

34843 Seksuele intimidatie en geweld

Nr. 111 Brief van de minister van Justitie en
Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2024

De impact op slachtoffers van seksuele misdrijven, zowel offline als online, is groot en de effecten van seksuele misdrijven zijn vaak langdurig. Het gevoel van veiligheid en vrijheid kunnen blijvend zijn aangetast. Om die reden heeft de aanpak van seksuele misdrijven voor mij de hoogste prioriteit. De samenwerking tussen alle betrokken partijen, zowel nationaal als internationaal, is hierbij essentieel.

In deze voortgangsbrief sta ik stil bij verschillende ontwikkelingen die zich in de afgelopen maanden, sinds de publicatie van de laatste voortgangsbrief op 22 december 2023, hebben voorgedaan.

Voordat ik daaraan toe kom, vind ik het van belang stil te staan bij een belangrijke mijlpaal die aanstaande is: de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven op 1 juli aanstaande. Deze wet betekent een belangrijke stap vooruit in de strafrechtelijke bescherming van slachtoffers van seksueel geweld. Het ministerie van Justitie en Veiligheid en de organisaties die deze wet zullen uitvoeren, waaronder de politie en het openbaar ministerie, hebben de afgelopen jaren intensief samengewerkt om de invoering van deze wet mogelijk te maken. De succesvolle implementatie van de wet zou niet mogelijk zijn geweest zonder de betrokkenheid en inzet van alle betrokken partijen, die ik daarvoor op deze plek enorm wil bedanken.

Zoals hierboven vermeld informeer ik u in deze voortgangsbrief over de ontwikkelingen die zich sinds de laatste voortgangsbrief hebben voorgedaan. Ook doe ik in deze brief de volgende toezeggingen zowel aan de Eerste Kamer als de Tweede Kamer af, namelijk de toezeggingen om:

- bij de Tweede Kamer terug te komen op regelgeving ten aanzien van bedrijven over online seksueel misbruik;¹
- bij de Tweede Kamer terug te komen op de verhouding tussen alle (in de toekomst) geldende regelgeving voor bedrijven op het gebied van online seksueel kindermisbruik;²

¹ Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Seksueel geweld en kindermisbruik op 6 maart 2024.

² Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Seksueel geweld en kindermisbruik op 6 maart 2024.

- de Tweede Kamer te informeren over acties van de politie ten aanzien van online seksueel kindermisbruik;³
- de Tweede Kamer te informeren over de uitbreiding van het Team ter Bestrijding van Kinderpornografie en Kindersekstoerisme (TBKK);⁴
- om de Eerste Kamer te informeren over specifieke publiekscommunicatie over de Wet seksuele misdrijven gericht op jonge kinderen;⁵
- om de Tweede Kamer te informeren over de aanpassing van de strafvorderingsrichtlijnen naar aanleiding van de Wet seksuele misdrijven;⁶
- om de Tweede Kamer te informeren over het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken;⁷
- bij de Tweede Kamer terug te komen op nader onderzoek naar de rol van *enablers* bij seksueel misbruik en/of geweld⁸ evenals de uitvoering van de motie van de leden Veltman (VVD) en Bikker (CU) over een aangifteplicht bij het misdrijf mensenhandel;⁹
- om de Eerste Kamer te informeren over de voortgang van de pilot om burgers zelf de strafmaat te laten bepalen;¹⁰
- om de Tweede Kamer te informeren over het creëren van mogelijkheden om sneltesten te doen om GHB op te sporen in uitgaansgebieden, zodat drogering bewezen kan worden;¹¹
- om de Tweede Kamer te informeren over de maatregelen tegen extreem pornokijkgedrag onder jongeren;¹² en
- om de Eerste Kamer te informeren over de Paspoortwet en een risico-taxatieinstrument in het kader van transnationaal seksueel kindermisbruik.¹³

³ Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Seksueel geweld en kindermisbruik op 6 maart 2024.

⁴ Toezegging gedaan tijdens de behandeling van de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal in de Tweede Kamer op 16 mei 2024.

⁵ Toezegging gedaan tijdens de behandeling van de Wet seksuele misdrijven in de Eerste Kamer op 19 maart 2024.

⁶ Toezegging gedaan tijdens het Tweeminutendebat Seksueel geweld en kindermisbruik op 13 maart 2024 (CD 6/3).

⁷ Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Seksueel geweld en kindermisbruik op 6 maart 2024.

⁸ Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Seksueel geweld en kindermisbruik op 6 maart 2024.

⁹ Kamerstukken 2023/24, 28 638, nr. 241.

¹⁰ Kamerstukken I, 2023/24, 36 222, nr. 24.

¹¹ Handelingen II, 2022/23, nr. 99, item 9, p. 49.

¹² Toezegging gedaan tijdens de behandeling van de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal in de Tweede Kamer op 16 mei 2024.

¹³ Toezegging gedaan tijdens de behandeling van de Wet seksuele misdrijven in de Eerste Kamer op 19 maart 2024.

Verder doe ik in deze brief drie moties af, dan wel informeer ik u hierover:

- de motie van de leden Kathmann (GroenLinks-PvdA) en Mutluer (GroenLinks-PvdA) om een jaar na inwerkingtreding van de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal te onderzoeken of en in hoeverre het belemmerend werkt dat er sprake is van twee organisaties;¹⁴
- de motie van het lid Van Nispen (SP) over de uitvoering van een laagdrempelige meldvoorziening voor slachtoffers van internetcriminaliteit en ernstige privacyschendingen;¹⁵ en
- de motie van het lid Mutluer (GroenLinks-PvdA) waarin de regering wordt verzocht na te gaan hoe herstelrecht bij seksueel grensoverschrijdend gedrag in de uitvoering van het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (hierna: NAP) kan worden meegenomen.¹⁶ Op verzoek van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap informeer ik u in deze brief over de uitvoering van deze motie.

