Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2023-2024

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)

E **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEEDE VERSLAG**
Ontvangen 22 december 2023

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die door de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **ChristenUnie** zijn gesteld in het tweede verslag over onderhavig wetsvoorstel. Bij die vragen hebben de leden van de fractie van de **BBB** zich aangesloten.

Ik dank de leden van deze fracties voor hun inbreng. Graag ben ik bereid de gestelde vragen te beantwoorden. Bij de beantwoording wordt de volgorde van het tweede verslag aangehouden.

2. Voorwaardelijk opzet, bewuste schuld en (on)vrijwilligheid

In het kader van de scheidslijn tussen de schuldvariant van aanranding en verkrachting enerzijds en de opzetvariant van deze misdrijven anderzijds, hebben de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** gevraagd naar het onderscheid tussen bewuste schuld en voorwaardelijk opzet. In het bijzonder is gevraagd of de regering – in aanvulling op haar beantwoording van een soortgelijke vraag van deze leden in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken I 2023/24, 36222, C, p. 9-11) – aan de hand van voorbeelden nader kan verduidelijken wanneer "ernstige lichtzinnigheid" in de zin van bewuste schuld omslaat in "onverschilligheid" in de zin van voorwaardelijk opzet.

De delicten aanranding en verkrachting komen 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. Het voorwaardelijk opzet vormt de ondergrens van de opzetvariant. Daarvan is sprake indien iemand seksueel contact aanvangt of voortzet, terwijl diegene zich bewust is van de mogelijkheid dat bij de ander de wil daartoe ontbreekt en diegene die mogelijkheid eenvoudigweg accepteert, of anders gezegd: voor lief neemt, op de koop toeneemt, aanvaardt. De schuldvariant van aanranding of verkrachting doet zich voor indien iemand "ernstige reden heeft om te vermoeden" dat bij de ander de wil daartoe ontbreekt. Van bewuste schuld is sprake indien iemand zich bewust is van de mogelijkheid dat bij de ander de wil tot seksueel contact ontbreekt, maar de duidelijke signalen daarvoor verkeerd heeft ingeschat door – zonder op toereikende wijze navraag te doen bij die ander – er ten onrechte van uit te gaan dat bij die ander de wil tot seksueel contact wel aanwezig zal zijn.

Het cruciale verschil tussen voorwaardelijk opzet en bewuste schuld is dus gelegen in de mentale houding die iemand heeft ten aanzien van de mogelijkheid dat bij de ander de wil tot seksueel contact ontbreekt. De dader met voorwaardelijk opzet is zich bewust van die mogelijkheid en neemt deze eenvoudigweg voor lief. Met andere woorden: deze dader laat zich niet weerhouden door het reële risico van een ontbrekende wil waarvan hij of zij zich ten volle bewust is; diegene wil ondanks

dat risico het seksueel contact aanvangen of voortzetten. Zo'n wezenlijk onverschillige houding is in juridische zin een vorm van opzet. Ook de dader met bewuste schuld heeft gedacht aan de mogelijkheid dat bij de ander de wil tot seksueel contact ontbreekt. Deze dader heeft die mogelijkheid – anders dan bij voorwaardelijk opzet – als onwaarschijnlijk verworpen, vanuit het misplaatste vertrouwen 'dat het wel goed zal zitten'. Dan gaat het dus niet om het accepteren van het risico van een ontbrekende wil maar om een verkeerde inschatting daaromtrent. Het verwijt dat de dader met bewuste schuld wordt gemaakt is dat diegene – in het licht van de duidelijke signalen van een ontbrekende wil bij de ander – een onacceptabel risico neemt, terwijl diegene er – ten onrechte – vanuit gaat dat dit risico zich niet zal verwezenlijken. In plaats daarvan had diegene moeten verifiëren of het seksuele contact (nog steeds) op vrijwillige basis plaatsvindt. De term "ernstige lichtzinnigheid" beoogt in dit verband uit te drukken dat de verkeerde risico-inschatting ervan getuigt dat zeer lichtvaardig en daarmee verwijtbaar aanmerkelijk onvoorzichtig is gehandeld.

