenisstraf) aanzienlijk hoger is dan het strafmaximum dat geldt voor zware mishandeling door schuld (één jaar gevangenisstraf). Verder moet voor ogen worden gehouden dat de hoogte van het strafmaximum is gekoppeld aan de ernstigste verschijningsvormen van het delict. Bij opzetaanranding gaat het dan om situaties waarin de dader doelbewust seksueel contact doorzet, terwijl diegene weet dat de ander die seksuele handelingen niet wil. Mede op deze gronden heb ik het door de Tweede Kamer verworpen amendement van het lid Van der Werf c.s. dat ertoe strekte de maximumstraf voor zowel schuldverkrachting als opzetaanranding op vijf jaar gevangenisstraf te stellen (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, 19), ontraden. Bij de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk zal ook de hoogte van de verschillende strafmaxima worden betrokken, in het bijzonder met het oog op de vraag of deze in concrete gevallen voldoende ruimte laten voor een passende bestraffing van het desbetreffende delict.

Onder verwijzing naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State hebben de aan het woord zijnde leden gevraagd naar voorbeelden die het onderscheid tussen de schuldvariant van aanranding en verkrachting enerzijds en de opzetvariant van deze misdrijven anderzijds verder kunnen verduidelijken. Concreet hebben zij gevraagd hoe de situatie moet worden beoordeeld waarin twee personen een andere taal spreken en iemand enkel mondeling, in een voor de ander onverstane taal, aangeeft geen seksueel contact meer te willen.

Naar aanleiding van het genoemde advies van de Afdeling en in reactie op vragen vanuit de Tweede Kamer is – mede aan de hand van nadere voorbeelden en het uitlichten van gevalstypen – ernaar gestreefd de scheidslijn tussen de schuldvarianten en de opzetvarianten verder te verduidelijken. Ik begrijp de vraag naar meer of nadere voorbeelden volkomen. In algemene zin geldt: hoe duidelijker de signalen van een ontbrekende wil zijn en hoe langduriger deze zich voordoen, hoe eerder de conclusie zich zal opdringen dat de opzetvariant zich voordoet. Tegelijk is het zo dat de wetgever slechts bij benadering antwoord kan geven op de vraag bij welke gedragingen en onder welke omstandigheden sprake is van de opzet- of schuldvariant. Enerzijds vanwege de grote variëteit van concrete omstandigheden in afzonderlijke gevallen. Anderzijds omdat het gaat om een bewijskwestie: uit welke gedragingen kan – ook gezien de context – worden afgeleid dat iemand opzet of schuld heeft gehad? Zo'n bewijsbeslissing is aan de rechter. Het is dus onvermijdelijk dat de precieze afbakening mede vorm zal moeten krijgen in de rechtspraak en dat het enige tijd zal duren voordat die rechtsontwikkeling is uitgekristalliseerd. Voor een nadere toelichting op het voorgaande verwijs ik de leden graag naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. In reactie op het hypothetische voorbeeld van de leden van de fractie van D66 merk ik nog aanvullend op dat de delicten aanranding en verkrachting alleen in beeld kunnen komen als komt vast te staan dat er duidelijke signalen zijn dat het seksueel contact onvrijwillig is en dat de initiator van dat seksueel contact die signalen daadwerkelijk heeft opgemerkt. De enkele omstandigheid dat uitsluitend verbaal en in een voor de initiator onverstane taal wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat dit contact onvrijwillig is, zal op zichzelf beschouwd in veel gevallen niet zo'n duidelijk signaal opleveren. Dan is strafbaarheid ter zake van aanranding of verkrachting dus niet aan de orde. De precieze omstandigheden van het geval zijn doorslaggevend. Bijkomende omstandigheden kunnen maken dat er wél duidelijke signalen van een ontbrekende wil zijn, bijvoorbeeld vanwege de intonatie, de

omstandigheid dat de uitlating (veelvuldig) wordt herhaald en/of de combinatie met non-verbale signalen (zoals het aannemen van een passieve houding of het wegdraaien van het eigen lichaam). Opmerking verdient nog dat het in gevallen als deze gaat om een zuivere bewijsvraag. Het zal dan telkens aan de rechter zijn om in het kader van de bewijsbeslissing het voorhanden bewijsmateriaal te waarderen en op basis daarvan het eindoordeel te geven of opzet of schuld ten aanzien van het aangaan of voortzetten van seksueel contact wettig en overtuigend is bewezen.

De leden van de fractie van **D66** hebben gewezen op de situatie waarin seksueel contact aanvankelijk op vrijwillige basis plaatsvindt, maar één van de betrokkenen zich op enig moment bedenkt en vervolgens bij diegene een fysieke bevrozingsreactie optreedt. Zij stelden de vraag hoe de opzetvariant of schuldvariant in zo'n geval kan worden bewezen.

De delicten aanranding en verkrachting komen in beeld wanneer iemand, ondanks duidelijke signalen dat de wil tot seksueel contact bij de ander ontbreekt, het seksueel contact toch voortzet. Bij de aanwezigheid van die signalen ontstaat een verificatieplicht, met als centrale vraag of bij de ander de wil tot seksueel contact (nog steeds) aanwezig is. De vraag hoe ver die verificatieplicht strekt, bijvoorbeeld hoe vaak en indringend moet worden doorgevraagd, laat zich niet in algemene zin beantwoorden. De aan het woord zijnde leden constateren terecht dat duidelijke signalen van onvrijwilligheid ook kunnen zijn gelegen in uiterlijk waarneembare lichaamstaal van de ander die duidt op niet meedoen met de seksuele handelingen of wachten tot het voorbij is, zoals een fysieke bevrozingsreactie. Wanneer iemand een dergelijk signaal bij de ander opmerkt dan zal diegene dus moeten verifiëren of die ander nog steeds instemt met het voortzetten van het seksueel contact. Wanneer dit contact wordt voortgezet zonder op toereikende wijze navraag te doen bij die ander dan komen, afhankelijk van de aard van de seksuele handelingen, de delicten aanranding en verkrachting in beeld. Het is vervolgens afhankelijk van de mentale houding van de persoon die seksuele handelingen blijft initiëren of sprake is van de schuld- of opzetvariant van een van deze seksuele misdrijven. In het genoemde voorbeeld doet schuldaanranding zich voor als de rechter oordeelt dat de genoemde persoon ten onrechte ervan is uitgegaan dat ook die ander het seksueel contact nog steeds wilde. In het gegeven voorbeeld doet de opzetvariant zich voor als de rechter oordeelt dat de genoemde persoon zich bewust is geweest van de mogelijkheid dat de ander die explicietere seksuele handelingen niet wilde en die mogelijkheid eenvoudigweg heeft geaccepteerd, voor lief heeft genomen. In algemene zin geldt: hoe duidelijker de signalen van een ontbrekende positieve wil zijn en hoe langduriger deze zich voordoen, hoe eerder de conclusie zich zal opdringen dat sprake is van opzet. Bij een fysieke bevrozingsreactie van enige duur zal zich al snel de conclusie opdringen dat het eenvoudigweg doorzetten van seksueel contact door de initiator met het voor opzetaanranding of opzetverkrachting vereiste opzet heeft plaatsgevonden. Dat neemt niet weg dat het bewijs van opzet en schuld in een concrete zaak soms toch lastig te leveren zal zijn. De seksuele misdrijven doen zich immers in de regel voor in een een-op-een-situatie zonder aanwezigheid van getuigen. De mentale houding zal doorgaans op indirecte wijze door de rechter moeten worden vastgesteld, bijvoorbeeld gebaseerd op de gedragingen van de verdachte, de gedragingen van de ander en de interactie daartussen, alsook de overige omstandigheden waaronder die gedragingen zijn verricht en wat daaruit naar algemene regels valt af te leiden.

De leden van de fractie van **D66** hebben gevraagd naar de formulering van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie. Zij hebben gevraagd waarom termen als vreesaanjagend, vernederend en kwetsend in de delictomschrijving meer duidelijkheid verschaffen dan de term intimiderend. Zij vragen daarbij waarom er een onderscheid wordt gemaakt tussen het effect bij die formuleringen. Daarbij lijken zij ervan uit te gaan dat ik heb aangegeven dat een nadeel van de keuze voor de term «intimiderend» zou zijn dat de gedraging voor iedereen intimiderend zou moeten zijn, terwijl er bij de huidige formulering van wordt uitgegaan dat een gedraging voor ieder redelijk denkend mens «vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend» zou moeten zijn. Deze leden vragen daarnaast naar het onderscheid tussen indringend en intimiderend. Zij vragen of er zich situaties kunnen voordoen waarbij een seksuele benadering wel indringend maar niet intimiderend is en waarom het dan wenselijk is die gedraging te bestraffen.

De terminologie in de strafbaarstelling van seksuele intimidatie sluit zoveel mogelijk aan bij geldende definities van seksuele intimidatie (zie artikel 2, tweede lid, van richtlijn 2002/73/EG, artikel 1a van de Algemene wet gelijke behandeling, artikel 7:646 lid 8 BW en artikel 40 van het Verdrag van Istanbul). De formulering «vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend» geeft duidelijker dan de term «intimiderend» weer welk gevoel seksuele intimidatie bij slachtoffers kan oproepen en daarmee welk gedrag als maatschappelijk onaanvaardbaar en strafwaardig wordt gezien. Het vereiste dat de seksuele benadering «vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten» is geobjectiveerd. Het gaat erom dat de seksuele benadering naar algemene maatstaven als zodanig kan worden beschouwd. Dat zou niet anders zijn als zou zijn gekozen voor de formulering «op een wijze die intimiderend is te achten». De formulering «vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten» duidt evenwel preciezer aan welke indringende seksuele benadering als seksuele intimidatie moet worden aangemerkt. Dat maakt het eenvoudiger te beoordelen wanneer daarvan sprake is. Het verschil tussen «indringend» en «intimiderend» is dat indringend betrekking heeft op de intensiteit van de benadering en dat intimiderend vooral ziet op het effect van die indringende benadering. De intensiteit van een benadering kan bijdragen aan het intimiderende effect van de benadering, maar een indringende seksuele benadering is niet per definitie intimiderend. Als er bijvoorbeeld sprake is van een relatie tussen de betrokkenen zal een indringende seksuele benadering in veel gevallen niet intimiderend zijn. In die gevallen is er geen sprake van een strafbare gedraging, de gedraging zal dan immers niet vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend te achten zijn.

