

# KWALITATIEVE ANALYSE IMPACT MODERNISERING VAN DE WETGEVING INZAKE SEKSUELE MISDRIJVEN

**KLANT  
AUTEUR(S)**

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Stefan van der Veen, Jitske Nijhuis, Willem Stapel, Mike Sabiran, Ellen van der Staal

**DATUM  
VERSIE**

9 maart 2020  
Definitief

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding en achtergrond</b>	<b>3</b>
1.1	Het concept wetsvoorstel	3
1.2	Doel	4
1.3	Onderzoeksvragen	5
1.4	Aanpak	6
1.5	Scope	6
1.6	Opbouw van de rapportage	6
<b>2</b>	<b>Kwalitatieve beschrijving bevindingen</b>	<b>7</b>
2.1	Ketenproces en globaal beeld van de gevolgen	7
2.2	Huidige aantallen	9
2.3	Beschrijving kwalitatieve effecten per wijziging	12
<b>3</b>	<b>Beschouwing en aanbevelingen</b>	<b>17</b>
3.1	Beschouwing	17
3.2	Aanbevelingen	17
<b>A.</b>	<b>Bijlage: Huidige aantallen</b>	<b>19</b>

---

# 1 Inleiding en achtergrond

De zedenwetgeving normeert gedrag dat vanuit maatschappelijk oogpunt gezien bestraffing verdient. Als gevolg van veranderingen in de maatschappelijke opvattingen over seksueel grensoverschrijdend gedrag en ontwikkelingen in seksueel grensoverschrijdend gedrag is er aanleiding om de strafrechtelijke normstelling te moderniseren. Daarnaast blijkt in de huidige praktijk het vereiste van dwang, in de zin van het opzettelijk veroorzaken dat een slachtoffer seksuele handelingen tegen de wil heeft ondergaan, bij aanranding en verkrachting vaak een te hoge drempel voor strafbaarheid. Met een actueel wettelijk kader waarin de strafrechtelijke bescherming tegen seksuele misdrijven en seksueel getinte misdrijven aansluit bij de maatschappelijke realiteit kunnen strafwaardige fenomenen effectiever en eenduidiger strafrechtelijk worden aangepakt.

## 1.1 Het concept wetsvoorstel

Het wetsvoorstel vervangt in Boek 2 van het Wetboek van Strafrecht de huidige Titel XIV Misdrijven tegen de zeden door een nieuwe Titel Seksuele misdrijven. Hierin wordt de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor seksuele misdrijven opnieuw gedefinieerd en begrensd. Zowel de inhoud als de vormgeving van de strafbepalingen wordt bij de tijd gebracht. Hiermee wordt tevens gevolg gegeven aan de aanbeveling uit het WODC-onderzoek 'Herziening van zedendelicten?' om de huidige zedenwetgeving uit een oogpunt van samenhang, complexiteit en normstelling, integraal te herzien en de wettelijke systematiek te vereenvoudigen en verduidelijken. In het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen de strafbaarstelling als seksueel misdrijf en strafbaarstelling als misdrijf tegen de openbare orde, al naar gelang de kern van een strafwaardige gedraging, het voorop staan van het seksuele aspect in de gedraging en het verwijt dat een pleger kan worden gemaakt. De strafrechtelijke bescherming tegen onvrijwillige seks wordt - in aanvulling op de huidige dwangdelicten aanranding en verkrachting - verruimd door de introductie van de nieuwe delicten 'seksuele interactie

tegen de wil' en 'seksueel binnendringen van het lichaam tegen de wil'. Hiermee wordt de ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid verlegd naar situaties waarin seksuele handelingen tegen de wil van een slachtoffer plaatsvinden.

De variëteit aan strafbaarstellingen van diverse vormen van seksueel (getint) gedrag neemt toe doordat in het wetsvoorstel twee vormen van seksuele intimidatie - het in het openbaar seksueel lastigvallen van een ander en het in het openbaar tegen de wil seksueel betasten van een ander - zelfstandig als misdrijf tegen de openbare orde strafbaar worden gesteld. Het Wetboek wordt verder geactualiseerd door op afstand gepleegde seksuele interactie te betrekken bij de delictsgedraging, de strafbepalingen toe te snijden op veelvoorkomende (online) verschijningsvormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en onderscheid te maken in strafwaardigheid van verschillende verschijningsvormen via bij de aard en ernst van een gedraging passende wettelijke strafmaxima.

Op hoofdlijnen omvat de modernisering:

- A. **Nieuwe wettelijke structuur.** Het wetsvoorstel vervangt de huidige Titel XIV 'Misdrijven tegen de zeden' in het Wetboek van Strafrecht door de Titel XIV 'Seksuele misdrijven', waarin de strafbepalingen thematisch worden gerangschikt, waar nodig verduidelijkt en ook beter worden toegesneden op veelvoorkomende delictsvormen. De modernisering zal diverse knelpunten als gevolg van de onduidelijke wettelijke structuur, verminderde samenhang en onduidelijke normstelling als gevolg van overlap tussen verschillende strafbepalingen wegnemen. De toepasbaarheid van de wetgeving voor de rechtspraak wordt hierdoor verbeterd.

**B. Strafbaarstelling van seks tegen de wil.** In de nieuwe titel XIV 'Seksuele misdrijven' wordt een tweetal delicten toegevoegd:

**B.1** Seksuele interactie tegen de wil, en

**B.2** Het seksueel binnendringen van het lichaam tegen de wil.

De nieuwe delicten kennen een opzet- en een schuldvariant. Bij de opzetvariant gaat het om 'weten' van de een dat seksuele handelingen tegen de wil van de ander plaatsvinden, bijvoorbeeld doordat de ander duidelijk 'nee' zegt. Bij de schuldvariant zijn er feiten en omstandigheden die aanleiding geven tot het vermoeden dat de seksuele handelingen mogelijk niet vrijwillig zijn (denk aan een weifelende, wisselende of licht afhoudende houding, verstijven of het door de ander uiten van pijn). Bij dergelijke minder expliciete signalen heeft de ander straks een onderzoeksplicht: hij moet nagaan of er ongewilde handelingen plaatsvinden.

**C. Strafbaarstelling van seksuele intimidatie.** Aan boek 2 Titel V Misdrijven tegen de openbare orde worden een aantal misdrijven toegevoegd:

**C.1** Het in het openbaar seksueel lastigvallen van een ander, en

**C.2** Het in het openbaar seksueel betasten tegen de wil van een ander.

Hierbij gaat het om gedrag waarbij iemand opzettelijk in de openbare ruimte (offline/online) vrees wordt aangejaagd, of in een vernederende, kwetsende of schaamtevolle situatie wordt gebracht.

**D. Modernisering strafrechtelijke bescherming tegen (online) kindermisbruik.** De strafrechtelijke aansprakelijkheid sluit beter aan bij de huidige online verschijningsvormen van zedenmisdrijven:

**D.1** Online gepleegde seksuele interactie (zoals live distant abuse) wordt herkenbaar strafbaar gesteld;

**D.2** Het uitbreiden van de strafrechtelijke aansprakelijkheid tot sexchatting beneden de leeftijd van zestien jaar;

**D.3** Beperking van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor kinderpornografie in verband met opkomst sexting onder jongeren.

**E. Verhoging strafmaxima.** Verhoging van de wettelijke strafmaxima van seksuele misdrijven waarvan de maatschappelijke opvattingen over laakbaarheid en strafwaardigheid zijn veranderd.

**F. Definitie van verkrachting.** De definitie van verkrachting wordt in het wetsvoorstel gemoderniseerd, waarbij bepaalde handelingen die eerder niet als verkrachting werden gekwalificeerd zich volgens het nieuwe wetsvoorstel wel als verkrachting kwalificeren.

## 1.2 Doel

De gevolgen van de modernisering van de zedenwetgeving voor de werklast van betrokken instanties zijn nog onbekend. De beleidsverantwoordelijke directies van het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben daarom de behoefte om een scenarioanalyse te laten uitvoeren door en onder begeleiding van het SMS-team (Scenarioanalyses, Modelontwikkeling & Simulaties) van DGRR (ministerie van Justitie en Veiligheid). Het aanvankelijke doel van de scenarioanalyse was het opleveren van een rekenmodel om de structurele werklastgevolgen voor de keten van nader te bepalen beleidsscenario's in fte, gewijzigde zaakstromen in de keten en celcapaciteit te berekenen en die inzichten te verwerken in een compacte rapportage.

Gedurende het traject is het volgende aan het licht gekomen, waardoor het doel en de onderzoeksvraag zijn aangepast:

- De betrokken partijen geven aan dat een ketenbreed beleidskader nodig is om organisatiespecifiek beleid (strafvorderingsrichtlijn OM, bewijsmatrix politie, et cetera) te ontwikkelen. Een ketenbreed beleidskader geeft richting aan de wijze waarop partijen met het wetsvoorstel omgaan. Denk hierbij aan de prioritering van (nieuwe) delicten, de zienswijze ten aanzien van de hulpverlening aan slachtoffers, de inrichting van de voorlichting en communicatie over nieuwe delicten, de inzet van de risicotaxatie en preventieve maatregelen en interventies.