Alvorens op de moties en toezeggingen in te gaan, wil ik uw Kamers graag informeren over de Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (hierna: ATKM) en over de stand van zaken van het implementatietraject van de Wet seksuele misdrijven.

1) Stand van zaken ATKM en regelgeving bedrijven met betrekking tot online seksueel misbruik

Tijdens het commissiedebat over seksueel geweld en kindermisbruik op 6 maart 2024 heb ik toegezegd in te gaan op de onderlinge verhouding tussen (EU-) regelgeving over online seksueel kindermisbruik¹⁷ en u daarnaast te informeren over welke mogelijkheden de overheid heeft om bedrijven, meer specifiek aanbieders van online content, te betrekken in de aanpak om online seksueel kindermisbruik en het tegengaan van de verspreiding van dergelijke schadelijke content.¹⁸ Beide toezeggingen behandel in hieronder. Ik ga eerst in op de Europese regelgeving met betrekking tot online seksueel grensoverschrijdend gedrag en vervolgens op de nationale regelgeving, en in het bijzonder de ATKM.

¹⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 36 377, nr. 16.

¹⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 34 602, nr. 3.

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 34 843, nr. 79.

¹⁷ Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Seksueel geweld en kindermisbruik op 6 maart 2024.

¹⁸ Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Seksueel geweld en kindermisbruik op 6 maart 2024.

Vanuit de Europese Unie (EU) wordt door de Europese Commissie in het kader van de Europese strategie voor een meer effectieve strijd tegen seksueel misbruik van kinderen ingezet op een samenstel van initiatieven.¹⁹ Hieronder valt zowel de herziening van de CSA-Richtlijn als het voorstel voor de Child Sexual Abuse Material (hierna: CSAM)-Verordening. Deze trajecten hebben een andere rechtsgrondslag en richten zich, zoals in het BNC-fiche betreffende de herziening van de CSA-Richtlijn beschreven, hoofdzakelijk op verschillende actoren. De CSAM-verordening ziet primair op verplichtingen voor internetbedrijven om materiaal van seksueel misbruik van kinderen te detecteren, te melden en te verwijderen, terwijl de CSA-richtlijn zich richt op de strafbaarstelling van seksueel misbruik, de opsporing en vervolging daarvan door de rechtshandhavingsautoriteiten en een versterking van preventie en ondersteuning aan slachtoffers.

Op grond van het huidige artikel 240b van het Wetboek van Strafrecht²⁰ is het opzettelijk bezitten, verspreiden, vervaardigen, toegang verschaffen tot en bekijken van kinderpornografie strafbaar gesteld. Daarnaast zijn online platforms, krachtens artikel 16 van de Digital Service Act (DSA), verplicht om een systeem te hebben waar illegale inhoud kan worden gemeld. Wanneer het platform een melding ontvangt dient het, zo stelt artikel 16 DSA, de melding tijdig, zorgvuldig, niet-willekeurig en objectief te behandelen. Wanneer sprake is van illegale inhoud dan moet het online platform direct handelen om de illegale inhoud te verwijderen of de toegang daartoe onmogelijk te maken. Doet het online platform dat niet dan kan het zowel privaat- als strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor die illegale inhoud. Het toezicht op naleving van de DSA ligt bij de toezichthouder van het land waar een online platform is gevestigd, en als het een zeer groot online platform betreft deels (exclusief) bij de Europese Commissie.

Sinds april jongstleden is de ATKM operationeel, nadat deze in september 2023 formeel is opgericht. De ATKM kan internetbedrijven bevelen om terroristische online-inhoud te verwijderen. Doet het internetbedrijf dit niet, dan kan de ATKM een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete opleggen. Op dit moment kan de ATKM nog uitsluitend handhaven op illegale terroristische content omdat dit via Europese wetgeving is geregeld. Op 4 juni jongstleden is door de Eerste Kamer de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal aangenomen. Na inwerkingtreding van deze wet kan de ATKM daadwerkelijk op online materiaal van seksueel kindermisbruik

¹⁹ COM(2020) 607 final

²⁰ Het nieuwe artikel 252 dat per 1 juli a.s. in werking treedt (Wet seksuele misdrijven, Stb. 2024, 59).

gaan handhaven. Er kan dan worden opgetreden in de situatie waarin bedrijven een verwijderverzoek van Offlimits niet uitvoeren. De ATKM kan dan in Nederland gevestigde hostingproviders, en indien proportioneel andere aanbieders van communicatiediensten, een bevel tot ontoegankelijkmaking geven en een last onder dwangsom dan wel een bestuurlijke boete opleggen als zij daar geen opvolging aan geven. In het eerste jaar waarin de ATKM verwijderbevelen ten aanzien van online kinderpornografisch materiaal zal uitvoeren, zal een invoeringstoets worden opgemaakt. Daarbij zal de verhouding in de afhandeling van meldingen tussen Offlimits en de ATKM worden meegenomen, conform de aangenomen motie Mutluer/Kathmann.²¹

Onderdeel van de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal is het strafrechtelijk verbod op kindersekspoppen (artikel 253a nieuw Sr), dat met het amendement van het lid Michon-Derkzen (VVD) aan de wet is gevoegd. Dit verbod is een technisch voorschrift dat genotificeerd moet worden aan de Europese Commissie. Deze notificatieprocedure is in gang gezet. Alleen dit onderdeel van de wet wordt genotificeerd. De verwachting is dat de Europese Commissie geen inhoudelijke bezwaren zal hebben tegen de verbodsbepaling aangezien de Commissie en de andere lidstaten op de notificatie van het Duitse verbod op kindersekspoppen niet hebben gereageerd. De verbodsbepaling zal niet in werking treden totdat de notificatieprocedure is afgerond. Het grootste deel van de wet zal 1 juli aanstaande in werking treden.

