

Vergaderjaar 2015–2016

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 300**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 februari 2016

Zedenmisdrijven zijn ernstige misdrijven. De gevolgen voor slachtoffers kunnen indringend, ingrijpend en langdurig zijn. Zedenmisdrijven hebben niet alleen impact op het slachtoffer, maar ook op de omgeving en de samenleving als geheel. Kwetsbare groepen kunnen in het bijzonder op bescherming rekenen. Onvrijwillige en ongelijkwaardige seksuele interactie is strafbaar in Nederland. Seksueel geweld is niet acceptabel.

Tegen zedenmisdrijven wordt stevig opgetreden. De aanpak is gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van zedenmisdrijven. Normoverschrijdend gedrag wordt bestraft. De strafwet stelt forse gevangenisstraffen in het vooruitzicht op het plegen van zedenmisdrijven. Heldere wettelijke normstelling is nodig om slachtoffers te beschermen.

In het Algemeen Overleg zedendelicten en seksuele weerbaarheid/misbruik van 24 september 2015 heb ik uw Kamer toegezegd om schriftelijk te reageren op een aantal onderwerpen op het terrein van de zedenmisdrijven, waaronder nieuwe digitale fenomenen van onwenselijk seksueel gedrag («sexting» en «wraakporno») en diverse kwesties rondom de bestrafing van zedenmisdrijven (Kamerstuk 29 279, nr. 287). Met deze brief doe ik deze toezeggingen gestand.

In voornoemd AO heb ik tevens toegezegd om uw Kamer het onderzoek «Herziening van de zedendelicten?»<sup>1</sup> dat is uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van mijn ministerie, alsmede mijn reactie hierop toe te sturen. Voorts heb ik toegezegd om in te gaan op het rapport van Defence for Children (DfC) over minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik in het strafproces. In deze brief doe ik ook deze toezeggingen gestand.

<sup>1</sup> Herziening van de zedendelicten? Een analyse van Titel XIV, Tweede Boek, Wetboek van Strafrecht met het oog op samenhang, complexiteit en normstelling, mr. dr. K. Lindenberg, mr. dr. drs. A.A. van Dijk, WODC, 2015, raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

Ik start deze brief met de bescherming tegen zedenmisdrijven, waarbij ik inga op de digitalisering van onwenselijk seksueel gedrag en de bescherming hiertegen. Daarna behandel ik de bestraffing van zedenmisdrijven. Vervolgens ga ik in op de positie van zedenslachtoffers in het strafproces en geef ik een reactie op het onderzoek van DfC. Hierna besteed ik aandacht aan de stand van de zedenwetgeving, in het kader waarvan ik een reactie geef op de conclusies uit voornoemd WODC-onderzoek. Voorts zet ik mijn voornemen om de zedenwetgeving te moderniseren uiteen. Ik besluit deze brief met een overzicht van de concrete maatregelen die ik neem op het terrein van de zedenmisdrijven.

Over de overige toezeggingen die ik in het AO zedendelicten heb gedaan over de medewerking van de providers aan «notice and take down», de verhooropleiding van de Politieacademie en de capaciteitsproblemen bij zeden en het WODC-onderzoek «Slachtoffer en privacy» heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd<sup>2</sup> of zal ik uw Kamer in het voorjaar van 2016 afzonderlijk informeren.

## **Bescherming tegen zedenmisdrijven**

### *Digitalisering van seksueel gedrag*

In het afgelopen decennium is het gebruik van informatie- en communicatie technologie (ICT) toegenomen. Mensen kunnen zich gemakkelijker en steeds anoniemer op het internet begeven. Het gebruik van smartphone en webcam maakt het mogelijk om langs digitale weg (grensoverschrijdend) seksueel gedrag te vertonen of anderen hiertoe aan te zetten. Kinderen beschikken op steeds jongere leeftijd over ICT-apparatuur en groeien op als «digital natives» die een reëel en digitaal leven in elkaar laten overlopen.

Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de kans dat mensen zelf seksueel materiaal genereren en dit laten circuleren of geconfronteerd worden met seksueel materiaal van anderen is toegenomen. Hetzelfde geldt voor de kans dat kinderen worden geconfronteerd met online seksueel handelen van derden, zowel van volwassenen als van leeftijdsgenoten, waarbij al dan niet wordt geprobeerd om kinderen bij dat handelen te betrekken. Het kan hier gaan om experimenteergedrag tussen leeftijdsgenoten, maar ook om handelen dat als maatschappelijk ongepast of niet leeftijdsadequaat kan worden gezien. Een voorbeeld hiervan is het aansporen van kinderen tot het verrichten van seksuele handelingen voor een webcam door volwassenen.

De toenemende digitalisering van seksueel gedrag noodzaakt tot het verkrijgen van inzicht in veranderende vormen van grensoverschrijdend seksueel gedrag en een visie op de bescherming hiertegen.

### *Nieuwe fenomenen van digitaal onwenselijk seksueel gedrag.*

Hieronder ga ik in op nieuwe digitale fenomenen van onwenselijk seksueel gedrag: «sexting», «sexchatting» en «sextortion».

- «Sexting»

«Sexting» is een samenvoeging van de Engelse woorden «sex» en «texting» en betreft het sturen van seksueel getinte berichten of foto's of video's, meestal via de smartphone. Onder kinderen is «sexting» populair. Consensuele «sexting» tussen minderjarige leeftijdsgenoten valt onder het experimenteergedrag dat in het huidige tijdsgewricht past bij adolescenten. Tegelijkertijd zijn kinderen niet altijd even goed op de

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 279, nr. 279, Kamerstuk 33 552, nr. 17.

hoogte van de risico's hiervan. Bij het Meldpunt Kinderpornografie Online komen geregeld meldingen binnen over seksueel getint materiaal dat circuleert via internet.

- «Sexchatting»

«Sexchatting» is het op indringende en vergaande seksuele en seksualiserende wijze communiceren via internet. Wanneer deze communicatie plaatsvindt tussen een volwassene en een kind kan dit gedrag worden gezien als het seksueel stalken of seksueel inkapselen van een kind. Het inkapselingsproces duurt vaak maanden of zelfs jaren voort. Het kind wordt daarbij in een belevingswereld getrokken waar het nog niet hoort en wordt daarbij gedwongen dit verborgen te houden, telkens online te komen en seksuele fantasieën te beschrijven of te verzinnen.

- «Sextortion»

«Sextortion» is seksuele afpersing. Het gaat hier om gedrag waarbij seksueel materiaal wordt vergaard waarmee de afgebeelde vervolgens wordt afgeperst of zwartgemaakt. Het motief kan gelegen zijn in het verkrijgen van geld of goederen, meer seksueel materiaal, het verkrijgen van seksuele gunsten, maar ook in het uiten van frustratie, bijvoorbeeld na een verbroken relatie. In dergelijke gevallen wordt dit gedrag ook wel aangemerkt als «wraakporno».

### *Bescherming tegen digitaal onwenselijk seksueel gedrag*

De bescherming tegen digitaal grensoverschrijdend seksueel gedrag begint met het duidelijk formuleren van gedragsnormen over seksueel getinte communicatie via ICT, zoals normen over de bejegening via internet in chatsessies of het maken en verspreiden van selfies. Maar ook over dwang op het internet om bepaalde (seksuele) handelingen te verrichten. Normoverschrijdend seksueel gedrag moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Wordt de norm toch overschreden dan dient een passende reactie te volgen.

Hier is ook een rol weggelegd voor organisaties op het terrein van preventie, het onderwijs, de zorg en de strafrechtketen. Deze organisaties leveren ieder op hun eigen werkterrein een bijdrage aan de aanpak van ongewenst seksueel gedrag. Om de bescherming tegen grensoverschrijdend seksueel gedrag via internet te versterken, heb ik het voornemen opgevat een traject te starten om het gesprek en de samenwerking tussen deze organisaties te faciliteren en te versterken. Hierbij denk ik aan de ontwikkeling van een barrièremodel, waardoor inzichtelijk is welke organisatie op welk moment aan zet is bij de aanpak van seksueel onwenselijk gedrag via het internet.

Voorts heb ik gezien in hoeverre de strafwet voldoende is toegesneden op bescherming tegen digitale vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Ik ben voornemens om de strafrechtelijke normstelling aan te scherpen en de bescherming tegen dergelijke gedragingen te verruimen. Hier kom ik later in deze brief bij de modernisering van de zedenwetgeving op terug.

