



**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid
Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Nota naar aanleiding van het verslag wet seksuele
misdrijven

Datum
7 februari 2023

Ons kenmerk
4477277

1. Aanleiding

De Tweede Kamer heeft op 10 november jl. verslag uitgebracht over het wetsvoorstel seksuele misdrijven. De vragen zijn in de bijgevoegde conceptnota naar aanleiding van het verslag voorzien van een antwoord. Tevens is bijgevoegd een nota van wijziging. Deze bevat, naast enkele redactionele wijzigingen, drie inhoudelijke aanpassingen van het wetsvoorstel: het strafrechtelijk verbod op kindersekspoppen wordt toegevoegd, de verjaringsregeling ten aanzien van het delict opzet- en schuldverkrachting wordt verruimd en schuldverkrachting wordt onder het bereik van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (hierna: Wet SGM) gebracht, zodat slachtoffers van dit delict in aanmerking kunnen komen voor een uitkering uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: Schadefonds).

De Minister van Justitie en Veiligheid is de ondertekenaar van dit wetsvoorstel. Vanwege de voorgestelde aanpassing van de Wet SGM wordt deze beslisnota ook aan de Minister voor Rechtsbescherming voorgelegd.

2. Geadviseerd besluit

- Instemming van MJenV met het aanbieden aan de Tweede Kamer van de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel seksuele misdrijven (zie toelichting onder 4.1);
- Instemming met het indienen van de nota van wijziging bij de Tweede Kamer van MJenV en, voor zover het de wijziging van de Wet SGM betreft, van MRB (zie toelichting onder 4.2).

3. Kernpunten

Voor het verslag is inbreng geleverd door de leden van de fracties van VVD, D66, CDA, SP, PvdA en GroenLinks, ChristenUnie en SGP. Deze fracties hebben een positieve grondhouding ten aanzien van dit wetsvoorstel: zij onderschrijven de noodzaak om de wetgeving inzake seksuele misdrijven te moderniseren, waardoor seksueel grensoverschrijdend gedrag beter kan worden aangepakt. De gestelde vragen hebben onder meer betrekking op (de afbakening van de schuld-

en opzetvariant van) aanranding en verkrachting, de strafbaarstelling van seksuele intimidatie en de verjaringsregeling voor seksuele misdrijven. Daarnaast zijn vragen gesteld over de implementatie van het wetsvoorstel en de datum van inwerkingtreding, de doorlooptijden in zedenzaken, de uitvoeringsconsequenties, en de mogelijkheid van toekenning van een vergoeding aan slachtoffers door het Schadefonds bij schuldaanranding en -verkrachting. In het navolgende zal hier nader op worden ingegaan.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
7 februari 2023

Ons kenmerk
4477277

De vragen geven aanleiding tot enkele inhoudelijke aanpassingen van het wetsvoorstel. Die aanpassingen zijn opgenomen in de bijgevoegde concept-nota van wijziging. U wordt geadviseerd om (i) de bijzondere verjaringsregeling voor seksuele misdrijven te laten zien op de delicten opzet- en schuldverkrachting, waardoor deze delicten niet verjaren, en (ii) om schuldverkrachting onder het bereik van de Wet SGM te brengen, zodat het Schadefonds ook een financiële tegemoetkoming kan toekennen aan slachtoffers van schuldverkrachting. Aan de nota van wijziging is ook toegevoegd (iii) het strafrechtelijk verbod op kindersekspoppen, dat is aangekondigd in de beleidsreactie op het WODC-onderzoek "Quicksan wetgeving kindersekspoppen en kinderseksrobots" van 5 september 2022.

Op het moment van aanbidding van beide stukken bij de Tweede Kamer zal ook het verslag van de internetconsultatie op www.internetconsultatie.nl worden geplaatst. De inhoud van dit verslag komt overeen met de weergave van de reacties in de memorie van toelichting.

4. Toelichting

4.1 Nota naar aanleiding van het verslag

Aanranding en verkrachting: schuld- en opzetvariant

Door alle fracties zijn direct of indirect vragen gesteld over de verhouding tussen de schuld- en opzetvariant van aanranding en verkrachting.

In reactie op de gestelde vragen is toegelicht dat de delicten aanranding en verkrachting in beeld komen wanneer iemand, ondanks duidelijke signalen dat de wil tot seksueel contact bij de ander ontbreekt, het seksueel contact toch aanvangt of voortzet. De opzetvariant doet zich voor 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 voor lief neemt (voorwaardelijk opzet). Van de schuldvariant is sprake wanneer iemand 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. Het cruciale verschil tussen de opzet- en de schuldvariant is dus gelegen in iemands mentale houding 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.