Naar het oordeel van de regering is daarmee voor burgers en justitiële autoriteiten duidelijk bij welke mentale houding sprake is van ofwel voorwaardelijk opzet ofwel bewuste schuld, alsmede wanneer "ernstige lichtzinnigheid" overgaat in "wezenlijke onverschilligheid". De vervolgvragen van de leden zien in wezen op de bewijsvraag: indien de mentale houding van de verdachte ten tijde van seksuele interactie door de rechter op indirecte wijze zal moeten worden vastgesteld – omdat de verdachte daarover niet of ongeloofwaardig heeft verklaard – bij welke gedragingen en onder welke omstandigheden is de opzet- of schuldvariant dan bewezen? Daarbij kan zich in afzonderlijke gevallen een grote variëteit van concrete omstandigheden voordoen. Het is aan de rechter om in concrete gevallen in het kader van de bewijsbeslissing het voorhanden bewijsmateriaal te waarderen. Tegen die achtergrond strekken de vele voorbeelden die in de memorie van toelichting zijn opgenomen er mede toe licht te werpen op omstandigheden waarbinnen de opzet- en schuldvariant zich kunnen voordoen. In aanvulling daarop heb ik vijf groepen gevallen uitgelicht waarin het in de regel niet anders kan zijn dan dat de verdachte de mogelijkheid van een ontbrekende wil voor lief heeft genomen en daarmee het voor de opzetvariant vereiste opzet heeft gehad (Kamerstukken II 2022/23, 36 222, 7, p. 25–26 en Kamerstukken I 2023/24, 36222, C, p. 10-11). Zo zal de opzetvariant in het algemeen aan de orde zijn wanneer het seksueel contact wordt doorgezet nadat de ander 'nee' of 'ik wil dit niet' tegen diegene heeft gezegd. In algemene zin geldt: hoe duidelijker de signalen van een ontbrekende positieve wil zijn en hoe langduriger deze zich voordoen, hoe eerder de conclusie zich zal opdringen dat sprake is van opzet. Die signalen kunnen bijvoorbeeld ook zijn gelegen in uiterlijk waarneembare lichaamstaal van de ander die duidt op niet meedoen met het seksuele contact of wachten tot het voorbij is, zoals een fysieke bevriezingsreactie, het dichthouden van de mond of het wegdraaien van het hoofd of het lichaam. Naar gelang zo'n non-responsieve houding duidelijker vormen aanneemt en langer voortduurt, neemt over het algemeen de geloofwaardigheid af van een eventuele verklaring van de verdachte dat hij die signalen weliswaar heeft opgemerkt en de mogelijkheid van een ontbrekende wil onder ogen heeft gezien (vereist voor zowel voorwaardelijk opzet als bewuste schuld), zij het dat hij die mogelijkheid niet voor lief heeft genomen (voorwaardelijk opzet) maar deze als onwaarschijnlijk heeft verworpen omdat hij 'dacht dat het wel goed zou zitten' (bewuste schuld). Steeds geldt dat zich uitzonderlijke situaties kunnen voordoen waarin sprake is van bewuste schuld in plaats van voorwaardelijk opzet. Zo'n situatie zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat de rechter vaststelt dat het seksueel contact zich aanvankelijk vrijwillig ontwikkelde, de verdachte explicietere seksuele handelingen initieert en deze handelingen, ondanks dat hij opmerkt dat de ander zich vervolgens passief opstelt (bijvoorbeeld door geen seksuele toenadering meer te zoeken), enige tijd voortzet. Het is voorstelbaar dat de rechter mede op basis van die vaststellingen tot het oordeel komt dat de verdachte zich ten tijde van die explicietere seksuele handelingen bewust is geweest van de mogelijkheid van een ontbrekende wil bij de ander, en dat hij die mogelijkheid – vanwege het verloop van het eerdere seksueel contact – niet voor lief heeft genomen (voorwaardelijk opzet), maar als onwaarschijnlijk heeft verworpen in plaats van op toereikende wijze bij die ander te verifiëren of die ook instemt met de explicietere seksuele handelingen. Benadrukt wordt dat het eindoordeel over bewijsvragen als deze altijd aan de rechter is en dat de wetgever op dit punt – ook vanwege de grote variëteit van concrete omstandigheden in afzonderlijke gevallen – dus maar

beperkt richting kan geven. De casuïstiek is hier dermate groot, dat elke nadere verduidelijking aan de hand van voorbeelden bij voorbaat te kort zou schieten.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben verder een vraag over de passage uit de nota naar aanleiding van het verslag waarin de regering in het kader van de eerste van twee bewijssporen schrijft dat het delictsbestanddeel 'ontbreken van de wil' is bewezen "wanneer wordt vastgesteld dat de ander ten tijde van het seksueel contact die seksuele handelingen niet op prijs heeft gesteld en dat op enige wijze (non-)verbaal "tot uiting wordt gebracht" (Kamerstukken I 2023/24, 36222, C, p. 8). Zij vragen of de regering hiermee bedoelt dat die uiting moet zijn gedaan door degene die met ongewenst seksueel contact geconfronteerd wordt.

In reactie hierop wordt geantwoord dat de genoemde passage inderdaad beoogt uit te drukken dat die ander ten tijde van het seksueel contact tot uiting moet hebben gebracht – verbaal of non-verbaal – dat de desbetreffende seksuele handelingen niet op prijs worden gesteld.

3. (Onbewuste) schuld

In de nota naar aanleiding van het verslag schrijft de regering met het oog op de situatie dat iemand duidelijke signalen van een ontbrekende wil bij de ander opmerkt: "Waar elk weldenkend mens in die situatie zich bewust zou zijn geweest van het risico seksueel contact te (gaan) hebben met een persoon die dat niet wil, heeft de dader met onbewuste schuld dat risico niet onder ogen gezien". De leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie hebben gevraagd of de regering de in dit verband gebruikte term "weldenkend mens" nader kan duiden.