2) Inzet politie op het thema online seksueel kindermisbruik en stand van zaken capaciteitsuitbreiding TBKK

Tijdens het commissiedebat seksueel geweld en kindermisbruik, dat op 6 maart jongstleden plaatsvond, heb ik op verzoek van het lid Eerdmans (JA21) toegezegd de Kamer te informeren over de acties van de politie op het thema online seksueel kindermisbruik.²²

Online seksueel kindermisbruik is een zeer ernstig strafbaar feit met langdurige ernstig ontwrichtende gevolgen voor een slachtoffer en diens omgeving. Om deze reden is het in de Veiligheidsagenda opgenomen als een van de geprioriteerde thema's.²³ De verdachten gerelateerd aan online seksueel

²¹ Kamerstukken II, 2023/24, 36 377, nr. 16.

²² Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Seksueel geweld en kindermisbruik op 6 maart 2024.

²³ Kamerstukken II, 2022/23, 29 628, nr. 1139, bijlage 8.

kindermisbruik variëren van bezitters van enkele afbeeldingen tot (hands-on) misbruikers. In de Veiligheidsagenda wordt een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën verdachten: categorie A (vervaardigers en misbruikers), categorie B (*keyplayers* en netwerken) en categorie C (*downloaders* en verspreiders). Voor de afspraken in de Veiligheidsagenda is leidend dat de opsporingscapaciteit wordt ingezet daar waar het maatschappelijk effect het grootst is. Dit is wanneer slachtoffers ontzet kunnen worden uit acute misbruiksituaties, zowel nationaal als internationaal. Daarom legt de politie de komende jaren de focus op opsporingsonderzoeken in categorie A (vervaardigers en misbruikers) en categorie B (*keyplayers* en netwerken).

De aanpak van online seksueel kindermisbruik bij de politie wordt uitgevoerd door de Teams ter Bestrijding van Kinderpornografie en Kindersekstoerisme (TBKK). De capaciteit van deze teams wordt de komende jaren uitgebreid. Tijdens de plenaire behandeling van de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal in de Tweede Kamer is door het lid Van der Werf (D66) gevraagd naar de stand van zaken van de capaciteitsuitbreiding bij de TBKK. Ik heb toegezegd uw Kamer hier voor de zomer over te informeren.²⁴ Met de motie Hermans c.s.²⁵ zijn middelen ter beschikking gesteld om de aanpak van seksuele misdrijven en online kinderpornografisch materiaal een impuls te geven. De politie ontvangt vanaf 2024, in oplopende tranches, structureel 4 miljoen euro om te investeren in de versterking van de werkwijze en digitale mogelijkheden van de TBKK ter aanwending van de bestrijding van digitale zedendelicten. Deze investering draagt ook bij aan het terugdringen van de doorlooptijden van seksuele misdrijven in de volle breedte.

Vooruitlopend op deze investering ontving de politie in 2023 als gevolg van het amendement van de leden Bikker en Kuik²⁶ incidenteel 1 miljoen euro ter versterking van de TBKK. Deze middelen waren bedoeld om alvast te starten met de gewenste impuls en de daarbij behorende werving. Dientengevolge is de politie in september 2023 al gestart met de werving ter uitbreiding van capaciteit van de TBKK via de middelen uit de motie Hermans.

²⁴ Toezegging gedaan tijdens de behandeling van de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal op 16 mei 2024.

²⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 13.

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36200 VI, nr. 47.

Met de Hermansmiddelen is de formatie van de TBKK met 24 fte uitgebreid naar een totaal van 175 fte. De bezetting van de TBKK is sinds eind 2022 met 25 fte gestegen naar een totaal van 153 fte eind april 2024.

De politie geeft aan jaarlijks te maken te hebben met steeds meer meldingen van online seksueel kindermisbruik. Daarnaast ziet de politie vanuit andere (opsporings)bronnen de omvang van de verspreiding van beelden van seksueel kindermisbruik groeien, onder andere via *end-to-end encrypted* applicaties. Hierbij merkt de politie op dat op het eerste gezicht niet altijd kan worden ingeschat tot welke categorie verdachten iemand behoort.

Het blijft daarom ook belangrijk dat downloaders en verspreiders van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik niet vrijuit gaan (categorie C). In 2023 heeft de politie 444 opsporingsonderzoeken gedaan in deze categorie. Gezien de massale aard van de activiteiten in combinatie met de schaarse politiecapaciteit kijken het openbaar ministerie en de politie naast de strafrechtelijke aanpak bij downloaders en verspreiders ook naar alternatieve interventies of verstoringsacties. Voorafgaand aan de Internationale Dag van de Rechten van het Kind heeft de politie in november 2023 een actieweek uitgevoerd gericht op deze categorie verdachten.

De politie heeft tijdens deze actieweek aan 95 van deze 'categorie-C-verdachten' een huisbezoek gebracht. Bij 55 van deze huiszoeken vonden tevens doorzoekingen van de woning plaats, waarbij eigendommen - waaronder gegevensdragers - in beslag zijn genomen ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek. Met deze bezoeken wil de politie voorkomen dat deze categorie verdachten een stap verder gaan. De boodschap die de politie richting deze verdachten wil uitdragen is: 'we weten wie je bent, stop met downloaden en zoek hulp, de volgende keer word je opgepakt'. De verdachten kregen een officiële waarschuwing en zijn gewezen op mogelijkheden voor hulpverlening, zoals 'Stop it Now!'. De politie geeft aan dat de voorlopige resultaten laten zien dat deze aanpak effectief is.

