

Vergaderjaar 2022–2023

36 222

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

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2023

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van Uw Kamer heeft mij verzocht de vragen die zijn opgenomen in het rapport van de rapporteurs Van der Werf en Mutluer (Kamerstuk 36 222, nr. 10) over het wetsvoorstel seksuele misdrijven (Kamerstuk 36 222) van een antwoord te voorzien.

Ter voldoening aan dit verzoek zend ik u hierbij mijn reactie op de schriftelijk gestelde vragen. Bij de beantwoording van deze vragen heb ik de volgorde van het rapport aangehouden.

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

Vraag en antwoord 1

De rapporteurs vragen de regering om een nadere toelichting op de strafmaxima voor respectievelijk schuldverkrachting en opzetaanranding van een seksueel meerderjarig slachtoffer, in het licht van de gehanteerde uitgangspunten bij de afstemming van de strafmaxima voor de verschillende vormen van aanranding en verkrachting.

Graag licht ik de hoogte van beide strafmaxima in relatie tot de gehanteerde uitgangspunten nader toe. De basis van het voorgestelde stelsel van strafmaxima voor de opzetdelicten wordt gevormd door de strafmaxima voor de gekwalificeerde delictsvormen van aanranding (8 jaren gevangenisstraf) en verkrachting (12 jaren gevangenisstraf), die qua strafhoogte overeenkomen met de huidige strafmaxima voor aanranding en verkrachting. De hoogte van de strafmaxima voor respectievelijk opzetaanranding (artikel 241, eerste lid), opzetverkrachting (artikel 243, eerste lid) en aanranding of verkrachting van kinderen in verschillende leeftijdscategorieën (de artikelen 245 tot en met 250) zijn vastgesteld aan de hand van drie uitgangspunten die ook door de rapporteurs worden genoemd. Het gaat om de volgende uitgangspunten, in de volgorde die de rapporteurs aanhouden:

- (1) De gekwalificeerde delictsvormen zijn voorzien van een strafmaximum dat een derde hoger is dan het basisdelict;
- (2) Het strafmaximum voor verkrachting is de helft hoger dan het strafmaximum voor aanranding;
- (3) De strafmaxima voor aanranding en verkrachting van een kind in de leeftijd van twaalf tot zestien jaar onderscheidenlijk beneden de twaalf jaar is terug te voeren op een trapsgewijze verhoging met maximaal een derde (tot maximaal drie jaar gevangenisstraf) ten opzichte van het strafmaximum voor aanranding en verkrachting van een seksueel meerderjarig slachtoffer.

De uitgangspunten gelden alleen in het kader van enerzijds de opzetvarianten van aanranding en verkrachting en anderzijds aanranding en verkrachting van een kind. Deze uitgangspunten gelden niet – en kunnen ten dele niet gelden – in de context van schuldaanranding en schuldverkrachting. Dit betekent inderdaad, zo merk ik op in reactie op de eerste vraag van de rapporteurs, dat de strafmaxima voor schuldverkrachting (vier jaar gevangenisstraf; vgl. artikel 242) en schuldaanranding (twee jaar gevangenisstraf; vgl. artikel 240) zich niet overeenkomstig het onder (2) genoemde uitgangspunt tot elkaar verhouden en dat dit evenmin is beoogd. Anders dan de rapporteurs stellen, is het strafmaximum voor opzetaanranding van een seksueel meerderjarig slachtoffer (zes jaar gevangenisstraf; vgl. artikel 241, eerste lid) in overeenstemming met het onder (1) genoemde uitgangspunt. Dit uitgangspunt indiceert immers dat een strafbedreiging van $(6 + \frac{1}{3} \text{ van } 6 =) 8$ jaar gevangenisstraf geldt voor gekwalificeerde opzetaanranding, zoals is neergelegd in artikel 241, tweede lid.

Vraag en antwoord 2

Onder verwijzing naar een passage in de memorie van toelichting waarin is opgemerkt dat de verwachting is dat de grenzen van de strafmaxima voor de verschillende nieuwe delictsvormen net als dat nu het geval is ook in geval van een aangescherpt strafvorderings- en toemetingsbeleid in de praktijk niet snel in beeld zullen komen (pagina 22), vragen de

rapporteurs te reflecteren op de noodzaak van verhoging van de maximumstraffen.

In reactie op deze vraag merk ik allereerst op dat de toepasselijke wettelijke strafmaxima ertoe strekken de strafwaardigheid van verschillende (seksuele) misdrijven tot uitdrukking te brengen. Met de hoogte van het strafmaximum wordt door de wetgever een signaal afgegeven over de ernst van dat misdrijf in het algemeen en de ernst van dat misdrijf in verhouding tot andere misdrijven. In concrete gevallen zal het strafmaximum voor de officier van justitie en de rechter, naast andere aspecten zoals het strafdoel en de omstandigheden van het geval, een richtsnoer zijn bij het formuleren van de strafeis onderscheidenlijk het opleggen van een straf. Daarbij geldt dat de strafbedreiging ruimte moet bieden om de ernstigste verschijningsvormen van het desbetreffende strafbaar feit passend te bestraffen.

Zoals ook is beschreven in de memorie van toelichting zijn de huidige strafmaxima van de zedenmisdrijven niet in balans. Met het wetsvoorstel seksuele misdrijven is beoogd te komen tot een evenwichtig stelsel van passende wettelijke strafmaxima. Bij het bepalen van de strafmaxima zijn uitgangspunten gehanteerd die ook door de rapporteurs in het rapport zijn benoemd. Bij de opbouw van de strafmaxima van de seksuele misdrijven komt in de eerste plaats gewicht toe aan de ernst van het feit, waaronder de mate van inbreuk op de seksuele integriteit; hoe ingrijpender de inbreuk op de seksuele integriteit, hoe ernstiger het feit. Ook het verwijt dat de pleger kan worden gemaakt, waaronder de mentale houding waarmee deze het feit begaat, is van invloed op de ernst van het feit. Bij de opbouw van het stelsel van strafmaxima is in de tweede plaats betekenis toegekend aan de onderlinge afstemming van de verschillende strafbedreigingen. De systematiek die is gehanteerd is beschreven in de memorie van toelichting (paragrafen 3.2 en 3.3).