Net als bij andere opzet- en schulddelicten kan het moeilijk zijn om de mentale houding van de verdachte ten tijde van seksuele interactie te bewijzen. In de

regel is er immers geen bewijsmateriaal voorhanden dat direct zicht biedt op wat destijds in de verdachte is omgegaan. In die gevallen zal de rechter diens vaststellingen daarover in de kern moeten baseren op objectieve omstandigheden (zoals de gedragingen van respectievelijk de verdachte en de ander, de omstandigheden waaronder die gedragingen zijn verricht en wat daaruit naar algemene regels valt af te leiden). In algemene en richtinggevende zin kan de wetgever aanduiden bij welke gedragingen in de regel sprake zal zijn van het voor de opzetvariant vereiste opzet. Daartoe zijn vijf gevalstypen genoemd waarin het in beginsel niet anders kan zijn dan dat de verdachte het voor de opzetvariant vereiste opzet heeft gehad: (i) bij dwang, geweld of bedreiging; (ii) bij onverhoeds handelen; (iii) bij het doorzetten van seksueel contact na duidelijke (non-)verbale signalen dat dit contact niet op prijs wordt gesteld; (iv) bij seksueel contact in de context van een juridisch geformaliseerde gezagsrelatie dan wel een professionele hulpverlenings- of zorgrelatie en (v) bij seksueel contact met een ander die in een toestand van geestelijke of lichamelijke onmacht verkeert.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
7 februari 2023

Ons kenmerk
4477277

Aanranding en verkrachting: functionele afhankelijkheid en ruilseks

Door D66 en VVD zijn vragen gesteld over de afbakening van de strafbaarheid van het initiëren van seksueel contact in de context van een functionele afhankelijkheidsrelatie. Over de omstandigheden waaronder ruilseks strafbaar is, zijn vragen gesteld door CDA en CU.

In reactie op deze vragen is aangegeven dat bescherming via de strafbaarstelling van aanranding en verkrachting in beeld komt wanneer iemand onvrijwillig wordt betrokken bij seksueel contact. Binnen een functionele afhankelijkheidsrelatie – waarbinnen de betrokkenen een ongelijkwaardige positie innemen – rust op de bovengeschikte persoon de verantwoordelijkheid om voor ogen te houden dat zo’n relatie de keuzevrijheid van de ondergeschikte in meer of mindere mate kan beperken. Er is alleen ruimte voor seksueel contact indien die afhankelijkheid deze keuzevrijheid niet wezenlijk beïnvloedt. De bedoelde wezenlijke invloed zal in beginsel aan de orde zijn bij seksueel contact in de context van een professionele hulpverlenings- of zorgrelatie en de initiator zal – in zijn hoedanigheid van professional – dat doorgaans hebben geweten. Dan is sprake van opzetaanranding of, bij seksueel binnendringen van het lichaam, opzetverkrachting. In andere functionele afhankelijkheidsrelaties – zoals in de arbeids-, cultuur- en sportsector – kan die afhankelijkheid ertoe leiden dat het psychisch overwicht dat bovengeschikten aan hun functie ontnemen, de vrijheid van handelen van ondergeschikten tegenover diegenen wezenlijk beperkt. Bijvoorbeeld vanwege de redelijke vrees dat een afwijzing van seksueel contact negatieve gevolgen kan hebben voor de werkrelatie of het carrièreperspectief. Het antwoord op de vraag of de functionele afhankelijkheidsrelatie zodanig is dat daardoor de wilsbepaling bij de ondergeschikte ten aanzien van seksueel contact met een bovengeschikte niet in vrijheid tot stand is gekomen, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Daarbij is onder andere van belang de aard en mate van functionele ongelijkwaardigheid tussen de betrokkenen, de mate waarin de bovengeschikte zeggenschap heeft over het functioneren van de ondergeschikte en daaraan consequenties kan verbinden alsmede de mate waarin en wijze waarop die bovengeschikte door psychische druk of andersoortige beïnvloeding de ondergeschikte heeft bewogen tot seksueel contact.

Vanwege het uitgangspunt van seksueel zelfbeschikkingsrecht komen de zware strafrechtelijke kwalificaties ‘aanranding’ en ‘verkrachting’ niet in beeld bij de enkele omstandigheid dat sprake is van zogeheten ruilseks, waarbij iemand seks

heeft met een ander in ruil voor een dienst die door die ander is of zal worden verleend. Onder uitzonderlijke omstandigheden kan dat anders zijn. Te denken valt aan het initiëren van ruilseks in een situatie waarin de ander zich in een zodanig afhankelijke positie ten opzichte van diegene bevindt, dat die ander redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan op het seksaanbod in te gaan. Hypothetisch voorbeeld van opzetverkrachting: een medewerker van een incassobureau initieert seksueel contact met een ander in ruil voor kwijtschelding van diens geldschuld, terwijl die medewerker weet dat die ander vanwege diens financiële situatie redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan op dit seksaanbod in te gaan. Opmerking verdient dat kinderen wél altijd en volledig strafrechtelijk worden beschermd tegen vormen van ruilseks; het betalen van minderjarigen voor seks is namelijk altijd strafbaar, ook als het betalingsaspect vorm krijgt door andere middelen dan financiële middelen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
7 februari 2023