- Het OM heeft voor de eigen organisatie een impactanalyse opgesteld die aan het licht bracht dat er nog een aantal belangrijke vragen over de beleidsmatige uitwerking – ketenbreed en voor de afzonderlijke organisaties - van het wetsvoorstel te beantwoorden zijn, voordat de kwantitatieve effecten kunnen worden ingeschat. Omdat het OM een belangrijke schakel in de strafrechtelijke keten is, werkt deze stelling door op de inschattingen van de andere betrokken ketenpartners.

De eerder genoemde punten hebben geleid tot een bijstelling van het onderzoeksvoorstel op de volgende punten:

- Het onderzoek richt zich alleen op de effecten die het wetsvoorstel op zichzelf teweeg kan brengen.
- Het onderzoek richt zich niet op de vraag of feiten wel of niet strafbaar of bewijsbaar zijn. Het onderzoek ziet op de verwachting of een voorgestelde wetswijziging van invloed is op het aantal (zedен)zaken in de strafrechtsketen en de bijbehorende werklast voor de betrokken partijen.
- Op dit moment is het, gezien bovenstaande twee punten, niet mogelijk om een kwantitatieve inschatting van de effecten van het wetsvoorstel te maken. Voorliggende rapportage beschrijft de te verwachten kwalitatieve impact.

### 1.3 Onderzoeksvragen

De kwalitatieve ex ante impactanalyse geeft - na bijstelling van de opdracht - antwoord op de volgende centrale vraag:

*Wat zijn, in kwalitatieve zin, de structurele gevolgen van de modernisering van de zedenwetgeving op de volumes in de keten en de werklast van de betrokken organisatie?*

Deze vraag richt zich zuiver op de modernisering van de zedenwetgeving zelf. Er is nog geen rekening gehouden met toekomstige beleidsmatige keuzes, prioritering in de opsporing en vervolging, communicatiestrategieën en dergelijke. De uitkomsten van deze analyse geven de stand van dit moment weer.

In deze rapportage worden voor de onderdelen van de modernisering die in paragraaf 1.1 op hoofdlijnen zijn beschreven de gevolgen kwalitatief in kaart gebracht. Deze onderdelen vormen de modules van de modernisering. Als een module uiteindelijk wel of niet wordt meegenomen in de modernisering, heeft dit ook gevolgen voor de omvang van de effecten van de modernisering als geheel.

De effecten zijn onderzocht voor de volgende organisaties<sup>1</sup> die een belangrijke rol spelen op het gebied van de opsporing en vervolging van zedendelicten, de uitvoering van sancties of het toezicht op (voormalig) zedendelinquenten en partijen betrokken bij hulpverlening van slachtoffers:

- Slachtofferhulp Nederland (SHN);
- Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM);
- Centrum Seksueel Geweld (CSG);
- Nederlands Forensisch Instituut (NFI);
- Politie;
- Openbaar Ministerie (OM);
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI);
- De drie reclasseringsorganisaties (3RO);
- Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

<sup>1</sup> De rechtspraak speelt uiteraard ook een belangrijke rol, maar heeft aangegeven zelf met een advies te komen tijdens de consultatieronde.

---

## 1.4 Aanpak

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Literatuuronderzoek;
- Interviews met de betrokken organisaties;
- Twee bijeenkomsten met experts van de betrokken organisaties om gezamenlijk met de betrokken organisaties de effecten voor de keten als geheel in te schatten<sup>2</sup>;
- Dataverzameling om de huidige volumes van zaken door de keten heen in beeld te brengen.

## 1.5 Scope

- *Structurele werklast abstractieniveau keten (gevolgen PIOFACH buiten scope)*  
De scenarioanalyse richt zich primair op de structurele werklastgevolgen van de voorgenomen wetswijziging voor de genoemde betrokken organisaties. De scenarioanalyse ziet op het abstractieniveau van de keten en niet op incidentele of structurele gevolgen voor de organisatie-specifieke PIOFACH van individuele organisaties. Die gevolgen zullen zo veel mogelijk parallel in ex ante uitvoeringstoetsen door de organisaties zelf in beeld worden gebracht;
- *Financiële implicaties buiten scope*  
De scenarioanalyse gaat niet in op de structurele kosten als gevolg van dit wetsvoorstel. Ook gaat de scenarioanalyse niet in op implementatiekosten en veranderingen in interne werkprocessen of ICT-systemen;
- *Output-effecten staan centraal (outcome-effecten buiten scope)*  
De ketenbrede scenarioanalyse gaat niet in op eventuele maatschappelijke effecten of andere outcome-effecten van de maatregel, maar is primair gericht op de werklast van de keten (output).

---

<sup>2</sup> Het CSG en CJIB hebben niet deelgenomen aan deze sessies, maar zijn afzonderlijk ingelicht en bevroegd.

## 1.6 Opbouw van de rapportage

In hoofdstuk 2 van deze rapportage beschrijven wij de kwalitatieve bevindingen ten gevolge van de voorgestelde wetswijzigingen. We gaan eerst kort in op het huidige ketenproces rondom de opsporing, vervolging en afdoeningen van seksuele misdrijven. Vervolgens beschrijven we de wijzigingen op hoofdlijnen. In paragraaf 2.2 geven we een beeld van de huidige aantallen seksuele misdrijven bij de verschillende ketenpartners. In paragraaf 2.3 beschrijven we per wijziging de kwalitatieve effecten op de verschillende ketenpartners. In hoofdstuk 3 volgt de beschouwing en de aanbevelingen.

---

## 2 Kwalitatieve beschrijving bevindingen

### 2.1 Ketenproces en globaal beeld van de gevolgen

Wat zijn de structurele gevolgen van de modernisering van de zedenwetgeving op de volumes in de keten en de werklast van de betrokken organisaties? Voordat we deze vraag kunnen beantwoorden gaan we eerst in op 'de keten' en welke organisaties door de modernisering van de zedenwetgeving gevolgen kunnen ondervinden.

#### 2.1.1 De keten en betrokken organisaties

Op hoofdlijnen zijn er vier 'schakels' in de keten te onderscheiden. We spreken van een keten omdat een zaak deze schakels achtereenvolgens doorloopt. De output van de ene schakel vormt de input van de volgende.

- **Opsporing** - Hier gaat het om het melden/constateren en onderzoeken van een vermeend strafbaar feit. Zedenmisdriven kunnen worden gemeld bij de politie. Zedenmisdriven worden onderzocht door een gespecialiseerd team van de politie: zedenrechercheurs. Na een melding volgt doorgaans een *informatief gesprek* met het slachtoffer. In dit gesprek kan het slachtoffer uitleggen wat is voorgevallen en kunnen de zedenrechercheurs informatie ophalen voor het opsporingsonderzoek. Na het informatief gesprek kan het slachtoffer *aangifte* doen.

Slachtoffers van zedenmisdriven kunnen zich ook melden bij het **Centrum Seksueel Geweld** (CSG). Het CSG is een organisatie die hulp biedt aan iedereen die een ongewenste seksuele ervaring heeft meegemaakt. Het CSG voert een eigen *intakegesprek* met slachtoffers. Indien het slachtoffer het wenst kan in samenwerking met de politie of NFI een *forensisch-medisch onderzoek* (vanaf hier: FMO) plaatsvinden. Het onderzoek door de arts na een zedenmisdrif is tweeledig. Het bestaat uit medische zorg voor betrokkene en een FMO ten behoeve van het opsporingsonderzoek. Het FMO wordt verricht door een

forensisch arts (meestal van de GGD). Het medisch onderzoek wordt uitgevoerd door een arts van de medische post (meestal een SEH). Ook voor meldingen die niet bij het CSG worden gedaan, maar bij de politie, voert het CSG het FMO uit. Het **Nederlands Forensisch Instituut** (NFI) verricht het FMO bij slachtoffers jonger dan 13 jaar. Bij slachtoffers tussen de 13 en 16 jaar wordt in overleg tussen de professionals bepaald wie het FMO uitvoert. Daarnaast doet het NFI de forensische onderzoeken die niet worden uitgevoerd op het lichaam van het slachtoffer. Denk hierbij aan het analyseren van sporen zoals DNA of het uitvoeren van bloedonderzoek.

- **Vervolg en berechting** - Na het opsporingsonderzoek moet de politie het proces-verbaal insturen naar het **Openbaar Ministerie** (OM) dat vervolgens over de vervolging moet beslissen. Het OM is overigens ook al betrokken bij het onderzoek zodra de politie onderzoeksbevoegdheden wil inzetten. Het OM moet hierover ook beslissen. Het OM kan besluiten tot vervolging, maar kan een zaak ook seponeren. Bij vervolging kan het OM een zaak zelf afdoen, of de verdachte dagvaarden, waarmee de zaak voor de **rechter** wordt gebracht.
- **Uitvoering strafrechtelijke beslissing** - De strafrechtelijke beslissing, bijvoorbeeld een geldboete of transactie, een werkstraf of een vrijheidsstraf, moet vervolgens uitgevoerd worden. Het **Centraal Justitieel Incassobureau** (CJIB) is verantwoordelijk voor de inning van geldboetes en transacties, de **drie reclasseringsorganisaties** (3RO) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van werkstraffen en voor het toezicht op verdachten en veroordeelden. De **Dienst Justitiële Inrichtingen** (DJI) voert de vrijheidsstraffen uit.
- **Overige partijen** - Naast deze partijen die zich achtereenvolgens over zedenzaken buigen, zijn een aantal partijen parallel betrokken bij het proces. Dit zijn de **3RO**, die de politie en OM kunnen adviseren op basis van risicotaxatie tijdens het opsporingsonderzoek en de vervolging en verantwoordelijk zijn voor het toezicht op opgelegde voorwaarden, **Slachtofferhulp Nederland**, die

---

slachtofferondersteuning biedt en het **Schadefonds Gewelddsmisdrijven**, waar slachtoffers een aanvraag voor een uitkering van schadevergoeding kunnen doen.