Het wetsvoorstel seksuele misdrijven verhoogt de strafmaxima van enkele seksuele misdrijven, waaronder die van aanranding en verkrachting van kinderen in verschillende leeftijdscategorieën en van de kinderpornografische delicten. Ten aanzien van de strafmaxima van aanranding en verkrachting van een kind geldt dat de strafhoogte oploopt naarmate de ernst van de inbreuk op de seksuele integriteit toeneemt. Daarnaast is de leeftijd van het slachtoffer van invloed op het strafmaximum; hoe jonger het slachtoffer, hoe hoger het strafmaximum. Zoals in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting is beschreven, heeft seksueel misbruik vaak langdurige en verwoestende gevolgen voor de levens van diegenen die hiervan op jonge leeftijd slachtoffer zijn geworden. Mede in het licht van de toegenomen risico's en schade als gevolg van de opkomst van internet en sociale media en vanuit het oogpunt van afschrikking en generale en speciale preventie wordt op onderdelen strafverhoging passend en wenselijk geacht. In paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting is ook toegelicht dat het strafmaximum voor het verrichten van activiteiten met kinderpornografisch materiaal in het licht van de toegenomen risico's en schade door de opkomst van internet en sociale media wordt verhoogd van maximaal vier jaren gevangenisstraf naar ten hoogste zes jaren. Het enkele feit dat de grenzen van de verhoogde strafmaxima in de praktijk niet snel in beeld zullen komen, is op zichzelf geen aanleiding om van de voorgestelde strafverhoging af te zien, reeds omdat – zoals aangegeven – verzekerd dient te zijn dat deze strafmaxima ter beschikking staan om ook voor de meeste ernstige delictsscenario's te kunnen voorzien in passende bestraffing.

Vraag en antwoord 3

Het wetsvoorstel voorziet bij opzetaanranding (zes jaar gevangenisstraf) in een hogere maximumstraf dan bij schuldverkrachting (vier jaar gevangenisstraf). Onder verwijzing naar diverse consultatiereacties vragen de rapporteurs de regering op dit verschil in strafmaat te reflecteren.

Het strafmaximum dat op een strafbaar feit is gesteld geeft in algemene zin uitdrukking aan de ernst van het desbetreffende feit, op zichzelf en in verhouding met andere strafbare feiten. Voor het bepalen van de ernst van een seksueel misdrijf is een zwaarwegende factor in welke mate het strafbare gedrag een aantasting vormt van de seksuele integriteit van een ander. Daarbij geldt dat het seksueel binnendringen van het lichaam – zoals voor elke vorm van verkrachting is vereist – een ingrijpender inbreuk maakt op de seksuele integriteit van de persoon die deze handelingen onvrijwillig ondergaat dan seksuele handelingen waarbij het seksueel binnendringen van het lichaam achterwege blijft. Naast de ernst van de aantasting van de seksuele integriteit is ook het verwijt dat de pleger kan worden gemaakt ten aanzien van die aantasting van de seksuele integriteit van invloed op de ernst van het feit. In dit verband legt de mentale houding van de pleger ten aanzien van het strafbare handelen veel gewicht in de schaal. Bij de opzetvarianten van aanranding en verkrachting komt de pleger een aanmerkelijk ernstiger verwijt toe, omdat de pleger weet dat de wil tot het desbetreffende seksuele contact bij de ander ontbreekt (vol opzet) of de pleger die mogelijkheid eenvoudigweg voor lief heeft genomen (voorwaardelijk opzet). Bij de schulddelicten is het verwijt aan de pleger relatief gezien het geringst: hierbij gaat het om gedrag dat voortvloeit uit ernstige onoplettendheid of ernstige nalatigheid. Het cruciale juridische verschil met de opzetvariant is dat de «schulddader» ervan uitgaat – zij het ten onrechte – dat de wil tot seksueel contact bij die ander wel aanwezig is.

De weging van de ernst van de aantasting van de seksuele integriteit enerzijds en het verwijt dat de pleger in verband daarmee treft anderzijds heeft als uitkomst dat op beide misdrijven forse maximumstraffen zijn gesteld, waarbij voor opzetaanranding de zwaarste strafbedreiging geldt. Deze uitkomst is in lijn met de verhouding tussen de strafmaxima voor andere opzetdelicten en schulddelicten en daarmee met een algemeen uitgangspunt binnen het strafrecht. Bij wijze van voorbeeld wijs ik erop dat de strafmaxima voor de opzetdelicten mishandeling (drie jaar gevangenisstraf; vgl. artikel 301, eerste lid) en zware mishandeling (acht jaar gevangenisstraf; vgl. artikel 302, eerste lid) hoger zijn dan het strafmaximum dat geldt voor zware mishandeling door schuld (een jaar gevangenisstraf; artikel 308, eerste lid). Kortom: in het strafrecht wordt aan de mentale houding waarmee het strafbare handelen plaatsvindt relatief veel betekenis toegekend. Daarbij moet bedacht worden dat het strafmaximum in feite de weerspiegeling vormt van de ernstigste verschijningsvorm van het desbetreffende delict. Bij seksuele misdrijven gaat het dan om situaties waarin de pleger met «vol» opzet inbreuk maakt op de seksuele integriteit van een ander.

Vraag en antwoord 4 en 5 (samengenomen)

De rapporteurs vragen allereerst om aan de hand van een voorbeeld toe te lichten hoe de verhoging van de strafmaxima uitpakt indien meerdere van de in artikel 254 genoemde strafverzwarringsgronden van toepassing zijn. Daarnaast verzoeken zij om een nadere toelichting op de hoogte van het strafmaximum in de situatie dat het slachtoffer van aanranding of verkrachting als gevolg daarvan overlijdt als bedoeld in het derde lid van

artikel 254. In dat geval kan levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaren worden opgelegd.