In onze samenleving moet iedereen zich vrij voelen om zijn of haar seksuele grenzen te bepalen en dienen die grenzen door anderen ook te worden gerespecteerd. Seksueel contact moet dus altijd vrijwillig en gelijkwaardig zijn. Die sociale norm spreekt iedereen aan op zijn of haar verantwoordelijkheid om oog te hebben voor de vrijwilligheid van seksuele interactie. Dit brengt mee dat iemand niet alleen alert behoort te zijn op signalen die erop duiden dat bij de ander de wil tot seksueel contact ontbreekt, maar ook dat diegene – als dergelijke signalen aanwezig zijn – daadwerkelijk dient te verifiëren of het seksuele contact (nog steeds) op vrijwillige basis plaatsvindt. De sociale norm en de daaruit voortvloeiende verplichtingen worden kracht bijgezet door de schulddelicten, die aanknopen bij seksueel grensoverschrijdend gedrag dat het gevolg is van grove schuld.

Tegen de achtergrond hiervan vragen de leden of de term "weldenkend mens" in de geciteerde passage een vaste inhoud heeft of dat de invulling daarvan mede kan afhangen van bijvoorbeeld de leeftijd van de desbetreffende persoon of situationele omstandigheden. In reactie hierop merk ik graag op dat het antwoord op de vraag of het schuldbestanddeel is vervuld, een oordeel vraagt over de zorgvuldigheid van het handelen. De vereiste zorgvuldigheid wordt afgemeten aan de oplettendheid en weldenkendheid die van de gemiddelde mens wordt verwacht. Toegespitst op schuldaanranding en -verkrachting zal de kernvraag dus zijn of van de gemiddelde mens verwacht mag worden dat diegene in de gegeven situatie waarin iemand duidelijke signalen van een ontbrekende wil bij de ander opmerkt, zich bewust zou zijn geweest van het risico seksueel contact te (gaan) hebben met een persoon die dat niet wil. De specifieke invulling van het schuldbestanddeel van schuldaanranding en -verkrachting brengt evenwel al mee dat – ook om voldoende ruimte te geven voor normaal seksueel experimenteergedrag tussen jongeren – strafrechtelijke aansprakelijkheid alleen in beeld komt wanneer de signalen van onvrijwilligheid aan de zijde van de ander zich als het ware opdringen aan de desbetreffende meerderjarige of minderjarige persoon. In die omstandigheden mag van de gemiddelde meerderjarige onderscheidenlijk minderjarige gelijkelijk worden verwacht dat na de waarneming van dergelijke verbale of non-verbale signalen de conclusie wordt getrokken dat een reële kans bestaat dat bij die ander de wil tot seksueel contact ontbreekt. In zoverre gelden voor alle rechtsgenoten dezelfde zorgvuldigheidseisen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben erop gewezen dat het culpose karakter van de strafbaar gestelde gedragingen in de voorgestelde strafbaarstellingen van pornografie (artikel 151d), schuldaanranding (artikel 240) en schuldverkrachting (artikel 242) tot uitdrukking wordt gebracht in het criterium 'ernstige reden om te vermoeden' terwijl bij de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal (artikel 254ba) spreekt van 'redelijkerwijs moeten vermoeden'. Deze leden vragen wat de reden is voor dit onderscheid en of dit gevolgen heeft voor de strafwaardigheid en de bewijswaarheid. Ook vragen zij wat dat verschil betekent voor de onderzoeksplicht die rust op de verdachte.

Beide door de leden van de **ChristenUnie** aangehaalde schuldcriteria komen voor in verschillende delictsomschrijvingen in het Wetboek van Strafrecht. Bij het criterium 'redelijkerwijs had moeten vermoeden' gaat het om een ruimer schuldcriterium dan bij het criterium 'ernstige reden om te vermoeden'. Wat een passend criterium is, is afhankelijk van de strafbaar te stellen gedraging en wordt dus per delictsomschrijving bepaald.