Vervolgens hebben de leden van de fractie van **D66** gevraagd waarom de strafbaarstelling van seksuele intimidatie enkel betrekking heeft op seksuele intimidatie in het openbaar en wat de reikwijdte van het begrip openbaar is. Zij vragen of seksuele intimidatie in een winkel, sportclub of de werkvloer hier ook onder vallen. Daarnaast vragen zij of het recente incident waarbij leden van een Amsterdamse studentenvereniging tijdens een besloten diner over vrouwen hebben gesproken onder de reikwijdte van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie zou vallen.

De kern van het strafrechtelijk verwijt is bij de strafbaarstelling van seksuele intimidatie dat iemand een ander in een publieke omgeving ongewild als seksueel object benadert. Van een opdringerige seksuele benadering in het openbaar gaat een intimiderend effect uit op anderen waardoor mensen zich onveilig kunnen voelen of worden gehinderd om zichzelf te zijn als zij zich in de openbare ruimte begeven.

Onder «in het openbaar» moet in dit artikel worden verstaan de plaatsen waar in beginsel eenieder vrij is om er te komen, te verblijven en te gaan, maar ook om algemeen voor het publiek openstaande plaatsen waarbij – zonder aanzien des persoons – beletselen gelden voor toegang en verblijf (entreprijs, minimumleeftijd). Daarvan is dus bijvoorbeeld sprake aan de openbare weg, in het openbaar vervoer of in een voor het publiek toegankelijk gebouw, zoals een winkel, een uitgaansgelegenheid of eventueel een sportclub als die algemeen voor het publiek open zou staan. Van seksuele intimidatie «in het openbaar» is ook sprake als deze gedraging plaatsvindt in een voor het publiek toegankelijke ruimte die toegang geeft tot een voor bewoning in gebruik zijnde ruimte of een hierbij behorende ruimte die niet afsluitbaar is, zoals een stoep, portiek, trap of gang. De werkvloer zal in veel gevallen niet als «in het openbaar» kunnen worden aangemerkt. Voor seksuele intimidatie op de werkvloer gelden wel andere bepalingen. Artikel 7:646, achtste lid, van het Burgerlijk Wetboek dat gaat over gelijke behandeling op het werk bevat een verbod op seksuele intimidatie. Daarnaast kent de Arbowet een zorgplicht voor de werkgever waar het gaat om het voorkomen – en als dat niet lukt – het beperken van psycho-sociale arbeidsbelasting die (onder meer) kan ontstaan als gevolg van seksuele intimidatie binnen de arbeidssituatie.

Het maken van opmerkingen tijdens een besloten diner is niet strafbaar op grond van artikel 429ter omdat deze opmerkingen niet in het openbaar zijn gemaakt. Voor strafbare seksuele intimidatie is ook vereist dat «een ander» indringend seksueel wordt benaderd. In het genoemde voorbeeld was daarvan, voor zover ik uit de berichtgeving heb kunnen opmaken, geen sprake omdat de opmerkingen niet aan een bepaalde vrouw of vrouwen waren gericht maar gingen over vrouwen in algemene zin. Dat maakt dergelijke opmerkingen uiteraard niet acceptabel. Ik vind dit buitengewoon respectloos.

De leden van de fractie van **D66** hebben ook gevraagd waarom het lastigvallen van partners van gelijk geslacht die hand in hand lopen een voorbeeld zou zijn van seksuele intimidatie. Ook hebben zij gevraagd voorbeelden te geven van seksueel intimiderende gedragingen die onder de strafbepaling zouden vallen.

Bij seksuele intimidatie gaat het om een indringende seksuele benadering in het openbaar bijvoorbeeld door het maken van expliciete seksuele opmerkingen, zinspelingen op seksueel contact of andere, seksualiserende opmerkingen. Gedacht kan worden aan opmerkingen als: «He slet, ben je geil?» Het kan ook gaan om seksueel geladen gebaren, geluiden of aanrakingen. Denk aan uitbeeldingen die zinspelen op seksueel contact met degene tot wie de gebaren worden gericht of verwijzing naar geslachtsdelen, nafluiten of sissen. Bij aanrakingen gaat het om korte aanrakingen met een geringe fysieke component, bijvoorbeeld van een been of het haar van het slachtoffer. Ook een combinatie van een opmerking, een geluid, een gebaar of een aanraking is mogelijk. Bijvoorbeeld als iemand bij het passeren van een groep door een van de aanwezigen over het haar wordt geaaid terwijl de rest staat te fluiten of masturbatie-, lik-, pijp- of penetratiebewegingen maakt. Het is niet uitgesloten dat een indringende seksuele benadering is gericht aan partners van gelijk geslacht. Bijvoorbeeld als op straat naar een koppel zou worden geroepen: «He jullie zien er lekker uit, ik zou jullie wel samen willen doen. Gaan jullie met mij mee?» In een dergelijke situatie zouden beide partners daardoor slachtoffer worden van seksuele intimidatie. Opmerkingen die zien op de seksuele voorkeur van personen kunnen vallen onder andere strafbepalingen, zoals de strafbaarstelling van belediging (een misdrijf) en verschillende anti-discriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht.

De aan het woord zijnde leden onderschrijven de in dit wetsvoorstel gemaakte keuze om de leeftijdsgrens voor seksuele meerderjarigheid op zestien jaar te blijven stellen. Zij hebben gevraagd, zo begrijp ik deze leden, of de wettelijke strafuitsluitingsgrond die verzekert dat seksueel contact tussen leeftijdsgenoten in het kader van een gelijkwaardige situatie straffeloos is, ook geldt in het geval van seksuele interactie tussen een loverboy van vijftien jaar en een kind van dezelfde leeftijd of jonger.

Het strafrecht moet kinderen beschermen tegen seksueel misbruik. Tegelijk moeten zij volop ruimte krijgen voor seksuele ontwikkeling. Het verheugt mij dan ook dat de leden van de fractie van D66 zich kunnen vinden in de gekozen leeftijdsgrens voor seksuele meerderjarigheid. De strafuitsluitingsgrond waarop deze leden het oog hebben, waarborgt dat een kind tussen twaalf en zestien jaar in een gelijkwaardige situatie consensueel seksueel contact met een leeftijdsgenoot kan hebben (vgl. de artikelen 247, derde lid, en 248, derde lid). Die strafuitsluitingsgrond is dus alleen toepasselijk bij een gelijkwaardige situatie tussen leeftijdsgenoten. Dit moet per geval worden beoordeeld. In ieder geval zal sprake moeten zijn van een gering leeftijdsverschil. Voor de beoordeling of sprake is van een «gelijkwaardige situatie» tussen de betrokken leeftijdsgenoten kan bijvoorbeeld worden gekeken naar het ontwikkelingsniveau en de levensfase waarin deze zich bevinden, en of betrokkenen een (seksuele) relatie hadden. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat bij een gering leeftijdsverschil, een vrijwillig seksueel contact en een (seksuele) relatie in beginsel kan worden gesproken van een gelijkwaardige situatie tussen betrokkenen. Ik begrijp de verwijzing naar een «loverboy» van vijftien jaar zo dat het de leden gaat om een jongere die in staat is en als doel heeft een leeftijdsgenoot via verleidingstactieken in te palmen om diegene op den duur in de prostitutie of anderszins uit te buiten. In de regel zal dan van een gelijkwaardige situatie geen sprake zijn, zodat de genoemde strafuitsluitingsgrond niet van toepassing is. Voorts geldt dat het werven van een kind beneden de leeftijd van achttien jaar met het oogmerk van uitbuiting van dat kind onder het bereik van mensenhandel valt (artikel 273f, eerste lid, onder 2, Sr).

De leden van de fractie van **D66** hebben gevraagd wat in artikel 252 onder de reikwijdte van een visuele weergave van seksuele aard of met een onmiskenbaar seksuele strekking valt en of dit bijvoorbeeld ook educatief materiaal kan zijn of beeldmateriaal gemaakt door ouders waar hun kinderen zonder kleding op staan.

Voordat ik de vraag van de leden van de fractie van D66 over de reikwijdte van de strafbaarstelling van kinderpornografie beantwoord, zal ik ingaan op de genoemde voorbeelden. Educatief materiaal waarop geslachtsdelen van kinderen zijn afgebeeld en foto's die ouders hebben gemaakt van hun eigen ontklede kinderen zullen in de regel geen visuele weergaves van seksuele aard of met een onmiskenbaar seksuele strekking zijn. Met de formulering «een visuele weergave van seksuele aard of met een onmiskenbaar seksuele strekking» in artikel 252 is aangesloten bij de jurisprudentie van de Hoge Raad over de term «seksuele gedraging» in de strafbaarstelling van kinderpornografie (huidig artikel 240b Sr). Daaronder worden naast weergaven van seksuele gedragingen waarbij kinderen zijn betrokken ook situaties begrepen die niet zozeer een *gedraging* zijn, zoals close-ups van geslachtsdelen of het «poseren» in een seksueel getinte houding. Ook de weergave van een op zichzelf *niet-seksuele* gedraging van een kind wordt als seksuele gedraging aangemerkt, wanneer zo'n afbeelding door de wijze van totstandkoming strekt tot het opwekken van een seksuele prikkeling en daarmee een onmiskenbaar seksuele strekking heeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om heimelijke opnames van kinderen die

zich omkleden of douchen. Bij educatief materiaal en foto's die ouders van hun eigen kinderen maken zal dat niet het geval zijn.

Vervolgens hebben de leden van de fractie van **D66** gevraagd of onder het bijwonen van een voorstelling als bedoeld in artikel 253 ook het digitaal bekijken van voorstellingen valt.

Artikel 253 heeft betrekking op het bijwonen van een kinderpornografische voorstelling. Onder voorstelling wordt verstaan een live voorstelling bedoeld voor een publiek. Het kan daarbij zowel gaan om een vertoning van live seksueel misbruik als om een vertoning van een film met kinderpornografische inhoud. Het bijwonen van een dergelijke voorstelling kan zowel fysiek als digitaal, op afstand, plaatsvinden. Voor strafbaarheid is vereist dat het bijwonen van de voorstelling opzettelijk gebeurt.

De leden van de fractie van **D66** hebben daarnaast gevraagd waarom misbruik van seksueel beeldmateriaal in geval van achttienjarigen en ouder door de regering als privacyschending wordt gezien en niet als seksueel misdrijf.