3) Stand van zaken implementatietraject Wet seksuele misdrijven

De inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven op 1 juli aanstaande is een belangrijke stap in de verbetering van de strafrechtelijke bescherming tegen de meest laakbare vormen van

seksueel grensoverschrijdend gedrag, maar het werk eindigt niet hier. De ontwikkelingen in de praktijk na de inwerkingtreding van de wet zal ik blijven monitoren en uw Kamers zal ik hierover blijven informeren, onder andere met betrekking tot de pilot voor de handhaving van seksuele intimidatie in het openbaar met buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die per 1 juli aanstaande in Rotterdam, Utrecht en Arnhem van start gaat. Conform de toezegging die ik aan de Eerste Kamer tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel seksuele misdrijven op 19 maart jongstleden heb gedaan, is in de opleiding die deze boa's voorafgaand aan de start van de pilot hebben gevolgd aandacht besteed aan het onderscheid tussen seksuele intimidatie en andere delicten zoals aanranding en seksuele benadering van kinderen.²⁷ Over de uitkomsten van de pilot inzake de handhaving van seksuele intimidatie zal ik uw Kamers, zoals toegezegd, over ongeveer twee jaar rapporteren.

Om de Wet seksuele misdrijven onder de aandacht van een breed publiek te brengen, start op 1 juli aanstaande een publiekscampagne. Het doel van deze campagne is het informeren van burgers over de nieuwe wet en door middel van communicatie de normatieve en preventieve werking ervan te versterken. Er wordt ingezet op kennis en bewustwording. Zo wordt maatschappelijk bewustzijn gecreëerd rondom seksuele veiligheid en wordt gewerkt aan een cultuur van instemming en afstemming. Om de effectiviteit van een campagne te vergroten, moet een doelgroep binnen het brede publiek worden afgebakend. Deze campagne richt zich vooral op jongeren (tussen 18-30 jaar), aangezien dit de bevolkingsgroep is die het meest geconfronteerd wordt met seksueel geweld. Ook andere doelgroepen, zoals lhbtq+ personen en personen met een lichtverstandelijke beperking (LVB'ers), waarvan het bekend is dat ze extra kwetsbaar zijn voor seksueel geweld, worden via *stakeholders* specifiek benaderd.

De publiekscommunicatie over de Wet seksuele misdrijven richt zich niet specifiek op jonge kinderen. Dit mede gelet op het feit dat jonge kinderen nog niet strafrechtelijk aansprakelijk zijn, waardoor een andere benadering, bijvoorbeeld via het onderwijs en ouders, passender is. Het onderwijs en ouders kunnen beter aanvoelen wat past bij de belevingswereld van jonge kinderen en weten wat zij aankunnen. Er is dan ruimte voor een gesprek, zodat kinderen ook vragen kunnen stellen. In de huidige kerndoelen voor het funderend onderwijs is het respectvol leren omgaan met seksualiteit en diversiteit opgenomen. Ook het leren over normen, wensen en grenzen op een manier die past bij de leeftijd van het

²⁷ Handelingen I, 2023/24, nr. 24, item 8.

kind hoort daarbij. Scholen moeten aandacht besteden aan de kerndoelen, maar mogen zelf kiezen hoe zij dat doen. Leraren kunnen ook in de Wegwijzer Seksualiteit online, die dit jaar wordt geactualiseerd, interventies vinden waarmee ze met hun leerlingen in gesprek kunnen. Ook bieden we via een subsidie aan expertisecentrum Rutgers op de website www.seksueleopvoeding.info handvatten aan ouders om dit gesprek thuis te voeren. Hiermee beschouw ik de toezegging die ik gedaan heb tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel seksuele misdrijven door de Eerste Kamer op 19 maart jongstleden om te bezien of hele jonge kinderen in de komende tijd ook heel gericht kunnen worden meegenomen in de voorlichtingscampagne over de Wet seksuele misdrijven als afgedaan.²⁸

4) Aanpassing van de strafvorderingsrichtlijnen naar aanleiding van de Wet seksuele misdrijven

Tijdens het Tweeminutendebat Seksueel geweld en kindermisbruik van 13 maart 2024 heb ik toegezegd de Kamer bij brief over een eventuele aanpassing van de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie, naar aanleiding van de Wet seksuele misdrijven, te informeren.²⁹ Ik heb toegezegd in deze brief in te gaan op het verzoek van de heer Van Dijk (SGP) om de strafvorderingsrichtlijnen tegen het licht te houden, voor zover het gaat om *first offenders* van aanranding en verkrachting, en hierbij de kans op secundaire victimisatie expliciet mee te nemen. Ik heb daarbij ook toegezegd stil te staan bij de vraag van de heer Eerdmans (JA21) over situaties waarin het denkbaar is dat bij aanranding of verkrachting een taakstraf wordt opgelegd.

Het openbaar ministerie heeft de strafvorderingsrichtlijnen met betrekking tot aanranding, verkrachting en seksueel misbruik van minderjarigen in verband met de Wet seksuele misdrijven aangepast. Zo zijn de strafmaattabellen aangepast, zodat deze passen bij de systematiek van de wet. Dit leidt bij aanranding en verkrachting tot een verschil in de uitgangspositie bij schuld, opzet en de gekwalificeerde variant. Bij seksueel misbruik van minderjarigen is aangesloten bij de leeftijdscategorieën die in de Wet seksuele misdrijven zijn opgenomen. Daarnaast is bij de strafmaten aansluiting gezocht bij de door de Wet seksuele misdrijven doorgevoerde verhogingen en zijn de delictspecifieke factoren herzien. Hierbij heeft het openbaar ministerie ernaar gestreefd duidelijker te formuleren welke effecten bepaalde

²⁸ Toezegging gedaan tijdens de behandeling van de Wet seksuele misdrijven in de Eerste Kamer op 19 maart 2024.

²⁹ Toezegging gedaan tijdens het Tweeminutendebat Seksueel geweld en kindermisbruik op 13 maart 2024 (CD 6/3).

omstandigheden kunnen hebben en is gekozen voor formuleringen waarmee wordt geprobeerd *victim blaming* zo veel mogelijk te voorkomen. Verder is in de aangepaste Aanwijzing seksuele misdrijven, net als in de huidige Aanwijzing zeden, een paragraaf over het voorkomen van secundaire victimisatie opgenomen.

