

Vergaderjaar 2023–2024

36 178

**Voorstel van wet van de leden Van der Laan, Van der Woude, De Hoop, Westerveld, Kwint en Van Esch tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met het strafbaar stellen van handelingen strekken tot het veranderen of onderdrukken van de seksuele gerichtheid en genderidentiteit alsmede het aanbieden van dergelijke handelingen (strafbaarstelling conversiehandelingen)**

Nr. 4

**ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 27 januari 2023 No. W16.22.0200/II en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 11 oktober 2023, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Het initiatiefwetsvoorstel beoogt een einde te maken aan conversiehandelingen bij mensen in een kwetsbare positie. Conversiehandelingen hebben tot doel om de seksuele gerichtheid of genderidentiteit van mensen te veranderen tot de heersende norm. De initiatiefnemers zijn van mening dat – gelet op de zeer schadelijke gevolgen die conversiehandelingen kunnen hebben – kwetsbare slachtoffers moeten worden beschermd tegen dergelijke handeling. Het wetsvoorstel strekt daarom tot strafbaarstelling van ernstige vormen van conversiehandelingen.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de wens om conversiehandelingen tegen te gaan en om de schade daarvan voor slachtoffers te verminderen. Van het introduceren van een strafrechtelijke norm kan een signaal uitgaan dat dit soort handelingen ongewenst zijn. De Afdeling zet evenwel vraagtekens bij de gemaakte keuze om het Wetboek van Strafrecht aan te vullen met een nieuwe strafbaarstelling.*

*De initiatiefnemers beogen vooral ernstige vormen van conversiehandelingen strafbaar te stellen. Dat leidt tot de vraag of deze gedragingen niet al strafbaar zijn gesteld in het huidige Wetboek van Strafrecht. Conversiehandelingen waarbij het slachtoffer mishandeld wordt, onder grote druk komt te staan of gediscrimineerd wordt, zijn bijvoorbeeld al verboden. Het is voor de Afdeling onduidelijk wat de betekenis van de voorgestelde strafbepaling is ten opzichte van bestaande strafbepalingen. Als dit louter een signaalfunctie betreft, is dit naar de opvatting van de Afdeling onvoldoende om een nieuwe strafbaarstelling te introduceren. De*

*Afdeling adviseert daarom de duidelijke meerwaarde van de strafbaarstelling ten opzichte van bestaande strafbaarstellingen dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is het wetsvoorstel niet in behandeling te nemen.*

*De Afdeling maakt daarnaast enkele opmerkingen over de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling en de verhouding van het voorstel tot andere maatregelen die getroffen worden om conversiehandelingen tegen te gaan.*

*De Afdeling maakt verder nog een specifieke opmerking over de strafbaarstelling van het aanbieden van conversiehandelingen. De initiatiefnemers willen dit in alle gevallen strafbaar stellen, ook als het om conversiehandelingen gaat die ook onder dit wetsvoorstel niet verboden zullen zijn. Een dergelijk totaalverbod is in strijd met grondrechten van betrokkenen. De Afdeling adviseert daarom hiervan af te zien.*

*In verband met het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het initiatiefvoorstel nader dient te worden overwogen.*

*Indien het voorstel verder in behandeling wordt genomen, heeft de toelichting nadere motivering op onder meer de hiervoor bedoelde punten. Daarnaast adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op een aantal grondrechten die in de toelichting nog niet worden besproken, maar wel relevant zijn voor het voorstel. De Afdeling maakt voorts enkele opmerkingen over de vormgeving van de strafbaarstelling.*

De initiatiefnemers zijn blij dat de Afdeling begrip heeft voor de wens om conversiehandelingen tegen te gaan. Daarbij gaan zij graag in op de suggestie om uitgebreider in te gaan op de noodzaak van het wetsvoorstel en de verhouding die dit wetsvoorstel heeft tot bestaande strafwetgeving. De initiatiefnemers nemen de aanvullingen van de Afdeling aangaande de grondrechten over. Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel gewijzigd en de memorie van toelichting aangepast. Hieronder wordt puntsgewijs nader ingegaan op het advies van de Afdeling.

#### 1. Achtergrond van het wetsvoorstel

*Het wetsvoorstel beoogt een einde te maken aan conversiehandelingen bij mensen in een kwetsbare positie. Het gaat om handelingen waarbij het doel is om de seksuele gerichtheid of genderidentiteit van mensen te onderdrukken of te veranderen naar de heersende norm. Een voorbeeld hiervan is «homogenezingstherapie», waarbij wordt geprobeerd om iemands homoseksualiteit te veranderen naar heteroseksualiteit of met iemand indringend wordt gesproken over het onderdrukken van homoseksuele gevoelens.*

*In de literatuur worden verschillende typen interventies onderscheiden: biologische behandelingen, gedragsinterventies, cognitieve therapie, psychoanalyse en religieuze interventies. In Nederland lijkt in het bijzonder de laatste vorm voor te komen. In de toelichting worden voorbeelden genoemd van intensieve gesprekken tussen slachtoffers en senior-leden van hun geloofsgemeenschap, gebedssessies en duivelsuitdrijving.<sup>1</sup> Hoewel de meeste informatie over dergelijke praktijken betrekking heeft op bepaalde christelijke kerken, zijn er ook signalen dat*

---

<sup>1</sup> Toelichting, paragraaf 2.1.1.

*conversiehandelingen voorkomen bij andere religieuze stromingen en bij niet-gelovigen.<sup>2</sup>*

*Uit de toelichting blijkt dat de gevolgen van conversiehandelingen groot kunnen zijn.<sup>3</sup> Er is geen wetenschappelijk bewijs dat conversiehandelingen daadwerkelijk tot een verandering van de seksuele gerichtheid of genderidentiteit kunnen leiden. Wanneer iemand echter dergelijke handelingen heeft ondergaan, kan dit de mentale en fysieke gezondheid ernstig schaden. Slachtoffers rapporteren onder andere schuldgevoelens, depressieve klachten, angsten, onzekerheid over de eigen identiteit, intimiteitsproblemen en suïcidale gedachten. Daarnaast kunnen slachtoffers het contact met familie en hun geloofsgemeenschap verliezen en zo in sociale isolatie raken. Voorts wordt in de toelichting genoemd dat ook de sociaaleconomische positie van het slachtoffer kan verslechteren.<sup>4</sup>*

*De initiatiefnemers merken op dat de slachtoffers zich vaak in een kwetsbare positie bevinden. Het gaat voornamelijk om jonge mensen die zich in een religieuze omgeving bevinden waarin zij grote sociale of religieuze druk ervaren om hun homoseksualiteit te veranderen of te onderdrukken.<sup>5</sup> De meeste mensen zijn in hun late tiener- of twintigerjaren als zij een conversiepoging meemaken. Onderzoek laat zien dat de gemiddelde leeftijd in de Verenigde Staten 23 jaar is.<sup>6</sup>*

*De bestaande mogelijkheden om conversiehandelingen aan te pakken voldoen volgens de initiatiefnemers niet (zie verder punt 6).<sup>7</sup> Het bestaande civielrechtelijke en strafrechtelijke instrumentarium is niet adequaat om deze handelingen tegen te gaan. Verder betwijfelen de initiatiefnemers of andere inspanningen om de acceptatie van LHBTIQ+-personen te vergroten binnen streng religieuze gemeenschappen effectief zijn. Het zou bovendien aan toezicht ontbreken, omdat conversiehandelingen geen medisch handelen zijn en religieuze gemeenschappen op dit terrein niet aan zelfregulering doen. Daarom wordt een wettelijk verbod op conversiehandelingen noodzakelijk geacht.*

*Het initiatiefwetsvoorstel kan gezien worden als een vervolg op verschillende moties waarin de regering wordt opgeroepen conversiehandelingen te verbieden.<sup>8</sup> De regering heeft deze moties tot op heden niet uitgevoerd, omdat zij verder onderzoek afwachtte.<sup>9</sup> Deze onderzoeken zijn inmiddels afgerond.<sup>10</sup> In de beleidsreactie op het laatst gepubliceerde onderzoek van Regioplan (2022) onderschrijft de regering de aanbeveling tot een wettelijk verbod te komen gelet op de normstellende werking die van een dergelijk verbod uitgaat. Bij de uitwerking moet volgens de regering wel kritisch worden gekeken naar de uitvoerbaarheid en de verhouding tot*

<sup>2</sup> Toelichting, paragraaf 2.1.2.

<sup>3</sup> Toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>4</sup> Toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>5</sup> Toelichting, paragraaf 1.

<sup>6</sup> A. van Wijk e.a., «Voor de verandering. Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland», Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 30 420, nr. 358), p. 57 en p. 137. Ook de toelichting gaat ervan uit dat conversiebehandelingen meestal jonge meerderjarigen betreffen, Toelichting, paragraaf 5.4.

<sup>7</sup> Toelichting, paragraaf 2.3.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 570 XVI, nr. 181; Kamerstukken II 2018/19, 30 420, nr. 320.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2021/22, 30 420, nr. 366; Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 33.

