



Wet seksuele misdrijven

Voorbereiding evaluatie en nulmeting

Contactgegevens

Maart 2025

Wendy Buysse

wbuysse@dsp-groep.nl

020-6257537

Nynke Piepers

npiepers@dsp-groep.nl

Aline Petersen

apetersen@dsp-groep.nl

Met medewerking van: Oberon Nauta

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

© 2025, DSP-groep, rechten voorbehouden

Inhoud

Samenvatting	5
Afkortingen	10
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	12
1.3 Onderzoeksdesign en methodes	13
1.4 Leeswijzer	15
2 Achtergrond en beoogde werking Wsm	16
2.1 Inleiding	16
2.2 De Wsm: de wetswijziging op hoofdlijnen	16
2.3 Beleidslogica op hoofdlijnen	18
2.4 Mechanismen	23
2.5 Empirisch bewijs voor de aannames in de beleidslogica	29
2.6 Randvoorwaarden	34
2.7 Verwachte neveneffecten	38
2.8 Conclusies en samenvatting	43
3 Voorbereiding implementatie	46
3.1 Implementatie wet	46
3.2 Rollen en verantwoordelijkheden	48
3.3 Samenvatting en conclusies	50
4 Indicatoren	51
4.1 Aandachtspunten voor het meten van de doelen	51
4.2 Indicatoren voor de impact	53
4.3 Indicatoren voor de hoofddoelen	54
4.4 Indicatoren voor intermediaire doelen	63
4.5 Indicatoren voor de output	75
4.6 Samenvatting en conclusies	77

5	Nulmeting	80
5.1	Hoofddoelen	80
5.2	Intermediaire doelen	88
5.3	Output	95
6	Conclusies	101
7	Literatuurlijst	111

Bijlagen

Bijlage 1	Begeleidingscommissie	119
Bijlage 2	Bronnen en methoden	120
Bijlage 3	Transponeringstabel	131
Bijlage 4	Aanpassingen Maatschappelijke klassen	136
Bijlage 5	Nulmeting	137

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

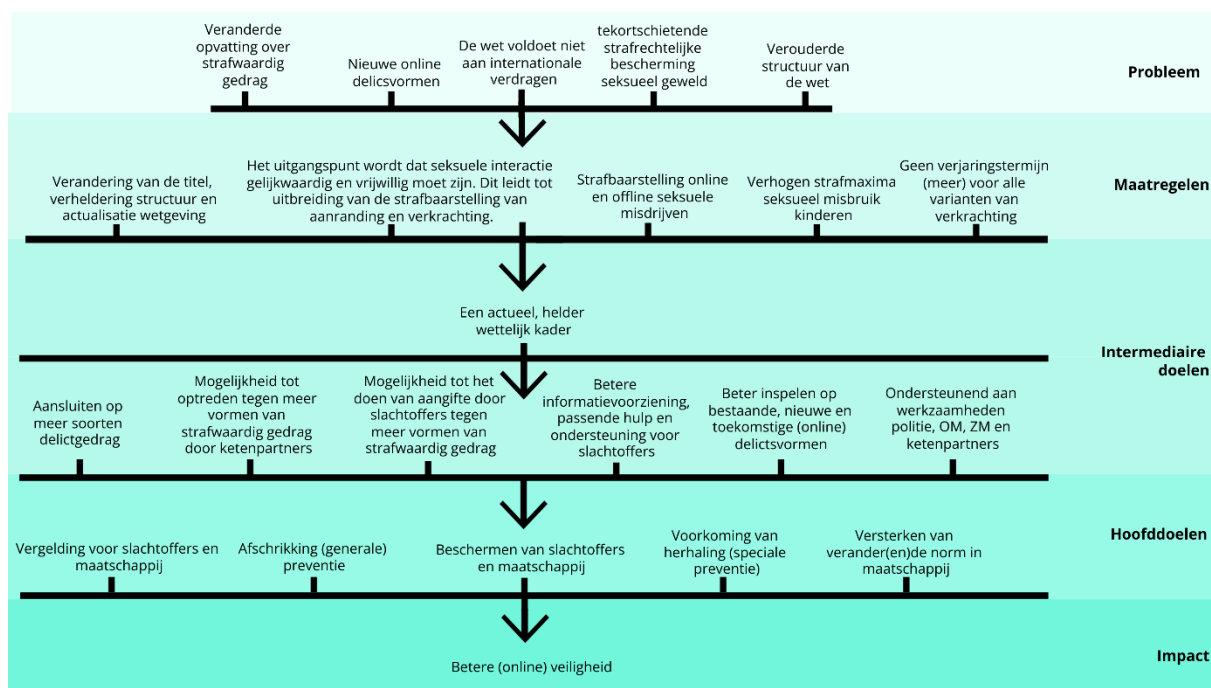
Het onderzoek bestond uit drie fasen:

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 hoofdoelen 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.

Afkortingen

3RO	3 reclasseringsorganisaties
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BVH	Basisvoorziening Handhaving
CBS	Centraal Bureau Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CSG	Centrum Seksueel Geweld DGRR DGPenV en DGSenB.
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
DGPenV	Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
DGSenB	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
DRC	Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
DWH	Datawarehouse
IRIS	Integraal Reclassering Informatiesysteem
JenV	Justitie en Veiligheid
MARS	Mediation Administratie en Rapportage Systeem van de Rechtspraak
MvT	Memorie van toelichting
OBJD	Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie
OM	Openbaar Ministerie
RISc	Risico inschattings Schalen
SGM	Schadefonds Geweldsmisdrijven
SHN	Slachtofferhulp Nederland
VM	Veiligheidsmonitor
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Data Centrum
Wsm	Wet seksuele misdrijven
ZM	Zittende Magistratuur

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 juli 2024 is de Wet seksuele misdrijven (Wsm) in werking getreden. Met deze wet wil de overheid slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksuele misdrijven beter beschermen. De afgelopen jaren is de maatschappelijke opvatting veranderd over welk seksueel gedrag grensoverschrijdend en strafwaardig is. De sociale norm is dat het onacceptabel is wanneer seksueel contact niet berust op vrijwilligheid en gelijkwaardigheid, óók als er geen dwang aan te pas komt. Er is meer aandacht voor en bewustzijn voor het leed dat slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag wordt aangedaan. Ook zijn er nieuwe online vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag gekomen, waarbij in het bijzonder kinderen het risico lopen om slachtoffer te worden. Met de oude zedenwetgeving werden slachtoffers onvoldoende beschermd bij en tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag. Voor een adequate strafrechtelijke vertaling van de sociale normen met betrekking tot seksueel grensoverschrijdend gedrag en gericht strafrechtelijk optreden was het nodig en wenselijk om het strafrecht aan te passen, en daarmee ook de strafrechtelijke normstelling meer in lijn te brengen met de toepasselijke internationale verplichtingen (Memorie van Toelichting (MvT) Kamerstuk 2022/23, 36222, nr 3, ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) 2024a).

In de Wsm zijn meer vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, ook online, strafbaar gesteld en zijn straffen verhoogd. Om aanranding of verkrachting aan te tonen, is door de Wsm geen bewijs meer nodig dat iemand is tot seks is gedwongen. Het is strafbaar als duidelijk was dat de ander geen seks wilde, maar iemand toch heeft doorgezet. Dwang is een strafverzwarende delictsvorm van de opzetdelicten. Ook seksuele intimidatie in het openbaar en het op indringende en niet leeftijdsconforme wijze seksueel benaderen van kinderen (sexchatting) zijn strafbaar gesteld. Met de Wsm is de wet geactualiseerd (ministerie van JenV, 2024a).

Er is jaren gewerkt aan een wetsvoorstel dat duidelijker maakt wat strafbaar is en dat meer seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar maakt. Het wetsvoorstel is in oktober 2022 bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel is op 4 juli 2023 door de Tweede Kamer vastgesteld en op 19 maart 2024 door de Eerste Kamer. Het implementatietraject van de wet is gestart in Q4 2022. Voor de voorbereiding van de implementatie van de Wsm is een stuurgroep Wsm ingericht.² Sinds 1 juli 2024 is de Wsm van kracht.

Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet dient deze geëvalueerd te worden, waarbij de vraag beantwoord dient te worden of de doelstellingen van deze wet zijn behaald. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Data Centrum (WODC) van het ministerie van JenV en op verzoek van de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) heeft DSP-groep een onderzoek gedaan om te

² De samenstelling, taken en verantwoordelijkheden van de stuurgroep worden beschreven in hoofdstuk 3.

komen tot een plan van aanpak ten behoeve van het monitoren van de effecten van deze wetgeving. Onderdeel van dit onderzoek was de ontwikkeling van een evaluatiekader met bijbehorende objectieve en meetbare indicatoren en het uitvoeren van een nulmeting. Het onderzoek vond plaats tussen november 2023 en december 2024. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie (zie bijlage 1 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie).

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In het onderzoek stond de volgende probleemstelling centraal:

Wat zijn de beoogde doelen van de Wet seksuele misdrijven en hoe wordt beoogd deze doelen te bereiken?

Met welke indicatoren kan de gewijzigde wetgeving worden gemonitord en geëvalueerd?

Wat is de situatie in de praktijk vóór inwerkingtreding van de wet?

Dit is vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

Evaluatiekader (planevaluatie)

1. Welke doelen heeft de Wsm?
2. Op welke wijze is het de bedoeling dat deze doelen worden bereikt? Wat zijn de aannamen waarvan de wet uitgaat?
3. Is deze beoogde werking gebaseerd op empirische bevindingen/evidence based?
4. Welke neveneffecten zouden kunnen optreden?
5. Wat zijn de plannen en verwachtingen ten aanzien van de implementatie van de wet?
6. Welke partijen zijn betrokken bij de voorbereiding van de implementatie van de Wsm en wat is (globaal) hun rol?

Indicatoren (meetplan)

7. Met welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren kan worden nagegaan of de nagestreefde doelen worden bereikt?
8. Worden deze indicatoren reeds vastgelegd? Zo ja, door wie? Hoe? Zijn de indicatoren betrouwbaar en valide? Zijn zij periodiek te ontsluiten? Hoe? Is er enige zekerheid dat de indicatoren ook in de toekomst beschikbaar zijn?
9. Is er informatie die – bij de Wsm betrokken – (uitvoerings)organisaties alsnog moeten registreren? Door wie? Op welke wijze?
10. Is er informatie die op een andere manier dan via registratie moet worden verzameld om de effecten van de gewijzigde wet te kunnen meten? Zo ja, welke informatie? Op welke wijze zou deze moeten/kunnen

worden verzameld? (Bijvoorbeeld via interviews of een survey, of als onderdeel van een bestaande monitor)

11. Welke informatie kan (waarschijnlijk) niet in kaart gebracht worden?

Nulmeting

12. Hoe is de situatie (ten aanzien van de indicatoren) voorafgaand aan de invoering van de gewijzigde wet?

1.3 Onderzoeksdesign en methodes

Het onderzoek bestond uit drie fasen. In de eerste fase hebben we de beleidslogica gereconstrueerd die als evaluatiekader dient. In de tweede fase hebben indicatoren opgesteld voor het meten van de doelen van de Wsm en de beschikbaarheid van die gegevens onderzocht. In de derde fase is een nulmeting uitgevoerd.

1.3.1 Opstellen evaluatiekader

Documentenanalyse

Voor het opstellen van de beleidslogica is gebruik gemaakt van beschikbare beleidsstukken en parlementaire stukken zoals de Wsm, de bijbehorende MvT en relevante Kamerbrieven, antwoorden op Kamervragen en position papers in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (zie literatuurlijst voor een overzicht van de geanalyseerde documenten).

Literatuuronderzoek

De wetenschappelijke inzichten en het empirisch bewijs voor de aannames en neveneffecten die beschreven staan in de MvT en genoemd zijn in de interviews, zijn onderzocht via een literatuursearch in Google Scholar. Het doel was niet om een systematische review uit te voeren maar om gericht te zoeken naar de aannames en neveneffecten waarbij we een beknopt overzicht geven van de internationale literatuur. Daarnaast hebben respondenten en leden van de begeleidingscommissie aanvullende literatuur aangereikt.

Interviews

Voor het opstellen van de beleidslogica zijn tien (groeps)interviews afgenomen met verschillende stakeholders (stuurgroep Wsm, beleidsmedewerkers JenV, Slachtofferhulp Nederland (SHN), slachtofferadvocatuur, advocatuur verdachten, Centrum Seksueel Geweld (CSG), reclassering, Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM), Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, koplopergemeenten pilot seksuele intimidatie, Openbaar Ministerie (OM), Zittende Magistratuur (ZM) en politie).³ In totaal hebben 24 respondenten deelgenomen aan deze interviews. Daarnaast hebben we een

³ In drie zogenaamde koplopergemeenten loopt een pilot waarbij de handhaving van het verbod op seksuele intimidatie niet (alleen) bij de politie berust, maar ook bij de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). De koplopergemeenten zijn Arnhem, Utrecht en Rotterdam. Er heeft een interview plaatsgevonden met een vertegenwoordiger van de gemeente Utrecht en een beleidsadviseur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) die betrokken is bij de pilots in de drie koplopergemeenten

groepsinterview gevoerd met vijf slachtoffers van seksuele misdrijven en een afzonderlijk interview met een slachtoffer. Alle slachtoffers zijn werkzaam als ervaringsdeskundige en/of als vrijwilliger werkzaam bij organisaties die de belangen van slachtoffers behartigen en/of hulp verlenen aan slachtoffers (Amnesty International, Stichting Wij zijn M, Stichting Misbruikt! en Stichting Together We Rise).

Tabel 1.1 Overzicht respondenten

Ketenpartner/organisatie	Aantal respondenten
Ministerie van JenV	4
Politie	4
OM	2
ZM	1
SHN	2
CSG	1
Schadefonds geweldsmisdrijven	2
Reclassering	2
Strafadvocaten	2
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen	2
Koplopergemeenten pilot seksuele intimidatie	2
Slachtoffers	6
<i>Totaal</i>	<i>24</i>

De interviews waren semigestructureerd van aard. In de interviews werden op basis van de concept beleidslogica de doelen, de mechanismes en aannames behandeld. Daarnaast is gevraagd naar verwachte neveneffecten, de rollen en verantwoordelijkheden bij de implementatie van de wet en mogelijke indicatoren voor het meten van de doelen (zie 1.3.2). Respondenten kregen van tevoren de concept beleidslogica toegestuurd. Binnen sommige organisatie is ook input opgehaald van collega's.

1.3.2 Opstellen indicatoren

Op basis van de interviews en het literatuuronderzoek zijn mogelijke indicatoren voor het meten van de doelen opgesteld. Deze zijn besproken met de begeleidingscommissie en de stuurgroep Wsm (voor samenstelling, rollen en verantwoordelijkheden zie hoofdstuk 3). Daarbij is onderscheid gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren. Uitgangspunt bij het opstellen van de kwantitatieve indicatoren was om zoveel mogelijk aan te sluiten bij beschikbare data in registraties en jaarrapportages en de gebruikte definities voor managementrapportages. Vervolgens is nagegaan bij de datamanagers van politie, SHN, SGM, de drie reclasseringsorganisaties (3RO) en het WODC of de benodigde data voor het meten van de indicator beschikbaar zijn op het niveau van seksuele misdrijven en zijn de beperkingen van de beschikbare data uit registraties, monitoren en publieksonderzoeken in kaart gebracht.

1.3.3 Nulmeting

Op basis van de beschikbare data uit registratiegegevens en monitoren en bevolkingsonderzoek is de nulmeting uitgevoerd. Voor gedetailleerde beschrijving van de bronnen verwijzen we naar bijlage 2 en voor beperkingen aan de data naar hoofdstuk 4 en 5.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de achtergrond en de beoogde werking van de Wsm. We presenteren de beleidslogica en de resultaten met betrekking tot empirisch bewijs voor de aannames in de beleidslogica, verwachte neveneffecten en randvoorwaarden voor het behalen van de doelen. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de rollen en verantwoordelijkheden bij de implementatie van de Wsm. Mogelijke indicatoren om de doelen van de Wsm te meten, worden gepresenteerd in hoofdstuk 4. Daarbij worden de beschikbare bronnen en beperkingen van de data in deze bronnen besproken. Ook wordt beschreven hoe ontbrekende indicatoren in kaart kunnen worden onderzocht. In hoofdstuk 5 wordt de nulmeting weergegeven. Conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen worden getrokken in hoofdstuk 6.

2 Achtergrond en beoogde werking Wsm

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen over de beleidslogica. Een beleidslogica, of beleidstheorie, maakt inzichtelijk welke veronderstellingen aan de wet ten grondslag liggen, voor welke problemen de nieuwe wet een oplossing biedt, de maatregelen die worden ingezet om die problemen op te lossen en de doelen die met die maatregelen beoogd worden. We maken daarbij onderscheid tussen de impact (de maatschappelijke effecten op langere termijn en de veranderingen in de samenleving), de hoofddoelen van de wetgeving (de uiteindelijke overkoepelende doelen van de Wsm) en intermediaire doelen (de subdoelen op kortere termijn die ertoe moeten leiden dat de hoofddoelen en de impact worden bereikt). We gaan in op de onderbouwing van de verwachte mechanismen in de literatuur en de mogelijke neveneffecten. De concept beleidslogica is opgesteld op basis van de MvT.⁴ In de interviews met de betrokken ketenpartners over de concept beleidslogica zijn we nagegaan of de aannames uit de MvT correct zijn weergegeven. Op basis van de interviews is de definitieve beleidslogica zoals in dit hoofdstuk weergegeven, opgesteld. In de interviews reflecteerden de respondenten op de beschrijving van de aannames in de beleidslogica. Deze reflectie kwam niet altijd overeen met de MvT. In de beschrijving van de beleidslogica geven we daarom de reflectie van de respondenten op de verschillende onderdelen van de beleidslogica weer.

2.2 De Wsm: de wetswijziging op hoofdlijnen

De Wet seksuele misdrijven bevat een herziening en modernisering van de zedenwetgeving. De wet vervangt in Boek 2 Wetboek van Strafrecht de huidige Titel XIV Misdrijven tegen de zeden door een nieuwe Titel XIV Seksuele misdrijven.

De regering wil slachtoffers van seksuele misdrijven beter beschermen. Met de Wet seksuele misdrijven is de strafrechtelijke aansprakelijkheid van aanranding en verkrachting verruimd, omdat niet meer hoeft te worden bewezen dat iemand is gedwongen tot seks. Als je weet of ernstige reden had om te vermoeden dat de ander geen seks wil, maar je gaat toch door, dan is dat strafbaar. Van aanranding en verkrachting kan ook sprake zijn in gevallen waar geen fysiek seksueel contact plaatsvindt tussen dader en slachtoffer. Hieronder kunnen ook seksuele handelingen vallen die op afstand (bijvoorbeeld via een webcam) door een slachtoffer worden verricht aan het eigen lichaam, of handelingen aan het lichaam van een slachtoffer waarbij een derde betrokken is. Ook wordt sexchatting strafbaar gesteld. Bij deze strafbaarstelling gaat het om gedrag waarbij kinderen op indringende, niet leeftijdsconforme wijze, schriftelijk of mondeling, worden benaderd. Deze benadering moet schadelijk worden geacht voor een kind. Sexchatting kan zowel offline als online plaatsvinden. Daarnaast wordt seksuele intimidatie in het openbaar zelfstandig strafbaar gesteld als overtreding tegen de openbare orde. De kern van het delict is dat iemand een ander in het openbaar op

⁴ Enkele van de geïnterviewde stakeholders zijn ook betrokken geweest bij het opstellen van de MvT.

intimiderende wijze als seksueel object benadert. Verder zijn de maximumstraffen voor seksueel misbruik van kinderen (aanranding en verkrachting) 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) verjaren niet (meer).

De veranderingen in de wet

- ⑤ De Wsm beschrijft zes verschillende strafbare feiten voor aanranding en verkrachting: schuldaanranding, opzetaanranding, gekwalificeerde opzetaanranding, schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting.
De Wsm maakt verschil tussen schuld en opzet bij aanranding en verkrachting. Zowel bij schuld als opzet is er seksueel contact geweest terwijl iemand dat niet wilde. Er waren duidelijke signalen aanwezig dat iemand het niet wilde en die signalen heeft de dader opgemerkt of had hij moeten opmerken. Het verschil tussen schuld en opzet zit in de houding van de dader. Bij schuld gaat de dader er ten onrechte vanuit dat de ander seksueel contact wil. Dit terwijl er signalen waren waaruit de dader had kunnen opmaken dat dit niet het geval was. Er is sprake van opzet als de dader weet dat de andere geen seksueel contact wil, of wanneer de dader zich bewust is van die mogelijkheid, maar toch doorgaat. Bij gekwalificeerde opzetaanranding en -verkrachting gebruikt de dader dwang bij ongewild seksueel contact.
- ⑤ Slachtoffers kunnen in vergelijking met de oude wetgeving in meer gevallen aangifte doen van aanranding en verkrachting.
- ⑤ Om aanranding en verkrachting aan te tonen is geen bewijs meer nodig dat iemand gedwongen is tot seksuele handelingen. Als er bewijs is van dwang dan is dit wel strafverzwarend.
- ⑤ Seksuele intimidatie in het openbaar is strafbaar gesteld als overtreding.⁵
- ⑤ Seksueel benaderen van kinderen (sexchatting) is strafbaar gesteld.
- ⑤ 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) verjaren niet (meer).⁶
- ⑤ De maximale straffen voor seksueel misbruik van kinderen (aanranding en verkrachting) zijn in de Wsm verhoogd.⁷

⁵ Seksuele intimidatie is een overtreding, geen misdrijf. In het rapport hanteren we vooral de term seksuele misdrijven omdat de overige delicten met name misdrijven zijn.

⁶ Volgens de systematiek van het strafrecht geldt het niet verjaren van een misdrijf alleen voor misdrijven met een maximumstraf van 12 jaar of meer. De wetgever heeft voor verkrachting hiervoor een uitzondering gemaakt.

⁷ De maximale straffen in de wetgeving tot 1-7-2024 zijn weergegeven in de transponeringstabel in bijlage 3.

Tabel 2.1 Maximale straffen bij seksuele misdrijven in Wsm naar leeftijd slachtoffer

Seksuele misdrijven	Maximale straf als slachtoffer 16 jaar of ouder is*	Maximale straf bij slachtoffer 16-18 jaar in specifieke situaties zoals een kwetsbare positie**	Maximale straf bij slachtoffer 12-16 jaar	Maximale straf als slachtoffer jonger is dan 12 jaar
Schuldaanranding	2 jaar	Niet van toepassing***	Niet van toepassing***	Niet van toepassing***
(Opzet)aanranding	6 jaar	6 jaar	8 jaar	10 jaar
Gekwalificeerde (opzet)aanranding	8 jaar	8 jaar	10 jaar en 8 maanden	13 jaar en 4 maanden
Schuldverkrachting	4 jaar	Niet van toepassing***	Niet van toepassing***	Niet van toepassing***
(Opzet)verkrachting	9 jaar	9 jaar	12 jaar	15 jaar
Gekwalificeerde (opzet)verkrachting	12 jaar	12 jaar	15 jaar	18 jaar

* Tenzij sprake is van een 16 of 17-jarig slachtoffer in specifieke situaties zoals een kwetsbare positie, zie dan andere kolom.

** Het betreft misbruik van een eigen kind of een kind behorend tot het gezin of een anderszins afhankelijk kind, misbruik van een kind in een bijzonder kwetsbare positie (bijvoorbeeld als sprake is van een psychische stoornis of verstandelijke beperking), het gebruik van verleidingsmiddelen en betaalde seks.

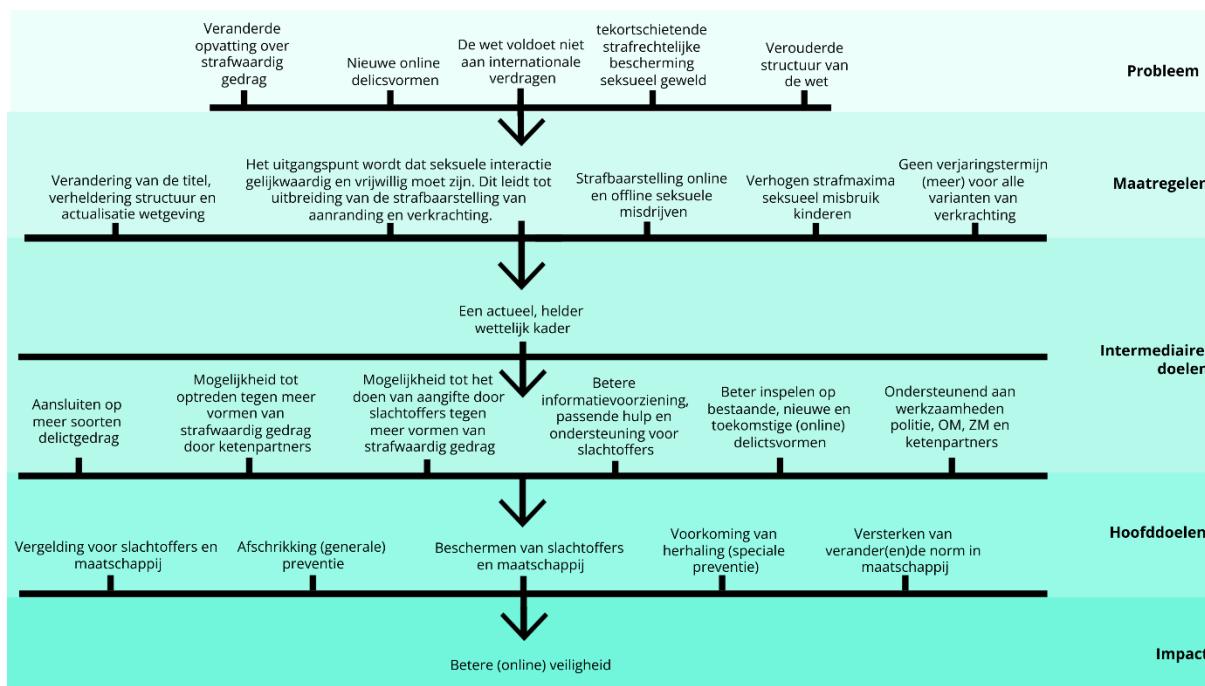
*** In deze gevallen wordt er geen onderscheid gemaakt tussen schuld en opzet. Bij seksueel misbruik van kinderen is het ontbreken van de wil van het kind geen vereiste voor strafbaarheid.

Bron: ministerie van JenV 2024a

2.3 Beleidslogica op hoofdlijnen

De beleidslogica op hoofdlijnen is weergegeven in figuur 2.1.

Figuur 2.1 Beleidslogica Wsm



2.3.1 Problemen

Er zijn vijf problemen die hebben geleid tot de wetswijzigingen van de Wsm:

1. De wet komt niet meer overeen met de veranderde maatschappelijke opvatting over wat strafwaardig is met betrekking tot seksueel grensoverschrijdend gedrag. De sociale norm is dat het onacceptabel is wanneer seksueel contact niet berust op vrijwilligheid en gelijkwaardigheid, óók als er geen dwang aan te pas komt.
2. De wet is onvoldoende toegerust op nieuwe online delictsvormen.
3. De wet voldoet niet aan de internationale verdragen die bescherming bieden tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag. Deze verdragen brengen onder andere de verplichting tot het nemen van wetgevende of andere maatregelen tegen het plegen van seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden (art. 36 Verdrag van Istanbul) en andere vormen van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek seksueel getint gedrag met het doel of gevolg de waardigheid van de persoon te schenden (...) (art. 40 Verdrag van Istanbul) met zich mee. Andere in dit verband relevante internationale verdragen zijn het Verdrag van Lanzarote, de Europese richtlijn 2011/93/EU en het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind.
4. Uit bovenstaande punt volgt tekortschietende strafrechtelijke bescherming tegen seksueel geweld.
5. De verouderde structuur van de wet.

2.3.2 Wijzigingen in de wet

Deze problemen hebben geleid tot een herziening en modernisering van de zedenwetgeving. De volgende wijzigingen van de strafbaarstelling en uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid zijn hierin doorgevoerd:

- ⦿ 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 wijzigingen van de strafbaarstelling en uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van aanranding en verkrachting. Dwang is niet langer een vereiste voor een veroordeling voor aanranding of verkrachting.
- ⦿ Strafbbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar.
- ⦿ Strafbbaarstelling van sexchatting met kinderen.
- ⦿ Verhoging van strafmaxima voor seksueel misbruik (aanranding en verkrachting) van kinderen.
- ⦿ Geen verjaringstermijn (meer) voor alle varianten van verkrachting, te weten schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting

Met deze herziene en gemoderniseerde zedenwetgeving wil de wetgever de problemen oplossen en bijdragen aan de doelen van het strafrecht, specifiek met betrekking tot seksuele misdrijven.

2.3.3 Doelen van de Wsm

Impact

De Wsm moet op langer termijn bijdragen aan:

- 🌀 **Vergroten (online) veiligheid (MvT, p. 35).** De wet draagt bij aan een betere (online) veiligheid van burgers in de samenleving.

Hoofddoelen

In de MvT worden de algemene doelen van het strafrecht⁸ impliciet benoemd als doelen van de Wsm. In de interviews is door de respondenten van de verschillende ketenpartners expliciet benoemd dat de doelen van het strafrecht als hoofddoelen van de wet moeten worden gezien omdat het hier gaat om nieuwe wetgeving van het strafrecht.

1. **Afschrikking (generale preventie).** Potentiële daders kunnen door de dreiging met straf afzien van het plegen van een strafbaar feit. Met deze wet wordt ook een duidelijk signaal afgegeven aan (potentiële) daders dat seksueel grensoverschrijdend gedrag niet acceptabel en strafbaar is. Er gaat een normerende en preventieve werking uit van de wet. Mede vanuit het oogpunt van afschrikking en generale en speciale preventie wordt op onderdelen strafverhoging passend en wenselijk geacht (MvT, p. 24).
2. **Vergelding voor slachtoffers en maatschappij.** De dader van een seksueel misdrijf mag daar niet mee weggelaten en verdient straf. Slachtoffers en de samenleving verdienen genoegdoening voor wat hun is aangedaan. Met rechtvaardige bestrafing kan ook genoegdoening plaatsvinden voor het vaak indringende en langdurige leed dat slachtoffers van seksuele misdrijven wordt aangedaan (MvT, p. 35).
3. **Voorkomen van recidive (speciale preventie).** De straf moet voorkomen dat een dader van een seksueel misdrijf nog een keer in de fout gaat. Welke straf en/of interventie dat doel het beste dient, hangt af van de persoonlijke omstandigheden van de dader. Onderdeel van speciale preventie is resocialisatie: het wegnemen van de behoefte om opnieuw een delict te plegen. Ook herstel van de relatie met het slachtoffer is onderdeel draagt bij aan het voorkomen van recidive.
4. **Bescherming van slachtoffers en maatschappij.** Op basis van de wet kunnen slachtoffers in meer gevallen aangifte doen en het strafrecht biedt in meer gevallen aanknopingspunten om slachtoffers (en de directe omgeving) te helpen. Daarnaast worden de samenleving en slachtoffers (tijdelijk) beschermd tegen de dader als deze wordt vastgezet. De nieuwe wetgeving verbetert de strafrechtelijke bescherming tegen meerdere vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (MvT, p. 35).

Daarnaast wil de Wsm ook bijdragen aan:

5. **Versterking van de verander(en)de maatschappelijke norm over seksueel grensoverschrijdend gedrag (MvT, p. 4).** De wet heeft tot doel gedragsverandering bij de burger te bewerkstelligen, maar tegelijkertijd verankert deze wet de normen met betrekking tot seksueel gedrag die in de maatschappij

⁸ [Strafrechter | Rechtspraak](#)

veranderd zijn. Uitgangspunt is dat seksueel contact plaatsvindt op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid. De wet heeft een normerende werking.

Reflectie op de impact en hoofddoelen

In de interviews is met verschillende respondenten gediscussieerd over de impact en de hoofddoelen van de Wsm. Zoals eerder benoemd vonden de respondenten het in algemene zin logisch om aan te sluiten bij de doelen van het strafrecht. Alle respondenten waren het eens met de stelling dat de uiteindelijke impact van de Wsm een veiligere samenleving is. De exacte bijdrage van de Wsm daaraan is volgens meerdere respondenten echter moeilijk te meten.

Respondenten vanuit het OM en beleidsmedewerkers van JenV gaven aan dat gedragsverandering van de burger een doel van de wet is, maar dat de wet tegelijkertijd de normen die in de maatschappij zijn veranderd, verankert. De Wsm heeft als doel om deze normen te versterken. Zij zien dit als een hoofddoel van de wet en niet als impact van de wet – zoals die eerst in de concept beleidslogica was opgenomen. Daarnaast gaven meerdere respondenten aan dat in de concept beleidslogica de algemene doelen van het strafrecht ontbraken en dat in de hoofddoelen het uitgangspunt dat seksueel contact plaatsvindt op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid expliciet moet worden opgenomen.

Met betrekking tot betere bescherming van slachtoffers hebben vertegenwoordigers van slachtoffers en een slachtofferadvocaat aangegeven dat bescherming van slachtoffers niet alleen betrekking heeft op bescherming van slachtoffers alleen, maar ook op het systeem om hen heen: ook de omgeving van slachtoffers van seksuele misdrijven ondervindt gevolgen van het misdrijf.

Intermediaire doelen

Om deze hoofddoelen te bereiken worden ook verschillende intermediaire doelen genoemd in de MvT, die we hebben aangescherpt op basis van de interviews. Deze doelen staan in een complexe gelaagdheid met elkaar in verbinding. In de interviews is niet wat betreft alle intermediaire doelen een reflectie gegeven. Bij sommige intermediaire doelen had de reflectie in de interviews vooral betrekking op de aannames in de MvT over hoe die doelen bereikt worden. Als er een reflectie is geweest op de (formulering) van de intermediaire doelen wordt dit hieronder weergegeven. Als de reflectie te maken heeft met de aannames over de onderliggende mechanismen bespreken we dit in de reflecties in 2.4.

1 Een actueel, helder wettelijk kader

Met de wetwijzigingen beoogt de wetgever een actueel, helder wettelijk kader in te voeren. Een actueel en helder strafrechtelijk instrumentarium is van wezenlijk belang voor een veilige samenleving. Voor een adequate strafrechtelijke vertaling van de sociale normen met betrekking tot seksueel grensoverschrijdend gedrag en gericht strafrechtelijk optreden tegen dit gedrag, is het nodig en wenselijk de strafwetgeving bij de tijd te brengen (MvT, p. 3). Het is de taak van de wetgever om te voorzien in actuele, bij de maatschappelijke

realiteit aansluitende, heldere en toegankelijke strafwetgeving waardoor voorzienbaar is welk handelen of nalaten waarmee een norm wordt overschreden, kan leiden tot het opleggen van een straf.

Met een actueel wettelijk kader dat aansluit bij de maatschappelijke realiteit worden slachtoffers beter beschermd. Zij kunnen in meer situaties aangifte doen. Politie, OM en ZM zullen meer mogelijkheden hebben om op te treden tegen strafbaar gedrag. Bij de constatering van een strafbaar feit kunnen opsporing en vervolging plaatsvinden. En bij bewezenverklaring kan een passende straf of maatregel worden opgelegd. Daarnaast geeft de wet een duidelijk signaal af aan (potentiële) daders dat seksueel grensoverschrijdend gedrag niet acceptabel is en wordt bestraft. Daarmee gaat van de wet ook een onmiskenbare normerende en preventieve werking uit (MvT, p. 4).

Reflectie op actueel, helder wettelijk kader

Uit de interviews met beleidsmedewerkers van JenV en de stuurgroep Wsm blijkt dat de modernisering van de wetgeving en een helder wettelijk kader het overkoepelende intermediair doel is. Via dit doel worden de andere intermediaire doelen gerealiseerd die bijdragen aan de hoofddoelen van het strafrecht en uiteindelijk aan de impact op de samenleving.

We beschrijven hieronder hoe deze intermediaire doelen in de doelenboom samenhangen met elkaar en met de hoofddoelen.

2 Mogelijkheid tot optreden tegen meer vormen van strafwaardig gedrag door ketenpartners

Door de uitbreiding van het strafwaardig gedrag en een beschrijving van welk gedrag onder welke omstandigheden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leidt, krijgen de politie, het OM en ZM meer mogelijkheden om op te treden tegen strafwaardig gedrag (MvT, p. 35). Dit moet bijdragen aan de genoegdoening en erkenning voor slachtoffers. Ook moet het potentiële daders afschrikken, en omdat het moet leiden tot meer vervolging leidt het uiteindelijk ook tot erkenning en bescherming van slachtoffers en de maatschappij.

Reflectie op mogelijkheden tot optreden tegen meer vormen van strafwaardig gedrag door ketenpartner

In de conceptbeleidslogica was dit doel eerst geformuleerd als meer mogelijkheden tot optreden tegen strafwaardig gedrag. Respondenten van de stuurgroep Wsm, daderadvocatuur en het OM benoemen in de interviews dat politie, OM en ZM niet meer mogelijkheden hebben maar dat meer gedrag strafwaardig is, waardoor er in meer gevallen kan worden opgetreden. Ook de formulering van het doel is hierop aangepast.

3 Mogelijkheden tot doen van aangifte door slachtoffers tegen meer vormen van strafwaardig gedrag

De uitbreiding van de zedenwetgeving met meer vormen van strafwaardig gedrag maakt het mogelijk voor slachtoffers om aangifte te doen van meer strafbare feiten (MvT, p. 35). Dit moet bijdragen aan de vergelding

voor slachtoffers (en hun directe omgeving), het afschrikken van potentiële daders, en omdat het moet leiden tot meer vervolging uiteindelijk ook tot erkenning en bescherming van slachtoffers en de maatschappij.

4 Beter inspelen op bestaande, nieuwe en toekomstige (online) delicten

Een actueel wettelijk kader maakt het mogelijk om beter in te spelen op bestaande, nieuwe en toekomstige (online) delictsvormen. Dit moet bijdragen aan effectieve(re) opsporing, vervolging, berechting en bestraffing van strafbare feiten en het voorkomen van recidive.

5 Ondersteunend aan de werkzaamheden van politie, OM en ZM en ketenpartners

Een actueel wettelijk kader is ondersteunend aan het werk van ketenpartners (MvT, p. 35). Doordat helder is wat wanneer strafbaar is, kunnen zij beter optreden tegen strafbaar gedrag. Dit moet leiden tot een effectiever opsporing, vervolging, berechting en bestraffing van strafbare feiten en een effectievere tenuitvoerlegging van straffen.

6 Aansluiten op meer soorten delictgedrag

De nieuwe wetgeving maakt meer maatwerk bij de afdoening van zaken mogelijk. Omdat er meer verschillende delicten en delictsvormen zijn, kan beter worden ingespeeld op het type gedrag dat ten grondslag ligt aan de strafbare gedraging (MvT, p. 36). Dit moet leiden tot een passendere straf voor daders en daarmee de kans op recidive verminderen.

7 Betere informatievoorziening, passende hulp en ondersteuning slachtoffers

De professionals die slachtoffers ondersteunen en begeleiden kunnen aan de hand van het wettelijk kader aan slachtoffers beter duidelijk maken voor welke strafbare feiten een dader vervolgd en berecht kan worden (MvT, p. 35). Daarnaast is de verwachting dat de wetgeving er op langere termijn toe leidt dat meer slachtoffers zich melden bij politie, het CSG of andere organisaties, waardoor zij beter voorgelicht kunnen worden over de mogelijke vervolgstappen en mogelijkheden tot ondersteuning bij traumaverwerking.

2.4 Mechanismen

In de beleidslogica op hoofdlijnen hebben we beschreven hoe de doelen met elkaar samenhangen. In deze alinea geven we per instrument in de Wsm weer hoe die kan bijdragen aan deze doelen. Deze mechanismen zijn beschreven op basis van de MvT en de interviews. In alinea 2.5 bespreken we of er empirisch bewijs is voor deze aannames. Per instrument geven we de reflectie uit de interviews op de mechanismen op basis van de MvT weer.

Tabel 2.2 Mechanismen verandering in de structuur van en de actualisatie van de wetgeving

Instrument	Mechanismen op basis van MvT en interviews
Verandering van de titel, verheldering van structuur en actualisatie van de wetgeving	- Als de wettelijke structuur moderniseert, dan zal dit diverse knelpunten wegnemen die er nu zijn als gevolg van de onduidelijke wettelijke structuur, de verminderde samenhang en onduidelijke normstelling (MvT, p. 70). Dit zorgt ervoor dat het voor slachtoffers, mits dit bij hen bekend is, duidelijker wordt van welk gedrag melding gemaakt kan worden en aangifte kan worden gedaan. Dit kan bijdragen aan meer mogelijkheden voor meldingen en aangiften (MvT, p. 38). - Doordat meer gedrag strafwaardig is, kunnen de organisaties in de strafketen in meer gevallen optreden. Een actueel wettelijk kader maakt het mogelijk om beter in te spelen op bestaande, nieuwe en toekomstige (online) delictsvormen. Dit zal naar verwachting bijdragen aan een effectievere opsporing, vervolging, berechting en bestraffing van strafbare feiten en het voorkomen van recidive (MvT, p. 35). De voorgestelde wettelijke structuur is ondersteunend aan het werk van rechercheur en officier van justitie. Voor politie en OM wordt het door beter op veel voorkomende gedragingen toegesneden strafbaarstellingen naar verwachting eenvoudiger om gedragingen te identificeren, op ernst te selecteren en te vervolgen (MvT, p. 35). - Een duidelijker structuur van de wet zorgt er ook voor dat (potentiële) daders, mits bij hen bekend, scherp hebben welk gedrag strafbaar is. De aanname is dat de heldere normen een duidelijk signaal afgeven naar potentiële daders welk gedrag niet acceptabel is en streng wordt bestraft. Dit draagt bij aan generale preventie, omdat een heldere structuur een afschrikkende en normerende werking heeft. - Ook maakt het de tenuitvoerlegging effectiever, omdat er bij de afdoening beter kan worden aangesloten bij het specifieke delictgedrag en maatwerk kan worden geboden. Dit draagt eraan bij dat vaker gekomen kan worden tot een veroordeling. Meer veroordelingen met passende straffen dragen bij aan het voorkomen van recidive.

Reflectie op de aannames in de interviews

Respondenten uit de daderadvocatuur, ZM, SHN en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen geven aan te twijfelen of een verandering in de structuur van de wet ertoe leidt dat (potentiële) daders scherp hebben wat strafbaar gedrag is en dat dit tot gedragsverandering leidt. Daarmee wordt verondersteld dat de daders dermate berekenend te werk gaan dat zij de wet raadplegen voordat zij een delict plegen.

In de MvT wordt gesproken over effectievere opsporing. Respondenten vanuit het OM geven aan dat dit veronderstelt dat er een verbetering optreedt maar in de context van de Wsm is dit een lastig begrip omdat in de Wsm *nieuwe* gedragingen strafbaar worden. Vergelijking van de opsporing voor en na de inwerkingtreding van de Wsm is daardoor niet goed mogelijk (omdat vóór de inwerkingtreding immers sommige delicten niet strafbaar waren). De structuur van de wetgeving zorgt er volgens respondenten niet voor dat de opsporing en vervolging effectiever wordt, maar de aanpassingen in de wet kunnen de tenuitvoerlegging van straffen effectiever maken omdat beter kan worden aangesloten bij het delictgedrag.

Ook geven meerdere respondenten van de stuurgroep Wsm, daderadvocatuur en SHN aan dat de politie en het OM niet méér mogelijkheden hebben om op te treden tegen strafwaardig gedrag: de mogelijkheden voor

opsporing en vervolging blijven immers gelijk, er is alleen meer gedrag strafwaardig waardoor er in meer gevallen kan worden opgetreden. Van de slachtoffers die zich melden bij de politie, kunnen met de Wsm meer slachtoffers aangifte doen omdat meer gedrag strafbaar is.

Meerdere respondenten (SHN, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, CSG) zijn van mening dat de aangiftebereidheid naar verwachting niet zal veranderen. De bezwaren die mensen hebben om aangifte te doen, zoals geen vertrouwen in politie, en niet willen dat de dader gestraft wordt, blijven hetzelfde. En sommige slachtoffers zijn niet in staat aangifte te doen omdat ze het niet onder woorden kunnen brengen. De respondenten geven aan dat mensen die nu al bereid zijn aangifte te doen, dit met de Wsm in meer gevallen kunnen doen. Het is niet bekend wat het doen van aangifte doet voor slachtoffers in hun verwerking. Meer meldingen en meer aangiftes zeggen volgens deze respondenten niet dat slachtoffers ook beter geholpen worden.