### **Bestrafing van zedenmisdrijven**

#### *Vervolging*

Het openbaar ministerie (OM) is bezig met de doorontwikkeling van het thema Jeugd, Gezin en Zeden binnen de organisatie. Doel is in iedere zaak te komen tot een betekenisvolle interventie, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan een oplossing van de achterliggende problematiek. De inzet

van het strafrecht en de hulpverlening, zowel aan daders als slachtoffers, kunnen elkaar daarbij versterken. Deze uitgangspunten liggen ten grondslag aan de nieuwe Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik van het OM, die begin 2016 in werking treedt.

In het AO zedendelicten heb ik toegezegd om bij het OM te informeren naar de vervolging in zedenzaken. Het OM heeft laten weten dat het zich niet herkent in het beeld dat verdachten van zedenmisdrijven niet zouden worden vervolgd vanwege capaciteitsproblemen. Wel heeft het OM in het verleden vaker het signaal ontvangen dat het soms veel tijd kost voordat zaken op zitting terecht kunnen. Hiermee is de Taskforce OM-ZM aan de slag.

Zoals in het jaarbericht 2014 van het OM is gesteld, geldt in elk geval dat de prestaties die zijn afgesproken worden gerealiseerd. Waar het de aanpak van kinderporno betreft is in de periode 2010 tot 2014 te zien dat de prestaties van zowel politie en OM substantieel zijn verbeterd<sup>3</sup>.

### *Berechting*

Zedenmisdrijven worden bedreigd met forse straffen. Het wettelijk uitgangspunt is dat een zedenmisdrijf wordt bestraft met een gevangenisstraf. Bij het grootste deel van de zedenmisdrijven acht de wetgever, gelet op de ernst van de misdrijven, de oplegging van uitsluitend een taakstraf niet passend (artikelen 22b en 77ma Wetboek van Strafrecht (Sr)). Het taakstrafverbod is in 2012 in werking getreden. Aan uw Kamer is toegezegd de effecten van deze wetwijziging na drie jaar te evalueren<sup>4</sup>. Deze evaluatie is naar verwachting medio 2016 gereed. Belangrijke vragen die bij de evaluatie worden betrokken zijn of er conform het oogmerk van de wetwijziging wordt gevorderd en veroordeeld en wat het effect is van de wijziging.

Uw Kamer heeft mij in het AO zeden gevraagd om aandacht te vragen voor de toepassing van het taakstrafverbod bij de Raad voor de rechtspraak. Onlangs heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) in haar rapport «De klant erbij» een aanbeveling gedaan aan de rechtspraak om te streven naar meer uniformiteit in de strafmotivering bij betaalde seks met minderjarigen (artikel 248b Sr). De inzichten van de NRM over de strafmotivering kunnen input vormen voor duidelijk gemotiveerde vonnissen in zedenzaken. De aanbeveling heb ik onlangs doorgeleid naar de Raad voor de rechtspraak, met het verzoek deze onder de aandacht te brengen van de gerechten<sup>5</sup>.

Het verzoek van uw Kamer om het in beslotenheid horen van personen met een beperking ter terechtzitting aan de orde te stellen bij de Raad voor de rechtspraak wordt betrokken bij het project dat tot doel heeft de signalering en benadering van mensen met een licht verstandelijke beperking in het justitiële domein te verbeteren<sup>6</sup>.

### *Leerstraffen*

Zowel in Nederland als daarbuiten is veel onderzoek gedaan naar criminaliteitspatronen van jongeren die een zedendelict hebben gepleegd. Daaruit blijkt dat niet in alle gevallen gesproken kan worden van zedendelinquenten, aangezien veel jongeren het bij één zedendelict laten of, als zij doorgaan met delicten plegen, zich veelal toeleggen op andere

<sup>3</sup> Kamerstuk 31 015, nr. 112).

<sup>4</sup> Kamerstuk 32 169, nr. 7.

<sup>5</sup> Kamerstuk 31 839 / 28 638, 500.