<sup>10</sup> A. van Wijk e.a., «Voor de verandering. Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland», Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 30 420, nr. 358); L. Buimer e.a. «Verkenning van juridische en beleidsmatige interventies ter voorkoming en bestrijding van conversietherapie», Regioplan: 2022 (bijlage bij Kamerstukken II 2021–2022, 30 420, nr. 370).

andere grondrechten. De regering wacht het onderhavige initiatiefwetsvoorstel en het advies van de Afdeling af, voordat zij haar standpunt kenbaar maakt.<sup>11</sup> De regering heeft zich overigens verbonden aan het uitvoeren van het Regenboog Stembusakkoord 2021, waarin staat dat er een wettelijke verbod op «LHBTI-genezingstherapieën» moet komen.<sup>12</sup>

## 2. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel stelt het aanbieden en verrichten van conversiehandelingen strafbaar in artikel 285ba van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en in artikel 297b van het Wetboek van Strafrecht BES (Sr BES). Het eerste en het tweede lid van de voorgestelde artikelen 285ba Sr en 297b Sr BES betreffen de strafbaarstelling van het verrichten van conversiehandelingen. Het derde lid van die bepalingen ziet op het aanbieden daarvan.

Onder conversiehandelingen worden handelingen verstaan die gericht zijn op het veranderen of onderdrukken van de seksuele gerichtheid of de genderidentiteit van een ander. Deze handelingen gaan verder dan alleen het afkeuren van een bepaalde seksuele gerichtheid of genderidentiteit. Het kan bijvoorbeeld gaan om gesprekken waarin druk wordt uitgeoefend op het slachtoffer, maar ook om het toedienen van elektroshocks of homeopathische middelen. Uit de toelichting blijkt dat de handelingen van voldoende gewicht moeten zijn om strafwaardig te worden bevonden.

Het gewicht van de fysieke of psychische inwerking van de behandeling kan worden afgeleid uit de aard, duur, frequentie en intensiteit van de gedragingen en de omstandigheden waaronder de gedragingen hebben plaatsgevonden.<sup>13</sup> Volgens de toelichting zal een psychische inwerking in de regel pas van voldoende gewicht zijn «indien in een (informele) zorg- of behandelsetting, al dan niet pastoraal van aard, over een zekere periode en met een hoge mate van intensiteit druk wordt uitgeoefend de betreffende persoon om diens seksuele gerichtheid of genderidentiteit te veranderen of te onderdrukken.»<sup>14</sup> Een enkel pastoraal of psychotherapeutisch gesprek, zal in beginsel niet van voldoende gewicht zijn. Bij fysieke vormen van conversiehandeling, bijvoorbeeld elektroshocks, kan één voorval wel voldoende zijn om te spreken van strafbare conversiehandelingen.

In de voorgestelde bepalingen wordt een onderscheid gemaakt tussen het verrichten van conversiehandelingen bij minderjarigen en bij meerderjarigen. Bij minderjarigen is vereist dat de handelingen in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf, of in verband van een organisatie zijn verricht.<sup>15</sup> Deze ruime formulering leidt ertoe dat niet alleen het hoofd van een geloofsgemeenschap, maar ook leden strafbaar kunnen zijn als zij conversiehandelingen binnen die gemeenschap verrichten.<sup>16</sup> Gedragingen in de privésfeer vallen in beginsel buiten het bereik van de strafbepaling.<sup>17</sup> Bijvoorbeeld indringende, op conversie gerichte gesprekken tussen ouders en kinderen zouden dus niet tot vervolging van de ouders mogen leiden.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2021/22, 30 420, nr. 371, p. 5. Zie ook Emancipatienota 2022–2025, Kamerstukken II 2021/22, 30 420, nr. 374, p. 16.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77.

<sup>13</sup> Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel B, onder «Het eerste lid».

<sup>14</sup> Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel B, onder «Het eerste lid».

<sup>15</sup> Het eerste lid van de voorgestelde artikelen 285ba Sr en 297b Sr BES.

<sup>16</sup> Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel B, onder «Het eerste lid».

<sup>17</sup> Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel B, onder «Het eerste lid».

*Conversiehandelingen bij meerderjarigen zijn strafbaar als sprake is van misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht.<sup>18</sup> Als voorbeeld worden functionele afhankelijkheidsrelaties binnen de zorg en hulpverlening genoemd. Of van een bepaald overwicht misbruik is gemaakt, dient te worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Zo kan het volgens de toelichting van belang zijn of het slachtoffer een psychische stoornis heeft.<sup>19</sup>*

*Het aanbieden van conversiehandelingen wordt strafbaar gesteld om te voorkomen dat er een maatschappelijk klimaat ontstaat waarin het verschijnsel conversiehandelingen zich verder kan ontwikkelen. Zowel een aanbod in de openbaarheid (bijvoorbeeld reclame) als in een gesloten omgeving is strafbaar. Er is verder geen beperking gesteld aan de hoedanigheid van de aanbieder als bedoeld in het eerste lid van de voorgestelde bepalingen, of de omstandigheden waaronder het aanbod wordt gedaan als bedoeld in het tweede lid.<sup>20</sup>*

*Op het plegen van verboden conversiehandelingen wordt een gevangenisstraf van maximaal een jaar of een geldboete van de vierde categorie gesteld. Op het aanbieden van conversiehandelingen staat een maximale straf van zes maanden of een geldboete van de derde categorie. Het wetsvoorstel voorziet voorts in een strafverzwarringsgrond als de pleger van het verrichten van conversiehandelingen er een gewoonte van heeft gemaakt of deze handelingen door twee of meer verenigde personen worden verricht.<sup>21</sup> Indien de schuldige de misdrijven in zijn beroep begaat, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.<sup>22</sup>*

#### *Leeswijzer*

*Het advies is als volgt opgebouwd. Onder punt 3 wordt het voorstel gezien in het licht van de grondrechten van deelnemers en aanbieders. Onder punt 4 komt aan de orde of de voorgestelde strafbaarstelling van meerwaarde is ten opzichte van bestaande strafbaarstellingen. Onder punt 5 wordt vervolgens gekeken naar de effectiviteit, de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van het voorstel. Onder punt 6 worden andere maatregelen besproken die conversiehandelingen kunnen tegengaan. Op basis van de punten 4 tot en met 6 wordt onder punt 7 de conclusie getrokken. Onder punt 8 worden tot slot nog enkele opmerkingen over de vormgeving van de strafbaarstelling gemaakt.*

### *3. Grondrechten*

*Het wetsvoorstel raakt aan grondrechten, zowel van degenen die conversiehandelingen ondergaan of daartoe worden aangezet, als van degenen die conversiehandelingen aanbieden en verrichten.*

#### *a. Grondrechten van slachtoffers en deelnemers*

##### *i. Relevante grondrechten*

*In de toelichting wordt ten aanzien van de deelnemers gewezen op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.<sup>23</sup> Hieruit vloeit volgens de initiatiefnemers voort dat mensen het recht hebben om ongestoord hun*

<sup>18</sup> Het tweede lid van de voorgestelde artikelen 285ba Sr en 297b Sr BES.

<sup>19</sup> Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel B, onder «Het tweede lid».

<sup>20</sup> Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel B, onder «Het derde lid».

<sup>21</sup> Het vierde lid van de voorgestelde artikelen 285ba Sr en 297b Sr BES.

<sup>22</sup> Het vijfde lid van de voorgestelde artikelen 285ba Sr en 297b Sr BES.

<sup>23</sup> Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 EVRM.

seksuele gerichtheid of genderidentiteit te beleven en uit te dragen. Pogingen van derden om deze persoonskenmerken te veranderen, zijn ingrijpend en kunnen schadelijk zijn. Het verbod op conversiehandelingen beschermt daarom het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.<sup>24</sup> Tevens wijzen de initiatiefnemers erop dat bij bepaalde conversiehandelingen de lichamelijke integriteit in het geding kan zijn.<sup>25</sup>

Hoewel de toelichting het verbod op discriminatie niet noemt, kan dit tevens worden betrokken bij de beoordeling van het wetsvoorstel.<sup>26</sup> Het discriminatieverbod is opgenomen in het eerste artikel van de Grondwet en uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling. Het VN-Mensenrechtencomité,<sup>27</sup> het Committee on the Elimination of Discrimination against Women<sup>28</sup> en de door de VN-Mensenrechtenraad aangewezen Independent Expert on Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity<sup>29</sup> hebben zich op het standpunt gesteld dat conversiehandelingen discriminatoir zijn als bedoeld in de verdragen waarop deze toezien. Deze instituten hebben opgeroepen dergelijke handelingen te verbieden. In het kader van de bestrijding van discriminatie heeft het Europees Parlement lidstaten opgeroepen om conversietherapieën te verbieden.<sup>30</sup>

Het verrichten en aanbieden van conversiehandelingen belemmert de acceptatie van verschillende seksuele gerichtheden en genderidentiteiten. Bovendien kunnen de gevolgen van conversiepraktijken voor slachtoffers ernstig zijn. Gelet daarop heeft de Afdeling begrip voor de wens om deze handelingen tegen te gaan en om de schade daarvan voor slachtoffers te verminderen.