Op grond van de strafbaarstelling van pornografie (artikel 240 Sr; voorgesteld artikel 151d) is degene strafbaar die weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat een visuele weergave aanstotelijk is voor de eerbaarheid en dat materiaal op of aan een plaats, voor het openbaar verkeer bestemd, openlijk tentoonstelt of aanbiedt of ongevraagd aan iemand toezendt. Het gaat om materiaal dat kwetsend is voor het normaal ontwikkelde schaamtegevoel binnen onze samenleving. Het criterium 'ernstige reden heeft om te vermoeden' ziet in deze bepaling op de aanstotelijkheid voor de eerbaarheid van de visuele weergave of het voorwerp. Een gemiddeld mens zou van dit materiaal – gelet op de zichtbare aard daarvan – moeten vermoeden dat het aanstotelijk is voor de eerbaarheid. In de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal (artikel 139h; voorgesteld artikel 254ba) ziet het criterium 'weet of redelijkerwijs moet vermoeden' op de wederrechtelijke *vervaardiging* van een visuele weergave van seksuele aard van een persoon. Degene die weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat een dergelijke visuele weergave op die wijze is verkregen en toch daarover de beschikking heeft (artikel 254ba, eerste lid, onder b) of deze zelfs openbaar maakt (artikel 254ba, tweede lid, onder a), is strafbaar. Van degene die over intiem beeldmateriaal van anderen beschikt mag worden verwacht dat hij of zij erover nadenkt of dat beeldmateriaal met toestemming van de visueel weergegeven persoon tot stand is gekomen. Dit rechtvaardigt een wat ruimer schuldcriterium. Voor de schuldvariant moet bij dit delict worden bewezen dat de dader bij enig nadenken wel had kunnen vermoeden dat de visuele weergave heimelijk of zonder toestemming is gemaakt en – door dit na te laten – daarmee verwijtbaar aanmerkelijk onvoorzichtig heeft gehandeld (Kamerstukken II 2018/19, 35080, nr. 7, p. 10). Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen verandering in de schuldcriteria die gelden voor de strafbaarstellingen van pornografie en misbruik van seksueel beeldmateriaal. In het navolgende wordt daarom enkel op de nieuwe strafbaarstellingen van schuldaanranding en -verkrachting ingegaan.

De schuldvariant van aanranding of verkrachting doet zich voor indien iemand seksuele handelingen verricht met een ander, terwijl diegene "ernstige reden heeft om te vermoeden" dat bij de ander de wil daartoe ontbreekt. Het gaat hierbij 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.

Tot de voorgestelde formulering van de strafbaarstellingen van schuldaanranding- en verkrachting is besloten onder meer naar aanleiding van opmerkingen die in verschillende consultatieadviezen zijn gemaakt over de strafbaarstelling van seksuele interactie tegen de wil (artikel 239) die was opgenomen in het voorontwerp van het wetsvoorstel seksuele misdrijven. 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 (Rvdr) 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. De Rvdr voorzag zonder nadere afbakening de nodige rechtsonzekerheid en complexe bewijsvraagstukken. Het College van procureurs-generaal (hierna: openbaar ministerie) was van oordeel dat het vereiste van een redelijk vermoeden te snel tot strafrechtelijke aansprakelijkheid zou kunnen leiden. Daarbij werd erop gewezen dat de wetgever vooraf duidelijker onderscheid moet maken tussen niet-strafbare seksuele interactie tussen burgers en gedragingen die voor strafrechtelijke aansprakelijkheid in aanmerking komen, en dat dat niet aan het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie zou moeten worden gelaten. Mede naar aanleiding van deze adviezen is er in het onderhavige wetsvoorstel in het kader van schuldaanranding en schuldverkrachting voor gekozen de maatstaf van "redelijkerwijs moet vermoeden" te vervangen door het criterium "ernstige reden om te vermoeden" dat de wil tot het verrichten van seksuele handelingen bij de ander ontbreekt. Met dit laatste 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.

Tot slot vroegen de leden van de fractie van de **ChristenUnie** of het onderscheid tussen 'ernstige reden om te vermoeden' en 'redelijkerwijs moeten vermoeden' gevolgen heeft voor de strafwaardigheid en de bewijsbaarheid van schuldaanranding en -verkrachting. In reactie daarop merk ik allereerst op dat de precieze formulering van het schuldbestanddeel vooral de ondergrens van het strafbaar te stellen gedrag markeert. In het Wetboek van Strafrecht komen beide schuldcriteria ten aanzien van dezelfde gedraging niet (met een verschil in strafmaximum) naast elkaar voor. Verder geldt in zijn algemeenheid dat het bewijs van een seksueel misdrijf in een concrete zaak soms lastig te leveren kan zijn. Met de formulering van de strafbaarstellingen van schuldaanranding en - verkrachting is zoals hierboven beschreven tegemoetgekomen aan kritiek van de rechtspraak en het openbaar ministerie over de formulering van de strafbaarstelling van seksuele interactie tegen de wil die was opgenomen in het voorontwerp. De aangescherpte formulering biedt meer duidelijkheid over de ondergrens van strafrechtelijke aansprakelijkheid vanwege schuldaanranding en -verkrachting en zou daarmee ook moeten bijdragen aan de bewijsbaarheid van deze delicten.

4. Inwerkingtreding en capaciteit politie

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben gevraagd uiteen te zetten wat de aanhoudende tekorten bij de politie voor de capaciteit van de zedenpolitie en meer in het bijzonder voor de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven betekenen, en welke maatregelen worden getroffen om tijdig voldoende capaciteit bij de zedenpolitie te realiseren.