De strafverzwarringsgronden verhogen de maximale gevangenisstraf die op het gronddelict is gesteld. Graag maak ik allereerst van de gelegenheid gebruik om te verduidelijken hoe moet worden omgegaan met gevallen waarin meerdere strafverzwarringsgronden van toepassing zijn. In het genoemde artikel 254 zijn verspreid over drie artikelleden strafverzwarringsgronden opgenomen. Wanneer één of meer van de in het eerste lid opgenomen strafverzwarringsgronden zich voordoet, kan de gevangenisstraf die op het begane seksuele misdrijf is gesteld met in totaal drie jaar worden verhoogd. De maximale strafverzwaring met drie jaar geldt dus ook als meer dan één strafverzwarringsgrond van toepassing is. Dat wordt uitgedrukt met het woord «of» dat is opgenomen na elk van de opgesomde strafverzwarringsgronden. Dit betekent bijvoorbeeld dat het strafmaximum voor opzetaanranding van zes jaar gevangenisstraf (artikel 243, eerste lid) met drie jaar wordt verhoogd wanneer dat feit in vereniging is begaan (artikel 254, eerste lid, onder a). Dit verhoogde strafmaximum van negen jaar gevangenisstraf kan niet verder worden verhoogd indien nog meer andere strafverzwarringsgronden van artikel 254, eerste lid, van toepassing zijn, bijvoorbeeld indien de in vereniging gepleegde aanranding is begaan in het kader van een professionele behandelrelatie in de gezondheidszorg als bedoeld in artikel 254, eerste lid, onder b, sub 3. De maximering van de strafverzwaring voorkomt dat het toepasselijke strafmaximum door een stapeling van strafverzwarringsgronden zodanig wordt verhoogd dat de hoogte daarvan niet meer in redelijke verhouding zou staan met de aard en ernst van het begane gronddelict (in het voorbeeld: de gepleegde opzetaanranding). Ook bij enkele andere ernstige misdrijven heeft de wetgever gekozen voor een gefixeerde verhoging van maximaal drie jaar gevangenisstraf in gevallen waarin meerdere strafverzwarringsgronden van toepassing zijn. Te denken valt aan diefstal met geweld (artikel 312 Sr).

In het geval van zwaar lichamenlijk letsel of te duchten levensgevaar als bedoeld in het tweede lid van artikel 254 kan het toepasselijke strafmaximum (nogmaals) worden verhoogd met drie jaar gevangenisstraf. Het toepassingsbereik van deze strafverzwarringsgrond is beperkt tot delictsvormen van (kinder)aanranding en (kinder)verkrachting waarop ten minste een maximale gevangenisstraf staat van zes jaar. De strafverzwarringsgrond geeft zelfstandig aanleiding tot strafverzwaring. Dit komt redelijk voor. Deze grond heeft namelijk een andersoortig karakter dan de strafverzwarringsgronden die in het eerste lid zijn opgenomen. De strafverzwaring bij het tweede lid is gelegen in ernstige aantastingen van de lichamenlijke integriteit van het slachtoffer of het gevaar daarvoor als gevolg van het gepleegde misdrijf, terwijl de strafverzwaring bij het eerste lid is gelegen in de kwalijke omstandigheden waaronder het delict is begaan. Toegepast op het voorbeeld van opzetaanranding: heeft dit seksuele misdrijf zwaar lichamenlijk letsel tot gevolg, dan geldt een strafmaximum van (6 + 3 =) negen jaar gevangenisstraf en is het tevens in vereniging begaan als bedoeld in het eerste lid, onder a, van artikel 254 dan is de totale strafbedreiging (6 + 3 + 3 =) twaalf jaar gevangenisstraf. Een dergelijke trapsgewijze verhoging is ook aan de orde bij mensenhandel (artikel 273f Sr).

Ook het toepassingsbereik van het derde lid van artikel 254 is beperkt tot delictsvormen van (kinder)aanranding en (kinder)verkrachting waarop ten minste een maximale gevangenisstraf staat van zes jaar. Heeft het desbetreffende misdrijf het overlijden van een ander tot gevolg dan geldt een verhoogd strafmaximum van levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar. Deze strafbedreiging is naar

het oordeel van het kabinet ook gerechtvaardigd en gewenst, omdat daarvan een krachtig signaal uitgaat dat plegers van ernstig seksueel geweld met fatale afloop zeer fors kunnen worden bestraft. Dit kan een afschrikwekkende en preventieve werking hebben. De tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar kan overigens niet verder worden verhoogd. Dit volgt uit artikel 10 van het Wetboek van Strafrecht.

De strafverhoging waarin artikel 254, derde lid, voorziet, sluit aan bij de strafmaat die geldt bij enkele andere ernstige misdrijven indien zij de dood tot gevolg hebben. Dit is onder andere aan de orde bij misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht, waaronder opzettelijke brandstichting (artikel 157 Sr), en bij mensenhandel (artikel 273f Sr) en gijzeling (artikel 282a Sr). Het verhoogde strafmaximum van levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar dat van toepassing is bij ernstig seksueel geweld met dodelijk gevolg is hoger dan het strafmaximum van vijftiengintig jaar gevangenisstraf dat voor doodslag zal gelden na inwerkingtreding van de Wet van 22 februari 2023 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van doodslag (verhoging wettelijk strafmaximum doodslag). Van een onredelijke verhouding of ernstige inconsistentie is naar het oordeel van het kabinet echter geen sprake, gelet op het voorafgaande ernstige seksuele geweld dat aan de orde is in gevallen waarin artikel 254, derde lid, toepassing vindt. Opmerking verdient dat het begaan van doodslag in verband met een ander strafbaar feit eveneens wordt bedreigd met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar (artikel 288 Sr).

Vraag en antwoord 6

De rapporteurs wijzen erop dat artikel 36 van het Verdrag van Istanbul verplicht tot strafbaarstelling van seksuele handelingen die zonder wederzijds goedvinden plaatsvinden. Op grond van het tweede lid van dat artikel dient de toestemming vrijwillig te zijn gegeven en voort te vloeien uit de vrije wil van de betrokken persoon hetgeen wordt vastgesteld in het licht van de omstandigheden. De nieuwe strafbaarstellingen van schuldaanranding, schuldverkrachting, opzetaanranding en opzetverkrachting hebben betrekking op seksuele handelingen met een persoon waarbij de wil daartoe ontbreekt. De rapporteurs wijzen op opmerkingen van verschillende organisaties over het vereiste van wederzijds goedvinden in relatie met het wetsvoorstel. Zij vragen of met het vereiste van de ontbrekende wil voldoende duidelijk is dat een vrije positieve wilsuiting vereist is, of het Verdrag van Istanbul toereikend wordt uitgevoerd en waarom niet is gekozen om voor de formulering van dit criterium bij de tekst van het verdrag aan te sluiten.

