

RAPPORT

ONLINE SEKSUEEL GEWELD



21 maart 2025

Auteurs: Otto Volgenant en Noor Dings

© Boekx Advocaten

Overname uit dit rapport is toegestaan met bronvermelding

INHOUDSOPGAVE

1.	SAMENVATTING	3
2.	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN.....	7
3.	AFBAKENING VAN HET BEGRIP 'ONLINE SEKSUEEL GEWELD'	10
4.	CIJFERS ONLINE SEKSUEEL GEWELD: DE OMVANG VAN DE PROBLEMATIEK.....	11
5.	RECENTE VOORBEEDEN VAN ONLINE SEKSUEEL GEWELD	18
6.	HET NEDERLANDSE BELEID MET BETREKKING TOT ONLINE SEKSUEEL GEWELD.....	20
7.	RELEVANTE REGELGEVING	23
	GRONDRECHTEN	23
	CYBERCRIMEVERDRAG (BUDAPEST-CONVENTIE).....	24
	REGELGEVING OM VROUWEN TE BESCHERMEN TEGEN GEWELD.....	24
	CEDAW / VN-VROUWENVERDRAG.....	25
	VERDRAG VAN ISTANBUL INZAKE HET VOORKOMEN EN BESTRIJDEN VAN GEWELD TEGEN VROUWEN EN HUISELIJK GEWELD (ISTANBUL-CONVENTIE).....	25
	RICHTLIJN EU 2024/1385: BESTRIJDING VAN GEWELD TEGEN VROUWEN EN HUISELIJK GEWELD	30
	INTERNATIONAAL MAATSCHAPPELIJK VERANTWOORD ONDERNEMEN (IMVO).....	31
	REGELGEVING OVER KINDERPORNO.....	32
	STRAFRECHT.....	34
	AVG.....	35
	DIGITALEDIENSTENVERORDENING (DIGITAL SERVICES ACT / DSA)	36
	MEDIAWETGEVING.....	37
8.	TOEZICHTHOUDERS EN HANDHAVING	39
	STRAFRECHTKETEN: OM EN POLITIE.....	39
	AUTORITEIT PERSOONSgegevens (AP)	40
	AUTORITEIT CONSUMENT EN MARKT (ACM).....	43
	EUROPESE COMMISSIE	44
	AUTORITEIT ONLINE TERRORISTISCH EN KINDERPORNOGRAFISCH MATERIAAL (ATKM)	45
	COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA (CVDM).....	45
	SAMENWERKINGSPLATFORM DIGITALE TOEZICHTHOUDERS (SDT).....	46
	CIVIELE RECHTER	47
	NATIONALE RAPPOORTEUR MENSENHANDEL EN SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN	47
	COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS	48
	EEN VOORBEELD UIT HET BUITENLAND.....	48
9.	DARKWEB.....	49
BIJLAGE 1.....		50
	GESPREKSVERSLAG POLITIE	51
	GESPREKSVERSLAG AP.....	53
	GESPREKSVERSLAG ACM	56
	GESPREKSVERSLAG COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA	59
	GESPREKSVERSLAG ATKM	61
	GESPREKSVERSLAG NATIONAAL RAPPOORTEUR	64
	GESPREKSVERSLAG COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS	66
	GESPREKSVERSLAG EZ.....	69