Slachtoffers van misbruik van seksueel beeldmateriaal gaan er van uit dat van hen geen seksueel beeldmateriaal wordt gemaakt of dat bij de dader beschikbaar beeldmateriaal niet verder wordt verspreid. Dat vertrouwen wordt door de strafbare gestelde gedraging geschonden en daardoor is heel persoonlijk beeldmateriaal bij anderen dan het slachtoffer (en de eventueel bij het slachtoffer beoogde ontvangers) beschikbaar. De strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal waarin deze gedragingen strafbaar zijn gesteld, dient primair om hen te beschermen tegen deze privacyschendingen als gevolg van het bewust vervaardigen en openbaar maken van intiem seksueel beeldmateriaal. Dat betekent niet dat misbruik van seksueel beeldmateriaal door slachtoffers van dat delict niet kan worden ervaren als een inbreuk op de seksuele integriteit. Voor deze slachtoffers kan van belang zijn dat dit als seksueel misdrijf wordt erkend. Met het aannemen van het amendement waarmee de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal (huidig artikel 139h Sr) wordt overgeheveld naar Titel XIV Seksuele Misdrijven (artikel 254ba) (Kamerstukken II 22/23, 36 222, nr. 25) is door de Tweede Kamer een duidelijk signaal afgegeven dat met name dat belang door deze strafbaarstelling wordt beschermd.

De leden van de fractie van de **PVV** hebben de regering verzocht aan te geven waarom in dit wetsvoorstel niet is gekozen voor het toepassen van minimumstraffen.

Met de leden van de fractie van de **PVV** ben ik van oordeel dat seksuele misdrijven effectief moeten worden aangepakt door middel van opsporing, vervolging en passende bestraffing. Dit wetsvoorstel verhoogt enkele wettelijke strafmaxima, waaronder de strafbedreigingen voor aanranding en verkrachting van kinderen. Hiermee wordt het ter zake van deze delicten voor het openbaar ministerie mogelijk hogere straffen te eisen en voor de rechter mogelijk hogere straffen op te leggen dan voorheen indien een specifieke zaak daartoe aanleiding geeft. Het Wetboek van Strafrecht kent algemeen omschreven strafbepalingen die kunnen worden benut voor zowel de lichtste als de zwaarste verschijningsvormen van het desbetreffende delict. Een fundamenteel strafrechtelijk uitgangspunt is dat binnen die wettelijke grenzen de officier van justitie en de rechter een ruime mate van vrijheid toekomt om een bij het concrete geval passende straf te eisen onderscheidenlijk op te leggen. Daarbij wordt rekening gehouden met de strafdoelen en de omstandig-



heden van het geval, waaronder de belangen van slachtoffers en de persoon van de verdachte, zoals ook blijkt uit de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie en de oriëntatiepunten voor de straftoemeting en LOVS-afspraken van de rechtspraak. Ook gelet op de verhoogde strafmaxima is er niet voor gekozen om aan de catalogus van seksuele misdrijven een regeling van minimumstraffen toe te voegen.

Artikel 36, eerste lid, van het Verdrag van Istanbul verplicht tot strafbaarstelling van seksuele handelingen die zonder wederzijds goedvinden («non-consensual») plaatsvinden. Op grond van het tweede lid van dat artikel dient de toestemming vrijwillig te zijn gegeven en voort te vloeien uit de vrije wil van de betrokken persoon hetgeen wordt vastgesteld in het licht van de omstandigheden. Ten aanzien van de omzetting van de genoemde verdragsbepaling in de nationale strafwetgeving laat het *explanatory report* bij dat verdrag uitdrukkelijk ruimte aan de verdragslanden wat betreft de precieze wijze waarop het ontbreken van vrijwilligheid wordt afgebakend, met inbegrip van de omstandigheden die naar het oordeel van het desbetreffende verdragsland aan een vrije, positieve wilsuïting in de weg staan (zie paragraaf 193). Artikel 36 van het verdrag wordt in de rechtswetenschappelijke literatuur zo geïnterpreteerd dat in ieder geval strafrechtelijke bescherming moet worden geboden tegen elk onvrijwillig seksueel contact (K. Lindenberg, «Verkrachting, aanranding en de bescherming van de seksuele integriteit: moet Nederland ook naar een «Nein heißt Nein»?», in: E. Gritter (red.), *Modern Strafrecht*, Kluwer: 2019, p. 23). Gelet op het voorgaande kan worden begrepen dat tussen verdragslanden verschillen bestaan in de precieze wijze waarop de genoemde verdragsbepaling in de nationale strafwetgeving is omgezet. Zo wordt in de Belgische wettelijke regeling de eis gesteld dat het seksueel contact plaatsheeft met een persoon «die daar niet in toestemt» (vgl. artikel 417/11 Strafwetboek). In Duitsland is er evenwel voor gekozen de strafbaarheid te koppelen aan seksueel contact tegen de kenbare wil van de ander (vgl. § 177 Strafgesetzbuch; «gegen den erkennbaren Willen»).

De nieuwe strafbaarstellingen van schuldaanranding, schuldverkrachting, opzetaanranding en opzetverkrachting hebben betrekking op seksuele handelingen met een persoon waarbij de wil daartoe ontbreekt. Net als in artikel 36 van het Verdrag van Istanbul staan in de nieuwe delicten de instemming van de ander (consent) en de wilsvrijheid bij de ander centraal. Dit wordt uitgedrukt in de delictomschrijvingen van aanranding en verkrachting via het centrale bestanddeel ontbrekende wil. Hieronder wordt verstaan de afwezigheid van een vrije positieve wilsuïting. Voor het bestanddeel ontbrekende wil is gekozen omdat dit – beter dan de afwezigheid van wederzijds goedvinden – tot uitdrukking brengt welk verwijt de dader wordt gemaakt, namelijk dat diegene seksuele handelingen verricht met een ander terwijl diegene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die ander dat niet wil. De nieuwe strafbaarstellingen bieden ruimte om bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een ontbrekende wil bij de ander rekening te houden met de omstandigheden waaronder het seksuele contact plaatsvindt. Het gaat niet alleen om expliciete verbale signalen en gedrag van de ander (een »nee») maar ook om feiten en omstandigheden die aanleiding hadden moeten zijn voor de constatering dat bij de ander mogelijk een positieve wil ontbrak met betrekking tot het seksuele contact. Daarmee zijn de Nederlandse strafbaarstellingen van aanranding en verkrachting naar mijn oordeel in lijn met artikel 36 van het Verdrag van Istanbul.

De leden van de fractie van de **SGP** menen dat er discrepantie bestaat tussen de verjaringsregeling die geldt voor schuldverkrachting enerzijds en (gekwalficeerde) opzetverkrachting anderzijds, en hebben de regering verzocht hierop te reflecteren.

De vraag van de leden van de fractie van de SGP berust op een misverstand. Bij eerste nota van wijziging is de bijzondere verjaringsregeling voor seksuele misdrijven verruimd, in die zin dat behalve gekwalficeerde opzetverkrachting ook opzet- en schuldverkrachting niet verjaren door het tijdsverloop nadat het delict is begaan. Voor elk van deze seksuele misdrijven geldt dat het vervolgingsrecht niet door verjaring vervalt.

Volgens de leden van de fractie van de **SGP** is het wetsvoorstel inconsistent wat betreft de bescherming van jongeren doordat voor sexting, grooming en het tonen van gewelddadige content verschillende leeftijds-grenzen gelden. Zij hebben gevraagd waarom niet steeds is gekozen voor de leeftijdsgrens van achttien jaar.

Voor seksuele misdrijven, waaronder grooming als delictsvorm van seksuele benadering (artikel 251, eerste lid, onderdeel b), geldt de leeftijdsgrens van seksuele meerderjarigheid, dat is de leeftijd van zestien jaar. Aan kinderen tussen zestien en achttien jaar wordt in bepaalde situaties extra bescherming geboden. In antwoord op vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie is dit nader toegelicht (zie paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag). Voor kinderpornografische delicten is de leeftijdsgrens van achttien jaar aangehouden. Verschillende internationale instrumenten – waaronder richtlijn 2011/93/EU van het Europees parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU L 335) (hierna: richtlijn 2011/93/EU) en het Verdrag van Lanzarote – verplichten daartoe. De strafbaarstelling van het vertonen van een schadelijke visuele weergave aan een persoon beneden de leeftijd van zestien jaar (artikel 151e) ziet op visuele weergaves met een seksuele of gewelddadige inhoud of strekking. Deze strafbepaling fungeert als wettelijke basis voor de zelfregulering van de audiovisuele branche inzake het toelatingsbeleid van kinderen in bioscopen en de verkoop of verstrekking van mediaproducties aan kinderen (Kijkwijzer). Op grond van artikel 7, derde lid, van de Grondwet kan de wet het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen. De leeftijdsgrens in artikel 151e is daarmee in lijn.

Over de gekozen leeftijdsgrenzen merken de leden van de fractie van de **SGP** ook op dat door sommige geïnterviewden in het kader van het WODC-onderzoek naar de herziening van de zedendelicten is aangegeven dat niet goed wordt begrepen waarom in sommige gevallen een leeftijdsgrens van zestien jaar geldt en niet van achttien jaar (K. Lindenberg en A.A. van Dijk, *Herziening van de zedendelicten? Een analyse van Titel XIV, Tweede Boek, Wetboek van Strafrecht met het oog op samenhang, complexiteit en normstelling*, Rijksuniversiteit Groningen, WODC: 2016 (hierna: WODC-onderzoek)). Zij vragen waarom daaraan geen gevolg is gegeven en ervoor is gekozen de leeftijd van seksuele meerderjarigheid vast te stellen op zestien jaar, mede in het licht van de Europese verplichtingen. Daarbij wijzen zij erop dat kinderen moeten worden beschermd tegen schadelijk chatgedrag van volwassenen met een verkeerde intentie en dat het verhogen van de leeftijdsgrens bij seksuele benadering naar achttien jaar niet in de weg hoeft te staan aan de seksuele ontwikkeling van jongeren omdat het openbaar ministerie bij niet schadelijk chatgedrag tussen jongeren niet tot vervolging zal overgaan.