Net als in artikel 36 van het Verdrag van Istanbul staan in de nieuwe delicten de instemming van de ander (consent) en de wilsvrijheid bij de ander centraal. Dit wordt uitgedrukt in de delictomschrijvingen van aanranding en verkrachting via het centrale bestanddeel ontbrekende wil. Zoals ook in de memorie van toelichting is beschreven wordt hieronder verstaan de afwezigheid van een vrije positieve wilsuiting. Voor het bestanddeel ontbrekende wil is gekozen omdat dit – beter dan de afwezigheid van wederzijds goedvinden – tot uitdrukking brengt welk verwijt de dader wordt gemaakt, namelijk dat diegene seksuele handelingen verricht met een ander terwijl die ander dat niet wil.

Uit verschillende landenrapportages van de Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO), die toezicht houdt op de uitvoering van het verdrag, komt naar voren dat

GREVIO erop let of de afwezigheid van toestemming op zodanige wijze wordt omschreven dat de mogelijkheid om rekening te houden met alle omstandigheden niet wordt beperkt. De nieuwe strafbaarstellingen bieden ruimte om bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een ontbrekende wil bij de ander rekening te houden met de omstandigheden waaronder het seksuele contact plaatsvindt. Het gaat niet alleen om expliciete verbale signalen en gedrag van de ander (een «nee») maar ook om feiten en omstandigheden die aanleiding hadden moeten zijn voor de constatering dat bij de ander mogelijk een positieve wil ontbrak met betrekking tot het seksuele contact. De strafrechtelijke aansprakelijkheid is gekoppeld aan het weten of ernstige reden hebben om te vermoeden dat seksuele handelingen worden verricht terwijl de wil bij de ander daartoe ontbrak. De nieuwe strafbaarstellingen van schuldaanranding, schuldverkrachting, opzetaanranding en opzetverkrachting zijn daarmee in lijn met artikel 36 van het Verdrag van Istanbul.

Vraag en antwoord 7

In het rapport beschrijven de rapporteurs de uiteenlopende wijzen waarop het vereiste van consent in de strafwetgeving van Duitsland, Zweden en België – landen die recent zijn overgegaan van een dwangmodel naar een consentmodel – is opgenomen. In België is in artikel 417/5 van het Strafwetboek een definitie opgenomen van toestemming met betrekking tot het seksueel zelfbeschikkingsrecht. In deze bepaling is onder meer expliciet vermeld: «Toestemming veronderstelt dat deze uit vrije wil is gegeven. Dit wordt beoordeeld in het licht van de omstandigheden van de zaak. De toestemming kan niet worden afgeleid uit de loutere ontstentenis van verweer van het slachtoffer. De toestemming kan worden ingetrokken op elk ogenblik voor of tijdens de seksuele handeling.» In die bepaling worden ook een aantal situaties genoemd waarin toestemming in ieder geval ontbreekt, onder meer de situatie waarin sprake is van een kwetsbare toestand van het slachtoffer als gevolg van angst, invloed van alcohol, verdovende middelen, een ziekte of handicapsituatie, waardoor de vrije wil is aangetast, en de situatie waarin het slachtoffer slapend of bewusteloos is. Naar aanleiding van deze Belgische wetsbepaling vragen de rapporteurs naar de wenselijkheid van een nadere vastlegging van het begrip «consent» of «ontbreken van de wil» in de Nederlandse regeling van seksuele misdrijven, om daarmee het vereiste van instemming wettelijk te definiëren.

In lijn met de Belgische regeling blijkt uit het wetsvoorstel en de daarop gegeven toelichting dat bij afwezigheid van een vrije positieve wilsuiting geen sprake is van instemming. Elk onvermogen tot een vrije positieve wilsuiting bij de ander vereist dat wordt afgezien van seksueel contact. Dit vooronderstelt dat die ander in staat is tot (vrije) wilsuiting. Daarom zijn, net als in de Belgische strafwetgeving, in artikel 244 verschillende situaties benoemd waarin bij een persoon in ieder geval de wil tot seksuele handelingen wordt geacht te ontbreken. Het betreft de situaties waarin diegene in een staat van bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht verkeert of een zodanige psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke handicap heeft dat deze niet of onvolkomen in staat is een wil te bepalen of kenbaar te maken omtrent de seksuele handelingen of daartegen weerstand te bieden. In geval van het hier bedoelde onvermogen tot een vrije positieve wilsuiting is sprake van een ontbrekende wil.

Voor de overige gevallen is in de memorie van toelichting beschreven hoe kan worden beoordeeld of sprake is van een ontbrekende wil. Bij die beoordeling zijn – in lijn met artikel 36 van het Verdrag van Istanbul – de omstandigheden waaronder het seksuele contact plaatsvindt bepalend. In

het antwoord op de vorige vraag is daarop uitgebreid ingegaan. De uitleg die aan «ontbrekende wil» moet worden gegeven en de wijze waarop kan worden beoordeeld of daarvan sprake is, zou niet veranderen indien dit in aanvulling op het genoemde artikel 244 in een nadere wettelijke definitie zou worden vastgelegd. Zo'n nadere wettelijke vastlegging van «ontbrekende wil» heeft daarmee geen toegevoegde waarde. Bovendien zou een nadere wettelijke definitie het risico meebrengen dat onbedoeld situaties worden uitgesloten die wel binnen het bereik van de definitie zouden moeten vallen. Dit gevaar doet zich niet voor bij een beoordelingskader zoals omschreven in de memorie van toelichting. Dit beoordelingskader geeft voldoende houvast, omdat het begrip «ontbrekende wil» aan de hand van voorbeeldgevallen nader wordt afgebakend en geduid. Het opnemen van een beoordelingskader in een wettelijke bepaling, zoals in België is gedaan, is in het Nederlandse strafrecht ongebruikelijk. Het nader afbakenen van wettelijke termen in de memorie van toelichting is wel een gebruikelijke manier om een regeling een voldoende omlinjende inhoud te geven en tegelijk toekomstbestendig te laten zijn. Met dit wetsvoorstel is daarbij aangesloten. Tegen de achtergrond van het voorgaande is het kabinet van oordeel dat aan het begrip «ontbrekende wil» een voldoende omlinjende inhoud is gegeven om te kunnen dienen als richtsnoer voor gedrag van de burger en beoordeling daarvan door de justitiële autoriteiten.

Vraag en antwoord 8

De rapporteurs stellen vast dat de vangnetfunctie een belangrijke motivering is voor de invoering van schuldvarianten. De vraag rijst hoe het voordeel van de vangnetfunctie (bescherming voor slachtoffers) zich verhoudt tot de positie van de verdachte en de strafwaardigheid van diens gedrag. De rapporteurs vragen de regering hierop te reflecteren.