<sup>6</sup> Zie: Kamerstuk 29 279, nr. 267.

misdrijven. De gemiddelde algemene recidive is dan ook hoger dan de (specifieke) zedenrecidive: 53% versus 2%<sup>7</sup>. Het verschijnsel jeugdige zedendelinquentie mag evenwel zeker niet worden gebagatelliseerd. Tegelijkertijd moet ook worden vastgesteld dat een deel van de eenmalige plegers van een zedendelict uit onervarenheid te ver is gegaan. Dit vraagt om maatwerk bij de bestraffing.

In het AO zeden heeft uw Kamer verzocht om de ontwikkeling van effectieve dadergerichte leerstraffen voor jeugdige plegers van zedendelicten als «sexting». De afgelopen jaren zijn er als leerstraf gedragsinterventies ontwikkeld en erkend door de Erkenningscommissie gedragsinterventies Justitie. Zo is er voor jeugdige daders van een zedendelict een leerstraf (Respect Limits). Deze straf is ontwikkeld voor daders van de traditionele vormen van zedenmisdrijven. In een expertmeeting over zedenmisdrijven met professionals in de strafrechtketen zijn elementen uit deze leerstraf in beginsel geschikt geacht voor plegers van een zedenmisdrijf in een digitale context. De denkfouten en opvattingen die ten grondslag liggen aan dergelijk gedrag onderscheiden zich niet wezenlijk van die van seksueel overschrijdend gedrag in de reële wereld. Met de stichting Halt wordt op dit moment bezien of een Halt-afdoening kan worden ontwikkeld voor voor jongeren die zich schuldig hebben gemaakt aan de verspreiding van beeldmateriaal dat zij onder de noemer van het digitale delict «sexting» hebben verkregen. De komende tijd zal ik in samenwerking met organisaties in de strafrechtketen bezien hoe meer maatwerk bij de bestraffing mogelijk is en in hoeverre interventies voor jeugdige daders van zedendelicten verdere doorontwikkeling behoeven.

#### *Toezicht en reïntegratie*

De Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking maakt het mogelijk dat tbs-gestelden en overige (volwassen) zedendelinquenten en ernstige geweldplegers langdurig, zo nodig levenslang, onder toezicht van de reclassering kunnen komen te staan. De rechter kan daarbij maatwerk bieden in de oplegging van bijzondere voorwaarden. Verschillende voorwaarden zijn bijzonder geschikt om aan het toezicht op zedendelinquenten te verbinden, zoals het opleggen van een reisverbod (bijvoorbeeld in geval van (dreigend) kindersekstoerisme), een verhuisplicht (bijvoorbeeld ter bescherming van een minderjarig slachtoffer dat in dezelfde straat woont), het volgen van behandeling gericht op zedenproblematiek of het verbod om een bepaald soort vrijwilligerswerk te verrichten (bijvoorbeeld op gebied van kinderopvang).

Uw Kamer heeft in het AO zedendelicten aandacht gevraagd voor problemen die professionals ervaren met het doen van aangifte van een zedenmisdrijf, als dat leidt tot problemen bij het aanvragen van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) door personen die een zedendelict hebben gepleegd op jonge leeftijd. Dit onderwerp is aan de orde gesteld tijdens een expertsessie over zedenmisdrijven met organisaties in de strafrechtketen. Daarbij is gebleken dat bij de zwaarte van de interventie zorgvuldig wordt overwogen wat de gevolgen zijn voor de aanvraag van een VOG. Op dit moment hanteert Justis bij afgifte van de VOG een onbeperkte terugkijkt termijn bij zedendelicten. Een zedendelict – al dan niet gepleegd op jonge leeftijd – kan het verkrijgen van een VOG in het kader van het werken met kwetsbare personen of in kwetsbare sectoren bemoeilijken. Het begaan van een zedendelict kan daarom effect hebben op de latere beroepskeuze of studierichting van de zedendelinquent. Ik zal bezien op welke wijze begeleiding kan worden geboden aan personen die

<sup>7</sup> Daarbij gaat het om een recidivetermijn van 7 jaar, bron: WODC-Recidivemonitor 2015.

op minderjarige leeftijd een zedendelict hebben gepleegd, zodat zij succesvol kunnen resocialiseren.