### 2.1.2 Impact nieuwe wetgeving op hoofdlijnen

Het doel van de impactanalyse is het inzichtelijk maken van de gevolgen van de modernisering van de zedenwetgeving voor betrokken organisaties. Het gaat hierbij om een kwalitatieve beschrijving van de structurele gevolgen op de volumes in de keten en de werklast van betrokken organisaties. Het onderzoek richt zich alleen op de effecten die het wetsvoorstel op zichzelf teweeg kan brengen.

Bij **volumes** gaat het om het aantal zaken dat de verschillende betrokken organisaties op jaarbasis behandelen. Het is voorstelbaar dat als gevolg van de modernisering van de zedenwetgeving meer meldingen worden gedaan bij de politie dan wel het CSG. Dit zorgt dan ook bij de andere organisaties voor hogere volumes wanneer meer meldingen leiden tot meer meldingen bij het CSG (als de melding initieel bij politie binnenkomt), aangiftes en tot meer inzendingen bij het OM. Bij **werklast** gaat het om de tijdsbesteding per zaak. Daarbij staat de vraag centraal of de betrokken organisaties als gevolg van de nieuwe wetgeving langer of korter met zaken bezig zijn.

Ten aanzien van de gevolgen in termen van **volumes** onderscheiden we twee mogelijke gevolgen van de modernisering van de wetgeving:

1. De absolute volumes kunnen toenemen. Bijvoorbeeld omdat gedragingen die voorheen niet strafwaardig waren dat onder de nieuwe wetgeving wel zijn en burgers hier nu wel melding van maken. Dit leidt tot een stijging van de werklast bij de politie (aannemen en verwerken van de meldingen en het voeren van informatieve gesprekken) en het OM (beoordeling ten behoeve van de keuze om te vervolgen). Een toename van het aantal meldingen werkt ook door op de andere betrokken ketenpartners.

2. Ook kan als gevolg van de nieuwe wetgeving het *aandeel* van de meldingen dat leidt tot een aangifte toenemen. Dit effect is het mogelijke gevolg van het verleggen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor een specifiek aantal zedenmisdrijven. Dit effect kan ook optreden zonder dat het aantal meldingen toeneemt. Als het aandeel meldingen dat leidt tot een aangifte toeneemt, heeft dit in de eerste plaats gevolgen voor de werklast bij de politie en het OM omdat er meer opsporingsonderzoeken worden gestart. Als het opsporingsonderzoek dan ook leidt tot een inzending van het proces-verbaal bij het OM heeft dit ook nog additionele gevolgen voor het OM en mogelijk ook voor de andere betrokken partijen verderop in de keten.

Op basis van de impactanalyse is de verwachting dat het aantal meldingen beperkt toeneemt. Voor een specifiek aantal seksuele misdrijven<sup>3</sup> wordt de strafrechtelijke aansprakelijkheid verlegd. Omdat het op dit moment om een beperkt aantal zaken gaat (zie paragraaf 2.2) én omdat een deel van de melders zich ook onder de huidige wetgeving meldt omdat zij zich slachtoffer voelen, verwachten de experts een beperkte stijging. De politie geeft aan dat zij op dit moment zien dat een deel van de bestaande meldingen wordt gedaan door slachtoffers van dergelijke ongewenste seksuele handelingen die onder de huidige wetgeving niet strafbaar zijn. Anderzijds is het de verwachting dat de wettelijke wijzigingen op zichzelf beperkt effect hebben op de geneigdheid van burgers om een melding te doen. De aandacht voor de nieuwe wetgeving (een informatie- of aangiftebereidheidscampagne bijvoorbeeld) kan bijdragen aan de geneigdheid van burgers om melding te doen en een (structurele) toename van het aantal meldingen tot gevolg hebben.

Wel is de verwachting dat het *aandeel* meldingen dat leidt tot een aangifte groter wordt, juist als gevolg van de verlegging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, waardoor gedragingen die eerder niet strafbaar waren nu als seksueel misdrijf aangemerkt kunnen worden. Door het toenemend aandeel meldingen dat uitmondt in een aangifte,

---

<sup>3</sup> Het gaat specifiek om seks tegen de wil en sexchatting beneden de leeftijd van 16 jaar en het online bijwonen van een kinderpornografische voorstelling



---

zullen de absolute volumes ook bij de andere betrokken organisaties toenemen: de organisaties verderop in de keten (OM, rechtelijke macht, reclassering, CJIB, DJI), de organisaties die zijn betrokken bij het opsporingsonderzoek (CSG, NFI) en de organisaties die een rol hebben bij de hulpverlening (CSG, SHN, SGM).

Het is op dit moment moeilijk in te schatten of de wetgeving op zichzelf ertoe leidt dat het aandeel zaken waarin het OM besluit tot vervolging groter wordt, of dat het leidt tot veranderingen in de afdoeningen door het OM of in de uitspraken van de rechter. Dit is sterk afhankelijk van de specifieke zaken en omstandigheden en nader te ontwikkelen beleid.

Op basis van de impactanalyse is de inschatting dat met name de verlegging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor een bepaald aantal seksuele misdrijven gevolgen zal hebben voor de volumes in de keten.

Voor de **werklast** (tijdsbesteding per zaak) is het de verwachting dat de modernisering van de wetgeving beperkt effect heeft. Voor een beperkt aantal gedragingen die met de modernisering strafbaar worden gesteld, zal het opsporingsonderzoek anders worden ingestoken met meer digitale recherche door de politie. Digitaal rechercheren is tijdsintensief. In paragraaf 2.3 gaan we nader in op de werklastervolgen.

## 2.2 Huidige zaakstromen

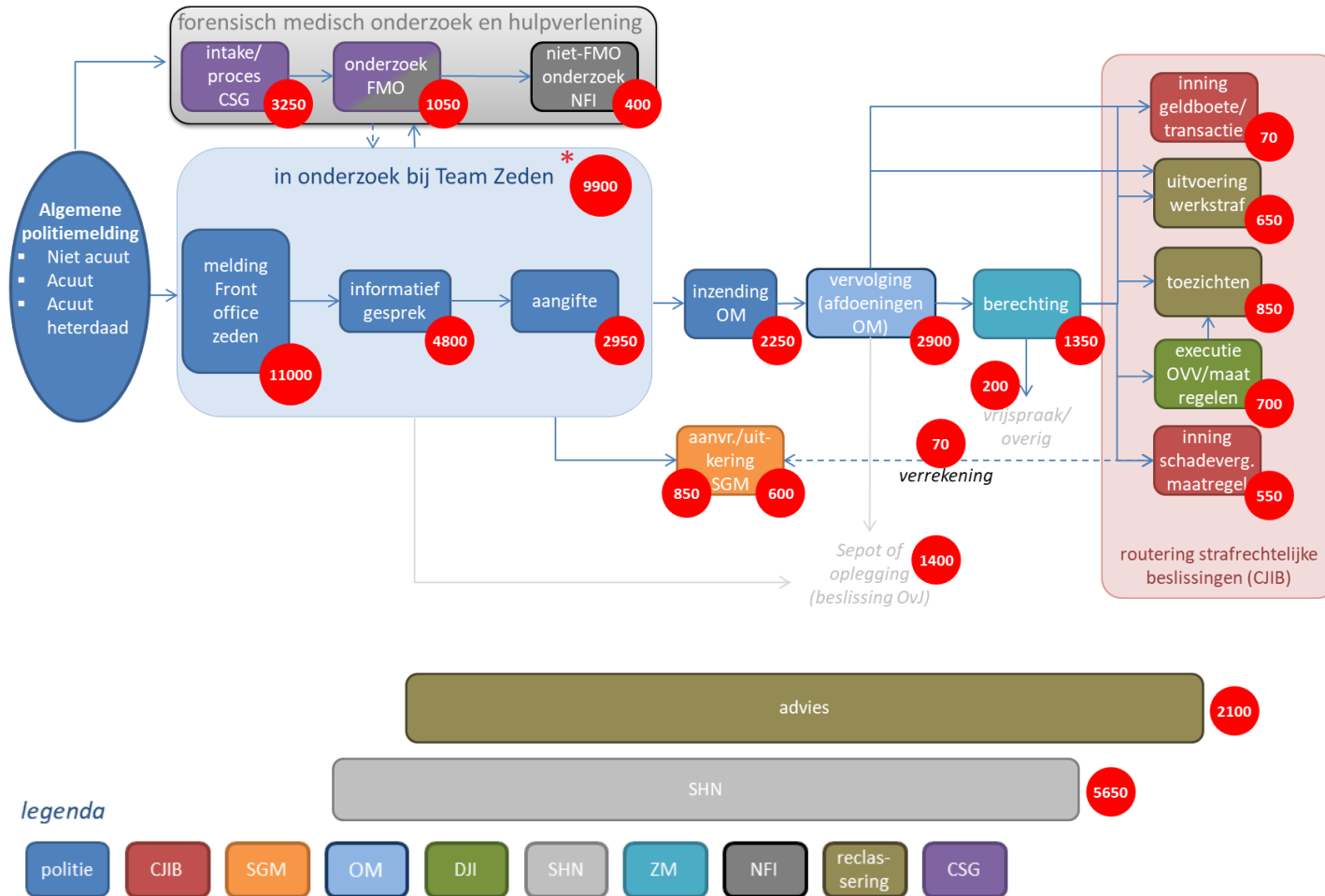
In onderstaand figuur staan de aantallen zedenzaken (met uitzondering van zaken met betrekking tot openbare schennis en sexting die bij de politie instromen) die in de huidige situatie door de keten stromen die hiervoor is beschreven. Het gaat om cijfers over 2018<sup>4</sup>. Onder de figuur worden de cijfers op hoofdlijnen toegelicht. In de tabellen in bijlage A zijn per organisatie de cijfers meer in detail weergegeven.