## *ii. Vrijwillige deelname aan conversiehandelingen*

Bij de bespreking van grondrechten wordt geen aandacht besteed aan de grondrechten van mensen die vrijwillig conversiehandelingen laten verrichten. Elders in de toelichting wordt overigens wel erkend dat een totaalverbod de vrijheid van «weldenkende en volwassen individuen» beperkt en dat strafrechtelijk ingrijpen dan te ver gaat.<sup>31</sup> In dit kader is het relevant dat conversiebehandelingen vooral bij volwassenen worden verricht, al zijn de meesten van hen erg jong.<sup>32</sup>

De Afdeling deelt de conclusie van de initiatiefnemers dat een totaalverbod op conversiehandelingen in strijd is met de rechten van mensen die hiermee vrijwillig instemmen. Het uitgangspunt moet zijn dat mensen

<sup>24</sup> Toelichting, paragraaf 3.1 en 3.2.

<sup>25</sup> Artikel 11 van de Grondwet.

<sup>26</sup> Zie onder meer artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR.

<sup>27</sup> Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of the Republic of Korea, 3 december 2015, CCPR/C/KOR/CO/4, paragraaf 14–15.

<sup>28</sup> Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the combined third to fifth periodic reports of Malaysia, 9 maart 2018, CEDAW/C/MYS/3–5, paragraaf 48.

<sup>29</sup> Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, Practices of so-called «conversion therapy», 1 mei 2020, A/HRC/44/53, paragraaf 59.

<sup>30</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 1 maart 2018 over de situatie van grondrechten in de EU in 2016 (2017/2125(INI)), paragraaf 65. Resolutie van het Europees Parlement van 11 maart 2021 over het uitroepen van de EU tot vrijheidszone voor LGBTIQ-personen (2021/2557(RSP)), overweging K.

<sup>31</sup> Toelichting, paragraaf 5.2.

<sup>32</sup> A. van Wijk e.a., «Voor de verandering. Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland», Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 30 420, nr. 358), p. 57 en p. 137.



*zelf kunnen besluiten hoe zij omgaan met hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit, ook als dat betekent dat zij zelf pogingen ondernemen om deze kenmerken te veranderen of te onderdrukken. Van inmenging in de persoonlijke levenssfeer of de lichamelijke integriteit is in dat geval geen sprake, ook niet als zij zich onderwerpen aan conversiehandelingen door anderen. Daarnaast zou het deelnemen aan conversiehandelingen om geloofsredenen ook onder de vrijheid van godsdienst kunnen worden geschaard.*

*Tegelijkertijd erkent de Afdeling dat het ingewikkeld is om vast te stellen wanneer sprake is van vrijwilligheid. De meeste deelnemers aan conversiehandelingen gaan zelf op zoek naar een therapeut.<sup>33</sup> Dit suggereert dat zij zelf besluiten om conversiehandelingen te ondergaan. In hoeverre is deze keuze vrijwillig te noemen als iemand in een omgeving leeft waarin homoseksuele of transgender personen worden veroordeeld en buiten gesloten?<sup>34</sup> In het bijzonder bij minderjarigen en volwassenen in afhankelijkheidsrelaties kan de vrije wilsvorming onder druk komen te staan door invloed van buitenaf. Het voert echter te ver om te stellen dat conversiehandelingen in alle gevallen onvrijwillig worden ondergaan. De Afdeling heeft dus begrip voor de keuze van de initiatiefnemers om het wetsvoorstel te beperken tot minderjarigen en volwassenen in situaties waarin misbruik van de omstandigheden wordt gemaakt.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting meer aandacht te besteden aan de positie van mensen die vrijwillig deelnemen aan conversiehandelingen, mede in het licht van hun grondrechten. In een dergelijk geval is voor strafbaarstelling geen plaats.*

Naar aanleiding van het voorgaande is de memorie van toelichting door de initiatiefnemers aangepast, waarbij meer aandacht wordt besteed aan vrijwillige deelnemers en hun grondrechten. Ook wordt aandacht besteed aan het discriminatieverbod zoals dat is vervat in artikel 1 van de Grondwet en in de mensenrechtenverdragen. De initiatiefnemers omarmen het door verschillende organisaties naar voren gebrachte punt dat conversiehandelingen een discriminatoir karakter hebben. Zij danken de Afdeling dat zij hen op de standpunten van het VN-Mensenrechtencomité, het Committee on the Elimination of Discrimination against Women en de door de VN-Mensenrechtenraad aangewezen Independent Expert on Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity hebben gewezen. Daarbij merken initiatiefnemers ook op dat de Grondwetgever zich zeer recent ook heeft uitgesproken door «seksuele gerichtheid» te expliciteren in artikel 1 GW.<sup>35</sup> Hoewel seksuele gerichtheid reeds geacht kon worden te vallen onder de categorie «welke grond dan ook», zien initiatiefnemers in de vernieuwde tekst wel degelijk een aanmoediging. Zo is bij de behandeling naar voren gekomen dat de wijziging grondslag kan vormen voor nieuwe wetgeving.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> A. van Wijk e.a., «Voor de verandering. Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland», Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 30 420, nr. 358), p. 121.

<sup>34</sup> A. van Wijk e.a., «Voor de verandering. Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland», Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 30 420, nr. 358), p. 132–133, 144–150.

<sup>35</sup> Zie artikel 1 GW en stemming initiatiefwetsvoorstel Hammelburg, Bromet en de Hoop tot het opnemen handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond (35 741).

<sup>36</sup> Kamerstukken I, 2021/2022, 35 741, B, p. 1.

## *b. Grondrechten van aanbieders*

### *i. Niet-religieuze grondrechten*

*In de toelichting wordt betoogd dat de godsdienstvrijheid van de aanbieder de voorgestelde strafbaarstelling niet in de weg staat.<sup>37</sup> Conversiehandelingen vinden echter niet alleen plaats in een religieuze context.<sup>38</sup> De voorgestelde strafbaarstelling vormt in dat geval een beperking op de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10 EVRM en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer («private life») in de zin van artikel 8 EVRM.*

*Het is wenselijk dat niet alleen de godsdienstvrijheid, maar ook de andere rechten van de aanbieder bij de bespreking van grondrechten in de toelichting worden betrokken. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

De initiatiefnemers hebben de memorie van toelichting voorzien van aanvullingen ten aanzien van de niet-religieuze grondrechten. Zoals in de memorie van toelichting al naar voren is gebracht vinden conversiehandelingen ook in seculiere setting plaats. Ook dan kunnen uitvoerders aanspraak maken op grondrechten. De initiatiefnemers vinden dat ook bij niet-religieuze conversiehandelingen de (grond)rechten en belangen van personen die de handelingen ondergaan zwaarder wegen dan het recht van de uitvoerders om in het kader van de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10 EVRM en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM. Het is goed om dat expliciet naar voren te brengen en toe te lichten in de memorie van toelichting. De initiatiefnemers hebben artikel 8 EVRM enkel betrokken bij de rechten van de personen die conversiehandelingen ondergaan. Bij een ruime interpretatie kan onderwijl goed worden verdedigd dat de persoonlijke levenssfeer van uitvoerders en aanbieders wordt beperkt. Deze beperking is op zichzelf echter weer zeer goed verdedigbaar, gelet op de rechten en vrijheden van anderen. Dat sprake is van een beperking van de vrijheid van meningsuiting is, gelet op het verbod ten aanzien van het aanbieden, een zeer terechte aanvulling van de Afdeling. Vrijheid van meningsuiting is immers bij uitstek een grondrecht dat breed opgevat dient te worden. Evenwel zijn initiatiefnemers ook hier van mening dat de voorgestelde beperking op dit vrijheidsrecht gerechtvaardigd is en besteden zij hieraan expliciet aandacht in de gewijzigde memorie van toelichting.

### *ii. Vrijheid van onderwijs en opvoeding*

*In de toelichting wordt de strafbaarstelling onder meer gezien in het licht van de vrijheid van onderwijs. De initiatiefnemers stellen dat conversiehandelingen niet vallen onder «het geven van onderwijs» in de zin van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet. Daarom zou van een beperking van de onderwijsvrijheid geen sprake zijn.<sup>39</sup>*

*Voor grondrechtelijke toetsing geldt echter in beginsel dat aan rechten en vrijheden een ruime reikwijdte wordt gegeven, die vervolgens beperkt mag worden met het oog op andere belangen, waaronder de rechten en vrijheden van anderen.*

<sup>37</sup> Artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 EVRM. Zie toelichting, paragraaf 3.1 en paragraaf 3.2.

<sup>38</sup> Toelichting, paragraaf 2.1.2.

<sup>39</sup> Toelichting, paragraaf 3.1.