1. Samenvatting

- 1.1 In samenwerking met Offlimits, Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Privacy First en Fonds Slachtofferhulp heeft Boekx Advocaten de problematiek van online seksueel geweld en de juridische aspecten daarvan in kaart gebracht.
- 1.2 Online seksueel geweld is een grote inbreuk op een fundamenteel mensenrecht. Individuele slachtoffers staan machteloos tegenover grote websites en online platformen, en ook voor stichtingen die voor de rechten van slachtoffers opkomen is het onbegonnen werk om echt een vuist te maken tegen online seksueel geweld. De recente rechtszaken tegen vagina.nl en xhamster.com zijn succesvol, maar eigenlijk niet meer dan een druppel op een gloeiende plaat. Websites en online platformen zouden veel meer maatregelen moeten nemen om vooraf te onderzoeken of er toestemming is om seksuele content te publiceren. Zo nee, dan moet publicatie achterwege blijven. De huidige gang van zaken is helaas omgekeerd. Er komt heel veel seksuele content online en het slachtoffer moet dan zelf, achteraf, proberen om maatregelen te nemen om de content offline te krijgen. Dat is de omgekeerde wereld.
- 1.3 Het huidige Nederlands beleid richt zich slechts in beperkte mate op de preventie en bestrijding van seksueel geweld in de online wereld. De minister van Justitie en Veiligheid verwoordde het beleid van de overheid in antwoord op Kamervragen als volgt:¹ 'Daar waar strafbaar of onrechtmatig materiaal wordt gepubliceerd op platforms richt mijn aanpak zich op de snelle verwijdering van dit materiaal van het internet.'
- 1.4 De overheid kan wat ons betreft méér doen om dit maatschappelijke probleem op te lossen en om te voorkomen dat online privacyschendingen plaatsvinden. Er zijn weliswaar veel toezichthouders die hier links- of rechtsom bij betrokken zijn, maar geen van deze toezichthouders lijkt prioriteit te geven aan de oplossing van dit probleem. De redenen zullen gelegen zijn in gebrek aan budget, gebrek aan fte's, gebrek aan kennis en/of gebrek aan mandaat. De overheid en de toezichthouders zien wellicht ook onvoldoende urgentie om stappen te nemen.
- 1.5 In dit rapport wordt het speelveld in kaart gebracht. Wat is online seksueel geweld en hoe groot is dit probleem? Welke regelgeving is relevant? Welke toezichthouders zijn hierbij betrokken? Wat is hun beleid?
- 1.6 Het aantal slachtoffers van online seksueel geweld is groot. De cijfers zijn alarmerend en de impact en gevolgen voor slachtoffers van online seksueel geweld zijn te vergelijken met de schadelijke effecten van fysiek seksueel geweld. De impact van online seksueel misbruik gaat verder dan alleen het verspreiden van beelden en veroorzaakt veel mentale problemen, zoals depressie, angst en posttraumatische stressstoornis (PTSS). Deze problemen lijken sterk op de psychologische gevolgen die worden waargenomen bij slachtoffers van fysiek seksueel misbruik. Ook kan het bekendmaken van online seksueel misbruik leiden tot grote problemen op het werk en in sociale contacten, wat de gevoelens van eenzaamheid en kwetsbaarheid bij slachtoffers versterkt. Online seksueel geweld is een bedreiging voor de (mentale) gezondheid van het individu en daarmee ook voor de samenleving als geheel. Het

¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2023Z14675&did=2023D41765> Antwoord op vragen van de leden Kuik en Slootweg over het bericht 'Telegram treedt niet effectief op tegen op grote schaal delen van contactgegevens en naaktfoto's van vrouwen'.

is duidelijk dat online seksueel geweld een groot probleem is. Groot in aantallen, en groot qua impact op slachtoffers.