---

<sup>4</sup> Omdat de cijfers eind 2019 zijn verzameld, is er gekozen om de cijfers over 2018 (een volledig jaar) weer te geven in deze rapportage.

De getallen zijn bedoeld om een beeld te geven van de orde van grootte van de volumes van zedenzaken. Links in het schema komen meldingen binnen bij de politie of CSG (eventueel via de politie), rechts is er uiteindelijk al dan niet sprake van een veroordeling door de rechter waarbij een sanctie is opgelegd. De getallen tussen verschillende blokken hoeven niet precies op elkaar aan te sluiten. Meerdere meldingen kunnen leiden tot één zaak die bij het OM instroomt, de rechter kan vervolgens aan een veroordeelde meerdere soorten sancties opleggen, zoals een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gecombineerd met een schadevergoedingsmaatregel. Zoals in de voetnoot bij de figuur is aangegeven, zijn voor de politie ("in onderzoek bij Team Zeden") de meldingen van openbare schennis der eerbaarheid en sexting niet in de cijfers meegenomen. In het proces vanaf het OM zijn die zaken wel in de getallen meegeteld.

## Proces zedendelicten op hoofdlijnen (afgeronde aantallen)



\* NB: Dit is exclusief openbare schennis der eerbaarheid en sexting, omdat deze zaken bij de politie een ander proces (kunnen) doorlopen. Het ging voor deze zaken in 2018 om circa 4.200 incidenten, waarvan circa 700 naar het OM werden ingestuurd. Dit verklaart ook het verschil in het schema tussen het aantal inzendingen naar OM door politie en het aantal vervolgingen door OM.

Figuur 1. Proces zedendelicten en huidige zaakstromen

### 2.2.1 Meldingen en informatieve gesprekken (politie en CSG)

In 2018 zijn bij de politie circa 11.000 meldingen binnengekomen van zedendelicten (exclusief openbare schennis en sexting). Ongeveer 9.900 van deze meldingen werden in onderzoek genomen. Als bij de melding blijkt dat het een acute zaak is, bijvoorbeeld bij gevaar voor het slachtoffer, kans op recidive of een kans op sporen (het delict heeft binnen de laatste zeven dagen plaatsgevonden), volgt het informatieve gesprek en het eventuele FMO zo snel mogelijk. Slachtoffers kunnen zich ook rechtstreeks bij het CSG melden of worden na een bezoek aan de huisarts doorverwezen. Als er geen sprake is van een acute melding, kan het IG ook later worden gepland. De informatieve gesprekken worden door de zedenrecherche aan het OM voorgelegd. De officier van justitie kan tot ambtshalve vervolging besluiten. In totaal zijn er in 2018 ongeveer 4.800 IG's gevoerd.

### 2.2.2 Forensisch medisch onderzoek (CSG en NFI)

Bij de CSG's meldden zich in 2018 circa 3.250 slachtoffers, waarvan ongeveer de helft acute slachtoffers (gebeurtenis minder dan acht dagen geleden). Bij 53% van de acute slachtoffers vond een FMO plaats, in totaal circa 900. Dit betreft slachtoffers van 16 jaar en ouder. Daarnaast verricht NFI de FMO's bij minderjarige slachtoffers; dit waren er ongeveer 150. In totaal zijn in 2018 dus 1.050 FMO's gedaan. Het NFI houdt zich daarnaast op het gebied van zedenzaken nog bezig met DNA-onderzoek aan zedensets of kleding en beddengoed en verricht ook de toxicologische onderzoeken (om bijvoorbeeld drogering aan te tonen) bij slachtoffers. Dit waren in 2018 naar schatting bijna 400 onderzoeken.

### 2.2.3 Aangifte en inzending OM (politie en OM)

Na het informatieve gesprek hebben ongeveer 2.950 slachtoffers aangifte gedaan. Er zijn in 2018 2.250 zaken ingezonden naar het OM, waarbij zaken met betrekking tot openbare schennis en sexting nog niet zijn meegeteld. Van die laatste categorie zijn er ongeveer 700 ingezonden naar het OM. Het OM heeft - inclusief openbare schennis en sexting - circa 2.900 zaken in behandeling genomen. Dit betreft zaken van verdachten met een parketnummer. In zo'n zaak kan het gaan om meerdere feiten waarvan de verdachte verdacht wordt. Ongeveer 1.400 zaken zijn geseponneerd, 1.350 zaken zijn

naar de rechtspraak (ZM) gestuurd voor berechting. In een deel van de zaken kan het OM ook zelf een sanctie opleggen in de vorm van een geldboete/transactie of een werkstraf.

### 2.2.4 Afdoening en vervolging (OM, ZM, Reclassering, SGM en CJIB)

De ZM heeft in ongeveer 200 zaken geen straf opgelegd, al dan niet na vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging of schuldigverklaring zonder straf. In 700 zaken is een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd, eventueel gecombineerd met een werkstraf of (schadevergoedings)maatregel. Het aantal van 850 toezichten door reclassering betreft zowel toezichten tijdens detentie, toezichten na detentie als toezichten als sanctie. De reclassering heeft daarnaast in ongeveer 2.100 zaken een advies gegeven. CJIB is verantwoordelijk voor de routing van de rechtelijke beslissingen.

### 2.2.5 Ondersteuning slachtoffers (SHN, CSG en SGM)

Parallel aan het proces in de strafrechtsketen, kunnen slachtoffers zich melden bij Slachtofferhulp Nederland (SHN). Het werk van SHN bestaat uit twee categorieën van diensten: algemene diensten (psychosociale en praktische hulp) en juridische diensten. Slachtoffers kunnen zich melden na aangifte bij de politie; de politie zal hen dan wijzen op de diensten van SHN. Slachtoffers kunnen zich ook zelf melden bij SHN, ook als ze geen aangifte doen, of als ze wel slachtoffer zijn of zich slachtoffer voelen, maar van een feit dat niet strafbaar is. In 2018 hebben zich ongeveer 5.650 slachtoffers gemeld bij SHN.

SHN biedt slachtoffers van seksueel geweld vooral juridische dienstverlening en praktische hulp aan. Bij seksueel geweld biedt het CSG vanuit één punt slachtoffers psycho-sociale ondersteuning, met een multidisciplinaire insteek. Dit is in de kwaliteitscriteria en protocollair vastgelegd.

Slachtoffers van zedendelicten met geweld kunnen ook een uitkering aanvragen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM). Dit kan ook als er geen dader bekend of

---

veroordeeld is. In 2018 waren er ongeveer 850 aanvragen in zedenzaken.<sup>5</sup> In 600 van die zaken is een uitkering toegekend. Het kan voorkomen dat voor een zaak waarin een uitkering is toegekend later een verdachte wordt veroordeeld en deze (onder andere) een schadevergoedingsmaatregel krijgt opgelegd. Als de veroordeelde de schadevergoeding daadwerkelijk betaalt (aan het CJIB), kan het SGM de eerder gegeven uitkering verrekenen met de door de CJIB geïnde schadevergoeding. In 2018 gebeurde dat ongeveer 70 keer.

### 2.3 Beschrijving kwalitatieve effecten per wijziging

De modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven omvat zes wijzigingen<sup>6</sup>:

- A. Nieuwe wettelijke structuur;
- B. Strafbaarstelling van seks tegen de wil;
- C. Strafbaarstelling van seksuele intimidatie;
- D. Modernisering van strafbaarstelling van online kindermisbruik;
- E. Verhoging strafmaxima;
- F. Modernisering definitie verkrachting.

In deze paragraaf beschrijven wij de kwalitatieve effecten per wijziging.

