

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
T.a.v. de heer mr. F.B.J. Grapperhaus  
Minister van Justitie en Veiligheid  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Postbus 71  
2501 CB Den Haag

T 070 414 20 00  
F 070 414 20 01

[www.schadefonds.nl](http://www.schadefonds.nl)  
[info@schadefonds.nl](mailto:info@schadefonds.nl)

|                     |                                                                                                                                                                                      |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kenmerk Schadefonds | Brieven extern - 25                                                                                                                                                                  |
| Behandelaar         | Mevrouw J.E. Wijnhorst-Bouterse                                                                                                                                                      |
| Telefoon            | 070-4142076                                                                                                                                                                          |
| Datum               | 3 juni 2021                                                                                                                                                                          |
| Bijlage(n)          | Getalsmatige impact van het wetsvoorstel Wet seksuele misdrijven en de daarmee samenhangende wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven op het Schadefonds Geweldsmisdrijven |
| Onderwerp           | Reactie op wetsvoorstel Wet seksuele misdrijven                                                                                                                                      |
| Uw kenmerk          | 3243547                                                                                                                                                                              |

Geachte heer Grapperhaus,

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: het Schadefonds) gaat graag in op uw uitnodiging te reageren over het conceptwetsvoorstel dat voorziet in een 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). Hieronder leest u de reactie van het Schadefonds.

Het Schadefonds wil voorop stellen dat het zeer verheugd is met de verbeterde positie van het slachtoffer van zedendelicten door middel van dit wetsvoorstel. Het Schadefonds ondersteunt het wetsvoorstel dan ook van harte. De opmerkingen die wij maken zien op de relatie tussen het wetsvoorstel en de mogelijkheid om in zedenzaken een uitkering van het Schadefonds te ontvangen.

#### **Uitbreiding definities van verkrachting en aanranding**

In het bijzonder gaat het Schadefonds in op het voorstel onder de artikelen 240 tot en met 243 [nieuw].

Het Schadefonds is een voorstander van deze uitbreiding van de definities van verkrachting en aanranding. Het sluit aan bij de verschuivende opvattingen in de samenleving over seksueel grensoverschrijdend gedrag en de beleving bij slachtoffers. Ook bij het Schadefonds is merkbaar dat er een discrepantie is ontstaan tussen wat in de maatschappij als strafwaardig gedrag wordt gezien en wat in het Wetboek van Strafrecht strafbaar is gesteld.

#### **Opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf**

Het uitvoeringsbeleid van het Schadefonds neemt de strafwetgeving tot uitgangspunt. Een aanvraag kan worden ingediend voor een in Nederland opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf, als gevolg waarvan een slachtoffer ernstig letsel heeft opgelopen (artikel 3 lid 1 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven). Met een geweldsmisdrijf wordt in ons beleid een in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld misdrijf (of een strafbare poging daartoe) bedoeld, waarbij tegen een persoon geweld is gebruikt of met geweld is bedreigd.

Het Schadefonds merkt in de uitvoering van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven steeds vaker dat bovengenoemde klassieke interpretatie van het criterium geweld, waarbij de nadruk ligt op fysiek geweld zoals dat bij invoering van de wet voor ogen werd gehouden, te kort schiet. Situaties waarin aan personen ernstig psychisch leed en schade worden toegebracht, zonder dat daarbij sprake is van een fysieke geweldshandeling of een woordelijke bedreiging met geweld jegens het slachtoffer komen steeds vaker voor. Dit wordt tevens onderkend door de Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten in haar rapport van maart van dit jaar<sup>1</sup>. Deze commissie adviseert dan ook om het geweldscriterium van het Schadefonds te moderniseren, zodat slachtoffers van opzettelijk op de persoon gerichte delicten waarbij het geweld vooral besloten ligt in de achteraf geschapen (voldongen) feiten die ernstige fysieke of psychische schade teweegbrengen, een tegemoetkoming van het Schadefonds kunnen ontvangen.

