



Wet seksuele misdrijven

Vorbereiding evaluatie en nulmeting
Samenvatting

Wendy Buysse, Nynke Piepers, Aline Petersen

Samenvatting

Aanleiding

De Wet seksuele misdrijven (Wsm) is op 1 juli 2024 in werking getreden met als doel slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag beter te beschermen. De wet beoogt een modernisering van de zedenwetgeving en sluit aan bij veranderende maatschappelijke normen. Er is meer aandacht voor vrijwilligheid en gelijkwaardigheid in seksuele contacten, evenals voor nieuwe vormen van online seksueel grensoverschrijdend gedrag. Ter voorbereiding op de procesevaluatie twee jaar en de evaluatie van de Wsm vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet is een onderzoek uitgevoerd naar de beleidslogica achter de Wsm. Op basis van de beleidslogica is een meetplan opgesteld met kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en is een nulmeting uitgevoerd van de beschikbare indicatoren.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek stonden drie hoofdvragen centraal:

1. Wat zijn de beoogde doelen van de Wsm, en hoe worden deze bereikt?
2. Met welke indicatoren kan de wet worden gemonitord en geëvalueerd?
3. Wat is de situatie in de praktijk voorafgaand aan de invoering?

Onderzoeksaanpak

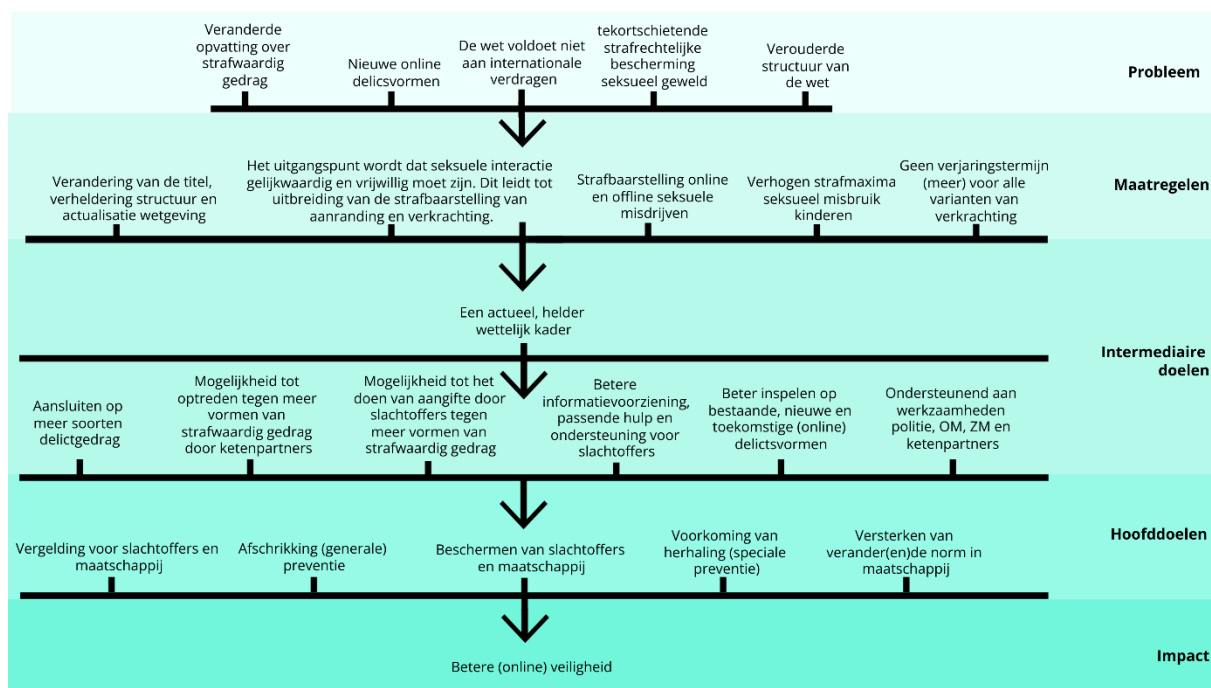
Het onderzoek bestond uit drie fasen:

1. Reconstructie van de beleidslogica op basis van de analyse van beleidsstukken en literatuur, en interviews met 24 respondenten van betrokken ketenpartners.
2. Ontwikkeling van de indicatoren: opstellen van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren op basis van de literatuur, interviews en de beschikbare gegevens in bestaande registraties, en het onderzoeken van de bruikbaarheid van deze indicatoren voor de nulmeting, procesevaluatie en effectevaluatie van de Wsm.
3. Nulmeting: inventarisatie van de situatie vóór de inwerkingtreding van de Wsm in de periode 2020-2023 op basis van registratiegegevens van betrokken ketenpartners.