Tabel 2.3 Mechanismen vervangen van de delicten door nieuwe delicten

Instrument	Mechanismen op basis van MvT en interviews
De huidige delicten aanranding en verkrachting worden vervangen door nieuwe delicten: schuldaanranding, opzetaanranding, gekwalificeerde opzetaanranding, schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting.	- Als de huidige delicten aanranding en verkrachting worden vervangen door zes nieuwe delicten, is er meer variatie in delictsvorm en delictsoort. Dit is een codificatie van een nieuwe sociale norm dat seks vrijwillig en gelijkwaardig behoort te zijn en dient te berusten op wederzijds goedvinden (MvT, p. 16). - De nieuwe schulddelicten bieden breder strafrechtelijke bescherming voor slachtoffers tegen zeer onachtzaam en daardoor zeer laakbaar seksueel gedrag van anderen (MvT, p. 19). Zij krijgen meer mogelijkheden om aangifte te doen (MvT, p. 35). Dit biedt slachtoffers erkenning en mogelijkheid tot vergelding. - De nieuwe delictsvormen zorgen voor meer mogelijkheden om aan te sluiten bij het delictgedrag voor het OM en de rechter bij de vervolging en bestrafing van seksueel geweld (maatwerk). Dit kan bijdragen aan het verlagen van het recidiverisico (MvT, p. 19&36). - Het toevoegen van meerdere kwalificaties aan het aanrandings- en verkrachtingsdelict verlaagt de ondergrens voor strafbaarstelling van aanranding en verkrachting. Meer gedrag wordt daarmee strafbaar. Bewustwording in de samenleving op dit punt kan bijdragen aan meer meldingen. Politie en OM hebben ruimere mogelijkheden om zaken op te pakken en in behandeling te nemen (MvT, p. 21). Het wordt voor OM en politie eenvoudiger om gedragingen te identificeren, op ernst te selecteren en te vervolgen. Dit is ondersteunend voor de werkzaamheden van de ketenpartners. - Met het toevoegen van een schuldvariant is er voor gevallen waarin sprake is van zeer laakbaar seksueel gedrag waarbij de rechter de opzet van de dader niet bewezen acht, toch een vangnet. Dit zorgt voor betere strafrechtelijke bescherming van slachtoffers (MvT, p. 20). - Bij beide partijen die seksueel contact hebben, komt de verantwoordelijkheid te liggen om na te gaan of sprake is van vrijwilligheid bij de ander. Dit kan ertoe leiden dat iemand strafrechtelijk aansprakelijk kan zijn wegens het plegen van seksuele handelingen als gevolg van het maken van een, in het licht van duidelijke aanwijzingen voor een ontbrekende wil bij de ander, verkeerde inschatting. De nieuwe ondergrens voor strafbaarstelling draagt daardoor bij aan generale preventie door middel van afschrikking van potentiële daders (MvT, p. 17).

Reflectie op de aannames in de interviews

Slachtofferadvocatuur en SHN merken op dat het vastleggen in de wet van het verschil tussen schuld en opzet bij aanranding en verkrachting mogelijk voor meer uniformiteit in de rechtspraak leidt. Volgens hen zijn er nu verschillen tussen rechtbanken. Door dit in de wet te verankeren, wordt de beoordeling minder afhankelijk van de beoordeling van individuele rechters.

In de MvT is aangegeven dat het voor politie en OM eenvoudiger wordt om gedragingen te identificeren, op ernst te selecteren en te vervolgen. Uit de interviews met respondenten van het OM, SHN en politie blijkt dat niet voor iedereen duidelijk is wat in de MvT bedoeld met selecteren op ernst. Zo benoemen zij dat het volgens hen bij de Wsm niet alleen gaat om de ernst van de gedragingen van de dader maar ook om de mentale toestand van de dader. Daarnaast spelen bij het selecteren van welke zaken prioriteit krijgen ook de maatschappelijke impact en acute zaken een rol.

De respondenten van zowel OM, ZM, politie, daderadvocatuur, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen kinderen als slachtoffers benadrukken in de interviews dat de Wsm niets verandert aan de problemen met betrekking tot benodigde bewijslast die in de oude wetgeving ook speelden. De Wsm verandert niets aan de bewijsproblematiek bij seksuele misdrijven die meestal in een privé-setting plaatsvinden zonder getuigen.

“Bij de meeste misdrijven weet je wat er gebeurd is, maar niet wie het gedaan heeft. Bij zedenmisdrijven weet je wie het gedaan heeft, maar niet wat gebeurd is.” (een rechter)

Ook in de MvT wordt aangegeven dat het inherent blijft aan seksuele misdrijven – die zich dikwijls voordoen in een een-op-een situatie zonder aanwezigheid van getuigen – dat het bewijs in een concrete zaak soms lastig te leveren zal zijn (MvT, p. 35).

Respondenten van de advocatuur en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen benoemen dat er met het invoeren van de schuldvariant van verkrachting een grijs gebied ontstaat waarbij het moeilijk is om te bepalen of er sprake is van strafwaardig gedrag.⁹ Er kan namelijk sprake zijn van onbewuste schuld als een dader wordt verweten dat hij onvoldoende heeft gedaan om er achter te komen of hij een grens over is gegaan bij het slachtoffer. Of er sprake is van onbewuste of bewuste schuld is moeilijk te bepalen.

Volgens het CSG gaat de wet ervan uit dat slachtoffers weten hoe ze moeten communiceren over grenzen en wensen. Voor situaties waarin slachtoffers niet goed kunnen communiceren over grenzen en wensen biedt de

⁹ In de interviews is expliciet schuldvariant van verkrachting genoemd. Of dit ook geldt voor de schuldvariant van aanranding is niet in de interviews aan de orde geweest.

Wsm niet altijd een oplossing. Als degene die seksueel handelt wel vraagt of de andere persoon instemt is er mogelijk geen sprake van strafrechtelijke verwijtbaar gedrag:

“48% van misbruikte kinderen wordt opnieuw misbruikt in adolescentie of volwassenheid blijkt uit onderzoek. Mensen die hun misbruikervaring niet hebben verwerkt en geen seksuele ontwikkeling hebben, weten niet hoe ze moeten communiceren over grenzen en wensen. Dan kan de dader tien keer hebben gevraagd of het slachtoffer wel wil, maar het slachtoffer weet dat niet en denkt dat het zo hoort te gaan.”(CSG)

Tabel 2.4 Mechanismen strafbaarstelling seksuele intimidatie

Instrument	Mechanismen op basis van MvT en interviews
Strafbaarstelling seksuele intimidatie	- Seksuele intimidatie in het openbaar is nu niet als zodanig strafbaar. De strafbaarstelling sluit aan bij de huidige norm in de samenleving dat seksueel intimiderend gedrag in het openbaar niet door de beugel kan (MvT, p. 26). - Als seksuele intimidatie in het openbaar strafbaar is, leidt dit tot meer mogelijkheden om op te treden tegen dit gedrag. De strafbaarstelling biedt potentiële slachtoffers bescherming, omdat zij minder overlast ervaren van potentiële daders die hen zien als seksueel object (MvT, p. 26). - Deze strafbaarstelling zal ook bijdragen aan de generale preventie door middel van bewustwording bij en afschrikking van potentiële daders omdat ze in de nieuwe wet gestraft kunnen worden voor dit delict (MvT, p. 26).

Reflectie uit de interviews

Meerdere respondenten geven aan dat de werkzaamheid van deze mechanismen afhankelijk is van hoe gehandhaafd wordt op seksuele intimidatie in het openbaar. Ook geven respondenten uit de daderadvocatuur en beleidsmedewerkers van JenV aan dat de zaken van seksuele intimidatie die bij de politie binnenkomen waarschijnlijk vooral gaan over heterdaadsituaties. Als voorbeeld voor het feit dat het lastig is om aangifte te doen van seksuele intimidatie in de openbare ruimte noemt de respondent van de daderadvocatuur als voorbeeld:

“Mensen stappen niet op een groep mannen af als ze aan het fluiten zijn om hun ID te vragen en vervolgens aangifte te doen”.

De stuurgroep Wsm en beleidsmedewerkers van Jen V merken daarnaast op dat het niet alleen gaat om afschrikking van potentiële daders maar ook om bij te dragen aan de bewustwording van wat het effect is van bepaald gedrag.

Tabel 2.5 Mechanismen strafbaarstelling sexchatting

Instrument	Mechanismen op basis van MvT en interviews
Strafbaarstelling sexchatting	- Sexchatting (online en offline) is nu niet als zodanig strafbaar, maar dit gedrag wordt in de samenleving wel als onwenselijk ervaren vanwege de grote impact die het heeft op het leven van kinderen, bijvoorbeeld in hun seksuele ontwikkeling of psychologische ontwikkeling. Tegen dit gedrag moet dus worden opgetreden. Deze strafbaarstelling draagt bij aan die behoefte (MvT, p. 13) en versterkt de huidige normen in de samenleving hierover. - Door technologische ontwikkelingen kunnen mensen van meer soorten (online) seksueel grensoverschrijdend gedrag slachtoffer worden. Door deze strafbaarstelling kan daar beter tegen worden opgetreden. Hierdoor kan beter worden aangesloten bij de behoeften van slachtoffers, aangezien zij aangifte kunnen doen van dit nieuwe delict (MvT, p. 23). Dit draagt bij aan meer erkenning voor slachtoffers en een betere bescherming van slachtoffers en de samenleving.

Reflectie vanuit de interviews

Met betrekking tot sexchatting zijn er vanuit verschillende perspectieven reflecties op de mechanismen gegeven. Vanuit de daderadvocatuur wordt aangegeven dat het de vraag is of er voldoende onderzoek is gedaan naar de mate waarin en hoe sexchatting schadelijk is voor slachtoffers. Vanuit het CSG wordt benoemd dat er bij sexchatting impliciet vanuit wordt gegaan dat de dader wat verder van het slachtoffer staat. Echter, in de praktijk blijkt dat de grootste groep kinderen met de grootste schade slachtoffer is van sexchatting van personen uit de nabije omgeving. Volgens de respondenten van de stuurgroep Wsm is het effect van het strafbaar stellen van online sexchatting afhankelijk van hoe het kan worden opgespoord. Online gepleegde feiten maken opsporing en handhaving complex. De respondenten van het OM en de daderadvocatuur benoemen dat sexchatting wordt gezien als een voorbereidende handeling op grooming. De aanname is dat door in te grijpen op sexchatting ernstigere delicten worden voorkomen. Of dit bijdraagt aan een betere erkenning voor slachtoffers hangt af van hoe opvolging wordt gegeven aan de aangiftes en of dit aansluit bij de behoeften van de slachtoffers.

Tabel 2.6 Mechanismen verhoging strafmaxima

Instrument	Mechanismen op basis van MvT en interviews
Verhoging strafmaxima	- De risico's en schade van sommige delicten zijn toegenomen door de opkomst van internet en sociale media. De verhoging van enkele strafmaxima, zoals bij delicten waarbij kinderen het slachtoffer zijn, zorgt ervoor dat kan worden aangesloten bij de ernst van dit soort zaken (MvT, p. 25). Dat draagt bij aan de erkenning voor en betere bescherming van slachtoffers en de maatschappij. En het biedt meer mogelijkheden om gedragsbeïnvloedende maatregelen op te leggen, waardoor beter kan worden ingespeeld op delictgedrag, waardoor recidive kan worden voorkomen. - De verhoging van de strafmaxima brengt de wetgeving ten aanzien van seksuele misdrijven in lijn met het strafrecht ten aanzien van andere delicten. Dit is ondersteunend aan de werkzaamheden van de ketenpartners. Verhoging van strafmaxima draagt bij aan generale en speciale preventie door middel van afschrikking van potentiële daders en biedt daardoor betere bescherming van slachtoffers. (MvT, p.69)

Reflectie vanuit de interviews

Alle respondenten wijzen erop dat de aanname dat het verhogen van maximumstraffen potentiële daders afschrikt onjuist is. Hier is ook empirisch bewijs voor en bovendien is dit bewijs ook bekend bij de wetgever, aldus de respondenten. De redenen om de strafmaxima te verhogen ligt volgens hen eerder in een duidelijker wettelijk kader te creëren dat logisch is opgebouwd dan dat het afschrikking beoogt. Eerdere aanpassingen in de strafsysteematiek hebben ertoe geleid dat sommige straffen verhoogd moesten worden. Met het verhogen van de strafmaxima wordt volgens de respondenten wel de boodschap afgegeven dat je als samenleving dit gedrag niet goed vindt en in die zin erkenning geeft aan slachtoffers. Dit laatste wordt door meerdere respondenten vanuit het slachtofferperspectief benoemd. Dit staat niet zo in de MvT toegelicht. Op basis van de interviews hebben we dit toegevoegd aan de beleidslogica.

Tabel 2.7 Mechanismen verhoging ondergrens voor verjaring

Instrument	Mechanismen op basis van MvT en interviews
Ondergrens voor niet verjaren van seksuele misdrijven gepleegd tegen kinderen komt te liggen bij misdrijven waarop een wettelijke gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld.	- Als de ondergrens voor het niet verjaren van seksuele misdrijven tegen kinderen verlaagd wordt, benadrukt dit de ernst van dergelijke feiten (MvT, p. 28). Dit heeft een normerende werking over wat geaccepteerd gedrag is. - Het verlagen van de ondergrens voor niet verjaren van dergelijke misdrijven draagt bij aan generale preventie doordat de kans op vervolging wordt verhoogd wat betere bescherming van slachtoffers (MvT, p. 28).

Reflectie vanuit de interviews

Op deze mechanismen is vanuit twee perspectieven een verschillende reflectie gegeven.

Vanuit het daderperspectief wordt genoemd dat verandering van een verjaringstermijn bij daders niet leidt tot gedragsverandering. Deze daders weten dat seksuele misdrijven met kinderen strafbaar zijn: een verlagen van de ondergrens voor niet verjaring verandert daar niet iets aan. Naarmate er meer tijd zit tussen de aangifte en wat er gebeurd is, wordt het volgens deze respondenten ook moeilijk om te onderzoeken wat er is gebeurd. Dit geldt zowel voor slachtoffer als dader. Vanuit slachtofferperspectief kan de mogelijkheid om na langere tijd alsnog aangifte te doen van waarde zijn voor slachtoffers, ongeacht of ze dit ook daadwerkelijk doen. Het kan voor slachtoffers helend werken.

2.5 Empirisch bewijs voor de aannames in de beleidslogica

De reconstructie van de beleidslogica laat zien dat de Wsm bestaat uit een complex geheel van gelaagde doelen en maatregelen. De verwachte effectiviteit van het geheel aan maatregelen valt of staat met de uitvoering van de verschillende onderdelen in de wet. De aannames over hoe de instrumenten in de wet bijdragen aan de doelen zijn in de MvT niet of nauwelijks empirisch onderbouwd. In alle interviews hebben respondenten aangegeven dat er veel aannames zijn waarvoor geen empirisch bewijs is (deze zijn niet

onderzocht) of empirisch bewijs is dat de aannames weerlegt. In het literatuuronderzoek hebben we weinig of geen onderbouwing gevonden voor de aannames in de beleidslogica.

In tabel 2.8 geven we een overzicht van de bevindingen uit de literatuur. Met een plus is aangegeven of in de literatuur bewijs is gevonden voor de aanname(aanname empirisch bewezen) of dat er bewijs is dat de aanname weerlegt (aanname empirisch weerlegt). Het is mogelijk dat in de literatuur zowel bewijs is gevonden voor de aanname als bewijs dat de aanname weerlegt. Als er geen onderzoek of literatuur beschikbaar is over de aanname dan staat een + in de kolom ontbrekende empirische inzichten. Tot slot hebben we in het literatuuronderzoek soms empirisch bewijs gevonden voor de aannames meer in algemene zin gericht op misdrijven en delicten maar niet specifiek met betrekking tot seksuele misdrijven. Dit staat dan bij de + vermeld.

Tabel 2.8 Empirisch bewijs in de literatuur voor de aannames in de beleidslogica samengevat

Aannames beleidslogica	Aanname empirisch bewezen	Aanname empirisch weerlegt	Ontbrekende empirische inzichten
Een helder actueel wettelijk kader is ondersteunend aan de werkzaamheden van de ketenpartners.	+		
Een helder actueel wettelijk kader draagt bij aan een afschrikkende werking.		+	
Uitbreiding van delictvormen zorgt dat er beter kan worden aangesloten bij delictgedrag bij afdoening, dit draagt bij aan voorkomen van recidive.	+ Algemeen		+ Specifiek voor seksuele misdrijven
Meer vormen van strafwaardig gedrag kan leiden tot meer meldings- en aangiftebereidheid.		+	+
Hogere straffen kunnen leiden tot afschrikking.		+	
Mogelijkheden om tegen meer vormen van strafbaar gedrag op te treden leiden tot effectiever opsporing, vervolging en afdoening.	+	+	
Normerende werking van de wet.	+	+	
Strafbaarstelling van meer gedrag leidt tot gevoel erkenning slachtoffers.	+		+ Specifiek op strafbaarstelling seksuele gedragingen
Verlaging grens van verjaring draagt bij aan betere bescherming van slachtoffers	+		

Actueel wettelijk kader is ondersteunend

Een studie van Bosio (2023) illustreert hoe gerechtelijke hervormingen kunnen bijdragen aan een effectiever rechtssysteem. Dat geldt als de hervormingen het rechtssysteem gebruiksvriendelijker maken voor de ketenpartners die ermee werken. Uit de literatuur blijkt niet of de voorliggende hervormingen in de

zedewetgeving datzelfde effect hebben en of dit geldt voor alle ketenpartners in het Nederlandse rechtssysteem. Volgens het rapport van Rigsadvokaten (2023) geeft de nieuwe zedewetgeving in Denemarken meer duidelijkheid over de strafmaat in verkrachtingszaken. Ook biedt de wetgever toelichtingen bij de diverse wetsartikelen over wanneer er sprake van is. Daaruit kan worden afgeleid dat de nieuwe wetgeving in Denemarken ondersteunend is aan de werkzaamheden van ketenpartners. In Zweden is er een aanzienlijke toename van de veroordelingen voor verkrachting sinds de invoering van de wet in 2018, wat wijst op een verbeterde juridische responsiviteit op seksueel geweld (Wegerstad, 2021).

Afschrikkende werking

In de beleidslogica zijn verschillende aannames die te maken hebben met een afschrikkende werking van de instrumenten in de Wsm. De aanname is dat een helder actueel wettelijk kader bijdraagt aan een afschrikkende werking, omdat het bieden van helderheid over welke straf geldt voor welke gedragingen zou helpen om dit gedrag te vermijden. De veronderstelling is dat hogere straffen leiden tot afschrikking, omdat mensen rationele wezens zijn en de voor- en nadelen van hun gedrag tegen elkaar afwegen en op die manier keuzes maken. Omdat de nadelen hoger worden door de straffen te verhogen, ziet men af van het gedrag omdat de voordelen niet opwegen tegen de nadelen.

Uit de literatuur is echter bekend dat afschrikking alleen werkt onder bepaalde voorwaarden:

- ➊ De pakkans is 100% (bijvoorbeeld Verkeerscontroles vs. Grootschalige rellen) (Petrich et al., 2021; Berghuis, 2020; Johnson, 2019; National Institute of Justice, 2016).
- ➋ Er wordt onmiddellijk gevolg gegeven aan de overtreding of het misdrijf (Berghuis, 2020; Van Wingerde, 2012).
- ➌ De dader begrijpt ook dat de straf wordt opgelegd naar aanleiding van de overtreding of het misdrijf (Berghuis, 2020; Van Wingerde, 2012).

Bij seksuele misdrijven is de pakkans echter klein. Het gedrag vindt veelal plaats in een-op-een contact. Slachtoffers van seksuele misdrijven doen niet altijd meteen aangifte, soms pas na jaren (Van Oosten et al., 2017; Read et al., 2006). Het merendeel van de nieuwe seksuele delicten zijn ernstige misdrijven met een strafmaat van minimaal zes jaar. Alleen bij de schuldvariant is de strafmaat lager. De voorwaarden waaronder afschrikking werkt, zijn dus niet van toepassing op seksuele misdrijven.

Uit de meta-analyse van Petrich et al. (2021) blijkt dat hogere straffen averechts werken en niet tot minder recidive leiden. Hogere straffen zorgen voor meer detentieschade. Deze bevindingen zijn tegengesteld aan de aannames in de beleidslogica. Meerdere respondenten gaven aan te twijfelen of de verandering van de structuur van de wet ertoe leidt dat (potentiële) daders scherp hebben wat strafbaar gedrag is en dat dit tot een gedragsverandering leidt. Hiervoor is in de literatuur geen bewijs te vinden.

Maatwerk en beter aansluiten bij delictgedrag

De aanname dat door uitbreiding van de delictsvormen in de afdoening beter kan worden aangesloten bij delictgedrag en bij het voorkomen van recidive kan deels worden onderbouwd vanuit de Risk Need en Responsivity Principles van Andrews et al. (2011). Een interventie is effectief in het verminderen van recidive als de intensiteit is afgestemd op het risiconiveau van de daders, zich richt op de dynamische risicofactoren van daders, en is afgestemd op de specifieke kenmerken van de justitiabele (gender, leeftijd, culturele achtergrond, (leer) mogelijkheden, beperkingen en motivatie). Door in de delictsvormen onderscheid te maken tussen schuld, opzet en gekwalificeerde opzet kan beter worden aangesloten bij de kenmerken van de dader, is de aanname. Echter, ook in de oude wetgeving heeft de rechter de mogelijkheid om in de afdoening aan te sluiten bij het risico, de behoeften en de responsiviteit door zwaarder of minder zwaar te straffen en bijzondere voorwaarden op te leggen. De vraag die respondenten van de advocatuur, OM en ZM zich stellen, is of door het introduceren van het schulddelict de mogelijkheden worden verruimd. Voor deze specifieke aanname is geen empirisch bewijs.

Meer meldings- en aangiftebereidheid

Voor de aanname dat meer vormen van strafwaardig gedrag leiden tot meer meldings- en aangiftebereidheid bij slachtoffers is geen eenduidig bewijs te vinden in de literatuur. Uit onderzoek blijkt dat meerdere factoren van invloed zijn op de aangiftebereidheid van slachtoffers van seksueel geweld: de perceptie van het incident (Spohn et al., 2017), contact met hulporganisaties (Spohn et al., 2017) en stereotypen en mythes over verkrachting, zoals dat verkrachting niet voor zou komen in huwelijken of dat daders van verkrachting vooral onbekenden zijn (Temkin et al., 2018). De aanname dat meer vormen van strafwaardig gedrag leiden tot meer meldings- en aangiftebereid is hierin niet onderzocht. Volgens Wegenstad (2021) kan de nadruk op wederzijdse instemming bij seksueel contact ook leiden tot negatieve ervaringen bij slachtoffers omdat ze zich gedwongen voelen om hun gebrek aan toestemming te bewijzen onder moeilijke omstandigheden. Hieruit kunnen we afleiden dat meer vormen van strafwaardig gedrag dus niet leiden tot meer aangiftebereidheid. Verder is in de literatuur geen bewijs te vinden voor de aanname dat meer strafwaardig gedrag leidt tot meer meldingen omdat mensen weten dat er meer gedrag strafbaar is. De vraag is of slachtoffers hun melding doen op basis van of er sprake was van dwang, schuld of opzet. Of de kennis over dit onderscheid leidt tot meer aangiftebereidheid is niet onderzocht. Ook is er geen onderzoek beschikbaar dat zich specifiek richt op de aanname dat het strafbaar stellen van seksuele intimidatie en sexchatting leidt tot meer meldings- en aangiftebereidheid van deze delicten.

Effectieve opsporing, vervolging en afdoening

Veel Europese landen hebben in de afgelopen jaren de zedenwetgeving aangepast naar een wetgeving waar in plaats van dwang en geweld, instemming centraal staat (zie kader).

Enkele voorbeelden van de hervormde wetgeving in andere Europese landen

Spanje

In Spanje waren seks tegen de wil en verkrachting in eerste instantie twee aparte delicten. Spanje heeft in 2022 de zedenwetgeving aangepast zodat seks tegen de wil ook onder verkrachting valt. Niet langer is geweld of dwang nodig om verkrachting te bewijzen. Ook betekent dit beginsel dat de afwezigheid van een 'nee' niet per definitie inhoudt dat iemand instemt. De huidige wetgeving gaat uit van 'solo si es sí' ('alleen ja betekent ja'). Er moet dus actief worden nagegaan of de ander instemt met de seksuele handelingen (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2022; BBC News, 2022; Amnesty, 2020).

Zweden

Zweden heeft de zedenwetgeving als een van de eerste Europese landen, in 2018, aangepast naar een wettekst waaruit blijkt dat seks zonder expliciete toestemming van beide partijen verkrachting is. De focus in rechtszaken is verschoven van het bewijzen dat de pleger dwang heeft toegepast bij diens seksuele handelingen, naar het bewijzen dat de seksuele handelingen in vrijwilligheid hebben plaatsgevonden (Wallin et al., 2020). In Zweden wordt verkrachting bewezen verklaard als er sprake is van een zekere mate van 'nalatigheid'. Er worden, vergelijkbaar met de Wsm, meerdere gradaties van nalatigheid gehanteerd: grove nalatigheid, bewuste nalatigheid en onbewuste nalatigheid. Van grove nalatigheid is sprake als de dader een ernstig gebrek aan zorgvuldigheid kan worden verweten in het nagaan of de ander vrijwillig deelnam aan de seksuele handelingen. Van bewuste nalatigheid is sprake als de dader zich bewust is van het risico dat de ander mogelijk niet vrijwillig deelneemt, maar toch doorgaat zonder dit te controleren. Van onbewuste nalatigheid is sprake als de dader zich niet volledig bewust is van de onvrijwilligheid bij de ander, maar dit wel had kunnen weten of zich ervan bewust had moeten zijn. Er moet minimaal sprake zijn van grove nalatigheid om verkrachting te kunnen bewijzen (Sveriges Riksdag, 2019; Library of Congress, 2019).

Denemarken

Sinds januari 2021 wordt seks zonder expliciete toestemming in Denemarken als verkrachting beschouwd. Er moet duidelijke toestemming worden gegeven voorafgaand aan de seksuele handelingen en het gebruik van geweld of dwang is geen vereiste meer om verkrachting te bewijzen. Dit ligt in lijn met de veranderingen in Nederland (Danske Love, 2021; Vestergaard, 2020).

Veel onderzoek naar de effecten van deze hervormde wetgeving op de opsporing, vervolging en afdoening is er nog niet. Uit een onderzoek naar de hervormde wetgeving in Zweden, waar sinds 2018 een soortgelijke wet als de Wsm van kracht is, blijkt wel dat het aantal veroordelingen voor verkrachting sinds de invoering van de nieuwe wet met 75% is gestegen, met 190 veroordelingen in 2017 ten opzichte van 333 in 2019 (Swedish Gender Equality Agency, 2022; Wallin et al. 2021; Batha, 2020). In Spanje heeft de wet echter deels een verkeerde uitwerking gehad. Alle onvrijwillige seks valt nu onder hetzelfde verkrachtingsartikel, waarmee verschillende gradaties ongedaan gemaakt werden. Daarnaast wordt in Spanje gewerkt met minimumstraffen en maximumstraffen. Bovendien kunnen Spaanse gevangenen aanspraak maken op strafvermindering als een nieuwe wet de straf op het delict dat ze hebben gepleegd verlaagt. De minimumstraf voor verkrachting werd met het nieuwe artikel lager dan het was in het oude systeem. Zo kon het zijn dat er gedetineerden die een lange straf uitzaten voor het delict dat ze hadden gepleegd, eerder op vrije voeten kwamen (Alsalem, 2023; Keely, 2022). Sinds 2023 zijn de strafmaxima gelijkgesteld met de situatie van voor de 'solo si es sí' wetgeving (Vidal, 2024). In Denemarken is een analyse van jurisprudentie uitgevoerd door het Deense OM. Daaruit wordt geconcludeerd dat de wet is toegepast zoals beoogd. Er zijn casussen geweest waarbij verdachten zijn veroordeeld voor verkrachting, zonder dat er sprake was van geweldpleging. Een gebrek aan fysiek verzet vanuit het slachtoffer geldt niet langer als stilzwijgende toestemming. Of de nieuwe wet in Denemarken leidt

tot een effectiever strafproces is niet bekend. Wel komt naar voren dat de eisen aan het bewijs van toestemming hoog zijn en dat dit kan leiden tot complexe vraagstukken, wat de efficiëntie van strafzaken niet vanzelfsprekend ten goede komt (Rigsadvokaten, 2023).

Normerende werking van de wet

Er is in de literatuur geen eenduidig bewijs dat wanneer specifiek (seksueel) gedrag strafbaar wordt gesteld dit ook leidt tot verankeren van de normen in de samenleving. Bonnar-Kidd (2011) concludeert dat potentiële daders over het algemeen niet afzien van gedrag omdat het strafbaar is geworden. In een analyse van twaalf rechterlijke uitspraken tussen 2018 en 2020 in Zweden, vonden Wallin et al. (2021) voorzichtig bewijs voor de normverandering in de samenleving sinds de invoering van een op vrijwilligheid gebaseerde zedenwetgeving. In andere Europese landen leidt het vernieuwen van de wet tot veel maatschappelijke discussie, wat naar verwachting een vergrote bewustwording van het belang van consent bij seksueel handelen tot gevolg heeft (Amnesty, 2019; 2018). Hard wetenschappelijk bewijs is daar niet voor gevonden.

Gevoel van erkenning bij slachtoffers

Dat het strafbaar stellen van meer gedrag leidt tot meer gevoel van erkenning bij slachtoffers is voor seksuele misdrijven niet onderzocht. Uit literatuur kunnen we wel afleiden dat het strafbaar stellen van meer gedrag tot meer erkenning kan leiden, mits er aandacht is voor herstelrechtelijke benaderingen, de impact van secundaire victimisatie en de complexiteit van traditionele rechtssystemen (Norgaard & Roebuck, 2023; National Institute of Justice, 2021; Elbers & Becy, 2020). Het strafbaar stellen van gedrag dat voorheen niet strafbaar was, kan de ervaringen van slachtoffers bevestigen en potentieel een weg naar heling bieden. Echter, of dit daadwerkelijk zo is, is sterk afhankelijk van hoe het justitiële proces verloopt en van de specifieke behoeften en omstandigheden van de betrokken slachtoffers.

Verlaging grens verjaring

De Amerikaanse slachtofferbelangenorganisatie RAINN stelt dat een verlaging van de grens van verjaring is aan te bevelen omdat studies aantonen dat veel mensen die in hun kindertijd seksueel misbruikt zijn, pas in hun volwassenheid dit misbruik bekend maken (Van Oosten et al., 2017; Read et al., 2006). Volgens Amnesty draagt de verlaging van de grens van verjaring voor seksuele misdrijven bij aan het gevoel van erkenning van slachtoffers (Amnesty, 2023).

2.6 Randvoorwaarden

In de interviews zijn een aantal randvoorwaarden genoemd voor het welslagen van (een deel van) de instrumenten in de wet en voor het bereiken van de doelen van de wet.

Overkoepelend is door meerdere respondenten genoemd dat het van belang is dat bij de start van de inwerkingtreding van de wet alles goed gaat. Als de implementatie niet vanaf de start goed gaat, kunnen slachtoffers hun vertrouwen verliezen en kunnen ook daders het idee krijgen dat er niet wordt opgetreden en dat ze hun gedrag niet hoeven aan te passen.

Communicatie

Een eerste set van randvoorwaarden heeft te maken met de communicatie over de wet. Door alle geïnterviewde ketenpartners en door de slachtoffers is genoemd dat duidelijke communicatie over de wet een noodzakelijke randvoorwaarde is voor het bereiken van de doelen van de wet. De volgende aspecten zijn daarbij genoemd:

- ➊ Duidelijke communicatie over het uitgangspunt in de wet: vrijwilligheid en gelijkwaardigheid in seksuele interactie. D.w.z. dat seksueel contact altijd berust op vrijwilligheid en gelijkwaardigheid (iets wat beide personen willen), ook als er geen dwang aan te pas komt. In de communicatie moet duidelijk worden aangegeven dat het strafbaar is als je seksueel contact doorzet, terwijl er signalen zijn dat een ander geen seks wil.
- ➋ Het belang van passend taalgebruik in de campagne en communicatie om verschillende doelgroepen, slachtoffers en daders te bereiken.
- ➌ Herhalen van de communicatie en campagne: eenmalige communicatie bij de implementatie van de wet is niet voldoende.
- ➍ Eerlijke en constructieve voorlichting over de bredere reikwijdte van de nieuwe wet en de eisen aan bewijs in het strafrecht. Deze eisen zijn niet veranderd. Het is met het ingaan van de Wsm ook voor politie en OM niet gemakkelijker geworden om zaken succesvol voor de rechter te brengen. Als er sprake is van een te optimistische publiekscommunicatie zullen de samenleving, en slachtoffers in het bijzonder, hoge verwachtingen hebben van de uitvoering van de Wsm. Dit kan leiden tot teleurstelling en brengt het risico van secundaire victimisatie met zich mee. In het informatieblad van JenV over de Wsm is dit ook aangegeven.

Er moet echter gewaakt worden voor te hoge verwachtingen van het strafrecht. De wet verandert immers niet dat het bewijs in een concrete zaak soms lastig te leveren is. In zedenzaken is vaak sprake van een één-op-één situatie zonder aanwezigheid van getuigen. Indien een verdachte ontkent en getuigen ontbreken, gaat het om het woord van de één tegen de ander. Steunbewijs, zoals sporen op het lichaam, camerabeelden of tekstberichten, is dan noodzakelijk. (JenV, 2024)

- ➎ De Wsm als een sluitstuk zonder educatie en voorlichting zal niet tot normverandering leiden. Om de normverandering te bereiken is meer nodig dan alleen het strafbaar maken van gedrag. Er is brede voorlichting en educatie nodig over vrijwilligheid en gelijkwaardigheid in seksuele contacten. De effecten van de Wsm kunnen hiermee niet los worden gezien van andere programma's over seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Uitvoerbaarheid in de praktijk

Een tweede set van randvoorwaarden heeft te maken met de uitvoerbaarheid van de wet in de praktijk. Door de ketenpartners zijn de volgende aspecten genoemd:

- ➊ Om de wet goed toe te passen is het nodig dat begrippen in de wet nader geoperationaliseerd en gedefinieerd zijn (bijvoorbeeld de termen indringend, openbaar, seksueel benaderen).
- ➋ Om de wet goed toe te passen is het nodig dat de werkinstructies van de ketenpartners zijn aangepast.
- ➌ Om de wet met betrekking tot seksuele intimidatie goed toe te passen is samenwerking tussen boa en politie nodig (voor deze pilot wordt een apart onderzoek uitgevoerd).

Opvolging van meldingen/aangiftes

Een derde set van randvoorwaarden heeft te maken met de opvolging van meldingen/aangiftes. Door alle ketenpartners en slachtoffers is benoemd dat een belangrijke randvoorwaarde voor het bereiken van de doelen de mate en wijze van opvolging van aangiftes bij de politie is. Daarbij zijn de volgende aspecten genoemd:

- ➊ Of de beoogde doelen van de wet bereikt worden is afhankelijk van hoe en in welke mate opvolging wordt gegeven aan de aangiftes: opsporing, vervolging en veroordeling.
- ➋ Meer gedrag is strafbaar en van meer gedrag kan melding worden gemaakt en aangifte worden gedaan. De nieuwe wetgeving verandert niets aan de eisen aan bewijs in het strafrecht. In welke mate het lukt om bewijs te verzamelen zal van invloed zijn op in welke mate aangiftes tot vervolging leiden en tot veroordeling.
- ➌ Als er meer meldingen en aangiftes worden gedaan bij de politie neemt de werkvoorraad bij politie (en in het verlengde daarvan mogelijk ook bij OM en ZM) toe. Dit kan leiden tot langere doorlooptijden wat gevolgen heeft voor het verwerkingsproces van slachtoffers, en het kan leiden tot ontevredenheid in de samenleving. De beoogde doelen van de wet worden hiermee dan niet bereikt.
- ➍ De wet is normstellend ten aanzien van seksuele intimidatie. Echter, als er niet wordt gehandhaafd (door politie en boa's) en als er geen aangifte wordt gedaan en de wet een dode letter wordt, kan een negatief effect ontstaan.
- ➎ Specifiek met betrekking tot handhaving van seksuele intimidatie in de openbare ruimte moet blijken of processen verbaal van boa's voldoende bewijskracht hebben om tot een vervolging en veroordeling over te gaan.

Capaciteit betrokken organisaties

De vierde set van randvoorwaarden heeft te maken met de capaciteit bij de betrokken organisaties.

Deze set randvoorwaarden kan niet los worden gezien van de set met betrekking tot opvolging van meldingen en aangiftes. We noemen deze apart omdat het ook breder een rol speelt. Bij alle betrokken organisaties (politie, OM, handhaving, SHN, CSG, SGM, ZM) wordt een toename van meldingen/aangiftes verwacht. De

opvolging van deze meldingen/aangiftes is afhankelijk van de capaciteit bij de betrokken organisaties. Met betrekking tot de capaciteit zijn de volgende punten genoemd:

- Er is bij verschillende ketenpartners sprake van capaciteitsproblemen. Er zijn extra middelen ter beschikking gesteld om de capaciteit uit te breiden. Of dit lukt binnen de krappe arbeidsmarkt moet de praktijk uitwijzen. Er is weinig grip op hoe snel de capaciteit kan worden uitgebreid. Wel is de verwachting dat de stijging van het aantal meldingen/aangiftes geleidelijk zal gebeuren.
- Hoe de capaciteit wordt ingezet is afhankelijk van prioriteiten die de organisaties geven aan seksuele delicten. Als voorbeeld is genoemd: wanneer prioriteit wordt gegeven aan de overtreding seksuele intimidatie is het mogelijk dat er minder tijd is voor het opvolgen van meldingen van andere seksuele delicten.
- Er zijn financiële middelen door het ministerie van JenV beschikbaar gesteld voor capaciteitsuitbreiding. De politie is bezig met het werven van nieuw personeel. Er is geen zicht op hoe snel dit gebeurt. De verwachting is dat de stijging van het aantal meldingen en/of aangiftes na de inwerkingtreding van de wet geleidelijk zal zijn.

Opleiding en deskundigheidsbevordering

Een vijfde randvoorwaarde heeft te maken met opleiding en deskundigheidsbevordering bij alle ketenpartners.

- Een randvoorwaarde om op passende wijze opvolging te kunnen geven aan meldingen en aangiftes is dat de professionals binnen de betrokken organisatie zijn opgeleid om in de geest van de wet om te gaan met meldingen en aangiftes van seksuele misdrijven. Dit geldt niet alleen voor de politie en OM maar ook breder bij alle ketenpartners die te maken krijgen met slachtoffers en daders van seksuele misdrijven.

Registratiesystemen van de organisaties

Een zesde randvoorwaarde is dat de registratiesystemen van de organisaties zijn aangepast om de nieuwe misdrijven te registreren en de professionals zijn bijgeschoold in het registreren van de nieuwe delicten. Belangrijk daarbij is hoe zij om moeten gaan met zaken waarin sprake is van delicten die gepleegd zijn voor de invoering van de Wsm en zaken waarin zowel sprake is van delicten van voor als van na de invoering van de Wsm. De registratie wordt complex omdat voor delicten die voor 1 juli 2024 zijn gepleegd nog de oude wetgeving van kracht is.

Daarnaast hebben meerdere respondenten genoemd dat de Wsm niet de enige maatregel is die wordt ingezet om seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld te voorkomen en aan te pakken. Er lopen meerdere programma's die hier aandacht aan besteden en mede van invloed zijn op de doelen en de impact die de Wsm wil bereiken. Met het Nationaal Actieprogramma Aanpak Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld zet de overheid in op een meerjarige brede aanpak om seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld te voorkomen, te herkennen, aan te pakken en hulp te bieden aan slachtoffers. In

2022 is een Actieplan Versterken ketenaanpak zedenzaken gestart, bedoeld om de aanpak van zedenzaken door de organisaties uit de strafrechtketen te verbeteren en verder te professionaliseren waaronder de doorlooptijden in zedenzaken. Er is ook nog het traject 'Goed georganiseerd landschap van hulp-, steun-, en meldpunten'. Doel hiervan is de toegang tot en doorverwijzing naar passende hulp voor slachtoffers en betrokkenen van (online) geweld in afhankelijkheidsrelaties, waaronder seksueel geweld, te verbeteren. Tot slot is ook de landelijke implementatie van een nieuwe werkwijze rondom de slachtofferadvocatuur voor zedenslachtoffers genoemd.

2.7 Verwachte neveneffecten

De respondenten verwachten zowel positieve als negatieve neveneffecten van de Wsm. Bij negatieve neveneffecten gaat het in deze alinea om neveneffecten die het gevolg zijn van het inzetten van instrumenten in de Wsm en niet om negatieve effecten als gevolg van het niet voldoen aan de randvoorwaarden zoals in 2.6 beschreven. Voor de genoemde neveneffecten in de interviews is in de literatuur gezocht naar empirisch bewijs.

2.7.1 Positieve neveneffecten

In tabel 2.9 hebben we de verwachte positieve neveneffecten uit de interviews weergegeven en de resultaten uit het literatuuronderzoek. Deze lichten we vervolgens toe.

Tabel 2.9 Verwachte positieve neveneffecten uit de interviews en empirisch bewijs

Positieve neveneffecten	Neveneffect empirisch bewezen	Neveneffect empirisch weerlegd	Ontbrekende empirische inzichten
De Wsm biedt de mogelijkheid om het thema seksueel grensoverschrijdend gedrag breed te agenderen en voorlichting te geven in de brede zin. Dit kan bijdragen aan het verminderen van victim blaming in brede zin. Genoemd door JenV, OM, stuurgroep, koplopergemeenten, advocaat, SHN, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen kinderen¹⁰	+		
De wetwijzigingen met betrekking tot seksuele misdrijven kunnen meer aandacht voor alternatieve afdoeningen genereren die recht doen aan de erkenning van slachtoffers. Genoemd door JenV, CSG, stuurgroep			+
Specifiek met betrekking tot seksuele intimidatie is genoemd dat meer meldingen van seksuele intimidatie op een bepaald tijdstip input kunnen geven voor waar en wanneer handhaving nodig of zinvol is. Genoemd door koplopergemeenten			+

¹⁰ In drie koplopergemeenten loopt een pilot op handhaving van seksuele intimidatie van boa's. In die gemeenten hebben boa's een specifieke training gehad en heeft het OM bevoegdheid toegekend om op seksuele intimidatie te handhaven.

Mogelijkheid tot agenderen van het onderwerp seksueel grensoverschrijdend gedrag

De beleidsmedewerkers van JenV, respondenten van het OM, de stuurgroep Wsm, de koplopergemeenten, de advocatuur, SHN en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen benoemen dat de invoering van de Wsm de mogelijkheid biedt om het thema seksueel grensoverschrijdend gedrag te agenderen en voorlichting te geven over seksueel grensoverschrijdend gedrag in de brede zin. De Wsm biedt de mogelijkheid om het gesprek aan te gaan over de dynamiek van seksueel grensoverschrijdend gedrag en de machtsverhouding die hieraan vaak ten grondslag ligt. Zij verwachten dat dit ook kan bijdragen aan het verminderen van victim blaming in brede zin. Zoals hierboven genoemd, vonden Wallin et al. (2021) in een analyse van twaalf rechterlijke uitspraken tussen 2018 en 2020 in Zweden voorzichtig bewijs voor de normverandering in de samenleving sinds de invoering van een op vrijwilligheid gebaseerde zedenwetgeving. De nieuwe wet dwingt de rechter om contextuele omstandigheden mee te wegen in de vraag of er in een casus sprake was van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid. Deze detaillistische manier van redeneren leidt volgens Wallin et al. (2021) tot interessante discussies en in sommige gevallen uitspraken waaruit blijkt dat de norm over wat vrijwilligheid is, verandert. Uit deze bevindingen concluderen we dat nieuwe wetgeving de mogelijkheid biedt om het thema van seksueel grensoverschrijdend gedrag te agenderen.