## **Positie zedenslachtoffers in het strafproces**

### *Erkenning van slachtofferschap*

De positie van zedenslachtoffers in het strafproces heeft mijn bijzondere aandacht. Zedenzaken zijn emotioneel zeer ingrijpend. Slachtoffers van zedenzaken zijn extra kwetsbaar. Erkenning van slachtofferschap en professionele begeleiding zijn belangrijk, ook om te voorkomen dat het slachtoffer nog een keer slachtoffer wordt, maar dan van het strafproces. Anderzijds moet ook gestreefd worden naar neutraliteit en aandacht voor feiten en omstandigheden. Ik zet in op een veilig strafproces waarin de erkenning en bescherming van en de informatievoorziening aan slachtoffers in zedenzaken goed zijn geregeld.

### *DfC-onderzoek over minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik in het strafproces*

Defence for children (DfC)<sup>8</sup> houdt in haar rapport een pleidooi om bij minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik genuanceerd te kijken naar de leeftijd als leidend criterium voor kwetsbaarheid. DfC signaleert dat op veel terreinen al wordt ingezet op het beter signaleren van en tegemoet komen aan de belangen van (kwetsbare) slachtoffers. Zo gaat de politie in de zedenopleiding nu al uit van ontwikkelingsleeftijden van jeugdige slachtoffers.

### *Reactie op DfC-onderzoek*

De algemene aanbeveling van DfC om het oordeel over de kwetsbaarheid van kinderen niet te laten hangen van de leeftijd neem ik mee bij het verder vormgeven van deels reeds ingezette verbetermaatregelen op het terrein van de slachtofferzorg. De implementatie van de EU-richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers gaat een belangrijke verbetering betekenen voor de positie van minderjarige slachtoffers in zedenzaken. Het wetsvoorstel tot implementatie van deze richtlijn is momenteel aanhangig bij uw Kamer (Kamerstuk 34 236, nr. 2). In lijn met de aanbevelingen van DfC moet er conform de EU-richtlijn vanuit worden gegaan dat alle minderjarige slachtoffers bijzondere beschermingsbehoeften hebben en dat altijd wordt bepaald of bijzondere maatregelen nodig zijn.

De beoordeling van de kwetsbaarheid en de inzet van maatregelen krijgt op termijn handen en voeten met de introductie van het instrument van de individuele beoordeling. Op dit moment loopt in twee politieregio's een pilot met dit instrument. De politie zal conform de EU-richtlijn een «verklaring van rechten» aan slachtoffers gaan verstrekken. Verder wordt door DfC informatiemateriaal ontwikkeld dat de politie kan overhandigen aan deze slachtoffers. Ook is de verplichte samenwerking met de slachtofferadvocaat in de Aanwijzing van het OM opgenomen. Hetzelfde geldt voor het standaard opvragen van verhinderdata bij de slachtofferadvocaat.

Tegelijkertijd wordt ingezet op deskundigheidsbevordering bij professionals. Het OM ontwikkelt een opleiding voor de training van officieren van justitie. Relevante bestaande opleidingen van medewerkers die met

<sup>8</sup> Zie bijlage voor samenvatting van de conclusies van het rapport, raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

slachtoffers in aanraking komen worden tegen het licht gehouden en zo nodig aangepast in het kader van de invoering van de EU-richtlijn. Samen met de al bestaande zedenopleiding van de politie geeft dit mij het vertrouwen dat de organisaties in de strafrechtketen voldoende zijn toegerust om op een goede manier om te gaan met minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik.

DfC vraagt expliciet aandacht voor de bescherming van slachtoffers tijdens de terechtzitting. Op grond van artikel 269 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) kan op aanvraag van een procesdeelnemer of op vordering van het OM de zitting achter gesloten deuren plaatsvinden. Met het OM deel ik de opvatting dat de openbaarheid van de zitting een groot goed is, waaraan niet lichtvaardig afbreuk kan worden gedaan. Echter het OM heeft wel aangegeven dat indien een zaak hiertoe aanleiding geeft de officier van justitie een vordering inzake artikel 269 Sv in overweging zal nemen. Ook zal ik met de rechtspraak in gesprek gaan over mogelijke verbeteringen ten aanzien van de bescherming van minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik tijdens het strafproces.