Zoals ook in het onderzoeksrapport van de rapporteurs naar voren komt, heeft de schuldvariant naar mijn oordeel om verschillende redenen een toegevoegde waarde ten opzichte van de opzetvariant van aanranding onderscheidenlijk verkrachting. In de eerste plaats vind ik het op zichzelf gerechtvaardigd om het gedrag dat door de schulddelicten wordt omvat strafbaar te stellen. De schulddelicten zijn immers in belangrijke mate gekoppeld aan de sociale norm dat seksueel contact vrijwillig en gelijkwaardig behoort te zijn. Dat verplicht eenieder ertoe oog te hebben voor de vrijwilligheid en gelijkwaardigheid van het seksueel contact. Die sociale norm wordt kracht bijgezet door de schulddelicten. Deze delicten knopen aan bij seksueel grensoverschrijdend gedrag dat het gevolg is van *grove* schuld, in de zin dat iemand seksueel contact doorzet terwijl diegene ernstige reden had om te vermoeden dat de ander dit contact niet wilde. Bij de beoordeling of daarvan sprake is geweest geldt steeds de eis dat er tijdens dat seksuele contact duidelijke signalen van een mogelijk ontbrekende wil waren, dat de initiator die signalen daadwerkelijk heeft opgemerkt en dat deze vervolgens – vanuit het misplaatste vertrouwen «dat het wel goed zal zitten» – niet of onvoldoende heeft geverifieerd of het seksuele contact (nog steeds) op vrijwillige basis plaatsvindt. Daarmee is de ondergrens van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor schuldaanranding en -verkrachting gelegd bij situaties van ernstige lichtzinnigheid of ernstige onachtzaamheid. Dit is in mijn ogen strafwaardig gedrag dat op zichzelf beschouwd een strafrechtelijke reactie kan rechtvaardigen. Strafbbaarstelling daarvan kan een normerende en preventieve werking hebben.

In de tweede plaats kan de schuldvariant in concrete strafzaken een vangnetfunctie hebben: hiermee is bedoeld dat deze variant een terugval-optie kan vormen bij vrijspraak van de (gekwalificeerde) opzetvariant van

aanranding of verkrachting. Die terugvaloptie is er indien het openbaar ministerie ervoor kiest om via een primair-subsidiar-tenlastelegging verschillende delictsvarianten aan de rechter voor te leggen. Ook de schuldvariant kan in zo'n tenlastelegging worden verwerkt. Bijvoorbeeld: gekwalificeerde opzetverkrachting (primair), opzetverkrachting (subsidiar) en schuldverkrachting (meer subsidiar). Bij vrijspraak van het primair en subsidiar tenlastegelegde omdat dwang en opzet niet zijn bewezen, wordt de rechter in de gelegenheid gesteld om – indien dat feit naar het oordeel van de rechter wel is bewezen – tot een veroordeling te komen ter zake van schuldverkrachting. Langs die weg kan worden voorkomen dat de enkele omstandigheid dat in een concrete strafzaak dwang en/of opzet niet kan worden bewezen, ertoe leidt dat ernstig seksueel grensoverschrijdend gedrag – dat op zichzelf strafwaardig is (zie hiervoor) – als zodanig niet kan worden bestraft. Volgens het huidige recht zal de rechter al bij afwezigheid van dwang algeheel moeten vrijspreken.

Vraag en antwoord 9

De rapporteurs vragen de regering nader in te gaan op het verschil tussen de criteria «redelijkerwijs moet vermoeden» en «ernstige reden om te vermoeden».

Het voorontwerp van het wetsvoorstel seksuele misdrijven, dat in 2020 in consultatie is gebracht en is opgevolgd door het wetsvoorstel dat bij Uw Kamer is ingediend, bevatte een strafbaarstelling van seksuele interactie tegen de wil (artikel 239). Daarin werd onder andere strafbaar gesteld – kort gezegd – het met een persoon seksuele handelingen verrichten, terwijl diegene «redelijkerwijs moet vermoeden» dat deze handelingen tegen de wil van die persoon plaatsvinden. In de memorie van toelichting bij dit voorontwerp is aangegeven dat daarvoor voldoende is dat er feiten en omstandigheden waren waaruit iemand redelijkerwijs had moeten afleiden dat het seksuele contact onvrijwillig was. In die toelichting is als voorbeeld genoemd «het niet opmerken van signalen die duiden op ongewild seksueel contact die redelijkerwijs wel hadden moeten worden opgemerkt» (p. 35). In diverse consultatieadviezen zijn kanttekeningen geplaatst bij dit criterium. Zo was in de ogen van de Raad voor de rechtspraak met die maatstaf, mede in het licht van de toelichting daarop in het voorontwerp, onvoldoende duidelijk wanneer een onderzoeksplicht zou ontstaan ten aanzien van het vrijwillige karakter van het seksueel contact. Het College van procureurs-generaal was van oordeel dat het vereiste van een redelijk vermoeden te snel tot strafrechtelijke aansprakelijkheid zou kunnen leiden. Mede naar aanleiding van deze adviezen is er in het onderhavige wetsvoorstel in het kader van schuldverkrachting en schuldverkrachting voor gekozen de maatstaf van «redelijkerwijs moet vermoeden» te vervangen door het criterium «ernstige reden om te vermoeden». Beoogd is met dit laatste criterium te verhelderen dat het gaat om een zware schuldvariant, die aan de orde kan zijn bij het opmerken van duidelijke signalen dat sprake is van ongewild seksueel contact. Dan geldt een verificatieplicht: nagegaan moet worden of bij de ander de wil tot seksueel contact aanwezig is. Bij schending van die verificatieplicht komt de schuldvariant in beeld. Daarmee is beoogd de ondergrens van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de schuldvariant nadrukkelijker dan in het voorontwerp te koppelen aan het opmerken van duidelijke signalen van een ontbrekende wil.

Vraag en antwoord 10

Naar aanleiding van een passage uit de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 362 22, nr. 7, p. 91) vragen de rapporteurs om een nadere strafrechtelijke duiding van gevallen waarin seksueel contact zich

aanvankelijk vrijwillig ontwikkelt en, in de woorden van de rapporteurs, vervolgens sprake is van stoppen met meedoen in de zin dat de wil tot verder seksueel contact ontbreekt.