In het halfjaarbericht politie van 7 december 2023 (Kamerstukken II 2023/24, 29628, nr. 1193) heb ik een stand van zaken gegeven over de formatie en bezetting van de teams Zeden bij de politie, de capaciteitsuitbreiding in het kader van de Wet seksuele misdrijven en de huidige personeelsontwikkeling van de politie. Geconstateerd is dat de formatie van de zedenrecherche vanaf 2020 is gestegen als gevolg van het ter beschikking stellen van extra middelen uit de motie-Klaver c.s. (Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 11). In dat kader zijn 110,3 fte's toegevoegd aan de opsporingscapaciteit en 3 fte toegevoegd aan docentencapaciteit. Hoewel de werving van medewerkers als gevolg van de motie-Klaver c.s. op schema loopt, was er eind augustus 2023 sprake van een onderbezetting van de zedenteams. Deze wordt veroorzaakt door uitstroom van medewerkers die met pensioen gaan of doorstromen, en door de ophoging van de formatie (waar bezetting vanzelfsprekend op zal volgen). Ook zijn sommige formatieplaatsen uit de motie-Klaver nog niet ingevuld, omdat de werving nog tot eind 2023 loopt.

Zoals bekend, wordt de formatie van de zedenteams de komende jaren verder uitgebreid in het kader van de Wet seksuele misdrijven. Op deze manier wordt ingespeeld op de verwachting dat de

politie te maken krijgt met meer meldingen en aangiften als gevolg van deze wet. Dit raakt overigens naast medewerkers die zich specifiek bezighouden met de aanpak van seksuele misdrijven ook medewerkers binnen de gebiedsgebonden politie. Voor de capaciteitsuitbreiding is structureel ruim 5 miljoen euro aan extra middelen ter beschikking gesteld vanaf 2024. Ik heb de korpschef toestemming gegeven om, vooruitlopend op het beschikbaar komen van de extra middelen, al in 2023 te starten met de werving van de extra medewerkers voor de aanpak van seksuele delicten zodat er vanaf 2024 kan worden overgegaan tot het gefaseerd aanstellen van de extra medewerkers. Dit zijn twee belangrijke maatregelen die ik heb getroffen om te borgen dat politie tijdig kan beschikken over de benodigde extra zedencapaciteit voor de uitvoering van de wet. Het wervingstraject is inmiddels opgestart en politie is positief over het aantal reacties dat tot dusver op de opengestelde vacatures ontvangen is. De politie streeft ernaar de capaciteitsuitbreiding, het screenen en opleiden van nieuw personeel in 2026 gerealiseerd te hebben. De politie is daarbij wel afhankelijk van de mogelijkheden in de huidige arbeidsmarkt, die zeer krap is. In het halfjaarbericht politie van 7 december 2023 is toegelicht dat mede daardoor de uitstroom van operationeel personeel bij politie momenteel hoger is dan de instroom. Dit betekent in het algemeen dat het realiseren van de formatieuitbreidingen waarvoor de afgelopen jaren door verschillende kabinetten geld is vrijgemaakt, vertraging oploopt. Bij het realiseren van extra bezetting in de zedenteams zal dit ook een rol spelen, al is op dit moment niet precies te zeggen in welke mate.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben ook gevraagd hoe zal worden omgegaan met het scenario waarin onvoldoende personeel kan worden geworven of opgeleid voorafgaand aan het beoogde moment van inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven en of in dat geval de niet-strafrechtelijke instrumenten voor de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag, zoals de Raad van State heeft geadviseerd, voortvarend ter hand genomen worden.

Ik bespreek de voortgang van de implementatiewerkzaamheden frequent met de politie en het openbaar ministerie. Zij hebben in kaart gebracht wat nodig is om de wet succesvol te implementeren en hoeveel tijd zij bijvoorbeeld nodig hebben om het personeel op te leiden. Op basis hiervan, en in overleg met de politie en het openbaar ministerie, heb ik besloten de beoogde datum voor de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven vast te stellen op 1 juli 2024.

Hoewel uw Kamer nu eerst aan zet is, hebben de organisaties die de wet zullen uitvoeren een richtingsdatum nodig om de implementatie af te ronden. De richtingsdatum betreft de beoogde datum voor de inwerkingtreding van de wet waarop de uitvoerende organisaties, zoals de politie en het openbaar ministerie, de laatste fase van hun implementatietrajecten kunnen afstemmen. Voor bepaalde werkzaamheden, zoals de aanpassing van IT en beleid en het opleiden van medewerkers, geldt dat met de uitvoering daarvan pas kan worden gestart nadat het parlementaire traject is afgerond. Ook voor het voorbereiden van de publiekscommunicatie rond de datum van inwerkingtreding is voldoende voorbereidingstijd nodig.

Met deze beoogde datum voor de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven geef ik zekerheid aan de organisaties die de wet zullen uitvoeren zonder dat dit in de weg staat aan een zorgvuldige behandeling van het wetsvoorstel door uw Kamer. De datum van 1 juli 2024 sluit tevens aan bij het eerstvolgende vaste verandermoment voor wetgeving na 1 januari 2024 (Aanwijzingen voor de regelgeving, artikel 4.17).

