

Vergaderjaar 2021–2022

**31 015**

**Kindermishandeling**

**34 843**

**Seksuele intimidatie en geweld**

**Nr. 242**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2022

Minderjarigen dienen beschermd te worden tegen seksueel misbruik. De impact van deze ernstige inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit van slachtoffers is enorm en tekent hen voor het leven. Om die reden is de afgelopen jaren veel inzet gepleegd op de aanpak van (online) seksueel kindermisbruik en het tegengaan van seksuele uitbuiting van minderjarigen. Hiervoor verwijs ik u naar enkele recente brieven die naar uw Kamer zijn verzonden.<sup>1</sup>

Door uw Kamer is in 2019 een motie<sup>2</sup> van de leden Laan-Geselschap (VVD) en van Toorenborg (CDA) aangenomen die de regering verzoekt om te onderzoeken in hoeverre vonnissen met betrekking tot seksueel misbruik van minderjarigen in de praktijk afwijken van de richtlijn van het openbaar ministerie (OM). Met deze brief geef ik uitvoering aan deze motie door u het rapport «Straffen seksueel misbruik minderjarigen. Strafeisen, strafoplegging en strafmotivering ter zake van betaalde en onbetaalde seksuele handelingen bij minderjarige slachtoffers in Nederland, Duitsland, Zwitserland, Ierland en Schotland» aan te bieden<sup>3</sup>. Dit onderzoek maakt bovendien deel uit van het pakket aan maatregelen om klanten van minderjarige slachtoffers te ontmoedigen, waarover u door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 17 november 2021 bent geïnformeerd.<sup>4</sup>

In deze brief licht ik eerst kort de belangrijkste bevindingen uit. Daarna geef ik daarop een reactie.

<sup>1</sup> Kamerstukken 34 843 en 31 015, nr. 52 (*Brief aanpak (online) seksueel kindermisbruik en zeden*) Kamerstuk 28 638, nr. 205 (*Brief programma samen tegen mensenhandel*)

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 015, nr. 169

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>4</sup> Kamerstuk 28 638, nr. 205

## 1. Belangrijkste bevindingen

Het onderzoek richt zich op seksueel misbruik van minderjarigen (meer specifiek de gedragingen die strafbaar zijn gesteld in artikelen 244, 245, 247, 248b en 249 lid 1 van het Wetboek van Strafrecht (Sr)), waarbij er ook nader wordt gekeken naar de strafbaarstelling van betaalde seks met minderjarigen tussen de 16 en 18 jaar oud (artikel 248b Sr). De bevindingen tonen de verhouding tussen uitgangspunten die in de strafvorderingsrichtlijnen<sup>5</sup> van het OM zijn opgenomen, de geëiste straf en de strafoplegging door de rechter. Hiertoe zijn de vonnissen van 713 zaken in eerste aanleg onderzocht. Daarbij bevat het rapport een rechtsvergelijking met de ons omringende landen. Ook zijn dader- en slachtofferkenmerken onderzocht. Hieronder worden enkele belangrijke bevindingen uitgelicht.

### *Vergelijking strafvorderingsrichtlijn OM en strafeisen OM*

Op 1 maart 2015 is de «Richtlijn voor strafvordering seksueel misbruik minderjarigen» (hierna: richtlijn) van het OM in werking getreden. Deze richtlijn geeft voor vier categorieën ontuchtige handelingen een strafbandbreedte (zie tabel 1 in de bijlage). Het doel van een dergelijke richtlijn is het bevorderen van de rechtseenheid en rechtsgelijkheid, en het vinden van aansluiting bij ontwikkelingen in de samenleving.