#### 2.3.1 Nieuwe wettelijke structuur

Doel van deze wijziging is het wegnemen van knelpunten als gevolg van de onduidelijke wettelijke structuur, verminderde samenhang en onduidelijke normstelling als gevolg van overlap tussen de verschillende strafbepalingen. Met name het Openbaar Ministerie en de politie geven aan baat te hebben bij deze wijziging. Door de nieuwe wettelijke structuur wordt de zedentitel eenduidiger; dit zorgt ervoor dat de beoordeling van zaken eenvoudiger wordt. De partijen geven aan incidentele baten en lasten te

---

<sup>5</sup> Ten opzichte van 2018 was er in 2019 sprake van een opvallende stijging in de algehele instroom bij het Schadefonds (+15%). Dat betrof ook de instroom van

verwachten: het wordt voor officieren van justitie en/of zedenrechercheurs eenvoudiger om het wetboek toe te passen. Dit is een leereffect dat vooral voor startende professionals voordelen biedt. Voor de veelal gespecialiseerde professionals die aan zedendelicten werken worden geen structurele baten of lasten verwacht. Daarnaast verwachten het Openbaar Ministerie en politie incidentele lasten rondom instructie en opleiding van medewerkers en het aanpassen van richtlijnen, referentietabellen en bewijsmatrices. Deze aanpassingen hangen nauw samen met aan dit wetsvoorstel aanpalend beleid, dat er op dit moment nog niet is. SHN heeft aangegeven dat eenmalig nieuw informatiemateriaal zal moeten worden gemaakt als gevolg van de modernisering.

#### 2.3.2 Strafbaarstelling van seks tegen de wil

In de nieuwe titel XIV Seksuele misdrijven worden twee nieuwe delicten toegevoegd. Het gaat om seksuele interactie tegen de wil en het seksueel binnendringen van het lichaam tegen de wil. Deze delicten kennen een opzetvariant (weten) en een schuldvariant (vermoeden). Als de feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven, kan er sprake zijn van een onderzoeksplicht voor degene die het (verdergaande) seksuele handelen initieert om na te gaan of er ongewilde handelingen plaatsvinden.

#### Meldingen

De experts van het CSG, SHN en de politie verwachten dat de nieuwe strafbaarstelling niet of tot een zeer beperkte stijging van het aantal meldingen bij de politie leidt. Zij geven aan dat veel slachtoffers/de maatschappij er nu al van uitgaan dat dergelijke gedragingen strafbaar zijn. De slachtoffers zijn waarschijnlijk voor een groot deel al in beeld bij deze instanties. Het is denkbaar dat aanpalend beleid of voorlichtingscampagnes zorgen voor een groei in het aantal meldingen. In dit onderzoek zijn dergelijke ontwikkelingen buiten scope gelaten.

aanvragen gerelateerd aan zedenmisdrijven. Voor 2019 ging het om ongeveer 1300 aanvragen in plaats van 856 in 2018.

<sup>6</sup> Deze wijzigingen zijn in paragraaf 1.1 beschreven.

---

### **Informatieve gesprekken en aangiften**

Wanneer een slachtoffer melding maakt bij de front-office van de zedenrecherche, wordt hij/zij door de politie uitgenodigd voor een informatief gesprek. De informatieve gesprekken vinden, bij acute zaken, veelal plaats bij het CSG. Na het informatieve gesprek kan een FMO volgen. Een FMO wordt uitgevoerd door het NFI (bij kinderen < 13 jaar) of een forensisch arts. De afgenomen sporen worden bij het NFI bewaard. Wanneer een aangifte volgt, onderzoekt het NFI de sporen op DNA.

De politie en het CSG zien op dit moment, onder de huidige strafbaarstellingen, dat een deel van de slachtoffers geen aangifte doet, omdat de gedraging niet strafbaar is. Daarnaast zijn er ook andere redenen voor het niet doen van aangifte. Het slachtoffer kan bijvoorbeeld de impact van een strafrechtelijk proces op het persoonlijk leven te groot vinden, of heeft vooral behoefte aan een hulpverleningstraject in plaats van strafrechtelijke vervolging (verdachte is bijvoorbeeld een bekende van het slachtoffer) of heeft een schuld- of schaamtegevoel. De verwachting is dat het aantal slachtoffers dat voor een informatief gesprek wordt uitgenodigd stijgt, omdat de gedragingen die zij melden voortaan strafbaar zijn. Daardoor stijgt ook de instroom bij en het beroep op het CSG. De stijging in het aantal informatieve gesprekken zet zich naar verwachting door naar het aantal aangiften. Omdat een slachtoffer bij het doen van aangifte actief op de ondersteuning van Slachtofferhulp Nederland (SHN) wordt gewezen, verwacht SHN een stijging van het beroep op de reguliere hulpverleners. Slachtoffers komen zelfstandig of via het SHN in aanraking met het SGM. SHN adviseert slachtoffers over de (on)mogelijkheden om een schadeclaim in te dienen.

De verwachting is dat het SGM meer aanvragen zal ontvangen. Een voorwaarde voor een financiële tegemoetkoming uit het Schadefonds is dat sprake moet zijn van geweld. Bij de nieuwe strafbaarstelling van seks tegen de wil hoeft geen sprake te zijn van geweld. Toch verwacht SGM meer aanvragen. Geweld kan volgens het beleid van SGM bestaan uit lichamelijk en psychisch geweld. Ook als een slachtoffer onder grote psychische druk wordt gezet kan sprake zijn van een geweldsmisdrijf. Het geweldsaspect kan bijvoorbeeld bestaan uit het door de dader creëren van een

bepaalde situatie waarin het slachtoffer niet meer in staat is om zijn of haar wil te bepalen of waarin misbruik wordt gemaakt van bepaalde omstandigheden. Een aanzienlijk leeftijdsverschil, een gezagsverhouding of een afhankelijke positie ten opzichte van de dader zijn voorbeelden van omstandigheden die gelijk gesteld kunnen worden met geweld. SGM verwacht ook dat meer slachtoffers zich slachtoffer voelen van seksueel geweld (gesterkt door de verruimde mogelijkheid om aangifte te doen) en zich tot het Schadefonds gaan wenden. Dat zal naar verwachting in de meerderheid van de gevallen tot een afwijzing gaan leiden.

### **Opsporingsonderzoeken**

Meer aangiften leiden tot meer opsporingsonderzoeken. De politie en het OM geven aan dat het strafbaar stellen van seks tegen de wil niet één op één leidt tot een evenredige stijging van het aantal bewijsbare zaken. Zeker in situaties waarin seks tegen de wil een rol speelt (een uit de hand gelopen avond uit, een situatie waarbij een slachtoffer 'bevriest' tijdens een nare seksuele ervaring) is vaak een situatie waarbij het 'het woord van de één tegen het woord van de ander' is. De politie geeft aan dergelijke situaties te onderzoeken door bijvoorbeeld chatcontacten uit te lezen en mogelijke getuigen van de voorfase van de ongewenste handelingen (aanwezig bij een feest, restaurant, kroeg of op straat) te horen. Deze opsporingshandelingen nemen naar verwachting dan ook toe als gevolg van de toename van het aantal aangiften.

### **Afdoeningen**

Conform de huidige afspraken tussen de politie en het Openbaar Ministerie worden alle opsporingsonderzoeken met betrekking tot seksuele misdrijven (ook wanneer deze niet bewijsbaar zijn) door de politie ingestuurd naar het OM. Een officier van justitie beoordeelt de zaak en neemt een beslissing over de vervolging. De aangepaste wetgeving biedt de mogelijkheid om ook bij seks tegen de wil over te gaan tot vervolging. De wijze waarop deze zaken af zullen worden gedaan is op dit moment niet in te schatten; dit hangt onder andere af nader te ontwikkelen

strafvorderingsrichtlijnen<sup>7</sup>, het verzamelde bewijs en de specifieke omstandigheden van de zaak. Dat betekent dan ook dat er nog geen beeld is te schetsen van de effecten op het aantal werkstraffen, toezichten en gedragsinterventies van de reclassering, celcapaciteit bij DJI en de routeringsbeslissingen en schadevergoedingsmaatregelen die door CJIB worden behandeld. Tabel 1 vat deze wijzigingen samen.

Organisatie	Volume-effecten	Tijdsbesteding (werklast per eenheid)
SHN	↑ instroom SHN ≈ beroep op casemanagers (↑ beroep op reguliere hulpverleners)	□
SGM	↑ aanvragen ↑ afwijzingen ? verrekeningen met CJIB a.g.v. schadevergoedingsmaatregelen	□
CSG	↑ Instroom CSG ↑ Beroep op casemanagers nazorg ≈ aandeel aangiftetraject	□
Politie	≈ meldingen ↑ informatieve gesprekken ↑ aangiftes, opsporingsonderzoeken ↑ Inverzekeringstellingen ↑ Betrokkenheid bij opsporingsonderzoek (OM betrokken zodra politie onderzoeksbevoegdheden inzet)	↑ mogelijk andere werkwijze/inzet opsporingsmiddelen zoals onderzoek gegevensdragers (afh. van beleid)
OM	↑ Ingestuurde PVs, beoordelingen OvJ ↑ Slachtoffergesprekken Vervolg is niet te duiden (afhankelijk van bewijsbaarheid); ook nog andere afdoeningsbeslissingen mogelijk (afhankelijk van onderliggend dossier).	□
3RO	? instroom en duur werkstraffen ? v.l., toezichten en gedragsinterventies ? RICS/SSA	□
CJIB	? strafrechtelijke beslissingen ? te routeren en zaaksmix wijzigt ? schadevergoedingsmaatregelen	□
DJI	? celbehoefte (vH + detentie)	afhankelijk van beleid
NFI	↑ beroep op FMO-inzet NFI (diensten) ≈ beroep op producten NFI in zedenzaken (producten)	□

□ wijzigt niet  
↑ neemt toe

≈ wijzigt beperkt  
↓ neemt af

➤ vergt aanpassing  
? nog niet in te schatten

Tabel 1. Samenvatting effecten t.g.v. strafbaarstelling seks tegen de wil

<sup>7</sup> Een strafvorderingsrichtlijn geeft aan wat een officier van justitie kan eisen in een (zedenz)zaak.