Ten aanzien van zedenzaken heeft in het uitvoeringsbeleid van het Schadefonds reeds een nadere invulling plaatsgevonden wat betreft het geweldsaspect. In het uitvoeringsbeleid van het Schadefonds is opgenomen dat het geweldsaspect van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf kan bestaan uit het door de dader creëren van een bepaalde situatie waarin het slachtoffer niet meer in staat is om zijn of haar wil te bepalen of waarin misbruik wordt gemaakt van bepaalde omstandigheden. Desondanks schiet dit uitvoeringsbeleid regelmatig te kort in zaken waarin sprake is van onvrijwillig seksueel contact. Het Schadefonds ziet zich in deze zaken regelmatig genoodzaakt de aanvragen van slachtoffers voor een financiële tegemoetkoming af te wijzen omdat het geweldsaspect ook zoals hierboven beschreven onvoldoende tot uiting komt. In gesprekken met slachtoffers naar aanleiding van deze afwijzende beslissingen merkt het Schadefonds dat deze slachtoffers zich niet serieus genomen voelen en niet de erkenning vinden waarnaar ze op zoek zijn. Hierbij valt het Schadefonds op dat het in de meeste gevallen gaat om slachtoffers die als gevolg van een angst gedreven reactie van hun lichaam zich niet kunnen uiten of verzetten tegen wat er gebeurt (de zogenoemde “freeze-reactie”). Ook van onze ketenpartners zoals het Centrum Seksueel Geweld en Slachtofferhulp Nederland hebben we het signaal ontvangen dat deze groep slachtoffers het onrechtvaardig vindt dat zij niet onder de reikwijdte van het Schadefonds zou vallen.

We zijn dan ook verheugd dat het wetsvoorstel de hierboven genoemde invulling in het uitvoeringsbeleid van het Schadefonds onderschrijft en duidelijk maakt dat slachtoffers van onvrijwillig seksueel contact ook onder de reikwijdte van het Schadefonds komen te vallen, namelijk middels de opzetvariant van verkrachting. Tegelijkertijd valt hierbij een kanttekening te maken.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt het Schadefonds reeds expliciet genoemd. Op pagina 26 staat het volgende over het Schadefonds te lezen:

*Slachtoffers van seksuele misdrijven kunnen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Om hiervoor in aanmerking te komen dient sprake te zijn van een opzettelijk geweldsmisdrijf waardoor slachtoffers ernstig lichamelijk of geestelijk letsel hebben opgelopen. Het fonds past criteria toe om te beoordelen of een aanvrager in aanmerking komt voor een uitkering. Daarbij hanteert het fonds de wettelijke definitie van een gepleegd (seksueel) geweldsmisdrijf (in de zin van het Wetboek van Strafrecht). Ook toetst het fonds of het plaatsvinden van het misdrijf aannemelijk kan worden gemaakt. Waar in dit wetsvoorstel nieuwe opzettelijke geweldsmisdrijven worden geïntroduceerd vallen deze – indien sprake is van ernstig lichamelijk of geestelijk letsel – automatisch onder het bereik van het schadefonds.*

De Memorie van Toelichting sluit hiermee de schuldvariant van verkrachting en aanranding impliciet uit als situatie die onder de reikwijdte van het Schadefonds valt. De Wet schadefonds geweldsmisdrijven schrijft immers voor dat het moet gaan om een opzetdelict. Het Schadefonds voorziet echter dat het onderscheid tussen met name de voorwaardelijk opzetvariant en de schuldvariant van de delicten verkrachting en aanranding in de praktijk uiterst moeilijk te maken zal zijn.

---

<sup>1</sup>Op verhaal komen, Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit, advies Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten, maart 2021, pagina 89.

Om een beter beeld te krijgen waar het verschil zit in de voorwaardelijk opzet- en schuldvariant, noemt de Memorie van toelichting de volgende voorbeelden:

- Voorwaardelijk opzet omvat de situaties waarin de dader de aanmerkelijke kans aanvaardt dat sprake is van een ontbrekende wil bij het slachtoffer en doorzet. Te denken valt aan de gevallen waarin de dader ondanks duidelijke non-verbale fysieke tegenreacties van de ander, zoals expliciet afhoudend gedrag, wegduwen, huilen of het bevriezen of verstijven van het lichaam seksuele handelingen verricht. Het doorzetten van die handelingen kan immers niet anders dan in een gemoedstoestand waarin het iemand niets kan schelen wat de ander van het seksuele contact vindt.
  - Het schulddelict omvat de situaties waarin de dader bewust had moeten zijn van duidelijke contra-indicaties voor de aanwezigheid van een positieve wil bij de ander. Die contra-indicaties zijn: een weifelende, wisselende of passieve houding bij aanvang van of tijdens de seksuele handelingen of het niet of nauwelijks vertonen van fysieke interactie of het op enig moment stoppen met meedoen. Bij opmerkingen als 'ik weet niet of ik dit wel zo fijn vind' of 'ik geloof niet dat ik hieraan toe ben' of uiterlijk waarneembare lichaamstaal van de ander die duidt op niet meedoen of wachten tot het voorbij is, zoals het dichthouden van de mond of het wegdraaien van het hoofd of het lichaam.
- Hiermee wordt zeker gesteld dat niet uitsluitend situaties waarin iemand ondanks het ontbreken van de wil van de ander het seksueel contact toch heeft doorgezet, maar ook situaties waarin iemand zich bewust was van de mogelijkheid van een ontbrekende wil bij de ander, maar er desalniettemin ten onrechte van uitging dat de ander instemde, strafbaar zijn.