Aanranding of verkrachting komt in beeld wanneer iemand, ondanks duidelijke signalen dat de wil tot seksueel contact bij de ander ontbreekt, het seksueel contact toch aanvangt of voortzet. De opzetvariant van aanranding of, indien sprake is van het seksueel binnendringen van het lichaam, verkrachting doet zich voor indien iemand «weet» dat bij die ander daartoe de wil ontbreekt. De schuldvariant van aanranding of verkrachting doet zich voor indien iemand seksueel contact doorzet, terwijl diegene «ernstige reden heeft om te vermoeden» dat bij de ander de wil daartoe ontbreekt. Het cruciale juridische verschil tussen de opzetvariant en de schuldvariant is gelegen in de mentale houding van de dader ten aanzien van de mogelijk ontbrekende wil bij de ander. Doet een van beide mentale houdingen zich niet voor – bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van duidelijke signalen van onvrijwilligheid – dan zullen de strafrechtelijke verwijten van aanranding en verkrachting niet aan de orde zijn.

De bewijsvoering ten aanzien van opzet en schuld heeft betrekking op de mentale houding van de verdachte ten tijde van seksuele interactie. Die mentale houding zal in de regel op indirecte wijze door de rechter moeten worden vastgesteld. Bij afwezigheid van een geloofwaardige verklaring van de verdachte zal de rechter steeds voornamelijk uit de uiterlijke omstandigheden van het geval moeten afleiden welke mentale houding bij de verdachte aanwezig is geweest. De vraag bij welke gedragingen en onder welke omstandigheden mag worden afgeleid dat dit het geval was, is een bewijskwestie. De bewijsbeslissing is aan de rechter. Tegen deze achtergrond is in de door de rapporteurs aangehaalde passage in algemene zin overwogen dat hoe duidelijker de signalen van een ontbrekende wil zijn en hoe langduriger deze zich voordoen, hoe eerder de conclusie zich zal opdringen dat het doorzetten van seksueel contact blijk geeft van opzet in de zin van de opzetvariant. Het gaat dus om een algemene overweging over het bewijs van opzet. In het verlengde daarvan is overwogen dat dit opzet niet aanwezig is wanneer in het kader van seksueel contact dat zich aanvankelijk vrijwillig ontwikkelde, sprake is van een zeer kortdurende non-responsieve houding van de ander die niet door de verdachte is opgemerkt. De omstandigheid dat de verdachte geen signalen van een ontbrekende wil heeft waargenomen, zo verduidelijk ik in reactie op de vraag van de rapporteurs, betekent dat in deze casus de verdachte geen strafrechtelijk verwijt ter zake van een vorm van aanranding of verkrachting kan worden gemaakt. Dat ligt anders wanneer op het zich aanvankelijk vrijwillig ontwikkelend seksueel contact een door de verdachte waargenomen passieve opstelling volgt. In dat geval moet de verdachte bij de ander verifiëren of diegene het seksueel contact wel wil voorzetten.

Vraag en antwoord 11

De rapporteurs vragen wat het implementatietraject tot nu toe oplevert en waar eventuele knelpunten worden verwacht.

In mijn brief van 12 december jl. heb ik toegelicht dat het implementatietraject als hoofddoel heeft te faciliteren dat de organisaties die met de Wet seksuele misdrijven zullen werken in staat zijn om deze wet vanaf de datum van inwerkingtreding adequaat uit te voeren (Kamerstuk 34 843, nr. 65). Om dit doel te bereiken is een coördinatiestructuur opgericht en is een bedrag van ruim 3.6 miljoen euro voor de periode 2022–2023 beschikbaar gesteld. Dit bedrag is onder andere bedoeld om de imple-

mentatieprojecten van organisaties in en om de strafrechterketen zoals de politie, het openbaar ministerie en Slachtofferhulp Nederland te financieren. De implementatie van het wetsvoorstel is namelijk voor een groot deel belegd bij deze organisaties. Dit betreft vooral de politie en het openbaar ministerie, die in het kader van bovengenoemde implementatieprojecten bezig zijn met het treffen van voorbereidingen voor het aanpassen van de IT-systemen, het werven en opleiden van personeel, het maken van beleid, et cetera. Deze werkzaamheden zijn erop gericht te borgen dat de betrokken medewerkers, interne systemen en werkprocessen voorbereid of ingericht zijn om met de Wet seksuele misdrijven te kunnen werken op het moment dat deze in werking treedt.

Verder hebben het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de politie, het openbaar ministerie en het Centrum Criminaliteit en Veiligheid contact gelegd met overige organisaties waarvoor de Wet seksuele misdrijven gevolgen heeft. Zij zijn geïnformeerd over de stand van zaken van het wetgevings- en implementatietraject. Gezamenlijk is geïnventariseerd wat zij nodig hebben om de nieuwe wetgeving op een zorgvuldige manier te implementeren en op welke wijze deze organisaties bij het ketenbrede implementatietraject betrokken willen zijn. Een voorbeeld van een onderwerp waarvoor meerdere organisaties, zoals Slachtofferhulp Nederland en het Centrum Seksueel Geweld, aandacht hebben gevraagd en waarbij zij betrokken willen zijn, is het ontwikkelen van publiekscommunicatie, met als belangrijk doel slachtoffers op een realistische wijze over de nieuwe wetgeving te informeren.

De in het kader van het implementatietraject opgerichte overlegstructuur fungeert ook als platform waarbinnen gesignaleerde uitdagingen en mogelijke oplossingsrichtingen kunnen worden besproken. Zo hebben het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de politie en het openbaar ministerie de afgelopen periode in kaart gebracht wat nodig is om de nieuwe wetgeving snel maar zorgvuldig te implementeren en op basis hiervan een voorstel met uitgangspunten voor de inwerkingtreding gedaan. Hierop wordt in reactie op de vraag van de rapporteurs over de stand van zaken met betrekking tot de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel nader ingegaan (vraag 13).

Daarnaast heeft de projectgroep seksuele intimidatie die het Centrum Criminaliteit en Veiligheid in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft opgericht en waarin de politie, het openbaar ministerie en verschillende gemeenten zijn vertegenwoordigd, de strafbaarstelling van seksuele intimidatie, zoals opgenomen in het wetsvoorstel seksuele misdrijven, en de mogelijke rol van bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) bij de handhaving hierop besproken. De projectgroep heeft aandachtspunten in kaart gebracht, onder andere op het gebied van bewijsbaarheid en handhaafbaarheid, en mogelijke scenario's voor het vervolg geschetst.