Een kanttekening hierbij is dat de werving, het screenen en opleiden van nieuw personeel bij de politie, een geleidelijk proces is dat op het moment dat de Wet seksuele misdrijven in werking treedt niet zal zijn afgerond. Dat de zedenteams dan nog niet op volledige sterkte zijn, betekent echter niet dat de wet 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 gehele strafrechtketen, waaronder de politie, een onderwerp is dat aandacht blijft vergen. Dit ondanks bovengenoemde en andere lopende maatregelen zoals de maatregelen uit het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken waarmee

door de inzet op het verbeteren van de doorlooptijden en betekenisvolle interventies wordt bijgedragen aan een efficiëntere behandeling van zedenzaken.

Voor een effectieve aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag is echter meer nodig dan alleen het strafrecht. Niet-strafrechtelijke maatregelen zijn dan ook onmisbaar in de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Goede voorlichting en bewustwording zijn bijvoorbeeld van groot belang om het normerende karakter van de wetgeving over seksuele misdrijven te versterken. In het kader van de implementatie van dit wetsvoorstel wordt daarom ketenbrede publiekscommunicatie ontwikkeld om de (normen achter de) Wet seksuele misdrijven gericht en effectief onder de aandacht van het brede publiek te brengen. Hierbij wordt, waar mogelijk, aansluiting gezocht bij de publiekscommunicatie waaraan wordt gewerkt in het kader van het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Via dit actieprogramma werkt het kabinet onder andere aan de brede structurele cultuurverandering die nodig is om seksueel grensoverschrijdend gedrag fundamenteel aan te pakken.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen om een nadere toelichting op het financieel kader voor de handhaving, opsporing, vervolging en berechting van seksuele misdrijven, in het bijzonder op de verdeling van de middelen die de Tweede Kamer via de motie-Hermans beschikbaar heeft gesteld voor de aanpak van seksuele misdrijven en online kinderpornografisch materiaal (Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 13). Dit naar aanleiding van de constatering dat in de nota naar aanleiding van het verslag van de Eerste Kamer verschillende bedragen worden genoemd als over deze middelen wordt gesproken (*ruim 5 miljoen euro structureel*" (p. 6), "*4 miljoen euro structureel*" (p. 20), "*incidentele middelen*" (p. 22) en "*structureel 27,5 miljoen euro*" (p. 24)).

De op 24 september 2021 door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Hermans voorziet in een structurele investering van 200 miljoen euro in veiligheid. Een deel van deze middelen – in totaal 27,5 miljoen euro – wordt ingezet om de aanpak van seksuele misdrijven en online kinderpornografisch materiaal een impuls te geven. Ik licht hieronder toe waar de bedragen die in de vraag van de leden van de ChristenUnie worden genoemd voor zijn bestemd.

Een groot deel van dit bedrag, namelijk 20 miljoen euro, is vrijgemaakt voor de uitvoering van de Wet seksuele misdrijven. Dat deel is structureel beschikbaar vanaf 2024, het beoogde jaar van inwerkingtreding van deze wet. Dit bedrag van 20 miljoen euro wordt verdeeld onder de organisaties die, naar verwachting, aanvullende middelen voor de uitvoering van de wet nodig zullen hebben, bijvoorbeeld door een stijging van het aantal meldingen en aangiftes. Van dit bedrag van 20 miljoen euro wordt ruim 5 miljoen euro structureel aan de politie verstrekt voor de uitvoering van de Wet seksuele misdrijven. Verder wordt bijvoorbeeld een aanvullend bedrag van ruim 1 miljoen euro per jaar structureel aan het Centrum Seksueel Geweld toegekend en 1,5 miljoen euro per jaar structureel aan het openbaar ministerie. In paragraaf 7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is nader ingegaan op de verdeling van deze 20 miljoen euro. Daarnaast zijn via de motie Hermans 3,6 miljoen euro incidenteel, in de periode 2022-2023, beschikbaar gesteld voor de implementatie van de wet. Het grootste deel van deze middelen wordt ingezet om het wetsvoorstel binnen de ketenorganisaties te implementeren (er is bijvoorbeeld 2,4 miljoen euro toegekend aan de politie en 200.000 euro aan het openbaar ministerie voor de implementatie van de wet). In paragraaf 7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt ook nader toegelicht welk bedrag aan welke organisatie is toegekend voor de implementatie van het wetsvoorstel.

Van de rest van het bovengenoemde bedrag van 27,5 miljoen euro, namelijk 7,5 miljoen euro, wordt 4 miljoen euro besteed aan de versterking van de politiecapaciteit ten behoeve van de verbetering van de doorlooptijden in zedenzaken en de aanpak van kinderpornografie. Deze middelen komen vanaf 2024 geleidelijk beschikbaar (1 miljoen euro in 2024, 2 miljoen euro in 2025 en 4 miljoen euro in 2026). Concreet wordt met deze middelen geïnvesteerd in de versterking van de werkwijze en (digitale) mogelijkheden van de teams bestrijding Kinderpornografie en Kindersekstoerisme (TBKK's) ter aanwending van de bestrijding van digitale zedendelicten. Deze

investering draagt bij aan het terugdringen van de doorlooptijden van seksuele misdrijven in de volle breedte.