Ons kenmerk
4477277

Seksuele intimidatie: strafbaarstelling

Over de formulering van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie (voorgesteld artikel 429ter) zijn vragen gesteld door SP, D66, PvdA en GroenLinks, SGP en VVD. Achtergrond van een aantal van deze vragen is dat wordt gevreesd dat de bepaling in de huidige vorm niet goed te handhaven is doordat er een aantal termen in de delictsomschrijving zijn opgenomen die een beoordeling vergen ('indringend', 'vreesaanjagend', 'vernederend', 'kwetsend' en 'onterend'). Dit maakt dat partijen zich afvragen hoe een opsporingsambtenaar van buitenaf moet beoordelen dat sprake is van seksuele intimidatie. Ook zijn vragen gesteld over de grenzen tussen respectvol contact leggen of flirten en seksuele intimidatie (D66, SP, PvdA en GroenLinks, VVD) en suggesties gedaan voor aanpassing van de delictsomschrijving om daarmee de handhaafbaarheid van de bepaling te bevorderen (schrappen indringend (PvdA en GroenLinks), indringend vervangen door intimiderend (VVD en SP), conform APV-bepalingen (PvdA en GroenLinks) of "Hij die zich schuldig maakt aan seksuele intimidatie, wordt gestraft met"(SP)). De SP heeft daarnaast gevraagd naar de handhaving door boa's. VVD en CDA hebben gevraagd naar de mogelijkheden om bevoegdheden, waaronder het vorderen van camerabeelden van derden, toe te passen voor de opsporing van seksuele intimidatie.

In reactie op de gestelde vragen is toegelicht waarom voor de voorgestelde formulering is gekozen. Met deze bepaling is zoveel mogelijk aangesloten bij reeds geldende definities van seksuele intimidatie (artikel 2, tweede lid, van richtlijn 2002/73/EG; artikel 1a van de Algemene wet gelijke behandeling; artikel 7:646 lid 8 BW; artikel 40 van het Verdrag van Istanbul). Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel waarin deze strafbaarstelling is opgenomen, is gekeken naar de artikelen met betrekking tot straatintimidatie uit de algemene plaatselijke verordeningen (APV's) van verschillende gemeenten. De onderhavige strafbaarstelling sluit aan, voor zover het gedrag met een seksuele component betreft, bij de reikwijdte van de APV-artikelen. De formulering is anders.

De formulering van de APV-bepalingen kan vragen oproepen in verband met de voorzienbaarheid van strafbaar gedrag, zoals ook is geconcludeerd door het Gerechtshof Den Haag ten aanzien van de strafbaarstelling van straatintimidatie in de Rotterdamse APV (Gerechtshof Den Haag 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293). In de voorgestelde strafbaarstelling (artikel 429ter) is zo duidelijk mogelijk beschreven welke gedragingen strafbaar zijn zodat eenieder kan weten welk gedrag als strafbare seksuele intimidatie wordt aangemerkt en zijn gedrag daarop kan aanpassen. Artikel 429ter vereist dat het

een *indringende* seksuele benadering betreft met een intimiderend effect. Het intimiderende effect van de gedraging komt tot uitdrukking in het vereiste dat de seksuele benadering plaatsvindt op een wijze die *vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten*. Dit vereiste 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 dus niet te worden bewezen. De ondergrens van strafbaar gedrag wordt gemarkeerd door het vereiste dat het moet gaan om 'een indringende seksuele benadering'. Daarvan is sprake bij een sterk overheersende wijze van contact zoeken die kan worden beschouwd als opdringerig en die een intimiderend effect heeft. Zo wordt bereikt dat niet alle vormen van seksueel benaderen van een ander worden gecriminaliseerd. Het 'indringend seksueel benaderen' is niet vervangen door het 'intimiderend seksueel benaderen', omdat de intimiderende aard van het 'indringend seksueel benaderen' komt vast te staan als de indringende seksuele benadering heeft plaatsgevonden door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
7 februari 2023