De heer Eerdmans heeft mij verzocht stil te staan bij een situatie waarin het denkbaar is dat bij aanranding of verkrachting een taakstraf wordt opgelegd. Een situatie waarin het denkbaar is dat, na inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven, een taakstraf wordt opgelegd is bijvoorbeeld indien sprake is van schuldaanranding, waarbij iemand eenmalig de billen van de ander aanraakt (boven de kleding) en de dader niet eerder is veroordeeld voor een soortgelijk feit. In het geval van verkrachting, ook indien sprake is van schuldverkrachting, is het uitgangspunt een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Daarbij dient echter te worden opgemerkt dat in individuele zaken altijd maatwerk wordt geleverd: feiten en omstandigheden van het specifieke geval worden meegenomen in de strafeis van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie bepaalt in iedere zaak afzonderlijk of een gevangenisstraf, taakstraf, boete en/of voorwaardelijk strafdeel (eventueel met bijzonder op te leggen voorwaarden) passend is. Dit gebeurt vanzelfsprekend met inachtneming van het taakstrafverbod.

Met deze brief doe ik de toezegging gedaan tijdens het tweeminutendebat van 13 maart 2024 af.

5) Stand van zaken Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken

Zoals uw Kamer weet, is het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken in 2022 gestart. Het Actieplan is 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.

Om uitvoering te geven aan het actieplan heeft de Directie Strafrechtketen van mijn ministerie onder regie van het Bestuurlijk Ketenberaad een 'Ketenexpertgroep Zeden' in het leven geroepen. In deze expertgroep, die primair de opdracht van het ketenberaad zal uitvoeren, nemen zedendeskundigen van de verschillende organisaties deel, waaronder de politie, het openbaar ministerie, de Rechtspraak, Perspectief Herstelbemiddeling, Reclassering,

Slachtofferhulp Nederland en het ministerie van Justitie en Veiligheid. De bijeenkomsten van de ketenexpertgroep worden benut om acties op elkaar af te stemmen en de voortgang van de actielijnen te monitoren. Het Actieplan bestaat uit vier actielijnen.

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.

Ten aanzien van *actielijn 1* is een projectgroep geformeerd bestaande uit bovengenoemde ketenpartners, samen met een projectleider, die met elkaar op drie sporen werken aan de verhoogde inzet en grotere bekendheid van betekenisvolle interventies.

Spoor A ziet op het vergroten van de kennis van de inzet van de herstelrechtvoorzieningen. Gebleken is dat de mogelijkheden momenteel niet optimaal worden benut. Er wordt ingezet op voorlichting van professionals om hun kennis over herstelrechtmogelijkheden te verbeteren en wanneer doorverwijzing geboden is. Hiervoor worden ook communicatiemiddelen ontwikkeld.

Spoor B ziet op verbeterde communicatie met procesdeelnemers. Het belangrijkste knelpunt is de communicatie naar de slachtoffers en verdachten tijdens het strafproces. Knelpunt is dat slachtoffers vaak aangeven lange tijd na hun aangifte niets te horen over de voortgang van hun zaak. Hier worden op dit moment verbeteringen doorgevoerd in samenwerking met de slachtoffercoördinatoren van het openbaar ministerie.

Spoor C is erop gericht dat – op basis van de behoefte van het slachtoffer – het slachtoffer en de dader de beste interventie krijgen die mogelijk en geboden is. Daarvoor wordt de multidisciplinaire samenwerking tussen alle ketenpartners (Centrum Seksueel Geweld, Veilig Thuis, Perspectief Herstelbemiddeling, Mediation, politie, openbaar ministerie, Reclassering en Slachtofferhulp Nederland) versterkt. Dit omvat het samenwerken vanaf de melding, uitvoeren van gezamenlijke triage en het organiseren van casusregie. Er is een start gemaakt met een succesvolle eerste designsprint om deze aanpak vorm te geven en inmiddels is deze aanpak overgeheveld naar een breed

Landschapstraject in opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid (het traject “Goed georganiseerd Landschap van Hulp-, Meld- en Steunpunten”).

Actielijn 2 zet in op het optimaliseren van de werkprocessen binnen en tussen de betrokken organisaties om die meer slagkracht te geven. Er zijn vele acties in gang gezet die moeten bijdragen aan het verbeteren van de doorlooptijden:

- Zoals eerder gememoreerd is gestart met ‘omgekeerd rechercheren’ (in zaken die lastig bewijsbaar zijn, wordt de verdachte eerder verhoord). Omgekeerd rechercheren kan ertoe leiden dat het openbaar ministerie waar dat passend is in een eerder stadium kan seponeren, voorafgaand aan de inzet van kostbare en beperkte opsporingscapaciteit. Door op deze manier te werken, kan duurzamer worden omgegaan met schaarse capaciteit bij de politie en het openbaar ministerie.
- Inmiddels is de Handreiking Sturing Seksuele Misdrijven OM-Politie (2024) opgeleverd. Deze Handreiking is de opbrengst van een intensief samenwerkingstraject van de politie en het openbaar ministerie binnen het zedendomein. Deze handreiking biedt een sturingsmodel dat ondersteuning biedt in het maken van scherpe keuzes in de sturing op zedenzaken door de politie en openbaar ministerie. Dit model gaat specifiek over sturing en selectiviteit en wordt landelijk door de politie en het openbaar ministerie gehanteerd.
- Daarnaast worden door de ketenpartners momenteel stappen gezet om eerder te komen tot een reclasseringsadvies bij het verhoren van de verdachte, om indien nodig eerder recidivebeperkende maatregelen te kunnen nemen.
- In 2023 heeft binnen het openbaar ministerie het onderzoek Datagestuurde Eigenaarschap Zedenzaken (DEZ) plaatsgevonden. Naar aanleiding van de bevindingen daarvan is in januari 2024 het project Doorlooptijden Zedenzaken gestart om de doorlooptijd van het beoordelen van zedenzaken te verbeteren. Het landelijk projectteam werkt daarbij samen met lokale projectleiders van de tien arrondissementsparketten. De meeste parketten zijn al gestart met acties om te komen tot verbeteringen. Halverwege juni 2024 worden de definitieve implementatieplannen opgeleverd met daarin de acties die (nog meer) uitgevoerd gaan worden om de doorlooptijden verder te verbeteren.