Voor een uitgebreidere toelichting op de verdeling van de 27,5 miljoen euro die via de motie Hermans beschikbaar zijn gesteld om de aanpak van seksuele misdrijven en online kinderpornografisch materiaal een impuls te geven, verwijs ik graag naar de brief hierover van 13 oktober 2021 (Kamerstukken II 2021/22, 34843, nr. 50) en naar de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2022/23, 36222, nr. 7, paragraaf 1).

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben gevraagd nader in te gaan op de keuzes die het lokale gezag de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven zal moeten maken ten aanzien van de inzet van de politie, onder meer voor de handhaving van seksuele intimidatie, doordat de politiecapaciteit onder druk staat. Deze leden hebben gevraagd nader toe te lichten welke keuzeruimte het lokale gezag heeft en welke inzet het lokale gezag van de rijksoverheid kan verwachten.

De afgelopen jaren is de formatie van de politie met meer dan 3.700 fte uitgebreid, waaronder met 700 fte voor extra agenten in de wijk uit de motie Hermans-middelen. Die uitbreiding wordt de komende jaren gerealiseerd. Zoals gemeld in het halfjaarbericht politie van 7 december 2023, laat de huidige personeelsontwikkeling van de politie helaas zien dat de uitstroom van operationeel personeel op dit moment hoger is dan de instroom. Het realiseren van deze uitbreiding loopt dus vertraging op. Hiermee houdt de druk op de politiecapaciteit de eerstvolgende jaren nog aan.

Politiecapaciteit is per definitie schaars; er is altijd meer werkaanbod dan er politieagenten zijn. De inzet op de handhaving en opsporing van onder meer seksuele intimidatie wordt in het lokale driehoeksoverleg bepaald en afgezet tegen andere lokale prioriteiten die ook vragen om inzet van de politie. Afspraken over de lokale (en regionale) prioriteiten voor politie leggen de gezagen vast in de integrale veiligheidsplannen van gemeenten en het regionaal beleidsplan van de betreffende politie-eenheid. Bij (grote) druk op de politiecapaciteit kan het bevoegd gezag zich genoodzaakt zien om lokaal scherpe keuzes te maken. Dit kan betekenen dat de handhaving ten aanzien van seksuele intimidatie ten koste gaat van de politie-inzet voor een andere prioriteit, maar dit kan ook andersom zijn zodat de handhaving op seksuele intimidatie voorgaat. Ook kan het lokaal bijvoorbeeld een keuze zijn om bij de handhaving en opsporing van bepaalde delicten aan te sluiten bij meldingen en aangiften van slachtoffers en niet of beperkt in te zetten op handhavingscontroles door de politie.

Wat betreft de handhaving van seksuele intimidatie in de fysieke publieke ruimte kan het lokaal ook een afweging zijn om buitengewoon opsporingsambtenaren in te zetten. Op dit moment wordt in overleg tussen het openbaar ministerie, koplopergemeenten, politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid een pilot opgezet in koplopergemeenten om handhaving van seksuele intimidatie in de fysieke publieke ruimte door buitengewoon opsporingsambtenaren mogelijk te maken. Het lokale gezag bepaalt derhalve de inzet op de handhaving van seksuele intimidatie in de fysieke publieke ruimte in afstemming met de daarbij betrokken partijen en rekening houdend met de lokale situatie en prioriteiten. Ik treed niet in deze lokale afweging. Uiteraard houd ik de ontwikkelingen in de praktijk in de gaten en zal ik waar nodig de gemeenten hierbij ondersteunen, bijvoorbeeld door via publiekscommunicatie bekendheid te geven aan de nieuwe strafbaarstelling van seksuele intimidatie. Ik verwijs de leden van de ChristenUnie-fractie in dit verband ook naar paragraaf 6 van deze nota.

5. Samenwerking

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben gevraagd of de regering voornemens is de samenwerking tussen organisaties als Centrum Seksueel Geweld (hierna: CSG), Slachtofferhulp Nederland en de slachtofferadvocatuur aan te jagen en te faciliteren.

De samenwerking waarnaar door deze leden is gevraagd bestaat voor een groot deel al. Op regionaal en landelijk niveau werken het CSG, politie, Slachtofferhulp Nederland en andere relevante partners intensief samen. Om deze samenwerking te bevorderen heeft de Minister voor Rechtsbescherming een pilot laten uitvoeren die ertoe dient mogelijk te maken dat de slachtofferadvocatuur op een eerder moment gelegenheid krijgt slachtoffers van seksuele misdrijven bij te staan. Op dit moment voert de Raad voor Rechtsbijstand een haalbaarheidsonderzoek uit om na te gaan of een automatische koppeling kan worden gerealiseerd van de politie naar een slachtofferadvocaat (via de Raad voor Rechtsbijstand) met tegelijkertijd een signaal naar Slachtofferhulp Nederland. Als dit haalbaar blijkt kan de bestaande samenwerking ook met deze partner worden uitgebreid.

