

Vergaderjaar 2017–2018

34 843

Seksuele intimidatie en geweld

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2017

In de Regeling van werkzaamheden van 24 oktober jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 13, item 10) heeft uw Kamer de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en mij verzocht om een brief over ongewenst seksueel gedrag, seksuele intimidatie en seksueel geweld, met bijzondere aandacht voor de situatie op het werk en de rol van de overheid daarbij. Op 16 november jl. heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid mij verzocht om in de brief specifiek in te gaan op de berichtgeving van het Openbaar Ministerie (OM) en de betrokkenheid van de Centra Seksueel Geweld (CSG's). Bij dezen voldoe ik mede namens de Minister voor Rechtsbescherming (Rb) en de Staatssecretaris van SZW aan beide verzoeken. Met deze brief worden ook de toezeggingen gestand gedaan van de Minister voor Rb in het Algemeen Overleg over slachtofferbeleid van 16 november 2017.

De afgelopen weken is er in de (sociale) media veel aandacht voor onwenselijke seksuele gedragingen, in het kader van de #MeToo-berichtgeving. Het gaat hier over een brede maatschappelijke kwestie die zich toespitst op de vragen welke gedragingen we als samenleving onwenselijk vinden en welke ongewenste seksuele gedragingen strafbaar zijn.

In deze brief ga ik eerst in op het belang van normbesef, bewustwording en elkaar aanspreken op onwenselijk seksueel gedrag. Vervolgens belicht ik het beleid rondom de aanpak van onwenselijk seksueel gedrag, waarbij het accent ligt op seksuele intimidatie op het werk en de strafrechtelijke aanpak van zedendelicten.

Normbesef, bewustwording en elkaar aanspreken

In onze samenleving hebben we duidelijke omgangsnormen, normen over hoe we fatsoenlijk met elkaar omgaan op het werk, in het onderwijs en

ook in de privésfeer (bijvoorbeeld uitgaansgelegenheden). Seksuele intimidatie en seksueel geweld zijn nooit acceptabel.

Het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag start met een veranderend bewustzijn in de samenleving als geheel. Deze veranderende maatschappelijke bewustwording begint met de mogelijkheid elkaar aan te spreken op ongepast of provocerend gedrag. Juist op scholen, in de sport en op het werk is aandacht voor het voorkomen van onwenselijk seksueel gedrag noodzakelijk.

Het benoemen van de onwenselijkheid van dergelijke gedragingen is een eerste stap naar verandering van dat gedrag. Daarom verleent de overheid hieraan actieve ondersteuning, onder meer door publieke campagnes en in het onderwijs. De publieke aandacht en stellingname rondom seksueel grensoverschrijdend gedrag draagt er op dit moment in het algemeen aan bij dat slachtoffers zich gehoord en gesterkt voelen. Dit is belangrijk, want de gevolgen van seksueel grensoverschrijdend gedrag kunnen ingrijpend en langdurig zijn voor een slachtoffer en diens omgeving.

Publieke campagnes spelen dus een belangrijke rol om een veranderend bewustzijn over seksuele intimidatie maar ook over provocerende situaties overal in de samenleving te realiseren. Een voorbeeld hiervan is de «White Ribbon Campagne» van «Emancipator»¹ die op 25 november a.s., de internationale dag tegen geweld tegen vrouwen, van start gaat. Deze campagne waarvoor het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) subsidie heeft verleend, doet een nadrukkelijk beroep op mannen om zich uit te spreken tegen geweld tegen vrouwen. Mannen hebben een cruciale rol: 90 procent van de daders van geweld tegen vrouwen is man.² Gendergerelateerd (seksueel) geweld tegen vrouwen is historisch geworteld in ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen. Ook houdt geweld tegen vrouwen verband met structurele ongelijkheden die vrouwen ervaren in alle aspecten van hun leven, van onderwijs tot werk. Dit wil echter niet zeggen dat mannen geen slachtoffer kunnen zijn. In Nederland is 13 procent van de mannen/jongens ooit slachtoffer geweest van fysiek seksueel grensoverschrijdend gedrag.³ Naast brede campagnes zijn er ook op gemeentelijk niveau goede voorbeelden, zoals eerder in 15 gemeenten de campagne «WE CAN Young», met een lesmethode gericht op het stellen van grenzen voor jongeren. Vanaf medio september 2017 is deze campagne, die wordt medegefinancierd door het Ministerie van OCW, overgegaan in «Ik ben van mij»⁴.