In het WODC-onderzoek waarnaar de leden van de fractie van de SGP verwijzen komt inderdaad in interviews naar voren dat de verschillende leeftijdsgrenzen in de zedentitel door veel van de geïnterviewden als knelpunt wordt ervaren. De onderzoekers concluderen ook dat zeer verschillend wordt gedacht over de gevolgen die hieraan moeten worden verbonden. De ene respondent acht de tijd rijp om de leeftijd van seksuele meerderjarigheid te verlagen, terwijl de andere respondent zich kan voorstellen dat de seksuele meerderjarigheid juist moet worden opgehoogd naar achttien jaar (WODC-onderzoek, p. 610). Richtlijn 2011/93/EU laat lidstaten expliciet de ruimte om zelf de leeftijd van seksuele meerderjarigheid te bepalen (artikel 2, onder b). Voor sommige gedragingen die op grond van de richtlijn strafbaar moeten worden gesteld gaat de richtlijn uit van de leeftijd van seksuele meerderjarigheid naar nationaal recht (waaronder het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden, artikel 6 van de richtlijn 2011/93/EU) en bij andere delicten wordt uitgegaan van de leeftijd van achttien jaar, bijvoorbeeld bij kinderpornografische delicten (artikelen 4, tweede tot en met vierde lid, en 5 van de richtlijn 2011/93/EU). Dat hangt ermee samen dat kinderpornografie niet alleen schadelijk is voor het slachtoffer maar ook voor kinderen in het algemeen omdat daarmee de markt voor kinderpornografie in stand wordt gehouden. Bij amendement is aan het wetsvoorstel ook de strafbaarstelling van seksuele benadering van kinderen van zestien en zeventien in bepaalde omstandigheden toegevoegd. Daarmee biedt dit wetsvoorstel een afgewogen stelsel van leeftijdsgrenzen, dat jongeren ruimte biedt voor hun seksuele ontwikkeling terwijl het tegelijkertijd waar nodig ook extra beschermt.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben gevraagd of de richtlijnen van het openbaar ministerie naar aanleiding van de verhoging van de strafmaxima van een aantal seksuele misdrijven zullen worden aangepast. Deze leden hebben er daarbij op gewezen dat slachtoffers ook op een verhoging van de opgelegde strafmaat rekenen als het strafmaximum verhoogd wordt.

De toepasselijke wettelijke strafmaxima strekken ertoe de strafwaardigheid van verschillende (seksuele) misdrijven tot uitdrukking te brengen. Met het strafmaximum wordt door de wetgever een signaal afgegeven over de ernst van dat misdrijf in het algemeen en de ernst van dat misdrijf in verhouding tot andere misdrijven. Dit wetsvoorstel verhoogt het strafmaximum van sommige seksuele misdrijven. Hiermee wordt het ter zake van deze delicten voor het openbaar ministerie mogelijk hogere straffen te eisen en wordt het voor de rechter mogelijk hogere straffen op te leggen dan voorheen indien een specifieke zaak daartoe aanleiding geeft. In concrete gevallen zal het strafmaximum voor de officier van justitie en de rechter, naast andere aspecten zoals het strafdoel en de omstandigheden van het geval, een richtsnoer zijn bij het formuleren van de strafeis onderscheidenlijk het opleggen van een straf. Het doel van straffen bestaat niet alleen in vergelding (van de ernst van het feit en de schuld van de dader), maar onder andere ook in speciale en generaal preventie (normbevestiging en het voorkomen van recidive). In de strafvorderingsrichtlijnen wordt meestal van een «standaardsituatie» uitgegaan ten aanzien waarvan een straf genoemd wordt die in een dergelijke standaard situatie passend wordt geacht. Voor het opleggen van een in een individuele zaak met de doelen van vergelding én preventie overeenstemmende passende straf is van belang rekening te houden met meerdere per individuele zaak meewegende factoren, waaronder het belang van het slachtoffer, de omstandigheden van het delict, de kans op recidive, rapporten van deskundigen en persoonlijke omstandigheden van verdachten. Deze uitgangspunten komen zowel tot uitdrukking in de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie als in de oriëntatie-

punten voor de straftoemeting en LOVS-afspraken voor de rechtspraak. In de praktijk zal vrijwel altijd sprake zijn van allerlei feiten en omstandigheden waardoor de straf hoger of lager uitvalt dan de straffen die voor een standaardsituatie in de strafvorderingsrichtlijnen worden genoemd.

Met de verhoging van de strafmaxima in dit wetsvoorstel worden officieren van justitie en rechters straks nog beter in staat gesteld een per individuele zaak passende strafeis te formuleren respectievelijk een per individuele zaak passende straf op te leggen. Het openbaar ministerie beziet op dit moment of aanpassing van de strafvorderingsrichtlijnen naar aanleiding van dit wetsvoorstel nodig is en zal de eventueel benodigde aanpassingen tijdig doorvoeren.

#### 4. Gevolgen

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben gevraagd hoe ervoor wordt gezorgd dat de Wet seksuele misdrijven in de praktijk ook daadwerkelijk wordt gehandhaafd en of er voornemens zijn om de capaciteit van de politie te vergroten zodat deze wet in de praktijk ook echt verschil gaat maken.

In reactie op vragen van de fractie van de SGP over de capaciteit voor de opsporing van seksuele intimidatie heb ik aangegeven dat er aanvullende structurele en incidentele middelen aan de politie zijn toegekend voor de uitvoering en implementatie van het wetsvoorstel seksuele misdrijven. De politie verwacht namelijk dat het aantal meldingen en aangiften van seksuele misdrijven na invoering van dit wetsvoorstel stijgt en dat daarom een capaciteitsuitbreiding nodig is. Ik heb de korpschef toestemming gegeven om, vooruitlopend op het beschikbaar komen van de structurele middelen, in 2023 al te starten met de werving en selectie van (nieuwe) medewerkers.

Meer in het algemeen wijs ik nog op de motie Klaver c.s. waarmee 15 miljoen euro structureel beschikbaar is gekomen voor de uitbreiding van de capaciteit van de zedenpolitie, de opleiding van zedenrechercheurs, voor forensische opsporing en forensisch medisch onderzoek. Deze investering beoogt bij te dragen aan het terugdringen van oplopende werkvoorraden bij de zedenteams. Daarnaast wordt er via de motie Hermans met 4 miljoen euro structureel vanaf 2024 geïnvesteerd in de versterking van de werkwijze en (digitale) mogelijkheden van de teams bestrijding Kinderpornografie en Kindersekstoerisme voor de bestrijding van digitale zedendelicten. Deze investering draagt bij aan het terugdringen van de doorlooptijden van zaken met betrekking tot seksuele misdrijven in de volle breedte.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben opgemerkt dat zij het terecht vinden dat bij de behandeling van dit wetsvoorstel is benadrukt dat het belangrijk is om een realistisch beeld te schetsen van de nieuwe wetgeving. Zij hebben gevraagd te concretiseren hoe hieraan aandacht zal worden besteed in de communicatie over de nieuwe wet.

Evenals de leden van de fractie van de ChristenUnie vind ik het belangrijk dat het brede publiek wordt geïnformeerd over wat dit wetsvoorstel wel en niet verandert. Daarom zal in de aanpak van de publiekscommunicatie rond de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven, behalve voor de inhoud van de wet, aandacht zijn voor het schetsen van een realistisch beeld. Met de Wet seksuele misdrijven zullen slachtoffers van verkrachting en aanranding in meer gevallen aangifte kunnen doen. De strafrechtelijke bescherming van slachtoffers tegen verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld wordt hiermee verbreed

en daarmee verbeterd. Dit vind ik een belangrijke, positieve ontwikkeling. Echter, kan bij seksuele misdrijven – die zich vaak voordoen in een een-op-eensituatie zonder aanwezigheid van getuigen – het bewijs in een concrete zaak soms lastig te leveren zijn. Dat wijzigt niet met dit wetsvoorstel.

In de publiekscommunicatie over de Wet seksuele misdrijven staat de bescherming van het slachtoffer centraal. Het strafrecht vormt het sluitstuk van breder beleid om seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan. Daarom wordt in de publiekscommunicatie over de Wet seksuele misdrijven ook ingezet op preventie, bewustwording en het bieden van handelingsperspectief aan slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Daarnaast zal informatie worden gegeven over waar slachtoffers terecht kunnen voor hulp en advies, ondersteuning en herstelbemiddeling. Belangrijk is dat elke strafzaak met betrekking tot een seksueel misdrijf op een voor het slachtoffer betekenisvolle wijze wordt afgedaan. Dat kan een strafrechtelijke afdoening zijn, maar ook een andere afdoening of een combinatie van verschillende afdoeningen.

## 5. Uitvoering en handhaving

De leden van de fractie van **BBB** hebben gevraagd naar de brief die ik aan de Tweede Kamer zou sturen met de stand van zaken van het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken. Zij hebben gevraagd of deze brief ook aan de Eerste Kamer kan worden toegezonden. Daarnaast hebben deze leden gevraagd hoe de verwachte toename van het aantal strafzaken in verband met seksuele misdrijven door de zittende magistratuur, gezien de huidige druk op de strafrechtketen en het nijpende tekort aan rechters, op een adequate en tijdige wijze zal kunnen worden opgevangen. Zij hebben gevraagd of ten behoeve van bijscholing van de huidige leden van de zittende magistratuur of het werven van nieuwe leden van de zittende magistratuurextra financiële middelen zijn begroot dan wel beschikbaar gesteld.

Het rechters tekort wordt door de Raad voor de rechtspraak op dit moment geschat op ongeveer 200 fte. Het tekort wordt mede beïnvloed door verschillende factoren die kunnen fluctueren, zoals de instroom van zaken, de complexiteit daarvan en de impact van nieuwe wetgeving (zie in dit verband ook de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Tweede Verzamelwet COVID-19 en enkele andere wetten in verband met het treffen van een tijdelijke voorziening voor het benoemen van rechters-plaatsvervangers in hun eenenzeventigste levensjaar (Kamerstukken II, 2023/24, 36 358, nr. 6, p. 5)). Om het rechters tekort terug te dringen is in 2021 de opleidingscapaciteit van rechters in opleiding structureel verhoogd van 80 naar 130 per jaar. Hiermee wordt op korte termijn met name de leeftijdsgebonden uitstroom opgevangen. De structurele capaciteit aan rechters zal volgens de huidige prognose de komende jaren in beperkte mate toenemen. Met het ophogen van de opleidingscapaciteit van 80 naar 130 bij de gerechten en het Studiecentrum Rechtspleging is voorlopig het maximale (aan absorptievermogen) bereikt. De Minister voor Rechtsbescherming heeft uw Kamer daarover geïnformeerd in de brief van 27 juni jongstleden (Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 799).