De Minister voor Rechtsbescherming heeft daarnaast samen met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport eerder het Verweij-Jonker Instituut gevraagd een onderzoek te doen naar de verschillende vormen van hulpverlening waar slachtoffers van seksueel geweld en geweld in afhankelijkheidsrelaties gebruik van kunnen maken. Uit dit onderzoek is gebleken dat slachtoffers soms meerdere keren hun verhaal moeten doen voordat ze op de juiste plek terecht komen, dat hulpvragen niet altijd goed worden herkend, dat er niet altijd goed wordt doorverwezen, en dat slachtoffers het lastig vinden hun weg te vinden binnen het ruime aanbod van hulpverleningsinstanties en zo van hulp verstoken blijven. Ook bestaat overlap in het aanbod van hulp-, steun- en meldpunten terwijl op andere plekken gebrek is aan specifieke kennis en expertise. Om die reden is een traject gestart om het hulpverleningslandschap in kaart te brengen, te bezien wat nodig is om tegemoet te komen aan de behoeften van slachtoffers, en de hulp en eenduidige toegang goed en efficiënt te organiseren. Dit mede met de intentie om de samenwerking verder te verbeteren en te organiseren. Dit is een omvangrijke opgave omdat het hulpverleningslandschap versnipperd is en omdat landelijk en regionaal een enorm aantal hulporganisaties actief is. Als eerste wordt op dit moment in het traject gekeken naar het hulpverleningslandschap voor slachtoffers van seksueel geweld.

6. Seksuele intimidatie

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben gevraagd hoe ten aanzien van de aanpak van seksuele intimidatie rekening wordt gehouden met kleinere gemeenten die niet over dezelfde ervaring en handhavingscapaciteit als grote gemeenten beschikken. Zij hebben gevraagd op welke manier deze gemeenten worden begeleid en ondersteund om effectief op te treden tegen seksuele intimidatie.

Ik realiseer me dat er tussen gemeenten verschillen kunnen zijn in de lokale problematiek rondom seksuele intimidatie en de wensen en mogelijkheden om gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren in te zetten om hiertegen op te treden. Zoals de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** aangeven zullen er bijvoorbeeld kleinere gemeenten kunnen zijn die niet over dezelfde ervaring en handhavingscapaciteit als grotere gemeenten beschikken. Ik wil daarom verduidelijken dat gemeenten niet allemaal direct bij de inwerkingtreding van deze wet de mogelijkheid hebben om buitengewoon opsporingsambtenaren in te zetten bij de handhaving van seksuele intimidatie in de fysieke publieke ruimte. De bevoegdheid en verantwoordelijkheid om op de strafbaarstelling van seksuele intimidatie te handhaven ligt primair bij de politie en de mogelijkheden om hiervoor buitengewoon opsporingsambtenaren in te zetten worden eerst nader onderzocht in de vorm van een pilot bij koplopergemeenten.

Er zijn namelijk ook gemeenten die graag direct de ruimte willen krijgen om buitengewoon opsporingsambtenaren in te zetten bij de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in de fysieke publieke ruimte. Buitengewoon opsporingsambtenaren hebben een belangrijke taak in het voorkomen van overlast op straat. Ik ben van mening dat een stevigere aanpak, met meer ruimte voor een lokale aanpak, maatwerk en preventie, mogelijk wordt als zij naast de politie ook een rol krijgen in het tegengaan van seksuele intimidatie in de fysieke publieke ruimte. Daarom heb ik besloten om in de vorm van een pilot met een aantal koplopergemeenten te bezien hoe deze handhaving effectief kan worden ingericht en in dat verband wat nodig is voor

buitengewoon opsporingsambtenaren en gemeenten om op seksuele intimidatie in de fysieke publieke ruimte te kunnen handhaven. Als onderdeel van de pilot worden onder andere een specifieke training en een werkinstructie ontwikkeld om buitengewoon opsporingsambtenaren hierop voor te bereiden. In het kader van de evaluatie van de pilot kan worden bezien of uit de pilot *good practices* kunnen worden gedestilleerd die andere gemeenten, waaronder de kleinere gemeenten, zouden kunnen toepassen bij de handhaving van seksuele intimidatie in de fysieke publieke ruimte. Denk hierbij aan de eerder genoemde opleiding en werkinstructie. De gemeenten worden op de hoogte gehouden van de voortgang van de pilot via de werkgroep communicatie die in het kader van de implementatie van de wet is opgericht en via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De minister van Justitie en Veiligheid,

D. Yeşilgöz-Zegerius