Meer aandacht voor alternatieve afdoeningen

Volgens verschillende respondenten, zoals beleidsmedewerkers van JenV, de stuurgroep Wsm en het CSG, hebben niet alle slachtoffers behoefte aan het doen van aangifte en een vervolging van de dader. Bovendien zijn alternatieve afdoeningen mogelijk passender dan zware straffen in gevallen dat personen met weinig seksuele ervaring signalen van de ander verkeerd interpreteren en zich daarmee feitelijk schuldig maken aan schuldaanranding of -verkrachting. De respondenten verwachten dat de wetswijziging meer aandacht kan genereren voor de mogelijkheden van alternatieve afdoeningen. Hiervoor hebben we geen onderbouwing in de literatuur gevonden.

Input voor handhaving van seksuele intimidatie

Specifiek met betrekking tot de handhaving van seksuele intimidatie in de openbare ruimte verwachten de respondenten vanuit de koplopergemeenten, waarin de handhaving van het verbod op seksuele intimidatie bij de politie en boa's ligt, dat meldingen van seksuele intimidatie op straat mogelijke input voor handhaving kunnen opleveren, bijvoorbeeld als er meer meldingen op een bepaald tijdstip of op een bepaalde plek voorkomen. Op basis van die informatie kan dan worden bepaald of (meer) handhaving nodig of zinvol is. Er is geen onderbouwing van deze aanname in de literatuur. Het lopend onderzoek naar de pilots in de koplopergemeenten kan hier inzicht in geven.

2.7.2 Negatieve neveneffecten

Respondenten noemden ook mogelijke negatieve neveneffecten van de Wsm. Deze zijn in tabel 2.10 weergegeven samen met de resultaten van het literatuuronderzoek.

Tabel 2.10 Verwachte negatieve neveneffecten uit de interviews en resultaten literatuuronderzoek.

Negatieve neveneffecten	Neveneffect empirisch bewezen	Neveneffect empirisch weerlegd	Ontbrekende empirische inzichten
Overbelasting strafrechtketen door toename van meldingen en aangiftes. Dit kan leiden tot ontevreden slachtoffers en secundaire victimisatie . Genoemd door JenV, OM, stuurgroep, slachtofferadvocaat, daderadvocaat, schadefonds, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, reclassering, ZM	+		
Averechts effect van gebrek aan opvolging van meldingen en aangiftes. Genoemd door OM, slachtofferadvocaat	+		
Als de schuldvariant telkens subsidiair ten laste wordt gelegd bij een opzetvariant maar nooit bewezen wordt verklaard, wordt het een soort symboolwetgeving. Genoemd door SHN, ZM	+		
Terughoudendheid bij seksuele relaties en handelingen en vermindering van gezond experimenteergedrag bij jongeren. Genoemd door JenV, stuurgroep, daderadvocaat, nationaal rapporteur Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen			+
Een mogelijke toename in het aantal valse aangiftes of aangiftes waar achteraf spijt van is. Genoemd door JenV, CSG, schadefonds, SHN			+
Tegenreactie in het publieke debat. Genoemd door JenV, SHN	+		
Verdachten die eerder bekennen dat er sprake is van een schuldvariant om een lagere straf te krijgen, terwijl sprake was van opzet. Genoemd door SHN			+
Gebruik van meer verbale druk door daders. Genoemd door CSG			+
Druk van naaste omgeving om melding te doen. Genoemd door CSG			+

Overbelasting strafketen door toename meldingen en aangifte en secundaire victimisatie

Zoals reeds bij de randvoorwaarden genoemd is een randvoorwaarde voor het goed opvolging geven aan de meldingen en aangiftes dat er voldoende capaciteit is bij de ketenpartners. Alle respondenten verwachten dat hieraan niet op tijd voldaan gaat worden en verwachten als neveneffect dat het strafstelsel nog verder verstopt raakt als het aantal meldingen en aangiftes toeneemt. De wachttijden kunnen toenemen met als gevolg dat het vertrouwen in de overheid verder afbrokkelt. Dit kan volgens de respondenten leiden tot ontevreden slachtoffers en secundaire victimisatie. Onderzoek in Duitsland en Zweden naar vergelijkbare wijzigingen in de zedenwetgeving laat een stijging van het aantal aangiftes zien. Duitsland kende een stijging van 10-20% van het aantal aangiftes, in Zweden is dat percentage 21% (TK, 2023). Burman & Brooks-Hay (2021) stelde in een Schotse studie vast dat vertragingen in rechtszaken bijdragen aan een verminderd gevoel

van waardigheid en autonomie bij slachtoffers van verkrachting en seksueel geweld. Deze vertragingen kunnen het trauma verergeren en de kans op herstel verminderen (Burman & Brooks-Hay, 2021). Uit een systematische literatuur review van Kunst et al. (2015) blijkt dat lange wachttijden de tevredenheid van slachtoffers kan verminderen, wat hun emotionele herstel negatief kan beïnvloeden. Het kan ook leiden tot een vermindering van het vertrouwen van slachtoffers in het systeem en hun algemene welzijn beïnvloeden (Victims Commissioner, 2022; Kunst et al., 2015).

Verminderd vertrouwen in het rechtssysteem

Ontevredenheid over het gebrek aan opvolging van meldingen kan volgens de respondenten van het OM, de slachtofferadvocatuur en slachtoffers ook een averechts effect hebben bij zowel slachtoffers als daders. Slachtoffers verliezen vertrouwen in de wetgeving. Daders ervaren dat er niets gebeurt met aangiftes en leiden daaruit wellicht af dat hun gedrag blijkaar geoorloofd is. Lattimore et al. (2021) stellen dat wanneer strafzaken lange tijd onopgelost blijven, dit kan leiden tot een gevoel van straffeloosheid en een verminderd vertrouwen in de doeltreffendheid van het rechtssysteem. Dit gevoel kan versterkt worden als mensen zien dat misdrijven niet consequent worden vervolgd, wat de perceptie kan voeden dat bepaald gedrag, hoewel officieel strafbaar, in de praktijk getolereerd wordt (Lattimore, 2021). Dit is niet specifiek onderzocht met betrekking tot seksuele misdrijven.

Risico van symboolwetgeving

SHN en slachtoffers wijzen op het risico van symboolwetgeving. Volgens Van Klink (2014) is er risico op een symboolwet wanneer in de wet 'geestelijke politieke waarden', dat wil zeggen hogere en soms vage waarden, en niet bepaalde gedragsnormen, doordringen en de wetgever nalaat voldoende maatregelen te nemen om naleving van de wet te waarborgen. De wetgever wil daarmee een signaal afgeven dat ze een probleem oplost, terwijl de doelen die de wet nastreeft niet haalbaar zijn. Bij seksuele misdrijven is volgens de respondenten het risico groot dat er geen bewijs kan worden geleverd, waardoor er niet tot meer veroordelingen kan worden gekomen. Dat maakt dat er bij de Wsm een risico is dat het een symbolische wet is. In dit kader benoemt SHN dat als de schuldvariant telkens subsidiair ten laste wordt gelegd bij een opzetvariant maar nooit bewezen wordt verklaard, er ook specifiek met betrekking tot de schulddelicten een risico bestaat dat dit symbooldelicten worden.

Terughoudendheid bij seksuele relaties

Meerdere respondenten (beleidsmedewerkers JenV, stuurgroep Wsm, advocatuur en Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen) noemen als mogelijk neveneffect dat er een terughoudendheid bij seksuele relaties en handelingen optreedt en een vermindering van gezond experimenteergedrag bij jongeren, uit angst sneller (per ongeluk) een grens over te gaan. Voor deze aanname is geen wetenschappelijk bewijs. Er is wel onderzoek gedaan naar de rol van seksuele voorlichting, die seksuele toestemming en gezonde relaties bevordert, en de impact daarvan op de seksuele gezondheid en het

welzijn van jongeren. Uit dit onderzoek blijkt dat voorlichting die jongeren helpt om hun behoeften en verlangens te begrijpen en te respecteren en het kan bijdragen aan hun algemene ontwikkeling en veiligheid (Nash et al., 2019). Dit laat zien dat goede voorlichting en communicatie over gezond experimenteel gedrag, wensen en grenzen nodig is om te voorkomen dat dit neveneffect optreedt.

Toename valse aangiftes

Sommige respondenten (beleidsmedewerkers JenV, CSG, SGM en SHN) noemen als mogelijk neveneffect een toename van het aantal valse aangiftes. Als voorbeeld is genoemd jongeren met weinig ervaring in combinatie met een assertief slachtoffer dat wel melding maakt en/of jongeren die achteraf spijt hebben van seks. Ook hiervoor hebben we geen bewijs gevonden in de literatuur.

Tegenreactie in publieke debat

Beleidsmedewerkers van JenV en slachtoffers benoemen als mogelijk neveneffect een tegenreactie in het publieke debat:

“Nu kan niks meer” waardoor het gesprek over wederkerigheid in seksuele contacten wordt gekaapt.

Door Winninghoff en Kleijn (2023) is in het onderzoek ter voorbereiding van de publiekscampagne vastgesteld dat zowel mannen als vrouwen bang zijn voor een vergroting van de afstand tussen mannen en vrouwen. Hierdoor kan de spontaniteit, de spanning en de romantiek in seksuele relaties in gevaar komen. Deze opmerkingen werden gemaakt naar aanleiding van de concepttekst van de publiekscampagne over de Wsm (Winninghoff en Kleijn (2023). Daarin lag sterk de nadruk op “conflict”, op “tegenstrijdige belangen” en niet op bijvoorbeeld het gezamenlijk bespreken van het onderwerp. Hiermee is niet onderzocht of een dergelijke wetswijziging leidt tot een tegenreactie in het publieke debat maar het kan mogelijk wel een gevolg zijn.

Meer verbale druk door daders

Slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag geven zichzelf vaak de schuld van wat hen is overkomen. Er komt veel schaamte bij kijken volgens de respondenten van het CSG. Deze dynamiek zorgt er mede voor dat slachtoffers niet snel melding zullen maken of aangifte zullen doen. Volgens het CSG hoeven daders daardoor nauwelijks druk uit te oefenen om slachtoffers stil te houden. Nu meer gedrag strafbaar wordt, krijgen slachtoffers wettelijke erkenning dat wat ze is aangedaan wel degelijk strafbaar is, wat hen mogelijk eerder aanzet tot het doen van een melding of aangifte. Een mogelijk neveneffect is dat daders daarom meer (verbale) pressie toe zullen passen om slachtoffers te laten zwijgen. Druk die daders uitoefenen om slachtoffers te laten zwijgen wordt in de literatuur Second-order sexual harassment genoemd (Vidu et al., 2021). Het omvat een range aan vergeldingsacties ten opzichte van slachtoffers, maar ook ten opzichte van mensen die slachtoffers helpen, zoals familieleden of vrienden. Dat dit een rol speelt in het doen van

meldingen en aangiftes is dus bekend. Over of door het strafbaar maken van meer gedrag er meer verbale druk wordt uitgeoefend door daders om de slachtoffers te laten zwijgen is geen literatuur gevonden.

Druk van naaste omgeving om melding te doen

Het CSG stelt dat personen uit de naaste omgeving van slachtoffers een gevoel van onmacht kunnen ervaren als hun naaste vertelt wat er is gebeurd. Zij willen het slachtoffer helpen en willen dat plegers niet weggelaten met wat zij hebben gedaan. De wet maakt het mogelijk om van meer gedrag melding te maken. Dit geeft volgens respondenten van het CSG naast concrete handvatten om iets te doen voor het slachtoffer. Mogelijk zullen naasten vooral druk uitoefenen op het slachtoffer om melding te maken. Als er een toename van meldingen is, kan dit dus worden veroorzaakt door de druk die naasten uitoefenen op het slachtoffer en niet doordat slachtoffers meer intrinsiek gemotiveerd zijn om melding te maken. Er is echter niet onderzocht of naasten vanuit dat gevoel van onmacht het slachtoffer aanzetten tot het doen van aangifte.

2.8 Conclusies en samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we de onderzoeksvragen over de beleidslogica behandeld. Ten aanzien van deze onderzoeksvragen trekken we de volgende conclusies.

Welke doelen heeft de Wsm?

De Wsm beoogt een veilige(re) samenleving te creëren door de rechtspositie van slachtoffers te versterken, seksuele integriteit van mensen beter te beschermen en gedrag dat schadelijk of grensoverschrijdend is expliciet strafbaar te stellen. De hoofddoelen zijn in lijn met de doelen van het strafrecht: afschrikking van potentiële daders, vergelding voor slachtoffers, voorkomen van recidive en het beschermen van slachtoffers en de maatschappij. Daarnaast beoogt de Wsm het versterken van normen omtrent vrijwilligheid en gelijkwaardigheid in seksuele contacten.

Op welke wijze is het de bedoeling dat deze doelen worden bereikt?

De doelen worden nagestreefd door modernisering en verduidelijking van de wet, uitbreiding in de wet van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van aanranding en verkrachting, verhoging van strafmaxima, en specifieke bepalingen zoals strafbaarstelling van seksuele intimidatie en sexchatting. Dit wordt ondersteund door bewustwordingscampagnes en aanpassing van processen binnen ketenpartners zoals politie en OM.

Deze maatregelen worden ingezet om intermediaire doelen te bereiken die moeten leiden tot het bereiken van de hoofddoelen. Deze intermediaire doelen staan in een complexe gelaagdheid met elkaar in verbinding. De intermediaire doelen zijn in theorie goed afgestemd op de hoofddoelen van de wet. Echter, de praktische uitvoerbaarheid en impact van deze doelen hangen sterk af van de implementatie, communicatie, en capaciteit binnen de strafrechtketen. Zonder aandacht voor deze randvoorwaarden kan het behalen van de intermediaire doelen worden beperkt.

Een actueel, helder wettelijk kader

De modernisering en verduidelijking van de wetgeving hebben tot doel om slachtoffers beter te beschermen en strafbaar gedrag beter te definiëren. Dit biedt de mogelijkheid om voor meer gedrag aangifte te doen en maakt het eenvoudiger voor ketenpartners zoals politie en OM om strafbare gedragingen op te sporen en te vervolgen. Dit draagt bij aan betere bescherming van slachtoffers, normversterking en bewustwording bij potentiële daders. Echter, respondenten twijfelen of dit effectief leidt tot gedragsverandering bij daders.

Mogelijkheid tot optreden tegen meer vormen van strafwaardig gedrag

Door de uitbreiding van strafbare gedragingen kunnen meer vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag worden aangepakt. Dit zou moeten leiden tot meer gevoel van erkenning van slachtoffers, meer mogelijkheden voor slachtoffers voor vergelding en een betere bescherming van slachtoffers. Er is echter weinig empirisch bewijs dat dit ook leidt tot een daadwerkelijke toename van vervolgingen en veroordelingen.

Meer aangiftemogelijkheden voor slachtoffers

De uitbreiding van strafbare gedragingen maakt het voor slachtoffers mogelijk om in meer situaties aangifte te doen. Dit draagt bij aan erkenning en herstel voor slachtoffers. Toch blijft aangiftebereidheid sterk afhankelijk van factoren zoals vertrouwen in de politie en de perceptie van slachtoffers over hun ervaringen. Hierdoor is het onduidelijk of dit intermediaire doel volledig wordt gerealiseerd.

Beter inspelen op nieuwe (online) delictsvormen

De wet maakt het mogelijk om adequater op te treden tegen moderne vormen van seksuele misdrijven, zoals online sexchatting. Dit intermediaire doel draagt bij aan betere bescherming van slachtoffers, vooral in een digitale context. De praktische uitvoerbaarheid (zoals opsporing en bewijsvoering) blijft echter een uitdaging.

Ondersteuning van ketenpartners

Een helder wettelijk kader is bedoeld om het werk van politie, OM en andere betrokkenen te ondersteunen. Hoewel dit in theorie de efficiëntie kan verhogen, geven ketenpartners aan dat de uitbreiding van strafbaar gedrag waarschijnlijk leidt tot een hogere werkdruk zonder dat dit direct resulteert in snellere of effectievere opsporing.

Aansluiten op delictgedrag en passendere straffen

De introductie van nieuwe delictsvormen, zoals schuldaanranding en -verkrachting, is bedoeld om maatwerk mogelijk te maken in de strafrechtelijke afdoening. Dit zou kunnen bijdragen aan een verlaging van recidive door straffen beter af te stemmen op het gedrag van de dader. Respondenten wijzen echter op het risico dat de toevoeging van nieuwe delictsvormen de complexiteit vergroot, zonder substantieel voordeel in effectiviteit.

Betere informatievoorziening en ondersteuning voor slachtoffers

De wet beoogt een verbetering in de begeleiding en ondersteuning van slachtoffers door duidelijke informatie over strafbare feiten en strafrechtelijke mogelijkheden. Dit kan bijdragen aan erkenning en herstel voor slachtoffers, mits deze informatie effectief wordt gecommuniceerd en de juiste hulp wordt geboden.

Is deze beoogde werking gebaseerd op empirische bevindingen/evidence based?

De effectiviteit van de Wsm is grotendeels gebaseerd op aannames en is, zoals hierboven reeds geconcludeerd, 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.

Welke neveneffecten zouden kunnen optreden?

Zowel positieve als negatieve neveneffecten zijn mogelijk. Positief is dat de wet normatieve discussies kan stimuleren en mogelijk leidt tot betere erkenning voor slachtoffers. Negatieve neveneffecten omvatten een verhoogde werkdruk binnen 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.

3 Voorbereiding implementatie

In het vorige hoofdstuk hebben we de beleidslogica van de Wsm beschreven. Aan de totstandkoming van de wet is een lang traject voorafgegaan. In dit hoofdstuk beschrijven we het traject ter voorbereiding van de implementatie van de Wsm en de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken ketenpartners.

3.1 Implementatie wet

Aan de implementatie van de Wsm is een lang traject voorafgegaan. Het implementatietraject is parallel aan de voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer gestart in Q4 2022. Er is een globaal, ketenbreed implementatieplan opgesteld.¹¹ In het plan is het volgende doel van het ketenbrede implementatietraject geformuleerd: het faciliteren van de organisaties in de strafrechtketen en overige organisaties die met de Wsm gaan werken om vanaf de inwerkingtreding van de wet de wet uit te voeren.

Voor het implementatietraject is een ketenbrede stuurgroep Wsm ingesteld (politie, OM en JenV). Politie, OM en JenV waren de hoofdrolspelers voor de implementatie. In de stuurgroep waren namens JenV verschillende Directoraten-Generaal (DG) betrokken (DG Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR), DG Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV), en DG Straffen en Beschermen (DGSenB). Andere betrokken organisaties sloten aan indien relevant, te weten de VNG, gemeenten en de Koninklijke Marechaussee. Bij andere stakeholders, zoals SHN en CSG, is door JenV input opgehaald. In de TK-brief is de rol van de stuurgroep omschreven als het ondersteunen van een gecoördineerde en soepele implementatie van het wetsvoorstel en ervoor te zorgen dat de gesprekken tussen ketenorganisaties goed, gestructureerd en gecoördineerd plaatsvinden. De stuurgroep Wsm kwam gemiddeld om de twee maanden bijeen en gaf richting aan en besliste over de ketenbrede aanpak en de algemene voortgang op het niveau van de overall planning bewaken. Ook besloot het waar nodig over (de verdeling van) financiën, communicatie naar de Tweede Kamer en was het een escalatiekanaal voor de organisatiespecifieke implementatietrajecten. Oorspronkelijk zou de rol van stuurgroep bij inwerkingtreding van de wet ophouden te bestaan. Echter, ten behoeve van de nazorg van de inwerkingtreding van de Wsm, waaronder ook nadere besluitvorming rondom de pilot handhaving seksuele intimidatie door boa's, heeft de stuurgroep besloten ook na 1 juli 2024 nog enkele keren samen te komen.

Verder heeft JenV een kerngroep ingesteld die de basis vormde van het implementatietraject. Aan deze kerngroep namen naast JenV de projectleiders deel van de politie, het OM en het CCV.¹² Net als bij de stuurgroep schoven andere relevante partijen aan, afhankelijk van de inhoud van de agenda. In de kerngroep werd de voortgang van de implementatie bij de verschillende organisaties besproken, de algehele planning en

¹¹ Brief aan Tweede kamer stand van zaken implementatie wetsvoorstel seksuele misdrijven d.d. 12 december 2022.

¹² Naast DGRR, DGPenV, DGSenB ook een medewerker van de Directie Communicatie.

gesignaleerde knelpunten. JenV nam met de rol van regiehouder de coördinatie van het implementatietraject op zich. De kerngroep kwam in principe een keer per maand bijeen, of meer als dat nodig was.

De implementatie is voorbereid langs twee lijnen: 1) organisatiespecifieke trajecten van de ketenorganisaties zoals bij de politie en het OM, en 2) overkoepelende trajecten die ketenbreed zijn en waar het ministerie van JenV regie op had.

Organisatiespecifieke trajecten

Alle ketenpartners hebben hun professionals geschoold over de Wsm. De wijze waarop verschilt per ketenpartner en is afhankelijk van hun rol (zie tabel 3.1). Ook hebben de ketenpartners hun registratiesystemen aangepast op de nieuwe indeling van delicten in de Wsm. De politie en het OM hebben incidentele middelen gekregen voor de implementatie van het wetsvoorstel. In beide organisaties is ingezet op het voorbereiden van het personeel op de invoering van de wet door het aanpassen van opleidingen, processen, informatievoorziening en beleid. Daarnaast zijn de registratiesystemen aangepast op de nieuwe wetsartikelen en zijn werkinstructies ontwikkeld.

Uit de interviews met politie en OM blijkt dat in de implementatiefase intensief is samengewerkt tussen OM en politie om de werkprocessen op elkaar af te stemmen. Binnen het OM was het nodig om het strafvorderlijke beleid in lijn te brengen met de Wsm en werkprocessen aan te passen. Die werkprocessen moeten aansluiten op de werkprocessen bij de politie.

Overkoepelende trajecten

JenV heeft het CCV in 2022 gevraagd gemeenten op weg te helpen bij het vormgeven van beleid over handhaving van seksuele intimidatie. Het CCV heeft een werkgroep gevormd met de politie, het OM, verschillende gemeenten (waaronder de G4 en Arnhem) en JenV. De focus ligt op het bevorderen van de handhaafbaarheid en bewijsbaarheid van de nieuwe strafbaarstelling en het uitwerken van de rol van buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) bij de handhaving van seksuele intimidatie in het openbaar. Mede op basis van de bevindingen van de werkgroep heeft de minister van JenV in 2023 aangegeven, in de vorm van een pilot met koplopergemeenten, naast de politie handhaving door boa's mogelijk te willen maken. Hiertoe is binnen de werkgroep seksuele intimidatie geïnventariseerd welke gemeenten als koplopergemeenten willen optreden, en is in samenwerking tussen het OM, de koplopergemeenten, JenV en de politie en onder coördinatie van een projectleider, een plan van aanpak voor de handhaving van seksuele intimidatie in de fysieke openbare ruimte in de koplopergemeenten opgesteld. De koplopergemeenten hebben in samenwerking met OM en JenV een werkinstructie opgesteld die beschrijft hoe boa's situaties van seksuele intimidatie kunnen herkennen en hoe vervolgens het proces op straat en de verdere strafvorderlijke procedure verlopen.

Daarnaast is JenV, samen met de ketenorganisaties (politie, OM en SHN), een communicatieoverleg gestart om vorm te geven aan de gezamenlijke communicatie-aanpak, waaronder een landelijke publiekscampagne die rond de inwerkingtreding van de Wsm is gestart. Ook heeft JenV verschillende ketenbrede bijeenkomsten georganiseerd, waarbij een bredere groep stakeholders werd betrokken. Tijdens deze bijeenkomsten werden de laatste stand van zaken van de implementatie, eventuele actiepunten en ervaringen met elkaar gedeeld. Er is een digitale samenwerkingsruimte ingericht, waarin stakeholders en JenV belangrijke informatie over de Wsm, zoals parlementaire stukken, jurisprudentie en communicatieboodschappen met elkaar kunnen delen.

Factoren die implementatie negatief kunnen beïnvloeden

In de interviews hebben meerdere respondenten vergelijkbare factoren genoemd die de implementatie van de Wsm of de uitvoering van de Wsm na de inwerkingtreding kunnen beïnvloeden. De respondenten geven aan dat het van belang is deze factoren in de procesevaluatie twee jaar na de inwerkingtreding te onderzoeken. De factoren kunnen als volgt worden samengevat:

- 🕒 Op alle delicten gepleegd voor 1 juli 2024 blijft de oude wetgeving van toepassing. Alleen voor delicten gepleegd vanaf de datum van inwerkingtreding geldt de nieuwe wetgeving. Dit betekent dat de ketenpartners in de uitvoering nog een ruime periode te maken hebben met twee wetgevingsprocessen die naast elkaar lopen. Dit is complex voor alle betrokken organisaties en geeft volgens de respondenten van OM en politie risico's op fouten in de registratie. Ook kan het voorkomen dat iemand delicten heeft gepleegd voor de inwerkingtreding van de Wsm en erna. De tenlastelegging door het OM kan daardoor ingewikkeld worden volgens de respondent van ZM. Hierdoor kunnen procedures ook ingewikkelder worden en langer duren.
- 🕒 Er is veel aandacht besteed aan de implementatie van de overtreding seksuele intimidatie. Meerdere respondenten geven aan dat dit slecht één van de wijzigingen in de wet is. Als hier bij de inwerkingtreding van de wet prioriteit aan wordt gegeven, kan dit er voor zorgen dat er minder aandacht is voor of prioriteit gaat naar het opvolgen van meldingen en aangiftes van seksuele misdrijven, aldus de respondenten.
- 🕒 De operationalisatie van definities. Respondenten geven aan dat niet helder is wat de wetgever onder bepaalde definities verstaat.

3.2 Rollen en verantwoordelijkheden

In schema 3.1 hebben we de rollen en verantwoordelijkheden van de ketenorganisaties in het implementatietraject ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Wsm samengevat.

Schema 3.1 Rol en verantwoordelijkheden van de ketenorganisaties in de voorbereiding van de implementatie

Ketenpartner	Rol en verantwoordelijkheid
Ministerie van JenV	Deelname stuurgroep Deelname kerngroep Vormgeven met ketenorganisaties aan gezamenlijke communicatie-aanpak, waaronder een landelijke publiekscampagne rond de inwerkingtreding van de Wsm Inrichten van de pilot handhaving seksuele intimidatie door BOA's (samen met een projectleider) Organiseren van ketenbrede Wsm-bijeenkomst voor stakeholders
Politie	Deelname stuurgroep Deelname kerngroep Voorbereiden organisatie en personeel op uitvoering nieuwe wet • Aanpassen opleiding/scholing (leerinterventies) • Aanpassen werkprocessen (bewijsmatrix) • Aanpassen registraties • Informatievoorziening/werkinstructies • Beleid • Samenwerkingsafspraken met ketenpartners
OM	Deelname stuurgroep Deelname kerngroep Voorbereiden organisatie en personeel op uitvoering nieuwe wet • Aanpassen opleiding • Aanpassen processen • Aanpassen registraties • Informatievoorziening • In lijn brengen strafvordering beleid met nieuwe wet • Aanpassing werkprocessen beleid
ZM	Bijscholing rechters via het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) en incompany trainingen om casussen door te spreken
CSG	Meldingen 0800 lijn Opmerking: 1 miljoen extra voor uitgetrokken (niet geoormerkt, gemeente kan dit vrij besteden)
Orde van Advocaten	Educatie en training strafrechtadvocaten
SHN	Scholing professionals Aanpassen ICT Aansluiting bij campagne JenV
SGM	Aanpassen beleid beoordeling verzoeken op Wsm Inrichten organisatie voor afhandelen aanvragen (inzet capaciteit, beoordelingen) Communicatie aan slachtoffers over waar wel en niet schadevergoeding voor mogelijk is Aanpassen registratiesystemen voor nieuwe varianten
Reclassering	Aanpassing registratiesystemen Opleiding

3.3 Samenvatting en conclusies

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk kunnen we de volgende conclusies trekken over de onderzoeksvragen met betrekking tot de voorbereiding van de implementatie van de Wsm.

Wat zijn de plannen en verwachtingen t.a.v. de implementatie van de wet?

Voor de ketenbrede implementatie is een globaal implementatieplan opgesteld gericht op het ondersteunen van alle betrokken stakeholders. Voorbereidingen omvatten het aanpassen van registratiesystemen, het opstellen van werkinstructies en het bijscholen van medewerkers. Een uitgebreide communicatiecampagne moet de wet en de uitgangspunten verduidelijken voor burgers om bewustwording te vergroten. Om teleurstelling bij slachtoffers te voorkomen, wordt benadrukt dat bewijsvoering in zedenzaken moeilijk blijft.

Verwacht wordt dat de wet zal leiden tot meer meldingen en aangiftes van seksueel grensoverschrijdend gedrag, wat de werkdruk bij politie en OM kan verhogen. Het opschalen van de capaciteit bij ketenpartners zoals politie, OM, en ZM is noodzakelijk, maar moeilijk te realiseren vanwege de krappe arbeidsmarkt.

Randvoorwaarden voor succes zijn heldere communicatie over wat strafbaar is en wat niet, voldoende capaciteit bij ketenpartners en zorgvuldige implementatie van de wet vanaf de start, om vertrouwen van slachtoffers en maatschappij te waarborgen.

Welke partijen zijn betrokken bij de voorbereiding van de implementatie van de Wsm en wat is (globaal) hun rol?

Alle partners in de strafketen zijn betrokken bij de voorbereiding van de Wsm. Zij zijn betrokken in ketenbrede overleggen en bereiden intern de implementatie voor door voorlichting aan en deskundigheidsbevordering van hun personeel en aanpassingen van registratiesystemen. Voor het ondersteunen van een gecoördineerde en soepele implementatie van het wetsvoorstel en om ervoor te zorgen dat de gesprekken tussen ketenorganisaties goed, gestructureerd en gecoördineerd plaatsvonden, is een stuurgroep Wsm ingericht. Politie, OM en JenV waren hierin hoofdrolspelers. De implementatie van de Wsm vereist uitgebreide samenwerking tussen diverse partijen.

4 Indicatoren

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen over indicatoren voor het meten van de impact van de (hogere en intermediaire) doelen van de Wsm.

We beschrijven de mogelijke kwantitatieve indicatoren en de beschikbaarheid van gegevens in de registraties bij de betrokken ketenpartners. Daarbij gaan we niet alleen na welke kwantitatieve gegevens op dit moment beschikbaar zijn voor de nulmeting en de procesevaluatie. We stellen ook vast of deze gegevens vermoedelijk ten tijde van de effectevaluatie vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet beschikbaar zijn. Ook gaan we in op de beperkingen van de bronnen en geven aan waar mogelijk rekening mee moet worden gehouden bij de interpretatie van de data. Het uitgangspunt is om zoveel mogelijk gebruik te maken van reeds beschikbare registratiegegevens, monitoren en bevolkingsonderzoeken en aan te sluiten bij de definitie van indicatoren zoals die door de ketenpartners wordt gehanteerd voor het opstellen van managementinformatie. De beschikbaarheid van gegevens hebben we onderzocht met behulp van documentenanalyse en gesprekken met datamanagers van verschillende ketenpartners.

Daarnaast zijn er ook kwalitatieve indicatoren die niet worden vastgelegd in registraties. Ook voor deze indicatoren geven we een beschrijving van hoe ze gemeten kunnen worden in de procesevaluatie en de effectevaluatie.

Bij de beschrijving van de indicatoren gaan we als volgt te werk. We operationaliseren het doel in meetbare indicatoren en de benodigde bronnen om deze indicator te meten. Vervolgens beschrijven we eerst de reeds beschikbare bronnen en hun eventuele beperkingen. Als er nog geen bronnen of data beschikbaar zijn om een indicator te meten, beschrijven we welke onderzoeksmethode daarvoor kan worden toegepast. Ook als er beperkingen zijn in de beschikbare data geven we aan hoe dat kan worden opgelost. In de beschrijving maken we een onderscheid naar indicatoren voor de nulmeting, de procesevaluatie en de effectevaluatie.

Alvorens de indicatoren te beschrijven gaan we in op enkele algemene aandachtspunten voor het meten van de doelen van de Wsm.

4.1 Aandachtspunten voor het meten van de doelen

Niet voor alle doelen in de beleidslogica (zie figuur 3.1) is het mogelijk indicatoren te bepalen die een causale relatie aangeven tussen het doel en de indicator. De meeste indicatoren hangen samen met de doelen. Zij geven inzicht in of de aannames, zoals weergegeven in de beleidslogica om het doel te bereiken, in werking worden gezet. Het gaat echter niet om een causale relatie.

De belangrijkste bronnen voor kwantitatieve indicatoren zijn de cijfers die uit de registratiesystemen van de ketenpartners kunnen worden geabstraheerd.¹³ Elke ketenpartner registreert gegevens in een eigen registratiesysteem. Zij kunnen cijfers op jaarbasis extraheren uit hun systeem. Echter, de cijfers uit de verschillende systemen zijn niet zonder meer met elkaar te vergelijken. De politie registreert misdrijven en overtredingen (proces verbaal van aangifte), terwijl de OM- en rechtbankstatistieken uitgaan van zaken. Een strafbaar feit kan door meer dan één persoon zijn gepleegd, terwijl een zaak één persoon betreft maar daarentegen verschillende strafbare feiten kan omvatten. Per zaak kunnen ook meerdere sancties worden opgelegd.

Daarnaast vraagt elke fase in de keten vanaf plegen tot behandeling in de rechtbank tijd. Dit betekent bijvoorbeeld dat een strafbaar feit dat gepleegd wordt in 2023 pas in 2024 bij het OM wordt ingeschreven en in 2025 wordt afgehandeld. Dit “over de jaargrens heen vallen” beïnvloedt de verhouding tussen de cijfers, vooral als er sterke of abrupte stijgingen of dalingen optreden. De reclassering registreert dan weer de instroom van adviesaanvragen en toezicht. Organisaties die betrokken zijn bij slachtoffers registreren het aantal cliënten. Kortom, er is niet één systeem dat de hele keten in kaart brengt. We hebben ervoor gekozen om bij het bepalen van de indicatoren en de beschrijving van de indicatoren zoveel mogelijk aan te sluiten bij de definities en systematiek van de monitor Criminaliteit en Rechtshandhaving (Molenaar, 2024).

De Wsm gaat over seksuele delicten (verschillende seksuele misdrijven en de overtreding seksuele intimidatie). De meeste indicatoren uit registraties in het voorgestelde meetplan gaan over de seksuele misdrijven. Zaken waarin seksuele misdrijven worden behandeld gaan echter niet altijd alleen over een seksueel misdrijf. Een zaak kan betrekking hebben op meerdere seksuele misdrijven en in deze zaken kunnen ook andere strafbare feiten worden gevoegd en behandeld. In de afdoening van zaken met meerdere strafbare feiten heeft de straf of maatregel betrekking op deze strafbare feiten samen en kan dus niet een-op-een gerelateerd worden aan het seksuele misdrijf. In de gesprekken met de datamanagers van verschillende ketenpartners blijkt ook dat er mogelijk verschillen zijn in hoe seksuele misdrijven worden weggeschreven in de registratiegegevens van de verschillende ketenpartners als het gaat om geaggregeerde gegevens. Zo worden in de registraties van o.a. SHN en CSG de slachtoffers van zedendelicten geregistreerd. Het is van belang om in de procesevaluatie na te gaan welke definities van zedendelicten worden gehanteerd. Gaat het om alle seksuele delicten (inclusief seksuele intimidatie) zoals in de Wsm beschreven? Hoe zijn die definities aangepast in de systemen met de invoering van de Wsm, en hoe wordt dit door de professionals geregistreerd? Zo is bijvoorbeeld met betrekking tot de aangeleverde data voor de nulmeting door de politie opgemerkt dat het aantal onderzoeken naar kinderpornografie dat de politie in behandeling heeft (gehad), vele malen hoger ligt dan de geregistreerde aantallen in het registratiesysteem van de politie (Basisvoorziening Handhaving (BVH)). In de meeste gevallen blijft het slachtoffer onbekend, volgt er geen aangifte en wordt er geen BVH-registratie aangemaakt. Registratie van onderzoeken gebeurt in een ander systeem dan BVH. Zo kan bijvoorbeeld kinderprostitutie ook onder andere maatschappelijke klassen weg

¹³ Zie bijlage 2 voor een beschrijving van de verschillende registratiesystemen en beschikbare gegevens.

worden geschreven (bijvoorbeeld mensenhandel). De data uit de registratiegegevens van de verschillende ketenpartners kunnen dus niet zomaar met elkaar worden vergeleken.

In sommige bronnen worden termen gebruikt voor seksuele delicten die niet volledig overeenkomen met de gebruikte terminologie in de Wsm of slechts over een deel van de delicten in de Wsm gaan. Soms wordt ook de term seksueel grensoverschrijdend gedrag of zedendelicten of -misdrijven gebruikt. Dit betekent dat bronnen niet altijd goed onderling vergelijkbaar zijn. Hier moet in de proces- en effectevaluatie ook rekening mee worden gehouden bij de interpretatie van in welke mate de doelen van de Wsm worden bereikt.

Met de inwerkingtreding van de Wsm wordt meer gedrag strafbaar en zijn nieuwe delicten gedefinieerd. Delicten krijgen niet alleen nieuwe benamingen maar er komen ook nieuwe wetsartikelen (zie bijlage 3 voor de transponeringstabel). Ook de maatschappelijke klassen die de politie registreert zijn aangepast (zie ook bijlage 4). En het is mogelijk dat er sprake is van incidenten of delicten van voor de inwerkingtreding van de Wsm samen met incidenten en delicten na de inwerkingtreding. Dit heeft consequenties voor de vergelijking van indicatoren in de nulmeting, de procesevaluatie en effectevaluatie van de Wsm. Uit de interviews met de ketenpartners blijkt dat de registratiesystemen van alle ketenpartners zijn aangepast. In de procesevaluatie moet worden nagegaan hoe dit in de praktijk werkt.

Aan de indicatoren kan pas betekenis worden gegeven als er een nulmeting is en meerdere metingen hebben plaatsgevonden. De nulmeting heeft betrekking op de situatie voorafgaand aan de invoering van de Wsm. De voorbereiding van de Wsm is echter al enkele jaren bezig en zeker in 2024 kan voorlichting over en voorbereiding van de Wsm reeds van invloed zijn op de wijze waarop naar seksueel grensoverschrijdend gedrag wordt gekeken en hoe daarop wordt gereageerd. Daarom nemen we 2024 niet als jaar voor de nulmeting. Om een beter zicht te hebben op ontwikkelingen in de jaren voorafgaand aan de invoering van de Wsm kiezen we als periode voor de nulmeting 2020-2023. 2024 kan worden gezien als een overgangsjaar. Voor de procesevaluatie twee jaar na de implementatie van de Wsm stellen we voor om data over 2025 te hanteren. Voor de effectevaluatie vijf jaar na inwerkingtreding kunnen data over 2025-2028 worden gebruikt. Dat is een vergelijkbare periode met de nulmeting.

Zoals eerder benoemd in hoofdstuk 3 zet de overheid meerdere aanpakken in voor het voorkomen en aanpakken van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld die ook effect kunnen hebben op de doelen van de Wsm. Daarbij moet bij de interpretatie van de bevindingen in de proces- en effectevaluatie rekening worden gehouden.

4.2 Indicatoren voor de impact

De Wsm wil bijdragen aan het vergroten van de (online) veiligheid van burgers in de samenleving. Tweejaarlijks wordt met de Veiligheidsmonitor (VM) de ervaren veiligheid, leefbaarheid en het

slachtofferschap van veel voorkomende criminaliteit gemeten (zie bijlage 2 voor beschrijving VM). Het is echter niet mogelijk om te bepalen in welke mate deze wet bijdraagt aan de (online) veiligheid van burgers in de samenleving. Deze wordt namelijk door meerdere factoren bepaald. Er is geen indicator voorhanden om specifiek de (online) veiligheid met betrekking tot seksuele misdrijven te meten. Wel zijn in de veiligheidsmonitor vragen opgenomen met betrekking tot slachtofferschap van seksuele (online) misdrijven (zie verder indicatoren voor hoofddoelen).

4.3 Indicatoren voor de hoofddoelen

4.3.1 Afschrikking (generale preventie)

Afschrikking in de zin van generale preventie wordt bereikt als de Wsm ervoor zorgt dat de bevolking (individueel) afziet van het plegen van een seksueel delict door de dreiging van de straffen die in de Wsm zijn vastgelegd. Indicatoren voor het inzicht krijgen in de afschrikkende werking van de Wsm zijn de attitude van de Nederlandse bevolking ten aanzien van seksueel grensoverschrijdend gedrag en de kennis over strafbaar seksueel gedrag (zie tabel 4.1). Er is echter geen causaal verband tussen de invoering van de Wsm en deze indicatoren. Deze worden ook door andere factoren beïnvloed maar ze hangen wel samen met het doel afschrikking. Deze indicatoren worden niet periodiek gemeten in bevolkingsonderzoeken.

Afschrikking houdt ook in dat (potentiële) daders afziet van het gedrag op basis van een kosten-batenanalyse. Hiervoor is evenmin een goede indicator beschikbaar. Wel kan zelfrapportage van seksueel grensoverschrijdend gedrag van de Nederlandse bevolking inzicht bieden in de mate waarin dit gedrag voorkomt.

In tabel 4.1 wordt een overzicht gegeven van de mogelijk indicatoren. In het vervolg van de paragraaf wordt eerst ingegaan op de beschikbare bronnen en data en er wordt aangegeven welke beperkingen daar eventueel bij spelen. Daarna volgen een beschrijving van de ontbrekende data en de opties om daarin alsnog te voorzien.

Tabel 4.1 Mogelijke indicatoren voor afschrikking

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
Attitude bevolking ten aanzien van seksueel grensoverschrijdend gedrag	Percentage van de Nederlandse bevolking dat vindt dat veertien vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag vallen onder seksueel grensoverschrijdend gedrag	Nederlandse bevolking	Panelonderzoek	2023	Herhaling panelonderzoek Verdiepend onderzoek specifieke doelgroepen	Laten uitvoeren
Mate waarin bevolking grensoverschrijdend gedrag vertoont	Mate waarin Nederlandse bevolking in het heden (afgelopen vijf jaar) seksueel grensoverschrijdend gedrag vertoont	Nederlandse bevolking	Panelonderzoek Zelf gerapporteerde jeugdcriminaliteit	2023 2023	Herhaling panelonderzoek Verdiepend onderzoek specifieke doelgroepen 2025	Laten uitvoeren
Kennis over strafbaar gedrag	Mate waarin de Nederlandse bevolking bekend is met welk seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar is	Nederlandse bevolking	Panelonderzoek	n.v.t.		Laten uitvoeren

Beschikbare bronnen en data en beperkingen

Publieksonderzoek seksueel grensoverschrijdend gedrag

In het kader van het Nationaal Actieprogramma “Aanpak Seksueel Grensoverschrijdend gedrag en Seksueel Geweld” is in februari 2023 een opinieonderzoek uitgevoerd door I&O in opdracht van het Ministerie van OCW naar de sentimenten die in Nederland leven met betrekking tot seksueel grensoverschrijdend gedrag (Van Werkhoven en Heuzels, 2023). Het onderzoek is uitgevoerd binnen het I&O Research Panel onder Nederlanders van 18 jaar en ouder.¹⁴ De vragenlijst is ingevuld door 2.705 Nederlanders (zie bijlage 2 voor een beschrijving van het onderzoek). Er heeft een tweede meting plaatsgevonden in februari 2024 bij hetzelfde panel (Van Werkhoven et al., 2024). In februari 2024 vulden in totaal 3.902 Nederlanders de vragenlijst in. In die meting is extra aandacht besteed aan grensoverschrijdend gedrag op het werk. Tevens is in juli 2024 een aanvullend onderzoek gedaan naar hoe Nederlanders het gedrag van hun omgeving beoordelen op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag, in hoeverre Nederlanders seksueel grensoverschrijdend gedrag als een probleem zien en welke verklarende factoren daaraan ten grondslag liggen. Dit onderzoek vond plaats tegelijkertijd met de publiekscampagne over de Wsm. De vragenlijst van dit onderzoek is door 2380 Nederlanders uit het I&O Research Panel ingevuld. De verwachting is dat er in de toekomst meerdere metingen kunnen worden uitgevoerd. Het is nog niet duidelijk of dit onderzoek ook in de toekomst herhaald wordt.