Om tijdelijk bij te dragen aan extra rechterscapaciteit maakt het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Tweede Verzamelwet COVID-19 en enkele andere wetten in verband met het treffen van een tijdelijke voorziening voor het benoemen van rechters-plaatsvervangers in hun eenenzeventigste

levensjaar (Kamerstukken I, 2023/24, 36 358, nr. A) mogelijk dat rechters en raadsheren na hun wettelijke ontslagleeftijd worden benoemd als rechter-plaatsvervanger of raadsheer-plaatsvervanger. Om de huidige capaciteit efficiënt te benutten wordt verder geïnvesteerd in het vergroten van de capaciteit aan gerechtsjuristen en administratieve medewerkers (Jaarverslag 2022 van de Raad voor de rechtspraak van 26 april 2023, p. 47). Door het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn extra middelen van 155 miljoen euro beschikbaar gesteld in het kader van de prijsafspraken 2023–2025. Hiermee wordt de Raad voor de rechtspraak onder meer in staat gesteld om extra rechters en ander personeel aan te trekken, te investeren in digitalisering en innovatie, en in de kwaliteit van rechtspreken.

Zoals in de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel in paragraaf 7 is toegelicht, zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de justitiële ketens 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. Deze aannames zijn vervolgens ten grondslag gelegd aan een kostenraming, waarbij gebruik is gemaakt van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Voor de berekening van de financiële gevolgen voor de Raad voor de rechtspraak is deze kostenraming tot uitgangspunt genomen. Daarnaast is rekening gehouden met de inschatting die de Raad voor de rechtspraak heeft gemaakt van de verwachte financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor deze organisatie. Concreet is aan de Raad voor de rechtspraak 154.000 euro toegekend voor de implementatie van het wetsvoorstel in de jaren 2022 en 2023. Daarnaast zijn vanaf 2024 aanvullende middelen aan de Raad voor de rechtspraak toegekend voor de uitvoering van de Wet seksuele misdrijven (147.000 euro in 2024 en 310.000 euro vanaf 2025). Met deze aanvullende middelen wordt gefaciliteerd dat de Raad voor de rechtspraak zich op de implementatie voorbereidt en wordt de rechtspraak in staat gesteld om een toename in zaken op te vangen.

De middelen die verstrekt zijn voor de implementatie van deze wet zijn vooral bedoeld voor aanpassingen van informatievoorzieningen en extra zaken. Als het gaat om bijscholing van rechters en gerechtsjuristen, zal het Studiecentrum Rechtspleging een cursus ontwikkelen over de wet. Deze zal in 2024 aan de zittende magistratuur worden aangeboden. Uiteraard kunnen de gevolgen van de wet voor de uitvoering op dit moment alleen worden geschat. Daarom vind ik het belangrijk om de ontwikkelingen te monitoren.

Daarnaast wordt op basis van het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken al geruime tijd in de verdere professionalisering van de strafrechtketen geïnvesteerd. Het actieplan is bedoeld om de doorlooptijden in strafzaken met betrekking tot seksuele misdrijven te verkorten en meer in te zetten op betekenisvolle interventies. In de Voortgangsbrief aanpak online seksueel kindermisbruik en zeden die ik op 5 juli jongstleden aan de Tweede Kamer heb gestuurd (Kamerstukken II 2022/23, 34 843, nr. 86) heb ik de stand van zaken van het actieplan toegelicht. Ik zal deze brief ook aan uw Kamer sturen.

Ik vertrouw erop dat de rechtspraak met de aanvullende middelen en de stappen die door de organisaties uit de strafrechtketen worden gezet om de aanpak van strafzaken met betrekking tot seksuele misdrijven te verbeteren en verder te professionaliseren in staat zal zijn om de verwachte toename van zaken na de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven te kunnen opvangen.



De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben gevraagd hoe de informatiecampagnes over de nieuwe strafbaarstellingen eruit gaat zien, welke middelen hiervoor worden vrijgemaakt en of de campagne ook met name wordt gericht op de jeugd. Zij hebben onder verwijzing naar het advies van de Raad van State daarnaast gevraagd of in de campagne een realistisch beeld zal worden geschetst.

In reactie op de vragen over publiekscommunicatie en verwachtingsmanagement verwijs ik de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA graag naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie (zie paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag). Met betrekking tot de inhoud van de publiekscommunicatie kan ik in aanvulling op mijn eerdere antwoord aangeven dat de Wet seksuele misdrijven gericht en effectief onder de aandacht van het brede publiek zal worden gebracht. Naast de inzet van eigen middelen zoals rijksoverheid.nl en socials (ook van ketenpartners) zal in eerste instantie een branded content campagne in samenwerking met mediapartners zoals een tijdschrift, dagblad, influencer of podcaster worden ontwikkeld gericht op jonge mensen tot dertig jaar. Personen tussen zestien en dertig jaar zijn relatief vaak slachtoffer van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld en komen relatief vaak op plekken waar ze daarmee kunnen worden geconfronteerd. De communicatie over de Wet seksuele misdrijven zal zich daarom in eerste instantie richten op deze groep, via middelen en kanalen waarmee personen in deze leeftijd in de regel kunnen worden bereikt. De verwachting is dat zoveel mogelijk personen in deze leeftijdsgroep kunnen worden bereikt door hen te informeren via kanalen die ze kennen en aan te sluiten bij wat hen beweegt. Hiervoor worden de incidentele middelen ingezet die dankzij de motie Hermans voor de implementatie beschikbaar zijn gesteld.

Naast deze branded content campagne zal de publiekscommunicatie zich volgend jaar richten op algemeen publiek en overige specifieke doelgroepen. De boodschap gaat zowel in de branded content campagne als in de brede publiekscommunicatie volgend jaar vooral over de gedachte achter de Wet seksuele misdrijven, waarbij het slachtoffer en de begrippen instemming, vrijwilligheid en gelijkwaardigheid centraal staan. Hiermee wordt ook beoogd de sociale norm dat seksueel contact vrijwillig en gelijkwaardig behoort te zijn en dient te berusten op wederzijds goedvinden, te bevestigen en te versterken. Daarnaast, en zoals al in het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie is aangegeven, zal er aandacht zijn voor de handelingsperspectief: waar kan een slachtoffer terecht en welke mogelijkheden voor hulp, ondersteuning of afdoening van een zaak zijn er, binnen en naast het strafrecht? Er zal ook aandacht zijn voor het schetsen van een realistisch beeld van het wetsvoorstel. Gezien het grote maatschappelijke belang en de brede doelgroep ligt een campagnematige aanpak voor de hand.

Voor het ontwikkelen van de publiekscommunicatie volgend jaar zal, waar mogelijk, worden aangesloten bij de brede publiekscommunicatie die in het kader van het Nationaal Actieprogramma Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld wordt ontwikkeld met als thema's: hoe gaan we met elkaar om (de sociale norm waarin ook consent centraal staat) en het voeren van het gesprek hierover. Ook wordt in het kader van het Nationaal Actieprogramma een overkoepelende boodschap ontwikkeld gericht op preventie, bewustwording en gedrag. Deze moet voor meerdere doelstellingen, doelgroepen en handelingsperspectieven bruikbaar zijn, waaronder de publiekscommunicatie over de Wet seksuele misdrijven.

Voor deze publiekscommunicatie in 2024 heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid ruim 1 miljoen euro vrijgemaakt.

De leden van de fractie van **BBB** hebben ook enkele vragen gesteld over de implementatie en de uitvoering van de wet. Zo willen zij weten hoe de regering aankijkt tegen mogelijkheden tot samenwerking tussen organisaties als Centrum Seksueel Geweld (hierna: CSG), Slachtofferhulp Nederland en de slachtofferadvocatuur en wat wordt gedaan om deze samenwerking te stimuleren.

De samenwerking waar de leden van de fractie van BBB naar vragen bestaat voor een groot deel al. Op regionaal en landelijk niveau werken het CSG, politie, Slachtofferhulp Nederland en andere relevante partners al intensief samen. Om deze samenwerking te bevorderen heeft de Minister voor Rechtsbescherming een pilot laten uitvoeren om het mogelijk te maken dat de slachtofferadvocatuur op een eerder moment gelegenheid heeft slachtoffers van zedenmisdrijven bij te staan. Momenteel voert de Raad voor Rechtsbijstand een haalbaarheidsonderzoek uit om na te gaan of een automatische koppeling van politie naar slachtofferadvocaat (via de Raad voor Rechtsbijstand) met tegelijkertijd een signaal naar Slachtofferhulp Nederland kan worden gerealiseerd. Als dit haalbaar blijkt dan kan de bestaande samenwerking ook met deze partner worden uitgebreid.

De Minister voor Rechtsbescherming heeft daarnaast samen met de Minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport eerder het Verweij-Jonker Instituut gevraagd een onderzoek te doen naar de verschillende vormen van hulpverlening waar slachtoffers van seksueel geweld en geweld in afhankelijkheidsrelaties gebruik van kunnen maken. Uit dit onderzoek is gebleken dat slachtoffers soms meerdere keren hun verhaal moeten doen voordat ze op de juiste plek terecht komen, hulpvragen niet altijd goed worden herkend, er niet altijd goed wordt doorverwezen, en slachtoffers het lastig vinden hun weg te vinden binnen het ruime aanbod van hulpverleningsinstanties en zo van hulp verstoken blijven. Ook bestaat overlap in het aanbod van hulp-, steun- en meldpunten terwijl op andere plekken gebrek is aan specifieke kennis en expertise. Om die reden is een traject gestart om het hulpverleningslandschap in kaart te brengen, te bezien wat nodig is om tegemoet te komen aan de behoeften van slachtoffers, en de hulp en eenduidige toegang goed en efficiënt te organiseren. Dit mede met de intentie om ook de samenwerking verder te verbeteren en te organiseren. Dit is een omvangrijke opgave omdat het hulpverleningslandschap versnipperd is en omdat landelijk en regionaal een enorm aantal hulporganisaties actief is. Als eerste wordt in het traject op dit moment gekeken naar het hulpverleningslandschap voor slachtoffers van seksueel geweld.