### 2.3.3 Seksuele intimidatie

De modernisering introduceert twee nieuwe misdrijven tegen de openbare orde:

- A. Het in het openbaar lastigvallen van een ander (denk aan het publiekelijk maken van opmerkingen of gebaren met een seksuele strekking);
- B. Het in het openbaar seksueel betasten tegen de wil van een ander (denk aan het in openbare ruimten aanraken van lichaamsdelen over de kleding heen).

Bovenstaande twee misdrijven worden toegevoegd aan Boek 2 Titel V Misdrijven tegen de openbare orde. De politie geeft aan dat het denkbaar is dat de handhaving en opsporing van deze misdrijven bij de basisteams worden belegd, omdat het om misdrijven in de openbare orde gaat. Het is gedurende dit onderzoek voor de politie niet mogelijk gebleken om het werkproces rondom deze misdrijven nader uit te werken. Het is dan ook niet mogelijk om een (kwalitatieve) inschatting van de impact van deze wijziging te geven. De impact is afhankelijk van het werkproces (waar worden de handhaving en opsporing belegd) en de beleidsmatige keuze voor prioritering (welke capaciteit/prioriteit wordt er bij de basisteams gegeven aan handhaving en opsporing van deze misdrijven).

De zedenexperts die bij dit onderzoek betrokken zijn, geven daarnaast aan dat het onwenselijk is als zaken met betrekking tot openbare schennis alleen worden gezien als openbare-ordedelict en niet in beeld komen bij de zedenteams. Uit onderzoek blijkt dat daders van zedendelicten die eerder in aanraking zijn gekomen met justitie vaak<sup>8</sup> eerder veroordeeld zijn voor schennis. Schennis kan gezien worden als een 'zwaardere' variant van de nieuwe misdrijven tegen de openbare orde. De expertise die bij de zedenpolitie aanwezig is, is bij deze doelgroep nodig om verstoord seksueel gedrag te herkennen en preventief te kunnen handelen.

<sup>8</sup> P. Nieuwbeerta, A. Blokland & C. Bijleveld - Lange termijn recidive daders seksuele delicten.

---

#### 2.3.4 Online kindermisbruik

Het wetsvoorstel stelt drie wijzigingen voor:

- A. Er wordt onderscheid gemaakt tussen seksualiserend benaderen en seksuele interactie: seksuele aansprakelijkheid voor sexchatting wordt hiermee verruimd;
- B. Live distant child abuse (online bijwonen van een kinderpornografische voorstelling) wordt strafbaar gesteld;
- C. De strafrechtelijke aansprakelijkheid voor kinderpornografie wordt beperkt voor jongeren onder de achttien jaar wanneer zij in de redelijke overtuiging zijn dat het vervaardigen en verwerven van materiaal plaatsvindt met wederzijds goedvinden en het materiaal (sexting) alleen voor privégebruik is bedoeld.

Ten aanzien van het laatste punt geven de politie en het Openbaar Ministerie aan dat de beperking van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor kinderpornografie de huidige strafvorderingsrichtlijn codificeert. In de praktijk betekent dat deze wijziging geen (werklast) effecten met zich mee brengt.

Ten aanzien van online gepleegde seksuele interactie en het strafbaar stellen van seksualiserend benaderen verwacht de politie geen tot een lichte stijging in het aantal meldingen. Zeker in het geval van seksualiserend benaderen van kinderen is de algemene opvatting dat dit gedrag strafbaar is. De politie geeft aan dat ouders dergelijke handelingen op dit moment bij de politie melden. Omdat dit gedrag nu niet strafbaar is, worden deze meldingen over het algemeen niet in behandeling genomen, onder de nieuwe wetgeving kan dat wel. Bij het strafbaar stellen van dit gedrag, verwachten de zedenexperts dan ook een stijging in het aantal informatieve gesprekken, aangiften en opsporingsonderzoeken. Omdat de politie slachtoffers die aangifte doen actief verwijst naar SHN, verwacht SHN een (zeer beperkte, het gaat immers om kleine aantallen) groei in de instroom.

De toename in het aantal opsporingsonderzoeken vertaalt zich door naar een stijging van het aantal ingezonden zaken naar het Openbaar Ministerie; dit zorgt voor meer beoordelingen door een officier van justitie en een stijging van het aantal slachtoffergesprekken. Binnen de extra opsporingsonderzoeken verwacht de politie met name vaker gegevensdragers in beslag te nemen om de chat- en internethistorie te onderzoeken. Het is goed denkbaar dat dergelijk onderzoek leidt tot meerdere (extra) verdenkingen, omdat er meer belastend materiaal gevonden wordt. Daarnaast geeft de reclassering aan dat er, binnen een reclasseringstoezicht, bij delinquenten van dergelijke zaken in toenemende mate onderzoek van gegevensdragers door de politie plaatsvindt.

Het wetsvoorstel verduidelijkt de huidige strafbaarstelling van live distant child abuse (zoals het bijwonen van een kinderpornografische voorstelling). Op dit moment is het bekijken van een afbeelding strafbaar. In jurisprudentie is opgenomen dat een visuele weergave (zoals het online bijwonen van een kinderpornografische voorstelling) ook onder de definitie van een afbeelding valt. Het wetsvoorstel verruimt de strafrechtelijke aansprakelijkheid tot het live streamen van kinderpornografie en codificeert daarmee de bestaande praktijk.

Organisatie	Volume-effecten	Tijdsbesteding (werklast per eenheid)
SHN	↑ instroom SHN ≈ beroep op casemanagement (↑ beroep op reguliere hulpverleners)	□
Politie	≈ meldingen ↑ informatieve gesprekken ↑ aangiftes, opsporingsonderzoeken	↑ mogelijk andere werkwijze/inzet opsporingsmiddelen zoals onderzoek gegevensdragers
OM	↑ Betrokkenheid bij opsporingsonderzoek (OM betrokken zodra politie onderzoeksbevoegdheden inzet) ↑ Ingestuurde PV's, beoordelingen OvJ ↑ Slachtoffergesprekken Vervolg is niet te duiden (afhankelijk van bewijsbaarheid); ook nog andere afdoeningsbeslissingen mogelijk (afhankelijk van onderliggend dossier).	□

□ wijzigt niet                      ≈ wijzigt beperkt                      ➤ vergt aanpassing  
 ↑ neemt toe                              ↓ neemt af                              ? nog niet in te schatten

Tabel 2. Samenvatting gevolgen t.g.v. online kindermisbruik

### 2.3.5 Verhoging strafmaxima

De wettelijke strafmaxima van een deel van de bestaande seksuele misdrijven worden verhoogd. Ook de strafverzwarende gronden worden aangepast. Het gaat om seksuele misdrijven waarvan de maatschappelijke opvattingen over laakbaarheid en strafwaardigheid zijn veranderd. De verhoging van de maximale straffen geeft officieren van justitie en rechters de mogelijkheid om langere celstraffen en hogere geldboetes te vorderen dan wel op te leggen. De vraag in hoeverre de strafeisen en vonnissen in de praktijk ook daadwerkelijk hoger uitvallen is in dit stadium niet te beantwoorden. Wat het beroep op de celcapaciteit van DJI zal zijn, is daarmee op dit moment evenmin aan te geven.

### 2.3.6 Modernisering definitie verkrachting

De definitie van verkrachting wordt in het wetsvoorstel gemoderniseerd. Dit betekent dat bepaalde handelingen die eerder niet als verkrachting werden gekwalificeerd zich volgens het nieuwe wetsvoorstel wel als verkrachting kwalificeren. Concreet gaat het om handelingen zoals afgedwongen (online) seksuele penetratie van het eigen lichaam of van het lichaam van een ander. Deze handelingen worden op dit moment afgedaan als aanranding.

De verwachting is dat deze zaken op dit moment al bekend zijn bij de politie (ze worden gemeld, gevolgd door een aangifte en opsporingsonderzoek). Er wordt dan ook geen toename of afname van aantallen zaken verwacht. Wél wijzigt de afdoeningswijze mogelijk: deze wijziging geeft het Openbaar Ministerie de mogelijkheid om een zaak als verkrachting af te doen, in plaats van een aanranding, hetgeen ruimte biedt om een hogere straf te eisen. De mate waarin dit daadwerkelijk zal gebeuren is afhankelijk van de specifieke zaak, bewijs en de nader te ontwikkelen strafvorderingsrichtlijn.



---

## 3 Beschouwing en aanbevelingen

### 3.1 Beschouwing

Dit onderzoek geeft in kwalitatieve zin de impact van de modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven weer. De betrokken partijen verwachten beperkte effecten als het gaat om aanpassingen in het werkproces. Wel wordt een toename in de instroom van slachtoffers en verdachten bij de politie, OM, CSG's, SHN en SGM verwacht. In welke mate deze extra instroom in de keten ook leidt tot meer zaken die vervolgd kunnen worden, is in dit stadium nog niet in te schatten. Deze inschattingen zijn afhankelijk van de ontwikkeling van een ketenbreed beleidskader en inschattingen van de betrokken partijen hoe zij beleidsmatig invulling geven aan de nieuwe wetgeving.