Op basis van een steekproef van 180 zaken is onderzocht in hoeverre de strafeisen van het OM afwijkt van de richtlijn en welke motivering hieraan ten grondslag ligt. Hieruit blijkt dat het OM bij 49 procent van de zaken een straf lager dan de strafbandbreedte uit de richtlijn vorderde, bij 43 procent een straf binnen de strafbandbreedte vorderde en bij 8 procent een straf boven de strafbandbreedte vorderde (zie tabel 2 in de bijlage). Hierbij is het belangrijk te benadrukken dat geen onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van de geëiste en opgelegde straffen.

De motivering van het OM voor de strafeisen is onbekend, omdat die doorgaans niet of niet uitgebreid wordt opgenomen in (gepubliceerde) strafvonnissen. Wel is gekeken naar elf strafverzwarende en -matigende factoren die door de rechtbank in de strafoplegging zijn meegenomen. Dit ervan uitgaande dat deze factoren ook bij het OM een rol hebben gespeeld in het formuleren van de strafeis. De analyse in het rapport toont aan dat bij zaken waarin niet seksueel is binnengedrongen bij het slachtoffer nauwelijks een verband te zien is tussen strafverzwarende en/of -matigende factoren en de lengte van de geëiste onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Bij zaken waarin is binnengedrongen met een geslachtsdeel is het beeld dat een hogere straf wordt gevorderd indien meer strafverzwarende factoren aanwezig zijn. Echter blijkt ook in deze zaken dat de geëiste straf vaak onder de strafbandbreedte in de richtlijn valt, ook wanneer meerdere strafverzwarende omstandigheden aanwezig zijn.

### *Verhouding strafeisen en straftoemeting*

De onderzoekers hebben ook gekeken naar de verhouding tussen de strafeisen van het OM en de straftoemeting door de rechter. In 76 procent van de zaken komt hetgeen de rechter oplegt overeen met de strafeis. In 9 procent van de zaken eiste het OM een gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf, maar legde de rechter een volledig voorwaardelijke gevangenisstraf op. Andersom geldt dat voor 5 procent van de zaken de rechtbank een gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf oplegde waar

<sup>5</sup> Het gaat hierbij specifiek over «Richtlijn voor strafvordering seksueel misbruik minderjarigen» en «Richtlijn voor strafvordering artikel 248b».

het OM een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf eiste. Tot slot legde de rechter in 51 van de 57 zaken (89 procent) waarin het OM de maatregel terbeschikkingstelling (tbs) vorderde deze ook op. In vijf zaken legde de rechter tbs op terwijl het OM dit niet eiste (ambtshalve oplegging).

### *Rechtsvergelijking*

In de rechtsvergelijking zijn Duitsland, Zwitserland, Ierland en Schotland meegenomen. Hieruit blijkt de volgende rangorde qua strafbedreiging van seksueel misbruik van minderjarigen:<sup>6</sup> Zwitserland, Nederland, Duitsland, Ierland, Schotland. Hierbij kent Zwitserland de laagste en Schotland de hoogste strafbedreiging. Dit verschil lijkt volgens de onderzoekers vooral verklaard te worden door verschillen in strafklimaat tussen de landen, waarbij voor andersoortige delicten in de andere landen ook hogere strafbedreigingen gelden dan in Nederland.

Ook zijn de opgelegde straffen in deze landen vergeleken. Deze cijfers moeten met grote behoedzaamheid worden gelezen, gezien de verschillen tussen landen in de wijze van straftoemeting en tenuitvoerlegging van straffen. Daarnaast is de hoeveelheid onderzochte uitspraken relatief klein. De vergelijking toont het algemene beeld dat de opgelegde (netto) gevangenisstraffen in Nederland vrij vergelijkbaar zijn met die in Zwitserland. In Duitsland, Schotland en Ierland wordt zwaarder gestraft dan in Nederland, waarbij Ierland de hoogste netto straffen kent.