Daarnaast hebben de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** gevraagd op welke wijze de regering er – gelet op de huidige capaciteitsproblemen bij politie, OM en de rechtspraak – voor gaat zorgen dat het verbod op seksuele intimidatie daadwerkelijk gaat bijdragen aan de veiligheid van de publieke ruimte.

Met de strafbaarstelling van seksuele intimidatie zetten we een belangrijke stap richting een veiligere samenleving waarin iedereen zich in het openbaar veilig voelt, zonder angst voor ongewenste seksueel getinte opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen. Dankzij de motie Hermans, waarmee structureel 27,5 miljoen euro beschikbaar is gesteld om de aanpak van seksuele misdrijven en online kinderpornografisch materiaal een impuls te geven, zijn onder andere extra middelen beschikbaar gekomen voor organisaties die financiële en capacitaire

gevolgen ondervinden van het wetsvoorstel seksuele misdrijven, waaronder de politie, het openbaar ministerie en de rechtspraak.

Zoals ik in antwoord op een vraag van de fractie van de SGP over de opsporing van seksuele intimidatie online heb toegelicht, heeft de politie aanvullende middelen ontvangen voor de implementatie en uitvoering van dit wetsvoorstel. Deze middelen zijn onder andere bestemd voor de werving en selectie van ongeveer 40 fte voor de aanpak van seksuele misdrijven, inclusief de handhaving van de (nieuwe) strafbaarstelling van seksuele intimidatie. Meer algemeen geldt dat de politiecapaciteit de komende jaren wordt uitgebreid met circa 700 extra agenten voor de wijk, voor wijkagenten en voor de opsporing in de basisteams. Voor het volledige antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SGP over de politie- en recherchecapaciteit verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar mijn daarop in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag gegeven reactie.

Verder merk ik in dit verband op dat de inzet op de handhaving van seksuele intimidatie in de fysieke publieke ruimte in het lokale driehoeks-overleg wordt bepaald. Tussen gemeenten kunnen namelijk grote verschillen bestaan wat betreft het voorkomen van seksuele intimidatie en de wijze waarop hiertegen kan worden opgetreden. Daarom is het belangrijk om het handhavingsvraagstuk en de afstemming tussen de daarbij betrokken partijen, in het lokale driehoeksoverleg te adresseren. Gemeenten die nu al een belangrijke inzet plegen op het gebied van preventie van, voorlichting en bewustwording over seksuele intimidatie hebben aangegeven ook op seksuele intimidatie te willen handhaven en hiervoor buitengewoon opsporingsambtenaren te willen inzetten. Ik ben van mening dat de samenwerking van politie en buitengewoon opsporingsambtenaren kan bijdragen aan een efficiënte aanpak van deze problematiek. Voor de handhaving van de strafbaarstelling van (fysieke) seksuele intimidatie in de openbare ruimte zullen daarom naast de politie, in koplopergemeenten in de vorm van pilots, boa's worden ingezet (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 12). Ik verwacht dat de uitbreiding van de politiecapaciteit en de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren zullen bijdragen aan het vergroten van de pakkans bij seksuele intimidatie en daarmee aan de veiligheid en vrijheid van het publiek op straat.

Met betrekking tot seksuele intimidatie hebben de leden van de fractie van **D66** gevraagd wat er gebeurt als een vermeend slachtoffer een gedraging zelf niet als intimiderend ervaart en stafvervolgning mogelijk zelfs als onnodig ziet, maar toch tot vervolging wordt overgegaan.

De voorgestelde strafbaarstelling van seksuele intimidatie (artikel 429ter) ziet op het indringend seksueel benaderen van een ander op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontarend is te achten. Het vereiste dat de seksuele benadering «vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontarend is te achten» is geobjectiveerd. Het gaat erom dat de seksuele benadering naar algemene maatstaven als intimiderend kan worden beschouwd. Dat dit ook de bedoeling was van de dader en dat het slachtoffer het als zodanig heeft ervaren, hoeft, zoals de leden van de fractie van D66 ook opmerken, niet te worden bewezen. Uiteraard kan de beleving van het slachtoffer van seksuele intimidatie wel worden betrokken bij de concrete vervolgstappen die in een specifieke zaak gezet worden, bijvoorbeeld bij het bepalen op welke wijze de zaak wordt afgedaan. In de overweging om het strafrecht in te zetten zullen de opsporingsambtenaren en het openbaar ministerie derhalve, waar mogelijk, de wensen van het slachtoffer meenemen.

Leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de handhaafbaarheid en bewijsbaarheid van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie en de gevolgen hiervan voor slachtoffers. De leden van de fractie van **D66** hebben gevraagd hoe naar de handhavingsmogelijkheden en het nut van deze strafbaarstelling wordt gekeken, gelet op de in de ogen van deze leden beperkte kans op vervolging en bestraffing. Ook de leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben gevraagd naar de handhaafbaarheid en bewijsbaarheid van seksuele intimidatie. Zij hebben daarnaast gevraagd welke concrete en bruikbare ervaringen zijn opgedaan in de praktijk van gemeenten zoals Rotterdam en Amsterdam met betrekking tot handhaafbaarheid en bewijsbaarheid. De leden van de fractie van **D66** hebben ook gevraagd wat de verwachte gevolgen zijn van de moeilijkheidsgraad van bewijsvoering voor de aangiftebereidheid van slachtoffers van straatintimidatie en of er een risico is van secundaire victimisatie. De leden van de fractie van de **SGP** hebben gevraagd hoe zal worden voorkomen dat slachtoffers de drempel van aangifte over gaan, maar dat zij daarna slachtoffer worden van uitvoeringsproblematiek. Tot slot hebben de leden van de fractie van **D66** gevraagd of specifiek aandacht wordt besteed aan straatintimidatie in de voorgenomen voorlichtingscampagne.

Laat ik vooropstellen dat ik de strafbaarstelling van seksuele intimidatie een grote en belangrijke stap vooruit vind. Uit de Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag 2022 die het Centraal Bureau van de Statistiek in 2023 heeft gepubliceerd, blijkt dat ruim 1,8 miljoen personen van zestien jaar en ouder hebben aangegeven in 2022 slachtoffer te zijn geweest van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de afgelopen twaalf maanden. Dat aantal is fors toegenomen vergeleken met 2020. De stijging komt vooral door de toegenomen rapportage van offline en online seksuele intimidatie, zoals omschreven in de monitor. Elke stap die ik kan zetten om te laten zien dat we dit soort gedrag niet tolereren en dat tegen dit gedrag opgetreden kan worden vind ik nuttig en waardevol.

Dat niet elke verschijningsvorm van seksuele intimidatie zich even gemakkelijk laat opsporen en bewijzen, betekent ook zeker niet dat de voorgestelde strafbaarstelling van seksuele intimidatie niet zal bijdragen aan het terugdringen van dit seksueel overlastgevend gedrag waardoor mensen zich onveilig voelen of worden gehinderd om zichzelf te zijn als zij zich in de openbare ruimte begeven.

De ervaring die verschillende gemeenten in het verleden hebben opgedaan met preventieve maatregelen en met de handhaving van vergelijkbare artikelen in de verschillende Algemene plaatselijke verordeningen (APV's) over seksuele straatintimidatie geeft inzicht in mogelijkheden voor handhaving in de praktijk. Deze ervaring wordt betrokken bij het opzetten van pilots in koplopergemeenten voor de handhaving op het voorgestelde artikel door buitengewoon opsporingsambtenaren. De gemeente Rotterdam heeft bijvoorbeeld destijds in samenwerking met het openbaar ministerie en de politie een speciale werkinstructie ontwikkeld voor buitengewoon opsporingsambtenaren. Onderdeel van deze werkinstructie was een actiematige werkwijze om ouders van seksuele straatintimidatie op heterdaad te betrappen. Actiematig betekent van tevoren gepland, voorbereid, afgestemd en georganiseerd, met inzet van diverse soorten handhavers met elk hun eigen taak. Bij deze acties zijn bijvoorbeeld buitengewoon opsporingsambtenaren in burgerkleding ingezet. Doordat ze geen uniform dragen vallen ze op straat niet op en is de pakkans in heterdaad situaties groter. Ook heeft de gemeente Rotterdam een speciale training voor buitengewoon opsporingsambtenaren ontwikkeld voor de handhaving op seksuele straatintimidatie met

daarin aandacht voor het wettelijk kader, benaderingstechnieken, onderlinge communicatie tussen handhavers en het opmaken van processen-verbaal. De werkinstructie van de gemeente Rotterdam wordt nu als basis gebruikt voor de werkinstructie die in het kader van de pilots wordt ontwikkeld, inclusief de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren in burgerkleding.

Naast gevallen waarin seksuele intimidatie op heterdaad wordt geconstateerd of door getuigen wordt waargenomen, kan handhaving ook in andere gevallen mogelijk zijn. Bijvoorbeeld met behulp van camera-beelden, indien het feit heeft plaatsgevonden op een plaats waar cameratoezicht plaatsvindt op grond van artikel 151c van de Gemeentewet.

De strafbaarstelling van seksuele intimidatie zal niet alleen haar nut bewijzen als een dader wordt veroordeeld. Door seksuele intimidatie strafbaar te stellen wordt het ook mogelijk om, beter dan nu het geval is, preventief op te treden, bijvoorbeeld tijdens het surveilleren. Aan de hand van meldingen van seksuele intimidatie kunnen bijvoorbeeld hotspots in kaart worden gebracht om gerichte acties uit te voeren. Dat gebeurt overigens nu al in bepaalde gemeenten die bijvoorbeeld de optie aanbieden om seksuele intimidatie via apps te melden.

Het is duidelijk dat met deze nieuwe strafbaarstelling ervaring moet worden opgedaan. Daarbij zal het in de beginfase soms lastig kunnen zijn om het strafbare karakter van de seksuele benadering vast te stellen en te bewijzen. Daaraan valt bij nieuwe strafbaarstellingen tot op zekere hoogte niet te ontkomen. In de loop van de tijd zal de invulling van de strafrechtelijke norm, aan de hand van de concrete gedragingen die zich in de samenleving voordoen en aan de rechter worden voorgelegd, zich in de rechtspraak moeten ontwikkelen.