Alles overwegende heb ik besloten in de vorm van pilots met koplopergemeenten naast de politie handhaving door boa's mogelijk te maken. Deze pilots worden vormgegeven in overleg met de politie, het openbaar ministerie en koplopergemeenten. Met deze pilots wil ik faciliteren dat de gemeenten die dat wensen en die nu al een belangrijk inzet plegen op het gebied van preventie van, voorlichting en bewustwording over seksuele intimidatie de ruimte krijgen om een bijdrage te leveren aan de handhaving van de voorgestelde strafbaarstelling. Bij de keuze voor pilots bij koplopergemeenten heb ik ook rekening gehouden met de aandachtspunten die meerdere partijen, waaronder het openbaar ministerie en de politie, hebben aangekaart. Het gaat er daarbij met name om dat voor de vaststelling of sprake is van seksuele intimidatie telkens een zelfstandige

beoordeling van de concrete context waarin de gedragingen plaatsvinden vereist is. Dit maakt dat handhaving door boa's volgens die organisaties niet in alle gevallen mogelijk zal zijn. De projectgroep seksuele intimidatie zal gelet hierop een plan van aanpak voor de beoogde pilots opstellen. Hierin zal worden uitgewerkt wat nodig is om de inzet van boa's naast politie in de vorm van pilots mogelijk te maken, onder andere op het gebied van trainingen, werkinstructies en samenwerkingsafspraken met de politie. Deze pilots zullen na een nog te bepalen periode worden geëvalueerd om aan de hand hiervan de handhaving van seksuele intimidatie verder vorm te kunnen geven.

Zoals hierboven uitgelegd staan een gezamenlijke aanpak en draagvlak in het kader van het implementatietraject van het wetsvoorstel seksuele misdrijven centraal. Deze gezamenlijke, gecoördineerde inspanning om voor een tijdige en breed gedragen implementatie te zorgen, beschouw ik als belangrijke opbrengst van het implementatietraject.

Vraag en antwoord 12

De rapporteurs geven aan behoefte te hebben aan meer informatie over het flankerend beleid. Zij vragen hoe bijvoorbeeld bekendheid zal worden gegeven aan het wetsvoorstel en of de regering een publiekscampagne specifiek rondom de inwerkingtreding van het wetsvoorstel overweegt.

Bekendheid geven aan en goede voorlichting over het wetsvoorstel seksuele misdrijven zijn belangrijke doelen van de communicatieaanpak waar het Ministerie van Justitie en Veiligheid, met de organisaties die met de Wet seksuele misdrijven te maken krijgen, aan werkt. Als onderdeel van de communicatieaanpak wordt een gezamenlijke kernboodschap ontwikkeld over de implementatie (wat is ervoor nodig) en inwerkingtreding (wat betekent de wet in de praktijk, wat verandert er) van de Wet seksuele misdrijven. Het wetsvoorstel bevestigt en versterkt de sociale norm op het gebied van seksueel gedrag: seks moet altijd vrijwillig en gelijkwaardig zijn. De kernboodschap gaat over deze gedachte achter de nieuwe wet, waarbij het slachtoffer en de begrippen instemming, vrijwilligheid en gelijkwaardigheid centraal staan. In de kernboodschap wordt ook aandacht besteed aan het feit dat meer vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar worden gesteld en dat er dus meer feiten dan nu zijn waarvan aangifte kan worden gedaan. Daarbij is ook aandacht voor het feit dat de nieuwe wetgeving niet betekent dat het bewijzen van een seksueel misdrijf eenvoudiger wordt. Doel van de publiekscommunicatie is onder meer het bieden van handelingsperspectief aan slachtoffers, bijvoorbeeld: waar kan een slachtoffer terecht en welke mogelijkheden zijn er (binnen en naast het strafrecht).

Bovengenoemde kernboodschap zal centraal staan bij verschillende communicatie-activiteiten. Naast de inzet van eigen middelen zoals rijksoverheid.nl en socials (ook van ketenpartners) wordt gedacht aan het ontwikkelen van een branded content campagne in samenwerking met mediapartners zoals een tijdschrift, dagblad, influencer of podcastmaker.

Voor de brede publiekscommunicatie gericht op preventie, bewustwording en gedrag wordt aansluiting gezocht bij de publiekscommunicatie die wordt ontwikkeld in het kader van het Nationaal Actieprogramma aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Daarnaast wordt ook communicatie ontwikkeld ter ondersteuning van de communicatie van ketenpartners.

Vraag en antwoord 13

De rapporteurs vragen de regering naar de voorziene datum van inwerkingtreding. Zij vragen of die datum in 2024 zal liggen en wanneer dit zal zijn. Ook vragen zij of er alternatieve scenario's voor de inwerkingtreding worden uitgewerkt en zo ja, wat die scenario's zijn. Daarnaast vragen zij of rekening wordt gehouden met de termijnen die de politie en het openbaar ministerie hebben aangegeven nodig te hebben.

Dit wetsvoorstel is een belangrijke stap in de verbetering van de strafrechtelijke bescherming van slachtoffers tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag. In gesprekken met slachtoffers van seksueel geweld en in overleggen met uw Kamer heb ik de duidelijke roep gehoord om de nieuwe wetgeving zo snel mogelijk in werking te laten treden. Dat is ook mijn wens en de wens van de organisaties die de wet zullen uitvoeren. Ik ben dan ook voornemens het wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, zo snel mogelijk in 2024 in werking te laten treden. Tegelijkertijd hebben de organisaties in en om de strafrechtketen, vooral de politie en het openbaar ministerie, maar ook het Centrum Seksueel Geweld, duidelijk aangegeven dat de wet alleen succesvol kan worden ingevoerd als zij voldoende tijd krijgen om de nieuwe regeling zorgvuldig te implementeren. Met dit wetsvoorstel wordt de zedenwetgeving grondig aangepast. Het is daarom in het belang van slachtoffers, maar ook van verdachten, dat de vertaalslag naar de praktijk zorgvuldig plaatsvindt zodat de aangepaste wetgeving, meteen na inwerkingtreding, effectief kan worden ingezet.