De effecten op de volumestromen en werklast door de keten lijken op dit moment beperkt. Dat neemt echter niet weg dat de impact van een seksueel misdrijf op individuele én maatschappelijke schaal erg groot kan zijn. In het lezen van dit onderzoek is het dan ook van belang om niet alleen te focussen op de aantallen zaken, maar ook de impact van dergelijke misdrijven op een individueel slachtoffer en de maatschappij in het achterhoofd te houden.

De verschillende partijen bevestigen de meerwaarde van de modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven. Als het gaat om de modernisering zelf (de aanpassing en herschikking van de wetsartikelen) geven de politie en het OM aan dat de structuur overzichtelijker wordt. Als het gaat om de inhoud, wordt de verwachting breed gedeeld dat het aantal informatieve gesprekken en aangiften tegen seksuele misdrijven toeneemt. Respondenten verwachten dit, omdat zij zien dat de

maatschappelijke norm van grensoverschrijdend gedrag op dit moment overeenkomt met de uitgangspunten van de modernisering van de wetgeving. Concreet betekent dit dat slachtoffers op dit moment ook melding maken van een niet strafbaar delict. Met de modernisering worden deze delicten wel strafbaar en is vervolging mogelijk. Dit betreft vooral seks tegen de wil en online kindermisbruik<sup>9</sup>. De politie heeft straks met betrekking tot seks tegen de wil de mogelijkheid om deze zaken verder te gaan onderzoeken en aangiften op te nemen. Het OM kan, mits het delict bewezen kan worden, overgaan tot vervolging.

Daar zien partijen ook een risico ten aanzien van de slachtoffers. Slachtoffers kunnen straks weliswaar aangifte doen van seks tegen de wil, maar dit zijn wel zaken die moeilijk te bewijzen zijn. Als een zaak niet te bewijzen is (het woord van de vermeende dader tegen het woord van het slachtoffer), kan dit een extra impact hebben op het slachtoffer, dat misschien al een drempel over moest gaan om aangifte te doen. Ook de bewijsbaarheid van dergelijke misdrijven is een aandachtspunt en brengt aanvullende werklast met zich mee. De politie zal meer tijd moeten steken in onderzoek aan gegevensdragers en dergelijke om aanvullend bewijs te vinden.

### 3.2 Aanbevelingen

In eerste instantie is het van belang om gezamenlijk met de ketenpartners tot een ketenbreed beleidskader te komen. Op basis van dat beleidskader kunnen de partijen vervolgens op organisatieniveau het beleid ten aanzien van seksuele misdrijven waar nodig aanpassen. Dan kunnen ook de kwalitatieve effecten, die hier al voor zover mogelijk zijn beschreven, verder in beeld worden gebracht.

---

<sup>9</sup> Specifiek: sexchatting beneden de leeftijd van 16 jaar en het online bijwonen van een kinderpornografische voorstelling

---

Het gaat hier om beleidsvragen over publieksvoorlichting en communicatie over nieuwe strafbaarstellingen, de zienswijze op hulpverlening aan slachtoffers, de inzet van risicotaxatie en andere preventieve maatregelen en een prioriteringsvraagstuk rondom opsporingscapaciteit en benodigde (zedен)expertise. Met dit aanvullende beleid kan het beeld dat in deze rapportage is geschetst op punten nog wijzigen.

In een volgend stadium kunnen de kwantitatieve effecten inzichtelijk worden gemaakt. Omdat het gaat om effecten van nieuwe wetgeving en de literatuur op dit punt onvoldoende antwoord geeft, vraagt dit van experts van de ketenorganisaties dat zij (beredeneerde) inschattingen doen over de effecten van de modernisering. Het gaat dan om kwantitatieve inschattingen over de mate waarin voor de verschillende delictscategorieën de volumes door de keten heen veranderen (meldingen, aangifte, vervolging, berechting en dergelijke), de strafeisen en opgelegde straffen wijzigen en wat de wijzigingen zijn in de gemiddelde tijd per zaak.

In deze kwalitatieve analyse van de impact is al gebleken dat het moeilijk is deze effecten in kaart te brengen. Om tot betere aannames te komen kan dossieronderzoek worden gedaan. Door een steekproef te trekken uit dossiers bij de politie, kan wellicht inzichtelijk worden gemaakt waarom hoeveel meldingen nu niet leiden tot een aangifte, en of dat bijvoorbeeld komt doordat een delict nu niet strafbaar is. Een soortgelijk onderzoek zou op basis van de dossiers bij het OM kunnen worden gedaan om in kaart te brengen waarom zaken geseponerd worden (bewijsbaarheid, niet strafbaar), welke eisen de officier van justitie heeft geëist, welke straf de rechter vervolgens heeft opgelegd. Door deze exercitie kan een betere inschatting worden gedaan over de mate waarin verschillende soorten zaken door de keten stromen (of voortijdig de keten uitstromen). Dan nog zullen de aannames de nodige onzekerheidsmarge kennen. Bij seksuele misdrijven gaat het om allerlei verschillende situaties en - zeker bij seks tegen de wil - het is vaak het woord van het slachtoffer tegen dat van de dader. Waarschijnlijk komt het scherpere beeld over de bewijsbaarheid van dit soort zaken pas als er jurisprudentie beschikbaar is over wat als bewijs overtuigend en wat niet.

Een dossieronderzoek zoals hiervoor beschreven is tijdsintensief en ook daarna blijft de onzekerheid groot. Het is dan ook aan te bevelen dossieronderzoek alleen uit te

voeren als uit de gevoeligheidsanalyse (zie hieronder) komt dat de effecten (in euro's) substantieel zijn.

Wel is het op kortere termijn, als er meer inzicht is in ketenbreed en organisatiespecifiek beleid, mogelijk om enkele fictieve scenario's door te rekenen, bij wijze van gevoeligheidsanalyse. Op basis van de (aangescherpte) kwalitatieve inzichten over effecten en de huidige aantallen kan een rekenmodel gebouwd worden. Met dat rekenmodel kunnen fictieve aannames doorgerekend worden om meer gevoel te krijgen van de orde van grootte van de effecten van de wetgeving op de volumes en werklast in de keten.

# A. Bijlage: Huidige aantallen

## Politie

<b>Openbare schennis der eerbaarheid &amp; Sexting</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Meldingen van incidenten</b>	<b>4155</b>	<b>4.217</b>
Openbare schennis der eerbaarheid	3.331	3.285
Sexting	824	932
<b>Informatieve gesprekken</b>	<b>112</b>	<b>112</b>
Openbare schennis der eerbaarheid	23	29
Sexting	89	83
<b>Aangiften</b>	<b>1010</b>	<b>1.087</b>
Openbare schennis der eerbaarheid	855	865
Sexting	155	222
<b>Aantal verdachten OM</b>	<b>704</b>	<b>727</b>
Openbare schennis der eerbaarheid	652	618
Sexting	52	109

<b>Zeden (exclusief schennis &amp; sexting)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Meldingen van incidenten</b>		
Aanranding	3.449	3.346
Verkrachting	2.604	2.553
Incest/afhankelijkheid/wilsonbekwame	844	892
Seksueel misbruik kinderen (geen incest)	1.287	1.142
Grooming	126	176
Pornografie & Ontucht met dieren/Dierenporno	134	102
Overige zedenmisdrijven	3.010	2.641
Overige meldingen Zeden		90
<b>Totaal aantal incidenten</b>	<b>11.454</b>	<b>10.942</b>
<b>Totaal aantal onderzoeks dossiers in behandeling genomen</b>	<b>9.799</b>	<b>9.870</b>
<b>Informatieve gesprekken</b>		
Aanranding	1.418	1.420
Verkrachting	1.593	1.616
Incest/afhankelijkheid/wilsonbekwame	459	535
Seksueel misbruik kinderen (geen incest)	722	664
Grooming	30	48
Pornografie & Ontucht met dieren/Dierenporno	20	10
Overige zedenmisdrijven	601	537
Overige meldingen Zeden		9
<b>Totaal aantal informatieve gesprekken</b>	<b>4.843</b>	<b>4.839</b>
<b>Aangiften</b>		
Aanranding	1.098	1.176
Verkrachting	648	687
Incest/afhankelijkheid/wilsonbekwame	324	363
Seksueel misbruik kinderen (geen incest)	450	495
Grooming	19	38
Pornografie & Ontucht met dieren/Dierenporno	35	25
Overige zedenmisdrijven	240	165
Overige meldingen Zeden		1
<b>Totaal aantal aangiften</b>	<b>2.814</b>	<b>2.950</b>
<b>Aantal verdachten OM</b>	<b>2.315</b>	<b>2.250</b>

## Openbaar Ministerie

Instroom OM en ZM 2018 (parketnummers)		
artikel primaire verdenking/tenlastelegging	instroom OM	instroom ZM
SR 239/1	373	195
SR 239/2	21	5
SR 239/3	56	32
SR 240/1	6	0
SR 240/2	10	9
SR 240A	22	8
SR 240B/1	236	182
SR 242	521	246
SR 243	53	24
SR 244	141	83
SR 245	185	142
SR 245/1	11	7
SR 246	670	279
SR 247	231	122
SR 247/1	4	0
SR 248/1	15	3
SR 248/2	2	0
SR 248A	23	16
SR 248B	8	8
SR 248C	0	0
SR 248D	17	16
SR 248E	8	5
SR 248F	1	1
SR 249/1	97	30
SR 249/2/1	1	0
SR 249/2/2	0	0
SR 249/2/3	18	16
SR 250/1/1	1	1
SR 252/1/1	2	0
SR 252/1/2	0	1
SR 254	3	0
SR 254A/1	7	3
SR 254A/2	0	0
Totaal	2.743	1.434