Het voorkomen en bestrijden van seksueel grensoverschrijdend gedrag bij jongeren is – naast een taak van de opvoeder – ook een taak van het onderwijs. De kerndoelonderdelen «seksualiteit» en «seksuele diversiteit» in het curriculum van het funderend onderwijs richten zich op seksuele vorming, seksuele diversiteit en seksuele weerbaarheid. 95% van de scholen geeft in de praktijk uitvoering aan deze kerndoelonderdelen⁵. Het bespreken, stellen en respecteren van wensen en grenzen is op de meeste scholen dus al onderdeel van het onderwijs. Naar aanleiding van de

¹ Emancipator is een organisatie die zich inzet voor mannen en emancipatie.

² European Union Agency for Fundamental Rights, rapport «*Violence against women: an EU-wide survey*», Luxemburg. (2014), zie link <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>.

³ Rutgers, Monitor Sensual Gezondheid 2012, zie link <https://www.rutgers.nl/feiten-en-cijfers/kennisdossiers/seksuele-grensoverschrijding/de-feiten-beeld-over-seksuele>.

⁴ <https://www.ikbenvanmij.nl/>.

⁵ Het rapport van de onderwijsinspectie «Omgaan met seksualiteit en seksuele diversiteit» (juni 2016).

aangenomen motie Becker c.s. (Kamerstuk 31 293, nr. 371, bij het VAO curriculumherziening) zal – in lijn met het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» – onder andere het kerndoelonderdeel «seksuele diversiteit», waarvan weerbaarheid een belangrijk onderdeel uitmaakt, worden aangescherpt. Daarnaast hebben de lerarenopleidingen, samen met de Stichting School en Veiligheid (SSV), de thema's verder geoperationaliseerd zodat opleidingen handvatten krijgen voor toepassing in het eigen curriculum.⁶

De sportsector voert al jaren beleid om grensoverschrijdend gedrag te voorkomen en aan te pakken. Iedereen moet immers met plezier kunnen sporten zonder angst voor (seksueel) geweld of intimidatie. Integere coaches zijn daarbij van groot belang. In het voorjaar van 2017 heeft de sportsector, ondersteund door VWS, opdracht gegeven voor onafhankelijk onderzoek naar de aanpak van seksuele intimidatie in de sport. De uitkomsten worden in december 2017 verwacht.

Aanpak van seksuele intimidatie op het werk

Vanwege de grote impact van zedenmisdrijven op het slachtoffer, de directe omgeving en de samenleving als geheel staat het *voorkómen* van grensoverschrijdend seksueel gedrag voorop. Dit is zeker het geval bij seksuele intimidatie op het werk waar machtsverhoudingen een rol kunnen spelen. Op het werk hebben ieder jaar 134.000 werknemers met ongewenste seksuele aandacht van collega's of leidinggevenden te maken. Vrouwen worden hiermee vier keer vaker geconfronteerd dan mannen.⁷

Werknemers moeten gezond, veilig en duurzaam aan het werk kunnen zijn en blijven. De gevolgen van seksuele intimidatie op het werk voor slachtoffers zijn vaak zeer ernstig; het leidt tot groot persoonlijk leed, burn-outklachten en verzuim. Het leidt tevens vaak tot een slechte werksfeer en een lagere productiviteit. Werkgevers zijn op grond van de Arbeidsomstandighedenwet verplicht om een beleid te voeren dat erop gericht is psychosociale arbeidsbelasting te voorkomen, dan wel te beperken. Onder psychosociale arbeidsbelasting wordt seksuele intimidatie expliciet genoemd.

Een veilige werkomgeving is belangrijk om ongewenst gedrag te voorkomen. Alleen in een veilige werkomgeving kunnen grenzen aangegeven en gerespecteerd worden. Dit is belangrijk omdat er anders een voedingsbodem ontstaat voor (steeds meer en erger) grensoverschrijdend gedrag. Er is een groot grijs gebied van opmerkingen die onder het mom van «moet toch kunnen» misschien normaal zijn binnen een bepaalde organisatie, maar ondertussen kunnen leiden tot verdergaand ongewenst gedrag, zoals seksuele intimidatie. Dit vereist een actieve inzet van werkgevers om een open, transparante cultuur te realiseren waarin grenzen duidelijk en bespreekbaar zijn. De rol van leidinggevenden is cruciaal daarbij. Hierbij hoort ook dat werknemers bij een specifiek daarvoor aangewezen persoon terecht kunnen indien er sprake is van seksuele intimidatie. Hierbij kunnen de vertrouwenspersoon, maar ook de bedrijfsarts en bedrijfsmaatschappelijk werk, die onderdeel uitmaken van de zorg op het werk, een belangrijke rol vervullen. De bedrijfsarts kan de werkgever tevens adviseren over de preventie van seksuele intimidatie. De vertrouwenspersoon helpt medewerkers met klachten over ongewenst gedrag door te luisteren, te adviseren, oplossingen aan te reiken en

⁶ Deze operationalisering is gemaakt in de vorm van de richtlijn «Competentieprofiel sociale veiligheid» en de digitale database met methoden, materialen en goede praktijken.