¹⁴ In dit onderzoek is ook gevraagd naar ervaringen met de verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

De volgende variabelen kunnen als indicator voor afschrikking worden ingezet:

- ➊ De mate waarin Nederlanders seksueel grensoverschrijdend gedrag herkennen:
 - Percentage dat vindt dat de veertien omschreven vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag vallen onder seksueel grensoverschrijdend gedrag.
 - Percentage dat sterk twijfelt of het gedrag seksueel grensoverschrijdend gedrag is.
- ➋ De mate waarin Nederlanders denken zelf seksueel grensoverschrijdend gedrag te vertonen (uitgesplitst naar: langer dan 5 jaar geleden, zowel in verleden als heden, voornamelijk in het heden = de afgelopen 5 jaar).

De metingen over 2024 vallen buiten de periode van de nulmeting (2020-2023).

Beperkingen publieksonderzoek

Het is aan te bevelen dit onderzoek te herhalen voor de procesevaluatie en de effectevaluatie. In de interviews met de ketenpartners is aangegeven dat verdiepend onderzoek naar attitudes en gedrag bij specifieke doelgroepen zoals jongeren, jongvolwassenen en personen met een licht verstandelijke beperking aan te bevelen is.

Monitor zelfgerapporteerde jeugddelinquentie

In het kader van de monitor jeugddelinquentie meet het WODC in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) periodiek zelfgerapporteerde delicten (zie bijlage 2 voor beschrijving van de monitor) onder jongeren tussen de 10 en 23 jaar. Voor jongeren tussen de 12 en 23 jaar zijn in de vragenlijst ook enkele vragen opgenomen over seksuele delicten:¹⁵

- ➊ Offline delict onvrijwillige seks (Heb je wel eens seks gehad met iemand die dat niet wilde?)
- ➋ Online delict verspreiden seksueel getint beeldmateriaal minderjarige (Heb je weleens via internet of je telefoon seksueel getinte foto's of filmpjes gedeeld van iemand anders die jonger dan 18 jaar was?)

Dit gaat om een beperkt aantal van de seksuele misdrijven. In de omschrijving van het offline seksueel delict komt wel het uitgangspunt van vrijwilligheid bij seksuele interactie uit de Wsm voor maar niet zozeer het uitgangspunt van gelijkwaardigheid. De vragenlijst van de monitor is recent bijgesteld. Uitbreiding met meer vragen over seksuele delicten in een volgende versie lijkt niet haalbaar. Verkennen van de mogelijkheden om een verdiepend onderzoek te doen bij een kleinere steekproef kan een optie zijn. De volgende meting is gepland voor 2025 en kan in de procesevaluatie in 2026 worden meegenomen. In principe wordt dit onderzoek tweejaarlijks herhaald.

¹⁵ In de monitor wordt de term seksuele delicten gebruikt. Het online delict verspreiden van seksueel getint beeldmateriaal van minderjarige was strafbaar gesteld in artikel 139h Wetboek van Strafrecht. Bij inwerkingtreding van de Wsm is dit feit verplaatst naar de titel seksuele misdrijven en strafbaar gesteld in artikel 254ba en is het dus een seksueel misdrijf geworden.

Beperkingen monitor zelfgerapporteerde jeugddelinquentie

Het aantal jongeren dat de twee seksuele delicten meldt in 2023 is laag. Dit heeft gevolgen voor vergelijking over de jaren. Kleine wijzigingen in absolute aantallen kunnen hierdoor groot lijken.

Benodigde data en onderzoeksmethode

Publieksonderzoek naar kennis over strafbaar gedrag

Er is geen publieksonderzoek beschikbaar over de kennis van de Nederlandse bevolking over welk seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar is. Wel heeft er een effectmeting plaatsgevonden van de landelijke publiekscampagne van de Wsm waarin de kennis over de Wsm en strafbaar gedrag is onderzocht bij een panel van jongvolwassenen tussen de 18 en 30 jaar (Aarts en Edwards, 2024). Er is gekozen voor deze doelgroep omdat zij het meest seksueel grensoverschrijdend gedrag vertonen. Er is een meting uitgevoerd voor de start van de campagne (week 25 en 26) en een meting direct nadat de meeste inzet van de media is geweest (week 32 en 33). De publiekscampagne over de Wsm vond plaats in juli 2024. De uitkomsten van dit onderzoek zijn relevant voor het effect van de campagne maar vallen buiten de periode van de nulmeting (2020-2023). De resultaten van dit onderzoek zijn wel bruikbaar voor de procesevaluatie.

De aanbeveling is om een publieksonderzoek naar de kennis over seksueel strafbaar gedrag uit te voeren bij een panel van de Nederlandse bevolking voor de procesevaluatie en de effectevaluatie. We zien hiervoor in ieder geval twee opties:

- ➊ Opnemen van vragen over welk gedrag strafbaar is op basis van de Wsm in het publieksonderzoek naar seksueel overschrijdend gedrag als wordt besloten om dit publieksonderzoek periodiek te herhalen.
- ➋ Een apart onderzoek bij een bevolkingspanel naar de kennis over seksueel strafbaar gedrag, vergelijkbaar met het effectonderzoek van de publiekscampagne van de Wsm.

Verdiepend onderzoek bij specifieke doelgroepen

Zoals eerder aangegeven is volgens de respondenten verdiepend onderzoek nodig naar specifieke doelgroepen zoals kinderen, jongeren, jongvolwassenen en personen met een licht verstandelijke beperking (lvb).

4.3.2 Vergelding

Vergelding houdt in dat *daders gestraft* worden. Het strafbare feit wordt vergolden, met het oog op de maatschappij en het slachtoffer. De opgelegde straffen en maatregelen zijn een indicator voor vergelding. De opgelegde straffen en maatregelen laten zien hoe gestraft wordt. De strafmaat moet overeenkomen met de normen en regels die in het Nederlandse rechtssysteem zijn vastgelegd. Er is sprake van vergelding als de zwaarte van de opgelegde straffen of maatregelen in verhouding staan tot de ernst van de begane misdaad.

Tabel 4.2 Mogelijke Indicatoren voor vergelding

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
Opgelegde straffen	Opgelegde straffen en maatregelen door rechter in afgedane zaken	RAC-min Datawarehouse van het WODC	Registratie	2020-2023	2025	2025-2028

Beschikbare bronnen en data, en beperkingen

RAC-min Datawarehouse (DWH) van het WODC

In het DWH van het WODC (zie bijlage 2 voor een beschrijving) zijn data beschikbaar over de berechting in zaken met seksuele misdrijven. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen zaken die alleen over seksuele misdrijven gaan en zaken met gemengde feiten.

Beperkingen in de data

Het gaat hierbij om zaken in eerste aanleg. Zaken in hoger beroep zijn hier niet in meegenomen. Deze zijn wel beschikbaar in Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) (zie recidivemonitor in 4.3.3). Voor de nulmeting konden deze data niet worden geleverd in verband met capaciteitsproblemen bij het WODC. Deze data wordt lang genoeg bewaard om ten tijde van de effectevaluatie ook de nulmeting te laten uitvoeren.

4.3.3 Voorkomen recidive (speciale recidive)

Recidivecijfers geven inzicht in de mate waarin daders van seksuele misdrijven opnieuw een seksueel misdrijf plegen. Speciale tweejaarsrecidive (nieuwe, geldige justitiecontacten naar aanleiding van eenzelfde soort misdrijf als in de uitgangszaak) is hiervoor een goede indicator.

Tabel 4.3 Mogelijke indicatoren voor recidive

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
Tweejaarsrecidive seksuele misdrijven	Speciale tweejaarsrecidive	OBJD	Recidiveonderzoek	Nee	n.v.t.	Laten uitvoeren

Beschikbare bronnen en data

Recidivemonitor op basis van OBJD

De Recidivemonitor is een langlopend onderzoeksproject van het WODC waarin metingen worden verricht onder verschillende groepen veroordeelden. Hiermee wordt inzicht gegeven in de criminele carrières en de effecten van strafrechtelijke interventies.¹⁶ De gegevens voor de onderzoeken zijn afkomstig uit OBJD, een database die speciaal voor de Recidivemonitor is ontwikkeld. De OBJD is een versleutelde, geanonimiseerde

¹⁶ <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/recidivemonitor>.

kopie van het officiële justitiële documentatiesysteem dat wordt beheerd door de Justitiële Informatiedienst. In dit databestand zijn gegevens op persoonsniveau opgeslagen. Dit is nodig voor recidivemetingen. Werken met de OBDJ betekent dat het onderzoek alleen de criminaliteit in kaart brengt die onder de aandacht komt van het OM. Er wordt daarom ook gesproken van het meten van de 'strafrechtelijke' recidive.

Beperkingen aan de data en beschikbaarheid voor de nulmeting

In de recidivemonitor wordt o.a. onderscheid gemaakt tussen speciale recidive en specifieke recidive (nieuwe, geldige justitiecontacten naar aanleiding van eenzelfde misdrijf als in de uitgangszaak). Voor de evaluatie van de Wsm betekent dit dat er gekeken kan worden naar speciale recidive van seksuele misdrijven per soort delict (bijvoorbeeld aanranding of verkrachting). Specifieke recidive (d.w.z. recidive van hetzelfde misdrijf bijvoorbeeld verkrachting) wordt in het geval van de Wsm bemoeilijkt omdat de delicten in de Wsm niet volledig overeen komen met de delicten in de oude wetgeving.

Ten behoeve van de nulmeting was het vanwege capaciteitsproblemen bij het WODC niet mogelijk om een recidiveonderzoek te laten uitvoeren naar veroordeelden voor seksuele misdrijven die gepleegd zijn in de periode 2020-2022. Ook is een recidiveonderzoek naar de tweejaarsrecidive van misdrijven gepleegd in 2022 pas mogelijk in 2025.

Voor de effectevaluatie van de wet kan een recidiveonderzoek naar veroordeelden in de periode 2020-2023 worden vergeleken met de tweejaarsrecidive voor veroordeelden van seksuele misdrijven gepleegd voor 1 juli 2024 in de periode 2025-2028. Hierbij zal wel rekening moeten worden gehouden met daders die mogelijk worden veroordeeld voor misdrijven gepleegd voor én na 1 juli 2024.

4.3.4 Bescherming slachtoffers en maatschappij

De Wsm heeft tot doel dat slachtoffers in meer gevallen aangifte kunnen doen en dat er meer aanknopingspunten zijn om slachtoffers (en hun directe omgeving) te helpen. Indicatoren over de mate waarin slachtoffers ervaren dat ze meer aangifte kunnen doen en dat ze beter geholpen worden, kunnen hier inzicht in geven. Onder dit doel valt ook dat de samenleving en slachtoffers (tijdelijk) worden beschermd als de dader wordt vastgezet. Het aantal gevangenisstraffen en maatregelen (PIJ-maatregel of tbs) dat wordt opgelegd voor seksuele misdrijven kan hiervoor als indicator worden gezien (zie ook indicator straffen bij vergelding). De prevalentie van slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag geeft een indicatie van de mate waarin de Nederlandse bevolking beschermd wordt tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag. De bescherming van slachtoffers en maatschappij gaat echter niet alleen over het vastzetten van daders maar ook over of slachtoffers passende hulp krijgen en zich erkend en gehoord voelen door de ketenpartners. Voor een totaal aan passende hulp is geen kwantitatieve indicator beschikbaar. Schadevergoeding en/of een financiële vergoeding is een mogelijk onderdeel van passende hulp. Hiervoor zijn wel indicatoren beschikbaar.

Tabel 4.4 Indicatoren voor bescherming slachtoffers en maatschappij

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
Ervaring slachtoffers	Ervaring slachtoffers met ketenpartners Gemiddelde score slachtoffers mate van zich erkend en gehoord door de ketenpartners (politie, OM, ZM, SHN)	Slachtoffers	Slachtoffermonitor Casusonderzoek of ander kwalitatief onderzoek waarin slachtoffers worden geïnterviewd met ervaring met de verschillende stappen in het proces	2019, 2021 en 2023 Niet beschikbaar	Casusonderzoek of ander kwalitatief onderzoek	Herhalen slachtoffermonitor 2029 Casusonderzoek of kwalitatief onderzoek
Prevalentie slachtofferschap	Prevalentie slachtofferschap (online) seksuele misdrijven	VM	Bevolkingsonderzoek	2021 en 2023	2025	2027
	Prevalentie slachtoffers seksueel grensoverschrijdend gedrag	Prevalentiemonitor of huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag ¹⁷	Bevolkingsonderzoek	2020 en 2022	2024	?
Mate waarin slachtoffers schadevergoeding ontvangen	% toegekende aanvragen SGM voor seksuele misdrijven	Jaar-verantwoording schadefonds	Registraties	2020-2023	2024-2025	2025-2028
	% toegekende schadevergoeding door rechter	RAC-min Datawarehouse van het WODC	Registratie	2020-2023	2025	2025-2028

Beschikbare bronnen en data, en beperkingen

Slachtoffermonitor

In de Slachtoffermonitor worden ervaringen van slachtoffers van zedendelicten (seksueel geweld, sexting en sextortion) met justitiële slachtofferondersteuning gemeten.¹⁸ De Slachtoffermonitor is een periodiek onderzoek onder slachtoffers van alle delicten die bekend zijn bij de ketenpartners (zie bijlage 2 voor een uitgebreide beschrijving van de slachtoffermonitor). Het onderzoek wordt onregelmatig uitgevoerd. De data uit de meting van 2022 kunnen als nulmeting voor de Wsm worden gebruikt (Adringa et al., 2023). In de rapportage over 2023 worden resultaten gepresenteerd over ervaringen van slachtoffers van seksuele misdrijven met betrekking tot bejegening door politie, rechtspraak, SHN en SGM.

¹⁷ De prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag is een bevolkingsonderzoek naar de prevalentie van slachtofferschap van huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag uitgevoerd door CBS in opdracht van WODC in 2020 en 2022. Het bevolkingsonderzoek is in 2024 herhaald. Over herhaling in 2026 en 2028 wordt later besloten.

¹⁸ In de slachtoffermonitor wordt de term zedendelicten gebruikt. De vragen gaan over seksuele misdrijven.

Beperkingen aan de data

Het aantal respondenten dat slachtoffer is van seksuele misdrijven en vragen heeft ingevuld over bejegening door de ketenpartners is laag (zie bijlage 2 voor de aantallen). In de vragenlijst wordt gevraagd of iemand slachtoffer was van seksueel geweld, sexting of sextortion. In de vragenlijst is niet nader omschreven wat verstaan wordt onder seksueel geweld. Geen van de respondenten was slachtoffer van sexting of sextortion. De waarde van de data uit de slachtoffermonitor als nulmeting zijn daarom zeer beperkt. Bij herhaling van de slachtoffermonitor kan worden nagegaan of oversampling van slachtoffers van seksuele misdrijven als verdieping mogelijk is.

Veiligheidsmonitor (VM)

In de VM (zie bijlage 2 voor een beschrijving) wordt slachtofferschap van criminaliteit onder de Nederlandse bevolking in kaart gebracht. Er zijn ook vragen opgenomen over slachtofferschap van seksuele misdrijven:

- ➊ Offline criminaliteit (seksueel geweld): Heeft iemand u weleens tegen uw zin aangeraakt of vastgepakt met seksuele bedoelingen?¹⁹ Bijvoorbeeld bij iemand thuis, op het werk of op straat.
- ➋ Online criminaliteit: Heeft iemand weleens naaktfoto's of -filmpjes van u online verspreid of gedreigd dit te doen? Het kan ook gaan om bewerkte foto's of filmpjes. Shamesexting genoemd in de rapportage van de VM.

Beperkingen aan de data

De vragenlijst is in 2021 grondig herzien en er zijn vragen toegevoegd over online seksueel intimiderend gedrag. De cijfers van 2021 zijn daarom niet goed vergelijkbaar met de resultaten van 2019. Voor de nulmeting zijn daarom alleen de cijfers van 2021 en 2023 geschikt.

De data gaan over een beperkt aantal seksuele misdrijven en de gebruikte termen komt niet overeen met de termen die in de Wsm worden gebruikt. De vraag die in de VM wordt gesteld over offline seksueel geweld lijkt het meest overeen te komen met het misdrijf aanranding in de Wsm (artikel 241), waarbij het in de vraagstelling van de VM niet duidelijk wordt of het om schuld of opzet of gekwalificeerde opzet gaat. Daarnaast gebruikt de VM het woord shamesexting wanneer gevraagd wordt naar het meemaken van online seksueel geweld. In de Wsm zijn meerdere strafbaarstellingen opgenomen over online seksueel geweld, waarbij ook specificaties voor de leeftijd van het slachtoffer zijn opgenomen. Dat wordt in de VM niet gedaan. De gedraging die de VM verstaat onder shamesexting lijkt het meest op de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal (art. 254ba).

Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag

De prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag is een bevolkingsonderzoek naar de prevalentie van slachtofferschap van huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag,

¹⁹ In de veiligheidsmonitor wordt het onderscheid gemaakt tussen traditionele en online criminaliteit. Voor de eenduidigheid in het rapport gebruiken we hier de termen offline criminaliteit in plaats van traditionele criminaliteit.

uitgevoerd door CBS in opdracht van WODC in 2020 en 2022. Het bevolkingsonderzoek is in 2024 herhaald. Deze meting kan worden meegenomen in de procesevaluatie. Over herhaling in 2026 en 2028 wordt later besloten (zie bijlage 2 voor een uitgebreide beschrijving).

Als indicator voor bescherming van slachtoffers is de jaarprevalentie, d.w.z. het percentage Nederlanders van 16 jaar en ouder dat in de afgelopen 12 jaar seksueel grensoverschrijdend gedrag heeft meegemaakt, beschikbaar:

- ➊ Een of meerdere vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.
- ➋ Offline seksuele intimidatie, totaal en uitgesplitst naar relatie met pleger.
- ➌ Online seksuele intimidatie (zoals verspreiden naaktfoto's of seksfilmpjes via internet).
- ➍ Fysiek seksueel geweld zoals ongewenst aangeraakt worden op een seksuele manier of andere ongewenste seksuele handelingen, totaal en uitgesplitst naar relatie met pleger.

We merken op dat in de prevalentie-monitor online seksuele intimidatie wordt omschreven als het verspreiden van naaktfoto's of seksfilmpjes via internet. Dit is een ander delict dan seksuele intimidatie in de Wsm (artikel 429ter). Het gaat om het misbruik van seksueel beeldmateriaal. Dit delict is strafbaar gesteld in artikel 254ba in de Wsm (voor 1 juli 139h). Op basis van de omschrijving van fysiek seksueel geweld verwijst dit naar zowel aanranding, verkrachting en seksuele intimidatie in de Wsm.

Registratiegegevens Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)

Uit de registratiegegevens van het SGM (zie bijlage 2) kan een extractie worden opgevraagd van aanvragen voor schadevergoedingen van slachtoffers van seksueel geweld en het percentage van de aanvragen dat is toegekend. Hierbij is dezelfde systematiek toegepast als voor de cijfers in de jaarrapportage.

Beperkingen aan de data

Cijfers zijn niet beschikbaar op het niveau van type seksueel delict.

RAC-min Datawarehouse (DWH) van het WODC

In het DWH van het WODC (zie 4.3.2 en bijlage 2 voor een beschrijving) zijn ook data beschikbaar over schadevergoedingen in door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken met schuldigverklaring en strafoplegging. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen zaken die alleen over seksuele misdrijven gaan en zaken met gemengde feiten.

Beperkingen in de data

Zie 4.3.2.

Benodigde data voor de evaluatie en methoden

Kwalitatief onderzoek onder slachtoffers van seksuele misdrijven

In de procesevaluatie kan kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van slachtoffers in de keten inzicht geven in de erkenning die zij ervaren door de ketenpartners. Dit kan op twee manieren:

- Casusonderzoek bij slachtoffers over de ervaringen in de hele keten.
- Interviews met slachtoffers die bekend zijn bij de verschillende ketenpartners bij wie slachtoffers hulp kunnen aanvragen, of via de belangenorganisaties van slachtoffers die we ook in dit onderzoek hebben gesproken.

4.3.5 Versterking maatschappelijke norm

De Wsm beoogt bij te dragen aan de versterking van de heersende maatschappelijke norm over seksueel grensoverschrijdend gedrag. Indicatoren die hier inzicht in geven zijn vergelijkbaar met de indicatoren die inzicht geven in de afschrikkende werking (paragraaf 4.4.1).

Tabel 4.5 Indicatoren voor versterken maatschappelijke norm

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
Attitude bevolking ten aanzien van seksueel grensoverschrijdend gedrag	Percentage van de Nederlandse bevolking dat vindt dat veertien vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag vallen onder seksueel grensoverschrijdend gedrag	Nederlandse bevolking	Panelonderzoek	2023	Herhaling panelonderzoek Verdiepend onderzoek specifieke doelgroepen	Laten uitvoeren
Kennis over strafbaar gedrag	Mate waarin de Nederlandse bevolking bekend is met welk gedrag seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar is	Nederlandse bevolking	Panelonderzoek	n.v.t.		Laten uitvoeren

4.4 Indicatoren voor intermediaire doelen

4.4.1 Actueel helder wettelijk kader

Met de wetwijzigingen beoogt de wetgever een actueel, helder wettelijk kader in te voeren waardoor voorzienbaar is met welk handelen of nalaten van handelen een norm wordt overschreden die leiden tot het opleggen van een straf of maatregel. Op basis van dit doel zijn kwalitatieve indicatoren relevant die inzicht geven in hoe de ketenpartners de helderheid van het wettelijk kader ervaren in de uitvoering van hun werkzaamheden. Deze indicatoren zijn nog niet van toepassing in de nulmeting. Aandachtspunt uit de interviews is dat er ter voorbereiding van de Wsm veel voorlichting en opleiding is georganiseerd. Het is goed om in de procesevaluatie na te gaan hoe deze informatie is ontvangen door de professionals bij de verschillende ketenpartners. Een randvoorwaarde voor de ervaren helderheid is namelijk goede kennis van het wettelijk kader.

Tabel 4.6 Mogelijke indicatoren voor het meten van het intermediair doel "actueel helder wettelijke kader "

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
Ervaring helderheid wettelijk kader	De ketenpartners ervaren het wettelijk kader als actueel en helder	Politie OM ZM Handhaving Reclassering Advocatuur (dader en slachtoffer) SHN Schadefonds en andere ketenpartners	Interviews Jurisprudentie	n.v.t.	ja	ja
Randvoorwaarde		Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
Kennis over het wettelijk kader	De ketenpartners zijn bekend met de Wsm	Politie OM ZM Handhaving Reclassering Advocatuur (dader en slachtoffer) SHN Schadefonds en andere ketenpartners	Interviews Vragenlijst	n.v.t.	Ja	ja

Benodigde bronnen en methoden

Interviews en vragenlijsten met ketenpartners

De ervaren helderheid van het wettelijk kader is geen indicator die kan worden gemeten met behulp van registratiegegevens. Op basis van interviews met vertegenwoordigers van de verschillende ketenpartners op uitvoerend niveau kunnen de ervaringen in kaart worden gebracht, zowel in de procesevaluatie als in de evaluatie van de Wsm na vijf jaar.

Door meerdere respondenten is aangegeven dat een belangrijke randvoorwaarde is dat alle ketenpartners voldoende kennis hebben over het wettelijk kader. In de procesevaluatie kan dit worden onderzocht met behulp van interviews bij vertegenwoordigers van alle ketenpartners en getoetst in een vragenlijst onder een steekproef van de verschillende ketenpartners.

De volgende procesvariabelen zijn van belang om te meten in de procesevaluatie:

- ➊ Op welke wijze zijn de professionals geïnformeerd over de Wsm?
- ➋ Welke informatie hebben ze ontvangen en hoe beoordelen ze die informatie?
- ➌ Op welke wijze hebben ze binnen hun organisatie informatie over de Wsm verspreid?
- ➍ In welke mate zijn de professionals bekend met het wettelijk kader van de Wsm?
- ➎ Welke middelen en organisatorische voorzieningen zijn ingezet voor de implementatie?
- ➏ Regionale verschillen met betrekking tot de implementatie?
- ➐ Is er voldoende capaciteit om de Wsm in praktijk uit te voeren?
- ➑ Wat zijn de ervaringen met de aanpassingen in het registratiesysteem?

- 🕒 Hoe ervaren de professionals het werken volgens de Wsm? Wat gaat goed en welke knelpunten doen zich voor?
- 🕒 In welke mate bieden de nieuwe indeling van delicten meer mogelijkheden om aan te sluiten bij het delictgedrag?

Jurisprudentieonderzoek

Jurisprudentieonderzoek kan antwoord geven op de vraag welke factoren van invloed zijn op het bewezen verklaren of vrijspreken van een aanranding (schuldaanranding, opzetaanranding of gekwalificeerde opzetaanranding en een verkrachting (schuldverkrachting, opzetverkrachting of gekwalificeerde opzetverkrachting) en welke bezwaren er zijn. Aanname op basis van de beleidslogica is dat na de invoering van de Wsm in meer gevallen aanranding en/of verkrachting bewezenverklaard kan worden omdat er voor de schuld- en opzetvarianten, anders dan bij de gekwalificeerde opzetvarianten, geen dwang meer aangetoond hoeft te worden. Ook kan worden nagegaan of, indien geen opzet bewezen kan worden, de schuldvariant als vangnet kan worden ingezet.

In de procesevaluatie kan een aselechte steekproef van uitspraken getrokken worden voor delicten gepleegd na 1 juli 2024 met zoektermen: artikel 240 (schuldaanranding) artikel 241 lid 1 (opzetaanranding) artikel 241 lid 2 (gekwaltificeerde opzetaanranding) en artikel 242 Sr (schuldverkrachting) artikel 243 lid 1 (opzetverkrachting) artikel 243 lid 2 (gekwaltificeerde opzetverkrachting). De uitkomsten van het jurisprudentieonderzoek kunnen als input worden gebruikt voor de interviews met OM en ZM over de ervaren helderheid van het wettelijk kader.

4.4.2 Mogelijkheid tot optreden tegen meer vormen van strafwaardig gedrag

Meer seksueel grensoverschrijdend gedrag wordt strafbaar. De verwachting is dan ook dat er in zijn totaliteit meer meldingen en aangiften komen van seksuele delicten. Om helder te krijgen of ook tegen meer vormen van seksueel strafbaar gedrag wordt opgetreden zijn indicatoren nodig die inzicht geven in de mate waarin meldingen en aangiften worden opgevolgd door de politie, het OM en door ZM. Het is daarbij ook van belang om te kijken naar de verschillende delicten om inzicht te krijgen in hoe de nieuwe delicten worden vervolgd en afgedaan. Stel dat bepaalde nieuwe delicten niet of nauwelijks tot vervolging of afdoening leiden, dan is dit een indicatie dat dit doel niet wordt bereikt.

Tabel 4.7 Mogelijke indicatoren mogelijkheid tot het optreden tegen meer vormen van strafwaardig gedrag

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Proces-evaluatie	Effect-evaluatie
% ingezonden dossiers door politie naar OM	% geregistreerde dossiers door politie naar OM ten opzichte van het aantal aangiften per jaar	BVH	Registraties	2020-2023	Ja	Ja
% zaken met seksuele misdrijven dat instroomt bij OM dat leidt tot vervolging	% ingezonden zaken met alleen seksuele misdrijven dat leidt tot dagvaarding per jaar % ingezonden zaken met gemengde feiten dat leidt tot dagvaarding per jaar	RAC-min/WODC datawarehouse	Registraties	2020-2023	Ja	Ja
% zaken met seksuele misdrijven dat instroomt bij OM en leidt tot sepot (technische en beleidssepots)	% ingezonden zaken met alleen seksuele misdrijven dat leidt tot technische sepots en beleidssepots % ingezonden zaken met gemengde feiten dat leidt tot onvoorwaardelijk technisch of beleidssepot en voorwaardelijk beleidssepot ²⁰ per jaar	RAC-min/WODC datawarehouse	Registraties	2020-2023	Ja	Ja
% zaken leidt tot schuldigverklaring	% behandelde zaken bij de rechtbank dat leidt tot schuldigverklaring per jaar ²¹	RAC-min/WODC datawarehouse	Registraties	2020-2023 Alleen voor rechtbank eerste aanleg	Ja	Ja
% vrijspraak	% behandelde zaken bij de rechtbank dat leidt tot vrijspraak per jaar	RAC-min/WODC datawarehouse	Registraties	2020-2023	Ja	Ja
Randvoorwaarden						
Uitgangspunt seksuele interactie moet gelijkwaardig en vrijwillig zijn	Motivering op basis waarvan rechters wel of niet tot een bewezenverklaring komen voor (alle varianten van) aanranding en verkrachting	Uitsprakenregister Raad voor de Rechtspraak of dossier-onderzoek	Jurisprudentie	n.v.t.	Ja	ja
Aanname meer mogelijkheden om opvolging te geven aan aangiften	Redenen waarom geen opvolging wordt gegeven aan aangiften door politie en redenen sepot politie en OM	BVH RAC-min/WODC datawarehouse	Registraties	Nee ja	Ja ja	Ja ja

Beschikbare bronnen en gegevens en beperkingen

BVH

In de politieregistratie BVH (zie beschrijving in bijlage 2) worden incidenten, aangiftes en ingezonden dossiers naar het OM geregistreerd op basis van de maatschappelijke klassen. In de interviews is door de respondenten

²⁰ In de beschikbare data wordt onderscheid gemaakt tussen onvoorwaardelijk en voorwaardelijk beleidssepot. Onvoorwaardelijk sepot kan technisch sepot zijn (bijvoorbeeld een tekort aan bewijs) maar ook een onvoorwaardelijk beleidssepot. Dit onderscheid is niet te maken in de data.

²¹ Schuldigverklaring hoeft niet automatisch strafoplegging te betekenen, bijvoorbeeld bij toepassing van artikel 9a uit het wetboek van strafrecht.

van de politie aangegeven dat niet alle incidenten leiden tot aangiftes. Niet alle slachtoffers willen aangifte doen.

Beperkingen en aandachtspunten

De cijfers in BVH omvatten een beperkt aantal onderzoeken naar kinderpornografie. Deze worden in een ander systeem geregistreerd. De Wsm verandert niet op dit punt maar bij de vergelijking van data uit BVH met andere bronnen moet hier wel rekening mee worden gehouden. In de andere bronnen worden op geaggregeerd niveau deze zaken wel meegenomen.

Als peildatum kiezen we voor de kennisdatum van incidenten, de aangiftedatum en de afhandelingsdatum van ingezonden dossiers naar OM. Dit zorgt ervoor dat het na-ijleffect minimaal is. Tegelijkertijd betekent dat wel dat hier ook zaken met een oudere pleegdatum worden meegenomen. Dit is een aandachtspunt voor de vervolgmetingen. Er kan dan sprake zijn van delicten gepleegd voor en na de inwerkingtreding van de Wsm. Bij de uitvoering van de vervolgmetingen is het aan te raden om na te gaan in hoeveel procent van de zaken er ook nog sprake is van "oude" feiten.

RAC-min Datawarehouse (DWH) van het WODC

In het DWH van het WODC (zie bijlage 2 voor beschrijving) zijn naast data over de berechting van zaken met seksuele misdrijven ook data beschikbaar over de opvolging door OM: dagvaarding, sepot, transactie en strafbeschikking. In RAC-min zijn alleen gegevens over misdrijven beschikbaar. Ook hier is het van belang om onderscheid te maken tussen zaken met alleen seksuele misdrijven en zaken met gemengde feiten.

Benodigde bronnen en methoden

Jurisprudentieonderzoek

In het jurisprudentieonderzoek (zie 4.4.1) kan worden onderzocht of in de motivering van rechters het nieuwe uitgangspunt van de Wsm, dat seksuele interactie gelijkwaardig en vrijwillig moet zijn, terug te vinden is.

Registratie van redenen om geen aangifte te doen in de politieregistratie

Uit de informatie van respondenten van de politie en de datamanager blijkt dat de redenen om geen aangifte te doen van een seksueel misdrijf niet op een eenduidige manier werden geregistreerd in BVH. Voor de politie zijn ook niet de redenen om geen aangifte te doen relevant maar redenen om zaken vroegtijdig te beëindigen. Niet alle slachtoffers willen namelijk aangifte doen. De redenen om zaken vroegtijdig te beëindigen zijn in 2024 aangepast. Redenen om een zaak vroegtijdig te beëindigen en die kunnen worden vastgelegd zijn thans:

1. Bemiddeling door politie.
2. Waarschuwing, mededelings-/stopgesprek door politie.
3. Andere interventies door politie.
4. Civiel- of bestuursrecht prevaleert.
5. Doorverwijzing naar hulpverlening.

6. Doorverwijzing naar derden.
7. Geen kansrijk of vervolgbaar onderzoek.
8. Wegens capaciteitsoverwegingen (strafrechterketen).

Ook wordt volgens de respondenten van de politie door de politie gestuurd op het meer eenduidig registreren om een zaak vroegtijdig te beëindigen. Als dit het geval is betekent dit dat we hiermee een goede nieuwe indicator hebben voor in de effectevaluatie. Het is aan te bevelen om in de procesevaluatie na te gaan hoe deze registratie nu verloopt. In de effectevaluatie van de Wsm kunnen deze redenen dan inzicht geven in de mate waarin tegen meer vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag strafrechtelijk kan worden opgetreden, maar ook of aan de randvoorwaarde (voldoende capaciteit) wordt voldaan en in de mate waarin is doorverwezen naar hulpverlening.

4.4.3 Mogelijkheden tot doen van aangifte tegen meer vormen van strafwaardig gedrag

Met de Wsm krijgen slachtoffers de mogelijkheid om aangifte te doen tegen meer vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Om dit te meten is een indicator nodig die inzicht geeft in de mate waarin slachtoffers van seksuele delicten aangifte doen. Niet alle slachtoffers willen aangifte doen. De mate waarin slachtoffers aangifte doen van verschillende delicten waaronder seksuele misdrijven, wordt tweejaarlijks via de VM gemeten. Uit de planevaluatie blijkt echter dat aangiftebereidheid van meer factoren afhankelijk is dan van welk gedrag strafwaardig is. Of de Wsm bijdraagt aan de aangiftebereidheid kan niet worden bepaald op basis van de VM. De ervaringen van slachtoffers en professionals over de aangiftebereidheid zijn nodig om dit goed in kaart te brengen.

Tabel 4.8 Mogelijke indicatoren voor mogelijkheden tot het doen van aangifte tegen meer vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Proces-evaluatie	Effect-evaluatie
Aangiften tegen seksuele misdrijven	Aantal aangiften voor seksuele misdrijven	BVH	registraties	2020-2023	2025	2025-2028
Veranderingen in meldingsbereidheid slachtoffers	% slachtoffers dat melding en aangifte doet van seksueel geweld % slachtoffers dat melding en aangifte doet van online seksuele intimidatie	VM	Bevolkingsonderzoek	2019, 2021 en 2023	2025	2027 en 2029
Ervaringen slachtoffers	Mate waarin slachtoffers bereid zijn aangifte te doen	Slachtoffers en professionals	Interviews	Nee	Ja	Ja

Beschikbare bronnen en data en beperkingen

BVH

Zie beschrijving bij 4.4.2.

VM

In de VM (zie bijlage 2 en paragraaf 4.3.4) zijn tevens vragen opgenomen of slachtoffers van seksueel geweld en online seksuele intimidatie melding hebben gemaakt van het misdrijf en aangifte hebben gedaan bij de politie.

Benodigde bronnen en onderzoeksmethoden

Kwalitatief onderzoek bij slachtoffers en professionals van de ketenpartners die slachtoffers ondersteunen

In de procesevaluatie en de effectevaluatie van de wet kan met behulp van kwalitatieve interviews in kaart worden gebracht of de Wsm zorgt dat slachtoffers eerder bereid zijn om aangifte te doen.

Literatuuronderzoek naar factoren die van invloed zijn op de aangiftetebereidheid van slachtoffers kan inzicht geven in de factoren die nader onderzocht moeten worden.

4.4.4 Beter inspelen op bestaande, nieuwe en toekomstige (online) delicten

De Wsm beoogt beter te kunnen inspelen op bestaande, nieuwe en toekomstige (online) delicten. Dit sluit aan bij het doel van een actueel wettelijk kader. Of dit zo is moet blijken uit de ervaring van betrokken professionals. Hiervoor kan hetzelfde onderzoek met behulp van interviews en vragenlijsten worden benut als voor het doel actueel wettelijk kader (zie 4.4.1).

Tabel 4.9 Mogelijke indicatoren voor beter spelen op bestaande, nieuwe en toekomstige (online) delicten

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Proces-evaluatie	Effect-evaluatie
Mate waarin ketenpartners kunnen inspelen op nieuwe (online) delicten	Ketenpartners geven aan beter te kunnen reageren op nieuwe (online) seksuele delicten	Ketenpartners (zie ketenpartners bij actueel wettelijk kader)	Interviews of vragenlijst onderzoek	n.v.t.	Ja	Ja

Benodigde bronnen methoden

Interviews met of vragenlijstonderzoek bij ketenpartners

In de eerder beschreven interviews naar de ervaring van ketenpartners (zie 4.4.1) kan ook worden onderzocht of ketenpartners ervaren of ze beter kunnen inspelen op nieuwe (online) seksuele delicten. Een andere optie is om dit te onderzoeken met behulp van vragenlijsten onder een steekproef bij de ketenpartners..

4.4.5 Ondersteunend aan werkzaamheden politie, OM en ZM

Of het nieuwe wettelijk kader ondersteunend is aan de werkzaamheden van politie, OM en ZM kan alleen worden gemeten met kwalitatieve indicatoren: de ervaringen van de uitvoerend professionals bij de ketenpartners. In hoofdstuk 3 hebben we reeds aangegeven dat de aanname is dat de wet meer houvast biedt voor het doen van aangifte omdat meer vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar zijn

gesteld, maar dat dit niets verandert aan het bewijs in een concrete zaak en dat het bewijs ook na invoering van de Wsm lastig te leveren kan zijn in zedenzaken.

Benodigde bronnen methoden

Interviews met ketenpartners

In de eerder beschreven interviews naar de ervaring van ketenpartners (zie 4.4.1) is het ook nodig om te onderzoeken of de Wsm ondersteunend is aan de werkzaamheden van politie, OM en ZM.

Tabel 4.10 Mogelijke indicatoren voor ondersteunend aan werkzaamheden politie, OM en ZM

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Proces-evaluatie	Effect-evaluatie
Wet is ondersteunend aan werkzaamheden	Ervaring ketenpartners	Ketenpartners (zie ketenpartners actueel wettelijk kader)	Interviews	n.v.t.	Ja	Ja

Benodigde bronnen methoden

Interviews met ketenpartners

In de eerder beschreven interviews naar de ervaring van ketenpartners (zie 4.4.1) is het ook nodig om te onderzoeken of de Wsm ondersteunend is aan de werkzaamheden van politie, OM en ZM.

4.4.6 Aansluiten op meer soorten delictgedrag

Omdat meer seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar is en er bij aanranding en verkrachting duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen schuld en opzet en gekwalificeerde opzet, wordt beoogd om beter aan te sluiten bij het delictgedrag in de afdoening. In de interviews hebben zowel de strafrechtelijke ketenpartners als de ketenpartners die slachtoffers ondersteunen aangegeven dat het daarbij niet alleen gaat om strafrechtelijke afdoeningen, maar dat ook moet worden gekeken naar alternatieve afdoeningen (bijvoorbeeld Halt-afdoening voor minderjarigen) en mediation en herstelbemiddeling. Bij mediation en herstelbemiddeling is niet alleen de medewerking van de daders nodig maar ook van de slachtoffers. Slachtoffers moeten hier ook voor voelen. Voor alternatieve afdoeningen zijn beperkte kwantitatieve indicatoren beschikbaar in de registratiesystemen. De ervaringen van de ketenpartners zijn ook hier dus weer nodig om beter zicht te krijgen op deze indicator.

Tabel 4.11 Mogelijke indicatoren voor aansluiten op meer soorten delictgedrag

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
Ketenpartners ervaren dat ze kunnen aansluiten op meer soorten delictgedrag	Ervaring ketenpartners	Politie/OM/ZM/reclassering	Interviews	n.v.t.	Ja	Ja
Mate waarin verdachten worden toegeleid naar alternatieve afdoeningen, mediation en herstelbemiddeling	% verdachten seksuele misdrijven toegeleid naar mediation of herstelbemiddeling door politie	BVH	Registraties Dossier-onderzoek	Nee	laten uitvoeren	?
	Aantal daders seksuele misdrijven toegeleid naar mediation Aantal zaken dat instroom bij herstelbemiddeling	MARS	Registraties	2020-2023	2025	2025-2028
		Perspectief Herstelbemiddeling	Registraties			
	Aantal minderjarige daders van seksuele misdrijven dat is doorverwezen naar Halt voor Respect-online	HALT	Registratie	2022-2023	2025	2025-2028
Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
Mate waarin in advies en toezicht kan worden aangesloten op delictgedrag	Aantal reclassanten seksuele misdrijven voor wie advies wordt gegeven uitgesplitst naar bijzondere voorwaarden	IRIS	Registraties	2020-2023	2025	2025-2028
	Aantal reclassanten seksuele misdrijven met toezicht uitgesplitst naar bijzondere voorwaarden	IRIS	registraties	2020-2023	2025	2025-2028

Beschikbare bronnen en data en beperking

Registratiegegevens 3RO

IRIS, het Integraal Reclassering Informatiesysteem, is het ondersteunende systeem voor het primaire proces van de drie reclasseringsorganisaties (3RO). De verstrekte gegevens zijn uit IRIS gehaald door middel van ad-hoc-bevragingen. IRIS bevat cijfers over de opdrachten tot executie van vonnissen: werkstraf, toezicht, elektronische monitoring, gedragsinterventies en forensische zorg en voor de Wsm relevante COSA. Daarnaast bevat IRIS cijfers over de adviesaanvragen en de uitkomst van deze adviezen: geadviseerde bijzondere voorwaarden.

In het registratiesysteem IRIS van 3Ro worden de delicten die in de opdrachtverlening voor een adviesaanvraag en voor toezicht zijn opgenomen geregistreerd.

Beperkingen aan de data

Uit IRIS kunnen de adviezen en opdrachten toezicht met minimaal een seksueel misdrijf worden geëxtraheerd op basis van artikelnummer. Bij een persoon kunnen meerdere wetsartikelen worden geregistreerd. Het is niet

mogelijk om na te gaan welke bijzondere voorwaarden voor welk delict wordt geadviseerd of opgelegd. Het advies heeft betrekking op alle delicten, de omstandigheden en de persoon van de verdachte/dader. Ook stelden we vast dat de wetsartikelen niet altijd op dezelfde manier zijn geregistreerd in de periode van de nulmeting (zie bijlage 2 voor gedetailleerde tabel). Op het geaggregeerde niveau van seksuele misdrijven zijn cijfers beschikbaar over advies uitgesplitst naar bijzondere voorwaarden en instroom toezicht uitgesplitst naar bijzondere voorwaarden. Om te weten welke bijzondere voorwaarden specifiek worden geadviseerd en opgelegd voor seksuele misdrijven kan in dossieronderzoek worden gezocht. De verwachting is echter dat dit niet altijd duidelijk in de opdrachten geformuleerd staat.

Mediation Administratie en Rapportage Systeem van de Rechtspraak (MARS)

De afzonderlijke mediationbureaus registreren hun zaken in MARS. MARS bestaat uit een lokale registratie per mediationbureau en een landelijke registratie waarbij de lokale data worden geaggregeerd. De landelijke registratie wordt beheerd door de Raad voor de Rechtspraak. Op geaggregeerd niveau is het mogelijk om het aantal aangemelde, gestarte en afgeronde zaken voor de categorie zedenzaken te extraheren.

Beperkingen data

Een beperking van MARS is dat er met betrekking tot de delictregistratie gebruik wordt gemaakt van een beperkt aantal categorieën, waarvan zedenzaken er een is, maar er wordt altijd maar één categorie geregistreerd. Mocht iemand worden verdacht van een seksueel misdrijf en een ander strafbaar feit dan is het afhankelijk van de omschrijving van de verwijzer voor welke categorie wordt gekozen. Ook de registratie van zaken met meer dan één verdachte of slachtoffer is niet eenduidig. Voor de nulmeting maken we gebruik van de data die zijn gerapporteerd in het onderzoek van Hoekstra et al (2024) naar mediation. Voor verdere metingen kunnen registratiegegevens via de Raad voor de Rechtspraak data worden opgevraagd.²²

Registraties Perspectief Herstelbemiddeling

In de jaarverslagen van Perspectief Herstelbemiddeling worden cijfers over het aantal aanmeldingen van slachtoffers van zedenmisdrijven gerapporteerd.