De evaluatie van deze wet, die binnen vijf jaar na inwerkingtreding wordt verricht, en de eerdergenoemde pilots voor de handhaving van seksuele intimidatie door boa's in de fysieke openbare ruimte in koplopergemeenten die na inwerkingtreding van de wet zullen starten, zullen zicht geven op de handhavingsmogelijkheden in de praktijk.

De strafbaarstelling van seksuele intimidatie geeft verder een duidelijk signaal af aan (potentiële) daders dat seksuele intimidatie niet acceptabel is en bestraft wordt. Hiervan gaat niet alleen een afschrikwekkende maar ook een normerende en preventieve werking uit. In de publiekscommunicatie rond de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal aandacht zijn voor nieuwe strafbare feiten, waaronder seksuele intimidatie. Hierdoor zal bewustwording over seksuele intimidatie worden bevorderd. Meer bewustwording over welk gedrag onacceptabel en strafbaar is, kan op termijn bijdragen aan positieve gedragsverandering en daarmee aan het terugdringen van seksuele intimidatie.

Net als voor andere slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, geldt dat slachtoffers van seksuele intimidatie een beroep kunnen doen op hulp en ondersteuning van verschillende organisaties. In het algemeen geldt dat slachtoffers van seksueel geweld om verschillende redenen kwetsbaar zijn voor secundaire victimisatie. Secundaire victimisatie, ofwel hernieuwd slachtofferschap, kan een enorme impact hebben op slachtoffers. Het openbaar ministerie en de politie spannen zich dan ook in om dit zoveel mogelijk te voorkomen. Het is van belang dat er recht wordt gedaan aan iemands beleving van de situatie en aan iemands positie als slachtoffer, waardoor het slachtoffer zich gehoord, gerespecteerd of goed geïnformeerd voelt.

Het voorkomen van hernieuwd slachtofferschap heeft niet alleen te maken met maatregelen binnen de strafprocedure, maar ook met voorzieningen daarbuiten, zoals slachtofferzorg en hulpverlening. In mijn antwoord op vragen van de fractie van BBB over de samenwerking tussen organisaties als Centrum Seksueel Geweld, Slachtofferhulp Nederland en de slachtofferadvocatuur heb ik reeds toegelicht dat het traject «Goed georganiseerd hulplandschap» is gestart. Met dit traject wordt getracht het hulpverleningslandschap in kaart te brengen, te bezien wat nodig is om tegemoet te komen aan de behoeften van slachtoffers en de hulp en eenduidige toegang goed en efficiënt te organiseren. Hierbij is specifiek aandacht voor slachtoffers van seksuele misdrijven.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen of het drietal amendementen dat de Tweede Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heeft aanvaard en dat de regering had ontraden, gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel of onderdelen daarvan.

Twee van de drie amendementen die door de Tweede Kamer zijn aanvaard – die strekken tot overheveling van de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal naar de Titel Seksuele misdrijven (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 25) en tot strafbaarstelling van seksuele benadering van zestien- en zeventienjarigen in bepaalde omstandigheden in artikel 251, tweede lid, (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 27) – zijn in reactie op eerdere vragen van de leden van de fractie van CDA aan de orde gekomen (zie paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag). Op deze amendementen zal ik hier enkel ingaan voor zover dat nodig is ter beantwoording van de vraag van de aan het woord zijnde leden.

Ik zal eerst ingaan op het derde amendement. Dit amendement strekt tot toevoeging van de schuldaanranding aan de reikwijdte van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 26). Het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: het Schadefonds) heeft ingeschat dat de wijziging twee gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Enerzijds heeft het amendement een te verwachten gunstig effect op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel door het Schadefonds. Door toevoeging van de schuldaanranding aan de reikwijdte van Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven hoeft in de beslisprijktijk van het Schadefonds geen onderscheid te worden gemaakt tussen de opzetaanranding en de schuldaanranding. Anderzijds brengt het amendement een risico voor de uitvoerbaarheid met zich mee, gelet op de verwachting dat het aantal extra aanvragen zal toenemen bij het Schadefonds. Het is op voorhand lastig in te schatten om hoeveel extra aanvragen het zal gaan. De verwachting is wel dat het Schadefonds extra aanvragen zal ontvangen.

De overheveling van de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal naar de Titel Seksuele misdrijven, waartoe een van de andere amendementen strekt, betekent – anders dan in de toelichting op het amendement staat vermeld – niet automatisch dat dat feit wordt behandeld door zedenrechercheurs of gespecialiseerde zedenofficieren van justitie. De plaats van de strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht bepaalt namelijk niet welk onderdeel van de politie of het openbaar ministerie dergelijke zaken behandelt.

Met betrekking tot de politie geldt dat, afhankelijk van de ernst van de feiten, leeftijd van de betrokkenen of andere omstandigheden als dwang of bedreiging, wordt bepaald of de zaak behandeld wordt door een team zeden of de gebiedsgebonden politie. Ook bij het openbaar ministerie



wordt in iedere zaak, in samenwerking met de politie, zorgvuldig beoordeeld of zedenspecialiteit noodzakelijk of wenselijk is wanneer aangifte wordt gedaan.

De verplaatsing van de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal heeft wel als gevolg dat slachtoffers van dat feit aanspraak kunnen maken op kosteloze rechtsbijstand wanneer sprake is van noodzakelijke juridische werkzaamheden en is voldaan aan de volgende voorwaarden: 1) de rechtzoekende is slachtoffer van een seksueel misdrijf, 2) tegen de verdachte is vervolging ingesteld en 3) het slachtoffer heeft ernstig lichamelijk of geestelijk letsel bekomen.

Daarnaast kan de verplaatsing van de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal naar de Titel Seksuele Misdrijven gevolgen hebben voor de beoordeling van een aanvraag van een VOG als Justis besluit dit delict op te nemen in de lijst seksuele misdrijven, dat kwam al aan de orde in mijn antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van de CDA (zie paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag).

Het laatste amendement stelt seksuele benadering van zestien- en zeventienjarigen in bepaalde omstandigheden strafbaar in artikel 251, tweede lid. Met de formulering van het bestanddeel «ten aanzien van een kind in de leeftijd van zestien tot achttien jaar of een persoon die zich als zodanig voordoet» is aangesloten bij het eerste lid van artikel 251, op grond waarvan voor de opsporing en vervolging van seksuele benadering van kinderen jonger dan zestien jaar de figuur van de lokpuber kan worden ingezet. Door de toevoeging «of een persoon die zich als zodanig voordoet» is dit ook mogelijk voor de opsporing en vervolging van seksuele benadering van kinderen van zestien en zeventien jaar in de in artikel 245, eerste lid, Sr omschreven omstandigheden. Het gevolg voor de handhavingspraktijk is dat hiermee meer mogelijkheden gecreëerd zijn voor de politie en het openbaar ministerie om deze voor kinderen schadelijke gedragingen, die veelal geheel online plaatsvinden en daardoor moeilijk op te sporen zijn, vroegtijdig een halt toe te roepen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben ook gevraagd hoe het implementatietraject van het wetsvoorstel er op dit moment voor staat en of politie en openbaar ministerie nog altijd van een implementatieperiode van negen maanden uitgaan, na het moment van aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer op 4 juli 2023.

Ik bespreek de voortgang van de implementatiewerkzaamheden frequent met de politie en het openbaar ministerie. De politie en het openbaar ministerie hebben mij onlangs laten weten dat de implementatie op schema loopt en derhalve geen vertraging kent. Zij hebben in kaart gebracht wat nodig is om het wetsvoorstel succesvol te implementeren. Het gaat bijvoorbeeld, zoals ook in paragraaf 6 van deze nota naar aanleiding van het verslag nader wordt toegelicht, om het aanpassen van de IT-systemen, het opstellen van concept werkinstructies en richtlijnen, en het opleiden van personeel.

Direct na het aannemen van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer op 4 juli jongstleden zijn de politie en het openbaar ministerie gestart met de laatste voorbereidingen voor de implementatie van het wetsvoorstel. Deze organisaties gaan nog steeds uit van de genoemde implementatieperiode van negen maanden. Dit onder voorbehoud van de spoedige behandeling en aanneming van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Het openbaar ministerie en de politie hebben verder aangegeven dat het voor een

efficiënte uitvoering belangrijk is dat het wetsvoorstel op een vast verandermoment in werking treedt.

## 6. Financiële gevolgen

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben onder verwijzing naar daarover geuite zorgen van het Fonds Slachtofferhulp gevraagd hoe wordt gegarandeerd dat de aan de politie en het openbaar ministerie verstrekte financiële middelen voor kennisvergarig worden besteed aan de opleidingen binnen het implementatietraject. Deze leden hebben ook gevraagd hoe de effectiviteit van deze opleidingen wordt gemeten, en hoe ervoor wordt gezorgd dat het personeel adequaat is voorbereid op de implementatie van de wet en dat slachtoffers tijdig en adequaat worden ondersteund.

Voor de implementatie van het wetsvoorstel bij de politie en het openbaar ministerie is bij elk van deze organisaties een implementatietraject gestart. Deze trajecten zijn erop gericht om de organisaties zelf klaar te stomen voor het uitvoeren van de specifieke taak van die organisatie. De politie en het openbaar ministerie hebben incidentele middelen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid ontvangen voor de implementatie van het wetsvoorstel. Deze middelen worden binnen de politie besteed aan leer interventies om circa 25.000 medewerkers bij te scholen. De politie zal haar leer interventies op basis van opgedane ervaringen in de loop der tijd – waar nodig – bijstellen, bijvoorbeeld naar aanleiding van jurisprudentie over seksuele delicten. Zowel bij de politie als bij het openbaar ministerie wordt ingezet op het voorbereiden van de organisatie en het personeel op de uitvoering van de nieuwe wet. Beide organisaties doen dit door het aanpassen van onder andere opleidingen, processen, informatievoorziening en beleid teneinde het wetsvoorstel straks zo goed en efficiënt mogelijk uit te kunnen voeren. De politie maakt samenwerkingsafspraken met ketenpartners, werkt aan IV/ICT-aanpassingen en oplossingen die nodig zijn, maar ook aan het (door)ontwikkelen van werkinstructies en het realiseren van scholing voor het zedendomein. Het openbaar ministerie en de politie zijn een intensief inhoudelijk samenwerkingstraject opgestart. Bij het openbaar ministerie worden via een specifiek opleidingstraject zowel de secretarissen als de officieren van justitie opgeleid over het wetsvoorstel. Ook worden slachtoffercoördinatoren, gezien hun belangrijke rol in de uitvoering van het wetsvoorstel, via een specifiek traject opgeleid. Het openbaar ministerie organiseert hiervoor verschillende online en offline activiteiten. Daarnaast moet binnen het openbaar ministerie het strafvorderlijk beleid in lijn worden gebracht met de nieuwe wet en moet een aanpassing van werkprocessen van beide uitvoeringsorganisaties plaatsvinden. Deze processen moeten uiteraard op elkaar aansluiten evenals op de werkprocessen van overige partners in de strafrechtketen.