⁷ Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2016.

eventueel door te verwijzen. Het Ministerie van SZW laat momenteel onderzoek doen naar de rol en positie van vertrouwenspersonen bij ongewenste omgangsvormen en de versterking daarvan. Daarbij wordt ook bekeken of een wettelijke verplichting tot het aanstellen van een vertrouwenspersoon zinvol kan zijn. De resultaten van dit onderzoek worden in maart 2018 verwacht.

Gezien het belang van de problematiek en de behoefte aan stimulerende en faciliterende maatregelen heeft het Ministerie van SZW in overleg met sociale partners de afgelopen jaren tal van activiteiten ontplooid om te stimuleren en te faciliteren dat bedrijven tot een effectieve aanpak komen. Het Ministerie van SZW voert onder andere actief campagnes over ongewenste omgangsvormen, waaronder seksuele intimidatie, gevoerd om het onderwerp meer bespreekbaar op het werk te maken. Tevens zijn instrumenten ontwikkeld en beschikbaar gesteld zoals de wegwijzer «Voorkomen en aanpakken seksuele intimidatie op het werk» (op www.duurzameinzetbaarheid.nl) en bijeenkomsten georganiseerd, onder meer gericht op werkgevers.⁸ Om een extra impuls te geven aan de aanpak van de oorzaken van psychosociale arbeidsbelasting, waaronder ongewenst gedrag, start in 2018 een Actieteam dat een aantal bedrijven actief zal begeleiden zodat zij in de praktijk aan de slag gaan met maatregelen die tot merkbaar resultaat op het werk leiden. De ervaring en kennis die met deze interventies wordt opgedaan, zal breed worden gedeeld.

De Inspectie SZW houdt toezicht op het tegengaan van seksuele intimidatie en de maatregelen die de werkgever neemt, zoals de aanwezigheid en kwaliteit van de vertrouwenspersoon, een klachtenprocedure en een klachtencommissie. Werkgevers en ondernemingsraden kunnen ook zelf nagaan wat ze moeten doen via de zelfinspectietool «werkdruk en ongewenst gedrag» (<http://werkdrukongewenstgedrag.zelfinspectie.nl>). De Inspectie SZW brengt het belang van de vertrouwenspersonen en procedures ook onder de aandacht bij stakeholders als arbodiensten, A&O-deskundigen, bedrijfsartsen, werkgevers- en werknemersorganisaties. Ook is het mogelijk om een klacht in te dienen bij de Inspectie SZW als een bedrijf de wettelijke voorschriften op het gebied van de arbeidsomstandigheden (waaronder bescherming tegen seksuele intimidatie) niet naleeft en als het niet mogelijk blijkt de problemen binnen het bedrijf in redelijk overleg op te lossen. Op een klacht van een ondernemingsraad of een vakbond volgt altijd een onderzoek.

Het is belangrijk dat werkgevers hun verantwoordelijkheid nemen en zorgen voor een veilige werkomgeving, waar ongewenst gedrag bespreekbaar kan worden gemaakt en waar gehandeld wordt bij meldingen van seksuele intimidatie. Om hen hierbij te ondersteunen, zal het Ministerie van SZW in 2018 extra aandacht besteden aan het vergroten van de bewustwording onder werkgevers met betrekking tot seksuele intimidatie en het belang van een veilige werkcultuur, onder meer door het organiseren van bijeenkomsten. Ook zal het Ministerie van SZW de in de afgelopen jaren ontwikkelde instrumenten gericht op dit terrein extra onder de aandacht brengen.

Aanpak van strafbare seksuele interactie

Wat is strafbaar?