Beperkingen data

De data in de jaarverslagen gaan over zedenmisdrijven in algemene zin en uit de rapportages blijkt dat bij zedenzaken de aanmelding voor de herstelbemiddeling in het merendeel van de zaken op initiatief van de slachtoffers gebeurt. Deze cijfers zeggen dus in beperkte mate iets over de mate waarin daders verwezen worden naar alternatieve vormen van afdoening en meer over of slachtoffers passende hulp vinden.

²² De onderzoekers zijn laat in het onderzoeksproces gewezen op het bestaan van de landelijke registratie van MARS. Aanvragen voor onderzoek bij de Raad voor de Rechtspraak hebben een zekere looptijd die niet meer paste binnen de looptijd van het onderzoek. In dit rapport gebruiken we de cijfers uit het onderzoek van Hoekstra et al. over de periode 2017-2022. In de procesevaluatie kunnen data worden opgevraagd over 2020-2022.

Halt registraties

Jongeren die zich schuldig maken aan ongewenste sexting kunnen hiervoor sinds 2021 naar Halt worden verwezen voor de erkende interventie 'Respect online'. Voor de interventie Respect online komen jongeren tussen de 12 en 17 jaar in aanmerking met lichte vormen van online seksueel grensoverschrijdend gedrag (ongewenste sexting, profielmisbruik en seksuele pesterijen of beledigingen). Het gedrag heeft plaatsgevonden tussen leeftijdsgenoten (het slachtoffer is niet meer dan vijf jaar jonger) en de jongere bekent het feit. De jongere wordt naar Halt verwezen op basis van de discretionaire bevoegdheid van het OM.²³ In het voorlichtingsmateriaal over Respect online wordt niet verwezen naar een artikel in de strafwet. In de leidraad afdoening sexting zaken van het OM van 2017 wordt verwezen naar artikel 240b(kinderpornografie), artikel 240a (Schadelijke afbeelding vertonen aan persoon beneden leeftijd van zestien) en artikel 240 (pornografie) in de oude wetgeving.^{24,25}

Beperkingen aan de data

Het gaat om een beperkt aantal zaken per jaar. Deze kunnen niet zinvol worden afgezet tegen het aantal jongeren dat verdacht wordt van seksuele misdrijven.

Benodigde data, bronnen en onderzoeksmethoden

Kwalitatief onderzoek ervaring ketenpartners

Zie paragraaf 4.4.1.

Politieregistraties en dossieronderzoek

Zoals eerder aangegeven zijn de redenen om een dossier voortijdig te beëindigen in BVH aangepast in 2024. De aangepaste registratie geeft inzicht in de verwijzingen naar hulp en derden (bijvoorbeeld naar mediation). Er wordt echter niet geregistreerd naar welke hulp en derden is doorverwezen. In de procesevaluatie kan worden nagegaan middels dossieronderzoek bij een steekproef van incidenten en aangiften van seksuele misdrijven in BVH of dit in de open velden wel is vastgelegd. Vervolgens kan worden bepaald of dit als indicator kan worden meegenomen in de effectevaluatie.

4.4.7 Betere informatievoorziening, passende hulp en ondersteuning slachtoffers

De Wsm beoogt bij te dragen aan betere informatievoorziening, passende hulp en ondersteuning aan slachtoffers. Hiervoor kunnen enerzijds kwantitatieve indicatoren worden gebruikt maar zijn anderzijds ook kwalitatieve indicatoren over de ervaringen van slachtoffers nodig.

²³ <https://www.halt.nl/storage/uploads/4f3ca4eb-7a79-4edf-82f5-a7b83e672a24/Toeleidingshandleiding-sexting.pdf>

²⁴ <https://www.om.nl/documenten/publicaties/jeugd/spiegels-en-vensters/map/pubers-in-beeld-sexting>

²⁵ Dit komt overeen met de volgende artikelen in de Wsm: art. 252 (kinderpornografie), art. 151e (schadelijke afbeelding vertonen aan persoon beneden de leeftijd van zestien) en 151d (pornografie).

Tabel 4.12 Mogelijke indicatoren voor betere informatievoorzieningen, passende hulp en ondersteuning slachtoffers

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Proces-evaluatie	Effect-evaluatie
Informatie-voorziening	% geregistreerde incidenten waarbij informatieve gesprekken politie heeft plaatsgevonden	BVH	Registraties Kwalitatief onderzoek Inspectie JenV	Nee Ja	Nee Herhalen onderzoek	Nee Herhalen onderzoek
	Tevredenheid slachtoffers met informatievoorziening door politie, OM, ZM, SHN, CSG, SGM	Slachtoffers	Slachtoffermonitor (aangevuld met interviews)	2019, 2021 en 2023	Laten uitvoeren	Laten uitvoeren
Passende hulp	% type geboden hulp slachtoffers acute meldingen bij CSG	CSG	Jaarrapportage	2020-2022, 2023?	Ja	Ja
	% slachtoffers seksuele misdrijven bij SHN dat emotionele en praktische ondersteuning krijgt per jaar (casemanagement)	SHN	Registraties	2020-2023 Aantallen	ja	ja
	Tevredenheid slachtoffers met ondersteuning SHN	Slachtoffers	Slachtoffermonitor	2019, 2021 en 2023	Laten uitvoeren	Laten uitvoeren
	% slachtoffers seksuele misdrijven bij SHN dat juridische ondersteuning krijgt per jaar	SHN	Registraties	2020-2023 aantallen	ja	ja
	Ervaring slachtoffers	Slachtoffers	Interviews	n.v.t.	Ja	Ja
	Aantal slachtoffers dat contact opneemt met slachtofferadvocaat	Registratie slachtoffer-advocatuur	Registraties	?	?	?

Beschikbare data en bronnen en beperkingen

Passend informeren door politie

In 2023 is door de politie de methode 'passend informeren' ingevoerd. Hiermee wordt de informatie-uitwisseling bedoeld tussen melder en politie. Die uitwisseling is van belang om zowel melder als politie in staat te stellen een beslissing over het vervolg te nemen. Onderdeel van passend informeren kan een informatief gesprek tussen slachtoffer en (zeden)rechercheurs zijn waarin slachtoffer/melder aangeeft wat er gebeurd is op zedengebied. Op basis daarvan wordt door de politie uitgelegd wat zij (en partners) kan betekenen en welke mogelijkheden het slachtoffer heeft. Als dat al op een andere wijze duidelijk wordt, bijvoorbeeld in een telefoongesprek door het Frontoffice met het slachtoffer, is een informatief gesprek niet altijd meer noodzakelijk omdat het slachtoffer of de melder dan al de informatie over de mogelijkheden heeft. Bij 'passend informeren' is het de bedoeling dat goed wordt geluisterd naar wat het slachtoffer wil en nodig heeft (bijvoorbeeld hulpverlening of het doen van aangifte). Een informatief gesprek vindt dan bijvoorbeeld alleen plaats als dit noodzakelijk of wenselijk is (Inspectie JenV, 2024).

Uit BVH kan geen extractie worden gehaald van het aantal en percentage informatieve gesprekken. Het recent uitgevoerde onderzoek door de Inspectie van Justitie en Veiligheid naar de bejegening van slachtoffers door zedenrechercheurs geeft relevante kwalitatieve informatie voor de nulmeting (Inspectie JenV, 2024). Het is niet duidelijk of dit onderzoek herhaald wordt. Zo niet, dan is het aan te bevelen in het kwalitatief onderzoek

naar de ervaringen van slachtoffers (in het kader van de procesevaluatie en de effectevaluatie) aandacht te besteden aan het passend informeren door de politie.

Slachtoffermonitor

Zie bijlage 2 en paragraaf 4.3.4 voor de beschrijving en beperkingen van de slachtoffermonitor.

Registraties CSG en SHN

De registraties van SHN en de jaarrapportages van CSG (zie bijlage 2 voor beschrijving) geven inzicht in de hulp die slachtoffers krijgen.

Benodigde data

Registraties slachtofferadvocatuur

Het is goed om na te gaan of op landelijk niveau cijfers beschikbaar zijn van het aantal slachtoffers in zaken met seksuele misdrijven dat is bijgestaan door een slachtofferadvocaat. In de cijfers over het aantal toevoegingen van de Raad voor Rechtsbijstand die online worden gepubliceerd (<https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/cijfers-trends/>) worden gegevens gepresenteerd over de gezamenlijke categorie gewelds- en zedenmisdrijven. Het is niet af te leiden in hoeveel zaken het om seksuele misdrijven gaat.

4.5 Indicatoren voor de output

De wijzigingen in de wet zullen naar verwachting leiden tot veranderingen in de output (de activiteiten) van de betrokken ketenpartners. De output is geen indicator voor de mate waarin de doelen van de Wsm worden bereikt, maar geeft wel inzicht in de uitkomsten van de instrumenten in de wet, en of bepaalde aannames voor het bereiken van de doelen in gang worden gezet. Randvoorwaarden zoals benoemd in hoofdstuk 3 zijn tevens van invloed op de output.

Tabel 4.13 Indicatoren output

Ketenpartner	Indicator	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
Politie	Aantal geregistreerde incidenten seksuele misdrijven totaal en per maatschappelijke klasse per jaar en met minderjarige slachtoffers op pleegdatum delict	BVH	Registraties	2020-2023	2025	2025-2028
	Aantal aangiftes seksuele misdrijven per jaar en met minderjarige slachtoffers op pleegdatum delict	BVH	Registraties	2020-2023	2025	2025-2028
	Aantal zaken seksuele misdrijven doorgestuurd naar OM (met en zonder aangifte) totaal en met minderjarige slachtoffers op pleegdatum delict	BVH	Registraties	2020-2023	2025	2025-2028
OM	Aantal afdoeningen (OM) seksuele misdrijven totaal en per type delict per type afdoening per jaar en met minderjarige slachtoffers (dagvaarding, strafbeschikking, transactie, voorwaardelijk beleidssepot, technisch, administratief en onvoorwaardelijk beleidssepot)	RAC-min/WODC datawarehouse	Registraties	2020-2023	2025	2025-2028
ZM	Aantal afdoeningen in eerste aanleg seksuele misdrijven totaal en per type delict per type afdoening per jaar en met minderjarige slachtoffers (vrijspraak, schuldigverklaring, geldboete, taakstraf, vrijheidsstraf of jeugddetentie, tbs en PIJ, plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD)).	RAC-min/WODC data warehouse	Registraties	2020-2023	2025	2025-2028
CSG	Aantal aanmeldingen per jaar	Jaarrapportage	Registratie	2020-2023	2025	2025-2028
SHN	Aantal aanmeldingen via wijze van binnenkomen voor seksuele misdrijven per jaar	Registratie SHN	Registratie	2020-2023	2025	2025-2028
SGM	Aantal aanvragen bij SGMv per jaar	Registratie Schadefonds	Registratie	2020-2023	2025	2025-2028
Reclassering	Aantal reclassanten met toezicht vanwege seksueel misdrijf en bijzondere voorwaarden	IRIS	Registratie	2020-2023	2025	2025-2028
	Aantal EC met seksueel misdrijf	IRIS	Registratie	2020-2023	2025	2025-2028
	Aantal COSA	IRIS	Registratie	2020-2023	2025	2025-2028

4.5.1 Bronnen en beschikbaarheid van gegevens

De bronnen voor de outputvariabelen zijn de registratiegegevens van de verschillende ketenpartners. Deze zijn reeds besproken in eerdere paragrafen in dit hoofdstuk en in bijlage 2. De benodigde data voor de nulmeting zijn beschikbaar voor de periode 2020-2023. De wijze waarop de data voor seksuele misdrijven zijn bepaald is weergegeven in bijlage 2.

Beperkingen en aandachtspunten bij de data

Omdat er wijzigingen in de Wsm worden doorgevoerd met betrekking tot minderjarige slachtoffers is het relevant om hiervoor uitgesplitste registratiecijfers te gebruiken voor de nulmeting. Dit is in de registratie bij de politie niet altijd uit de MK te herleiden. In de nieuwe MK op basis van de Wsm (zie bijlage 4) is dit onderscheid beter te maken. Aandachtspunt is dat er meerdere slachtoffers kunnen zijn. Bovendien kunnen er zowel minder- als meerderjarige slachtoffers zijn. Om inzicht te krijgen in het aantal registraties met minderjarige slachtoffers kan dan de selectie worden gemaakt van registraties met minimaal een minderjarig slachtoffer op pleegdatum. Bij de delicttypen op basis van het Wetboek van Strafrecht is dit in de nulmeting wel al beter zichtbaar. Hier is het echter zo dat in een zaak meerdere delicten kunnen voorkomen. Daar gaan we als selectie criterium uit van het delict met de hoogste strafdreiging.

In de registratiegegevens van SHN en CSG is er geen onderscheid tussen minderjarige en meerderjarige slachtoffers te maken.

Doorlooptijden

In de interviews met de ketenpartners is aangegeven dat een toename van zaken met betrekking tot seksuele misdrijven gevolgen kan hebben voor de doorlooptijden van zaken. De toename van doorlooptijden is ook afhankelijk van de prioritering van activiteiten door de ketenpartners. Doorlooptijden spelen vaak niet bij specifieke feiten maar voor alle zaken. Het wordt moeilijk om een causale relatie te leggen tussen de Wsm en de doorlooptijden van zedenfeiten. Bij de politie hebben doorlooptijden tussen registratie van een incident en aangifte bijvoorbeeld ook te maken met bedenktijd van slachtoffers. In de interviews met de ketenpartners kan wel worden nagegaan of er specifieke gevolgen zijn voor de doorlooptijden van zedenzaken.

4.6 Samenvatting en conclusies

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk kunnen we de volgende conclusies trekken over de onderzoeksvragen met betrekking tot mogelijke indicatoren voor de evaluatie van de Wsm.

Met welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren kan worden nagegaan of de nagestreefde doelen worden bereikt?

In dit hoofdstuk zijn mogelijk kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren voor het meten van de doelen van de Wsm gepresenteerd. De indicatoren zijn samengevat in een overzichtstabel in de conclusies in hoofdstuk 6.

Gezien de complexiteit van de beleidslogica gaat het om een groot aantal indicatoren die veelal geen causaal verband met de doelen hebben, maar er wel mee samenhangen. De indicatoren geven veel inzicht in of de aannames uit de beleidslogica in gang zijn gezet. De doelen worden echter niet alleen beïnvloed door de Wsm maar ook door andere ontwikkelingen in de samenleving en programma's gericht op de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Worden deze indicatoren reeds vastgelegd?

De kwantitatieve indicatoren worden grotendeels vastgelegd in de registratiesystemen door ketenpartners zoals politie (BVH), OM (RAC-min/WODC), ZM, SGM, en slachtofferorganisaties (SHN, CSG) (zie tabel 4.16 voor de beschikbaarheid van de gegevens, in groen is weergegeven welke gegevens worden geregistreerd). Deze gegevens zijn periodiek te ontsluiten. Er zijn dus uitgebreide registratiegegevens beschikbaar via ketenpartners, maar deze zijn niet goed vergelijkbaar door verschillen in definities, systemen en tijdsintervallen. Er is niet één systeem dat de hele strafrechtketen in kaart brengt. Daarnaast zijn aandachtspunten: de vergelijking van de nulmeting met latere metingen, de wijzigingen in de wetgeving en dat seksuele delicten gepleegd vóór de invoering van de Wsm nog onder de oude wetgeving vallen. Voor de extractie van data specifiek gericht op seksuele delicten is het nodig dat de ketenpartners hier prioriteit (of capaciteit) voor leveren. Het is ons inziens aan te bevelen om dit tijdig bij de betrokken ketenpartners aan te vragen.

Daarnaast zijn data beschikbaar uit prevalentiestudies, de VM en slachtoffermonitor. Deze worden echter niet allemaal met dezelfde regelmaat uitgevoerd. De beschikbare jaartallen voor de nulmeting verschillen daarom en van sommige studies is nog niet bekend of en wanneer die de komende jaren worden herhaald. De gebruikte termen en omschrijvingen van seksuele delicten sluiten niet altijd aan bij de delicten in de Wsm of betreffen slechts een deel van de seksuele delicten. Soms wordt ook de term seksueel grensoverschrijdend gedrag gebruikt.

Kwalitatieve indicatoren vereisen aanvullende onderzoeken, bijvoorbeeld via interviews en panelstudies. De impact op slachtoffers en daders is deels meetbaar via de bestaande monitoringtools, maar aanvullende kwalitatieve studies zijn essentieel om meer inzicht te krijgen in nuances, zoals beleving van slachtoffers en veranderende normen. Hierbij is verdiepend onderzoek naar specifieke doelgroepen, zoals kinderen, jongeren en jongvolwassenen en mensen met een lvb nodig. Daarnaast is de inventarisatie van ervaringen van de professionals in de keten nodig om te bepalen of de intermediaire doelen over een helder en actueel wettelijk kader worden behaald.

Is er informatie die (uitvoerings)organisaties alsnog moeten registreren?

Bij het bepalen van de kwantitatieve indicatoren hebben we als uitgangspunt gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij beschikbare data in de registratiesystemen van de ketenpartners. De registratiesystemen zijn aangepast aan de Wsm. In de procesevaluatie moet worden onderzocht hoe deze aanpassingen worden ervaren en hoe wordt omgegaan met de registratie van seksuele delicten die vóór en na de invoering van de Wsm hebben plaatsgevonden.

Om te bepalen of de doelen van de Wsm behaald worden, is het niet zozeer nodig om meer kwantitatieve cijfers te registreren maar is wel verdieping nodig, bijvoorbeeld op basis van dossieronderzoek en jurisprudentieonderzoek om de kwantitatieve indicatoren te duiden. Bijvoorbeeld: wat zijn redenen voor de

politie om een dossier niet door te zetten naar het OM? Waarom worden zaken geseponneerd door het OM?
En, welke bijzondere voorwaarden worden specifieke voor seksuele misdrijven opgelegd?

Is er informatie die op een andere manier dan via registratie moet worden verzameld om de effecten van de gewijzigde wet te kunnen meten?

Zoals eerder genoemd zijn er aanvullende methoden nodig om lacunes in registratiegegevens te overbruggen en om de kwalitatieve indicatoren te meten:

- 🕒 Interviews: met slachtoffers over hun ervaringen met de ketenpartners en de hulpverlening en hun gevoel van erkenning en genoegdoening. En met ketenpartners over de werking en implementatie van de Wsm.
- 🕒 Publieksonderzoeken: onderzoeken naar kennis en attitude van de bevolking over seksueel grensoverschrijdend gedrag.
- 🕒 Monitoring van slachtofferschap en aangiftebereidheid via de VM.
- 🕒 Casestudies: analyse van zaken over seksuele misdrijven voor inzicht in hoe de nieuwe wetgeving wordt toegepast.
- 🕒 Jurisprudentieonderzoek: onderzoeken van rechterlijke uitspraken om na te gaan hoe de Wsm in de praktijk wordt toegepast.

Welke informatie kan (waarschijnlijk) niet in kaart gebracht worden?

Het is niet mogelijk om een direct causaal verband te leggen tussen de invoering van de Wsm en effecten zoals afschrikking, vergelding of aangiftebereidheid vanwege de invloed van andere ontwikkelingen in de samenleving en andere programma's gericht op de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

5 Nulmeting

In dit hoofdstuk geven we de nulmeting weer van de beschikbare kwantitatieve indicatoren (zie overzicht in tabel 6.1 in hoofdstuk 6).

De Wsm is op 1 juli 2024 inwerking getreden. De voorbereiding van de Wsm is echter al enkele jaren bezig en zeker in 2024 kan voorlichting en voorbereiding van de Wsm reeds van invloed zijn op de wijze waarop naar seksueel grensoverschrijdend gedrag wordt gekeken en hoe daarop wordt gereageerd. Zoals in hoofdstuk 4 benoemd, is voor de nulmeting gekozen voor de periode: 2020-2023. In de nulmeting presenteren we gegevens op landelijk niveau. Bij de interpretatie van de ontwikkelingen in de nulmeting moeten we ook rekening houden met de gevolgen van de maatregelen ter bestrijding van de CoVid-19 pandemie in 2020 en 2021. In de meetperiode van de nulmeting is veel maatschappelijke aandacht in de media geweest voor seksueel grensoverschrijdend gedrag vanuit de MeToo-beweging en naar aanleiding van de documentaire van BOOS over het programma de Voice of Holland in 2022. Dit heeft mogelijk invloed gehad op de meldingen en aangiftes en de hulp die slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag hebben gezocht.

Daarnaast merken we op dat aan een indicator pas betekenis kan worden gegeven in relatie tot de doelen van de Wsm als de metingen herhaald worden. In dit hoofdstuk beschrijven we de situatie voorafgaand aan de invoering van de Wsm. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven worden in sommige bronnen termen gebruikt voor seksuele misdrijven die niet volledig overeenkomen met de gebruikte terminologie in de Wsm of slechts over een deel van de misdrijven of overtreding in de Wsm gaan. Soms wordt ook de term seksueel grensoverschrijdend gedrag of zedendelicten of -misdrijven gebruikt. Bij de presentatie van de data in dit hoofdstuk sluiten we aan bij de termen die in de bronnen worden gebruikt. Dit betekent dat bronnen niet altijd goed onderling vergelijkbaar zijn. Hier moet in de proces- en effectevaluatie ook rekening mee worden gehouden bij de interpretatie van in welke mate de doelen van de Wsm worden bereikt.

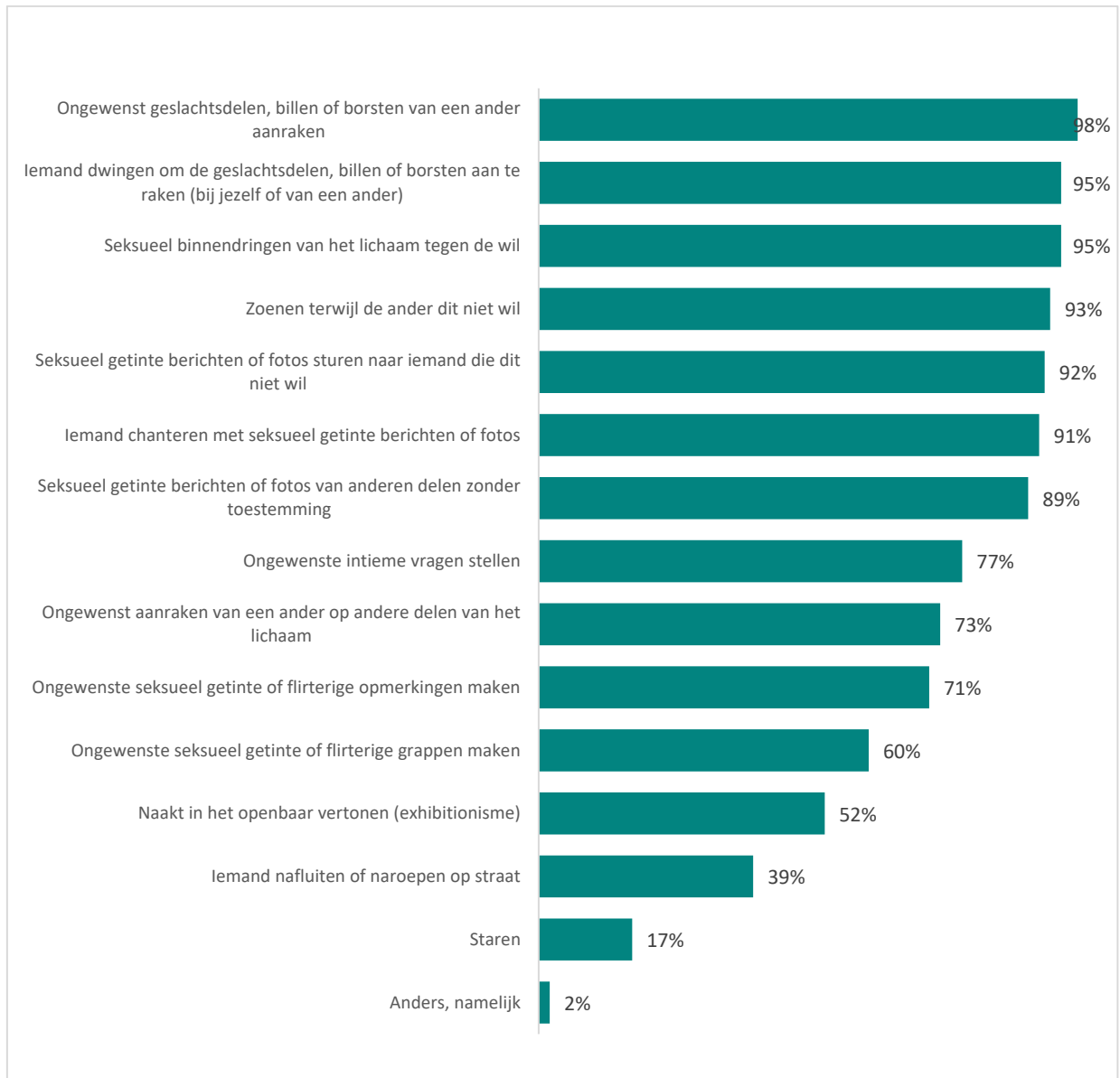
5.1 Hoofddoelen

5.1.1 Afschrikking

Attitude ten aanzien van seksueel grensoverschrijdend gedrag

In figuur 5.1 zijn de resultaten van het opinieonderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag in 2023 weergegeven (Van Werkhoven & Heuzels, 2023).

Figuur 5.1 Wat valt volgens de Nederlands bevolking onder seksueel grensoverschrijdend gedrag (meerdere antwoorden mogelijk)



Bron: Van Werkhoven & Heuzels (2023, p. 13)

Uit het opinieonderzoek blijkt dat bijna alle Nederlanders seksueel grensoverschrijdend gedrag associëren met fysieke handelingen, zoals het ongewenst seksueel binnendringen van het lichaam en ongewenst (gedwongen worden tot) aanraken van geslachtsdelen, billen of borsten.²⁶ Ongeveer negen op de tien Nederlanders vinden onder seksueel grensoverschrijdend gedrag ook vallen: zoenen tegen de wil, ongewenst seksueel getinte berichten of foto's sturen, gebruiken voor chantage of delen zonder toestemming. Uit figuur

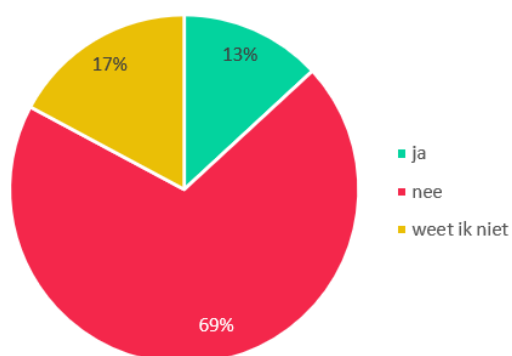
²⁶ Een enkeling (5%) bestempelt ongewenst seksueel binnendringen van het lichaam niet als een vorm van dit gedrag. Uit reacties op een open vraag blijft dat enkelen 'ongewenst seksueel binnendringen van het lichaam' niet als seksueel grensoverschrijdend gedrag classificeren, maar als iets wat nog erger is: "seksueel binnendringen van het lichaam tegen de wil is verkrachting en gaat een stuk verder dan seksueel ongewenst gedrag". (Van Werkhoven & Heuzels, 2023, p. 11).

5.1 valt verder af te lezen dat men flirterige opmerkingen vaker ziet als seksueel grensoverschrijdend gedrag, dan wanneer iets in een grapvorm wordt gebracht (Van Werkhoven & Heuzels, 2023, p. 12).

Mate waarin bevolking seksueel grensoverschrijdend gedrag vertoont

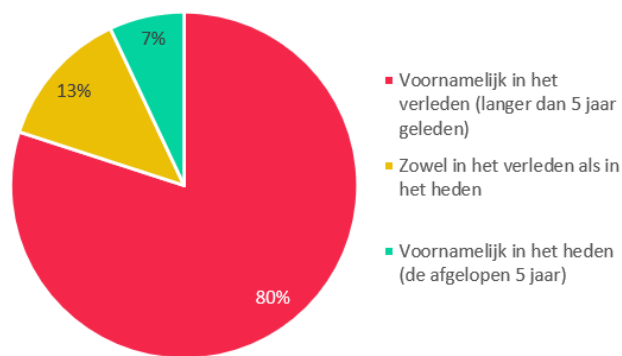
In het publieksonderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag in 2023 denkt één op de tien Nederlanders (13%) dat zij zelf seksueel grensoverschrijdend gedrag vertonen of dit hebben gedaan (zie figuur 5.2 en figuur 5.3). Bijna twee op de tien (17%) geeft aan dit niet zeker te weten. Opvallend is dat Nederlanders tussen de 35 en 49 jaar significant vaker aangeven dit gedrag te hebben vertoond. Hetzelfde geldt voor de grotere groep tussen de 25 en 40 jaar. Van de Nederlanders die denken zelf het gedrag te hebben vertoond (n=361), geeft acht op de tien (80%) aan dat dit voornamelijk in het verleden gebeurde (langer dan 5 jaar geleden) (Van Werkhoven & Heuzels 2023, p. 23).

Figuur 5.2 Mate waarin Nederlandse bevolking denkt zelf seksueel grensoverschrijdend gedrag te hebben vertoond



Bron: Van Werkhoven & Heuzels, 2023, p. 23

Figuur 5.3 Mate waarin de Nederlandse bevolking aangeeft wanneer dit gebeurt of gebeurde (enkel de groep die aangeeft dit gedrag wel eens te hebben vertoond) (n=361)



Bron: Van Werkhoven en Heuzels, 2023, p. 23.

In de Monitor Zelfgerapporteerde jeugddelinquentie (Tollenaar et al 2023) geeft 0.1% van de 12-18 jarigen en 0.2% van de 18-23 jarigen aan onvrijwillige seks te hebben gehad. 1.1% van de 12-18 jarigen en 0.5% van de 18-23 jarigen geeft aan online seksueel beeldmateriaal te hebben verspreid van een minderjarige.

Kennis over strafbaar gedrag

Er is geen nulmeting voorhanden over de mate waarin de Nederlandse bevolking bekend is met welk seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar is. Wel is een effectmeting uitgevoerd onder 18-30 jarigen van de publiekscampagne van de Wsm in juli 2024. Zoals eerder benoemd valt deze buiten de tijdsperiode van de nulmeting en kan worden meegenomen in de procesevaluatie.

5.1.2 Vergelding

Opgelegde straffen en maatregelen

In tabel 5.1 zijn de opgelegde straffen door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken opgenomen. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen zaken met alleen de voor dit onderzoek onderzochte feiten, d.w.z. zaken die enkel één of meer seksuele misdrijven betreffen, en zaken met gemengde feiten d.w.z. zaken die zowel seksuele misdrijven als andere delicten betreffen.

Tabel 5.1 Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken met seksuele misdrijven: schuldigverklaringen met strafoplegging en opgelegde strafcombinaties per zaak¹.

	2020		2021		2022		2023	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	710	100%	870	100%	840	100%	985	100%
Enkelvoudige hoofdstraf	475	67%	595	68%	595	71%	660	67%
geldboete	30	4%	35	4%	40	5%	35	4%
taakstraf	100	14%	130	15%	135	16%	140	14%
vrijheidsstraf of jeugddetentie	345	49%	430	49%	425	51%	485	49%
Gecombineerde hoofdstraffen	225	32%	275	32%	235	28%	320	32%
geldboete plus taakstraf	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
vrijheidsstraf of jeugddetentie plus geldboete	0	0%	5	1%	5	1%	5	1%
vrijheidsstraf of jeugddetentie plus taakstraf	220	31%	265	30%	230	27%	315	32%
vrijheidsstraf of jeugddetentie plus taakstraf plus geldboete	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Geen hoofdstraffen	10	1%	0	0%	10	1%	5	1%
Straf onbekend	0	0%	0	0%	0	0%	5	1%
Gemengde feiten	205	100%	255	100%	280	100%	305	100%
Enkelvoudige hoofdstraf	160	78%	195	76%	205	73%	245	80%
geldboete	10	5%	10	4%	5	2%	20	7%
taakstraf	25	12%	35	14%	45	16%	55	18%
vrijheidsstraf of jeugddetentie	130	63%	150	59%	150	54%	175	57%
Gecombineerde hoofdstraffen	40	20%	60	24%	65	23%	55	18%
geldboete plus taakstraf	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
vrijheidsstraf of jeugddetentie plus geldboete	0	0%	5	2%	5	2%	5	2%
vrijheidsstraf of jeugddetentie plus taakstraf	35	17%	50	20%	60	21%	55	18%
vrijheidsstraf of jeugddetentie plus taakstraf plus geldboete	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Geen hoofdstraffen	0	0%	0	0%	5	2%	5	2%
Straf onbekend	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Eindtotaal	915		1130		1115		1290	

Bron: WODC

¹ De aantallen in de tabellen zijn afgerond op vijftallen. Percentages tellen daarom en door afrondingsfouten niet altijd op tot 100.

Tabel 5.2 Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken: schuldigverklaringen met strafoplegging en opgelegde maatregelen (teleenheid is maatregel)¹

²	2020		2021		2022		2023	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	435		560		555		630	
PIJ	5	1%	0	0%	5	1%	0	0%
volwassen tbs	30	7%	35	6%	25	5%	30	5%
Gemengde feiten	160		205		205		225	
maatregel gedragsbeïnvloeding jeugdigen (MGJ)	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
PIJ	5	3%	5	2%	5	2%	0	0%
plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD)	0	0%	0	0%	0	0%	5	2%
volwassen tbs	10	6%	20	10%	20	10%	20	9%

Bron: WODC

¹ Er kunnen meerdere maatregelen in een zaak worden opgelegd, in de tabel zijn niet alle maatregelen opgenomen.

² De aantallen in de tabellen zijn afgerond op vijftallen. Percentages tellen daarom en door afrondingsfouten niet altijd op tot 100.

In 2023 werden er in 1.290 zaken met seksuele misdrijven straffen opgelegd, 40% meer dan in 2020 (zie tabel 5.1). De vrijheidsstraf of jeugddetentie al dan niet in combinatie met andere straffen is in deze zaken de meest opgelegde straf (805 zaken voor alleen seksuele misdrijven en 235 zaken voor gemengde feiten), gevolgd door de taakstraf al dan niet in combinatie met andere straffen (in 455 zaken met alleen seksuele misdrijven en in 110 zaken met gemengde feiten). Daarbij dient te worden opgemerkt dat een taakstraf als enkelvoudige hoofdstraf niet kan worden opgelegd voor de ernstigere seksuele misdrijven.

Het aandeel vrijheidsstraffen al dan niet in combinatie met andere straffen blijft ongeveer gelijk voor zowel alleen seksuele misdrijven als bij gemengde feiten.

Als we niet kijken naar het aantal zaken maar naar het aantal opgelegde straffen (in een zaak kunnen meerdere straffen worden opgelegd) dan zien we een vergelijkbaar beeld (zie B5.9 in bijlage 5). De meest opgelegde straf is de vrijheidsstraf en het aantal opgelegde vrijheidsstraffen neemt toe tussen 2020 en 2023, zowel bij alleen seksuele misdrijven als bij gemengde feiten.

Daarnaast is in 2023 30 keer een tbs-maatregel opgelegd wanneer alleen sprake is van seksuele misdrijven en twintig keer wanneer sprake was van gemengde feiten (zie tabel 5.2). De aantallen zijn klein en worden afgerond naar 5-tallen. Het aantal opgelegde tbs-maatregelen blijft dus ongeveer gelijk in de periode 2020-2023. Een PIJ-maatregel is diezelfde periode incidenteel opgelegd. Een maatregel kan worden opgelegd in combinatie met hoofdstraffen. Op basis van de voor de nulmeting opgevraagde data kunnen we geen uitspraken doen over de combinatie hiervan. Tabel 5.2 bevat bovendien een deelverzameling van alle

mogelijke maatregelen.²⁷ Om deze reden, en omdat er meerdere maatregelen in een zaak kunnen worden opgelegd, kan geen uitspraak worden gedaan in hoeveel zaken een maatregel is opgelegd.

In bijlage 5 zijn tabellen opgenomen over opgelegde jeugddetentie of gevangenisstraf in de door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken met seksuele misdrijven, uitgesplitst naar delicttype.²⁸ We zien vooral een toename in het aantal zaken met opgelegde jeugddetentie of gevangenisstraffen in zaken waar alleen sprake is van kinderpornografie (Sr 240), aanranding (Sr 246) of ontucht met misbruik van gezag/ vertrouwen (Sr 249).

5.1.3 Voorkomen van recidive

Zoals in hoofdstuk 4 benoemd zijn de recidivecijfers voor de periode 2020-2023 niet voorhanden voor dit onderzoek. De recidive van daders van seksuele misdrijven in de periode 2020-2023 kan mee worden genomen in het recidiveonderzoek voor de effectevaluatie.

5.1.4 Bescherming slachtoffers en maatschappij

Ervaring slachtoffers met ketenpartners

In de slachtoffermonitor zijn gegevens opgenomen over de ervaring van slachtoffers van seksuele misdrijven met ketenpartners in 2022 (voor de vragen in de monitor zie bijlage 2). Het aantal respondenten bij ZM en SHN is klein en daarom niet in de tabel opgenomen. Gemiddeld scoren de ervaringen met betrekking tot veiligheid lager dan de gemiddelde waardering bij de ketenpartners politie (3.4) en OM (3.9) (zie tabel 5.3). Daarnaast zijn de respondenten gemiddeld tevreden over de bejegening door alle ketenpartners (zie tabel 5.3). Deze data moeten echter met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd gezien het kleine aantal respondenten. Een recent inspectieonderzoek (Inspectie JenV, 2024) naar bejegening van slachtoffers door de zedenrecherche laat een genuanceerder beeld zien van de bejegening. Waar ongeveer de helft van de door hen geïnterviewde slachtoffers tevreden is over de bejegening, is de andere helft dat niet. Ook hier is het aantal geïnterviewde slachtoffers beperkt. Nader onderzoek naar de bejegening is dan ook aan te bevelen.

²⁷ De registratie van de maatregelen in RAC-min is niet volledig: sommige maatregelen worden niet (altijd) goed geregistreerd.

²⁸ Het delict met de hoogste strafdreiging is daarbij geselecteerd.

Tabel 5.3 Ervaring slachtoffers seksuele misdrijven met ketenpartners in 2022 (gemiddelden, 1= zeer negatief, 5= zeer positief)

	N	Gemiddelde
Politie		
Bejegening	104	4.5
Veiligheid	99	3.4
Intake en participatie	104	4.1
Opsporing	83	4.1
Informatie over hulp	101	4.5
Totaal waardering	104	4.1
OM		
Inspraak en veiligheid	225	3.9
Informatie	192	4.2
Begrip	25	4.6
Respect	13	4.7
Totaal waardering	62	3.3
SGM		
Bejegening	71	4.5
Informatie	71	3.8
Privacy en professionaliteit	81	4.4
Proces	74	3.6
Totaal waardering	81	4.0

Bron: Slachtoffermonitor 2022

Prevalentie slachtofferschap

Zowel op basis van de VM (zie tabel 5.4) als op basis van de prevalentie monitor Huiselijk geweld en seksueel geweld (zie tabel 5.5) zien we een toename van slachtoffers van seksuele delicten in de afgelopen jaren op basis van zelfrapportage.

Tabel 5.4 Slachtoffers seksuele misdrijven

	2021	2023
Traditionele criminaliteit		
Percentage slachtoffers seksuele delicten in bevolking	1,1	1,9
Aantal seksuele delicten per 100 000 inwoners	2	3,4
Online criminaliteit		
Percentage slachtoffers shamesexting in bevolking	0,4	0,4

Bron: VM

Tabel 5.5 Jaarprevalentie slachtofferschap seksueel grensoverschrijdend gedrag

Jaarprevalentie	2020	2022
Een of meerdere vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag	11%	13%
Offline seksuele intimidatie ²⁹	7%	9%
Online seksuele intimidatie ³⁰	5%	6%
Fysiek seksueel geweld ³¹	3,3%	3,5%

Bron: Akkermans et al 2023

Toegekende schadevergoeding

Uit tabel 5.6 lezen we af dat het aantal aanvragen voor schadevergoeding door slachtoffers van seksuele misdrijven bij het SGM is toegenomen tussen 2020 en 2023 maar het percentage toegekende aanvragen is afgenomen met 10 procent.

Tabel 5.6 Percentage toegekende schadevergoeding door SGM aan slachtoffers van seksuele misdrijven

	2020	2021	2022	2023
Aantal aanvragen	1352	1349	1604	1756
% toegewezen	74%	70%	66%	64%

Bron: SGM

Het percentage zaken in eerste aanleg met een schuldigverklaring en strafoplegging waarin een schadevergoeding is toegekend is licht gestegen van 47% naar 52% voor zaken waarin alleen sprake is van seksuele misdrijven (zie tabel 5.7).

Tabel 5.7 Percentage schadevergoedingen in door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken met schuldigverklaring en strafoplegging

	2020	2021	2022	2023
Aantal zaken schuldig verklaring alleen seksuele misdrijven	720	885	860	1000
Percentage schadevergoeding	47%	50%	53%	52%
Aantal zaken schuldig verklaring gemengde feiten	205	260	280	315
Percentage schadevergoeding	56%	54%	54%	56%

Bron: WODC

²⁹ Offline seksuele intimidatie betreft ervaringen met seksuele intimidatie die in de echte wereld – dus niet online – plaatsvinden en waarbij geen lichamelijk contact tussen pleger en slachtoffer was. Deze vorm van seksuele intimidatie kan verschillen van seksueel getinte opmerkingen tot het moeten aanschouwen van seksuele handelingen. Moeten dit soort definitie niet al eerder in het rapport worden gegeven?

³⁰ Bij online seksuele intimidatie gaat het om ongewenst seksueel gedrag dat via het internet, bijvoorbeeld via sociale media, WhatsApp, (video)chat of e-mail, plaatsvond. Voorbeelden zijn seksueel kwetsende opmerkingen of gedwongen worden om online seksuele handelingen te verrichten.

³¹ Het gaat om voorvallen waarbij grensoverschrijdend lichamelijk contact plaatsvond, variërend van ongewenste aanrakingen tot verkrachting.

5.1.5 Versterking maatschappelijke norm

De indicatoren voor de versterking van de maatschappelijke norm zijn dezelfde als de indicatoren voor afschrikking. We verwijzen naar 5.1.1 voor een beschrijving.

5.2 Intermediaire doelen

Een aantal indicatoren voor het bereiken van de intermediaire doelen is niet relevant voor de nulmeting omdat voor deze doelen enkel kwalitatieve indicatoren zijn geformuleerd en/of het gaat om ervaringen met een nieuw instrument. Het gaat om de indicatoren voor een actueel helder wettelijk kader, beter inspelen op nieuwe delictsvormen, en ondersteunend aan de werkzaamheden van ketenpartners. Hierover presenteren we geen data in de nulmeting.

5.2.1 Mogelijkheid tot optreden tegen meer vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag

Ingezonden dossiers politie

Het aantal dossiers dat de politie heeft ingezonden naar het OM is tussen 2020 en 2023 toegenomen (zie tabel 5.8). In verhouding tot het aantal aangiften is er een lichte toename in 2021, een lichte afname in 2022 en weer een lichte toename in 2023. Deze verschillen zijn niet getoetst op significantie.

Tabel 5.8 Aantal ingezonden dossiers seksuele misdrijven van politie naar OM en percentage t.o.v. aantal aangiften seksuele misdrijven per jaar

Jaar	Aantal ingezonden dossiers	Percentage t.o.v. het aantal aangiften
2020	2706	70%
2021	3053	75%
2022	3133	68%
2023	3297	72%

Bron: BVI

Beslissingen OM

Het OM nam in 2023 een beslissing in 3.585 zaken met betrekking tot seksuele misdrijven, 2.910 met alleen seksuele misdrijven en 675 met gemengde feiten (zie tabel 5.9).