- Er is gestart met een pilot leertafel zedenzaken. Door professionals wordt rond concrete zaken om de tafel gezeten om te bezien waar het beter kan en/of anders kan in het belang van het slachtoffer.
- Ketencoördinatoren zijn in verschillende regio's aan de slag om door middel van samenwerking van de ketenpartners, de doorlooptijden in zedenzaken ketenbreed te verbeteren.

De cijfers worden landelijk nauwlettend gevolgd met de zedenmonitor die door de data-analisten van de ketenorganisaties in gezamenlijkheid wordt opgesteld (actielijn 3).

In het kader van *actielijn 4* wordt gewerkt aan communicatiemiddelen die ingezet worden richting de zedenprofessionals en de maatschappij. Het betreft uitleg op macroniveau over het proces en de verbeteringen in het proces om zedenzaken te behandelen in en buiten de strafrechtketen. Er wordt gewerkt aan een brede boodschap, in het belang van zedenslachtoffers, dat het slachtoffer kan kiezen en dat de route van het strafrecht niet de enige route is.

De inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven op 1 juli aanstaande maakt dat de betrokken organisaties uit de strafrechtketen de komende periode voor een grote uitdaging staan. Hoewel blijvend hard zal worden gewerkt aan de bovenstaande actielijnen, is het ook niet denkbeeldig dat het verwachte effect van de inwerkingtreding invloed zal uitoefenen op de gewenste voortgang.

6) De rol van *enablers* bij seksueel misbruik

Tijdens het Commissiedebat Seksueel geweld en kindermisbruik van 6 maart 2024 heb ik aan het lid Helder (BBB) toegezegd terug te komen op de mogelijkheden nader onderzoek te doen naar de rol van *enablers* bij seksueel misbruik en/of geweld.³⁰ Dit was naar aanleiding van de bespreking tijdens dit debat van mijn brief van 15 mei 2023³¹, waarin ik reeds ben ingegaan op de mogelijkheden naar de rol van *enablers* bij seksueel misbruik en/of geweld en het wegkijken en/of niet ingrijpen hierbij strafbaar te stellen. Ik heb in deze brief uiteengezet dat er in het huidige strafrecht voldoende mogelijkheden bestaan om *enablers* bij seksueel misbruik en/of geweld waar mogelijk en opportuun aansprakelijk te stellen en

³⁰ Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Seksueel geweld en kindermisbruik op 6 maart 2024.

³¹ Kamerstukken II, 2022/23, 34 843, nr. 73.

geconcludeerd dat een verdere uitbreiding van het strafrecht niet wenselijk is. Hoofdredeenen hiervoor zijn dat zulks zou indruisen tegen de autonomie van het slachtoffer om zelf het moment te kiezen om naar buiten te treden en het handelingsperspectief van hulpverleners.

Naar aanleiding van mijn toezegging aan het lid Helder zijn op mijn departement intern en extern wederom gesprekken gevoerd over een eventuele aanvullende strafbaarstelling. Dit heeft echter niet tot nieuwe inzichten en informatie geleid die een andere standpuntbepaling indiceren dan opgenomen in mijn brief van 15 mei 2023. Bij uw Kamer kom ik in de eerstvolgende voortgangsbrief over mensenhandel nog separaat terug op de vraag of de aangifteplicht die in artikel 162 Wetboek van Strafvordering is opgenomen moet worden uitgebreid met het delict mensenhandel, zoals verzocht in de motie van de leden Veltman (VVD) en Bikker (CU).³²

7) Burgers en de strafmaat

Tijdens de plenaire behandeling van de Wet seksuele misdrijven heb ik toegezegd uw Kamer voor de zomer van 2024 te informeren over de pilots betreffende het betrekken van burgers bij het bepalen van de hoogte van de strafmaat.³³

Het consulteren van burgers over strafoplegging blijkt zinvol en wordt al toegepast in de praktijk door verschillende initiatieven van het openbaar ministerie en de rechtspraak.³⁴ Zo werkt het openbaar ministerie samen met de organisatie ProDemos om burgerraadplegingen op middelbare scholen te organiseren, waarbij scholieren worden geïnformeerd over strafbepalingen en bevestigd over mogelijke strafverzwarende en strafverlichtende omstandigheden in casussen. Verder staan op de website van het openbaar ministerie (www.om.nl) regelmatig enquêtes, waarbij burgers worden geraadpleegd over casussen. De rechtspraak besteedt aandacht aan begrijpelijke taal in uitspraken en in de rechtszaal. Daarnaast worden livestreams aangeboden voor rechtszaken met veel belangstelling, vindt voorlichting plaats op scholen, worden leerlingen ontvangen tijdens strafzittingen en worden open dagen georganiseerd met nagespeelde strafzittingen.

³² Kamerstukken II, 2023/24, 28 638, nr. 241.

³³ Kamerstukken I 2023/24, 36 222, nr. 24.

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 778.

Zoals vermeld in de brief aan de Tweede Kamer van 27 maart 2023,³⁵ is naar aanleiding van de motie van de heer Eerdmans (JA21) tijdens het Tweeminutendebat Rechtspraak op 7 december 2022³⁶ een onderzoek ingesteld naar de vormen van lekenrechtspraak die voorkomen in West-Europa en de ervaringen die hiermee zijn opgedaan. Het Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum (WODC) voert dit onderzoek momenteel uit. Het onderzoek zal naar verwachting in de zomer van 2024 worden opgeleverd en vervolgens naar beide Kamers worden verzonden.