Ongewenst seksueel gedrag tussen volwassenen is strafbaar als er sprake is van dwang. Daarvan is in ieder geval sprake bij seksueel geweld. Ook is

⁸ Kamerstuk 25 883, nrs. 227, 256 en 279.

strafbaar seksuele interactie waarbij misbruik wordt gemaakt van mensen in een kwetsbare toestand of positie, evenals seksuele interactie waarbij misbruik van gezag wordt gemaakt. Een slachtoffer kan in al deze gevallen terecht bij de politie of één van de van de Centra voor Seksueel Geweld (CSG's). Deze instanties kunnen ook uitkomst bieden in situaties waarin het voor het slachtoffer lastig te bepalen is of het om strafbaar gedrag gaat.

Positie slachtoffer centraal

Zedenzaken zijn zeer ingrijpende zaken die veel emoties oproepen. In het overgrote deel zijn verdachte en slachtoffer bekenden van elkaar. De veiligheid van het slachtoffer en het voorkomen van herhaald dader- en slachtofferschap zijn belangrijke aspecten bij het strafrechtelijk optreden. Eerder dit jaar heeft de implementatie van richtlijn 2012/29/EU geleid tot een uitbreiding van de rechten van slachtoffers zoals vastgelegd in het Wetboek van Strafrecht. Slachtoffers kunnen altijd melding doen van een strafbaar feit. Ernstige zedendelicten verjaren in het algemeen niet. Slachtoffers kunnen terecht bij de politie of de CSG's. Dit wordt hieronder toegelicht.

Na een melding bij de politie voert de politie met een slachtoffer een uitgebreid informatief gesprek. Daarin wordt het slachtoffer geïnformeerd over de mogelijkheden van hulpverlening, het proces van aangifte, slachtofferrechten, het recht op gratis rechtsbijstand en de mogelijke impact van het strafrechtelijke traject. Het gesprek wordt gevoerd door gespecialiseerde rechercheurs die getraind zijn in hun opstelling en op het objectief benaderen van het feitenrelaas. In dit eerste gesprek kan het slachtoffer direct aangifte doen. Er zijn situaties waarbij het voor het slachtoffer wenselijk kan zijn bedenktijd in acht te nemen. Die bedenktijd kan in overleg met het slachtoffer worden bepaald op maximaal twee weken. In die periode kan het slachtoffer de aangifte en alle verdere vervolgstappen overwegen. Als het slachtoffer geen aangifte doet, bekijkt het OM altijd of er aanleiding is om desondanks ambtshalve over te gaan tot vervolging. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er gevaar is voor het slachtoffer of voor derden.

Naast melding bij de politie kunnen slachtoffers terecht bij één van de vijftien gespecialiseerde CSG's.⁹ Slachtoffers die direct gevaar lopen worden dan meteen geholpen. De CSG's bieden multidisciplinaire hulpverlening (forensisch-medische en psychosociale) aan slachtoffers van seksueel geweld en verlagen de drempel om seksueel misbruik bij de politie te melden. In 2016 en 2017 zijn door de Ministeries van VWS en JenV incidentele middelen beschikbaar gesteld voor een landelijk dekkend netwerk van CSG's om gemeenten in staat te stellen het hulpaanbod voor slachtoffers van seksueel geweld structureel te borgen in het gemeentelijke zorg- en ondersteuningsaanbod. De VNG heeft aan de Minister van VWS en de Minister voor Rb laten weten dat gemeenten de CSG's vanaf 2018 financieel en bestuurlijk dit aanbod borgen. Ten aanzien van de landelijke taken zullen de Minister voor Rb en die van VWS op korte termijn samen met de VNG bekijken hoe deze functies het beste geborgd en geïntegreerd kunnen worden, ook gelet op de landelijke kwaliteitseisen die door politie en justitie van belang worden geacht.

Juridische ondersteuning van het slachtoffer in het strafproces

Juridische ondersteuning aan slachtoffers wordt desgewenst geleverd door medewerkers van Slachtofferhulp Nederland of een slachtofferad-

⁹ 26 januari 2018 wordt in Noord-Brabant het zestiende CSG officieel geopend.

vocaat. Slachtoffers van gewelds- en zedendelicten hebben recht op gratis rechtsbijstand door een slachtofferadvocaat. Voor slachtoffers is er ook hulp en begeleiding vóór, tijdens en na het strafproces door Slachtofferhulp Nederland. Ook het OM en de politie leveren daaraan hun bijdrage. Slachtoffers worden zo goed mogelijk geïnformeerd over het verloop van het hele strafproces, zodat zij zo min mogelijk voor verrassingen komen te staan. Conform wat de Minister voor Rb heeft toegezegd in het AO slachtofferbeleid van 16 november jl. zal ik met de korpsleiding in overleg treden over het goed belichten van het slachtofferperspectief op de website van de politie.