Tabel 5.9 Door het OM genomen beslissingen in misdrijfzaken met seksuele misdrijven naar soort beslissing en aandeel van de beslissing (percentage) in de periode 2020-2023¹

	2020	2020	2021	2021	2022	2022	2023	2023
	N	%	N	%	N	%	N	%
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	2400		2775		2800		2910	
Administratief afgehandeld	15	1%	5	0%	5	0%	5	0%
Dagvaarding	1.005	42%	1.280	46%	1.240	44%	1.370	47%
Onvoorwaardelijk technisch of beleidssepot	1.105	46%	1.265	46%	1.365	49%	1.370	47%
Strafbeschikking	55	2%	105	4%	85	3%	75	3%
Transactie	15	1%	0	0%	10	0%	5	0%
Voeging ter berechting	5	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Voorwaardelijk beleidssepot	175	7%	95	3%	85	3%	80	3%
Wijze afdoening onbekend	25	1%	20	1%	5	0%	5	0%
Gemengde feiten	405		490		610		675	
Administratief afgehandeld	0	0%	0	0%	0	0%	0	0,00%
Dagvaarding	295	73%	345	70%	425	70%	500	74%
Onvoorwaardelijk technisch of beleidssepot	70	17%	100	20%	115	19%	105	16%
Strafbeschikking	20	5%	30	6%	55	9%	45	7%
Transactie	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Voeging ter berechting	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Voorwaardelijk beleidssepot	15	4%	10	2%	20	3%	20	3%
Wijze afdoening onbekend	0	0%	0	0%	0	0,00%	5	1%

Bron: WODC

¹ De aantallen in de tabellen zijn afgerond op vijftallen. Percentages tellen daarom en door afrondingsfouten niet altijd op tot 100.

In de zaken met alleen seksuele misdrijven volgde in 2023 in 47% een onvoorwaardelijk technisch of beleidssepot, in 3% een voorwaardelijk beleidssepot, in 3% een opgelegde strafbeschikking en in 47% een dagvaarding. Een onvoorwaardelijk sepot kan een technisch sepot of een beleidssepot zijn. Een technisch sepot wordt toegepast als onvoldoende uitzicht bestaat op een veroordeling, bijvoorbeeld wanneer er onvoldoende bewijs is. Een technisch sepot kan niet voorwaardelijk zijn. Een beleidssepot wordt toegepast als volgens het OM weliswaar een veroordeling haalbaar is, maar vervolging om andere redenen onwenselijk is. Een beleidssepot kan onvoorwaardelijk en voorwaardelijk zijn. Het aandeel dagvaardingen in deze zaken steeg licht van 42% in 2020 naar 47% in 2023. Het aandeel voorwaardelijk beleidssepot daalt van 7% in 2020 naar 3% in 2023.

Omdat de instroom in het aantal zaken toeneemt, neemt voor alle misdrijven ook het aantal dagvaardingen toe. De sterkste toename is te zien voor zaken met betrekking tot verkrachting (Sr 242) en aanranding (Sr 246) (zie tabel B5.4 in bijlage 5). De ontwikkeling van het aantal septs op misdrijfniveau verschilt. Het aantal septs voor Sr 139h, Sr 242, Sr 244, Sr 245, Sr 246, Sr 247 neemt toe maar neemt voor de andere misdrijven af. In de zaken met gemengde feiten is het aandeel dagvaardingen in 2023 hoger dan als er alleen sprake is van een seksueel misdrijf: 74% versus 47%. Bij de gemengde feiten schommelt het aandeel dagvaardingen tussen 2020 en 2023. Het aandeel onvoorwaardelijke septs (onvoorwaardelijk technisch en beleidssepot) neemt na een stijging in 2021 af. Bij gemengde feiten is naast een toename van zaken met betrekking tot aanranding en verkrachting (Sr 246 en Sr 242) ook een sterke toename zichtbaar van het aantal dagvaardingen bij misbruik van seksueel beeldmateriaal (Sr 139h) (zie tabel B5.4 in bijlage 5).

In 2023 werden 385 misdrijfzaken met betrekking tot seksuele misdrijven bij minderjarige verdachten ingeschreven bij het OM (zie tabel B5.2 in bijlage 5), een stijging van 7% ten opzichte van 2020. Het OM nam een beslissing in ruim 410 zaken, wat 19% meer is dan in 2020. Daarvan was 54% een onvoorwaardelijk technisch of beleidssepot, 2% een voorwaardelijk beleidssepot en 42% een dagvaarding.

Vrijspraak en schuldigverklaringen

Tabel 5.10

Aantal en percentage vrijspraken en schuldigverklaringen in door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken met seksuele misdrijven¹

	2020	2020	2021	2021	2022	2022	2023	2023
	N	%	N	%	N	%	N	%
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	895		1085		1070		1245	
Ontslag van rechtsvervolging	5	1%	10	1%	5	0%	5	0%
Overige uitspraken	5	1%	5	0%	0	0%	5	0%
Schuldigverklaring	720	80%	885	82%	860	80%	1000	80%
Vrijspraak	170	19%	185	17%	205	19%	230	18%
Gemengde feiten	215		275		300		340	
Ontslag van rechtsvervolging	0	0%	0	0%	5	2%	5	1%
Overige uitspraken	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Schuldigverklaring	205	95%	260	95%	280	93%	315	93%
Vrijspraak	10	5%	10	4%	10	3%	25	7%

Bron: WODC

¹ De aantallen in de tabellen zijn afgerond op vijftallen. Percentages tellen daarom en door afrondingsfouten niet altijd op tot 100.

Het percentage vrijspraken schommelt in de periode 2020-2023 tussen de 19 en 17% voor zaken met alleen seksuele misdrijven en tussen de 3 en 7% bij zaken met gemengde feiten (zie tabel 5.10). Bij gemengde feiten

kan geen onderscheid worden gemaakt of de vrijspraak betrekking heeft op de seksuele misdrijven of op andere feiten.

Het percentage schuldigverklaringen schommelt rond de 89% voor zaken met alleen seksuele feiten en tussen de 93 en 95% voor zaken met gemengde feiten. Ook hier geldt dat bij gemengde feiten geen onderscheid kan worden gemaakt of de dagvaarding betrekking heeft op de seksuele misdrijven of andere feiten.

5.2.2 Mogelijkheden tot het doen van aangifte

Aangiftebereidheid slachtoffers

Op basis van de VM neemt het percentage slachtoffers van offline seksuele delicten dat melding en aangifte doet bij de politie licht af tussen 2021 en 2023 (zie tabel 5.11). Het percentage slachtoffers van shamesexting dat een melding bij de politie en dat aangifte doet blijft ongeveer gelijk. Het aantal slachtoffers van de online seksuele delicten is lager dan het aantal slachtoffers van de offline seksuele delicten. Zoals in 4.3.4 toegelicht wordt in de VM met een offline delict het misdrijf aanranding bedoeld en bij een online delict het misdrijf misbruik van seksueel beeldmateriaal. Dit gaat dus slechts om twee delicten uit de Wsm. In tabel 5.11 hebben we de formulering van de VM overgenomen.

Tabel 5.11 Mate waarin slachtoffers melding en aangifte doen bij de politie van seksuele delicten volgens de VM

	2021	2023
Traditionele criminaliteit		
Percentage slachtoffers seksuele delicten dat melding doet bij de politie	12%	9%
Percentage slachtoffers seksuele delicten dat aangifte doet bij de politie	9%	6%
Percentage door slachtoffers ondervonden delicten waarvan melding is gedaan bij de politie	12%	9%
Percentage door slachtoffers ondervonden delicten waarvan aangifte is gedaan bij de politie	9%	6%
Online criminaliteit		
Percentage slachtoffers dat melding heeft gedaan van shamesexting bij de politie	54%	52%
Percentage slachtoffers van shamesexting dat aangifte heeft gedaan bij de politie	17%	19%

Bron: VM

5.2.3 Aansluiten bij meer vormen van delictgedrag

Adviezen en toezicht reclassering

Een van de indicatoren die inzicht geeft in aansluiten op meer vormen van delictgedrag zijn de geadviseerde bijzondere voorwaarden door de reclassering in zaken waar (ook) sprake is van seksuele misdrijven. In een advies kunnen meerdere bijzondere voorwaarden worden geadviseerd en het is ook mogelijk dat in een advies geen bijzondere voorwaarden worden geadviseerd. Niet bij alle uitgebrachte adviezen is een Risico Inschattings Scalen (RISc) afgenomen. Als voorbeeld is genoemd dat wanneer bij een voorgeleiding een

verdachte kort wordt gesproken er niet altijd een RISc wordt afgenomen. Maar er wordt dan wel een advies gegeven. In een advies worden niet altijd bijzondere voorwaarden geadviseerd. De inschatting is dat van alle adviezen uitgebracht voor een rechtszitting dit gebeurt in ongeveer de helft van de gevallen (mondelinge communicatie 3RO). De geadviseerde bijzondere voorwaarden zijn afgezet tegen het aantal uitgebrachte adviezen met een RISc.

In tabel 5.12 is af te lezen dat als er sprake is van seksuele misdrijven de meest geadviseerde bijzondere voorwaarde ambulante behandelverplichting is: in ongeveer 41% van de adviezen in de periode 2020-2023. We kunnen op basis van de registratiegegevens echter niet bepalen of dit een behandelverplichting is met betrekking tot de seksuele misdrijven omdat er ook sprake kan zijn van gemengde feiten. Daarnaast wordt bij bijna 25% een contactverbod geadviseerd. Contact met minderjarigen en het vermijden van kinderporno wordt in ongeveer 10% van de adviezen geadviseerd. De percentages van de geadviseerde bijzondere voorwaarden schommelen voor de meeste voorwaarden met 1% tot 2% over de jaren. Alleen bij het locatiegebod is er een afname van 7% in 2020 naar 2% in 2023.

Tabel 5.12 Adviezen reclassering bij zaken met seksuele misdrijven uitgesplitst naar bijzondere voorwaarden: aantallen en percentages ten opzichte van het aantal uitgebrachte adviezen met een RISC (teleenheid opdracht)¹

	2020		2021		2022		2023	
Aantal uitgebrachte adviezen²	1674		2041		2001		2296	
Aantal uitgebrachte adviezen met een RISC	1578		1923		1913		2152	
Aantal geadviseerde bijzondere voorwaarden	2098		2563		2502		2817	
Geadviseerde bijzondere voorwaarden:	N	%	N	%	N	%	N	%
Gedragsinterventie	22	1%	33	2%	24	1%	30	1%
Opname zorg - klinisch	90	6%	119	6%	101	5%	116	5%
Ambulante behandelverplichting	655	42%	793	41%	789	41%	878	41%
Begeleid of beschermd wonen	142	9%	199	10%	210	11%	205	10%
Drugs- en/of alcoholverbod	110	7%	138	7%	124	6%	137	6%
Contactverbod	342	22%	435	23%	450	24%	501	23%
Locatieverbod	176	11%	166	9%	192	10%	242	11%
Locatiegebod	105	7%	86	4%	74	4%	49	2%
Schadeherstel	5	0%	16	1%	9	0%	5	0%
Andere voorwaarden	451	29%	578	30%	529	28%	654	30%
<i>Dagbesteding</i>		0%		0%		0%	173	8%
<i>Geen andere huisvesting zonder toestemming</i>	44	3%	67	3%	38	2%	56	3%
<i>Meewerken aan middelencontrole</i>	99	6%	144	7%	143	7%	177	8%
<i>Meewerken aan schuldhulpverlening</i>	52	3%	55	3%	51	3%	73	3%
<i>Verbod bepaalde werkzaamheden</i>	35	2%	38	2%	51	3%	54	3%
<i>Verbod kansspelen</i>	0	0%	0	0%	5	0%	0	0%
<i>Vermijden contact met minderjarigen</i>	149	9%	201	10%	188	10%	230	11%
<i>Vermijden kinderporno</i>	143	9%	220	11%	183	10%	240	11%
<i>Volgen van onderwijs (jeugdstrafrecht)</i>	8	1%	10	1%	5	0%	5	0%
<i>Volgen van opleiding (volwassenenstrafrecht)</i>	5	0%	7	0%	9	0%	5	0%
anders:	219	14%	240	12%	192	10%	165	8%

Bron: IRIS, 3RO

¹ Teleenheid is opdracht en niet parketnummer, in een opdracht kunnen meerdere parketnummers zijn opgenomen.

² Exclusief adviezen elektronische monitoring, BB sociaal rapport en verlof detentie.

Daarnaast geeft het aantal opgelegde bijzondere voorwaarden inzicht in *het aansluiten bij het delictgedrag*. Bij een toezicht is altijd minimaal één bijzondere voorwaarde opgenomen, maar ook hier geldt dat in een toezicht meerdere bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd. Uit tabel 5.13 leiden we af dat als er sprake is van seksuele misdrijven de meest opgelegde bijzondere voorwaarden de meldplicht (tussen 84% en 87% over de periode 2020-2023) en de behandelverplichting (75% tot 77%) zijn. Het percentage contactverboden neemt licht toe van 44% in 2020 tot 47% in 2022 en 2023. Ook hier zien we een lichte afname van de locatiegeboden net als bij de adviezen. Voor de opgelegde bijzondere voorwaarden geldt dezelfde opmerking als voor de

geadviseerde bijzondere voorwaarden: dat uit de registratiecijfers niet kan worden afgeleid of de bijzondere voorwaarde betrekking heeft op een seksueel misdrijf of op andere delicten. Er kan sprake zijn van andere delicten.

Tabel 5.13 Aantal en percentage opgelegde bijzondere voorwaarden bij instroom toezicht van cliënten met seksuele misdrijven

	2020		2021		2022		2023	
Aantal opdrachten toezicht²	723		819		731		764	
Aantal bijzondere opgelegde voorwaarden	2613		2831		2668		2655	
Opgelegde bijzondere voorwaarden:	N	%	N	%	N	%	N	%
Behandelverplichting	545	75%	606	74%	547	75%	586	77%
Contactverbod	317	44%	365	45%	340	47%	360	47%
Deelname aan een gedragsinterventie	14	2%	10	1%	11	2%	18	2%
Drugs en/of alcoholverbod	108	15%	119	15%	102	14%	87	11%
Houden aanwijzingen	158	22%	102	12%	89	12%	47	6%
Locatiegebod	82	11%	78	10%	74	10%	43	6%
Locatieverbod	135	19%	162	20%	149	20%	148	19%
Meldplicht	607	84%	701	86%	643	88%	661	87%
Opname in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang	126	17%	136	17%	147	20%	138	18%
Opname in een zorginstelling	77	11%	78	10%	107	15%	89	12%
Overig	437	60%	469	57%	459	63%	449	59%
Schadevergoeding	7	1%	5	1%	0	0%	7	1%
Standaard voorwaarden (tbs)	0	0%	0	0%	0	0%	22	3%

Bron: IRIS, 3RO

Mediation en herstelbemiddeling

Uit het onderzoek van Hoekstra et al. (2024) naar mediation blijkt dat tussen 2017 en 2022 64 zedenzaken zijn verwezen naar Mediation.

In de jaarverslagen van Perspectief Herstelbemiddeling worden cijfers weer gegeven over herstelbemiddeling in zedenzaken. In de jaarverslagen worden niet het aantal aanmeldingen voor zedendelicten opgenomen maar het percentage op het totaal aantal aanmeldingen. Op basis van deze percentages hebben het aantal aanmeldingen voor zedendelicten berekend. Deze zijn in tabel 5.14 weergegeven. Daarbij merken we op dat niet alle aangemelde zaken kunnen worden uitgezet bij een bemiddelaar. Op basis van de jaarverslagen is het niet mogelijk om na te gaan hoeveel zaken omtrent zedendelicten wel of niet zijn uitgezet bij een bemiddelaar. Het aantal en aandeel zaken over zedendelicten die zijn aangemeld voor herstelbemiddeling neemt toe tussen 2020 en 2022. In 2023 neemt het aantal en aandeel af. In het jaarverslag van 2023 is te lezen dat bij zedendelicten 80% van de aanmeldingen op initiatief van de slachtoffers werd gedaan.

Tabel 5.14 Aantal aanmeldingen voor herstelbemiddeling voor zedendelicten tussen 2020-2023

Aantal aanmeldingen	2020		2021		2022		2023	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Totaal aantal aanmeldingen	1457	100%	1358	100%	1503	100%	1529	100%
Aanmeldingen voor zedendelicten	146	10%	299	22%	601	40%	458	30%

Bron: Jaarverslagen Perspectief Herstelbemiddeling

5.2.4 Betere informatievoorziening, passende hulp en ondersteuning slachtoffers

De indicator voor betere informatievoorziening is niet beschikbaar voor de nulmeting. De indicatoren voor passende hulp en ondersteuning van slachtoffers worden reeds gerapporteerd in 5.1.4 bij ervaringen van slachtoffers. Ook komen deze indicatoren deels overeen met de output indicator van SHN en CSG. We verwijzen naar 5.3. voor de data.

5.3 Output

In deze paragraaf geven we de indicatoren voor output weer van de verschillende ketenpartners in de periode 2020-2023.

Politie

Tabel 5.15 Aantal incidenten, aangiften en dossiers ingezonden naar OM door politie met betrekking tot seksuele misdrijven.

	2020	2021	2022	2023
Incidenten	16450	16862	19508	18378
Aangiften	3867	4094	4613	4576
Ingezonden dossiers OM	2706	3053	3133	3297

Bron: BVH

Tussen 2020 en 2022 is het aantal door de politie geregistreerde incidenten met betrekking tot seksuele misdrijven toegenomen met 19%. In 2023 is het aantal incidenten weer licht gedaald maar daarmee alsnog 12% hoger dan in 2020.

Het aantal aangiften vertoont een vergelijkbaar beeld: een toename van 19% tussen 2020 en 2022, een kleine afname in 2023 maar 18% hoger dan in 2020.

Het aantal ingezonden dossiers naar het OM stijgt over de hele periode. In 2023 is dit 22% hoger dan in 2020.

OM

Tabel 5.16 Bij het OM ingeschreven misdrijfzaken met betrekking tot seksuele misdrijven in de periode 2020-2023¹

	2020	2021	2022	2023
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	2.445	2.750	2.765	2.795
Gemengde feiten	420	480	630	640
Totaal	2.870	3.230	3.395	3.440

Bron: WODC

¹ De aantallen in de tabellen zijn afgerond op vijftallen. Percentages tellen daarom en door afrondingsfouten niet altijd op tot 100.

Het aantal ingeschreven misdrijfzaken met betrekking tot seksuele misdrijven (alleen seksuele misdrijven en gemengde feiten) stijgt tussen 2020 en 2023. In 2023 werden 3440 misdrijfzaken met betrekking tot alleen één of meerdere seksuele misdrijven of samen met andere feiten bij het OM ingeschreven: 20% meer dan in 2020, vooral het aantal ingeschreven zaken met gemengde feiten neemt sterk toe (met 52%). Het aantal ingeschreven zaken met betrekking tot misbruik van seksueel beeldmateriaal (wvS art 139h) is meer dan verviervoudigd. Daarnaast is er een toename van zaken met betrekking tot aanranding (WvS art 246) en verkrachting (WvS art 242) (zie tabel B5.1 in bijlage 5). In tegenstelling tot cijfers van criminaliteit in de monitor Criminaliteit en Rechtshandhaving 2023 (Molenaar, 2024) zien we geen afname van de instroom met uitzondering van de instroom van zaken voor minderjarigen vanwege de maatregelen ter bestrijding van de COVID-19 pandemie.³²

ZM

Tabel 5.17 Aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken met seksuele misdrijven¹

	2020	2021	2022	2023
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	895	1.085	1.070	1.245
Gemengde feiten	215	275	300	340
Eindtotaal	1.110	1.365	1.370	1.590

Bron: WODC

¹ De aantallen in de tabellen zijn afgerond op vijftallen. Percentages tellen daarom en door afrondingsfouten niet altijd op tot 100.

In 2023 deed de rechter 1.590 misdrijfzaken waarin seksuele misdrijven aan de orde waren af, 43% meer dan in 2020.

³² Het effect van de COVID-19-pandemie is tweeledig. Enerzijds was er minder instroom, anderzijds zorgde de tijdelijke gedeeltelijke sluiting van de gerechtsgebouwen tijdens de eerste lockdown in 2020 voor een toename van de werkvoorraden. Tijdens de tweede lockdown waren de gerechtsgebouwen wel geopend maar vanwege de COVID-19-maatregelen konden de rechtbanken en gerechtshoven desalniettemin ook in 2021 niet op volle kracht draaien. OM en ZM hebben in 2020 afspraken gemaakt om de voorraden aan te pakken. Deze afspraken golden ook in 2021. Dit leidde tot een verschuiving in de wijze van behandeling en afdoening van zaken en tot een afname van het aantal vonnissen, zowel in 2020 als 2021 (Molenaar 2024).

Reclassering

Tabel 5.18 Aantal aangevraagde adviezen, toezicht en werkstraf

	2020	2021	2022	2023
Advies	1.942	2.348	2.260	2.713
COSA	11	22	20	17
Toezicht	723	819	731	764
<i>incl. EM</i>	71	87	74	46
Werkstraf	284	445	405	441

Bron: IRIS

In 2023 zijn 2713 adviezen aangevraagd bij de reclassering voor verdachten waarbij (ook) sprake is van seksuele misdrijven. Dat is 40% meer dan in 2020. In 2023 zijn 764 cliënten in toezicht ingestroomd bij wie (ook) sprake was van seksuele misdrijven. Dat is 6% meer dan in 2020. In de periode 2020-2023 is een stijging te zien van de instroom van cliënten in toezicht in 2021 (23% t.o.v. 2020). Dit neemt iets af in 2022 en stijgt weer in 2023. De instroom van cliënten in de werkstraf met seksuele misdrijven is 441 in 2023. Een toename van 55% ten opzichte van 2020. Hierbij merken we op dat uit deze data niet kan worden afgeleid dat de cliënten alleen een werkstraf hebben gekregen.

CSG

Tabel 5.19 Aantal keer dat CSG direct of indirect hulp of advies heeft geboden in 2020-2023

Indicator	2020	2021	2022	2023
Aantal slachtoffers directe en indirecte hulp ¹	7404	9874	15241	13848
Aantal slachtoffers zorg en/of onderzoek	4777	6374	9168	8447
Meldingen < 7 dagen geleden ²	1738	1870	2442	2304
Meldingen > 7 dagen geleden ³	2626	3823	5564	4873
Consult ≤ 7 dagen geleden ⁴	413	681	1162	1270
Aantal landelijk telefoonnummer	6763	8190	11251	10683
Aantal chatgesprekken	3812	5237	8484	9166
Aantal chatters	2627	3500	6073	5401

Bron: CSG jaarverslagen

¹ Dit is de som van het aantal slachtoffers zorg en/of onderzoek en aantal chatters.

² Onder '≤ 7 dagen geleden' wordt verstaan dat het slachtoffer zich fysiek heeft gemeld bij een CSG voor zorg en/of onderzoek binnen een week na het meemaken van seksueel geweld.

³ Onder '> 7 dagen geleden' wordt verstaan dat het CSG direct (door een slachtoffer) of indirect (via een professional, familie of andere betrokkene) wordt benaderd met een (hulp)vraag van/voor iemand die langer dan 7 dagen geleden is misbruikt. Dit contact kan telefonisch zijn of face-to-face.

⁴ Onder 'Consult ≤ 7 dagen geleden' wordt verstaan dat het CSG wordt geconsulteerd i.v.m. zorg en/of onderzoek voor een slachtoffer binnen een week na het meemaken van seksueel geweld, maar tot fysiek contact komt het uiteindelijk niet om verschillende redenen.

Het aantal slachtoffers aan wie het CSG tussen 2020 en 2023 direct of indirect hulp heeft geboden via telefoon, chat of face to face neemt tussen 2020 en 2022 elk jaar toe. In 2023 is het met 9% afgenomen ten opzichte van 2022. Dit is echter nog steeds een stijging ten opzichte van 2021. 2022 lijkt een piekjaar te zijn dat volgens het CSG te verklaren is door de grote aandacht voor het onderwerp seksueel grensoverschrijdend

gedrag in het begin van 2022 als gevolg van de uitzending van BOOS over de misstanden bij The Voice of Holland. Na die uitzending zochten veel mensen contact met het CSG. Het CSG licht zelf toe in haar jaarverslag (CSG, 2024) dat in de maanden april tot en met december 2023 een lichte toename is te zien in het aantal mensen dat telefonisch of via de chat contact opnam in vergelijking met dezelfde maanden in 2022. Zij stellen vast dat er eerder sprake is van stabilisatie en meer gestage groei na een fase van grote aandacht.

SHN

In tabel 5.20 is het aantal meldingen bij SHN van slachtoffers van seksuele misdrijven weergegeven en in tabel 5.21 het aantal zaken/cliënten met ondersteuning vanuit casemanagement en met juridische ondersteuning.

Tabel 5.20 Aantal aangemelde slachtoffers van seksuele misdrijven bij SHN in de periode 2020-2023 naar wijze van binnenkomst

	2020	2021	2022	2023
Cliënt (eigen initiatief)	1.966	2.454	3.123	2.863
OM	297	220	167	250
Overige	108	94	121	84
Politie	5.309	5.485	6.422	5.910
Professional	0	4	38	22
ZSM ³³	178	203	189	264
Kmar				2
Totaal	7.858	8.460	10.060	9.395

Bron: SHN

Tabel 5.21 Aantal zaken ondersteuning van slachtoffers seksuele misdrijven bij SHN vanuit casemanagement en juridische ondersteuning in de periode 2020-2023

jaar	Casemanagement	Juridische ondersteuning
2020	328	349
2021	397	453
2022	397	426
2023	538	360

Bron: SHN

In 2023 zijn 9.395 slachtoffers van seksuele misdrijven naar SHN verwezen of hebben zelf contact gezocht. De meeste slachtoffers worden door de politie verwezen. De instroom van slachtoffers van seksuele misdrijven bij SHN neemt toe tussen 2020 en 2022 en neemt in 2023 weer af, maar is in 2023 nog steeds hoger dan in 2021. Deze trend is zichtbaar voor alle wijzen van binnenkomst met uitzondering van ZSM. Daar zien we een

³³ Uit de data van SHN blijkt dat slachtoffers van seksuele misdrijven ook via ZSM kunnen worden aangemeld. ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en Op Maat reageren op criminaliteit. De ZSM aanpak is voor zaken waarbij een verdachte is aangehouden voor delicten die vaak voorkomen zoals bedreiging, stalking, mishandeling, diefstal of vernieling. Op een ZSM-locatie kan de officier van justitie snel beslissen wat er met een strafzaak gebeurt.

duidelijk toename in 2021, een afname in 2022 en weer een toename in 2023. Het aantal zaken met ondersteuning vanuit casemanagement is in 2023 sterk toegenomen (met 64% ten opzichte van 2020). Het aantal zaken met juridische ondersteuning stijgt tussen 2020 en 2021 om daarna weer af te nemen.

5.3.1 Samenvatting en conclusie

Er is een nulmeting uitgevoerd van de kwantitatieve indicatoren over de periode 2020-2023. Niet voor alle indicatoren zijn data beschikbaar over deze periode. Bij de interpretatie van de data moeten we rekening houden met de gevolgen van de maatregelen die zijn genomen ter bestrijding van de COVID-19 pandemie die gevolgen had voor de uitvoeringspraktijk in de strafrechtketen. Daarnaast is er een mogelijke invloed van de grote aandacht voor het onderwerp seksueel grensoverschrijdend gedrag in het begin van 2022 als gevolg van de uitzending van BOOS over de misstanden bij The Voice of Holland.

Bij alle ketenpartners is tussen 2020-2023 een toename te zien van de instroom van seksuele misdrijfzaken in de keten: meer geregistreerde incidenten, meer aangiftes, meer ingezonden dossiers naar het OM, meer bij het OM ingeschreven zaken, meer door de reclassering afgegeven adviezen, meer door de rechtbank afgedane zaken in eerste aanleg. Er is een toename van 20% of meer. Alleen de instroom bij toezicht bij de reclassering is lager. Het aantal slachtoffers dat hulp zocht bij CSG steeg fors tussen 2020 en 2022, met een lichte daling in 2023. Hetzelfde patroon is zichtbaar bij het aantal slachtoffers dat is ondersteund door SHN.

Met betrekking tot de indicatoren waarover data beschikbaar zijn in de nulmeting kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- 🕒 *Afschrikking:* Uit opinieonderzoek blijkt dat bijna alle Nederlanders seksueel grensoverschrijdend gedrag associëren met fysieke handelingen, zoals ongewenst aanraken en seksueel binnendringen. Daarnaast wordt online gedrag zoals sexting en iemand chanteren met seksueel getinte berichten of foto's chantage breed gezien als seksueel grensoverschrijdend. Circa 13% van de Nederlandse bevolking denkt ooit seksueel grensoverschrijdend gedrag te hebben vertoond, voornamelijk meer dan vijf jaar geleden. Bij jongeren tussen 12 en 23 jaar geeft een klein percentage aan seks te hebben gehad met iemand die dit niet wilde of seksueel beeldmateriaal te hebben verspreid.
- 🕒 *Vergelding:* Tussen 2020 en 2023 is het aantal zaken waarin straffen zijn opgelegd voor seksuele misdrijven met 40% gestegen. Taakstraffen en vrijheidsstraffen zijn de meest opgelegde sancties, waarbij het aandeel vrijheidsstraffen licht is toegenomen.
- 🕒 *Bescherming van slachtoffers en samenleving:* Slachtoffers rapporteren wisselende ervaringen met ketenpartners. Gemiddeld zijn ze positief over de bejegening, maar er is ruimte voor verbetering in het gevoel van veiligheid. Het aantal slachtoffers dat contact zoekt met het CSG en SHN is toegenomen tot 2022, met een lichte daling in 2023. Schadevergoedingen via een vordering van de benadeelde partij worden in een groter deel van de zaken toegekend. Het percentage toegekende aanvragen bij het SGM is afgenomen.

- ➊ *Mogelijkheid tot strafrechtelijk optreden tegen meer seksueel grensoverschrijdend gedrag:* Het aantal door de politie ingezonden dossiers naar het OM en OM-beslissingen in zaken met seksuele misdrijven is tussen 2020 en 2023 gestegen. Het aandeel dagvaardingen neemt toe, terwijl het aantal onvoorwaardelijke sepot's relatief stabiel blijft. Er is een stijging in zaken met betrekking tot aanranding en verkrachting, evenals in zaken met betrekking tot misbruik van seksueel beeldmateriaal.
- ➋ *Versterking van de maatschappelijke norm:* De maatschappelijke norm wordt versterkt door het opnemen van meer soorten seksueel grensoverschrijdend gedrag in de wet. Het bewustzijn en begrip hiervan zijn echter nog in ontwikkeling, wat onder andere blijkt uit de uiteenlopende opvattingen over wat als seksueel grensoverschrijdend gedrag geldt.
- ➌ *Betere informatievoorziening, ondersteuning en passende hulp:* Het aantal slachtoffers dat melding maakt, aangifte doet, en gebruik maakt van slachtofferhulp is gestegen. Wel is er een dalende trend in aangiftebereidheid voor offline seksuele delicten, terwijl de aangifte van online seksuele delicten zoals shamesexting licht stijgt.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk trekken we conclusies ten aanzien van de drie hoofdvragen van het onderzoek:

Wat zijn de beoogde doelen van de Wet seksuele misdrijven en hoe wordt beoogd deze doelen te bereiken?

Met welke indicatoren kan de gewijzigde wetgeving worden gemonitord en geëvalueerd?

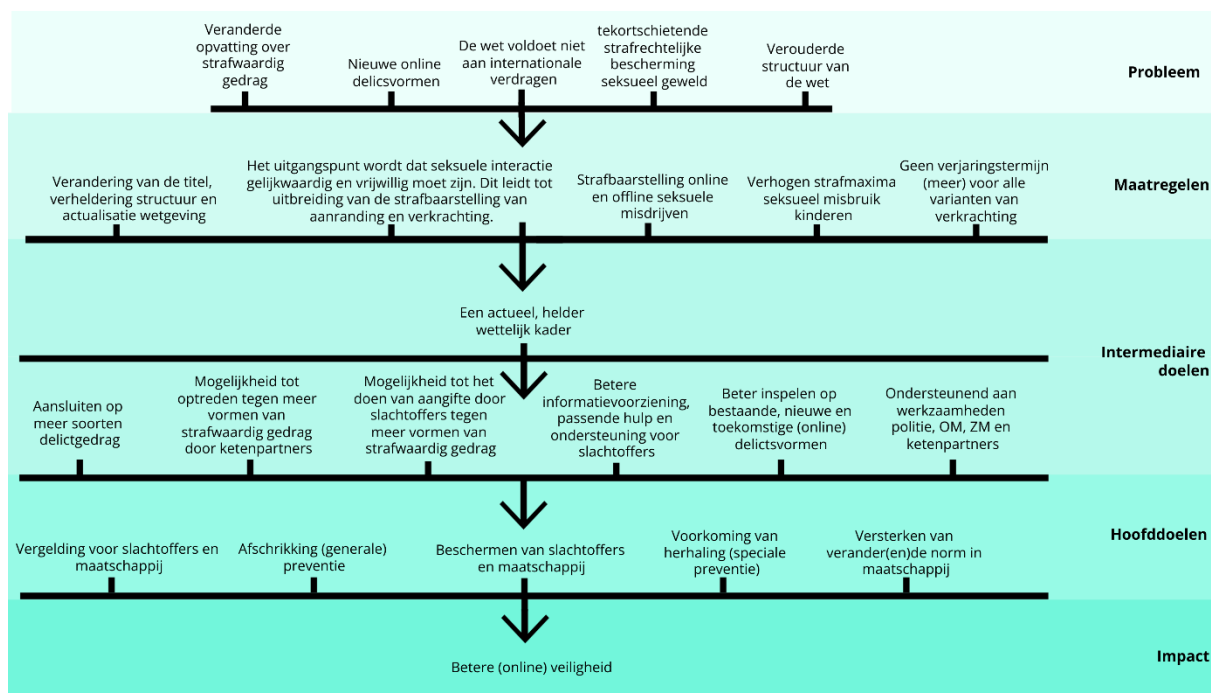
Wat is de situatie in de praktijk vóór inwerkingtreding van de wet?

De deelvragen die horen bij elke hoofdvraag hebben we beantwoord aan het eind van elk hoofdstuk.

Wat zijn de beoogde doelen van de Wsm en hoe wordt beoogd deze doelen te bereiken?

De Wsm, die op 1 juli 2024 in werking is getreden met als doel slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksuele misdrijven beter te beschermen. De wet beoogt een modernisering van de zedenwetgeving en sluit aan bij veranderende bij maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en internationale verdragen. Er is meer aandacht voor vrijwilligheid en gelijkwaardigheid in seksuele contacten, evenals voor nieuwe vormen van online seksueel grensoverschrijdend gedrag. De beleidslogica achter de Wsm op hoofdlijnen is samengevat in figuur 6.1.

Figuur 6.1 Beleidslogica Wsm



De hoofdoelen van de wet zijn in lijn met de doelen van het strafrecht (afschrikking, vergelding, voorkomen van recidive, bescherming van slachtoffers en de maatschappij). Daarnaast wil de Wsm 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:

- ➊ Verandering van de titel, verheldering van de structuur en actualisatie van de wetgeving.
- ➋ 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.
- ➌ Strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar.
- ➍ Strafbaarstelling van sexchatting met kinderen.
- ➎ Verhoging van strafmaxima voor seksueel misbruik (aanranding en verkrachting) van kinderen.
- ➏ 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.

We concluderen dat de betrokken ketenpartners zowel positieve als negatieve neveneffecten mogelijk achten. 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. Slachtoffers kunnen zich opnieuw slachtoffer voelen als zij niet gehoord, gerespecteerd of goed geïnformeerd voelen. Dit kan een gevolg zijn van verhoogde werkdruk in de strafketen, een gevoel van benadeling door justitie of politie of negatieve reacties uit de sociale omgeving of op social 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.

Met welke indicatoren kan de gewijzigde wetgeving worden gemonitord en geëvalueerd?

Op basis van de beleidslogica zijn mogelijke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren voor het meten van de doelen van de Wsm opgesteld en is de beschikbaarheid van data in bronnen en de beperking in kaart gebracht. Gezien de complexe gelaagdheid waarmee de intermediaire doelen en hoofddoelen van de wet met elkaar in verbinding staan, geven de mogelijke indicatoren geen causaal verband aan met de hoofddoelen van de Wsm. Ze hangen met de doelen samen en geven inzicht in of de aannames in de beleidslogica in werking treden. De kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en de beschikbaarheid van de data zijn weergegeven in tabel 6.1. Kwantitatieve indicatoren zijn weergegeven in grijs, kwalitatieve indicatoren in geel. Tevens is in de tabel weergegeven of de kwantitatieve indicatoren reeds worden vastgelegd en beschikbaar zijn voor de procesevaluatie twee jaar na inwerking treden van de wet en effectevaluatie vijf jaar na inwerkingtreding van de wet. Dit is met groen weergegeven. Als de cel in de tabel niet gekleurd is, betekent dit dat de data niet beschikbaar zijn of dat nog niet zeker is of het betreffende bevolkings- of panelonderzoek wordt herhaald.

Tabel 6.1 Samenvatting indicatoren voor het meten van de hoofddoelen en intermediaire doelen van de Wsm en beschikbaarheid van dat voor de nulmeting, effectevaluatie en procesevaluatie

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
Afschrikking						
Attitude bevolking ten aanzien van seksueel grensoverschrijdend gedrag	Percentage van de Nederlandse bevolking dat vindt dat veertien vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag vallen onder seksueel grensoverschrijdend gedrag	Nederlandse bevolking	Panelonderzoek	2023	Herhaling panelonderzoek Verdiepend onderzoek specifieke doelgroepen	Laten uitvoeren
Mate waarin bevolking grensoverschrijdend gedrag vertoont	Mate waarin Nederlandse bevolking in het heden (afgelopen vijf jaar) seksueel grensoverschrijdend gedrag vertoont	Nederlandse bevolking	Panelonderzoek Zelf gerapporteerde jeugd-criminaliteit	2023 2023	Herhaling panelonderzoek Verdiepend onderzoek specifieke doelgroepen 2025	Laten uitvoeren
Kennis over strafbaar gedrag	Mate waarin de Nederlandse bevolking bekend is met welk gedrag seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar is	Nederlandse bevolking	Panelonderzoek	n.v.t.		Laten uitvoeren
Vergelding						
Opgelegde straffen	Opgelegde straffen en maatregelen door rechter in afgedane zaken	Racmin Datawarehouse van het WODC	Registratie	2020-2023	2025	2025-2028
Recidive						
Tweejaarsrecidive seksuele misdrijven	Speciale tweejaarsrecidive	OBJD	Recidive-onderzoek	Niet beschikbaar	N.v.t.	Laten uitvoeren
Bescherming slachtoffers en maatschappij						
Ervaring slachtoffers	Ervaring slachtoffers met ketenpartners Gemiddelde score slachtoffers mate van zich erkend en gehoord door de ketenpartners (politie, OM, ZM, SHN)	Slachtoffers	Slachtoffer-monitor	2019, 2021 en 2023	Herhalen slachtoffer-monitor	Herhalen slachtoffer-monitor
	Ervaringen slachtoffers	Slachtoffers	Casusonderzoek /kwalitatief onderzoek	Niet beschikbaar	Casusonderzoek/kwalitatief onderzoek	Casusonderzoek/kwalitatief onderzoek
Prevalentie slachtofferschap	Prevalentie slachtofferschap (online) seksuele delicten	Veiligheids-monitor	Bevolkings-onderzoek	2021 en 2023	2025	2027
	Prevalentie slachtoffers seksueel grensoverschrijdend gedrag	Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag	Bevolkings-onderzoek	2020 en 2022	2024	?

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
Mate waarin slachtoffers schadevergoeding ontvangen	% toegekende aanvragen SGM voor seksuele misdrijven	Jaar-verantwoording schadefonds	Registraties	2020-2023	2024-2025	2025-2028
	% toegekende schadevergoeding door rechter	RAC-min Datawarehouse van het WODC	Registratie	2020-2023	2025	2025-2028
Versterken maatschappelijke norm						
Attitude bevolking ten aanzien van seksueel grensoverschrijdend gedrag	Percentage van de Nederlandse bevolking dat vindt dat veertien vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag vallen onder seksueel grensoverschrijdend gedrag	Nederlandse bevolking	Panelonderzoek I&O	2023	Herhaling panelonderzoek Verdiepend onderzoek specifieke doelgroepen	Laten uitvoeren
Kennis over strafbaar gedrag	Mate waarin de Nederlandse bevolking bekend is met welk gedrag seksueel grensoverschrijdend gedrag strafbaar is	Nederlandse bevolking	Panelonderzoek	n.v.t.		Laten uitvoeren
Actueel helder wettelijke kader						
Ervaring helderheid wettelijk kader	De ketenpartners ervaren het wettelijk kader als actueel en helder	Politie OM ZM Handhaving Reclassering Advocatuur (dader en slachtoffer) SHN SGM en andere ketenpartners	Interviews Jurisprudentie	n.v.t.	Laten uitvoeren	Laten uitvoeren
Kennis over het wettelijk kader	De ketenpartners zijn bekend met de Wsm	Politie OM ZM Handhaving Reclassering Advocatuur (dader en slachtoffer) SHN SGM en andere ketenpartners	Interviews Vragenlijst	n.v.t.	Laten uitvoeren	Laten uitvoeren
Mogelijkheid tot optreden tegen meer vormen van strafwaardig gedrag						
% ingezonden dossiers door politie naar OM	% geregistreerde dossiers door politie naar OM ten opzichte van het aantal aangifte per jaar	BHV	Registraties	2020-2023	2025	2025-2028
% zaken met seksuele misdrijven dat instroomt bij OM dat leidt tot vervolging	% ingezonden zaken met alleen seksuele misdrijven dat leidt tot dagvaarding per jaar % ingezonden zaken met gemengde feiten dat leidt tot dagvaarding per jaar	RAC-min/WODC datawarehouse	Registraties	2020-2023	2025	2025-2028

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
% zaken met seksuele misdrijven dat instroomt bij OM en leidt tot sepot in zaken seksuele misdrijven	% ingezonden zaken met alleen seksuele misdrijven dat leidt tot onvoorwaardelijk technisch of beleidssepot en voorwaardelijk beleidssepot e% ingezonden zaken met gemengde feiten dat leidt tot onvoorwaardelijk technisch of beleidssepot en voorwaardelijk beleidssepot per jaar	RAC-min/WODC datawarehouse	Registraties	2020-2023	2025	2025-2028
% zaken leidt tot schuldigverklaring	% behandelde zaken bij de rechtbank dat leidt tot schuldigverklaring per jaar	RAC-min/WODC datawarehouse	Registraties	2020-2023 Alleen voor rechtbank eerste aanleg	2025	2025-2028
% vrijspraak	% behandelde zaken bij de rechtbank dat leidt tot vrijspraak per jaar	RAC-min/WODC datawarehouse	Registraties	2020-2023 Alleen voor rechtbank eerste aanleg	2025	2025-2028
Uitgangspunt seksuele interactie moet gelijkwaardig zijn	Motivering op basis waarvan rechters wel of niet tot een bewezenverklaring komen voor aanranding en verkrachting	Uitsprakenregister Raad voor de Rechtspraak of dossier-onderzoek	Jurisprudentie	n.v.t.	Laten uitvoeren	Laten uitvoeren
Aanname meer mogelijkheden om opvolging te geven aan aangiften	Redenen waarom geen opvolging wordt gegeven aan aangiften door politie en OM	BVH	Registraties	nee	2025	2025-2028
Mogelijkheden tot het doen van aangifte tegen meer vormen van strafwaardig gedrag						
Aangiftes tegen seksuele misdrijven	Aantal aangiften voor seksuele misdrijven	BVH	registraties	2020-2023	2025	2025-2028
Toename meldingsbereidheid slachtoffers	% slachtoffers dat melding en aangifte doet van seksueel geweld % slachtoffers dat melding en aangifte doet van online seksuele intimidatie	Veiligheidsmonitor	Bevolkingsonderzoek	2019, 2021 en 2023	2025	2027 en 2029
Ervaringen slachtoffers	Slachtoffers zijn eerder bereid aangifte te doen	Slachtoffers en professionals	Interviews	Nee	Laten uitvoeren	Laten uitvoeren
Beter inspelen op bestaande, nieuwe en toekomstige (online) delicten						
Mate waarin ketenpartners kunnen inspelen op nieuwe (online) delicten	Ketenpartners geven aan beter te kunnen reageren op nieuwe (online) seksuele delicten	Ketenpartners (zie ketenpartners bij actueel wettelijk kader)	Interviews of vragenlijst onderzoek	n.v.t.	Laten uitvoeren	Laten uitvoeren
Mogelijke indicatoren voor ondersteunend aan werkzaamheden politie, OM en ZM						
Wet is ondersteunend aan werkzaamheden	Ervaring ketenpartners	Ketenpartners (zie ketenpartners)	Interviews	n.v.t.	Laten uitvoeren	laten uitvoeren

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
		actueel wettelijk kader)				
Aansluiten op meer soorten delictgedrag						
Ketenpartners ervaren dat ze kunnen aansluiten op meer soorten delictgedrag	Ervaring ketenpartners	Politie/OM/ZM/reclassering	Interviews	n.v.t.	Laten uitvoeren	Laten uitvoeren
Mate waarin verdachten worden toegeleid alternatieve afdoeningen, mediation en herstelbemiddeling	% verdachten seksuele misdrijven toegeleid naar mediation of herstelbemiddeling door politie	BVH	Registraties Dossieronderzoek	Nee	Laten uitvoeren	Laten uitvoeren
	% daders seksuele misdrijven toegeleid naar mediation of herstelbemiddeling	MARS	Registraties	Beperkt beschikbaar	Ja met beperkingen	Ja met beperkingen
	Aantal minderjarige daders van seksuele misdrijven dat is doorverwezen naar Halt voor Respect-online	HALT	Registratie	2022-2023	2025	2025-2028
Mate waarin in advies en toezicht kan worden aangesloten op delictgedrag	Aantal reclassanten seksuele misdrijven voor wie advies wordt gegeven uitgesplitst naar bijzondere voorwaarden	IRIS	Registraties	2020-2023	2025	2025-2028
	Aantal reclassanten seksuele misdrijven met toezicht uitgesplitst naar bijzondere voorwaarden	IRIS	registraties	2020-2023	2025	2025-2028
Betere informatievoorzieningen, passende hulp en ondersteuning slachtoffers						
Informatievoorziening	Percentage geregistreerde incidenten waarbij informatieve gesprekken politie heeft plaatsgevonden	BVH	Registraties Kwalitatief onderzoek Inspectie JenV	Nee Ja	Nee Herhalen onderzoek	Nee Herhalen onderzoek
	Tevredenheid slachtoffers met informatievoorziening door politie, OM, ZM, SHN, Schadefonds	Slachtoffers	Slachtoffermonitor (aangevuld met interviews)	2019, 2021 en 2023	Laten uitvoeren	Laten uitvoeren
Passende hulp	Percentage type geboden hulp slachtoffers acute meldingen bij CSG	CSG	Jaarrapportage	2020-2022, 2023	Ja	Ja
	Percentage slachtoffers seksuele misdrijven bij SHN dat emotionele en praktische ondersteuning krijgt per jaar (casemanagement)	SHN	Registraties	2020-2023 Aantallen	ja	ja
	Tevredenheid slachtoffers met ondersteuning SHN	Slachtoffers	Slachtoffermonitor	2019, 2021 en 2023	Laten uitvoeren	Laten uitvoeren
	Percentage slachtoffers seksuele misdrijven bij SHN dat juridische ondersteuning krijgt per jaar	SHN	Registraties	2020-2023 aantallen	ja	ja
	Ervaring slachtoffers	Slachtoffers	Interviews	n.v.t.	Ja	Ja

Indicator	Operationalisatie	Databron	Methode	Nulmeting	Procesevaluatie	Effectevaluatie
	Aantal slachtoffers dat contact opneemt met een slachtofferadvocaat	Registratie slachtofferadvocatuur?	Registraties	Nee	?	?