8) Sneltesten GHB

Het Tweede Kamerlid Kuik (CDA) heeft tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel seksuele misdrijven door de Tweede Kamer op 28 juni 2023 gevraagd in overleg met verschillende partners te kijken naar de mogelijkheden om zelftesten om GHB op te sporen beschikbaar te stellen in uitgaansgebieden. Ik heb toegezegd in overleg met mijn voormalig collega van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op deze vraag terug te komen.³⁷

De voormalige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft reeds, tijdens het tweeminutendebat over drugspreventie en verslavingszorg van 12 april 2023, een motie van mevrouw Kuik met dezelfde strekking als bovengenoemde vraag vanuit het perspectief van de gezondheidszorg ontraden.³⁸ De Tweede Kamer heeft deze motie ook niet aangenomen. De voormalige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft toen, en tijdens het Commissiedebat drugbeleid van 29 maart 2023, toegelicht dat als er een verdenking is dat iemand gedrogeerd is, als iemand daar symptomen van vertoont en de toestand dusdanig is dat hulp en zorg nodig zijn, dan daar de bekende routes voor zijn, zoals een bezoek aan een huisartsenpost of in echte nood aan een spoedeisende hulp.³⁹ Dan is het ook verstandig om die routes aan te houden. Op de spoedeisende hulp of een andere plek in de zorg kan namelijk op basis van het klinische beeld worden gehandeld. Dit is de manier om de juiste zorg te leveren.

Aanvullend is het vanuit het perspectief van het strafrecht maar zeer de vraag of een zelftest als bewijs in een strafzaak kan worden geaccepteerd. Het kan namelijk niet worden gecontroleerd wie en

³⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 279 nr. 778.

³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 752.

³⁷ Handelingen II, 2022/23, nr. 99, item 9, p. 49.

³⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 24 077, nr. 519.

³⁹ Kamerstukken II, 2022/23, 24 077, nr. 524.

onder welke omstandigheden de test heeft afgenomen. Gezien de hoge druk op de capaciteit van de politie ligt het ook niet voor hand om capaciteit voor het onder toezicht laten afnemen van een dergelijke zelftest vrij te maken.

Hoewel ik de zorgen van mevrouw Kuik begrijp ben ik, gelet op het bovenstaande en ook om geen onjuiste verwachtingen bij potentiële slachtoffers te wekken, niet voornemens om zelftesten voor het opsporen van GHB in uitgaansgebieden beschikbaar te stellen. Hiermee beschouw ik deze toezegging als afgedaan.

9) Extreem pornokijkgedrag jongeren

Tijdens het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal, dat op 16 mei jongstleden plaatsvond, heb ik op verzoek van het lid van der Werf (D66) toegezegd om de Kamer te informeren over de effectiviteit van interventies om extreem kijkgedrag tegen te gaan.⁴⁰

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: NR) heeft in samenwerking met het programma Stop It Now van Offlimits in 2023 het rapport 'Maak het bespreekbaar' uitgebracht.⁴¹ Hieruit blijkt dat de dadergroep van *downloaders* van materiaal van seksueel kindermisbruik uit veel jonge daders bestaat. Deze jongeren lijken 'escalerend kijkgedrag' te vertonen waarbij zij in hun pornokijkgedrag steeds heftiger en gewelddadiger beeldmateriaal opzoeken. Op deze manier komen zij uiteindelijk uit bij strafbaar beeldmateriaal. Kennis over dergelijk dadergedrag is essentieel om zo vroeg mogelijk in te kunnen grijpen en slachtofferschap te voorkomen.

Voor wat betreft de dadergroep *downloaders* van beeldmateriaal van online seksueel kindermisbruik wordt, mede vanwege de afspraken uit de Veiligheidsagenda 2023-2026⁴², zoveel mogelijk ingezet op alternatieve interventies. In dat kader en vanwege de conclusies uit het voornoemde onderzoek van de NR en Stop It Now is het, eerder door het ministerie van Justitie en Veiligheid

⁴⁰ Toezegging gedaan tijdens de behandeling van de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal in de Tweede Kamer op 16 mei 2024.

⁴¹ "Maak het bespreekbaar", Stop It Now en Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2023.

⁴² Veiligheidsagenda 2023-2026, bijlage bij Kamerstuk 29 628, 15 december 2022.

ontwikkelde, barrièremodel relevant. Dit model biedt inzicht in mogelijke effectieve interventies voor deze specifieke dadergroep. Hierbij kan gedacht worden aan preventief interveniëren met advertenties over mogelijkheden om hulp te zoeken bij Stop It Now op bijvoorbeeld pornowebsites. Stop It Now ondersteunt mensen die zich zorgen maken over hun eigen kijkgedrag. Een ander voorbeeld is de succesvolle actieweek van de politie zoals toegelicht op pagina 5 en 6 van deze brief. Dit is zeer effectief gebleken, gezien een groot gedeelte van de bezochte ouders daarna contact hebben gezocht met Stop It Now om hulp te krijgen voor hun kijkgedrag. Het ministerie is verdere aanvullende mogelijkheden aan het verkennen om ouderschap van deze dadergroep zo vroeg mogelijk te voorkomen.