Ons kenmerk
4477277

De door de fracties voorgestelde aanpassingen in de delictsomschrijving van seksuele intimidatie dragen niet bij aan de duidelijkheid of de handhaafbaarheid van de bepaling. Dat geldt ook voor de voorgestelde alternatieve formulering van de bepaling: 'Hij die zich schuldig maakt aan seksuele intimidatie, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie'. Het is belangrijk dat voorzienbaar is welk gedrag strafbaar is en welk gedrag niet. Een bepaling waarin enkel staat dat seksuele intimidatie strafbaar is vormt een minder duidelijke delictsomschrijving. Dat maakt dat het voor burgers op grond van een dergelijke bepaling lastiger is te bepalen wanneer respectvol flirten overgaat in seksuele intimidatie. Ook degenen die de bepaling moeten handhaven hebben er baat bij als duidelijk is wat onder seksuele intimidatie moet worden verstaan. Zij moeten immers beoordelen of het gedrag dat zij waarnemen als seksuele intimidatie kan worden aangemerkt.

Seksuele intimidatie: handhaving

De fractieleden van de SP hebben gevraagd of inmiddels meer duidelijkheid kan worden gegeven over de keuze om boa's wel of niet bevoegd te maken ten aanzien van seksuele intimidatie. In reactie hierop is toegelicht dat momenteel wordt gekeken naar mogelijkheden om boa's domein I (Openbare ruimte) te laten handhaven op de strafbaarstelling van seksuele intimidatie, die is voorgesteld in artikel 429ter. Verkend wordt wat mogelijk is en op welke wijze de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van dit artikel kan worden bevorderd. Hierover worden gesprekken met de betrokken partners, zoals de politie, het openbaar ministerie en gemeenten gevoerd.

Dwangmiddelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen vanwege de aard en ernst van het delict seksuele intimidatie niet worden toegepast voor de bestrijding van dat delict. Wel kan de politie gebruik maken van camerabeelden die door gemeenten zijn verkregen door middel van cameratoezicht dat wordt uitgeoefend op grond van artikel 151c van de Gemeentewet.

Verjaringsregeling voor seksuele misdrijven

Door verschillende fracties zijn kanttekeningen geplaatst bij de consequentie van het wetsvoorstel dat opzetverkrachting en schuldverkrachting door tijdsverloop

kunnen verjaren (CU, SGP, VVD). Mede naar aanleiding hiervan is bezien of het wetsvoorstel op dit punt bijstelling behoeft. U wordt geadviseerd om opzet- en schuldverkrachting via een nota van wijziging onder de bijzondere verjaringsregeling te brengen, zodat beide misdrijven niet verjaren (zie nader onder 4.2 van deze nota).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
7 februari 2023

Ons kenmerk
4477277

Daarnaast is een nadere toelichting gevraagd op de regeling van verjaringstermijnen voor seksuele misdrijven als geheel (SP) en de verjaringstermijnen bij seksuele misdrijven gericht tegen kinderen (D66). In reactie op deze vragen is toegelicht dat in het wetsvoorstel tot uitgangspunt is genomen dat de (nieuwe) seksuele misdrijven in de huidige systematiek van de verjaringsregeling worden ingepast. Op grond van de algemene verjaringsregeling is het wettelijk strafmaximum dat op het misdrijf is gesteld in beginsel bepalend voor de duur van de verjaringstermijn. Dit brengt bijvoorbeeld mee dat de delicten schuldaanranding (artikel 240) en aanstootgevend gedrag (artikel 254b) na ommekomst van zes jaar verjaren. Tegelijk is in het wetsvoorstel gewaarborgd dat de ernstigste seksuele misdrijven niet verjaren. Ten eerste verjaart het recht tot strafvordering niet voor de misdrijven waarop gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld. Ten tweede verjaren seksuele misdrijven gepleegd tegen kinderen waarop een wettelijke gevangenisstraf van minimaal zes jaren is gesteld evenmin. Dit brengt wat betreft de specifieke kinderdelicten mee dat alleen seksuele benadering van kinderen beneden de leeftijd van zestien jaren – waaronder sexchatting en grooming (artikel 251, eerste lid) – op grond van de algemene verjaringsregeling door tijdsverloop kan verjaren. Bij dit delict geldt dat de verjaringstermijn pas aanvangt op het moment dat het slachtoffer achttien jaar wordt. De verjaringstermijn is zes jaar.

Uitvoeringsaspecten

Door VVD, SP, PvdA, GroenLinks, SGP, ChristenUnie en CDA zijn vragen gesteld over de gevolgen van de invoering van het wetsvoorstel voor de uitvoering, vooral gezien de beperkte capaciteit in de strafrechtketen. Meerdere partijen hebben vragen gesteld over de gevolgen van de nodige omscholing van personeel op de huidige capaciteit (SP, PvdA en GroenLinks). De meeste partijen hebben vooral vragen gesteld over de gevolgen van de verwachte toename van meldingen en aangiftes voor de strafrechtketen, met name wat betreft capaciteit en doorlooptijden (VVD, D66, SGP, Christen Unie, CDG, SP, PvdA en GroenLinks). De ChristenUnie vraagt ook of een invoeringstoets zal worden verricht.