### *Verhouding strafeis en straftoemeting betaalde seks minderjarigen (artikel 248b Sr)*

In het onderzoek is nader gekeken naar artikel 248b Sr, waarin het plegen van ontucht met een 16- of 17-jarige die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling strafbaar is gesteld. Voor dit delict is door het OM de «Richtlijn voor strafvordering art. 248b» opgesteld (zie tabel 3 in de bijlage). Hierin zijn strafbandbreedtes geformuleerd voor twee categorieën, namelijk handelingen met of zonder seksueel binnendringen. Opnieuw is de strafeis van het OM vergeleken met zowel de richtlijn als de strafoplegging van de rechter. Hieruit blijkt dat 92% van de strafeisen van het OM in zaken waarin geen sprake is van binnendringen binnen de strafbandbreedte van de richtlijn vallen. In zaken waarin wel sprake is van binnendringen valt 75% van de strafeisen lager uit dan de bandbreedte (zie tabel 4).

Verder bestaat er een groot verschil tussen de eis van het OM en de opgelegde straf door de rechter. Zo eiste het OM in 77 procent van de zaken een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van tussen de drie en zes maanden, meestal zonder taakstraf. De rechter legde in 75 procent van deze zaken een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf van één dag en een taakstraf op. De onderzoekers merken op dat bij de vergelijking van deze bevindingen met de oriëntatiepunten van de Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) inzake jeugdprostitutie, zelfs beredeneerd vanuit de lichtste categorie betaalde ontuchtige handelingen, de rechter vrijwel altijd afwijkt van de oriëntatiepunten en een lagere straf oplegt. De taakstrafbeperking (artikel 22b Sr) is volgens de onderzoekers vermoedelijk de reden voor het opleggen van één dag onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Deze ene dag gevangenisstraf maakt dat de rechter ook een taakstraf kan opleggen.

<sup>6</sup> Gedragingen die vallen onder de artikelen 244, 245, 247, 248b of 249 lid 1 Wetboek van Strafrecht.

## 2. Reactie op het rapport

De bevindingen in het rapport bieden een waardevol inzicht in de eisen en oplegging van straffen in zaken van seksueel misbruik van minderjarigen. De inzet van het strafrecht en de daadwerkelijke straftoemeting hebben meerdere doelen, zoals het zorgen voor genoegdoening bij het slachtoffer en de samenleving (vergelding), het voorkomen dat een dader recidiveert (speciale preventie) en het hebben van een afschrikwekkende werking (generale preventie). De onderzoekers benadrukken dat de conclusies uit dit onderzoek gezien moeten worden in het licht van het strafdoel vergelding. Conform de motie is onderzoek gedaan naar in hoeverre vonnissen met betrekking tot seksueel misbruik van minderjarigen in de praktijk afwijken van de richtlijn van het openbaar ministerie (OM). Hierbij is ook de strafoplegging door de rechter meegenomen. Op basis van dit onderzoek is niets te zeggen over de effectiviteit van straffen met betrekking tot preventie.

Ik onderschrijf de notie van de onderzoekers dat dit onderzoek op zichzelf geen aanleiding is tot het invoeren van een verhoging van de strafbandbreedtes.

De resultaten van het onderzoek illustreren een belangrijk kenmerk van de Nederlandse strafrechtspleging, namelijk dat de officier van justitie via het opportuniteitsbeginsel en de rechter via de rechterlijke straftoematingsvrijheid een belangrijke rol spelen bij het vormgeven van het strafrecht in de praktijk. Dit toont het vertrouwen in de officier van justitie en de rechter om in concrete zaken tot een effectieve toepassing van het strafrecht te komen en waarborgt dat daarbij recht wordt gedaan aan alle belangen die in die zaak aan de orde zijn.

Juist gezien de ruimte van de officier van justitie en de rechter bij de toepassing van het strafrecht, heb ik ook het OM en de Raad voor de rechtspraak (Rvdv) gevraagd om de bevindingen in het rapport te bestuderen en daarop te reflecteren.