Aantal zaken OM en ZM (parketnummers)	2018	2017	2016	2015
<b>instroom OM</b>				
- ZSM	203	214	145	148
- geen ZSM	2.540	2.727	2.932	2.905
totaal	2.743	2.941	3.077	3.053
<b>OM-afdoeningen</b>				
- adm. beëindigd	3	1	1	3
- OM-straftbesch.	40	41	33	35
---> waarvan taakstraf	7	5	2	2
- onvw. sepot	1.189	1.375	1.317	1.418
- vw. sepot	182	211	211	220
- transactie	33	46	41	30
---> waarvan taakstraf	12	22	16	12
- voegen	31	42	47	42
- overdragen zaak naar buitenland	0	1	0	0
totaal	1.478	1.717	1.650	1.748
<b>instroom ZM</b>	1.434	1.293	2.117	1.480
<b>ZM-afdoeningen</b>				
- ontslag van alle rechtsvervolging	4	5	13	4
- OM niet ontvankelijk	4	5	9	3
- schuldigverklaring zonder opl. straf	1	3	2	3
- schuldigverklaring zonder opl. straf/maatregel	23	14	17	18
- strafoplegging	940	932	1.602	1.079
- strafoplegging en/of -maatregel	179	104	119	100
- vrijspraak	190	163	232	217
totaal	1.341	1.226	1.994	1.426
<b>Opgelegde sancties ZM-afdoeningen</b>				
- aantal vrijheidsstraffen totaal (ovw, vw)	867	787	1.382	909
---> waarvan jeugd	83	77	140	76
---> waarvan volwassenen	784	710	1.242	833
- aantal vrijheidsstraffen ovw	675	593	1.096	646
---> waarvan jeugd	48	42	81	51
---> waarvan volwassenen	627	551	1.015	595
- aantal taakstraf/werkstraf totaal (ovw, vw)	485	443	654	526
- aantal taakstraf/werkstraf ovw	433	387	562	468
- aantal schadevergoedingsmaatregel	53	56	92	58
- aantal geldboetes totaal (ovw, vw)	79	85	119	81
- aantal geldboetes ovw	53	55	89	62
<b>ZM-afdoening na verzet</b>				
- OM-afdoening na verzet	1	0	0	0
- zitting na verzet	5	4	3	3
- onvoorwaardelijk sepot	0	3	0	0
totaal	6	7	4	3

## Slachtofferhulp Nederland

Instroom casussen SHN	2015			2016			2017			2018		
	instroom	niet bereikt/geen dienstverlening	met dienstverlening	instroom	niet bereikt/geen dienstverlening	met dienstverlening	instroom	niet bereikt/geen dienstverlening	met dienstverlening	instroom	niet bereikt/geen dienstverlening	met dienstverlening
Aanranding	1.298	371	927	1.920	559	1.361	1.923	527	1.396	2.142	758	1.384
Verkrachting	1.038	217	821	1.403	359	1.044	1.580	400	1.180	1.785	512	1.273
Incest	293	35	258	357	75	282	422	83	339	510	138	372
Ontucht minderjarige	1.300	147	1.153	1.284	177	1.107	1.316	207	1.109	1.166	267	899
Openbare schennis	861	329	532	1.088	403	685	994	399	595	1.104	535	569
Zeden algemeen/overig	1.325	296	1.029	1.356	338	1.018	1.282	293	989	1.748	616	1.132
<b>Totaal*</b>	<b>6.115</b>	<b>1.395</b>	<b>4.720</b>	<b>7.408</b>	<b>1.911</b>	<b>5.497</b>	<b>7.517</b>	<b>1.909</b>	<b>5.608</b>	<b>8.455</b>	<b>2.826</b>	<b>5.629</b>

\* De totalen kunnen afwijken van de som van de kolom, omdat binnen een casus meerdere delictsoorten kunnen worden gereistreerd

## Schadefonds geweldsmisdrijven

Aanvragen SGM zedendelicten	2016	2017	2018
Aanvragen SGM zeden	554	591	856

Schadefonds geweldsmisdrijven	aantal (2018)
instroom aanvragen	856
toegekende aanvragen	604
verrekening schadevergoedingsmaatregel	67

## Nederlands Forensisch Instituut

Onderzoeken NFI, zeden	2018
acute zedenonderzoeken minderjarigen (FMO's)	153
aantal DNA-onderzoeken zedensets (minder-/meerderjarigen)	256
aantal toxicologische onderzoeken bij zeden	35
aantal DNA-onderzoeken kleding/beddengoed	103*

\* DNA-onderzoeken aan kleding/beddengoed worden niet apart geregistreerd; hiervoor is een inschatting gedaan op basis van onderzoeken aan kleding/beddengoed in zaken met een minderjarig slachtoffer

## Dienst Justitiële Instellingen

Aantal volwassen gedetineerden voor seksuele misdrijven 2018, naar verblijfstitel\*

Verblijfstitel	instroom	populatie	uitstroom
preventief	293	222	184
detentie	202	235	253
overig	5	1	0
<b>totaal</b>	<b>500</b>	<b>458</b>	<b>437</b>

Aantal minderjarige gedetineerden voor seksuele misdrijven 2018, naar verblijfstitel\*

Verblijfstitel	instroom	populatie	uitstroom
preventief	30	8	24
detentie	6	34	16
overig	0	0	0
<b>totaal</b>	<b>36</b>	<b>42</b>	<b>40</b>

\* Het betreft een indicatie. Het gaat om gedetineerden die verdacht worden van of veroordeeld zijn voor minimaal één seksueel misdrijf zoals in artikel 239 tot en met 249 in het Wetboek van Strafrecht beschreven (al dan niet in combinatie met andere type delicten).

Bron: DJI data

## Centraal Justitieel Incassobureau

Schadevergoedingsmaatregelen in zaken seksuele misdrijven\* CJIB

	2016	2017	2018
instroom	363	352	376
zaken met uitkering aan slachtoffer	197	186	201
verrekening met SGM	60	66	81

\* Een zaak is gedefinieerd als seksueel misdrijf als één van de volgende wetsartikelen bij de zaak voorkomt: SR239, SR240, SR242, SR243, SR244, SR245, SR246, SR247, SR248, SR249, SR250

## Reclassering

Zedenzaken bij 3RO ( <i>unieke uitstroom, aantallen per jaar</i> )	2015	2016	2017	2018
vroeghulpverzoeken	398	355	323	264
adviesrapporten	2.278	2.092	2.135	2.105
totaal toezichten	835	829	847	827
- totaal toezichten na detentie	78	80	82	68
- toezichten als vorm van straf	490	498	472	495
- toezichten tijdens voorlopige hechtenis	146	111	145	129
- toezichten TBS/PUJ	107	126	133	117
- overige toezichten	14	14	15	18
werkstraffen	434	385	328	338
- opgelegd door OM	16	14	11	15
- opgelegd door ZM	418	371	317	323

Zedenzaken in bij 3 RO naar artikel in 2018	vroeghulp- verzoeken	advies- rapporten	totaal toezichten	werkstraffen
239	4	170	86	42
240	2	43	9	4
242	91	572	155	11
243	11	67	10	3
244	21	212	79	8
245	38	393	133	57
246	70	409	112	62
247	50	361	128	61
248	21	83	30	6
251	0	0	0	0
252	0	0	0	0
254	1	34	0	2
240a	3	18	10	5
240b	30	415	232	90
248a	17	62	35	8
248b	0	9	4	19
248c	0	2	1	0
248d	8	29	13	4
248e	5	22	12	5
248f	0	0	0	0
249 (eerste lid)	23	138	42	12
249 (tweede lid)	2	36	4	5
250 (eerste lid)	0	4	1	0
254a	1	29	21	16
Unieke uitstroom*	264	2.105	827	338
voltooid	264	2.105	743	291
voortijdig beëindigd	0	0	84	47

\* binnen 1 zaak kunnen meerdere artikelnummers zijn opgenomen; de som van de aantallen per artikelnummer komt daarom niet overeen met het getal van de unieke uitstroom

---

## Centrum Seksueel Geweld

Aangemelde slachtoffers bij het CSG	2018
aantal niet-acute slachtoffers*	1.609
aantal acute slachtoffers*	1.641

*\*Onder niet-acute slachtofferschap wordt verstaan dat het slachtoffer zich bij een CSG heeft aangemeld nadat het seksueel geweld langer dan 7 dagen geleden heeft plaatsgevonden. Onder acuut slachtofferschap wordt '≤ 7 dagen geleden' verstaan.*

Bron: CSG jaarverslag 2018

Geboden zorg aan acute slachtoffers ≤ 7 dagen geleden	2018
watchful waiting	83%
acute medische zorg	82%
forensisch medisch onderzoek	54%
aangifte gedaan	37%

Bron: CSG jaarverslag 2018