In reactie op deze vragen wordt in de nota naar aanleiding van het verslag toegelicht welke stappen worden gezet om de implementatie van het wetsvoorstel zorgvuldig voor te bereiden. Aangegeven wordt dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de organisaties in de strafrechtketen reeds voordat het wetsvoorstel door de Kamers is aangenomen, zijn begonnen met het implementatietraject van het wetsvoorstel. In dit verband zijn vanaf 2022 incidentele middelen aan onder andere de politie en het openbaar ministerie toegekend die worden ingezet om de ketenorganisaties voor te bereiden op de implementatie van het wetsvoorstel, inclusief opleidings- en bijscholingstrajecten (van een of meer dagen), zodat medewerkers goed kunnen worden opgeleid met naar verwachting een zo minimaal mogelijke impact op de inzetbare capaciteit van deze organisaties. Naast de incidentele middelen heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid aanvullende structurele middelen ter beschikking gesteld aan de organisaties voor wie de invoering van dit wetsvoorstel financiële en capacitaire gevolgen heeft. Voor bijvoorbeeld de politie betreft dit structureel ruim 5.5 miljoen euro, voor het

openbaar ministerie ruim 1.5 miljoen euro en voor het Centrum seksueel geweld ruim 1 miljoen euro. Bij het berekenen van de gevolgen van dit wetsvoorstel is voor (uitvoerings)organisaties rekening gehouden met een scenario waarin het aantal meldingen en aangiftes stijgt.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
7 februari 2023

Ons kenmerk
4477277

Bovengenoemde inspanningen en middelen zijn aanvullend op de inspanningen die nu al worden verricht om de strafrechtketen verder te professionaliseren en de capaciteit van politie uit te breiden. Toegelicht wordt in dit verband dat de organisaties in de strafrechtketen, onder andere met het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken, aan het verbeteren van de doorlooptijden en het verder professionaliseren van de aanpak van zedenzaken werken (Kamerstukken II 2022/23, 34843, nr. 63). Hiermee krijgt dit onderwerp ook de prioriteit die het verdient. Het uitgangspunt is dat de organisaties in de strafrechtketen, waaronder de politie, met extra capaciteit, de inzet van betekenisvolle interventies, het verbeteren van de werkprocessen en de sturing op capaciteit en prioriteit in staat worden gesteld om de verwachte toename van aangiftes op te kunnen vangen. Dit neemt niet weg dat de door de fracties genoemde punten aandacht nodig zullen blijven hebben. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid blijft de ontwikkelingen zoals gebruikelijk monitoren.

Over het verrichten van een invoeringstoets is in de nota naar aanleiding van het verslag toegelicht dat hier op dit moment ervaring mee opgedaan wordt en dat het mede gelet hierop nog niet duidelijk is of een invoeringstoets ook voor onderhavig wetsvoorstel waardevolle inzichten kan opleveren. In de loop van 2023 zal worden besloten of een invoeringstoets voor deze wet wordt verricht. Aangegeven wordt daarnaast dat er ook andere instrumenten zijn om een vinger aan de pols te houden na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zoals de evaluatie die binnen vijf jaar na inwerkingtreding zal worden gedaan. Ten behoeve hiervan wordt in 2023 een nulmeting verricht.

Datum inwerkingtreding

D66, CDA, SP en de ChristenUnie hebben expliciete vragen gesteld over de datum van inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven. D66 heeft gevraagd toe te lichten wanneer in 2024 de wet precies wordt ingevoerd en de leden van de ChristenUnie-fractie vragen of zij ervan uit mogen gaan dat de wet op 1 januari 2024 in werking treedt. Ook zijn vragen gesteld over welk gevolg verbonden wordt aan de situatie waarin de politiecapaciteit nog niet op peil is op de beoogde inwerkingtredingsdatum van de wet, namelijk 2024 (CDA en SP). VVD heeft gevraagd of de implementatie op schema loopt.