Beoogde doelen en maatregelen Wsm

De beleidslogica van de Wsm op hoofdlijnen is weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 1 Beleidslogica Wsm



De hoofddoelen van de Wsm zijn in lijn met de doelen van het strafrecht (afschrikking, vergelding, voorkomen van recidive en bescherming van slachtoffers en de maatschappij). Daarnaast wil de wet bijdragen aan de versterking van de verander(en)de maatschappelijke norm over seksueel grensoverschrijdend gedrag. Dit moet bijdragen aan het verhogen van de (online) veiligheid van burgers in de samenleving.

De zedenwetgeving is geactualiseerd om aan te sluiten bij maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en internationale verdragen. Dwang is niet langer een vereiste voor een veroordeling voor aanranding of verkrachting. Sexchatting en seksuele intimidatie in het openbaar zijn strafbaar gesteld. Daarnaast zijn de strafmaxima voor seksueel misbruik van kinderen verhoogd. De ondergrens voor het niet verjaren van seksuele misdrijven gepleegd tegen kinderen komt te liggen bij misdrijven waarop een wettelijke gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld. Deze grens lag bij achtjaarsfeiten. Alle varianten van verkrachting (schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting) kunnen niet (meer) verjaren. De wet wil gedragsverandering stimuleren door normen over vrijwilligheid en gelijkwaardigheid te verankeren en te versterken.

De volgende elementen zijn in de Wsm veranderd:

- 🔄 Verandering van de titel, verheldering van de structuur en actualisatie van de wetgeving.
- 🔄 Het uitgangspunt is geworden dat seksuele interactie gelijkwaardig en vrijwillig moet zijn. Dit leidde tot wijziging van de strafbaarstelling van aanranding en verkrachting. Dwang is niet langer een vereiste voor een veroordeling.
- 🔄 Strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar.
- 🔄 Strafbaarstelling van sexchatting met kinderen.

- ⦿ Verhoging van strafmaxima voor seksueel misbruik (aanranding en verkrachting) van kinderen.
- ⦿ Geen verjaringstermijn voor alle varianten van verkrachting, te weten schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting.

Met de inzet van deze instrumenten worden verschillende intermediaire doelen beoogd die in een complexe gelaagdheid met elkaar in verbinding staan. De modernisering van de wetgeving en een helder wettelijk kader zijn het overkoepelende intermediaire doel. Via dit doel worden de andere intermediaire doelen gerealiseerd die bijdragen aan de hogere doelen van het strafrecht en uiteindelijk aan de impact op de samenleving. De aannames over de wijze waarop de beoogde doelen van de Wsm kunnen worden bereikt zijn echter beperkt empirisch onderbouwd. Literatuur toont aan dat hogere straffen geen bewezen afschrikkend effect hebben bij seksuele misdrijven. Ook zijn er twijfels over de invloed van de wet op aangiftebereidheid, effectieve opsporing en maatschappelijke normveranderingen. Sommige aannames, zoals het belang van een helder juridisch kader, worden gedeeltelijk ondersteund door studies in vergelijkbare contexten. Daarnaast benadrukken respondenten in de interviews dat de werking van de verwachte mechanismen afhankelijk is van duidelijke communicatie, de handhaving van de wet en bewustwording in de samenleving.

De betrokken ketenpartners benoemen zowel mogelijke positieve als negatieve neveneffecten van de Wsm. Positief is dat de wet normatieve discussies kan stimuleren en mogelijk leidt tot meer erkenning voor slachtoffers. Negatieve neveneffecten omvatten een verhoogde werkdruk bij de strafrechtketen, mogelijke symboolwetgeving (zonder daadwerkelijke impact), en risico's zoals terughoudendheid in seksuele interacties of toename van valse aangiftes. Daarnaast zijn er zorgen over secundaire victimisatie. Dit wil zeggen dat slachtoffers zich opnieuw slachtoffer voelen omdat ze zich niet gehoord, gerespecteerd of goed geïnformeerd voelen. Dit kan een gevolg zijn van de verhoogde werkdruk in de strafrechtketen, een gevoel van benadeling door justitie of politie of negatieve reactie vanuit de sociale omgeving of op sociale media. Ook benadrukken de respondenten dat opsporings- en vervolgingsmogelijkheden gelijk blijven, maar omdat meer gedrag strafwaardig wordt, kan in meer gevallen worden opgetreden. Bewijsvoering van seksuele misdrijven kan ook met de Wsm lastig blijven, omdat er meestal geen getuigen bij zijn.