Voor de meeste kwantitatieve indicatoren zijn gegevens beschikbaar uit de registratiesystemen van de betrokken ketenpartners maar deze zijn niet volledig vergelijkbaar door verschillen in definities, systemen en tijdsintervallen. Deze gegevens zijn periodiek te ontsluiten. Voor het ontsluiten van gegevens specifiek voor seksuele misdrijven – vooral op het niveau van de delicten naar artikel nummer in de wet – zijn aparte extracties nodig en dit vraagt zodoende capaciteit van de ketenpartners. Het is aan te raden om die extracties ruim voor de evaluatie over vijf jaar aan te vragen. Een aandachtspunt bij de vergelijking van de nulmeting met latere metingen, zijn de wijzigingen in de wetgeving en dat seksuele delicten gepleegd vóór de invoering van de Wsm nog onder de oude wetgeving vallen.

Daarnaast zijn data beschikbaar uit prevalentiestudies, de veiligheidsmonitor en slachtoffermonitor. Deze worden echter niet allemaal met dezelfde regelmaat uitgevoerd. In sommige bronnen worden termen gebruikt voor seksuele delicten die niet volledig overeenkomen met de gebruikte terminologie in de Wsm of slechts over een deel van de delicten in de Wsm gaan. Soms wordt ook de term seksueel grensoverschrijdend gedrag of zedendelicten of -misdrijven gebruikt. Dit betekent dat bronnen niet altijd goed onderling vergelijkbaar zijn. Hier moet in de proces- en effectevaluatie ook rekening mee worden gehouden bij de interpretatie van in welke mate de doelen van de Wsm worden bereikt.

Kwalitatieve indicatoren vereisen aanvullende onderzoeken, zoals bijvoorbeeld interviews en panelstudies. De impact op slachtoffers en daders is deels meetbaar via bestaande monitoringtools, maar aanvullende kwalitatieve studies zijn essentieel om meer inzicht te krijgen in nuances zoals beleving van slachtoffers en veranderende normen. Hierbij is verdiepend onderzoek naar specifieke doelgroepen zoals kinderen, jongeren en jongvolwassenen en mensen met een lvb nodig. Daarnaast is de inventarisatie van ervaringen van de professionals in de keten nodig om te bepalen of de intermediaire doelen worden behaald.

We concluderen dat het voor de procesevaluatie twee jaar na de invoering van de Wsm van belang is om na te gaan wat de stand van zaken is met betrekking tot de in dit onderzoek genoemde randvoorwaarden voor een goede implementatie van de Wsm: heldere communicatie over de wet, uitvoerbaarheid in de praktijk, opvolging van meldingen en aangiftes, capaciteit van betrokken ketenpartners, opleiding en deskundigheidsbevordering en aanpassingen in registratiesystemen van ketenpartners.

Wat is de situatie in de praktijk voor de inwerkingtreding van de wet?

Er is een nulmeting uitgevoerd van de indicatoren over de periode 2020-2023. Niet voor alle indicatoren zijn data beschikbaar over deze periode. Bij de interpretatie van de data moeten we rekening houden met de

gevolgen van de maatregelen die zijn genomen ter bestrijding van de COVID-19 pandemie die gevolgen had voor de uitvoeringspraktijk in de strafrechtketen. Daarnaast is er een duidelijke invloed van de grote aandacht voor het onderwerp seksueel grensoverschrijdend gedrag in het begin van 2022 als gevolg van de uitzending van BOOS over de misstanden bij The Voice of Holland.

Bij alle ketenpartners is tussen 2020-2023 een toename te zien van de instroom van zaken in de keten: meer geregistreerde incidenten, meer aangiftes, meer ingezonden dossier naar het OM, meer bij het OM ingeschreven zaken, meer door de reclassering afgegeven adviezen, meer door de rechtbank afgedane zaken in eerste aanleg. Er is een toename van 20% of meer. Alleen de instroom bij toezicht bij de reclassering is lager. Het aantal slachtoffers dat hulp zocht bij CSG steeg fors tussen 2020 en 2022, met een lichte daling in 2023. Hetzelfde patroon is zichtbaar bij het aantal slachtoffers dat is ondersteund door SHN.

Voor het monitoren van de indicatoren voor het meten van de Wsm is het van belang om rekening te houden met de aandacht in de samenleving en de media voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. Incidenten met uitgebreide media-aandacht maar ook verschillende mediacampagnes – waaronder ook die specifiek gericht op de Wsm in juli 2024 – zijn van invloed en kunnen voor piekmomenten in de instroom van zaken bij de verschillende partners zorgen.

De nulmeting geeft zicht op de situatie in 2020-2023 met betrekking tot indicatoren over afschrikking, vergelding, bescherming van slachtoffers, mogelijkheden om meer op te treden tegen meer strafwaardig gedrag, versterken van de maatschappelijke norm en informatievoorziening en ondersteuning. Deze indicatoren zeggen pas iets als er ook herhaalde metingen worden uitgevoerd.

Aan de implementatie van de Wsm is een lang traject voorafgegaan waar de verschillende ketenpartners nauw bij betrokken zijn geweest. Daarbij valt op dat in de MvT weinig van de aannames onderbouwd zijn met empirisch bewijs. Een aanbeveling is om bij het concipiëren van parlementaire stukken naast alle ketenpartners en juridische kennis ook gebruik te maken van wetenschappers en wetenschappelijk onderzoek.

Tot slot

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. De Wsm is een van die maatregelen. Er zijn daarnaast 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'.

Het bereiken van de doelen van de Wsm kan niet los gezien worden 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 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.

7

Literatuurlijst

Aannames

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (2022). Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual. Geraadpleegd via <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-14630>.

Danse Love. (2021). Straffeloven. Geraadpleegd via <https://danskelove.dk/straffeloven>.

Davies, K., Spence, R., Cummings, E., Cross, M., & Horvath, M.A.H. (2022)., Understanding sexual violence and factors related to police outcomes. *Frontiers*, 1(13), pp. 1-13.

Elbers, N, & Becx, I. (2020). Secundaire victimisatie als probleem, herstelrecht als oplossing? NCSR: Amsterdam.

Johnson, B. (2019). Do Criminal Laws Deter Crime? Deterrence Theory in Criminal Justice: A Primer. MN House Research: Minnesota

National Institute of Justice. (2016). Five things about deterrence. Geraadpleegd van <https://nij.ojp.gov/topics/articles/five-things-about-deterrence>

National Institute of Justice. (2021). For Human Trafficking Survivors, Justice Is More About Healing and Preventing Future Trafficking. Geraadpleegd via <https://nij.ojp.gov/topics/articles/human-trafficking-survivors-justice-more-about-healing-and-preventing-future>

Norgaard, J.K., & Roebuck, B. (2023). Impacts of victimisation. In Introduction to criminology. Geraadpleegd van <https://kpu.pressbooks.pub/introcrim/chapter/14-6-impacts-of-victimisation/>

Petrich et al. (2021). Custodial Sanctions and Reoffending: A Meta-Analytic Review. In *Crime and Justice: The University of Chicago*

RAINN. (z.d.). RAINN's Recommendations for Effective Sex Crime Statutes of Limitations. Geraadpleegd van <https://www.rainn.org/sites/default/files/import/Recommendations-Effective-Sex-Crime-Statutes-of-Limitations.pdf>

Spohn, R., Bjornsen, A. and Wright, E.M. (2017), "Factors associated with reporting of sexual assault among college and non-college women", *Journal of Aggression, Conflict and Peace Research*, 9(4), pp. 279-289.

Sveriges Riksdag. (2019). Brottsbalk (1962:700). Geraadpleegd via https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/brottsbalk-1962700_sfs-1962-700/#K6.

Vidal, G. (2024). Abuso, agresión sexual y violación. Geraadpleegd via <https://www.gersonvidal.com/blog/abuso-agresion-sexual-violacion/>.

Wallin, L., Uhnöo, S., Wettergren, Å., & Bladini, M. (2021). Capricious credibility – legal assessments of voluntariness in Swedish negligent rape judgements. *Nordic Journal of Criminology*, 22(1), 3-22.

Wegerstad (2021). Sex Must Be Voluntary: Sexual Communication and the New Definition of Rape in Sweden. *German Law Journal*, 22(5), pp. 734-752.

Neveneffecten

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023). Onderzoeksrapport Wet seksuele misdrijven.

Van Klink, B. M. J. (2014). Symboolwetgeving. De opkomst, ondergang en wederopstanding van een begrip., *RegelMaat*, 29(1), pp. 5-26.

Beleidsdocumenten

Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 3. Memorie van toelichting 3622 bij 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)

Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 2.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024). Wet van 20 maart 2024 tot 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). *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2024(59).

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2023). *Tweede verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid betreffende de 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)*. Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Yesilgöz-Zegerius, D. (2022, 12 december). Stand van zaken implementatie wetsvoorstel seksuele misdrijven [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/12/tk-stand-van-zaken-implementatie-wetsvoorstel-seksuele-misdrijven>

Position papers

Amnesty International. (2023). Position paper Amnesty International t.b.v. Rondetafelgesprek 'Wet seksuele misdrijven' op 10 mei 2023.

Centrum Seksueel Geweld. (2023). Position paper CSG t.b.v. Rondetafelgesprek 'Wet Seksuele Misdrijven' op 10 mei 2023.

College voor de Rechten van de Mens. (2023). Position paper CVRM t.b.v. Rondetafelgesprek 'Wet Seksuele Misdrijven' op 10 mei 2023.

Leenhouders, I. (2023). Position paper t.b.v. Rondetafelgesprek 'Wet Seksuele Misdrijven' op 10 mei 2023.

Milani, S.M. (2023). Position paper Raad voor de Rechtspraak t.b.v. Rondetafelgesprek 'Wet Seksuele Misdrijven' op 10 mei 2023.

Monster, C. (2023). Position paper Nationale Politie t.b.v. Rondetafelgesprek 'Wet Seksuele Misdrijven' op 10 mei 2023.

Openbaar Ministerie. (2023). Position paper t.b.v. Rondetafelgesprek 'Wet Seksuele Misdrijven' op 10 mei 2023.

Pemberton, A. (2023). Position paper NSCR t.b.v. Rondetafelgesprek 'Wet Seksuele Misdrijven' op 10 mei 2023.

Rijken, C. (2023). Position paper Nationaal Rapporteur Mensenhandel t.b.v. Rondetafelgesprek 'Wet Seksuele Misdrijven' op 10 mei 2023.

Slachtofferhulp Nederland. (2023). Position paper t.b.v. Rondetafelgesprek 'Wet Seksuele Misdrijven' op 10 mei 2023.

Vereniging voor Vrouw en Recht. (2023). Position paper t.b.v. Rondetafelgesprek 'Wet Seksuele Misdrijven' op 10 mei 2023.

Overige literatuur

Adringa, W., Bruijn, S., ten Doeschot, F., Klein Kranenburg, L., Zebel, S. (2023). *Slachtoffermonitor 2022 (3^e meting)*. Amsterdam/Enschede: I&O Research/University of Twente.

Akkermans, M., Derksen, E., Kloosterman, R., Moons, E., Wingen, M. (2023). Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag 2022. Den Haag: WODC/CBS
[3081d-prevalentiemonitor-huiselijk-geweld-en-seksueel-geweld-2022-volledige-tekst.pdf](#)

Alsalem, R. (2023). Spain: UN expert calls for stronger protection for victims of sexual violence. Geraadpleegd van <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/06/spain-un-expert-calls-stronger-protection-victims-sexual-violence>

Amnesty International. (2018). Right to be free from rape: overview of legislation and state of play in Europe and international human rights standards.

Amnesty International. (2019). Denmark: Pervasive "rape culture" and endemic impunity for rapists exposed. Geraadpleegd via <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/03/denmark-rape-culture-exposed/>

Amnesty International. (2019). *Give us respect and justice! Overcoming barriers to justice for women rape survivors in Denmark*. Amnesty International. Geraadpleegd van <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR1897842019ENGLISH.PDF>

Amnesty International. (2020). Spanje erkent nu in de wet: seks tegen de wil = verkrachting. [geraadpleegd van Spanje erkent nu in de wet: seks tegen de wil = verkrachting - Amnesty International](#)

Andrews, D. A., Bonta, J., & Wormith, J. S. (2011). The risk-need-responsivity (RNR) model: Does adding the good lives model contribute to effective crime prevention? *Criminal Justice and Behavior*, 38(7), 735-755.

Batha, E. (2020). Rape Conviction Rates Rise 75% in Sweden After Change in the Law. Geraadpleegd van <https://www.globalcitizen.org/en/content/rape-convictions-in-sweden-rise-after-law-change/>

BBC News Mundo. (2022). "Solo sí es sí": en qué consiste la nueva y polémica ley de consentimiento sexual en España. Geraadpleegd van <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-62694510>

Berghuis, B. (2020). Over de afschrikwekkende werking van straffen. *Secondant*. Geraadpleegd van [Secondant: Over de afschrikwekkende werking van straffen \(ccv-secondant.nl\)](#)

Bonnar-Kidd, K. (2011). Sexual Offender Laws and Prevention of Sexual Violence or Recidivism. *American Journal of Public Health (AJPH)*, 100(3), pp. 412-419.

Bosio, E. (2023). A survey of Judicial Effectiveness. The last quarter century of empirical evidence. World Bank Group: Washington D.C.

Burman, M., & Brooks-Hay, O. (2021). Delays in trials: the implications for victim-survivors of rape and serious sexual assault: an update. The Scottish Centre for Crime and Justice Research: Glasgow.

Cammaert, M., & Aarts, J. (2020). *Rapportage CEO Meldingsbereidheid Seksueel Geweld*. DVJ Insights: Utrecht.

Cammaert, M., & Edwards, E. (2022). *Rapportage campagne-effectonderzoek Meldingsbereidheid Seksueel Geweld*. DVJ Insights: Utrecht.

De Graaf, H., van den Borne, M., Nikkelen, S., Twisk, D., & Meijer, S. (2017). *Seks onder je 25e: Seksuele gezondheid van jongeren in Nederland anno 2017*. Rutgers en SOAIDS. Uitgeverij Eburon.

Dettmeijer-Vermeulen, C.E., van Krimpen, L., & van der Staal, E. (2016). *Ontucht voor de rechter - Deel 1: De zaken*. Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Geraadpleegd van <http://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/op-goede-grond/>

Döring, N. (2014). Consensual sexting among adolescents: Risk prevention through abstinence education or safer sexting?. *Cyberpsychology: Journal of Psychosocial Research on Cyberspace*, 8(1), pp. 1-15.

Driessen, M., & Polet, J. (2021). Studenten over verkrachting. I&O Research: Amsterdam.

Eithne Dowds, Towards a Contextual Definition of Rape: Consent, Coercion and Constructive Force. (2019). *The Modern Law Review*, 83(1), pp. 35-63.

Elffers, H., & De Keijser, J. W. (2007). De strafrechter en de burger: Zij konden bijeen niet komen. *Rechtstreeks*, 1(2), pp. 7-30.

Hoekstra, M.S., van Riezen-Den Bak, R.R., Teeuwen, G. (2024). *Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken*. Den Haag: WODC. <http://hdl.handle.net/20.500.12832/3358>

Homburg, G., Verbeek, E., van de Grift, M., Kuin, M., & Schuyt, P. (2021). *Voorbereiding evaluatie Wet straffen en beschermen*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum: Den Haag.

Inspectie Justitie en Veiligheid. (2023). *Verskillende perspectieven: Een onderzoek naar de taakuitvoering van zedenrechercheurs en hun bejegening van slachtoffers*. Inspectie Justitie en Veiligheid: Den Haag.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2024). *De perspectieven bijeen? Vervolgonderzoek naar de bejegening door zedenrechercheurs van slachtoffers van zedenmisdrijven*. Inspectie Justitie en Veiligheid: Den Haag.

Janssen, I., Linssen, V., Naaktgeboren-Wijnands, J., & Polman, H. (2023). *Onderzoek straatintimidatie*. Gemeente Utrecht: Utrecht.

Johnson, B. (2019). *Do Criminal Laws Deter Crime? Deterrence Theory in Criminal Justice: A Primer*. MN House Research: Minnesota

Keely, G. (2022). Spain's New Rape Law Under Fire. Geraadpleegd van <https://www.voanews.com/a/spain--new-rape-law-under-fire/6843405.html>

Kunst M, Popelier L., & Varekamp E. (2015). Victim Satisfaction With the Criminal Justice System and Emotional Recovery: A Systematic and Critical Review of the Literature. *Trauma Violence Abuse*. 16(3), pp.336-358.

Lattimore, P.K., Spohn, C., & DeMichele, M. (2021). Chapter 2: Reimagining pretrial and sentencing. In *A better path forward for criminal justice*. Brookings: Washinton DC.

Library of Congress. (2019). Sweden: Supreme Court Defines Negligent Rape. Geraadpleegd van <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2019-07-17/sweden-supreme-court-defines-negligent-rape/>

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024a). *Informatieblad seksuele misdrijven maart 2024*. Ministerie van Justitie en Veiligheid: Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024b). *Toelichting pilot seksuele intimidatie t.b.v. gesprek gemeenten i.h.k.v. nulmeting Wsm*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2023). *Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Den Haag.

Molenaar, D.E.G. (eindred) (2024). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2023. Cahier 2024-19*. Den Haag: WODC. [Criminaliteit en rechtshandhaving 2023](#)

Nash, E., Keller, L.H., & Naide, S. (2019). State and Federal Lawmakers Promote Sexual Consent, LGBTQ+ Inclusivity in Sex Education. Geraadpleegd van <https://www.guttmacher.org/article/2019/05/state-and-federal-lawmakers-promote-sexual-consent-lgbtq-inclusivity-sex-education>

Read J., McGregor, K., Coggan, C., & Thomas, D. (2006). Mental Health Services and sexual abuse: the need for staff training. *Journal of Trauma and Dissociation*, 7(1), pp. 33-50.

Rigsadvokaten. (2023). *Opsamling på det anklagerfaglige fokusområde om den samtykkebaserede voldtægtsbestemmelse (nykriminaliseringen)*. Rigsadvokaten: København.

Saunders, C. (2018). Rape as 'one person's word against another's': Challenging the conventional wisdom. *International Journal of Evidence & Proof*, 22(2), pp. 161–181.

Schissel, B. (1996). Law reform and social change: A time-series analysis of sexual assault in Canada. *Journal of Criminal Justice*, 24(2), 123-138.

Swedish Gender Equality Agency. (2022). How the police succeeded in clearing up more sexual offenses. Geraadpleegd van <https://swedishgenderequalityagency.se/men-s-violence-against-women/the-istanbul-convention/inspiring-examples-that-respond-to-grevio-s-recommendation/how-the-police-succeeded-in-clearing-up-more-sexual-offenses/>

Temkin, J., Gray, M. J., & Barret, J. (2018). Different functions of rape myth use in court: Findings from a trial observation study. *Feminist Criminology*, 13(2), pp. 205-226.

The Local DK. (2023). Denmark's sexual consent law 'used as intended' in first two years. Geraadpleegd van <https://www.thelocal.dk/20230317/denmarks-sexual-consent-law-used-as-intended-in-first-two-years>

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023). *Onderzoeksrapport Wet seksuele misdrijven*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Van der Veen, S., Nijhuis, J., Stapel, W., Sabiran, M., & Van der Staal, E. (2020). *Kwalitatieve analyse impact modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven*. Ministerie van Justitie en Veiligheid: Den Haag.

Van Oosten, N., Verweij, S., Van den Heuvel, S., & Doornink, N. (2017). *Wat werkt bij: hulp aan vrouwen die seksueel misbruik hebben meegemaakt*. Den Haag: Movisie.

Van Werkhoven, J. & Heuzels, L. (2023). *Onderzoek grensoverschrijdend gedrag*. Amsterdam: I&O Research.

Van Werkhoven, J., Veldkamp, C., Heuzels, L., ten Den, T. (2024). *Onderzoek grensoverschrijdend gedrag – 1-meting*. Amsterdam: Ipsos I&O.

Van Wingerde, C. G. (2012). *De afschrikking voorbij: Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Vestergaard, J. (2020). The rape law revision in Denmark: consent or voluntariness as the key criterion? *Bergen Journal of Criminal and Criminal justice*, 8(2), pp. 5-32.

Victims Commissioner. (2022). Enormous court backlogs mean victims of crime are facing years of unacceptable delay in their quest for justice. Geraadpleegd via <https://victimscommissioner.org.uk/news/enormous-court-backlogs-mean-victims-of-crime-are-facing-years-of-unacceptable-delay-in-their-quest-for-justice/>.

Vidu, A., Tomás, & Flecha, R. (2021). Pioneer Legislation on Second Order of Sexual Harassment: Sociolegal Innovation in Addressing Sexual Harassment. *Sexuality Research and Social Policy*, 19(2), pp. 562–573.

Wilms, P., Van der Veen, S., Kluft, S., & Huisman, W. (2018). *Nulmeting wetswijziging bestrijding financieel-economische criminaliteit*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum: Den Haag.

Winninghoff, M., & Kleijn, B. (2023). *Kernboodschap Wet Seksuele Misdrijven: Definitief rapport* (Versie 1.0). Ferro Explore BV.: Amsterdam.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Prof. dr. Mr. M. Malsch (Open Universiteit, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving)
(voorzitter)

Dr. A.E. Goldberg (Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Rechtsgeleerdheid)

Dr. S.B.L. Leferik (provincie Overijssel)

Dr. Mr. J. Keiler (Universiteit Maastricht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid)

Mr. K. Bruil (Miniserie JenV, Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving)

Drs E.M.H. van Dijk (WODC, projectbegeleider tot juni 2024)

Dr. S. Zebregs (WODC, projectbegeleider vanaf juni 2024)

Bijlage 2 Bronnen en methoden

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de informatiebronnen van de kwantitatieve indicatoren uit het meetplan en de nulmeting. Hierbij komen kenmerken en beperkingen, het informatiegebied, de periodiciteit, en het eigendom en beheer van de informatiebronnen aan bod.

De gebruikte informatiebronnen betreffen steeds een deel van de strafrechten van slachtoffers tot vervolging en berechting en tenuitvoerlegging. Deze informatiebronnen kunnen niet zonder meer met elkaar vergeleken worden. Bij het bekijken van de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de strafrechtketen met betrekking tot de Wsm moet hiermee rekening worden gehouden.

Monitoren en publieksonderzoeken

Publieksonderzoek seksueel grensoverschrijdend gedrag

In het kader van het Nationaal Actieprogramma “Aanpak Seksueel Grensoverschrijdend gedrag en Seksueel Geweld” is in februari 2023 een opinieonderzoek uitgevoerd door I&O in opdracht van het ministerie van OCW naar de sentimenten die in Nederland leven met betrekking tot seksueel grensoverschrijdend gedrag (Van Werkhoven en Heuzels, 2023). Het onderzoek is uitgevoerd door het I&O Research Panel³⁴ onder Nederlanders van 18 jaar en ouder. De vragenlijst is ingevuld door 2.705 Nederlanders. De resultaten geven inzicht in de volgende variabelen:

- ④ De mate waarin Nederlanders seksueel grensoverschrijdend gedrag herkennen:
 - Percentage dat vindt dat veertien omschreven vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag vallen onder seksueel grensoverschrijdend gedrag.
 - Percentage dat sterk twijfelt of het gedrag seksueel grensoverschrijdend gedrag is.
- ④ De mate waarin Nederlanders denken zelf seksueel grensoverschrijdend gedrag te vertonen (uitgesplitst naar: langer dan vijf jaar geleden, zowel in verleden als heden, voornamelijk in het heden = de afgelopen vijf jaar).
- ④ De mate waarin Nederlanders seksueel grensoverschrijdend gedrag als een groot probleem zien in Nederland op basis van stellingen: Het gedrag is een groot probleem, dit gedrag moet harder worden aangepakt en er wordt voldoende onderzoek gedaan naar dit thema in Nederland.
- ④ De mate waarin Nederlanders het moeilijk vinden om over zware vormen van grensoverschrijdend gedrag te praten.
- ④ De mate waarin Nederlanders seksueel grensoverschrijdend gedrag bespreken met hun kinderen.
- ④ De mate waarin de directe omgeving dezelfde mening heeft over seksueel grensoverschrijdend gedrag.
- ④ De mate waarin Nederlanders het gemakkelijk vinden om anderen aan te spreken op seksueel grensoverschrijdend gedrag (vrienden en onbekenden).

³⁴ In dit onderzoek is ook gevraagd naar ervaringen met de verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

- De mate waarin Nederlanders het moeilijk vinden om actie te ondernemen in situaties van grensoverschrijdend gedrag.

Monitor zelfgerapporteerde jeugddelinquentie

De monitor zelfgerapporteerde jeugddelinquentie (MZJ) betreft een online afname van een enquête met gesloten vragen over dader- en slachtofferschap van een breed scala aan delicten (variërend in type en in ernst), diverse risico en beschermende factoren van delinquentie in de individuele, gezins-, vrienden- en schoolcontext en demografische kenmerken. Wat betreft delinquentie gaat het om zelfgerapporteerde delinquentie in de twaalf maanden voorafgaand aan de afname. Voor de meting van 2023 (Tollenaar et al, 2024) is een steekproef getrokken uit de basispersonenregistratie onder alle jongeren in Nederland in de leeftijd van 12 tot 23 jaar. In totaal zijn er 21.771 jongeren (27,1% van de steekproef) die de vragenlijst volledig hebben ingevuld in het voorjaar van 2023. Dit is hoger dan verwacht. In de steekproef zijn jongeren uit een risicogroep (eerdere politiecontacten) oververtegenwoordigd. De uiteindelijke selectiviteit op sociaal-demografische kenmerken is vergelijkbaar met andere online CBS-enquêteonderzoeken onder de Nederlandse populatie. Na herweging op negen kenmerken zijn de resultaten uit de onderzoeksgroep representatief voor de populatie 10- tot 23-jarigen woonachtig in Nederland. De omvang van de steekproef uit de algemene populatie 10- tot 23-jarigen en de oververtegenwoordiging van jongeren uit een risicogroep maakt het onderzoek uniek in zijn of haar soort, niet alleen voor Nederland, maar ook internationaal.

Veiligheidsmonitor

De Veiligheidsmonitor (VM) is een bevolkingsonderzoek naar veiligheid, leefbaarheid en slachtofferschap van veel voorkomende criminaliteit die in zijn huidige vorm vanaf 2012 wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Sinds 2017 wordt het onderzoek in de oneven jaren uitgevoerd. De doelpopulatie van de Veiligheidsmonitor is de bevolking van 15 jaar en ouder in particuliere huishoudens in Nederland. De VM bestaat uit een landelijke steekproef die voor een deel door het CBS en voor een deel door het onderzoeksbureau I&O wordt uitgevoerd. Dit wordt aangevuld met jaarlijkse lokale steekproeven die I&O uitvoert in opdracht van lokale en regionale overheden. Voor de nulmeting van de Wsm zijn de jaartallen 2019, 2021 en 2023 gebruikt. Het aantal respondenten in 2019 was 135.481, in 2021 173.473 en 182.218 in 2023.

De vragenlijst van de VM is modulair opgebouwd uit de vragenblokken: leefbaarheid van de woonbuurt, beleving van overlast in de buurt, veiligheidsbeleving, slachtofferschap (inclusief cybercrime) en aangiftegedrag, politiecontacten, functioneren van politie in buurt, functioneren van politie in het algemeen, functioneren gemeente, preventie, onveilige plekken, respectloos gedrag en achtergrondkenmerken. De vragenlijst van de VM is in 2021 grondig herzien. Nieuwe onderwerpen die breed in de belangstelling staan zijn toegevoegd zoals online seksueel intimiderend gedrag. Daarnaast zijn onderwerpen die al eerder deel uitmaakten van de VM verdiept.

Dit betekent dat de cijfers van 2021 niet goed vergelijkbaar zijn met die van 2019. De vragenlijst van de VM 2023 is weinig veranderd ten opzichte van die van 2021. Er zijn geen veranderingen met betrekking tot de vragen over seksuele misdrijven en grensoverschrijdend gedrag.

Ook worden sinds 2021 geen papieren vragenlijsten meer gebruikt maar kan de vragenlijst alleen online worden ingevuld. De benaderde persoon wordt allereerst per aanschrijfbrief verzocht om de vragenlijst via internet te beantwoorden. Twee weken na verzending van de aanschrijfbrief worden de non-respondenten gerappelleerd. Twee weken na de eerste rappelbrief wordt een tweede rappelbrief verzonden met het verzoek de vragenlijst alsnog via internet in te vullen.

Voor de nulmeting zijn de cijfers uit de jaarrapportages van het CBS gebruikt voor de volgende vragen:

 Met betrekking tot seksueel geweld:

- Heeft iemand u weleens tegen uw zin aangeraakt of vastgepakt met seksuele bedoelingen?
- Heeft iemand u weleens bedreigd, zonder dat u werd aangevallen of mishandeld? Bijv. dreigen met slaan, schoppen of met een mes of ander wapen. Denk ook aan online bedreigingen.
- Heeft iemand u weleens aangevallen of mishandeld? Bijv. door slaan, schoppen of het gebruik van een mes of een ander wapen.
- Heeft u hiervan aangifte gedaan bij de politie?

 Met betrekking tot shamesexting:

- Heeft iemand weleens naaktfoto's of -filmpjes van u online verspreid of gedreigd dit te doen? Het kan ook gaan om bewerkte foto's of filmpjes. Let op: het gaat hier niet om dreigementen waarbij u zeker wist dat de afzender geen naaktafbeeldingen van u in bezit kon hebben.
- Is dit voorval gemeld?
- Is hier aangifte van gedaan bij de politie?

Slachtoffermonitor

De Slachtoffermonitor is een periodiek onderzoek om de ervaringen van slachtoffers met justitiële slachtofferondersteuning te meten. De eerste meting is uitgevoerd in 2012, de tweede in 2016 en de derde in 2022. Het is niet duidelijk wanneer de volgende meting plaatsvindt. De meting van 2022 kan als nulmeting voor de Wsm worden gebruikt (Adringa et al, 2023). Het onderzoek is uitgevoerd door I&O Research en University of Twente in opdracht van het WODC. De monitor richt zich op slachtoffers – en eventueel naasten en nabestaanden – van delicten die in contact zijn gekomen met de justitiële slachtofferondersteuning door de politie, het Openbaar Ministerie, de rechtspraak, Slachtofferhulp Nederland, het Schadefonds Geweldsmisdrijven of het Slachtoffer Informatiepunt Schadevergoedingsmaatregelen. Het onderzoek richt zich op de ervaringen van burgers die het slachtoffer zijn geworden van misdrijven gepleegd door andere burgers, o.a. zedendelicten. Potentiële respondenten zijn via de Nationale Politie, het OM (ook voor de rechtspraak en Slachtofferhulp Nederland), het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het Centraal Justitieel Incassobureau (voor het Slachtoffer Informatiepunt Schadevergoedingsmaatregelen) geworven. Deze keteninstanties hebben steekproeven uit hun registraties getrokken.

De gegevens die beschikbaar zijn specifiek met betrekking tot slachtoffers van zedendelicten, en het percentage respondenten dat zelf slachtoffer was of van wie een nabestaande slachtoffer was van een zedendelict is weergegeven in tabel B2.1.

Tabel B2.1 Percentage slachtoffers seksueel geweld, sexting en sextortion per respondentengroep per ketenpartner

Misdrijf	Politie (n=1002)	OM (n=778)	RSPR (n=138)	SHN (n=217)	SG (n=408)	SIS/CJIB n=497)	Totaal (n=2685)
Seksueel geweld	1%	4%	9%	6%	14%	3%	4%
Sexting: iemand heeft tegen uw wil een naaktfoto of naaktvideo gedeeld met anderen	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Sextortion: u bent afgeperst met een naaktfoto of naaktvideo van u zelf	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Vragen met betrekking tot de ervaring van slachtoffers met seksuele misdrijven zijn weergegeven in tabel B2.2.

Tabel B2.2 Vragen in slachtoffermonitor

<u>Ketenpartner</u>	Aspect ervaring	Vraag in vragenlijst
<u>Politie</u>	Bejegening	Er is respectvol en zorgvuldig met mij omgegaan, mijn privacy is beschermd, en er is aandacht besteed aan mijn persoonlijke verhaal en de gevolgen van het misdrijf.
	Veiligheid	Er zijn maatregelen getroffen en adviezen gegeven om mijn veiligheid te verhogen en mijn angst te verminderen, waardoor de kans dat ik opnieuw slachtoffer word, is verkleind.
	Intake en participatie	Er is adequaat gereageerd op mijn behoeften en rechten als slachtoffer, waarbij ik voldoende geïnformeerd en betrokken ben gehouden bij elke stap van het proces na de aangifte tot aan de afhandeling van mijn zaak.
	Opsporing	Er zijn voldoende inspanningen geleverd om de dader te vinden en te arresteren.
	Informatie over hulp	Er is mij uitgebreide informatie verstrekt over Slachtofferhulp Nederland en andere beschikbare hulpverleningsmogelijkheden.

<u>Ketenpartner</u>	Aspect ervaring	Vraag in vragenlijst
<u>Openbaar Ministerie</u>	Begrip	Er is interesse getoond in mijn persoonlijke verhaal en begrip getoond voor mijn situatie.
	Respect	Er is mij het gevoel gegeven dat ik serieus werd genomen en er is rekening gehouden met mijn rechten als slachtoffer.
	Informatie	Er is zorgvuldig omgegaan met mijn gegevens en ik ben grondig geïnformeerd over het verloop van het proces, mijn rechten als slachtoffer, de redenen voor beslissingen, en de stappen om schadevergoeding te verkrijgen, terwijl ik steeds tijd op de hoogte werd gehouden van belangrijke ontwikkelingen in mijn zaak.
	Inpraak en veiligheid	Er is voldoende gedaan om de dader te vervolgen en mijn veiligheid te vergroten, inclusief het verminderen van het risico op herhaald slachtofferschap en mijn angstgevoelens, terwijl mijn input en behoeften centraal stonden bij het nemen van beslissingen en het beoordelen van mijn schade.
<u>Rechtspraak</u>	Bejegening	De rechter en de medewerkers van de rechtbank hebben mij beleefd en onpartijdig behandeld, waarbij de rechter deskundig mijn zaak behandelde, de uitspraak duidelijk uitlegde en mij het gevoel gaf serieus genomen te worden.
	Veiligheid	De rechter heeft effectieve maatregelen genomen om het gevaar van herhaald slachtofferschap te verminderen en heeft voldoende gedaan om de dader te berechten.
	Informatie	De rechter en de medewerkers van de rechtbank zijn zorgvuldig met mijn gegevens omgegaan en hebben mij grondig geïnformeerd over het proces en wat ik kon verwachten tijdens de zitting.
	Inpraak	De rechter toonde begrip voor mijn situatie, respecteerde mijn rechten als slachtoffer, en was geïnteresseerd in mijn persoonlijke verhaal, wat bijdroeg aan een zorgvuldige besluitvorming en een bevredigende schadevergoeding.
<u>Slachtofferhulp Nederland</u>	Informatie	Er is mij uitgebreide informatie verstrekt en doorverwijzingen geboden naar andere hulporganisaties, en ik ben geïnformeerd over de procedures bij de politie, het Openbaar Ministerie, en de rechtbank, evenals over mijn rechten als slachtoffer en de mogelijkheden voor schadevergoeding.
	Bejegening	Ik ben beleefd en professioneel behandeld, waarbij mijn persoonsgegevens zorgvuldig zijn gehanteerd en er duidelijk interesse en begrip was voor mijn situatie en persoonlijke verhaal.
	Ondersteuning	Ik heb uitgebreide ondersteuning ontvangen, waaronder praktische hulp bij formulieren, juridische bijstand met onderbouwing en schadevordering, schadevergoeding, en emotionele ondersteuning met tips en adviezen voor stress en angst, inclusief begeleiding bij mijn slachtofferverklaring en bijwonen van rechtszittingen.

<u>Ketenpartner</u>	Aspect ervaring	Vraag in vragenlijst
<u>Schadefonds</u> <u>Geweldsmisdrijven</u>	Privacy en professionaliteit	Ik ben professioneel behandeld door deskundigen die zorgvuldig omgingen met mijn persoonsgegevens, rekening hielden met mijn privacy, onpartijdig waren in de zaak, en transparant waren over de redenen voor hun beslissingen.
	Bejegening	Ik ben beleefd behandeld en serieus genomen, waarbij er blijk werd gegeven van begrip voor mijn situatie en interesse werd getoond in mijn persoonlijke verhaal.
	Proces	Ik ben tevreden met de financiële vergoeding die ik heb ontvangen, en ze hebben mij naar andere organisaties doorverwezen indien nodig, terwijl ze voldoende informatie van mij hebben gevraagd en mij de kans hebben gegeven mijn verhaal te vertellen voordat ze beslissingen namen.
	Informatie	Ik ben regelmatig geïnformeerd over de voortgang van mijn aanvraag en heb voldoende uitleg gekregen over het proces na mijn aanvraag voor een vergoeding.
<u>Slachtoffer Informatiepunt</u> <u>Schadevergoedingsmaatregelen</u>	Overig	Ik heb geen lange wachttijden ervaren voor een beslissing op mijn aanvraag en hoefde mijn verhaal niet vaak te herhalen.
	Informatie	Ik kreeg antwoord op al mijn vragen en werd goed geïnformeerd met duidelijke uitleg over mijn rechten als slachtoffer, afgestemd op mijn persoonlijke situatie, inclusief gedetailleerde informatie over de betaling van de schadevergoeding door de dader en regelmatige updates over de ontwikkelingen in de zaak.
	Bejegening	Ik werd vriendelijk en beleefd behandeld, waarbij er rekening werd gehouden met mijn situatie als slachtoffer, en ik serieus werd genomen en mijn situatie werd begrepen. Bovendien waren ze goed bereikbaar en toonden ze interesse in mijn persoonlijke verhaal.

Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag

De prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag (Akkermans et al, 2023) is een periodiek bevolkingsonderzoek. De cijfers in deze PHGSG 2022 zijn gebaseerd op een internetenquête van een steekproef onder de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder (bijna 14,5 miljoen personen). Voor het onderzoek zijn honderdduizend personen benaderd. Ruim 24 duizend personen hebben de vragenlijst ingevuld, een respons van 24,2 procent. De PHGSG beschrijft de aard en de mate waarin huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag in Nederland voorkomen. De data zijn gebaseerd op zelfrapportage. Met betrekking tot seksuele misdrijven is gevraagd naar offline seksuele intimidatie, online seksuele intimidatie, en fysiek seksueel geweld. Gevraagd is naar voorvallen die hebben plaatsgevonden in de periode van vijf jaar respectievelijk twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek. Het slachtofferschap staat centraal. Het veldwerk van dit onderzoek vond plaats in maart en april 2022. De jaarprevalentie van slachtofferschap heeft betrekking op de periode maart/april 2021 tot en met maart/april 2022. Ook komt aan de orde in welke mate dit slachtofferschap een structureel karakter heeft (dat wil zeggen ten minste maandelijks plaatsvindt). Aanvullende relevante onderwerpen voor de evaluatie van de Wsm zijn slachtofferschap seksueel grensoverschrijdend gedrag in de kindertijd en het zelf plegen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Registratiebronnen

Basisvoorziening Handhaving (BVH) politie

Voor de nulmeting van de Wsm zijn de volgende gegevens uit BHV geëxtraheerd voor de periode 2020-2023.

Tabel B2.3 Gegevens uit BHV periode 2020-2023

Meetwaarde	Bron	Datum	Telling
Incidenten	Stuurkubus	Kennisnamedatum	Unieke registratienummers
Aangiften	Stuurkubus	Aangifte datum	Unieke registratienummers
Ingezonden dossiers OM	BOSZ	Datum afhandeling	Unieke registratienummers

Niet voor alle incidenten worden aangiften gedaan en aangiften kunnen over meerdere incidenten gaan. Een geregistreerd misdrijf is een misdrijf, door de politie vastgelegd in een proces-verbaal van aangifte of in een ambtshalve opgemaakt proces-verbaal. Misdrijven zijn de feiten, strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht en in tal van bijzondere wetten, waaronder de Opiumwet, de Wegenverkeerswet en de Wet Wapens en munitie. Aangiften betreffen geregistreerde misdrijven waarvoor een proces verbaal van aangifte is opgesteld

Toelichting bij de extractie

De keuze voor kennisnamedatum, aangifte datum en afhandelingsdatum zorgt ervoor dat het na-ijleffect minimaal is. Tegelijkertijd betekent dat wel dat hier ook zaken met een oudere pleegdatum worden meegenomen.

Wanneer een andere eenheid dan de eenheid waar het delict gepleegd is, kennisneemt van een delict, wordt de zaak doorgestuurd naar de eenheid van de pleegplaats. Om dubbelingen te voorkomen worden daarom alleen incidenten in aangiften geteld die binnen de eenheid hebben plaatsgevonden.

De cijfers uit de extractie komen niet helemaal overeen met de cijfers op data.politie.nl omdat deze data op een andere manier gefilterd zijn.

Kinderpornografie en kinderprostitutie

Het aantal onderzoeken naar kinderpornografie dat de politie in behandeling heeft (gehad) ligt vele malen hoger dan de geregistreerde aantallen in BVH. In de meeste gevallen blijft het slachtoffer onbekend, volgt er geen aangifte en wordt er geen BVH-registratie aangemaakt. Registratie van onderzoeken gebeurt in een ander systeem. Voorgaande geldt tevens voor kinderprostitutie, met de aanvullende opmerking dat deze ook onder andere MK's weggeschreven kunnen worden, zoals onder mensenhandel.