In reactie hierop is aangegeven dat alles in het werk wordt gesteld om de wet in 2024 en zo snel mogelijk in dat jaar in werking te laten treden. Benadrukt is dat inwerkingtreding van het wetsvoorstel alleen mogelijk is als de betrokken uitvoeringsorganisaties de wet op dat moment goed kunnen uitvoeren en dat het daarom belangrijk is dat alle organisaties die straks met de wet moeten werken, zoals de politie en het openbaar ministerie, de tijd hebben om de invoering van de wet zorgvuldig voor te bereiden. Verduidelijkt is dat dit niet betekent dat met inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt gewacht totdat alles binnen de uitvoeringsorganisaties tot in de puntjes is geregeld of de voorziene capacitaire uitbreiding volledig gerealiseerd is. Zodra dat verantwoord is, zal de wet in werking treden. In de nota wordt ook toegezegd dat als meer duidelijkheid is over de definitieve datum van inwerkingtreding, naar verwachting uiterlijk rond de zomer, de Kamer hierover zal worden geïnformeerd. Dit is door de Minister van

JenV ook toegezegd in het tweeminutendebat over seksueel geweld en kindermisbruik van 25 januari jongstleden.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Financiële tegemoetkoming aan slachtoffers van schuldverkrachting

Naar aanleiding van vragen van de SP, de CU en de VVD over de mogelijkheid van verruiming van de reikwijdte van de Wet SGM wordt voorgesteld schuldverkrachting onder het bereik van de Wet SGM te brengen, zodat het Schadefonds ook een financiële tegemoetkoming kan toekennen aan slachtoffers van schuldverkrachting. Zie paragraaf 4.2 van deze nota.

Datum
7 februari 2023

Ons kenmerk
4477277

4.2 Nota van wijziging

Uitbreiding van de bijzondere verjaringsregeling met opzet- en schuldverkrachting

Het wetsvoorstel dat bij Uw Kamer is ingediend, voorziet erin dat de nieuwe strafbaarstellingen van opzet- en schuldverkrachting worden geordend in de geldende regelingen. Daarbij is het uitgangspunt geweest om de huidige wetssystematiek te volgen, waarin het wettelijk strafmaximum in beginsel bepalend is voor het in aanmerking komen voor een specifieke regeling. Dit uitgangspunt brengt wat betreft de verjaringsregeling mee dat zowel opzetverkrachting als schuldverkrachting buiten het bereik van de bijzondere regeling van artikel 70, tweede lid, Sr valt, op grond waarvan het vervolgingsrecht niet door verjaring verloren gaat. Dit betekent dat het wetsvoorstel ertoe zou leiden dat het vervolgingsrecht ten aanzien van opzet- en schuldverkrachting op grond van de algemene regeling van artikel 70, eerste lid, Sr op enig moment door verjaring vervalt. Door verschillende fracties zijn kanttekeningen geplaatst bij deze consequentie van het wetsvoorstel (CU, SGP, VVD). In de initiatiefnota 'Let's talk about seksueel geweld' verzoekt ook het lid Van der Werf van de D66-fractie – met verwijzing naar schuldverkrachting – het kabinet te onderzoeken of de verjaringstermijnen die in het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld, dienen te worden aangepast. Telkens wordt gewezen op het feit dat nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met het feit dat er zeer lange tijd voorbij kan gaan alvorens slachtoffers van seksueel geweld zoals (schuld)verkrachting naar buiten treden, terwijl ook na dat tijdsverloop in de maatschappij en bij het slachtoffer sterke behoefte kan bestaan aan vervolging en bestraffing van de dader. Dit specifieke kenmerk van ernstige seksuele misdrijven zou op adequate wijze vertaling moeten vinden in de verjaringsregeling voor seksuele misdrijven.

Naar aanleiding hiervan is nader bezien of de voorgestelde verjaringsregeling voor seksuele misdrijven wat betreft schuld- en opzetverkrachting bijstelling behoeft. Een belangrijk argument voor de vervolgingsverjaring is dat de strafbehoefte uitdooft met het verstrijken van de tijd. Die gedachte gaat in zijn algemeenheid niet op voor de ernstige seksuele misdrijven opzet- en schuldverkrachting. Beide misdrijven brengen dezelfde indringende aantasting van de lichamelijke en seksuele integriteit met zich, die voor slachtoffers langdurige en verstrekende negatieve gevolgen kan hebben. Daarbij kan lange tijd verstrijken voordat het slachtoffer zich in staat voelt om aangifte te doen van verkrachting. De precieze mentale houding van de dader zal niet altijd van invloed zijn op de door slachtoffers van verkrachting ervaren impact van de genoemde indringende aantasting. Daarom wordt u geadviseerd opzet- en schuldverkrachting onder het bereik te brengen van de bijzondere regeling voor seksuele misdrijven die niet verjaren. Dit voorstel wordt nader toegelicht in de conceptnota van wijziging.