*Gelet op de verschillende verschijningsvormen van conversiehandelingen is het niet uitgesloten dat op scholen ook activiteiten plaatsvinden die als conversiehandelingen kunnen worden gekwalificeerd. Die activiteiten vallen mogelijk binnen de reikwijdte van de onderwijsvrijheid in de zin van artikel 23 van de Grondwet en de vrijheid van onderwijs en opvoeding – onder meer van de ouders – in de zin van artikel 2 van het Eerste Protocol van het EVRM, welke bepaling in de toelichting niet genoemd wordt.*

*Voor zover conversiehandelingen kunnen worden aangemerkt als onderwijs, betekent dit dan ook niet dat dergelijke handelingen toegestaan dienen te worden op scholen. De onderwijsvrijheid kan immers beperkt worden met het oog op andere belangen. Zo heeft de onderwijsinstelling een zorgplicht ten aanzien van de sociale en psychische veiligheid van leerlingen.<sup>40</sup> In het onderwijs moet bovendien aandacht worden besteed aan kennis over en respect voor verschillen in onder andere geslacht en seksuele gerichtheid. Daarnaast dient de schoolcultuur te worden ingericht overeenkomstig deze waarden.<sup>41</sup> Het aanbieden en verrichten van conversiehandelingen aan leerlingen komt al gauw in strijd met deze zorgplicht en burgerschapsopdracht.*

*De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.*

De initiatiefnemers zijn met de Afdeling van mening dat, gelet op de verschillende verschijningsvormen van conversiehandelingen, het niet uitgesloten is dat op scholen ook activiteiten plaatsvinden die als conversiehandelingen kunnen worden gekwalificeerd. Daarmee kunnen die activiteiten binnen de reikwijdte van de onderwijsvrijheid en de vrijheid van onderwijs en opvoeding vallen. Voorts zijn zij het met de Afdeling eens dat het aanbieden en verrichten van dergelijke handelingen aan leerlingen al gauw in strijd komt met de verplichtingen die op scholen rusten en daardoor als een rechtvaardiging op de beperking van de onderwijs- en opvoedingsvrijheid kwalificeert. De initiatiefnemers hebben naar aanleiding van het voorgaande de memorie van toelichting op de genoemde punten aangevuld.

#### *c. Verbod op het aanbieden van conversiehandelingen*

*Opvallend is dat op grond van het voorstel het aanbieden van conversiehandelingen, in tegenstelling tot het verrichten ervan, in alle omstandigheden verboden is.<sup>42</sup> Dit totaalverbod leidt ertoe dat het aanbieden van ook legale conversiehandelingen, namelijk handelingen gericht op volwassenen waarbij geen sprake is van misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, strafbaar is. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag hoe volwassenen die vrijwillig conversiehandelingen willen laten verrichten aan een aanbieder kunnen komen, en omgekeerd, hoe aanbieders van legale conversiehandelingen aan deelnemers kunnen komen. In de praktijk kan het totaalverbod op het aanbieden dus resulteren in een situatie waarin er helemaal geen conversiehandelingen meer (kunnen) worden verricht. Dit beperkt de grondrechten van mensen die vrijwillig hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit willen veranderen of onderdrukken en van aanbieders van deze legale handelingen.*

<sup>40</sup> Artikel 4 van de Wet op het primair onderwijs; Artikel 3:40 van de Wet op het voortgezet onderwijs; artikel 1a, tweede lid, van de Algemene wet gelijke behandeling.

<sup>41</sup> Artikel 8 van de Wet op het primair onderwijs; artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs; artikel 1a, tweede lid, van de Algemene wet gelijke behandeling.

<sup>42</sup> Het derde lid van de voorgestelde artikelen 285ba Sr en 297b Sr BES.

*Deze beperking van grondrechten is ingrijpend en dient zelfstandig beoordeeld te worden. Nu wordt bij de toetsing aan grondrechten in de toelichting geen onderscheid gemaakt tussen het aanbieden en het verrichten van conversiehandelingen. Hierdoor wordt onvoldoende rekenschap gegeven van de verschillen tussen deze gedragingen. Zo kan het aanbieden van conversiehandelingen onder omstandigheden een discriminatoir karakter hebben, maar hoeft dat als zodanig nog geen directe schade aan individuele personen toe te brengen. Wanneer een aanbod in besloten kring is gedaan, zal handhaving bovendien moeilijk zijn (zie punt 5). Daarnaast bestaan er specifieke alternatieven om het openbaar aanbieden van conversiehandelingen tegen te gaan. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Nederlandse Reclame Code.<sup>43</sup> De noodzaak van een strafrechtelijke aanpak is dan ook niet aangetoond.*

*Gelet op het voorgaande acht de Afdeling een totaalverbod op het aanbieden van conversiehandelingen in strijd met de grondrechten van (potentiële) vrijwillige deelnemers en aanbieders van legale conversiehandelingen. De Afdeling adviseert daarom het derde lid van 285ba Sr en 297b Sr BES te schrappen.*

De initiatiefnemers hebben naar aanleiding van dit aspect van het advies besloten de het voorstel aan te passen en daarbij in het bijzonder de reikwijdte van het derde lid van de artikelen 285ba Sr en 297b Sr BES nader te omlijnen. dus een totaalverbod op het openlijk aanbieden van conversiehandelingen (onderdeel a). Het rechtstreeks aanbieden is verboden – kort gezegd – voor zover het specifiek en direct is gericht op minderjarigen (onderdeel b). Het gewijzigde voorstel houdt een totaalverbod in op het openlijk aanbieden van conversiehandelingen (onderdeel a), terwijl het rechtstreeks aanbieden van die dienst is verboden – kort gezegd – voor zover de dienst specifiek en direct aan minderjarigen wordt aangeboden (onderdeel b).

De initiatiefnemers zijn van mening dat de grondrechten van mensen die vrijwillig hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit willen veranderen of onderdrukken en van aanbieders van deze legale handelingen niet disproportioneel worden geschaad door het verbod op het aanbieden van conversiehandelingen.

Ten aanzien van de mogelijkheid om via andere wegen tot een verbod tot het aanbieden te komen merken de initiatiefnemers het volgende op. In de eerste plaats zien zij de Reclame Code niet als een geschikte oplossing omdat de Stichting Reclame Code een private stichting is. De initiatiefnemers kunnen er niet toe besluiten in te grijpen, omdat het om zelfregulering vanuit de sector gaat. Ten tweede is aanbieden breder dan enkel reclame en is, juist omdat het om zelfregulering gaat, de Nederlandse Reclame Code niet voor eenieder bindend.

#### 4. Meerwaarde strafbaarstelling

*Hoewel een totaalverbod te ver voert, heeft de Afdeling begrip voor de wens van de initiatiefnemers om minderjarigen en volwassenen te beschermen tegen schadelijke gevolgen van conversiehandelingen (zie punt 3a onder ii). Van het introduceren van een strafrechtelijke norm kan een signaal uitgaan dat dit soort handelingen ongewenst zijn. De Afdeling zet evenwel vraagtekens bij de gemaakte keuze om het Wetboek van Strafrecht aan te vullen met een nieuwe strafbaarstelling.*

---

<sup>43</sup> Zie artikelen 2, 3, 4 en 6 van de Nederlandse Reclame Code. Zie ook artikel 2, eerste lid, van de Kinder- en Jeugdreclamecode.

*Uit de toelichting volgt dat er hoge eisen aan de voorgestelde strafbaarstelling worden gesteld. Zo is voorwaardelijk opzet onvoldoende om tot een veroordeling te komen,<sup>44</sup> dienen de psychische of fysieke inwerkingen telkens van voldoende gewicht te zijn,<sup>45</sup> is er vanaf gezien om te kiezen voor een totaalverbod van conversiebehandelingen en is ervoor gekozen om het verrichten van conversiehandelingen alleen strafbaar te stellen als deze zijn begaan ten aanzien van een minderjarige, of ten aanzien van een meerderjarige door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht.<sup>46</sup> De Afdeling leidt uit de toelichting dan ook af dat de initiatiefnemers de reikwijdte van de strafbaarstelling beogen te beperken met als gevolg dat enkel de meer ingrijpende vormen van conversiehandelingen strafbaar zullen zijn.*

*In het licht van het voorgaande rijst de vraag wat de meerwaarde is van de voorgestelde strafbaarstelling ten opzichte van de bestaande strafbaarstellingen. In de toelichting wordt gewezen op verschillende strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht die nu reeds voorzien in de mogelijkheid om in bepaalde gevallen van conversiehandelingen tot vervolging over te gaan. Genoemd worden (diverse varianten van) mishandeling,<sup>47</sup> wederrechtelijke vrijheidsberoving,<sup>48</sup> dwang,<sup>49</sup> bedreiging<sup>50</sup> en het deelnemen aan of het steunen van discriminatoire activiteiten.<sup>51</sup> Elders worden ook de delicten oplichting<sup>52</sup> en verlating van hulpbehoevenden<sup>53</sup> genoemd.<sup>54</sup>*

*Volgens de initiatiefnemers gaat het om delicten die kunnen voorkomen binnen de context van conversiehandelingen. Daarmee is niet gezegd dat de therapie op zich zelf strafbaar is, of het aanzetten tot het ondergaan daarvan. Of sprake is van strafbare gedragingen hangt af van de feiten in een voorliggend geval.<sup>55</sup>*

*In de toelichting wordt geconcludeerd dat geen van de strafbepalingen het verrichten van conversiehandelingen alsmede de aard en ernst daarvan in voldoende mate adresseert.<sup>56</sup> De Afdeling begrijpt dat conversiehandelingen in de bestaande bepalingen inderdaad niet als zodanig worden strafbaar gesteld. Zij wijst er evenwel op dat deze strafbaarstellingen in samenhang moeten worden gezien, en dat veel conversiehandelingen aldus al strafbaar gesteld zijn. De meer ingrijpende vormen van conversiehandelingen lijken in elk geval binnen het bereik van de genoemde strafbaarstellingen tezamen te vallen.*

<sup>44</sup> Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel B, onder «Het eerste lid».