Indicatoren en meetplan

Er zijn kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren opgesteld voor de hoofddoelen en de intermediaire doelen. De indicatoren zeggen pas iets als er herhaalde metingen worden uitgevoerd. Er is een meetplan opgesteld met indicatoren waarin is aangegeven welke data beschikbaar zijn voor de nulmeting, voor de procesevaluatie twee jaar na invoering van de Wsm, voor de effectevaluatie vijf jaar na invoering van de Wsm, en welke onderzoeken en bronnen moeten worden geraadpleegd voor het meten van de kwalitatieve indicatoren. Ook zijn de beperkingen in de data benoemd.

De Wsm heeft als intermediair doel een geactualiseerd helder wettelijk kader dat aansluit bij maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en de internationale verdragen over seksueel grensoverschrijdend gedrag. Dit doel is overkoepelend en een voorwaarde voor het realiseren van de andere intermediaire doelen en de bijdrage aan de hoofddoelen. Dit doel kan alleen worden onderzocht door de ervaring van de ketenpartners en slachtoffers te inventariseren in de procesevaluatie en de effectevaluatie en door jurisprudentieonderzoek uit te voeren.

Nulmeting

Er is een nulmeting uitgevoerd van de kwantitatieve indicatoren. De nulmeting beschrijft de situatie voorafgaand aan de invoering van de Wsm in de periode 2020-2023. In relatie tot de doelen van de Wsm kan pas betekenis worden verleend aan de indicatoren als deze herhaaldelijk worden gemeten.

Samengevat is in de periode 2020-2023 een toename van aangiftes en vervolgingen van seksuele misdrijven zichtbaar, als ook van hulp aan slachtoffers van seksuele misdrijven. De aandacht in de samenleving en van de media voor seksueel grensoverschrijdend gedrag door de MeToo-beweging en de incidenten bij het programma de Voice of Holland zijn hier mogelijk mede debet aan. Voor de interpretatie van de data is het van belang dat ook bij de evaluatie van de Wsm gekeken wordt naar de invloed van dergelijke incidenten.

Conclusie

De aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksuele misdrijven krijgt veel aandacht in de samenleving en de overheid pakt dit op samen met verschillende organisaties.¹ De Wsm is een van die maatregelen. Het bereiken van de doelen van de Wsm kan niet los worden gezien van de andere trajecten en ontwikkelingen om seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksuele misdrijven aan te pakken, en van de aandacht in de media en de samenleving voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. Onderzoeken wat het geïsoleerde effect is van de invoering van de Wsm is daarom volgens ons niet mogelijk.

De Wsm is ontwikkeld om beter aan te sluiten op de veranderde maatschappelijke opvattingen over strafwaardig seksueel grensoverschrijdend gedrag, en omdat de structuur van de wet verouderd was. De oude wetgeving sloot niet aan bij nieuwe online delictsvormen en voldeed niet aan de internationale verdragen. De strafrechtelijke bescherming tegen seksueel geweld schoot tekort. De Wsm biedt een belangrijk kader voor de bescherming van slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag en de normering van seksuele interactie. De Wsm heeft ambitieuze doelen. Of met de Wsm de beoogde doelen worden behaald en de problemen die aanleiding waren voor de herziening van de zedenwetgeving worden opgelost hangt af van duidelijke communicatie, adequate handhaving van de wet en bewustwording in de samenleving. De succesvolle implementatie van de Wsm vraagt niet alleen om juridische wijzigingen, maar ook om

¹ Er zijn meerdere programma's die zich richten op het voorkomen en aanpakken van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld: het Nationaal Actieprogramma Aanpak Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld gecoördineerd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Actieplan Versterken Ketenaanpak zedenzaken, de landelijke implementatie van een nieuwe werkwijze rondom de slachtofferadvocatuur voor zedenslachtoffers, het traject 'Goed georganiseerd landschap van hulp-, steun-, en meldpunten'.

organisatorische, educatieve en communicatieve inspanningen. Uitdagingen zijn capaciteitsproblemen bij de ketenpartners en mogelijk hoge verwachtingen bij de bevolking en slachtoffers. Een succesvolle implementatie is nodig om de doelen van de Wsm te bereiken. Echter, uit de planevaluatie concluderen we dat er beperkt empirisch bewijs is voor de aannames – en voor sommige aannames tegengesteld empirisch bewijs – over de verwachte werking van de Wsm. Ook bij een succesvolle implementatie is het mogelijk dat niet alle doelen van de Wsm worden bereikt als er aannames zijn die niet kloppen. Nader onderzoek naar de aannames en wat de ervaringen zijn van ketenpartners met de Wsm is daarom nodig voor een goede evaluatie van de Wsm. Kwalitatief onderzoek kan inzicht geven in hoe de mechanismen uit de beleidslogica van de Wsm werken of waarom ze niet werken.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