Tot slot komt DfC tot de conclusie dat Nederland niet zou voldoen aan de vereisten van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Die conclusie onderschrijf ik niet. In internationale audits is niet de algemene conclusie getrokken dat belangen van kinderen in Nederland onvoldoende zijn beschermd.

## **Stand van de zedenwetgeving**

### *Kenmerken zedenwetgeving*

De zedenwetgeving biedt strafrechtelijke bescherming tegen onvrijwillige of ongelijkwaardige seksuele interactie. De beschermde belangen zijn de lichamelijke en de seksuele integriteit en het seksuele zelfbeschikkingsrecht. Kwetsbare personen, onder wie kinderen, nemen binnen de zedenwetgeving een speciale plaats in. Onder invloed van internationale regelgeving is de strafrechtelijke bescherming van kinderen uitgebreid tot de voorfase van lichamelijk seksueel misbruik, uit een oogpunt van bescherming tegen doorkruising van de seksuele ontwikkeling van kinderen.

Het wederrechtelijke karakter van seksuele handelingen komt tot uitdrukking in het bestanddeel «ontucht». Onder ontucht wordt verstaan: seksuele handelingen in strijd met de sociaal-ethische norm. De zedenwetgeving laat ruimte voor veranderende maatschappelijke opvattingen. Bij de interpretatie van de strafbepalingen heeft de rechter de mogelijkheid om via het ontucht-bestanddeel maatschappelijke ontwikkelingen mee te nemen door delictsomschrijvingen ruimer dan wel beperkter te interpreteren. Tegelijkertijd is het een taak van de wetgever om nieuwe ontwikkelingen niet uit het oog te verliezen en het juridisch kader zodanig in te richten, dat de zedenwetgeving een adequate reactie biedt op onwenselijk en strafwaardig seksueel gedrag en daarvan, mede met het oog op de voorzienbaarheid, een adequate weergave verschaft.

### *WODC-onderzoek naar herziening van de zedenwetgeving*

Onder invloed van internationale wet- en regelgeving is de zedentitel in het Wetboek van Strafrecht het laatste decennium veelvuldig gewijzigd. Het veelvoud aan wijzigingen heeft geleid tot kritische opmerkingen van



de Afdeling advisering van de Raad van State<sup>9</sup> over de overlap tussen verschillende strafbepalingen en het ontbreken van evenwicht tussen de strafmaxima. Dit is aanleiding geweest om het WODC opdracht te verlenen voor de uitvoering van een onderzoek naar een herziening van de zedendelicten. In het WODC-onderzoek, dat is uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen, staat de volgende onderzoeksvraag centraal: Geeft Titel XIV, Boek II van het Wetboek van Strafrecht in termen van samenhang, complexiteit en normstelling aanleiding tot de conclusie dat deze titel moet worden herzien? Het doel van het onderzoek was om een wetenschappelijke onderbouwing te verkrijgen over het al dan niet herzien van de zedentitel.

#### *Conclusies WODC-onderzoek*

Voor de bevindingen van de onderzoekers verwijs ik naar het onderzoek, dat als bijlage bij deze brief is gevoegd. Kort samengevat constateren de onderzoekers dat binnen de zedentitel sprake is van onduidelijke samenhang, complexe regelingsonderdelen en vage normstellingen. De onderzoekers wijzen onder meer op de ontoegankelijke structuur van de zedentitel, diverse inconsistenties ten aanzien van het gebruik van bepaalde bestanddelen, de overlap tussen verschillende strafbepalingen en de complexe relatie tussen de strafverzwaringen en de strafbepalingen.

Voornoemde kwesties spelen in het bijzonder bij de strafbepalingen die kinderen beschermen tegen ontucht. Uit het onderzoek blijkt niet dat kinderen in de praktijk te weinig bescherming tegen strafwaardig gedrag zouden genieten. Wel signaleren de onderzoekers dat strafbepalingen in een aantal gevallen niet meer van elkaar kunnen worden onderscheiden. Volgens de onderzoekers is de huidige zedentitel niet voldoende uitgerust om de verschillende vormen van digitale ontucht gepleegd tegen kinderen een duidelijke plaats te geven. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat het voor praktijkjuristen door het weinig toegankelijke karakter van de zedenwetgeving lastiger is geworden om de strafbepalingen te beoordelen en toe te passen.