### *Reactie OM*

Het OM geeft aan dat maatwerk het uitgangspunt is. De strafvorderingsrichtlijnen worden in algemene zin opgesteld voor een landelijk uniform strafvorderingsbeleid en het bieden van ondersteuning bij de afdoening van strafzaken. De richtlijnen zijn normerend, maar bieden tevens de nodige ruimte om tot een op de zaak toegesneden afdoening te komen. Hierbij spelen meerdere factoren en belangen een rol, zoals het belang van het slachtoffer, de omstandigheden van het delict, de kans op recidive, rapporten van ketenpartners en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Dit kan leiden tot afwijking van de richtlijn.

Het gaat in zedenzaken vaak om complexe situaties en omstandigheden die ertoe leiden dat een verdachte een strafbaar feit pleegt. Om inzicht in de persoon van de verdachte te krijgen wordt regelmatig een reclasingsrapport opgevraagd. Hierbij speelt ook mee dat, naast vergelding, het voorkomen van recidive een belangrijk doel is van het strafrecht. Zowel de verdachte als de maatschappij kunnen in bepaalde zaken het meest gebaat zijn bij gerichte behandeling en aanpak van onderliggende problematiek. Dit kan ertoe leiden dat bijzondere voorwaarden of toezicht in de strafeis worden opgenomen en deze daardoor afwijkt van de richtlijn. Daarnaast kan de officier van justitie een deels voorwaardelijke straf eisen, zodat bijvoorbeeld een behandeling kan plaatsvinden.

De Rvdr geeft aan dat het onderzoek een stevige conclusie trekt over de straftoemeting en het strafklimaat in Nederland. De rechter bepaalt in het individuele geval wat de juiste straf is, wat vervolgens in hoger beroep getoetst wordt. De rechtspraak zit echter niet in een ivoren toren. Rechters zijn in hun dagelijks leven onderdeel van de samenleving en maatschappelijke (meerjarige) trends zullen zich ook vertalen in de straftoemeting.

Allereerst wijst de Rvdr erop dat de strafvorderingsrichtlijnen van het OM of de oriëntatiepunten van de rechtspraak gestandaardiseerde uitgangspunten zijn. Deze bieden, naast het wettelijk strafmaximum, een eerste aanknopingspunt voor het bepalen van de te vorderen of op te leggen straffen. De grote meerwaarde van het Nederlandse strafstelsel is dat een rechter onafhankelijk maatwerk kan leveren bij het bepalen van de soort en de hoogte van de straf. Daarbij moeten steeds alle belangen worden afgewogen. Dit geldt juist voor gevallen van seksueel misbruik van minderjarigen, een categorie strafzaken waarin zeer grote variatie zit. De delicten kunnen erg van elkaar verschillen, zoals de geëiste strafduur, aard van de seksuele handeling, of sprake is van recidive en bijvoorbeeld het leeftijdsverschil tussen verdachte en slachtoffer. Bovendien benadrukt de Rvdr dat strafoplegging verschillende doelen kan dienen. Waar het onderzoek niet heeft gekeken naar de effectiviteit van straffen, doen rechters dit juist wel (strafdoel speciale preventie). Het leveren van maatwerk is noodzakelijk om recht te doen aan alle omstandigheden van het geval en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. De Rvdr geeft aan dat als de rechter gedwongen wordt een bepaalde strafsoort of strafminimum op te leggen, deze beknot wordt in zijn hoofdtaak: het geven van een passend en rechtvaardig oordeel.