Uit de in de Memorie van Toelichting aangehaalde voorbeelden volgt dat de schuldvariant heel dicht tegen de voorwaardelijk opzetvariant aan schuurt. Zo wordt genoemd dat de situatie van (negeren van) bevriezen of verstijven van het lichaam onder de voorwaardelijk opzetvariant valt. Wanneer het gaat over de schuldvariant wordt verwezen naar een situatie van evident (non) verbaal terughoudend gedrag. Het verschil is naar mening van het Schadefonds minimaal. Daarnaast is dit verschil met name relevant voor het vaststellen van de schuld en de strafmaat. Het gaat daarbij om de mindset van de dader, een onderdeel waar het Schadefonds geen zicht op heeft en ook niet hoeft te hebben aangezien het Schadefonds de aannemelijkheid van het slachtofferschap beoordeelt.

### **Gevolgen voor de beslisprijktijk van het Schadefonds**

Om een financiële tegemoetkoming te kunnen bieden aan slachtoffers dient er sprake te zijn van aannemelijk slachtofferschap. Deze aannemelijkheidstoets van het Schadefonds is wezenlijk anders dan de toets van de strafrechter. De strafrechter stelt de strafrechtelijke aansprakelijkheid vast van een specifieke dader. Tegelijkertijd is het Schadefonds vaak afhankelijk van informatie uit het strafrechtelijk onderzoek en conformeert zich daarom vaak aan de vervolgingsbeslissing van het Openbaar Ministerie of het vonnis van de strafrechter. Het komt voor dat het Schadefonds daarom de afloop van een strafzaak wil afwachten. Dit is over het algemeen niet wenselijk, omdat we dan niet in staat zijn snel op de aanvraag te kunnen reageren en de erkenning te bieden die wij voorstaan. We weten dat juist in strafzaken die een lange doorlooptijd kennen, de erkenning van het Schadefonds door slachtoffers zeer wordt gewaardeerd.

De hierboven genoemde kanttekening met betrekking tot het minimale verschil tussen de voorwaardelijk opzetvariant en de schuldvariant van verkrachting en aanranding zou allereerst tot onduidelijkheid in de beslisprijktijk van het Schadefonds kunnen leiden. Welke omstandigheden zijn doorslaggevend voor de overweging om ongewenst seksueel contact als opzetverkrachtingen aan te merken? Dit heeft tot gevolg dat de bestaande situatie gedeeltelijk in stand blijft, namelijk de situatie waarin het Schadefonds afwijzende beslissingen moet nemen terwijl er sprake was van onvrijwillig seksueel contact. Naar mening van het Schadefonds maakt het minimale verschil in de feitelijke geweldshandelingen moeilijk verdedigbaar waarom het ene slachtoffer van onvrijwillig seksueel contact wel in aanmerking kan komen voor een tegemoetkoming uit het Schadefonds en het andere slachtoffer niet. Bovendien heeft een afwijzing vanwege de genoemde 'bewijsproblematiek' secundaire victimisatie tot gevolg. Dit zal des te meer gaan gelden wanneer in de praktijk zal blijken dat het Openbaar Ministerie vanwege een minder hoge bewijsdrempel in de tenlastelegging eerder zal kiezen voor de lichtere variant, de schuldvariant.