De algehele onderzoeksconclusie<sup>10</sup> is dat de zedentitel integraal dient te worden herzien. Volgens de onderzoekers kan de zedentitel toegankelijker worden vormgegeven dan nu het geval is. Voorts bevat het onderzoek een aanbeveling om de beschermingsomvang van de zedentitel op een aantal onderdelen nader te bezien. Op basis van interviews met praktijkjuristen destilleren de onderzoekers een aantal vraagstukken, zoals de strafbaarstelling van seksuele communicatie met kinderen en de uitbreiding van de bescherming tegen lichamelijke ontucht, die de onderzoeksopzet te buiten gaan. Deze vraagstukken doen de vraag opwerpen in hoeverre de huidige zedenwetgeving maatschappelijk gezien nog bij de tijd is.

#### *Reactie op WODC-onderzoek*

Ik constateer dat het WODC-onderzoek bevestigt dat de strafrechtelijke bescherming die de zedenwetgeving biedt tegen seksueel onwenselijk gedrag uit juridisch oogpunt in beginsel toereikend en in overeenstemming met de internationale wet- en regelgeving is. Tegelijkertijd toont het onderzoek aan dat de zedenwetgeving op onderdelen kan worden verduidelijkt en vereenvoudigd. Ik heb daarom het voornemen opgevat een wetgevingstraject op te starten met als doel modernisering

<sup>9</sup> Kamerstuk 33 580, nr. 4.

<sup>10</sup> Zie bijlage bij deze brief, hoofdstuk 4.7, p. 647 e.v., raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).



van de zedentitel. De algehele onderzoeksconclusie dat de zedentitel integraal dient te worden herzien, neem ik over.

Om aan de in de WODC-onderzoek geconstateerde bezwaren tegemoet te komen wordt de huidige zedentitel geherstructureerd en vereenvoudigd. Het onderzoek bevat hiertoe waardevolle suggesties. Daarnaast ben ik voornemens de zedenwetgeving inhoudelijk te moderniseren, zodat deze een adequate reactie biedt op veranderende vormen van seksueel onwenselijk gedrag. Hiermee geef ik tevens gevolg aan de aanbeveling van de onderzoekers om de beschermingsomvang van de zedenwetgeving op onderdelen nader te bezien.

## **Modernisering van de zedenwetgeving**

### *Verruiming bescherming tegen digitale ontucht*

Veranderende vormen van seksueel gedrag als het eerder in deze brief besproken «sexting», de seksuele communicatie met kinderen en de seksuele afpersing roepen de vraag op in hoeverre sprake is van strafwaardig gedrag waartegen de zedenwetgeving bescherming moet bieden. Deze fenomenen zijn aan de orde gesteld in een expertsessie over zedenmisdrijven met organisaties in de strafrechtketen. Mede op basis van de uitkomsten hiervan ben ik voornemens om de strafrechtelijke bescherming tegen een aantal gedragingen, in aanvulling op de maatregelen die onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel Computercriminaliteit III<sup>11</sup> (de strafbaarstelling van het kopiëren en helen van vertrouwelijke gegevens en de inzet van de lokpuber bij grooming en verleiding van minderjarigen) te verruimen.

#### • Seksualiserende communicatie met kinderen

Seksuele communicatie met kinderen is als zodanig niet strafbaar op grond van de huidige zedenwetgeving. In het WODC-onderzoek wordt dit bevestigd. In het onderzoek is tevens de vraag opgeworpen in hoeverre deze gedraging alsnog strafbaar gesteld zou moeten worden. Uit de expertsessie kwam naar voren dat veelvuldig sexchatcontact tussen een volwassene en een kind een drempelverlagend effect kan hebben en tot lichamelijk of webcam-misbruik kan leiden. Los van de mogelijke gevolgschade kan seksuele communicatie op zichzelf al schadelijk zijn voor het betrokken kind, omdat de seksuele ontwikkeling van een kind hierdoor kan worden doorkruist en het stalkingsaspect tot emotionele schade kan leiden. Dit brengt mij tot de conclusie dat seksualiserende communicatie met kinderen onder omstandigheden strafwaardig gedrag kan opleveren. Ik ben voornemens om de mogelijkheden te onderzoeken om het seksueel communiceren met kinderen strafbaar te stellen, als dit gedrag leidt tot het seksueel inkapselen van een kind.