Tegemoetkoming Schadefonds bij schuldverkrachting

De Wet SGM strekt ertoe in de meest schrijnende gevallen aan slachtoffers van ernstige misdrijven een uitkering te kunnen doen uit het Schadefonds om daarmee tegemoet te komen in de geleden schade. Daartoe geldt als uitgangspunt van de huidige wettelijke regeling dat zo'n tegemoetkoming alleen kan worden gedaan aan slachtoffers die ernstig lichamelijk of psychisch letsel hebben opgelopen als gevolg van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf. Als uitzondering op dit uitgangspunt kunnen de nabestaanden van een slachtoffer dat als gevolg van een 'dood door schuld' is overleden, eveneens aanspraak maken op een tegemoetkoming. Dit is expliciet in de Wet SGM benoemd. Het overlijden van de persoon en de gevolgen daarvan voor de nabestaanden, zijn in deze specifieke gevallen zeer vergelijkbaar met de impact van een opzettelijk gepleegd levensdelict.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
7 februari 2023

Ons kenmerk
4477277

In de memorie van toelichting is aangekondigd dat nader zal worden bezien of het wenselijk is om de reikwijdte van de Wet SGM te verruimen. De SP heeft gevraagd op dit punt een keuze te maken. CU heeft gevraagd of het kabinet voor voornemens is om schuldaanranding en schuldverkrachting onder het bereik van de Wet SGM te brengen. De VVD heeft gevraagd of het kabinet op zoek gaat naar financiële dekking, zodat alle slachtoffers van verkrachting en aanranding aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

Gelet op de strekking van de Wet SGM om in de meest schrijnende gevallen een financiële uitkering te kunnen doen aan slachtoffers van ernstige misdrijven, wordt u geadviseerd om het Schadefonds Geweldsmisdrijven ook te laten uitkeren bij schuldverkrachting. Schuldverkrachting betreft een ernstige aantasting van de lichamelijke en seksuele integriteit van het slachtoffer, voor wie dit langdurige en ingrijpende gevolgen kan hebben en in die zin kan worden vergeleken met opzetverkrachting. Dit vergt een aanpassing van artikel 3 van de Wet SGM. Bijgevoegde conceptnota van wijziging voorziet hierin.

Het Schadefonds heeft aangegeven, gezien het verschil in de ernst van de feiten, begrip te hebben voor de keuze om alleen schuldverkrachting – niet ook: schuldaanranding – onder het bereik van de Wet SGM te brengen. Evenwel zal de beoordeling tussen opzet- en schuldaanranding in de praktijk complex kunnen zijn. Gelet hierop zal door DGSenB, samen met het Schadefonds, worden bezien hoe tot passende beoordelingscriteria kan worden gekomen. Tevens zal worden gemonitord hoe het met betrekking tot de aanvragen van schuldverkrachting verloopt en kan na een jaar worden bezien hoe dit in de praktijk uitpakt.

Strafrechtelijke verbod kindersekspoppen

Aan het wetsvoorstel wordt een nieuw artikel 253a toegevoegd, dat strafbaar stelt: het verspreiden, aanbieden, openlijk tentoonstellen, vervaardigen, invoeren, doorvoeren, uitvoeren, verwerven of in bezit hebben van een voorwerp met een uiterlijke verschijningsvorm van een kind of van een lichaamsdeel van een kind dat de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt, dat bestemd is om seksuele handelingen mee te verrichten. Hierop komt een maximum van een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie te staan. Daarnaast wordt artikel 253a onder de reikwijdte van artikel 254, eerste lid, onderdeel c gebracht, zodat de maximale gevangenisstraf van een jaar met drie jaren kan worden verhoogd wanneer van het misdrijf een beroep of gewoonte wordt gemaakt.

De strafbaarstelling geeft uitvoering aan het voornemen om een verbod op kindersekspoppen in te voeren.¹ Dit voornemen is met de Kamer gedeeld bij brief van de MJenV 5 september 2022 en nader toegelicht bij brief van de MJenV van 8 december 2022. De voorgestelde wijzigingen zijn voor advies voorgelegd aan het College van procureurs-generaal (OM), de Douane, de Nationale Politie (NP), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
7 februari 2023