Slachtoffers hebben op grond van de nieuwe wetgeving recht op informatie over hun rechten, over het verloop van hun strafzaak en over de detentie van de dader. Zij krijgen daartoe een wensenformulier opgestuurd door het OM en kunnen daarop aangeven waar zij behoefte aan hebben. Per 1 april 2017 krijgen alle slachtoffers bij hun eerste contact met de politie een schriftelijke verklaring van hun rechten en mogelijkheden voor hulp.¹⁰

Aan de politie en het OM is de taak toebedeeld om te onderzoeken of er voldoende bewijs is dat een strafbaar feit is gepleegd door een bepaalde dader. Iedere verdachte die wordt vervolgd, voor welk strafbaar feit dan ook, heeft recht op een eerlijk proces. Ik onderschrijf dat politie en het OM deze taak voortvarend, met gespecialiseerde bekwaamheid en gedrevenheid deze taak uitvoeren. Politie en OM zullen blijven werken aan verdere optimalisatie van deze belangrijke taak.

De afgelopen jaren hebben de politie en het OM volop geïnvesteerd in het verder verbeteren van de kwaliteit van het politieonderzoek naar zedenzaken. In alle politie-eenheden zijn gespecialiseerde zedenteams actief en met 614 gespecialiseerde zedenrechercheurs is er op dit moment voldoende capaciteit. Alle zedenzaken worden aangestuurd en beoordeeld door zedenofficieren en waar nodig vindt centrale afstemming en coördinatie plaats onder regie van de landelijke zedenofficier. Er zijn in de periode januari 2017 tot en met oktober 2017 3.942 informatieve gesprekken gevoerd (tegenover 3.954 in 2016 in dezelfde periode), 2.188 aangiften gedaan (tegenover 2.329 in 2016 in dezelfde periode) en 8.231 zaken in onderzoek genomen door de zedenteams (tegenover 8.152 in 2016).¹¹

Evenals in 2016 slaagt de politie dit jaar erin ongeveer 80% van de zedenzaken binnen zes maanden na aangifte aan het OM voor te leggen. De leiding van de teams zeden stuurt strak op doorlooptijden in zedenzaken. Regelmatig wordt met de eenheden bezien of en hoe de doorlooptijden in zedenzaken kunnen worden bekort. Dit om te helpen voorkomen dat de lange duur van het strafproces een reden vormt om af te zien van aangifte.

Hoewel de strafrechtketen op het terrein van zeden in de kern op orde is, zijn er altijd onderdelen die verbeterd of doorontwikkeld kunnen worden. In dit opzicht hebben politie en Openbaar Ministerie laten zien bereid te zijn continu te verbeteren en waar nodig verder te optimaliseren. Hierbij kan ook de Inspectie Justitie en Veiligheid een rol spelen.

Dit is ook recentelijk naar voren gekomen in de zaak die bekend staat als de Hoornse zedenzaak, waar de politie openlijk zich de kritiek van de

¹⁰ Wet van 8 maart 2017, houdende implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315), Stb. 2017, nr. 90.

¹¹ Zaken van schennis van de eerbaarheid en kinderporno zijn niet meegenomen in deze cijfers.

inspectie heeft aangetrokken. In mijn brief van 22 november 2017 informeer ik u nader over deze specifieke zaak.¹²

Met dit alles, en de investeringen van de afgelopen jaren in de aanpak van zedenmisdrijven, valt op dat de meldingsbereidheid bij zedenmisdrijven achterblijft. Daarom beziet de Minister voor Rb de komende periode met de politie, de CSG's, gemeenten en organisaties als Slachtofferhulp Nederland hoe de meldingsbereidheid verder kan worden bevorderd.¹³ Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan welke rol slachtofferadvocaten kunnen vervullen bij het aangifteproces. Verder laat ik verkennen welke verbeteringen in het strafproces met betrekking tot zedenzaken nog verder wenselijk en haalbaar zijn.

Tot slot

Als samenleving hebben we met elkaar de taak om provocerend, intimiderend seksueel en gewelddadig gedrag met elkaar te voorkomen. Waar en wanneer het zich wel voor doet moeten we met elkaar ervoor zorgen dat dit gedrag op de juiste wijze wordt aangepakt.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

¹² Naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer in de Regeling van werkzaamheden van 22 november 2017 (Kamerstuk 29 628, nr. 744).

¹³ Zoals toegezegd in de brief «WODC-onderzoek beleving slachtoffers zedenmisdrijven» van 12 september 2017 (Kamerstuk 33 552, nr. 33).