Ten aanzien van het rechtsvergelijkend onderzoek ziet de Rvdr dat er in het rapport al veel voorbehouden worden gemaakt bij het analyseren van de data en dat de onderzoekers rekenschap geven van enkele kanttekeningen bij de analyse. Een belangrijk gegeven dat dient te worden onderstreept is dan ook dat het algemene strafklimaat van de vergeleken landen soms ook strenger lijkt te zijn. Verder zijn bij de vergelijking van zaken met andere landen slechts een gering aantal gepubliceerde zaken meegenomen, terwijl de onderzoekers in Nederland toegang hadden tot alle zaken uit het e-archief. Hierdoor kan een scheef beeld ontstaan. Verder geeft de Rvdr aan dat het regime van tenuitvoerlegging van straffen in de onderzochte landen niet in de analyse is meegenomen. Ondanks dat het rapport opmerkt dat ook in de onderzochte landen vervroegde invrijheidstelling mogelijk is, is echter onbekend vanaf welke hoogte van de straf deze voorwaardelijke invrijheidstelling optreedt. Ook is niet bekend of bijvoorbeeld een deel van de straf met elektronisch huisarrest wordt uitgezeten, of dat er penitentiaire programma's zijn waarbij gedetineerden voor de invrijheidstelling al deels extramuraal zijn. Gelet op de kanttekeningen, zoals ook benoemd door de onderzoekers, is het de vraag of een algemeen beeld kan worden afgeleid en of een stevige conclusie kan worden getrokken.

Afsluitend neemt de Rvdr de aanbeveling uit het onderzoek om de motivering voor het opleggen van een bepaalde soort straf en de hoogte daarvan nauwkeuriger in het vonnis op te nemen ter harte. Een oordeel dat door lezers beter wordt begrepen en geaccepteerd is een nastrevenswaardig doel. Binnen de Rechtspraak lopen reeds diverse initiatieven en projecten om dit te stimuleren, zoals Promis en Klare-Taal projecten.

## **Tot slot**

Het tegengaan van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van minderjarigen vraagt continue inzet. De structurele financiering uit de motie-Hermans voor de aanpak van seksuele misdrijven en (online) seksueel kindermisbruik draagt hier aan bij.<sup>7</sup> Daarnaast is het van belang dat het coalitieakkoord de basis legt voor de voortgang van en het geven van een flinke impuls aan het Programma Samen tegen mensenhandel dat de komende jaren wordt voortgezet.

Vanuit beide beleidsterreinen geldt dat minderjarigen via het strafrecht en andere instrumenten zo goed als mogelijk beschermd dienen te worden.

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

---

<sup>7</sup> Kamerstuk 34 843, nr. 50.

**Tabel 1. Basisdelicten en strafbandbreedtes seksueel misbruik van minderjarigen uit de Richtlijn voor strafvordering seksueel misbruik minderjarigen<sup>1</sup>.**

Categorie ontuchtige handelingen	Strafbandbreedte
<p><i>Categorie 1</i> Alle ontuchtige handelingen waarbij de minderjarige door de verdachte wordt geconfronteerd met seksuele handelingen zoals bedoeld in 248d (seksueel corrumperen). Ook vallen hieronder de situaties waarbij de minderjarige ertoe wordt gebracht zichzelf uit te kleden en zich (gedeeltelijk) naakt te tonen, zonder dat er sprake is van betasting door het slachtoffer zelf of door de verdachte of een derde.</p>	2 weken tot 6 maanden gevangenisstraf
<p><i>Categorie 2</i> Alle ontuchtige handelingen waarbij er sprake is van aanraking tussen verdachte en slachtoffer of door het slachtoffer bij zichzelf of bij of door een ander. Zowel aanraking over de kleding als over de naakte huid valt binnen deze categorie, met uitzondering van aanraking van de naakte geslachtsdelen. Er valt onder meer te denken aan het aaien of wrijven over en betasten, grijpen, kussen of likken van de borsten, billen of overige lichaamsdelen. Ook het betasten van het kruis over de kleding behoort hiertoe. De tongzoen is uitgezonderd en valt onder categorie 3.</p>	3 tot 12 maanden gevangenisstraf
<p><i>Categorie 3</i> Het ontuchtig aanraken van de naakte geslachtsdelen en het oraal, vaginaal of anaal binnendringen anders dan met een geslachtsdeel. Anders dan voor de bewezenverklaring, doet het er voor de strafmaat niet toe of er wordt binnengedrongen door de verdachte bij het slachtoffer of dat de verdachte het slachtoffer laat binnendringen. De handelingen kunnen variëren van het betasten tot het stimuleren van de geslachtsdelen, zoals aftrekken of vingeren. Ook de tongzoen valt binnen deze categorie.</p>	12 tot 36 maanden gevangenisstraf
<p><i>Categorie 4</i> Alle ontuchtige handelingen waarbij er sprake is van oraal, vaginaal of anaal binnendringen met een geslachtsdeel. Anders dan voor de bewezenverklaring, doet het er voor de strafmaat niet toe of er wordt binnengedrongen door de verdachte bij het slachtoffer of dat de verdachte het slachtoffer laat binnendringen.</p>	15 tot 48 maanden gevangenisstraf