De politie en het openbaar ministerie hebben mij in een eerder stadium laten weten – nadat de wetteksten definitief zijn vastgesteld – gezamenlijk negen maanden nodig te hebben om de implementatie van de nieuwe wetgeving te kunnen realiseren. Dit heeft te maken met de benodigde tijd voor het op orde brengen van systemen, het wijzigen van beleidsregels, het definitief maken van opleidingsmateriaal, het werven van nieuw personeel en het opleiden van betrokken medewerkers. De politie en het openbaar ministerie zijn nu al volop bezig met voorbereidende implementatiewerkzaamheden, maar de laatste voorbereidingen kunnen pas starten wanneer de wettekst definitief is vastgesteld. Verder is het voor een efficiënte uitvoering belangrijk dat het wetsvoorstel op een vast veranderingmoment in werking treedt.

Samen met de politie en het openbaar ministerie heb ik gekeken naar de mogelijkheid om bovengenoemde implementatietermijn van negen maanden in te korten. De politie en het openbaar ministerie hebben evenwel duidelijk gemaakt dat het inkorten van deze termijn zou betekenen dat daarmee wetgeving zou worden ingevoerd terwijl de uitvoering hier niet klaar voor is.

Gelet hierop en op de wens om het wetsvoorstel zo snel mogelijk nadat het door de Staten-Generaal is aangenomen en tot wet is verheven, in werking te laten treden, heb ik met de politie en het openbaar ministerie afgesproken dat – in afwijking van de door hen voorgestane werkwijze waarbij tot het aannemen van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt gewacht – het tijdstip waarop de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanneemt wordt aangemerkt als startmoment van de genoemde implementatietermijn. Op dat moment is er, onder voorbehoud van de spoedige behandeling en aanneming van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer, naar mijn idee voldoende zekerheid over de wetteksten om de nodige aanpassingen van bijvoorbeeld de IT-systemen door te voeren en concept beleid vast te stellen.

Bovengenoemde afspraak neem ik mee bij het bepalen van de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Hiermee meen ik een manier te hebben gevonden om de nieuwe wet zo snel én zorgvuldig mogelijk in te voeren. Op welke datum de Wet seksuele misdrijven daadwerkelijk in werking kan treden is uiteraard mede afhankelijk van de tijdsduur die gemoeid is met de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in beide Kamers der Staten-Generaal. Ik ben uw Kamer dan ook dankbaar voor de inspanningen die zij verricht om het wetsvoorstel spoedig te behandelen.

Vraag en antwoord 14

De rapporteurs geven aan in de bestaande druk op de strafrechtketen gecombineerd met de verwachte toename van de werklust als gevolg van het wetsvoorstel een risico te zien voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Zij vragen of de regering dit risico ook ziet en of de regering kan ingaan op hetgeen hierover door de ketenpartners wordt aangegeven in de verschillende overleggen in het kader van het implementatietraject. Tot slot vragen zij wat er gebeurt als in de aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel duidelijk zou worden dat uitvoerende partijen er niet op tijd klaar voor kunnen zijn, bijvoorbeeld doordat capaciteitsproblemen onvoldoende beheersbaar blijken.

In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik toegelicht dat bij het berekenen van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor uitvoeringsorganisaties rekening is gehouden met een scenario waarin het aantal meldingen en aangiftes stijgt. In dit verband zijn aan onder andere de politie en het openbaar ministerie aanvullende structurele middelen en incidentele middelen toegekend om zich goed voor te bereiden op de uitvoering en implementatie van de Wet seksuele misdrijven. De waarschijnlijke toename in werklust betreft derhalve in principe een ingecalculiseerd risico. Uiteraard kunnen de gevolgen van de Wet seksuele misdrijven voor de uitvoering op dit moment alleen worden ingeschat. Daarom vind ik het belangrijk om de ontwikkelingen te monitoren.

De voortgang van de implementatie van het wetsvoorstel staat centraal in bijvoorbeeld het overleg van de stuurgroep die in het kader van het implementatietraject is ingesteld en waaraan het openbaar ministerie, de politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid deelnemen. Op dit moment zijn er geen signalen dat deze partijen niet op tijd klaar zullen zijn voor de implementatie van het wetsvoorstel. Bekend is dat de werving van personeel bij de politie niet afgerond zal zijn op het moment dat de Wet seksuele misdrijven in werking treedt, aangezien de uitbreiding van capaciteit een geleidelijk proces is. Dat de teams nog niet op volledige sterkte zijn op het moment dat de wet in werking treedt, betekent echter niet dat deze niet kan worden uitgevoerd. Ook het in- en doorstromen van nieuwe zaken in de strafrechtketen naar aanleiding van deze wet zal, naar verwachting, een geleidelijk proces zijn.

Het bovenstaande neemt niet weg dat de druk op de strafrechtketen een onderwerp is waar de politie en het openbaar ministerie aandacht voor blijven vragen. Zij geven aan dat die druk, en daarmee de doorlooptijden in zedenzaken, na inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven mogelijk zal toenemen. Dit ondanks de inspanningen die nu al wordt verricht om de doorlooptijden te verbeteren en het strafproces voor slachtoffers van zedenzaken in zijn geheel te verbeteren. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken waarin onder andere aandacht is voor betekenisvolle interventies en de sturing op capaciteit en het keuzes maken in de opsporing.

Belangrijk is ook om een realistisch beeld van de nieuwe wetgeving te schetsen, bijvoorbeeld met betrekking tot bewijsbaarheid van zedenzaken. Mede gelet hierop is verwachtingsmanagement, een belangrijk onderwerp waaraan in de communicatie over de nieuwe wet aandacht zal worden besteed.

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

Op dit moment kan niet met zekerheid worden gezegd welk effect de invoering van de Wet seksuele misdrijven op de werkvoorraden en doorlooptijden van de organisaties in de strafrechtketen zal hebben. Evenmin kan met zekerheid worden gezegd tot welke resultaten de lopende trajecten, zoals het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken of het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, zullen leiden. Ik vertrouw er echter op dat de politie en het openbaar ministerie met extra capaciteit, de inzet van betekenisvolle interventies, het verbeteren van de werkprocessen en de sturing op capaciteit en prioriteit in staat zullen zijn om de verwachte toename van aangiften en zaken na inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven op te kunnen vangen. Uiteraard blijf ik in gesprek met de betrokken organisaties om de ontwikkelingen te monitoren en, mocht dat toch nodig zijn, tijdig te kunnen acteren.