<sup>45</sup> Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel B, onder «Het eerste lid». Zie ook dit advies onder punt 2. Zo wordt in de toelichting aangegeven dat het toedienen van elektroshocks naar zijn aard wel zal gelden als een fysieke inwerking van voldoende gewicht, maar levert een incidenteel pastoraal of psychotherapeutisch getint gesprek over de wijze waarop een persoon zou moeten omgaan met diens seksuele gerichtheid of genderidentiteit in beginsel niet een voldoende psychische inwerking op.

<sup>46</sup> Toelichting, paragraaf 5.2.

<sup>47</sup> Artikelen 300–304 Sr; Toelichting, paragraaf 6.1.

<sup>48</sup> Artikel 282 Sr; Toelichting, paragraaf 6.2.

<sup>49</sup> Artikel 284 Sr; Toelichting, paragraaf 6.3. Ook louter psychische druk kan strafbare dwang opleveren: HR 6 januari 1998, NJ 1998, 607.

<sup>50</sup> Artikel 285 Sr; Toelichting, paragraaf 6.4.

<sup>51</sup> Artikel 137f; Toelichting, paragraaf 6.5. Ook artikel 429quater Sr zou hier genoemd moeten worden.

<sup>52</sup> Artikel 326 Sr.

<sup>53</sup> Artikel 255 e.v. en artikel 450 Sr.

<sup>54</sup> A. van Wijk e.a., «Voor de verandering. Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland», Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 30 420, nr. 358), p. 190.

<sup>55</sup> Toelichting, paragraaf 6.

<sup>56</sup> Toelichting, paragraaf 6.6.

*De noodzaak van een nieuwe strafbaarstelling hangt af van de reikwijdte van bestaande strafbaarstellingen.<sup>57</sup> Niet duidelijk is aan welke vormen van het verrichten van conversiehandelingen die niet vallen onder bestaande strafbepalingen maar die wel zullen vallen onder de voorgestelde strafbaarstelling moet worden gedacht. In de toelichting had dit bijvoorbeeld geïllustreerd kunnen worden met concrete voorbeelden van situaties waarbij de voorgestelde strafbaarstelling een zinvolle aanvulling blijkt te zijn op het bestaande strafrechtelijke instrumentarium.*

*Indien de duidelijke meerwaarde van de voorgestelde strafbaarstelling ten opzichte van de reeds bestaande strafbepalingen niet kan worden aangetoond, acht de Afdeling het niet raadzaam een nieuwe wettelijke bepaling te introduceren. De Afdeling adviseert daarom de meerwaarde van de voorgestelde strafbaarstelling dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is het voorstel niet in behandeling te nemen.<sup>58</sup>*

De initiatiefnemers hebben naar aanleiding van dit aspect van het advies van de Afdeling de toegevoegde waarde van de strafbaarstelling nader gemotiveerd. Zij voorzien hiertoe in enkele voorbeelden die buiten de bestaande strafbaarstellingen zouden (kunnen) vallen, maar wel onder de voorgestelde strafbaarstelling. In dit verband merken initiatiefnemers ook op dat een deel van de toegevoegde waarde zit in het eerste lid van de artikelen 285ba Sr en 297b Sr BES: strafbaar wordt het enkele verrichten van conversiehandelingen jegens minderjarigen, zonder dat aanvullend moet worden bewezen dat sprake is geweest van een vorm van dwang in de zin van artikel 284 Sr. Het tweede lid kent een iets hogere grens door te spreken van *misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht*. Die situatie ligt dicht bij de voor artikel 284 Sr vereiste dwang.

## 5. Effectiviteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

### *a. Effectiviteit*

*Het doel van het wetsvoorstel is om slachtoffers te beschermen tegen schadelijke gevolgen van conversiehandelingen. Recent onderzoek heeft geen duidelijkheid gegeven over de vraag hoe vaak conversiehandelingen voorkomen.<sup>59</sup> Dit maakt het moeilijk te beoordelen of de nieuwe strafbepaling daadwerkelijk bijdraagt aan de geformuleerde doelstelling.<sup>60</sup> Hoewel de initiatiefnemers erkennen dat de beoordeling van de effectiviteit niet eenvoudig is, trekken zij niettemin de conclusie dat een wettelijk verbod doelmatig is.<sup>61</sup> Deze conclusie wordt in de toelichting niet gemotiveerd.*

De initiatiefnemers hebben naar aanleiding van dit onderdeel voorzien in een nadere toelichting ten aanzien van de doelmatigheid. Hierbij merken de initiatiefnemers op dat er wel degelijk is ingegaan op de doelmatigheid van het verbod. Zo is ingegaan op de generaal-preventieve werking die een specifiek verbod dat is toegesneden op strafwaardige conversiehandelingen kan hebben. Immers gaat vanuit een strafbaarstelling een zeker

<sup>57</sup> J. de Hullu, «Materieel strafrecht», Deventer: Wolters Kluwer 2021, paragraaf I.2.5, waarin wordt verwezen naar de drietrapsbenadering van het strafwetgevingsproces van Buisman.

<sup>58</sup> Zo ook: J. Verhagen en L. Postma, «Een wettelijke verbod op conversietherapie: symboolwetgeving of bittere noodzaak?», *Ars Aequi* februari 2022.

<sup>59</sup> Toelichting, paragraaf 2.1, met verwijzing naar A. van Wijk e.a., «Voor de verandering. Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland», Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 30 420, nr. 358).

<sup>60</sup> De wet dient na 5 jaar na inwerkingtreding te worden geëvalueerd. Zie Artikel IV.

<sup>61</sup> Toelichting, paragraaf 4.

afschrikwekkend effect uit. Daarbij dient volledigheidshalve wel te worden aangetekend dat informatie over veroordelingen in andere landen ontbreekt. Empirisch zijn de effecten van een verbod nooit vastgesteld, hetgeen op zichzelf niet vreemd is; pas de laatste jaren zijn er strafrechtelijke verboden ingesteld in verschillende landen en het betreft een zeer specifieke praktijk.

#### *b. Handhaafbaarheid*

*De effectiviteit van een strafbaarstelling wordt mede bepaald door de handhaafbaarheid. In de toelichting wordt in dat verband gewezen op potentiële bewijsproblemen. Ten eerste is het verrichten van strafbare conversiehandelingen lastig te bewijzen als het gaat om indringende gesprekken of gesprekstherapieën of om het mondeling aanbieden van conversiehandelingen in een besloten setting. Ten tweede is het lastig aan te tonen dat het opzet van de verdachte gericht was op het bewerkstelligen van een verandering bij het slachtoffer als de verdachte daarover niet heeft verklaard. Deze problemen komen volgens de toelichting evenwel ook voor bij bestaande strafbaarstellingen en vormen volgens de initiatiefnemers dus geen aanleiding om af te zien van een strafrechtelijk verbod.<sup>62</sup>*

*De genoemde bewijsproblematiek staat waarschijnlijk in een groot deel van de gevallen een strafrechtelijke veroordeling in de weg. De meeste conversiehandelingen vinden immers plaats in het kader van gesprekken of therapieën in een besloten setting.<sup>63</sup> Verklaringen van het slachtoffer en andere betrokkenen zijn dan cruciaal om het strafbare feit te bewijzen. Dat conversiehandelingen veelal plaatsvinden in hechte gemeenschappen, kan hen ervan weerhouden te getuigen in de strafzaak. Ook is gebleken dat slachtoffers geen melding durven te maken van conversiehandelingen of daartoe niet de noodzaak voelen.<sup>64</sup> De bewijsproblematiek roept dus de vraag op in hoeverre de voorgestelde strafbaarstelling handhaafbaar zal zijn.*

*Verder zullen conversiehandelingen die eenvoudiger te bewijzen zijn, zoals fysieke mishandeling, vaak onder al bestaande strafbaarstellingen vallen (zie punt 4). De genoemde bewijsproblemen kunnen echter ook een belemmering zijn bij de handhaving van die strafbaarstellingen. Dit is echter geen overtuigend argument om een nieuwe strafbaarstelling in te voeren als daarbij dezelfde handhavingsproblemen ontstaan.*

De initiatiefnemers hebben naar aanleiding van het voorgaande de memorie van toelichting aangevuld ten aanzien van de handhaving.

#### *c. Uitvoerbaarheid*

*De effectiviteit van de strafbaarstelling is daarnaast afhankelijk van de inspanningen van de strafrechtketen om de strafbaarstelling te handhaven. In de toelichting wordt met betrekking tot de uitvoerbaarheid opgemerkt dat niet wordt verwacht dat de strafbaarstelling zal leiden tot*

<sup>62</sup> Toelichting, paragraaf 4.

<sup>63</sup> A. van Wijk e.a., «Voor de verandering. Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland», Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 30 420, nr. 358), p. 133–135.

<sup>64</sup> J. Verhagen en L. Postma, «Een wettelijke verbod op conversietherapie: symboolwetgeving of bittere noodzaak?», *Ars Aequi* februari 2022. A. van Wijk e.a., «Voor de verandering. Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland», Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 30 420, nr. 358), p. 191 en 198.

*een groot aantal aangiftes.<sup>65</sup> Het is desondanks van belang dat het openbaar ministerie (OM) en de politie voldoende capaciteit hebben voor de opsporing en vervolging. De strafrechtelijke keten dient te zijn «toegerust op de casuïstiek». De initiatiefnemers moedigen bovendien «effectief flankerend beleid» sterk aan.<sup>66</sup> In de toelichting is niet uitgewerkt hoe de strafrechtketen wordt voorbereid op de implementatie en wat verwacht wordt van het flankerend beleid.*

*Daarnaast blijkt uit de toelichting niet dat financiële middelen worden vrijgemaakt voor de implementatie van het wetsvoorstel. De politie, het OM en de Rechtspraak hebben ook niet gevraagd om middelen om de uitvoering van het voorstel mogelijk te maken.<sup>67</sup>*

*Het ontbreken van implementatietraject en financiële middelen roept de vraag op welke prioriteit de handhaving van de strafbaarstelling in de praktijk zal krijgen. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat slachtoffers om verschillende redenen geen aangifte doen of pas na verloop van tijd.<sup>68</sup> In dat laatste geval zullen de eerdergenoemde bewijsproblemen enkel groter zijn geworden. Een actieve opstelling van politie en OM is dus nodig om conversiehandelingen tijdig op te sporen. Uit de toelichting blijkt echter niet dat dergelijke inspanningen van hen verlangd worden of dat zij daartoe de middelen krijgen.*

De initiatiefnemers hebben de memorie van toelichting van aanvulling voorzien. Ten aanzien van het punt dat niet wordt voorzien in een nadere uitwerking van hoe flankerend beleid er uit zou kunnen zien merken de initiatiefnemers op dat zij de memorie van toelichting niet zien als de plaats om beleid op een meer gedetailleerd niveau uit te werken. In het algemeen kunnen wel richtingen gegeven worden, bijvoorbeeld zorgen voor kennis en capaciteit bij de betrokken instituties en het zorg dragen voor informatievoorziening aan slachtoffers. Nadere beleidswensen kunnen besproken worden tijdens de wetsbehandeling. In Duitsland is de keuze gemaakt voor een aparte wet, waarbij ook een informatiedienst voor het publiek is opengesteld. De initiatiefnemers hebben geopteerd voor een zuiver strafrechtelijk wetsvoorstel waarbij ruimte wordt gelaten voor verschillende beleidsrichtingen. De initiatiefnemers herhalen hier wellicht ten overvloede dat het Openbaar Ministerie in de consultatiereactie heeft aangegeven dat de voorgestelde strafbepaling voldoende concreet is geformuleerd om de praktijk handvatten te bieden voor de handhaving en de opsporing en vervolging.

#### *d. Ervaringen uit het buitenland*

*Bij de beoordeling van de effectiviteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel kunnen ervaringen uit het buitenland worden betrokken. Recent onderzoek laat zien dat een wettelijk verbod in de praktijk moeilijk te handhaven is, waardoor het in landen als Duitsland en Malta nog niet tot vervolging heeft geleid.<sup>69</sup> Een mogelijke verklaring is*

<sup>65</sup> Toelichting, paragraaf 7. Zie ook in bevestigende zin het advies van het OM van 7 maart 2022, p. 1.

<sup>66</sup> Toelichting, paragraaf 7, Uitvoeringsaspecten en handhaving.

<sup>67</sup> Toelichting, paragraaf 10. Zie het advies van de Nederlandse Politie, het advies van het OM van 7 maart 2022 en het advies van de Raad voor de Rechtspraak van 20 april 2022, p. 5.

<sup>68</sup> A. van Wijk e.a., «Voor de verandering. Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland», Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 30 420, nr. 358), p. 191 en 198.

<sup>69</sup> L. Buimer e.a., «Verkenning van juridische en beleidsmatige interventies ter voorkoming en bestrijding van conversietherapie», Regioplan: 2022 (bijlage bij Kamerstukken II 2021–2022, 30 420, nr. 370), p. 22.



*dat conversiehandelingen veel vormen kennen die zich niet makkelijk laten vangen in één wettekst. Een andere verklaring is dat deze handelingen veelal plaatsvinden in besloten gemeenschappen buiten het zicht van overheidsinstanties. Het onderzoek noemt verder dat conversiepraktijken meer uit het zicht van de overheid raken omdat aanbieders «ondergronds gaan» of hun activiteiten naar het buitenland verplaatsen. De symbolische waarde van een wettelijk verbod wordt in het onderzoek echter groot genoemd.<sup>70</sup>*

De initiatiefnemers erkennen dat er een kans bestaat dat aanbieders hun activiteiten «ondergronds» of in het buitenland voort willen zetten. Daarbij geven zij ook aan dat de praktijk zich al tamelijk ver «onder de grond» bevindt, zoals ook in de onderzoeken naar voren komt. Het is daarom lastig voorstelbaar dat conversiehandelingen nóg meer in beslotenheid zullen plaatsvinden. Als onderdeel van een brede aanpak tegen conversiehandelingen, waarin zowel preventieve als repressieve maatregelen worden voorgesteld, met een strafbaarstelling als sluitstuk, kan juist een prikkel ontstaan binnen gesloten gemeenschappen om het gesprek met elkaar aan te gaan te gaan over conversiehandelingen. De initiatiefnemers zien aldus in dit deel van het advies geen aanleiding om van een strafbaarstelling af te zien. Hoe meer landen een verbod op conversiehandelingen instellen, hoe kleiner de kans dat een waterbedeffect zal optreden. Aanbieders in Duitsland zullen niet kunnen uitwijken naar Nederland en vice versa.

#### *e. Beoordeling*

*De Afdeling merkt op dat op grond van het voorgaande een wettelijk verbod in de praktijk moeilijk handhaafbaar zal blijken te zijn. Er wordt niet voorzien in een implementatietraject en financiële middelen om handhaving mogelijk te maken. De ervaringen uit het buitenland laten bovendien ongewenste neveneffecten zien, waarbij slachtoffers juist verder geïsoleerd raken. Het is dus onvoldoende gebleken dat de voorgestelde strafbaarstelling een effectieve bescherming voor slachtoffers zal vormen, zoals de initiatiefnemers veronderstellen.*

*Van het introduceren van een strafrechtelijke norm kan een signaal uitgaan dat dit soort handelingen ongewenst zijn. Dit enkele feit is echter onvoldoende reden een strafbaarstelling in te voeren. Bij de beoordeling van de wenselijkheid van een strafbaarstelling dient naast zaken als proportionaliteit ook de effectiviteit van een dergelijke strafrechtelijke norm te worden betrokken. Overwogen moet worden in hoeverre handhaving mogelijk is en dat bij het uitblijven van handhaving het gevaar bestaat dat de strafbepaling haar normerende werking verliest en verwachtingen gewekt worden die niet waargemaakt kunnen worden. Dit kan het vertrouwen van burgers in het strafrecht schaden. Ook om die reden is het belangrijk dat de effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een strafbaarstelling voldoende aannemelijk worden gemaakt voordat een nieuwe strafbaarstelling wordt ingevoerd.*

De initiatiefnemers hebben de memorie van toelichting op verschillende punten aangevuld en de overige opmerkingen van de Afdeling in het nader rapport geadresseerd. Zij komen tot de conclusie dat handhaving en uitvoering weliswaar aandacht behoeven, maar dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat er bij deze strafbaarstelling factoren meewegen die niet ook bij andere strafbaarstellingen een rol spelen en daar ook

<sup>70</sup> L. Buimer e.a., «Verkenning van juridische en beleidsmatige interventies ter voorkoming en bestrijding van conversietherapie», Regioplan: 2022 (bijlage bij Kamerstukken II 2021–2022, 30 420, nr. 370), p. 22.

adequaat kunnen worden geadresseerd. Daarbij wijzen de initiatiefnemers op het advies van het Openbaar Ministerie, dat aangeeft voldoende handvatten voor opsporing en vervolging te zien.

## 6. Andere maatregelen

### *a. Algemeen*

*Bij de beoordeling van het wetsvoorstel dient te worden betrokken welke andere maatregelen worden getroffen om het beoogde doel, het tegengaan van conversiehandelingen, te bereiken. Deze maatregelen kunnen ertoe bijdragen dat de acceptatie voor LHBTIQ+-personen wordt vergroot. Daarmee wordt de voedingsbodem voor conversiehandelingen weggenomen. Anderzijds is dit een vangnet voor die situaties waarin het strafrecht geen soelaas kan bieden.*

*Het in kaart brengen van andere maatregelen is bovendien van belang om de beperking van grondrechten te rechtvaardigen. Als hetzelfde doel met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt, dient daarmee in beginsel te worden volstaan. Voor de inzet van het strafrecht geldt in het bijzonder dat eerst andere mogelijkheden verkend dienen te worden voordat hiertoe wordt overgegaan.<sup>71</sup>*

*Uit de recente onderzoeken in opdracht van de regering blijkt dat er diverse mogelijkheden bestaan om conversiepraktijken aan te pakken. Hierbij is het van belang dat draagvlak wordt gecreëerd door verschillende partijen te betrekken, te investeren in lange termijnoplossingen en maatregelen in samenhang met elkaar in te voeren.<sup>72</sup> Bij de invoering van een wettelijk verbod op conversiehandelingen moet dus rekening worden gehouden met de andere maatregelen die op dit gebied worden getroffen.*

*In het onderzoek van Regioplan wordt geconcludeerd dat het beëindigen van conversiepraktijken uiteindelijk een cultuurverandering vergt. Mensen verrichten conversiehandelingen bij anderen omdat zij ervan overtuigd zijn dat de ander daarmee geholpen is. Het is de vraag in hoeverre een wettelijk verbod ertoe bijdraagt dat deze opvatting verandert en of dit niet juist een averechts effect heeft. Experts pleiten daarom ook voor een zachtere aanpak, waarbij een «verandering van binnenuit» centraal staat.<sup>73</sup>*

*In het onderzoek van Regioplan worden drie typen maatregelen onderscheiden, namelijk juridische interventies, beleidsmatige interventies en het opzetten van allianties en samenwerkingen. In het vervolg van deze paragraaf komen deze drie typen aan de orde.*

---

<sup>71</sup> Zie bijvoorbeeld C. Kelk (bewerkt door F. de Jong), «Studieboek materieel strafrecht», Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 9; J.H. Crijns, «Strafrecht als ultimum remedium. Levend leidendmotief of archaïsch desideratum?», *Ars Aequi*, januari 2012, p. 11 e.v.; T.A. de Roos, «Het grote onbehagen. Emotie en onbegrip over de rol van het strafrecht», Uitgeverij Balans 2000.

<sup>72</sup> L. Buimer e.a., «Verkenning van juridische en beleidsmatige interventies ter voorkoming en bestrijding van conversietherapie», Regioplan: 2022 (bijlage bij Kamerstukken II 2021–2022, 30 420, nr. 370), p. 57–59. Zie ook A. van Wijk e.a., «Voor de verandering. Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland», Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 30 420, nr. 358), p. 173–201.

<sup>73</sup> L. Buimer e.a., «Verkenning van juridische en beleidsmatige interventies ter voorkoming en bestrijding van conversietherapie», Regioplan: 2022 (bijlage bij Kamerstukken II 2021–2022, 30 420, nr. 370), p. 58.

## *b. Juridische interventies*

*Met betrekking tot de juridische interventies, anders dan het strafrecht (zie punt 4), is de toelichting summier te noemen. Er staat enkel dat er bepalingen in het civiel recht zijn die in bepaalde gevallen kunnen worden ingeroepen als er sprake is van conversiehandelingen.<sup>74</sup> Welke bepalingen dat zijn en waarom deze niet voldoen, blijkt niet uit de toelichting. Elders in de toelichting staat dat bestuursrechtelijke handhaving een onvoldoende zwaar middel is. Uit de toelichting blijkt echter niet welke vorm van bestuursrechtelijke handhaving de initiatiefnemers hierbij voor ogen hebben.*

Ten aanzien van bestuursrechtelijke maatregelen merken initiatiefnemers op dat vanuit de regering deze mogelijkheid is genoemd.<sup>75</sup> De memorie van toelichting zullen zij aanvullen. Hoe dat eruit zou zien is niet uitgewerkt. Gedacht kan worden aan een bestuursrechtelijk verbod, dat gehandhaafd kan worden middels bestuurlijke boetes en dwangsommen. De initiatiefnemers vinden een dergelijk systeem niet in de juiste verhouding staan tot de aard en de ernst van conversiehandelingen. Zo zou dan geen gevangenisstraf kunnen worden opgelegd. Daarnaast speelt mee dat bij toepassing van het strafrecht de verdachte (in de zin van art. 27 Sv) een sterkere positie heeft dan de persoon waartegen bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen worden ingezet. Bij privaatrecht kan men denken aan een vordering uit onrechtmatige daad (art. 6:162 BW).

## *c. Beleidsmatige interventies*

*Op het gebied van beleidsmatige interventies worden in het rapport van Regioplan verschillende opties genoemd,<sup>76</sup> waarvan een groot deel al staand beleid is. De regering heeft in reactie op het onderzoek van Regioplan bijvoorbeeld uiteengezet hoe in het onderwijs de acceptatie van LHBTIQ+-personen wordt vergroot. Daarnaast wordt voorgenomen om met godsdienstige organisaties in gesprek te gaan over de verantwoordelijkheid die zij hebben bij het voorkomen van conversiepraktijken. Er wordt ook gewerkt aan het verbeteren van de steun aan slachtoffers.<sup>77</sup>*

*In de toelichting wordt slechts een aantal van deze interventies besproken. Uit de bespreking blijkt dat de initiatiefnemers hiervan weinig effect verwachten in de christelijke gemeenschappen waar conversiehandelingen hoofdzakelijk zouden plaatsvinden.<sup>78</sup> Verder achten zij het verbeteren van de informatievoorziening een onvoldoende zwaar middel gelet op de verwerpelijkheid en schadelijkheid van conversiehandelingen. Daarom vinden zij een wettelijk verbod op conversiehandelingen noodzakelijk. Tegelijkertijd erkennen zij ook de behoefte aan preventieve maatregelen en zien graag dat het wetsvoorstel gepaard gaat met beleid dat op preventie en zorg gericht is.<sup>79</sup>*

<sup>74</sup> Toelichting, paragraaf 2.3.

<sup>75</sup> Kamerstukken II 2019/2020, 28 345, nr. 225.

<sup>76</sup> L. Buimer e.a. «Verkenning van juridische en beleidsmatige interventies ter voorkoming en bestrijding van conversietherapie», Regioplan: 2022 (bijlage bij Kamerstukken II 2021–2022, 30 420, nr. 370), p. 24–35.

<sup>77</sup> Kamerstukken II 2021/22, 30 420, nr. 371, p. 6–9.

<sup>78</sup> Toelichting, paragraaf 2.3.

<sup>79</sup> Toelichting, paragraaf 3.2.

#### *d. Allianties en samenwerkingsmogelijkheden*

*De derde categorie interventies in het rapport van Regioplan heeft betrekking op het opzetten van allianties en samenwerkingsverbanden.<sup>80</sup> Daarbij kan worden gedacht aan de rol van mensenrechtenorganisaties, de media en het stimuleren van dialoog tussen vertegenwoordigers van verschillende levensbeschouwingen. Uit de beleidsreactie op dit rapport blijkt dat het Ministerie van OCW diverse strategische partnerschappen is aangegaan om de acceptatie van LHBTIQ+-personen te vergroten.<sup>81</sup> Aan deze categorie interventies wordt in de toelichting geen aandacht besteed.*

De initiatiefnemers hebben de toelichting aangevuld en verder aandacht besteed aan allianties. Wel merken zij daarbij op dat in de memorie van toelichting wel is gesproken over samenwerking tussen religieuze organisaties. Tussen hen zijn de gesprekken stopgezet. Deze partijen zijn wel nodig om tot de meest effectieve allianties te komen.

#### *e. Beoordeling*

*De Afdeling overweegt dat recent onderzoek laat zien dat er buiten het strafrecht nog verschillende mogelijkheden zijn om een einde te maken aan conversiehandelingen en slachtoffers beter te beschermen. De regering heeft in een beleidsreactie te kennen gegeven zich hiervoor in te spannen. Uit de toelichting blijkt onvoldoende hoe het voorstel zich tot deze inspanningen verhoudt. In de toelichting wordt bovendien geen aandacht besteed aan de – mogelijk averechtse – neveneffecten van het wettelijk verbod op de effectiviteit van andere interventies waarbij medewerking van geloofsgemeenschappen noodzakelijk is om uiteindelijk tot de gewenste cultuurverandering te komen (zie ook punt 5d).*

De initiatiefnemers hebben de memorie van toelichting aangevuld, waarbij zij ingaan op hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot mogelijke andere interventies. Ook geven zij aandacht aan mogelijke neveneffecten van het voorgestelde verbod.

### **7. Conclusie**

*Het verrichten en aanbieden van conversiehandelingen belemmert de acceptatie van verschillende seksuele gerichtheden en genderidentiteiten. De gevolgen van conversiehandelingen voor de slachtoffers kunnen bovendien groot zijn. Daarom heeft de Afdeling begrip voor de wens om deze handelingen tegen te gaan en om de schade daarvan voor slachtoffers te verminderen. Van het introduceren van de strafrechtelijke norm kan een signaal uitgaan dat dit soort handelingen ongewenst zijn.*

*Tegelijkertijd stelt de Afdeling vast dat sommigen vrijwillig dergelijke conversiehandelingen zullen willen ondergaan. Met de initiatiefnemers deelt zij dan ook de opvatting dat een totaalverbod op het verrichten van conversiehandelingen te ver strekt gelet op de rechten en vrijheden van vrijwillige deelnemers. Het is daarom begrijpelijk dat de initiatiefnemers zich richten op de bescherming van minderjarigen en volwassenen in situaties waarin misbruik van de omstandigheden wordt gemaakt. In die gevallen kan de vrije wilsvorming onder druk komen te staan door invloed van buitenaf. Een totaalverbod op het aanbieden van conversiehandelingen kan in de praktijk tot een situatie leiden waarin ook de rechten van*

<sup>80</sup> L. Buimer e.a. «Verkenning van juridische en beleidsmatige interventies ter voorkoming en bestrijding van conversietherapie», Regioplan: 2022 (bijlage bij Kamerstukken II 2021–2022, 30 420, nr. 370), p. 35–40.

<sup>81</sup> Kamerstukken II 2021/22, 30 420, nr. 371, p. 9–10.

vrijwillige deelnemers en aanbieders van legale conversiehandelingen ernstig worden beperkt. De Afdeling meent daarom dat afgezien moet worden van het totaalverbod op het aanbieden van conversiehandelingen (zie punt 3 onder c).

De Afdeling merkt op dat dat in de toelichting onvoldoende wordt gemotiveerd dat de voorgestelde strafbepaling voor het verrichten van conversiehandelingen een duidelijke meerwaarde heeft ten opzichte van bestaande strafbaarstellingen. Aan de conversiehandelingen worden verschillende eisen gesteld om binnen het bereik van de voorgestelde strafbepaling te vallen. Hierdoor komt de vraag op of deze gedragingen niet al strafbaar zijn gesteld in het huidige Wetboek van Strafrecht. Conversiehandelingen waarbij het slachtoffer mishandeld wordt, onder grote druk komt te staan of gediscrimineerd wordt, zijn immers al verboden (zie punt 4). De Afdeling adviseert daarom de meerwaarde dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is het wetsvoorstel niet in behandeling te nemen.

De Afdeling merkt bovendien op dat de effectiviteit van de strafbaarstelling en de meerwaarde ten opzichte van (lichtere) maatregelen aannemelijk moet worden gemaakt om de beperking van grondrechten te rechtvaardigen. De Afdeling meent dat de voorgestelde strafbaarstelling in de praktijk moeilijk handhaafbaar zal zijn. Het is daarom onvoldoende gebleken dat de voorgestelde strafbaarstelling tot een effectieve bescherming van slachtoffers zal leiden (zie punt 5). Om daadwerkelijk een einde te maken aan conversiehandelingen zal een cultuurverandering moeten plaatsvinden. De regering spant zich hiervoor op verschillende manieren in. De mogelijkheid bestaat dat de voorgestelde strafbaarstelling deze inspanningen zal doorkruisen (zie punt 6). De Afdeling vindt dat in de toelichting onvoldoende tot uitdrukking komt hoe het voorstel zich tot de inspanningen van de regering verhoudt.

De Afdeling is van oordeel dat het initiatiefvoorstel om deze redenen nader dient te worden overwogen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling nog het volgende op. Indien het voorstel verder in behandeling wordt genomen, adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de opmerkingen onder punt 3 tot en met 6 en, zo nodig, het voorstel aan te passen. Voorts maakt de Afdeling hierna, onder punt 8, nog enkele aanvullende opmerkingen met betrekking tot de vormgeving van de strafbaarstelling.

## **8. De vormgeving van de strafbaarstelling**

### *a. Privésfeer*

In het eerste lid wordt het verrichten van conversiehandelingen tegen minderjarigen strafbaar gesteld. Blijkens de toelichting vallen gedragingen die zich uitsluitend in de privésfeer afspelen, zoals indringende gesprekken tussen ouder en kind, in beginsel buiten deze strafbaarstelling. Dit is het (beoogde) effect van het opnemen in de strafbaarstelling van het bestanddeel «in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf dan wel in het verband van een organisatie». Op deze wijze wordt de opvoedingsrelatie beschermd.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel B, onder «Het eerste lid». De strafbepaling is wel van belang als ouders betrokken zijn bij conversiehandelingen jegens hun kind, die door een ander in diens ambt, beroep of bedrijf dan wel in het verband van een organisatie worden verricht; Toelichting, paragraaf 3.1.

*In het tweede lid wordt het verrichten van conversiehandelingen tegen meerderjarigen door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht strafbaar gesteld. De initiatiefnemers hebben reden gezien om de strafrechtelijke bescherming verder te doen reiken dan slechts het beschermen van minderjarigen. In de toelichting wordt erop gewezen dat (potentiële) slachtoffers van conversiehandelingen veelal kwetsbaar zijn en het in de meeste gevallen jonge meerderjarigen betreft (zie punt 1).<sup>83</sup>*

*De voorgestelde strafbaarstelling van conversiehandelingen tegen meerderjarigen sluit gedragingen die zich uitsluitend in de privésfeer afspelen niet uitdrukkelijk uit. De vraag rijst of de initiatiefnemers zulks ook voor ogen heeft gestaan. Zonder nadere motivering, die in de toelichting ontbreekt, is immers niet begrijpelijk waarom conversiehandelingen tegen minderjarigen in de privésfeer niet strafbaar zijn, maar conversiehandelingen tegen (jonge) meerderjarigen in de privésfeer (mogelijk) wel. Bovendien wijzen de initiatiefnemers er in de toelichting op dat het misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht zich in het kader van deze strafbaarstelling in het bijzonder zal voordoen in situaties waarin een meerderjarige persoon in een functionele afhankelijkheidsrelatie, dus buiten de privésfeer, verkeert.<sup>84</sup>*

*De Afdeling adviseert in de toelichting duidelijkheid te verschaffen over de vraag of met de strafbaarstelling in het tweede lid is beoogd mede conversiehandelingen tegen (jonge) meerderjarigen in de privésfeer strafbaar te stellen en, zo nodig, het voorstel aan te passen.*

De initiatiefnemers hebben op dit punt de memorie van toelichting aangevuld en verduidelijkt. Met «het eerste lid omschreven feit» wordt bedoeld op het de gehele delictsomschrijving als omschreven in artikel 1, met uitzondering van de leeftijdsgrens. In de artikelsgewijze toelichting is dit gespecificeerd.

#### *b. Spreekrecht*

*Voorgesteld wordt het spreekrecht als bedoeld in artikel 51e Sv toe te kennen aan slachtoffers van conversiehandelingen.<sup>85</sup> In de toelichting wordt aangegeven dat hiermee wordt aangesloten bij onder meer de strafbaarstellingen van bedreiging en belaging,<sup>86</sup> waarvoor ook het spreekrecht geldt. Er wordt op gewezen dat conversiehandelingen uitermate invasief kunnen zijn en ernstige gevolgen kunnen hebben voor slachtoffers. De initiatiefnemers vinden het terecht als slachtoffers in de rechtszaal kunnen vertellen over de gevolgen die het feit voor hen heeft gehad, juist omdat het voor slachtoffers op het moment van de conversiehandelingen moeilijk is om weerstand te bieden.<sup>87</sup>*

*Oorspronkelijk was ervoor gekozen het spreekrecht mogelijk te maken voor alle delicten. Naar aanleiding van adviezen van de Raad van State en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak zijn bij de invoering van het spreekrecht evenwel fundamentele beperkingen aangebracht.<sup>88</sup> De keuze*

<sup>83</sup> Toelichting, paragraaf 5.4.

<sup>84</sup> Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel B, onder «Het tweede lid».

<sup>85</sup> Dit geschiedt middels de toevoeging van het voorgestelde artikel 285ba, eerste en tweede lid, Sr aan artikel 51e, eerste lid, Sv; Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel II. Er wordt niet voorzien in het spreekrecht voor wat betreft het Wetboek van Strafvordering BES, omdat het BES-eilanden geen slachtoffersspreekrecht kennen; Toelichting, paragraaf 5.10 en Artikels-gewijs deel, Artikel III.

<sup>86</sup> Artikel 285 respectievelijk artikel 285b Sr.

<sup>87</sup> Toelichting, paragraaf 5.9.

<sup>88</sup> Kamerstukken II 2001/02, 27 632, A. Zie ook Kamerstukken II 2001/02, 27 632, nr. 5, p. 10.



*is toen gemaakt dat alle levens-, gewelds- en zedendelicten voor het spreekrecht in aanmerking komen, alsmede al die delicten, waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld.<sup>89</sup>*

*Het verrichten van conversiehandelingen wordt bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal één jaar. Bovendien betreft de strafbaarstelling van het verrichten van conversiehandelingen geen levens-, gewelds- of zedendelict. De vraag rijst waarom er in het licht van het voorgaande toch voor is gekozen het spreekrecht toe te kennen aan slachtoffers van conversiehandelingen. De toelichting besteedt daar geen aandacht aan. De Afdeling adviseert in de toelichting de gemaakte keuze toe te lichten en daarbij de hiervoor vermelde context te betrekken. Indien de gemaakte keuze niet goed kan worden gemotiveerd, adviseert zij af te zien van het spreekrecht voor slachtoffers van conversiehandelingen.*

De initiatiefnemers hebben het wetsvoorstel op dit punt nader aangevuld. De initiatiefnemers hebben het in de eerste instantie gehouden bij de referentie aan de delicten bedreiging en belaging, maar zijn het met de Afdeling eens dat meer onderbouwing gevraagd mag worden. De initiatiefnemers merken daarbij wel op dat het oorspronkelijke wetsvoorstel van het lid Dittrich dat heeft geleid tot het spreekrecht wel degelijk de artikelen 285 en 285b zijn genoemd als tenlastegelegde misdrijven waarbij het spreekrecht kan worden uitgeoefend<sup>90</sup> en dat in het huidige recht het spreekrecht bij die misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid kan worden uitgeoefend. Zij vinden het passend het spreekrecht open te stellen ten aanzien van de voorgestelde strafbaarstelling, ook een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid, gelet op de zeer invasieve en schadelijke aard van strafbare conversiehandelingen.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemers,  
Van der Laan  
Van der Woude  
De Hoop  
Westerveld  
Kwint  
Van Esch

---

<sup>89</sup> Kamerstukken II 2001/02, 27 632, A.

<sup>90</sup> Kamerstukken II, 2002/2003, 27 632, nr. 104.