Gemeente Rotterdam
Burgemeester

ing. A. Aboutaleb
Burgemeester

Bezoekadres: Stadhuis Coolsingel 40
3011 AD Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Website: www.rotterdam.nl
E-mail: informatiebeheer@rotterdam.nl
Inlichtingen: L. Oldekamp
Telefoon: 0639116530

Portefeuillehouder: burgemeester
Cluster: Directie Veiligheid
Ons kenmerk: 3851835
Uw kenmerk: -

Datum: 1 juni 2021

Betreft: Reactie wetsvoorstel seksuele misdrijven, artikel met betrekking op seksuele straatintimidatie

Zijne Excellentie, de minister van Justitie en Veiligheid
De heer mr. F.B.J. Grapperhaus
Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Geachte heer Grapperhaus,

Met deze brief willen wij vanuit de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Tilburg onze reactie geven op de consultatie over het Wetsvoorstel seksuele misdrijven. Specifiek gaan wij hierbij in op het voorgestelde artikel 429ter (Seksuele intimidatie).

Algemeen
In juli 2020 hebben wij een gezamenlijke reactie gegeven op uw voorontwerp voor dit wetsvoorstel. We zijn blij te lezen dat de door ons aangedragen aandachtspunten zijn verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel.

Afgrenzing
In onze eerdere consultatiebrief vroegen wij u de grens tussen aanranding en fysieke seksuele intimidatie duidelijker af te bakenen. In de memorie van toelichting bij voorliggend wetsartikel is dit verschil verder geoperationaliseerd.

Niet indringend, maar intimiderend
We plaatsen vraagtekens bij de keuze in het wetsartikel voor de term ‘indringend’ seksueel benaderd, in plaats van ‘intimiderend’. Met het begrip ‘indringend’ wordt de drempel van strafbaar gedrag verhoogd en vallen ‘lichtere’ intimiderende uitingen buiten het bereik van het wetsartikel. Ook is de grens met het niet strafbare flirten hiermee erg groot. Ook de woorden ‘opdringerig’ en ‘ongewenst’ ontbreken in de strafbepaling. De term ‘opdringerig’ geeft aan dat iemand bewust contact zoekt waar de benaderde niet van gediend is. Daarnaast blijkt vaak uit de lichaamstaal dat iemand de toenadering als ongewenst ervaart – te denken valt aan wegkijken, opschuiven, het hoofd afwenden, angstig kijken et cetera. Juist dit soort reacties van slachtoffers is voor opsporingsambtenaren waarneembaar en een indicatie van seksuele intimidatie.

Met het oog op bovenstaande doen wij het volgende tekstvoorstel voor de strafbepaling:
“Hij[1] die in het openbaar een ander intimiderend seksueel benadert door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend,

[1] In het wetsvoorstel wordt gesproken over ‘*hij*’; we geven in overweging om voor zowel daders als slachtoffers een genderneutrale formulering te gebruiken, zoals ‘*eenieder*’.

kwetsend, **ongewenst, opdringerig** of onterend is te achten, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de derde categorie."

In de memorie van toelichting worden de termen 'indringend' en 'intimiderend' afwisselend gebruikt. Ook wordt geen eenduidige keuze gemaakt tussen 'indringend en intimiderend' enerzijds en 'indringend' en 'intimiderend' als losse begrippen anderzijds. Onduidelijk is of 'indringend' zwaarder wordt geclassificeerd dan 'intimiderend, of dat deze termen onderling uitwisselbaar zijn. Wij verzoeken u hier een duidelijk onderscheid in te maken en dit helder in de memorie van toelichting op te nemen.

Openbaar of openbare ruimte
In de memorie van toelichting wordt het begrip 'openbaar' toegelicht met "andere openbare fysieke plaatsen die onder de reikwijdte van het begrip openbaar vallen zijn voor het publiek toegankelijke gebouwen, zoals winkels of uitgaansgelegenheden en in het openbaar vervoer." Deze toelichting is onzes inziens niet voldoende om de reikwijdte van het begrip 'openbaar' af te bakenen. Om de onduidelijkheid over de reikwijdte van het begrip 'openbaar' weg te nemen zien wij de opsomming in de memorie van toelichting graag uitgebreid om ook intimidatie bij de publiek toegankelijke delen van woningen en ruimtes die bij woningen horen aan te kunnen pakken. Met het oog op bovenstaande doen wij het volgende tekstvoorstel voor de memorie van toelichting:

"Andere openbare fysieke plaatsen die onder de reikwijdte van het begrip openbaar vallen zijn voor het publiek toegankelijke gebouwen, zoals winkels of uitgaansgelegenheden en in het openbaar vervoer, alsmede voor het publiek toegankelijke stoepen, trappen, portieken, gangen, passages, arcades en galerijen, die uitsluitend tot voor bewoning in gebruik zijnde ruimten toegang geven en niet afsluitbaar zijn."