Vanuit de optiek van de hierboven genoemde eenvoudiger aannemelijkheidstoets van en snelle afhandeling door het Schadefonds, is het naar mening van het Schadefonds aangewezen dat de

schuldvariant van verkrachting en aanranding ook onder het bereik van het Schadefonds wordt gebracht. Naar het oordeel van het Schadefonds is dit ook passend, gelet op de eerdere wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven waarmee de nabestaanden van slachtoffers van een dood door schuld delict onder de reikwijdte van het Schadefonds zijn gebracht<sup>2</sup>.

Wat betreft de getalsmatige impact van het wetsvoorstel en de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in lijn met dit voorstel, kunnen we slechts een ruwe inschatting maken. Het is namelijk niet mogelijk om de categorie zaken waarin slachtoffers van onvrijwillig seksueel contact nu een afwijzing ontvangen, uit het registratiesysteem van het Schadefonds te filteren. De verwachting is dat als gevolg van het wetsvoorstel en de wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven, het aantal toewijzingen binnen de groep zedenslachtoffers van wie de zaak dan voortaan als verkrachting kan worden gekwalificeerd zal toenemen met ongeveer 52 per jaar. Deze verwachting is gebaseerd op de inschatting van de kosten van het wetsvoorstel van uw departement en de doorwerking van deze percentages in de cijfers van het Schadefonds op basis van een aantal aannames. Zie ook de bijlage bij deze brief.

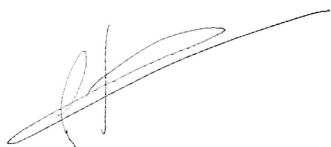
#### *Advies van het Schadefonds*

Samengevat: Gelet op het bovenstaande is het Schadefonds van mening dat er noodzaak is om slachtoffers van onvrijwillig seksueel contact dat als een schulddelict wordt gekwalificeerd ook een tegemoetkoming uit het Schadefonds te kunnen geven als blijkt van erkenning van het onrecht en leed dat hen is overkomen.

Het Schadefonds zou daarom graag zien dat de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in de lijn van het wetsvoorstel Wet seksuele misdrijven wordt aangepast (waarmee wordt bedoeld dat aan artikel 3 lid 1 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven een categorie zal worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar de artikelen 240 (schuldaanranding) en 242 (schuldverkrachting) Wetboek van Strafrecht [nieuw]).

Over de exacte formulering van de amendering van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven treden we graag in overleg met de directie Wetgeving en Juridische Zaken.

Met vriendelijke groet,



mr. L.C.P. Goossens  
*Voorzitter Commissie  
Schadefonds Geweldsmisdrijven*



Mr. M.F.M. de Groot  
*Directeur-secretaris  
Schadefonds Geweldsmisdrijven*

---

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2014/2015, 34 082*

## Bijlage 1

### **Getalsmatige impact van het wetsvoorstel Wet seksuele misdrijven en de daarmee samenhangende wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven op het Schadefonds Geweldsmisdrijven**

In de PMJ-raming die ten behoeve van het berekenen van de kosten van het wetsvoorstel is uitgevoerd, wordt uitgegaan van een algemene stijging van geregistreerde misdrijven van 5 procent. Als het gaat om het aantal geregistreerde verkrachtingen in 2019 betekent dat een stijging van 767 ten opzichte van 730.

De verwachte groei van het aantal meldingen bij de politie is 10 procent. Het gaat dan om een stijging van 2.750 meldingen ten opzichte van 2.475.

Het ligt in de lijn der verwachting dat de instroom in het Schadefonds Geweldsmisdrijven zal toenemen, maar niet gelijk aan het percentage in groei van het aantal verkrachtingen of meldingen bij de politie. Een reële toename voor het Schadefonds Geweldsmisdrijven is dan wellicht 3 procent. De ervaring is immers dat slachtoffers van onvrijwillig seksueel contact het fonds nu al weten te vinden.

De instroom van verkrachtingszaken in 2019 in het Schadefonds Geweldsmisdrijven betrof 519 zaken. Hiervan zijn 323 zaken toegewezen en 196 zaken afgewezen. Uitgaande van een toename in de instroom van 3%, gaat het dan om 535 zaken. De verwachting is dat het aantal toekennende beslissingen binnen dit aantal zaken zal toenemen, meer richting het gemiddelde afwijzingspercentage van het Schadefonds Geweldsmisdrijven van 30%. Het aantal toekennende beslissingen zal dan stijgen naar ongeveer 375 zaken per jaar ten opzichte van 323. Dat betekent een toename van 52 toekennende beslissingen extra per jaar.