<sup>1</sup> wetten.nl – Regeling – Richtlijn voor strafvordering seksueel misbruik minderjarigen – BWBR0036267 (overheid.nl)

**Tabel 2. Gevorderde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen in relatie tot de strafvorderingsrichtlijn bij zaken van seksueel misbruik van minderjarigen.**

	Lager dan bandbreedte richtlijn	Binnen bandbreedte richtlijn	Hoger dan bandbreedte richtlijn	Eis OM Totaal
<b>Aanraken</b>				
<i>Richtlijn: 3 tot 12 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf</i>	4 (80%)	1 (20%)	–	5 (100%)
<b>Aanraken naakte geslachtsdelen en binnendringen anders dan met geslachtsdeel</b>				
<i>Richtlijn: 12 tot 36 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf</i>	31 (51%)	27 (44%)	3 (5%)	61 (100%)
<b>Binnendringen met geslachtsdeel</b>				
<i>Richtlijn: 15 tot 48 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf</i>	46 (46%)	44 (44%)	11 (11%)	101 (100%)

**Tabel 3. Basisdelicten en strafbandbreedtes betaalde seks met minderjarigen uit de Richtlijn voor strafvordering art. 248b Sr<sup>1</sup>.**

Categorie betaalde ontuchtige handelingen	Strafbandbreedte
<p><i>Categorie 1</i>                      Alle ontuchtige handelingen waarbij de jeugdige ertoe wordt gebracht zichzelf uit te kleden en zich (gedeeltelijk) naakt te tonen. Ook vallen hieronder de situaties waarbij sprake is van ontuchtige aanraking van zowel de beklede als naakte geslachtsdelen, en alle ontuchtige handelingen waarbij er sprake is van aanraking tussen verdachte en slachtoffer. Er is geen sprake van binnendringen.</p>	1 maand tot 6 maanden gevangenisstraf
<p><i>Categorie 2</i>                      Alle ontuchtige handelingen waarbij er sprake is van (oraal, vaginaal of anaal) binnendringen. Het doet er voor de strafmaat niet toe of er wordt binnengedrongen door de verdachte bij het slachtoffer of dat de verdachte het slachtoffer laat binnendringen.</p>	6 maanden tot 15 maanden gevangenisstraf

<sup>1</sup> Richtlijn voor strafvordering art. 248b Sr (2015R054) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie (om.nl)

**Tabel 4. Gevorderde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen in relatie tot de strafvorderingsrichtlijn 248b Sr in zaken van betaalde seks met minderjarigen.**

	Eis OM			
	Lager dan bandbreedte richtlijn	Binnen bandbreedte richtlijn	Hoger dan bandbreedte richtlijn	Totaal
<b>Geen sprake van binnendringen</b>				
<i>Richtlijn: 1 maand tot 6 maanden gevangenisstraf</i>	1 (8%)	11 (92%)	–	12 (100%)
<b>Sprake van binnendringen</b>				
<i>Richtlijn: 6 tot 15 maanden gevangenisstraf</i>	47 (75%)	16 (25%)	–	63 (100%)