10) Uitvoering motie-Van Nispen over een laagdrempelige meldvoorziening

De motie van het lid Van Nispen c.s. verzoekt de regering “te zorgen voor een laagdrempelige voorziening, waar slachtoffers van internetcriminaliteit en ernstige privacyschendingen zich kunnen melden voor snel en goed advies, de privacyschending op internet snel namens hen beëindigd kan worden en zo mogelijk een aanvang kan worden gemaakt met het strafrechtelijk traject.”⁴³ Van 1 oktober 2023 tot 1 april 2024 heeft in het kader van het Project Online Content Moderatie (PrOCOM) een pilot gedraaid bij Offlimits, waarbij de reeds bestaande hulplijn Helpwanted is uitgebreid met de mogelijkheid om meldingen van onrechtmatige content te beoordelen en onder de aandacht te brengen van internettussenpersonen, met het doel deze content verwijderd te krijgen of anderszins ontoegankelijk te maken. De pilot heeft aangetoond dat behoefte bestaat aan een dergelijke voorziening, en dat Helpwanted daaraan op een goede wijze invulling weet te geven, naast haar overige instrumenten om slachtoffers van onrechtmatige content bij te staan of door te verwijzen naar de juiste hulpkanalen. Het bestaande subsidiekader is toereikend om een dergelijke voorziening te treffen. Ook hebben de partijen die deelnemen aan de onder PrOCOM tot stand gekomen publiek-private samenwerking zich positief uitgesproken over de toegevoegde waarde van de voorziening. Samen met de Minister voor Rechtsbescherming heb ik daarom besloten om Helpwanted te vragen in hun subsidieverzoeken voortaan ook een laagdrempelige voorziening voor het melden van onrechtmatige content op te nemen. Daarmee is uitvoering gegeven aan deze motie. Tevens voldoe ik hierbij aan het verzoek de Eerste Kamer te informeren over de voortgang van de uitvoering van deze motie.

⁴³ Kamerstukken II, 2019/20, 34 602, nr. 3.

11) Voortgang acties transnationaal seksueel kindermisbruik

Tijdens de plenaire behandeling van de Wet seksuele misdrijven door de Eerste Kamer op 19 maart jongstleden, heb ik aan de Eerste Kamerleden Talsma (ChristenUnie) en Schalk (SGP) toegezegd om nader te berichten over de voortgang omtrent artikel 24, onder a, Paspoortwet en de voortgang omtrent een risicotaxatie-instrument voor transnationaal seksueel kindermisbruik.⁴⁴

Ook is gevraagd om de onderzoeksrapporten te verstrekken over de juridische bevoegdheden om gegevens uit te wisselen met andere landen en de effectieve inzet van instrumenten als blue en green notices. Hiervoor verwijs ik naar het WODC rapport 'Grenzeloos' waarin onder andere dit onderzocht is.⁴⁵

Artikel 24, onder a, van de Paspoortwet biedt een bestuursrechtelijke grondslag voor weigering of vervallenverklaring van een paspoort op verzoek van de minister die het aangaat. Dit is mogelijk in het geval het "gegronde vermoeden" bestaat dat de houder van dat paspoort nogmaals een vergelijkbaar strafbaar feit als waarvoor die persoon reeds in de afgelopen tien jaar onherroepelijk is veroordeeld, zal begaan in het buitenland. Uitvoering van deze maatregel kan in potentie reisbewegingen buiten de Europese Unie voorkomen in het kader van transnationaal seksueel kindermisbruik. Een nader werkproces wordt momenteel uitgewerkt door mijn ministerie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aanwijzen van een organisatie die verzoeken tot signalering kan doen voor het opnemen van personalia in het Register paspoortsignaleringen (RPS) en de verdere uitwerking van het begrip "gegrond vermoeden" in beleidsregels.⁴⁶

Ten aanzien van risico-taxatieinstrumenten geldt dat het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) momenteel een onderzoek uitvoert naar de profielen, werkwijze en risicotaxatie bij plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Mijn ministerie zal in zijn beleidsreactie op het uiteindelijke onderzoek meenemen in hoeverre de ontwikkeling van een nieuw risico-

⁴⁴ Toezegging gedaan tijdens de behandeling van de Wet seksuele misdrijven in de Eerste Kamer op 19 maart 2024.

⁴⁵ Raadpleegbaar via: [Grenzeloos!? \(wodc.nl\)](https://www.wodc.nl)

taxatieinstrument een logische en noodzakelijke stap is in de aanpak van dit fenomeen.

12) Mogelijkheden herstelrecht bij (niet-straftbaar) seksueel grensoverschrijdend gedrag

Tijdens het tweeminutendebat Integrale aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag van 21 juni 2023, heeft uw Kamer, door middel van de motie van het lid Mutluer, de regering verzocht na te gaan hoe herstelrecht bij seksueel grensoverschrijdend gedrag in de uitvoering van het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld kan worden meegenomen.⁴⁷ Herstelrechtvoorzieningen kunnen op dit moment alleen worden ingezet bij seksueel grensoverschrijdend gedrag waarbij een link is met een strafbaar feit. Deze herstelrechtvoorzieningen worden gefinancierd door het ministerie van Justitie en Veiligheid. In aanvulling hierop verkent het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in samenwerking met de ministeries van Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheden om een pilot op te zetten voor de inzet van herstelbemiddeling in zaken van niet-straftbaar seksueel grensoverschrijdend gedrag. In de jaarlijkse voortgangsrapportage van het NAP die uw Kamer in het eerste kwartaal van 2025 ontvangt, wordt u nader over de uitvoering van de motie geïnformeerd.

Tot slot

De afgelopen jaren heb ik de hoogste prioriteit gegeven aan de aanpak van seksueel geweld en kindermisbruik. In die aanpak stond ik gelukkig niet alleen. Duidelijk is dat met alle betrokken partijen belangrijke stappen zijn gezet in de bestrijding van dit maatschappelijke en hardnekkige probleem. Ik wil uw Kamers bedanken voor de grote betrokkenheid bij dit thema. Helaas is het probleem daarmee niet opgelost en blijven er mensen, waaronder kinderen slachtoffer van deze vreselijke feiten. Het is dan ook belangrijk dat de aanpak van seksueel geweld en kindermisbruik ook de aankomende jaren de hoogste prioriteit krijgt.

De minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁴⁷ Kamerstukken II 2022/23, 34 843, nr. 79.