Ons kenmerk
4477277

De NVvR heeft geen advies uitgebracht. De NOvA is kritisch over het nut en de noodzaak van de strafbaarstelling, hetgeen heeft geleid tot aanvulling van de toelichting op dit punt. De aanvankelijk beoogde wijziging waarmee het in vereniging plegen van het misdrijf als strafverzwarende omstandigheid werd aangemerkt, is op advies van de NOvA geschrapt omdat deze strafverzwarringsgrond, naast de strafverzwarringsgrond voor het beroepsmatig plegen van dit strafbare feit, in de praktijk geen toepassing zal vinden. De Rvdr heeft vooral vragen gesteld over de vormgeving van de strafbaarstelling. Het OM, de Douane en de NP zijn positief over een strafrechtelijk verbod op kindersekspoppen. Wel heeft het OM vragen gesteld over het strafmaximum van een jaar vergeleken met het strafmaximum gesteld op kinderpornografie (zes jaren). Deze vragen worden in de toelichting beantwoord. Ook hebben het OM en de NP geadviseerd om artikel 253a toe te voegen aan artikel 67, eerste lid 1, onder b van het Wetboek van Strafvordering (Sv), zodat bijzondere bevoegdheden – zoals het vorderen van gegevens of de ‘pseudokoop’ – kunnen worden ingezet bij de opsporing van dit delict. Dit advies is niet overgenomen. Deze keuze is gebaseerd op de verwachting dat de opsporing van dit delict doorgaans als onderdeel van een lopend opsporingsonderzoek naar bijvoorbeeld kinderpornografie zal worden meegenomen. In dit kader zullen reeds toereikende mogelijkheden bestaan om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten. Met strafbaarstelling wordt primair beoogd de seksualisering van kinderen tegen te gaan door een afzetmarkt voor dergelijke seksattributen te kunnen voorkomen en verstoren. Zonder inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden biedt strafbaarstelling op zichzelf al voldoende mogelijkheden om de kindersekspop aan het maatschappelijk verkeer te onttrekken en daarmee een dergelijke markt te verstoren. Aan de andere kant leidt de keuze om van artikel 253a geen voorlopige hechtenisfeit te maken ertoe dat gevallen denkbaar zijn waarbij de besteller van een pop niet achterhaald kan worden, terwijl dergelijke gegevens mogelijk wel verkregen kunnen worden met behulp van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Bovengenoemde overwegingen om artikel 253a niet op te nemen als voorlopige hechtenisfeit zijn echter zwaarderzwaarder bevonden. Bovendien geldt dat wanneer van dit misdrijf een beroep of gewoonte wordt gemaakt het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden wél mogelijk is op grond van de maximale gevangenisstraf die in dergelijke gevallen tot vier jaren wordt verhoogd.

4.3 Politieke context

In de Tweede Kamer is onverminderd aandacht voor de aanpak van seksuele misdrijven en modernisering van de strafwet op dit punt. In debatten is herhaaldelijk en door verschillende Kamerleden verzocht om spoedige voortgang van het wetgevingstraject en inwerkingtreding van het wetsvoorstel op een zo

¹ Kamerstukken II 2021/22, 31015, nr. 263.

vroeg mogelijk moment.

4.4 Uitvoering

Financiële gevolgen nota van wijziging

De wijziging van de Wet SGM heeft financiële gevolgen voor het Schadefonds. Vanaf de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel is een aanvullend bedrag van structureel ruim € 300.000,- beschikbaar voor de uitvoering van deze wet door het Schadefonds. Dit bedrag is gebaseerd op een analyse die is uitgevoerd naar de financiële impact van het wetsvoorstel voor de uitvoering door het Schadefonds, waarbij al rekening was gehouden met een uitbreiding van het toepassingsbereik van de regeling. Dit bedrag kan worden gedekt met het bedrag dat eerder voor de uitvoering van het wetsvoorstel is toegekend.

Wat betreft het strafrechtelijk verbod op kindersekspoppen is de verwachting dat de uitvoeringsconsequenties van deze wijziging voor de betrokken partijen gering zullen zijn en binnen de begroting van de desbetreffende organisaties kan worden gedekt. Voor het OM geldt dat zowel de structurele consequenties als de incidentele consequenties van de nieuwe strafbaarstelling worden meegenomen bij de integrale vaststelling van de uitvoeringsconsequenties van het gehele wetsvoorstel. Overigens zullen de ontwikkelingen in de praktijk nauwlettend worden opgevolgd en kunnen op de oorspronkelijke verdeling van middelen op basis van prognoses nog wat kleine correcties worden gedaan aan de hand van de realisatie die via de jaarlijkse herijking van het PMJ model worden gladgetrokken.

4.5 Krachtenveld

Deze nota en bijgevoegde stukken zijn afgestemd met DGRR, DGPenV en DGSenB.

4.6 Ontwikkelingen hiervoor

U heeft eerder ingestemd met indiening van het wetsvoorstel en nader rapport bij de Tweede Kamer. De beslisnota waarin u om instemming werd gevraagd is openbaar gemaakt.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing, alles uit deze nota wordt openbaar.

Bijlagen

1. Nota naar aanleiding van het verslag;
2. Verslag van de Tweede Kamer;
3. Nota van wijziging;
4. Aanbiedingsbrief nota naar aanleiding van het verslag;
5. Aanbiedingsbrief nota van wijziging;
6. Consultatieadviezen strafrechtelijk verbod kindersekspoppen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
7 februari 2023

Ons kenmerk
4477277