De verantwoordelijkheid voor de implementatie van het wetsvoorstel binnen de politie en het openbaar ministerie ligt primair bij deze organisaties. Het gaat om professionele organisaties en ik heb geen reden eraan te twifelen dat zij de middelen die zij hiervoor hebben ontvangen daadwerkelijk voor de benodigde opleiding van hun personeel zullen inzetten. Zoals ik in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie heb aangegeven (zie paragraaf 5 van deze nota naar aanleiding van het verslag) bespreek ik de voortgang van de implementatie zeer regelmatig met de politie en het openbaar ministerie. Ik verwijs de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA graag naar mijn reactie op eerdergenoemde vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie waarin ik heb toegelicht dat de berichten over de voortgang van de implementatie positief zijn.

Naar aanleiding van de vraag hoe de effectiviteit van deze opleidingen wordt gemeten, licht ik het volgende toe. De Wet seksuele misdrijven zal op verschillende momenten worden geëvalueerd. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding zal een evaluatie van de wet worden gedaan waarin het effect van de wet wordt geëvalueerd. Ten behoeve hiervan wordt voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet een nulmeting verricht. Daarnaast zal ongeveer twee of drie jaar na de inwerkingtreding van de wet een procesevaluatie worden verricht. Bij deze evaluaties zal naar het effect van de wet op de uitvoeringsorganisaties en op alle overige rechtstreeks betrokkenen, waaronder slachtoffers, worden gekeken.

Overigens wordt benadrukt dat ten aanzien van de goede begeleiding van slachtoffers van seksuele misdrijven veel verwacht wordt van de intensivering van de multidisciplinaire samenwerking, met onder andere het Centrum Seksueel Geweld, Slachtofferhulp Nederland, de slachtofferadvocatuur en Perspectief Herstelbemiddeling, waar ik ook op ben ingegaan in reactie op een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van BBB (zie paragraaf 5 van deze nota naar aanleiding van het verslag).

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben gevraagd of er ook is voorzien in structurele financiële investeringen om na de fase van implementatie de te verwachten toename van het aantal zaken te kunnen behapen.

Voor de uitvoering van dit wetsvoorstel is een bedrag van structureel 20 miljoen euro toegekend, dat dankzij de motie-Hermans vanaf de beoogde datum van inwerkingtreding van de wet (2024) beschikbaar is gesteld. Voor de politie betreft dit structureel ruim 5 miljoen euro en voor het openbaar ministerie ruim 1.5 miljoen euro. Deze middelen zijn vooral bedoeld om de verwachte toename van het aantal zaken te kunnen ondervangen. In paragraaf 7 van de memorie van toelichting is uitgebreid toegelicht hoe de voor de uitvoering van het wetsvoorstel beschikbare middelen zijn verdeeld en welke bedragen aan welke organisatie zijn toegekend. De ontwikkelingen zullen in de praktijk nauwlettend worden gevolgd onder andere om te bezien of een bijstelling van de toegekende bedragen nodig is.

Deze leden hebben ook gevraagd welke gevolgen het feit dat de beschikbare capaciteit in de strafrechtketen al geruime tijd onder druk staat heeft voor de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel.

Met de leden van de fractie van de ChristenUnie ben ik van mening dat een goed functionerende strafrechtketen van groot belang is voor de succesvolle uitvoering van deze wet. De druk op de strafrechtketen is een onderwerp waar de organisaties in de strafrechtketen aandacht voor blijven vragen. Om ervoor te zorgen dat de organisaties in de strafrechtketen in staat zullen zijn om de verwachte toename van aangiften en zaken na inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven op te kunnen vangen zijn aan de organisaties in de strafrechtketen waarvoor het wetsvoorstel seksuele misdrijven gevolgen heeft, onder andere de politie, het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak, aanvullende structurele middelen en incidentele middelen toegekend. Hiermee kunnen deze organisaties zich goed voorbereiden op de uitvoering en implementatie van de Wet seksuele misdrijven. Daarnaast worden op dit moment inspanningen verricht om de doorlooptijden te verbeteren en het strafproces voor slachtoffers van zedenzaken in zijn geheel te verbeteren. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het eerdergenoemde Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken waarin onder andere aandacht is voor betekenisvolle interventies en de sturing op capaciteit en

het keuzes maken in de opsporing (zie paragraaf 3 van deze memorie van toelichting). Voor een meer gedetailleerde toelichting verwijs ik de leden van de fractie van de ChristenUnie graag naar de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, 7, paragraaf 5.1) en de beantwoording van de vragen van de rapporteurs Mutluer en Van der Werf (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, 12, vraag 14).

De politie en het openbaar ministerie hebben erop gewezen dat het strafrecht alleen onvoldoende is om de kern van het probleem van seksueel geweld aan te pakken. De Wet seksuele misdrijven kan alleen in samenhang met de juiste investeringen op preventie, onderzoek en voorlichting het gewenste effect sorteren en kan dan ook niet als een op zichzelf staande oplossing voor seksueel grensoverschrijdend gedrag worden beschouwd. Ik ben het hiermee eens. Het strafrecht is een sluitstuk bij de overheidsreactie op seksuele grensoverschrijding en een sluitstuk dat idealiter niet hoeft te worden aangewend. Daarom zijn goede voorlichting en bewustwording van belang en is een brede maatschappelijke cultuurverandering nodig om seksueel geweld fundamenteel aan te pakken. Aan deze brede cultuurverandering werkt het kabinet vooral via het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, dat de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid coördineren. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid neemt deel aan dit nationaal actieprogramma onder andere om de aansluiting tussen de Wet seksuele misdrijven en het Nationaal Actieprogramma, bijvoorbeeld op het gebied van publiekscommunicatie, te borgen.

Op dit moment kan niet met zekerheid worden gezegd welk effect de invoering van de Wet seksuele misdrijven op de werkvoorraden en doorlooptijden van de organisaties in de strafrechtketen zal hebben. Evenmin kan met zekerheid worden gezegd tot welke resultaten lopende trajecten, zoals het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken of het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, zullen leiden. Desalniettemin vertrouw ik erop dat de politie en het openbaar ministerie met extra capaciteit, de inzet van betekenisvolle interventies, het verbeteren van de werkprocessen en de sturing op capaciteit en prioriteit in staat zullen zijn om de verwachte toename van aangiften en zaken na inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven op te kunnen vangen. Uiteraard blijf ik in gesprek met de betrokken organisaties om de ontwikkelingen te monitoren en, mocht dat toch nodig zijn, tijdig te kunnen acteren. Zo kunnen bijvoorbeeld op de oorspronkelijke verdeling van middelen op basis van prognoses correcties worden gedaan aan de hand van de realisatie die via de jaarlijkse herijking van het Prognosemodel Justitiële Ketens model worden gladgetrokken.

## **7. Redactioneel commentaar**

De leden van de fractie van de **BBB** hebben enkele redactionele opmerkingen bij het wetsvoorstel gemaakt. Ik dank deze leden voor hun oplettende blik. De nodige redactionele aanpassingen – die het wetsvoorstel inhoudelijk niet wijzigen – zal ik opnemen in het eerstvolgende wetsvoorstel dat zich daarvoor leent.

In deze nota naar aanleiding van het verslag is in verschillende passages ingegaan op de periode na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, in het bijzonder op de gevolgen daarvan voor de (uitvoerings)organisaties. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik ook een algemene opmerking over de inwerkingtreding van het wetsvoorstel te maken.

De Wet seksuele misdrijven kent geen specifieke overgangsrechtelijke regeling. Dit brengt mee dat – na aanvaarding en inwerkingtreding van het wetsvoorstel – algemene bepalingen en uitgangspunten van overgangsrecht van toepassing zijn. De Wet seksuele misdrijven strekt vooral tot wijziging of introductie van strafbepalingen en verhoging van enkele strafmaxima. Uit artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht volgt dat dergelijke wetsaanpassingen geen terugwerkende kracht hebben. Dit betekent dat iemand alleen kan worden vervolgd voor seksuele misdrijven die in de Wet seksuele misdrijven zijn opgenomen, indien het desbetreffende feit na de inwerkingtreding wordt begaan. De huidige zedenwet blijft van toepassing op feiten die vóór de inwerkingtreding worden begaan. Dat geldt ook voor de strafmaxima die in de huidige bepalingen zijn opgenomen. Als het strafmaximum voor een delict met dit wetsvoorstel wordt verhoogd, zal dit dus enkel gevolgen hebben voor seksuele misdrijven die ná inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven zijn begaan. Dit wetsvoorstel wijzigt ook enkele andere wetten. Uitgangspunt is dat dergelijke wetswijzigingen onmiddellijke werking hebben. Een voorbeeld daarvan is de wijziging van artikel 4, vierde lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (artikel IV van het wetsvoorstel). Deze bepaling regelt de bewaartermijn voor justitiële gegevens van verdachten en veroordeelden wegens de in die bepaling genoemde seksuele misdrijven. Na het verstrijken van 80 jaar, zo bepaalt dit artikel, mogen deze gegevens worden vernietigd. Artikel 4, vierde lid, verwijst naar artikelnummers waarin seksuele misdrijven strafbaar zijn gesteld. Met de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven zullen die verwijzingen worden omgenummerd. Dat kan betekenen dat het wetsartikel dat het strafbare feit bevatte waarvoor een persoon voordien was veroordeeld, na de datum van inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven, in het gewijzigde artikel 4, vierde lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, een ander artikelnummer heeft gekregen. Deze laatste bepaling zal evenwel na inwerkingtreding (nog steeds) de rechtsbasis vormen voor het bewaren van justitiële gegevens ter zake van de destijds geldende strafbaarstelling. In de omgenummerde verwijzingen in artikel 4, vierde lid, dienen de oude strafbaarstellingen te worden ingelezen.

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