#### • Seksuele afpersing

Seksuele afpersing is momenteel niet strafbaar gesteld als zedendelict. Wanneer het motief gelegen is in het verkrijgen van geld of goederen, het uiten van frustratie dan wel het schaden in de eer en goede naam, biedt de bestaande wetgeving naar mijn mening voldoende (strafrechtelijke) bescherming. Het motief kan echter ook gelegen zijn in het verkrijgen van meer seksueel materiaal dan wel het verkrijgen van (meer) seksuele gunsten, dit kwam ook in de expertsessie met organisaties in de strafrechtketen naar voren. In dat geval is sprake van afpersing met een specifiek seksueel motief, waarbij sprake kan zijn van een schending van de lichamelijke en seksuele integriteit en het seksuele zelfbeschikkingsrecht. Ik ben voornemens om in het kader van de modernisering van de

<sup>11</sup> Kamerstuk 34 372, nr. 2.

zedentitel de mogelijkheid te onderzoeken of seksuele afpersing met een seksueel motief strafbaar gesteld kan worden als zedendelict.

- «Sexting»

Voor een aanpassing van de strafwet in verband met «sexting» zie ik geen aanleiding. Seksueel materiaal van kinderen kan op basis van de huidige wetgeving worden aangemerkt als kinderpornografie. Diverse handelingen met betrekking tot kinderpornografie, waaronder het bezitten, vervaardigen en verspreiden, zijn strafbaar gesteld in artikel 240b Sr. Het huidige wettelijke kader met betrekking tot kinderpornografie biedt volgens de organisaties in de strafrechtketen voldoende ruimte voor maatwerk bij de vervolging. Wel zal ik, zoals ik eerder in deze brief aangaf, in samenwerking met deze organisaties bezien in hoeverre meer maatwerk in de bestrafing van jeugdige plegers van een zedendelict mogelijk is.

#### *Verruiming bescherming tegen lichamelijke ontucht*

Het WODC-onderzoek signaleert een aantal vraagstukken met betrekking tot de strafrechtelijke bescherming tegen lichamelijke ontucht, zoals de verruiming van de strafbaarstelling van verkrachting en aanranding. In het kader van de modernisering van de zedenwetgeving zal ik bezien in hoeverre de bescherming tegen lichamelijke ontucht verruiming behoeft. In het onderzoek is aandacht gevraagd voor de bescherming van personen met beperkte geestvermogens. Bij de modernisering van de zedenwetgeving zal ik bezien of er aanleiding is om de wettelijke bescherming tegen seksueel misbruik van personen met een verstandelijke beperking of een psychische stoornis te verbeteren.

#### **Belangrijkste maatregelen**

Hieronder geef ik een overzicht van de maatregelen die ik neem op het terrein van de zedenmisdrijven.

Om de bescherming tegen seksueel ongewenst gedrag via internet te versterken, start ik een traject om het gesprek en de samenwerking tussen alle betrokken organisaties op het terrein van preventie, onderwijs, zorg en de strafrechtketen te faciliteren. In het najaar van 2016 stel ik uw Kamer op de hoogte van de voortgang en resultaten hiervan.

De bestrafing van zedendelinquenten heeft mijn aandacht. Mijn ministerie zal samen met organisaties in de strafrechtketen nagaan in hoeverre meer maatwerk in de bestrafing van jeugdige daders van zedenmisdrijven mogelijk is. Voorts zal mijn ministerie bezien op welke wijze begeleiding kan worden geboden aan personen die op minderjarige leeftijd een ernstig zedendelict hebben gepleegd, zodat zij succesvol kunnen resocialiseren. In het najaar van 2016 stel ik uw Kamer op de hoogte van de voortgang en resultaten hiervan.

Ik ben voornemens om de zedentitel in het Wetboek van Strafrecht te moderniseren en de mogelijkheden te onderzoeken om strafrechtelijke bescherming tegen digitale ontucht te verruimen. Bezien wordt in hoeverre de bescherming tegen lichamelijke ontucht verruiming behoeft. Ik verwacht in het najaar van 2016 een wetsvoorstel tot modernisering van de zedenwetgeving in consultatie te kunnen geven.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur