

---

Vergaderjaar 2024-2025

---

**36 222**

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)

**I**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE  
STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2024

Hierbij doen wij u een afschrift van de Voortgangsbrief aanpak seksuele delicten toekomen, zoals verzonden naar de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In de brief doen wij verschillende toezeggingen aan leden van uw Kamer af.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

I. Coenradie

# **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2024

Seksuele intimidatie en seksueel geweld zijn helaas nog steeds een groot maatschappelijk probleem. Dit blijkt uit de cijfers van de Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag 2024 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS).<sup>1</sup> Zo meldt het CBS dat in Nederland het afgelopen jaar 1,7 miljoen mensen van zestien jaar en ouder te maken kreeg met seksuele intimidatie of seksueel geweld.

De impact van seksuele delicten op slachtoffers is vaak groot en blijvend. Daarnaast worden bij dit soort delicten ook omstanders en onze samenleving in zijn geheel geraakt. Om die reden heeft de aanpak van seksuele delicten voor ons een hoge prioriteit. Gelukkig geldt dat ook voor andere betrokken partijen, met wie samen belangrijke stappen worden gezet in de bestrijding. Een belangrijke mijlpaal in die samenwerking was de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven op 1 juli 2024.

In navolging van de brief van 19 juni 2024 informeren wij u in deze voortgangsbrief over de ontwikkelingen die zich de afgelopen maanden hebben voorgedaan in de aanpak van seksuele delicten.<sup>2</sup> In deze brief zullen wij eerst stilstaan bij de ontwikkelingen die gerelateerd zijn aan de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven. Daarna wordt onder andere ingegaan op de stand van zaken van het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken en de intensivering van de aanpak van kindermisbruik. Daarnaast doen wij met deze brief verschillende toezeggingen af.

## **1. De werking van de Wet seksuele misdrijven**

Tijdens het commissiedebat zeden en (on)veiligheid van vrouwen van 16 oktober 2024 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid toegezegd om uw Kamer eind dit jaar te informeren over de nadere werking van de Wet seksuele misdrijven. Hierbij wordt deze toezegging gestand gedaan.<sup>3</sup>

Hoewel het, een half jaar na inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven, nog te vroeg is om conclusies te trekken, zijn de eerste ervaringen met de wet positief. De implementatie van de wet, waar het ministerie van Justitie en Veiligheid en de betrokken taakorganisaties bijna twee jaar intensief aan hebben gewerkt, is succesvol verlopen. De taakorganisaties, waaronder de politie en het Openbaar Ministerie, waren op 1 juli klaar voor de uitvoering. Het effect van de wet op de in- en doorstroom van zaken in de strafrechtketen zal geleidelijk aan zichtbaar worden. Wij verwachten dat taakorganisaties zoals de politie en het Openbaar Ministerie hier in de eerste helft van 2025 een eerste beeld over kunnen geven.

Inmiddels zijn de eerste veroordelingen naar aanleiding van de nieuwe strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar, artikel 429ter van het Wetboek van Strafrecht, uitgesproken. Met de andere nieuwe strafbaarstellingen, zoals de schuldvarianten van aanranding en verkrachting (artikelen 240 en 242 van het Wetboek van Strafrecht) en met sexchatting (artikel 251 lid 1 onder a en lid 2 van het Wetboek van Strafrecht) is vooralsnog minder ervaring opgedaan. De schuldvarianten van aanranding en verkrachting worden vooral als subsidiair feit aangebracht. Van het delict sexchatting wordt nog weinig instroom gezien. Dit past binnen de verwachtingen, nu de Wet seksuele misdrijven alleen van toepassing is op feiten die na de inwerkingtreding op 1 juli 2024 hebben plaatsgevonden en de ervaring leert dat slachtoffers van dergelijke feiten soms pas na langere tijd aangifte doen. Verder heeft, zoals ook nader wordt toegelicht in deze brief, de landelijke publiekscampagne over de invoering van de wet, die op 1 juli 2024 is gestart, positieve resultaten

<sup>1</sup> [Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag 2024](#)

<sup>2</sup> [Voortgangsbrief aanpak seksuele misdrijven 19 juni 2024](#)

<sup>3</sup> [Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Zeden en \(on\)veiligheid van vrouwen op 16 oktober 2024](#)

opgeleverd. Met de campagne is een bijdrage geleverd aan het bevorderen van de bewustwording over en het verankeren van de maatschappelijke norm achter de wet.

## **2. Afbakening seksuele intimidatie en aanranding**

Tijdens het commissiedebat zeden en (on)veiligheid van vrouwen van 16 oktober 2024 gaven de leden Mutluer (GL-PvdA) en Van Nispen (SP) aan dat van slachtoffers het signaal is ontvangen dat, omwille van de snelheid, de strafbaarstelling van seksuele intimidatie, opgenomen in artikel 429ter van het Wetboek van Strafrecht, gebruikt wordt in zaken waar (ook) vervolging zou kunnen plaatsvinden wegens het zwaardere delict aanranding. Zoals tijdens het debat door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met uw Kamer is afgesproken, is dit signaal inmiddels meegenomen in de gesprekken die met de politie en het Openbaar Ministerie over de werking van de Wet Seksuele misdrijven worden gevoerd.<sup>4</sup>

Het genoemde signaal wordt door deze partijen niet herkend. Benadrukt wordt dat niet de snelheid waarmee een zaak kan worden afgedaan bepaalt waarvoor iemand wordt vervolgd en welk(e) feit(en) ten laste wordt gelegd, maar de feiten en omstandigheden van het geval. In het algemeen en zoals tijdens voornoemd debat toegelicht, kunnen zwaardere varianten van fysieke seksuele intimidatie en lichtere varianten van aanranding dicht bij elkaar liggen. De politie en het Openbaar Ministerie hebben, evenals de gemeenten die aan de pilot voor handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie door boa's meedoen, hier in de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven veel aandacht aan besteed. Voor aanranding is vereist dat iemand 'met een persoon seksuele handelingen verricht'. Daarbij valt te denken aan aanrakingen van seksuele lichaamsdelen, zoals borsten, billen en geslachtsdelen. Van aanranding is in de regel geen sprake als de gedraging kortstondig plaatsvindt en bestaat uit aanrakingen van niet-seksuele lichaamsdelen, zoals aanrakingen van een arm of een aai over de bol. Als dit in het openbaar gebeurt, kan wel sprake zijn van seksuele intimidatie.

De beslissing welke feitelijke gedraging en welk delict in een concrete zaak aan een verdachte ten laste wordt gelegd is vervolgens aan de officier van justitie. Bij die beslissing wordt, zoals gezegd, rekening gehouden met alle feiten en omstandigheden van het geval.

## **3. Daderprofielen seksuele intimidatie**

Tijdens het commissiedebat zeden en (on)veiligheid van vrouwen van 16 oktober 2024 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid laten weten uw Kamer rond het einde van het jaar samen met de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nader te informeren over de mogelijkheden om een landelijk onderzoek te doen naar daderprofielen van seksuele intimidatie in het openbaar. Dit naar aanleiding van een vraag van Becker (VVD) over de mogelijkheden om een dergelijk onderzoek, vooral gericht op gevallen van seksuele intimidatie in de fysieke publieke ruimte, te verrichten.

De mogelijkheden om een onderzoek naar daderprofielen van seksuele intimidatie te verrichten zijn eerder verkend naar aanleiding van een motie van Van der Woude (VVD).<sup>5</sup> In de voortgangsbrief aanpak online seksueel kindermisbruik en zeden van 5 juli 2023 is toegelicht dat een dergelijk onderzoek destijds niet mogelijk was vanwege het ontbreken van registratiegegevens over daders in de strafrechtelijke context, aangezien seksuele intimidatie toen nog niet strafbaar was.<sup>6</sup> Seksuele intimidatie in het openbaar is sinds 1 juli 2024 strafbaar en inmiddels zijn de eerste veroordelingen wegens seksuele intimidatie uitgesproken. Echter, een onderzoek naar daderprofielen is nog steeds niet mogelijk. Om een representatief beeld van de daders te schetsen, is een aanzienlijk aantal uitspraken nodig. Hoe snel voldoende jurisprudentie beschikbaar komt, is niet te zeggen, maar de verwachting is dat het nog enige tijd zal duren voordat een wetenschappelijk onderzoek naar profielen van daders van seksuele intimidatie kan worden gedaan.

Het lid Becker heeft eerder verzocht te verkennen of op basis van andere bronnen een duidelijk profiel van plegers van seksuele intimidatie (buiten het strafrechtelijke kader) kan worden geschetst.<sup>7</sup> In reactie hierop wordt verwezen naar bovengenoemde brief van 5 juli 2023. Daarin is

<sup>4</sup> [Verslag van het Commissiedebat zeden en \(on\)veiligheid van vrouwen van 16 oktober 2024](#)

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2022-2023, 36200-VIII, nr. 153.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 34843, nr. 86.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2023-2024, 30420, nr. 410.

toegelicht dat een *quickscan* onder gemeenten naar straatintimidatie is verricht en dat in dat kader expliciet naar informatie over vermeende plegers van seksuele intimidatie is gevraagd. Ook is dit uitgevraagd bij de gemeenten uit het programma Veilige Steden.<sup>8</sup> Hieruit blijkt dat de plegers meestal (voor het slachtoffer) onbekende mannen zijn. Dit is in lijn met wat in landelijke rapportages, zoals de Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag, over plegers van seksuele intimidatie wordt vermeld.<sup>9</sup> Overige kenmerken van (vermeende) plegers van seksuele intimidatie blijken uit deze bronnen niet.

De wens om zo snel mogelijk onderzoek naar daderprofielen van seksuele intimidatie te doen is begrijpelijk, maar een dergelijk onderzoek is op dit moment niet uitvoerbaar. Wij blijven de ontwikkelingen monitoren en zullen over een tijd, bijvoorbeeld als de effectiviteit van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar is geëvalueerd, opnieuw nagaan of een dergelijk onderzoek dan uitvoerbaar is.<sup>10</sup>

#### **4. Betrekken van de landelijke publiekscampagne over de Wet seksuele misdrijven bij de evaluatie**

Tijdens de plenaire behandeling van het Wetsvoorstel seksuele misdrijven in de Eerste Kamer op 19 maart 2024, heeft de voormalig minister van Justitie en Veiligheid toegezegd om de landelijke publiekscampagne over de Wet seksuele misdrijven mee te nemen bij de evaluatie van de wet. Hierbij wordt deze toezegging gestand gedaan.<sup>11</sup>

De landelijke publiekscampagne rond de invoering van de Wet seksuele misdrijven, gestart op 1 juli 2024, had als doel te informeren over deze wet die op diezelfde dag in werking is getreden. Het campagne-effectonderzoek wijst erop dat de campagne goed is ontvangen.<sup>12</sup> De onderzoekscijfers laten zien dat de campagne goed wordt onthouden, zeer goed gewaardeerd wordt en een sterke boodschapoverdracht heeft.

De campagne, waarvoor het ministerie van Justitie en Veiligheid ruim een miljoen euro had vrijgemaakt, was primair gericht op de doelgroep 18-30 jaar. Via diverse mediakanalen werd de doelgroep geïnformeerd, zowel online als offline. Er werden vier seksueel grensoverschrijdende situaties geschetst die duidelijk strafbaar zijn. Als videoformat vormden deze vier voorbeelden van 'seksuele intimidatie' en 'consent bij seks' de kern van de campagne, met als slogan: *'We vonden het al niet oké. En vanaf nu is het ook strafbaar. Logisch toch?'*

De korte video's zijn online als advertentie ingezet. Ook zijn er twee digitale radiospots ontwikkeld. Via grote abri-posters was de campagne in het straatbeeld te zien rondom diverse festivals en in het uitgaansleven. Verdiepende content in de vorm van artikelen in online magazines en op online platformen maakte ook onderdeel uit van de media-inzet. Aanvullend op de betaalde mediacampagne is het brede publiek geïnformeerd via algemene nieuwskanalen. Zo zijn de persberichten rond inwerkingtreding van de wet breed opgepakt. Ook hebben de communicatieactiviteiten tijdens de introductieweken voor studenten een positief resultaat gebracht. Met studenten is het gesprek aangegaan over het belang van consent en de nieuwe wet. De nieuwsberichtgeving heeft geresulteerd in meer dan 600 publicaties over de Wet seksuele misdrijven. Voor de herkenbaarheid is de campagne gevoerd onder de overkoepelende regel 'met elkaar trekken we de grens'. Deze regel verbindt alle publiekscommunicatie van de Rijksoverheid over seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.

De overheid blijft zich inspannen om bewustwording over de normen en waarden achter de Wet seksuele misdrijven te bevorderen. Zo is deze maand in het kader van het Nationaal Actieprogramma aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld een bewustwordingscampagne gelanceerd waarbij de nadruk lag op grenzen en gewenste omgangsvormen: hoe willen we wél met elkaar omgaan.<sup>13</sup> In 2025 wordt hier een vervolg aan gegeven.

<sup>8</sup> [Home - Veilige Steden \(programmaveiligesteden.nl\)](https://www.veiligesteden.nl)

<sup>9</sup> [Offline seksuele intimidatie | CBS](#)

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 222, nr. 39.

<sup>11</sup> [Toezegging gedaan tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel seksuele misdrijven bij de Eerste Kamer op 19 maart 2024](#)

<sup>12</sup> [Campagne-effectonderzoek Wet Seksuele Misdrijven | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>13</sup> [Over deze campagne | Met elkaar trekken we de grens](#)

## 5. Stand van zaken Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken

In de eerder genoemde voortgangsbrief aanpak seksuele misdrijven van 19 juni 2024 is uw Kamer uitgebreid over de inhoud en stand van zaken van het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken (hierna: het actieplan) geïnformeerd. Zoals bekend is het actieplan, dat in 2022 is gestart, bedoeld om de aanpak van zedenzaken door de organisaties uit de strafrechtketen te verbeteren en verder te professionaliseren, waaronder het verkorten van de doorlooptijden in zedenzaken. Hier wordt via vier actielijnen aan gewerkt:

1. het inzetten op betekenisvolle interventies;
2. het optimaliseren van de werkprocessen binnen en tussen de betrokken organisaties;
3. het verbeteren van de sturing op capaciteit en prioriteit; en
4. het maken van afspraken over de communicatie over zedenzaken naar de samenleving.

Voor het verkorten van de doorlooptijden bestaat, zeker in zedenzaken, geen eenvoudige oplossing. Het gaat doorgaans om complexe zaken, die zorgvuldigheid vergen en dus tijd kosten. De gezamenlijke inspanning die de strafrechtketen via het actieplan verricht, begint resultaten op te leveren. Er zijn inmiddels tekenen van verbetering van de doorlooptijden. Concrete cijfermatige informatie hierover zal worden opgenomen in de eerstvolgende strafrechtketenmonitor, die in het voorjaar van 2025 verschijnt. Daarnaast zijn, zoals in de voortgangsbrief van 19 juni 2024 is toegelicht, maatregelen genomen onder andere om de communicatie aan slachtoffers en verdachten tijdens het strafproces en de inzet van herstelrechtvoorzieningen te verbeteren. Er wordt ook gewerkt aan effectievere multidisciplinaire samenwerking tussen ketenpartners. Om de voortgang te waarborgen en de behaalde resultaten verder te versterken heeft het Bestuurlijk Ketenberaad besloten het oorspronkelijk tot eind 2024 geldende actieplan met een jaar te verlengen, tot eind 2025.

## 6. Toezegging over rechterstekort

Tijdens de plenaire behandeling van het Wetsvoorstel seksuele misdrijven in de Eerste Kamer op 19 maart 2024, heeft het lid Marquart Scholtz (BBB) gevraagd hoe groot het rechterstekort is en of er aanleiding is om de Raio-opleiding te herinvoeren.<sup>14</sup> De voormalig minister van Justitie en Veiligheid heeft toegezegd deze vraag voor beantwoording door te geleiden naar de toenmalige minister voor Rechtsbescherming. Met de beantwoording van de gestelde vragen in deze brief wordt deze toezegging gestand gedaan.<sup>15</sup>

De Raad voor de rechtspraak heeft eerder de omvang van het tekort aan rechters en raadsheren geschat op ongeveer 200 fte.<sup>16</sup> Het tekort wordt mede beïnvloed door verschillende factoren die kunnen fluctueren, zoals de instroom van zaken, de complexiteit daarvan en de impact van nieuwe wetgeving, zoals de Wet seksuele misdrijven. De belangrijkste maatregel die is genomen om het tekort aan rechters terug te dringen, is het verhogen van de opleidingscapaciteit. Waar tot 2020 jaarlijks 80 opleidingsplaatsen beschikbaar waren, is dit aantal sindsdien stapsgewijs verhoogd naar 140 plaatsen in 2024. Daarmee zal het tekort naar verwachting geleidelijk worden ingelopen.

Voor herinstructie van de Raio-opleiding, als oplossing van het capaciteitsprobleem binnen de rechterlijke macht, zijn volgens de Raad voor de rechtspraak vooralsnog geen aanknopingspunten. De voormalig minister voor Rechtsbescherming heeft uw Kamer hierover geïnformeerd in de Kamerbrief van 27 juni 2023.<sup>17</sup> De opleiding voor rechters en raadsheren wordt momenteel geëvalueerd en de uitkomsten hiervan worden rond januari 2025 verwacht. Ook is de rechtspraak aan de slag met de aanbevelingen van het rapport Verkenning Werkdruk. Deze aanbevelingen en de evaluatie van de opleiding richten zich onder meer op het verminderen van het tekort aan rechters.

Om de capaciteit tijdelijk op te hogen is een tijdelijke wet in werking getreden die het mogelijk maakt om rechters en raadsheren van zeventig jaar en ouder in te zetten tot de leeftijd van drieënzeventig jaar.<sup>18</sup> Deze wet heeft een looptijd van drie jaar.

<sup>14</sup> [Verslag van de behandeling van het Wetsvoorstel seksuele misdrijven bij Eerste Kamer op 19 maart 2024](#)

<sup>15</sup> [Toezegging gedaan tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel seksuele misdrijven bij de Eerste Kamer op 19 maart 2024](#)

<sup>16</sup> [Kamerstukken II, 2023-2024, 36 358, nr. 6.](#)

<sup>17</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 29 279, nr. 799.

<sup>18</sup> Stb. 2023, nr. 410.



ontwikkeling van specifieke tooling en de inzet van artificiële intelligentie. Verder maakt het kabinet middelen vrij voor de implementatie van de herziening van de EU-richtlijn mensenhandel en wordt geanticipeerd op de grote uitdagingen die nieuwe EU-wet- en regelgeving op het gebied van (online) seksueel kindermisbruik naar verwachting met zich mee gaat brengen (zie onder 7 en 8).

## **10. Invoeringstoets ATKM**

Vanaf 1 juli 2024 is de wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal in werking getreden waarmee de ATKM bevoegdheden heeft verkregen voor de handhaving ten aanzien van kinderpornografisch materiaal. Deze wet regelt onder meer de bevoegdheden voor de ATKM om aanbieders van hostingdiensten en aanbieders van communicatiediensten te verplichten online kinderpornografisch materiaal ontoegankelijk te maken en bestuursrechtelijk te handhaven wanneer zij dat niet doen. Aanbieders van hostingdiensten die weigeren verwijderverzoeken van het Meldpunt Kinderporno (onderdeel van Offlimits) op te volgen kunnen binnenkort handhavende maatregelen ondervinden op last van de ATKM. De ATKM en Offlimits leggen thans de laatste hand aan samenwerkingsafspraken om dit in de praktijk te effectueren. Om de ATKM daarmee sluitstuk te laten zijn van de zelfregulering, zullen burgers in eerste instantie gestimuleerd worden om eerst melding te doen bij Offlimits. Zoals eerder gecommuniceerd aan uw Kamer zal een invoeringstoets worden uitgevoerd, waarbij in het bijzonder de samenwerking tussen het Meldpunt Kinderporno en de ATKM mee zal worden genomen. Daarin wordt aandacht besteed aan het bestaan van twee meldpunten waar burgers kinderpornografisch materiaal zouden kunnen melden, conform de aangenomen motie van de leden Mutluer (GL-PvdA) en Kathmann (GL-Pvda).<sup>24</sup>

## **11. Overblocking**

De ATKM treedt met sectorpartijen in overleg in de door hen ingerichte sectorraad waarin de internetsector breed vertegenwoordigd is. In de sectorraad zal de ATKM bij deze partijen input ophalen om gezamenlijk de zorgen te adresseren die leven ten aanzien van het onderwerp overblocking. Op basis van de Wet bestuursrechtelijke aanpak kinderpornografisch materiaal kan de ATKM namelijk naast hostingsdiensten eveneens aan internet access providers een bevel tot ontoegankelijkmaking opleggen. Een internet access provider is technisch niet in staat om een afbeelding of video ontoegankelijk te maken maar enkel een website te blokkeren. Daarom dient de ATKM delicaat om te gaan met een dergelijke bevoegdheid en dient deze enkel in vergaande gevallen ingezet te worden. De visie van de sector over de inzet van deze bevoegdheid en de volgordelijkheid van aanbieders is daarom van groot belang en zal mee worden genomen bij de verdere inrichting van de uitvoeringspraktijk door de ATKM.

Hiermee beschouw ik de toezegging om het risico op overblocking te betrekken in het beleid en de doelen van de autoriteit,<sup>25</sup> gedaan tijdens het wetgevingsoverleg bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal op 16 mei 2024, als afgedaan.

## **Tot slot**

De cijfers en verhalen van slachtoffers en omstanders laten ons zien dat het van belang is dat we ons nationaal en internationaal onverminderd blijven inzetten in de bestrijding van seksuele intimidatie en seksueel geweld. Over de stappen die worden gezet in de aanpak, zullen wij uw Kamer, mede door middel van deze voortgangsbrieven, op de hoogte houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel  
De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

I. Coenradie

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2023-2024, 36377, nr. 16.

<sup>25</sup> Toezegging 124329, Wetgevingsoverleg bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal 16 mei 2024.