Online als openbare ruimte
We zijn blij te lezen dat het begrip 'in het openbaar' tevens de online wereld omvat. Wel vragen wij hierbij aandacht voor de ambiguïteit en veranderlijkheid in het typeren van een groep, webpagina of medium als publiek toegankelijk. In de online wereld is de scheidslijn tussen wat publiek toegankelijk is en wat als besloten getypeerd kan worden minder duidelijk dan in de fysieke wereld, ook voor gebruikers zelf. Voorbeelden hiervan zijn afgeschermde Instagram- en Facebookgroepen met duizenden volgers en het medium Clubhouse.
Naast dit aandachtspunt wijzen wij erop dat de wijze waarop effectief gehandhaafd kan worden in de online wereld verdere verkenning verdient, waaronder de eventuele rol van gemeenten, gemeentelijke toezichthouders of buitengewoon opsporingsambtenaren. Hierbij moeten bovendien niet alleen seksuele intimidatie, maar ook andere gedragingen worden meegenomen.

Handhaving
Ook zijn we positief over het betrekken van de context waarin de uiting plaatsvindt bij de beoordeling van de strafbaarstelling van de seksuele benadering, naast inhoud en aard van de uiting. Het verzoek de criteria voor opzet van de dader aan te scherpen, zien wij uitgewerkt in de toelichting: strafbaarheid is niet afhankelijk van de bedoeling van de dader of beleving van de benaderde, maar een objectieve constatering door een opsporingsambtenaar volstaat.

Een andere belangrijke aanpassing is dat overtreding van het wetsartikel niet wordt gezien als een misdrijf, maar als een overtreding tegen de openbare orde. We zijn blij met deze aanpassing, omdat die onzes inziens de handhaafbaarheid van het wetsartikel vergroot. Op deze wijze is seksuele intimidatie immers niet langer afhankelijk van uitsluitend de beleving van het slachtoffer, maar kan dit ook meer objectief geconstateerd worden door opsporingsambtenaren. De handhaafbaarheid wordt verder vergroot, doordat de uitbreiding van het wetsartikel naar geluiden als sissen, klakken en fluiten kan leiden tot een grotere pakkans.

Desondanks is een winstwaarschuwing op zijn plaats omdat het op heterdaad betrappen lastig zal zijn. Het is de vraag of men dit gedrag zal vertonen in de nabijheid van een geüniformeerde handhaver. Om meer constateringen te kunnen doen is handhaven in burger een mogelijkheid, maar ook dan verwachten we geen noemenswaardige verhoging van de pakkans en dat betekent waarschijnlijk ook een onevenredige inzet van handhavingscapaciteit.

Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk welke functionarissen belast gaan worden met de handhaving en/of opsporing van seksuele intimidatie. Politie en/of buitengewoon opsporingsambtenaren zouden het strafbare feit seksuele intimidatie op heterdaad kunnen constateren in de openbare ruimte. Indien buitengewoon opsporingsambtenaren een rol krijgen bij de handhaving, dan moeten zij opsporingsbevoegd worden gemaakt via toevoeging van artikel 429ter van het Wetboek van strafrecht aan de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar. Daarnaast moet de opsporing van seksuele intimidatie ook vallen onder het huidige leefbaarheidscriterium dat de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren bepaalt.
Verder doen we de suggestie om de mogelijkheden te onderzoeken of overtreding van dit artikel toegevoegd kan worden aan de wettelijke lijst met Halt-feiten, zodat jonge *first offenders* vroegtijdig kunnen worden bijgestuurd in hun gedrag.

Indien buitengewoon opsporingsambtenaren opsporingsbevoegd zouden worden voor seksuele intimidatie, moeten gemeenten zelf de vrijheid hebben om - in afstemming binnen de veiligheidsketen - te bepalen wie handhaving en/of opsporing gaat doen: politie, buitengewoon opsporingsambtenaren of beiden. De lokale driehoek dient dan te besluiten welke functionarissen vanuit welke taakverdeling, afstemming en operationele afspraken dan wel aansturing een rol krijgen bij de handhaving en/of opsporing van seksuele intimidatie.

Publieke handhavers als slachtoffer
Publieke handhavers kunnen bij de uitoefening van hun werkzaamheden slachtoffer worden van seksuele intimidatie. Dit is onderdeel van een algemene tendens tot de verruwing van omgangsvormen en afnemend respect van het publiek voor het overheidsgezag en de hen vertegenwoordigende functionarissen. De laatste jaren is hier vanuit het overheidsprogramma Veilige Publieke Taak steeds meer aandacht voor. Voor publieke handhavers die worden geconfronteerd met seksuele intimidatie gelden dezelfde normen als voor andere slachtoffers; het mag niet zo zijn dat zij als handhaver wellicht professioneel meer moeten kunnen incasseren of tolereren. Seksuele intimidatie is voor iedereen ongewenst, ongeacht functie of werkzaamheden.

Implementatie
In paragraaf 7 en 8 van de memorie van toelichting wordt genoemd dat het ministerie van Justitie en Veiligheid een programma opstart waarin de verschillende uitvoeringsorganisaties worden betrokken om de implementatie in de praktijk te begeleiden en faciliteren. Hierbij vragen wij expliciet aandacht om artikel 429ter tijdig daarin mee te nemen ter bevordering van de handhaafbaar- en werkbaarheid voor uitvoeringsorganisaties.

Hoogachtend,



A. Aboutaleb
Burgemeester van Rotterdam

Mede namens,

F. Halsema
Burgemeester van Amsterdam

J.H.C. van Zanen
Burgemeester van Den Haag

Sharon A.M. Dijksma
Burgemeester van Utrecht

T.L.N. Weterings
Burgemeester van Tilburg