Minimale leeftijd slachtoffers

Een onderdeel van de gevraagde data was inzicht in minderjarige slachtoffers te krijgen (leeftijd ten tijde van begin delict). Aangezien er meerdere slachtoffers per incident kunnen zijn, is afgesproken om te kijken of er bij

de registratie minimaal één minderjarig slachtoffer gekoppeld was aan de registratie. Wanneer er dus een minderjarig en een meerderjarig slachtoffer gekoppeld was, wordt dit als een registratie met minderjarig slachtoffer geteld. Naast minderjarig en meerderjarig is er ook de optie onbekend. Dit betreffen de registraties waarbij geen slachtoffer met bekende leeftijd is gekoppeld. Het komt bijvoorbeeld voor dat slachtoffers niet als zodanig geregistreerd worden omdat er met die registratie allerlei processen gaan lopen (waaronder informeren slachtofferhulp e.d.) wat om bepaalde redenen niet wenselijk is.

Telling incidenten en aangiften

Aangezien we voor leeftijd op niveau van de BVH-registratie kijken, doen we ook de telling op het aantal unieke registraties. In principe wordt per incident één registratienummer aangemaakt. Wel komt het voor dat er meerdere aangiften aanwezig zijn. Door de telwijze worden deze niet afzonderlijk geteld. Als van één feit meerdere mensen aangifte hebben gedaan, wordt hier dus één aangifte geteld. Aangezien in veruit de meeste gevallen slechts één aangifte per registratie aanwezig is, is het effect hiervan minimaal.

Telling ingezonden OM

In de meeste gevallen communiceert de politie het aantal ingezonden verdachten naar het OM. Aangezien in dit geval relevant was of er sprake was van een minderjarig slachtoffer, zijn de aantallen unieke registratienummers geteld. Er kunnen meerdere verdachten per onderzoeksdossier worden ingezonden.

RAC Datawarehouse (DWH) van het WODC

De gegevens over vervolging en berechting komen uit het **datawarehouse (DWH) van het WODC**. Dit DWH is bedoeld voor het leveren van gegevens voor rapportage, analyse en onderzoek. De gegevens in het DWH zijn afkomstig uit verschillende bronbestanden die weer afkomstig zijn uit registratiesystemen van ketenpartners in de strafrechtsketen, waaronder het OM.

De aangeleverde bronbestanden aan het WODC worden op een geautomatiseerde wijze in een aantal stappen geïntegreerd in een centrale gegevensverzameling (het DWH), waarin onder andere schrijfwijzen en coderingen zijn afgestemd zodat gegevens uit verschillende bronnen overeenkomen, en definities zijn vastgelegd conform de informatiebehoefte van de gebruikers. Om dit te kunnen doen, moeten de gegevens uit de bronbestanden eerst geëxtraheerd, opgeschoond en getransformeerd worden. Het DWH bestaat hierna uit een set van (afgeleide) betekenisvolle variabelen, waarmee verdere analyses gedaan kunnen worden. Het DWH bevat, onder andere, data afkomstig uit het bronbestand RAC-min (Rapsody Centraal Management Informatiesysteem). RAC-min is een (beperkte) afslag van het Phoenix-systeem.

Phoenix (ook wel PSK, Phoenix StrafrechtKeten genoemd) is een datawarehouse waarin gegevens uit de registratiesystemen COMPAS en GPS ten behoeve van managementinformatie worden verzameld. COMPAS (Communicatiesysteem Openbaar Ministerie-Parket AdminiStratie) is ontwikkeld als een case-managementsysteem dat de processtappen van proces-verbaal en dagvaarding tot vonnis ondersteunt en het

mogelijk maakt deze te registreren. GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht) is een nieuwer digitaal systeem (geleidelijk ingevoerd sinds 2008) ter ondersteuning van de administratie en behandeling van strafzaken en ter vervanging van papieren strafdossiers. GPS is de opvolger van COMPAS, maar beide systemen hebben jaren naast elkaar geopereerd. In september 2023 is het OM begonnen met de volledige uitfasering van COMPAS als registratiesysteem en in het voorjaar van 2024 is dit afgerond. Nieuwe strafzaken worden voortaan alleen nog in GPS geregistreerd.

RAC-min bevat een deelverzameling van de gegevens in Phoenix; het bevat minder informatiegebieden dan Phoenix. Het doel van RAC-min is te voorzien in de landelijke informatiebehoefte en te voldoen aan de gegevensvraag vanuit het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van vervolging en berechting. RAC-min biedt informatie over de instroom van zaken bij het OM en over de afhandeling van die zaken door het OM en door de rechter in eerste aanleg. Per zaak is uitgebreide informatie beschikbaar over de aard van de gepleegde feiten, de verschillende handelingen en beslissingen in de zaak door het OM en de rechter, en de opgelegde straffen en maatregelen.

Voor de nulmeting van de Wsm is een extractie opgevraagd voor de periode 2020-2023 per jaar:

- ➊ Aantal bij het Openbaar Ministerie ingeschreven misdrijfzaken naar delict en totaal seksuele misdrijven.
- ➋ Aantal bij het Openbaar Ministerie ingeschreven misdrijfzaken naar leeftijdscategorie.
- ➌ Aantal door het Openbaar Ministerie genomen beslissingen in misdrijfzaken naar soort beslissing.
- ➍ Aantal door het Openbaar Ministerie genomen beslissingen in misdrijfzaken naar soort beslissing en leeftijdscategorie.
- ➎ Aantal door het Openbaar Ministerie genomen beslissingen in misdrijfzaken naar soort delict - dagvaarding.
- ➏ Aantal door het Openbaar Ministerie genomen beslissingen in misdrijfzaken naar soort delict - sepot.
- ➐ Aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken naar eindbeslissing.
- ➑ Aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken naar eindbeslissing en leeftijdscategorie.
- ➒ Aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken naar soort delict - schuldigverklaring.
- ➓ Aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken naar soort delict - vrijspraak.
- ➔ Aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken: schuldigverklaringen met strafoplegging en opgelegde strafcombinaties (teleenheid is straf, er kunnen meerdere straffen in één zaak worden opgelegd).
- ➕ Aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken: schuldigverklaringen met strafoplegging en opgelegde maatregelen (teleenheid is maatregel, er kunnen meerdere maatregelen in een zaak worden opgelegd).

Definities zijn conform de publicatie Criminaliteit & Rechtshandhaving (C&R) (Molenaar et al, 2024).

Er is onderscheid gemaakt tussen zaken met alleen feiten uit bovenstaande lijst en zaken met ook andersoortige feiten. In de tellingen is een uitsplitsing gemaakt naar wetsartikel uit de lijst in de transponeringstabel (zie bijlage 4) van de geldende wetsartikelen voor 1 juli 2024. Het gaat om het zwaarste artikel binnen deze lijst. In de uitgesplitste tabellen zijn de getoonde wetsartikelen op het hoogste niveau, dus geen lid/onderdeel. In de registratie worden juist wel de specifieke leden/onderdelen geregistreerd. De wetsartikelen kunnen voorkomen in combinatie met een wetsartikel voor bijvoorbeeld poging of medeplichtigheid. In zaken met andersoortige feiten kan ook een ander wetsartikel (dat geen betrekking heeft op seksuele misdrijven) het zwaarste wetsartikel zijn.

In zaken met meerdere of andersoortige feiten waarin er sprake is van een eindvonnis kunnen seksuele delicten zijn vrijgesproken of niet voor de rechter zijn gekomen. Straffen en maatregelen worden opgelegd in de zaak en kunnen in het geval van meerdere feiten niet aan een specifiek feit worden gerelateerd. Kleinere categorieën zijn niet uitgesplitst naar soort delict. Aantallen zijn afgerond op vijftallen conform WODC-beleid voor geaggregeerde gegevens. Omdat er soms sprake is van kleine categorieën levert dit een onnauwkeurigheid op. De (sub)totalen zijn gebaseerd op een optelling van de niet afgeronde onderliggende aantallen. Het (sub)totaal kan dus afwijken van de optelling van de afgeronde onderliggende aantallen.

IRIS

IRIS, het Integraal Reclassering Informatiesysteem, is het ondersteunende systeem voor het primaire proces van de drie reclasseringsorganisaties (3RO). De verstrekte gegevens zijn uit IRIS gehaald door middel van ad hoc-bevragingen. IRIS bevat cijfers over de opdrachten tot executie van vonnissen: werkstraf, toezicht, elektronische monitoring, gedragsinterventies en forensische zorg, en voor de Wsm relevant COSA. Daarnaast bevat IRIS cijfers over de adviesaanvragen en de uitkomst van deze adviezen: geadviseerde bijzondere voorwaarden.

Voor de nulmeting van de Wsm zijn de volgende data opgevraagd voor de periode 2020-2023 van zaken waarbij in de opdrachtverlening minimaal een seksueel misdrijf (zie transponeringstabel in bijlage 4 voor misdrijven voor 1-7-2024) zijn geregistreerd:

- 🕒 instroom advies;
- 🕒 COS;
- 🕒 toezicht inclusief Elektronische Monitoring en bijzondere voorwaarden;
- 🕒 werkstraf;
- 🕒 uitstroom advies naar geadviseerde bijzondere voorwaarden.

Registratie Schadefonds Geweldsmisdrijven

Onder bepaalde voorwaarden kunnen slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven (of hun nabestaanden) en nabestaanden van slachtoffers van ernstige verkeersovertredingen in aanmerking komen voor een financiële tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Een uitkering uit dit fonds is altijd een

tegemoetkoming in de kosten als gevolg van letsel dat bij een ernstig geweldsmisdrijf is toegebracht (zoals mishandeling, diefstal met geweld, verkrachting en bedreiging met een wapen), en niet een schadeloosstelling. Er is bij het Schadefonds een extractie opgevraagd van de volgende data (vergelijkbaar met de jaarrapportage van het Schadefonds) voor zaken waarbij (ook) sprake was van een seksueel misdrijf voor de periode 2020-2023.

- ➊ Aantal aanvragen schadefonds voor seksuele misdrijven.
- ➋ Percentage toewijzingen van aanvragen met betrekking tot seksuele misdrijven.
- ➌ Percentage afwijzingen van aanvragen met betrekking tot seksuele misdrijven.
- ➍ Percentage aanvragen dat is toegewezen met betrekking tot seksuele misdrijven en waarbij een verrekening plaatsvindt.
- ➎ Aantal bezwaren (gegrond, ongegrond en divers) met betrekking tot seksuele misdrijven.

Centrum voor Seksueel Geweld (CSG)

Cijfers over aantal meldingen bij het CSG worden jaarlijks gepubliceerd in het jaarverslag. Zij maken daarbij onderscheid naar:

- ➊ Aantal acute slachtoffers dat zich fysiek heeft gemeld bij een CSG voor zorg en/of onderzoek binnen een week na het meemaken van seksueel geweld.
- ➋ Aantal keer dat het CSG wordt geconsulteerd i.v.m. zorg en/of onderzoek voor een slachtoffer binnen een week na het meemaken van seksueel geweld, maar tot fysiek contact komt het uiteindelijk niet om verschillende redenen.
- ➌ Aantal keer dat het CSG direct (door een slachtoffer) of indirect (via een professional, familie of andere betrokkene) wordt benaderd met een (hulp)vraag van/voor iemand die langer dan 7 dagen geleden is misbruikt. Dit contact kan telefonisch zijn of face-to-face.

Daarnaast publiceert het CSG jaarlijks cijfers over het aantal keer dat het landelijke telefoonnummer wordt benaderd, het aantal chatgesprekken dat wordt gevoerd en het aantal chatters (een chatter kan meerdere chatgesprekken voeren).

Registratie Slachtofferhulp Nederland

Slachtofferhulp Nederland registreert in haar registratiesysteem het aantal meldingen en de wijze van binnenkomen, de online adviezen, het aantal zaken van emotionele en praktische ondersteuning met nadere specificatie voor ondersteuning vanuit casemanagement en door middel van lotgenotencontact, fysiek en online, en het aantal zaken waarin juridische ondersteuning is gegeven.

In het systeem kan specifiek worden geselecteerd voor seksuele misdrijven, de meldingen en wijze van binnenkomen, en het aantal zaken/cliënten met ondersteuning vanuit casemanagement en met juridische ondersteuning. Het is niet mogelijk om online adviezen op maat, fysiek en online lotgenotencontact op het niveau van seksuele delicten, uit het systeem te extraheren.

Bijlage 3 Transponeringstabel

Artikel WvSr tot 1-7-24	Delict tot 1-7-24	Strafmaximum tot 1-7-24	Bewaartermijn tot 1-7-24	Artikel WvSr vanaf 1-7-24	Delict vanaf 1-7-24	Strafmaximum vanaf 1-7-24	Bewaartermijn vanaf 1-7-24
Artikel 139h	Misbruik van seksueel beeldmateriaal	Een jaar of geldboete van de vierde categorie (vervaardigen en beschikking hebben over) Twee jaren of een geldboete van de vierde categorie (openbaar maken)	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)	254ba	Misbruik van seksueel beeldmateriaal	Een jaar of geldboete van de vierde categorie (vervaardigen en beschikking hebben over) Twee jaren of een geldboete van de vierde categorie (openbaar maken)	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)
Artikel 239	Schennis van de eerbaarheid	Drie maanden of geldboete van de tweede categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)	Artikel 254b	Aanstotend gedrag	Zes maanden of geldboete van de derde categorie 251, eerste lid onder b Sr: Twee jaren of geldboete vierde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)
Artikel 240	Pornografie	Twee maanden of geldboete van de derde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)	Artikel 151d	Pornografie	Twee maanden of geldboete van de derde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)
Artikel 240a	Schadelijke afbeelding vertonen aan persoon beneden leeftijd van zestien	Een jaar of geldboete van de vierde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)	Artikel 151e	Schadelijke afbeelding vertonen aan persoon beneden de leeftijd van zestien	Een jaar of geldboete van de vierde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)
Artikel 240b	Kinderpornografie (eerste lid) als beroep of gewoonte (tweede lid)	Vier jaren of geldboete vijfde categorie Acht jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikelen 252 254, eerste lid, onder c	Kinderpornografie Strafverzwaring kinderpornografie als beroep of gewoonte	Zes jaren of geldboete vijfde categorie Verhoging drie jaren, dus in totaal 9 jaren	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Artikel 240c	Vorbereidingshandelingen seksueel misbruik met kinderen	Vier jaren of geldboete van de vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikel 250a	Vorbereidingshandelingen seksueel misbruik met kinderen	Vier jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Artikel 242	Verkrachting	Twaalf jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikelen 243, tweede lid, 246, tweede lid, 248, tweede lid, 250, tweede lid	Gekwalificeerde opzetverkrachting Gekwalificeerde verkrachting in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaar Gekwalificeerde verkrachting in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaar Gekwalificeerde verkrachting in de leeftijdscategorie beneden de twaalf jaar	Twaalf jaren of geldboete vijfde categorie Twaalf jaren of geldboete vijfde categorie Vijftien jaren of geldboete vijfde categorie Achtien jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Artikel 243	Seksueel binnendringen van het lichaam waarbij geestelijk of lichamelijk onmachtig persoon is betrokken	Acht jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikel 243, eerste lid	Opzetverkrachting	Negen jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)

Artikel 244	Seksueel binnendringen van het lichaam waarbij kind beneden de leeftijd van twaalf is betrokken	Twaalf jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikel 250, eerste lid	Verkrachting in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaren	Vijftien jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Artikel 245	Seksueel binnendringen van het lichaam waarbij kind in leeftijdscategorie twaalf tot zestien is betrokken	Acht jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikel 248, eerste lid	Verkrachting in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaren	Twaalf jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Artikel 246	Feitelijke aanranding van de eerbaarheid	Acht jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikelen 241, tweede lid, 245, tweede lid, 247, tweede lid en 249, tweede lid	Gekwalificeerde opzetaanranding Gekwalificeerde aanranding in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaar Gekwalificeerde aanranding in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaar Gekwalificeerde aanranding in de leeftijdscategorie beneden de twaalf jaar	Acht jaren of geldboete vijfde categorie Acht jaren of geldboete vijfde categorie Tien jaren en acht maanden of geldboete vijfde categorie Dertien jaren en vier maanden of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Artikel 247	Ontucht met een persoon beneden de leeftijd van zestien of geestelijk of lichamelijk onmachtig persoon	Zes jaren of geldboete vierde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikelen 241, eerste lid, 247 eerste lid 249, eerste lid	Opzetaanranding Aanranding in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaren Aanranding in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaren	Zes jaren of geldboete vierde categorie Acht jaren geldboete vijfde categorie Tien jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Artikel 248	Strafverzwaringsgronden			Artikelen 245, eerste lid onder b, 246, eerste lid onder b, 254	Aanranding in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaren Verkrachting in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaren Strafverzwaringsgronden		
Artikel 248a	Verleiding tot ontucht van een kind beneden de leeftijd van achttien	Vieren jaren of geldboete vierde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikelen 245, eerste lid onder c, 246, eerste lid, onder c, 247, eerste lid, 248, eerste lid, 249, eerste lid 250, eerste lid	Aanranding in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaren Verkrachting in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaren Aanranding in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaren Verkrachting in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaren Aanranding in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaren Verkrachting in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaren	Zes jaren geldboete vierde categorie Negen jaren geldboete vijfde categorie Acht jaren geldboete vijfde categorie Twaalf jaren of geldboete vijfde categorie Tien jaren of geldboete vijfde categorie Vijftien jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Artikel 248b	Ontucht plegen met kind in de leeftijd van zestien tot achttien jaren tegen betaling	Vier jaren of geldboete vierde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikel 245, eerste lid, onder d 246, eerste lid onder d	Aanranding in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaren Verkrachting in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaren	Artikel 245, eerste lid, onder d Sr: Zes jaren of geldboete vierde categorie 246, eerste lid onder d Sr: Negen jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)

Artikel 248c	Aanwezigheid bij seksshow met kind beneden de leeftijd van achttien	Vier jaren of geldboete vierde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikel 253	Bijwonen van een kinderpornografische voorstelling	Zes jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Artikel 248d	Seksueel corrumperen kind beneden de leeftijd van zestien	Twee jaren of geldboete vierde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikel 251, eerste lid, onder b	Seksuele benadering van kind onder de leeftijd van zestien jaren (of iemand die zich als zodanig voordoet)	Twee jaren of geldboete vierde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Artikel 248e	Grooming waarbij kind beneden de leeftijd van zestien is betrokken of iemand die zich als zodanig voordoet	Twee jaren of geldboete vierde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikel 251, eerste lid, onder c	Seksuele benadering van kind onder de leeftijd van zestien jaren (of iemand die zich als zodanig voordoet)	Twee jaren of geldboete vierde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Artikel 248f	Bevorderen plegen van ontucht door kind beneden de leeftijd van achttien met een derde met gebruikmaking van dwang, geweld of bedreigingen	Tien jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikel 245, tweede lid	Gekwalificeerde aanranding in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaren	Acht jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
				246, tweede lid	Gekwalificeerde verkrachting in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaren	Twaalf jaren of geldboete vijfde categorie	
				247, tweede lid	Gekwalificeerde aanranding in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaren	Tien jaren en acht maanden of geldboete vijfde categorie	
				248, tweede lid	Gekwalificeerde verkrachting in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaren	Vijftien jaren of geldboete vijfde categorie	
				249, tweede lid 250, tweede lid	Gekwalificeerde aanranding in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaren Gekwalificeerde verkrachting in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaren	Dertien jaren en vier maanden of geldboete vijfde categorie Achtien jaren of vijfde categorie	
Artikel 249	Ontucht plegen met misbruik van gezag/vertrouwen	Zes jaren of geldboete vierde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikelen 241, eerste lid, 243, eerste lid 245, eerste lid, onder a, 246, eerste lid, onder a, 247, eerste lid, 248, eerste lid, 249, eerste lid en 250, eerste lid, en 254, eerste lid, onder b	Opzetaanranding Opzetverkrachting Aanranding in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaren Verkrachting in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaren Aanranding in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaren Verkrachting in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaren Aanranding in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaren Verkrachting in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaren Strafverzwaringsgronden	Zes jaren of geldboete vierde categorie Negen jaren of geldboete vijfde categorie Zes jaren of geldboete vierde categorie Negen jaren of geldboete vijfde categorie Acht jaren of geldboete vijfde categorie Twaalf jaren of geldboete vijfde categorie Tien jaren of geldboete vijfde categorie Vijftien jaren of geldboete vijfde categorie Verhoging drie jaren	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)

Artikel 250	Koppelarij (eerste lid) als beroep of gewoonte (tweede lid)		Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)	Artikelen 245, eerste lid, 246, eerste lid, 247, eerste lid, 248, eerste lid, 249, eerste lid, 250, eerste lid, 254, eerste lid, onder c	Aanranding in de leeftijdscategorie zestien tot achttien jaren Verkrachting in de leeftijdscategorie zestien tot achttien Aanranding in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaren. Verkrachting in de leeftijdscategorie twaalf tot zestien jaren. Aanranding in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaren. Verkrachting in de leeftijdscategorie beneden twaalf jaren Strafverzwaringsgrond	Zes jaren geldboete vierde categorie Negen jaren of geldboete vijfde categorie Acht jaren of geldboete vijfde categorie Twaalf jaren of geldboete vijfde categorie Tien jaren of geldboete vijfde categorie Vijftien jaren of geldboete vijfde categorie Verhoging drie jaren	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Artikel 251	Bijkomende straffen			Artikel 254a	Bijkomende straffen		
Artikel 252	Toedienen bedwelmende drank Zwaar lichamelijk letsel Dood	Negen maanden of geldboete derde categorie Zes jaren of geldboete vierde categorie Negen jaren of geldboete vijfde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg) Dertig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)	Artikel 151f	Toedienen bedwelmende drank Zwaar lichamelijk letsel Dood	Negen maanden of geldboete derde categorie Zes jaren of geldboete vierde categorie Negen jaren of geldboete vijfde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg) Dertig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)
Artikel 253	Kinderen afstaan of overlaten	Drie jaren of geldboete vierde categorie		Vervalt			
Artikel 254	Ontucht plegen met dier	Een jaar en zes maanden of geldboete vierde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)	Artikel 254d	Seksuele handelingen verrichten met een dier	Een jaar en zes maanden of geldboete vierde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)
Artikel 254a	Dierenpornografie (eerste lid) Beroep of gewoonte (tweede lid)	Zes maanden of geldboete derde categorie Jaar of geldboete vierde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)	Artikel 254c	Dierenpornografie (eerste lid) Beroep of gewoonte (tweede lid)	Zes maanden of geldboete derde categorie Jaar of geldboete vierde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)
Artikel 453	Openbare dronkenschap	Hechtenis twaalf dagen of geldboete eerste categorie	Vijf of tien jaren (artikel 6 onder a en b Wjsg)	Artikel 430b	Openbare dronkenschap	Hechtenis 12 dagen of geldboete eerste categorie	Vijf of tien jaar) (artikel 6 onder a en b Wjsg)
Nieuw				Artikel 239	Definitiebepalingen		
Nieuw				Artikel 240	Schuldaanranding	Twee jaren of geldboete vierde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)
Nieuw				Artikel 241, eerste lid	Opzetaanranding	Zes jaren geldboete vierde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
Nieuw				Artikel 242	Schuldverkrachting	Vier jaren of geldboete vierde categorie	Twintig jaren (artikel 4, eerste lid onder b Wjsg)

				Artikel 243, eerste lid	Opzetverkrachting	Negen jaren of geldboete vijfde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
				Artikel 244	Ontbrekende wil		
				Artikel 251, eerste lid onder a en tweede lid	Seksuele benadering van kinderen beneden de leeftijd van zestien jaar, delictsvorm sexchatting Van kinderen in de leeftijd van zestien tot achttien jaar in bepaalde omstandigheden	Twee jaren of geldboete vierde categorie Eén jaar en zes maanden of geldboete vierde categorie	Tachtig jaren (artikel 4, vierde lid Wjsg)
				Artikel 429ter	Seksuele intimidatie	Hechtenis drie maanden geldboete derde categorie	Vijf of tien jaren (artikel 6 onder a en b Wjsg)

Bijlage 4 Aanpassingen Maatschappelijke klassen

MK voor 1 juli 2024	Oude naam Maatschappelijke Klasse	MK na 1 juli 2024	NIEUWE (NAAM) Maatschappelijke klasse: Zowel voor oude als nieuwe wetgeving.
F520	OPENBARE SCHENNIS DER EERBAARHEID	F520	AANSTOOTGEVEND GEDRAG (SCHENNIS)
F525	PORNOGRAFIE	F525	PORNOGRAFIE/ SCHADELIJKE VERTONING AAN KIND
F5231	ONTUCHT MET DIEREN/ DIERENPORNO	F5231	SEKS. HANDELINGEN MET DIEREN/ DIERENPORNO
		F5233	SEKSUELE INTIMIDATIE OFFLINE
		F5234	SEKSUELE INTIMIDATIE ONLINE
F521	VERKRACHTING	F521	VERKRACHTING MET DWANG/GEWELD/BEDREIGING
		F5212	VERKRACHTING ZONDER DWANG/GEWELD (OPZET/SCHULD)
F522	AANRANDING	F522	AANRANDING MET DWANG/GEWELD/BEDREIGING
		F5222	AANRANDING ZONDER DWANG/GEWELD (OPZET/SCHULD)
F526	SEKS.MISBRUIK (INCEST) AFH. RELATIE/WILSONBEKWAME	F526	SEKS.MISBRUIK AFH. RELATIE (18+ SLACHTOFFER)
F527	SEKSUEEL MISBRUIK KINDEREN (GEEN INCEST)	F527	SEKSUEEL MISBRUIK KIND (VERKRACHTING/AANRANDING KIND)
F529	OVERIGE MELDINGEN ZEDEN	F529	OVERIGE MELDINGEN ZEDEN
F5295	MISBRUIK SEKS. BEELDMATERIAAL	F5295	MISBRUIK SEKSUEEL BEELDMATERIAAL
		F5235	SEXCHATting
		F5236	SEKSUEEL CORRUMPEREN
F5296	GROOMING	F5296	GROOMING

Bijlage 5 Nulmeting

Tabel B5.1 Bij het Openbaar Ministerie ingeschreven aantal misdrijfzaken naar delict

	2020	2021	2022	2023
alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	2445	2750	2765	2795
SR 139h	15	50	50	70
SR 239	380	375	355	355
SR 240	15	15	15	15
SR 240a	25	10	10	15
SR 240b	235	245	225	250
SR 242	470	545	610	610
SR 243	65	60	65	55
SR 244	180	225	225	195
SR 245	170	200	170	175
SR 246	480	570	620	655
SR 247	190	220	205	210
SR 248	0	5	5	5
SR 248a	15	15	10	15
SR 248b	45	15	5	10
SR 248c	0	0	0	0
SR 248d	20	25	15	20
SR 248e	10	25	15	10
SR 248f	0	0	0	5
SR 249	130	145	140	125
SR 250	0	0	0	0
SR 254	0	5	5	5
SR 254a	5	5	5	5
Gemengde feiten	420	480	630	640
SR 139h	10	40	60	85
SR 239	80	75	75	85
SR 240	5	10	5	5
SR 240a	0	0	0	0
SR 240b	50	40	45	45
SR 242	95	135	150	130
SR 243	5	0	5	0
SR 244	15	15	5	10
SR 245	25	10	20	15
SR 246	85	65	110	110
SR 247	10	15	5	10
SR 248	0	0	0	0
SR 248a	0	0	0	5
SR 248b	0	0	10	0
SR 248d	0	0	0	0
SR 248e	0	0	0	0
SR 248f	0	0	0	0
SR 249	5	5	5	5
SR 254	0	5	5	0
SR 254a	0	0	0	0
SR 453	40	55	115	125
Eindtotaal	2870	3230	3395	3440

Bron: WODC

Tabel B5.2 Bij het Openbaar Ministerie ingeschreven aantal misdrijfzaken naar leeftijdscategorie

	2020	2021	2022	2023
Leeftijd onbekend	5	10	5	5
Meerderjarig	2505	2890	3025	3050
Minderjarig	360	330	365	385
Eindtotaal	2870	3230	3395	3440

Bron: WODC

Tabel B5.3 Door het Openbaar Ministerie genomen beslissingen in misdrijfzaken naar soort beslissing en leeftijdscategorie

	2020	2021	2022	2023
Leeftijd onbekend	0	15	5	5
Meerderjarig	2460	2900	3060	3170
Administratief afgehandeld	10	5	5	5
Dagvaarding	1165	1475	1525	1695
Onvoorwaardelijk sepot (technisch en beleidssepot)	1005	1175	1300	1255
Strafbeschikking	75	135	135	115
Transactie	10	0	5	5
Voeging ter berechting	0	0	0	0
Voorwaardelijk beleidssepot	165	95	85	95
Wijze afdoening onbekend	20	20	5	5
Minderjarig	345	350	345	410
Administratief afgehandeld	5	0	0	0
Dagvaarding	135	150	140	170
Onvoorwaardelijk sepot (technisch en beleidssepot)	165	180	180	220
Strafbeschikking	0	0	0	5
Transactie	5	0	10	0
Voeging ter berechting	5	0	0	0
Voorwaardelijk beleidssepot	25	15	15	10
Wijze afdoening onbekend	5	5	0	0
Eindtotaal	2805	3265	3410	3585

Tabel B5.4 Door het Openbaar Ministerie genomen beslissingen in misdrijfzaken naar soort delict - dagvaarding

Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	1005	1280	1240	1370
SR 139h	0	15	15	30
SR 239	120	165	145	160
SR 240	5	5	5	10
SR 240a	5	5	5	10
SR 240b	120	165	140	160
SR 242	155	190	220	220
SR 243	25	35	25	30
SR 244	110	140	125	115
SR 245	100	130	95	110
SR 246	215	250	280	335
SR 247	70	90	90	90
SR 248	0	5	0	5
SR 248a	5	5	10	5
SR 248b	25	5	5	5
SR 248d	10	15	15	10
SR 248e	5	10	5	5
SR 248f	0	0	0	5
SR 249	35	45	60	55
SR 254	0	0	0	5
SR 254a	0	0	0	0
Gemengde feiten	295	345	425	500
SR 139h	5	20	35	70
SR 239	60	55	50	75
SR 240	5	5	5	5
SR 240a	0	0	0	0
SR 240b	40	45	35	50
SR 242	70	95	125	100
SR 243	0	0	5	0
SR 244	5	10	10	5
SR 245	15	20	10	15
SR 246	60	50	80	90
SR 247	5	5	5	5
SR 248	0	0	0	0
SR 248a	5	0	0	0
SR 248b	0	0	5	5
SR 248e	0	0	0	0
SR 248f	0	0	0	0
SR 249	5	0	5	0
SR 254	0	5	0	5
SR 254a	0	0	0	0
SR 453	15	30	45	70
Eindtotaal	1300	1625	1665	1870

Bron: WODC

Tabel B5.5 Door het Openbaar Ministerie genomen beslissingen in misdrijfzaken naar soort delict - sepot

	2020	2021	2022	2023
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	1280	1365	1450	1450
SR 139h	5	20	20	30
SR 239	195	175	165	145
SR 240	10	5	10	5
SR 240a	15	5	5	10
SR 240b	120	80	75	60
SR 242	280	330	370	440
SR 243	30	40	35	25
SR 244	65	85	90	105
SR 245	55	70	70	60
SR 246	280	275	355	330
SR 247	95	135	130	135
SR 248	0	0	0	0
SR 248a	5	10	5	5
SR 248b	15	10	10	0
SR 248c	0	0	0	0
SR 248d	5	10	5	5
SR 248e	5	10	5	10
SR 249	90	95	95	85
SR 250	0	0	0	0
SR 254	0	0	0	0
SR 254a	0	0	5	5
Gemengde feiten	85	110	135	125
SR 139h	0	5	15	15
SR 239	10	15	15	15
SR 240	0	5	0	0
SR 240a	0	0	0	0
SR 240b	10	5	5	5
SR 242	20	35	45	35
SR 243	0	5	0	0
SR 244	0	5	0	0
SR 245	0	0	5	5
SR 246	15	15	20	25
SR 247	5	5	5	5
SR 248b	0	0	0	0
SR 248d	0	0	0	0
SR 248e	0	0	0	0
SR 249	5	5	0	5
SR 453	10	5	20	15
Eindtotaal	1365	1470	1580	1580

Bron: WODC

Tabel B5.6 Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken naar eindbeslissing en leeftijdscategorie

	2020	2021	2022	2023
Leeftijd onbekend	0	0	0	0
Meerderjarig	1010	1245	1230	1445
Ontslag van rechtsvervolging	5	10	10	5
Overige uitspraken	0	5	0	10
Schuldigverklaring	840	1055	1030	1210
Vrijspraak	165	175	185	220
Minderjarig	105	120	140	145
Ontslag van rechtsvervolging	0	0	0	5
Overige uitspraken	0	0	0	0
Schuldigverklaring	90	95	105	105
Vrijspraak	15	25	30	35
Eindtotaal	1110	1365	1370	1590

Bron: WODC

Tabel B5.7 Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken naar soort delict - schuldigverklaring

	2020	2021	2022	2023
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	720	885	860	1000
SR 139h	0	5	15	25
SR 239	85	105	110	110
SR 240	5	5	0	5
SR 240a	5	10	0	5
SR 240b	110	125	110	150
SR 242	95	115	100	115
SR 243	15	15	20	20
SR 244	55	80	85	80
SR 245	70	110	90	90
SR 246	165	160	190	235
SR 247	60	80	70	90
SR 248	0	0	0	5
SR 248a	10	10	5	5
SR 248b	10	20	0	5
SR 248d	5	10	5	5
SR 248e	5	10	5	10
SR 249	25	30	40	50
SR 254	0	0	0	0
SR 254a	0	0	0	0

	2020	2021	2022	2023
Gemengde feiten	205	260	280	315
SR 139h	0	10	25	35
SR 239	35	35	45	40
SR 240	5	5	5	0
SR 240a	0	0	0	0
SR 240b	25	60	30	40
SR 242	55	55	70	75
SR 243	0	0	5	5
SR 244	5	5	5	10
SR 245	15	20	10	10
SR 246	45	45	55	65
SR 247	5	0	5	5
SR 248	0	0	0	0
SR 248a	0	0	0	0
SR 248b	0	0	0	0
SR 248e	0	0	0	0
SR 248f	0	0	0	0
SR 249	5	0	5	0
SR 252	0	0	0	0
SR 254	0	0	5	0
SR 254a	5	0	0	0
SR 453	10	15	20	25
Eindtotaal	925	1150	1140	1315

Tabel B5.8 Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken naar soort delict - vrijspraak

	2020	2021	2022	2023
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	170	185	205	230
SR 139h	0	0	0	0
SR 239	15	15	15	10
SR 240	0	0	0	0
SR 240a	0	0	0	0
SR 240b	5	10	0	5
SR 242	35	40	45	70
SR 243	5	10	10	15
SR 244	10	15	20	30
SR 245	10	20	20	20
SR 246	35	35	55	50
SR 247	30	25	15	20
SR 248	0	0	0	0
SR 248a	0	0	0	0
SR 248b	5	5	0	5
SR 248d	0	0	0	0
SR 248e	0	5	0	0
SR 249	15	10	15	10
SR 252	0	0	0	0
SR 254a	0	0	0	0
Gemengde feiten	10	10	10	25
SR 139h	0	0	0	0
SR 239	0	0	0	0
SR 240b	0	0	0	0
SR 242	0	0	10	10
SR 244	0	0	0	0
SR 245	0	0	0	0
SR 246	5	5	0	5
SR 247	0	0	0	0
SR 249	0	0	0	0
SR 453	0	0	0	0
Eindtotaal	180	200	215	255

Bron: WODC

Tabel B5.9 Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken: schuldigverklaringen met strafoplegging en opgelegde strafcombinaties (let op: teleenheid is straf, er kunnen meerdere straffen in één zaak worden opgelegd)

	2020	2021	2022	2023
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	950	1175	1125	1355
Bijkomende straf	20	30	50	55
Overige bijkomende straffen	10	10	15	20
Verbeurdverklaring	10	20	35	35
Hoofdstraf	925	1145	1075	1300
Geldboete	35	45	45	40
Jeugddetentie	65	60	55	65
Leerstraf	5	5	10	10
Vrijheidsstraf	500	640	600	735
Werkstraf	320	395	360	450
Gemengde feiten	255	335	360	380
Bijkomende straf	10	20	25	20
Ontzegging rijbevoegdheid	0	0	0	5
Overige bijkomende straffen	0	0	0	0
Verbeurdverklaring	10	20	25	20
Hoofdstraf	245	315	335	360
Geldboete	15	15	10	20
Jeugddetentie	20	15	25	15
Leerstraf	0	0	0	5
Vrijheidsstraf	150	195	195	215
Werkstraf	60	85	110	105
Eindtotaal	1200	1510	1485	1740

Bron: WODC

Tabel B5.10 Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken: schuldigverklaringen met strafoplegging en opgelegde straffen - jeugddetentie of gevangenisstraf

	2020	2021	2022	2023
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	565	700	655	800
SR 139h	0	0	5	5
SR 239	30	45	40	50
SR 240	0	0	0	0
SR 240a	5	0	0	0
SR 240b	105	120	100	140
SR 242	90	110	90	110
SR 243	15	15	15	20
SR 244	50	75	80	80
SR 245	70	95	85	85
SR 246	105	95	125	160
SR 247	50	65	60	75
SR 248	0	0	0	5

	2020	2021	2022	2023
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	565	700	655	800
SR 248a	5	10	5	5
SR 248b	10	20	0	5
SR 248d	5	10	5	5
SR 248e	0	5	0	5
SR 249	20	25	35	45
SR 254	0	0	0	0
Gemengde feiten	170	210	215	230
SR 139h	0	10	15	20
SR 239	20	20	25	25
SR 240	5	5	5	0
SR 240a	0	0	0	0
SR 240b	20	50	25	30
SR 242	50	55	65	65
SR 243	0	0	5	5
SR 244	5	5	5	5
SR 245	15	15	5	10
SR 246	40	35	40	45
SR 247	5	0	5	5
SR 248	0	0	0	0
SR 248a	0	0	0	0
SR 248b	0	0	0	0
SR 248e	0	0	0	0
SR 248f	0	0	0	0
SR 249	0	0	0	0
SR 254	0	0	0	0
SR 254a	5	0	0	0
SR 453	5	10	15	10
Eindtotaal	735	910	870	1030

Bron: WODC

Tabel B5.11 Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken: schuldigverklaringen met strafoplegging en opgelegde maatregelen (let op: teleenheid is maatregel, er kunnen meerdere maatregelen in een zaak worden opgelegd, niet alle maatregelen staan in het overzicht)

	2020	2021	2022	2023
Alleen onderzochte feiten (alleen seksuele misdrijven)	435	560	555	630
Ontneming wederrechtelijk voordeel	0	0	0	0
Onttrekking aan het verkeer	70	75	70	80
Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ)	5	0	5	0
Schadevergoeding	335	445	455	515
Volwassen TBS	30	35	25	30

	2020	2021	2022	2023
Gemengde feiten	160	205	205	225
Maatregel gedragsbeïnvloeding jeugdigen (MGJ)	0	0	0	0
Ontneming wederrechtelijk voordeel	0	5	0	0
Onttrekking aan het verkeer	30	30	30	25
Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ)	5	5	5	0
Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD)	0	0	0	5
Schadevergoeding	115	140	150	175
Volwassen TBS	10	20	20	20
Eindtotaal	595	765	760	850

Bron: WODC

Tabel B5.12 Aantal geregistreerde incidenten seksuele misdrijven uitgesplitst naar Maatschappelijke klassen en of er minimaal een minderjarig slachtoffer is betrokken of alleen meerderjarige slachtoffers

	2020	2021	2022	2023
F520	3225	2836	2856	2801
Meerderjarig	634	586	546	503
Minderjarig	322	281	251	225
Onbekend	2269	1969	2059	2073
F521	2751	3062	3676	3139
Meerderjarig	1376	1445	1738	1587
Minderjarig	543	612	805	661
Onbekend	832	1005	1133	891
F522	2766	3154	4168	3506
Meerderjarig	1204	1278	1760	1601
Minderjarig	611	736	939	830
Onbekend	951	1140	1469	1075
F5231	17	28	27	27
Meerderjarig		2	11	3
Minderjarig		1		
Onbekend	17	25	16	24
F525	111	85	90	62
Meerderjarig	22	22	36	24
Minderjarig	26	22	20	13
Onbekend	63	41	34	25
F526	976	1027	1014	898
Meerderjarig	168	162	165	172
Minderjarig	466	512	498	422
Onbekend	342	353	351	304
F527	1142	1197	1271	1055
Meerderjarig	53	47	58	38
Minderjarig	694	767	801	690
Onbekend	395	383	412	327
F529	4155	4208	5114	5246
Meerderjarig	78	79	79	91
Minderjarig	99	94	95	69
Onbekend	3978	4035	4940	5086

	2020	2021	2022	2023
F5295	1157	1143	1159	1532
Meerderjarig	131	184	216	352
Minderjarig	447	415	432	630
Onbekend	579	544	511	550
F5296	181	165	182	151
Meerderjarig	2	4	5	3
Minderjarig	66	67	74	72
Onbekend	113	94	103	76

Bron: BVH

Tabel B5.13 Aantal aangiften bij de politie voor seksuele misdrijven uitgesplitst naar Maatschappelijke klassen en of er minimaal een minderjarig slachtoffer is betrokken of alleen meerderjarige slachtoffers

Rijlabels	2020	2021	2022	2023
F520	866	767	703	647
Meerderjarig	538	512	466	448
Minderjarig	211	187	173	157
Onbekend	117	68	64	42
F521	743	858	1024	886
Meerderjarig	438	520	602	582
Minderjarig	229	244	318	280
Onbekend	76	94	104	24
F522	954	1048	1408	1466
Meerderjarig	605	626	845	1001
Minderjarig	267	318	424	437
Onbekend	82	104	139	28
F5231		3	11	4
Meerderjarig		1	9	2
Minderjarig		1		
Onbekend		1	2	2
F525	35	37	50	30
Meerderjarig	19	15	31	20
Minderjarig	14	17	14	9
Onbekend	2	5	5	1
F526	405	469	442	389
Meerderjarig	79	73	83	89
Minderjarig	276	334	301	268
Onbekend	50	62	58	32
F527	455	513	544	462
Meerderjarig	16	15	18	14
Minderjarig	378	455	464	428
Onbekend	61	43	62	20
F529	53	14	9	9
Meerderjarig	12	3	1	4
Minderjarig	20	3	2	1
Onbekend	21	8	6	4
F5295	325	343	388	637
Meerderjarig	92	137	168	289
Minderjarig	210	196	208	337
Onbekend	23	10	12	11

Rijlabels	2020	2021	2022	2023
F5296	31	42	35	46
Meerderjarig		3		3
Minderjarig	27	32	29	39
Onbekend	4	7	6	4

Bron: BVH

Tabel B5.14 Aantal dossiers door politie aan OM ingezonden voor seksuele misdrijven uitgesplitst naar maatschappelijke klassen en of er minimaal een minderjarig slachtoffer is betrokken of alleen meerderjarige slachtoffers

Rijlabels	2020	2021	2022	2023
F520	540	564	519	532
Meerderjarig	281	319	297	293
Minderjarig	93	119	100	94
Onbekend	166	126	122	145
F521	571	622	704	734
Meerderjarig	350	382	428	422
Minderjarig	162	178	199	247
Onbekend	59	62	77	65
F522	645	775	866	920
Meerderjarig	396	490	501	583
Minderjarig	182	208	266	282
Onbekend	67	77	99	55
F5231	5	7	12	8
Meerderjarig	1		5	5
Minderjarig			1	
Onbekend	4	7	6	3
F525	18	15	18	27
Meerderjarig	7	2	13	14
Minderjarig	9	5	1	8
Onbekend	2	8	4	5
F526	336	427	370	360
Meerderjarig	77	66	66	73
Minderjarig	197	280	244	236
Onbekend	62	81	60	51
F527	429	482	472	435
Meerderjarig	24	15	8	11
Minderjarig	317	391	391	371
Onbekend	88	76	73	53
F529				1
Onbekend				1
F5295	132	125	144	249
Meerderjarig	34	44	51	67
Minderjarig	72	70	75	154
Onbekend	26	11	18	28
F5296	30	36	28	31
Meerderjarig		1		1
Minderjarig	14	16	16	22
Onbekend	16	19	12	8

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.



[Typ hier]