- 1.7 Het bestrijden van deze ernstige vorm van criminaliteit kan vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd. Een eerste invalshoek is preventie, bijvoorbeeld door mensen bewust te maken van het probleem en juridische en praktische maatregelen om te voorkomen dat privacyschendende content online komt. De andere invalshoek is regelgeving waarmee aan slachtoffers bescherming wordt geboden en waarmee voor potentiële daders duidelijk wordt gemaakt dat het plegen van online seksueel geweld strafbaar is. Een volgende invalshoek zijn de maatregelen waarmee wordt ingegrepen nadat er online seksueel geweld is gepleegd, bijvoorbeeld het snel verwijderen van schadelijke inhoud, het bieden van directe hulp aan slachtoffers en de vervolging van daders.
- 1.8 Het probleem bij het bestrijden van online seksueel misbruik zit niet in het ontbreken van regelgeving: er zijn voldoende wettelijke grondslagen om online seksueel geweld aan te pakken. Denk aan grondrechten, internationale verdragen die de met name de rechten van vrouwen regelen, strafrechtelijke bepalingen, de AVG, de DSA en de Mediawet.
- 1.9 Het probleem zit wel in het gemak waarmee seksueel beeldmateriaal online gepubliceerd en verspreid kan worden, vaak anoniem en op grote schaal. Online platformen bieden vaak de mogelijkheid om content te flaggen in het kader van een notice-and-takedown systeem. Maar dat is naar zijn aard achteraf, nadat het materiaal van het slachtoffer al online is verspreid.
- 1.10 Het probleem zit ook in het ontbreken van adequate handhaving door de betrokken toezichthouders. Het lijkt te ontbreken aan budget, aan capaciteit en aan kennis. Bij de toezichthouders ligt de prioriteit momenteel niet bij het voorkomen van online seksueel geweld, het onderzoeken van deze schendingen of het handhaven van de regels.
- 1.11 Een voorbeeld. Offlimits heeft de afgelopen jaren met succes civiele rechtszaken gevoerd tegen pornowebsites die blootmateriaal publiceerden zonder toestemming van betrokkenen. Dat een private partij hierover moet procederen illustreert dat tot nu toe geen enkele toezichthoudende autoriteit prioriteit geeft aan de handhaving van de regelgeving jegens online pornoplatformen.² Dat juist bij pornoplatformen de kans groot is dat er op grote schaal privacyrechten van slachtoffers worden geschonden is evident. Toch worden pornowebsites bijvoorbeeld niet genoemd als partijen die een Data Protection Impact Assessment (DPIA) moeten opstellen.
- 1.12 Nog een voorbeeld. Het AD berichtte in 2024 over vele BN-ers die slachtoffer zijn van deepfake-pornowebsites. Velen deden daar aangifte van. Het FD vond maar liefst 17 websites die deepfake-porno aanbieden. Het is duidelijk dat het maken en aanbieden van deepfake-porno naar zijn aard strafbaar en onrechtmatig is. Geen enkele toezichthouder heeft uit zichzelf het initiatief genomen om deze misstand te onderzoeken en vervolgens

² Een uitzondering vormt de Europese Commissie die vier grote pornowebsites heeft aangemerkt als *Very Large Online Platform* (VLOP) waar zij zelf in de toekomst het DSA-toezicht op zal houden.

handhavend op te treden. Een handhavingsverzoek van Offlimits heeft nog geen zichtbare actie van de toezichthouders opgeleverd.

- 1.13 Terzijde merken we op dat de online verspreiding van kinderporno een ernstig probleem is. De regelgeving met betrekking tot kinderporno is streng, de handhaving door de strafrechtelijke autoriteiten en de recent ingestelde ATKM lijkt adequaat, en de systematiek van meldingen door het Meldpunt Kinderporno van Offlimits en de opvolging die hostingpartijen en online platformen hieraan geven werkt in de praktijk over het algemeen goed. In dit rapport komt het onderwerp kinderporno daarom slechts beknopt en zijdelings aan de orde. Het is een onderdeel van het probleem van online seksueel geweld dat al wél goed wordt aangepakt.
- 1.14 Voor zover er al aandacht is voor online seksueel geweld binnen het overheidsbeleid, ziet dit niet specifiek op de aanpak van (grote) websites en andere online platformen voor het zonder toestemming plaatsen van seksuele content. Nergens wordt genoemd dat dit een groot maatschappelijk probleem is dat aangepakt moet worden. Dat is zorgelijk, helemaal gezien het grote aantal meldingen dat Helpwanted binnenkrijgt. Het is tenslotte strafbaar om seksuele content online te plaatsen zonder toestemming van degene die op de beelden te zien is.
- 1.15 De overheid heeft een Nationaal Actieprogramma seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (NAP) ingesteld, maar daarbinnen is nauwelijks aandacht voor de online component. Het zou goed zijn als er binnen het NAP ook specifiek aandacht aan de online component van seksueel geweld wordt besteed.
- 1.16 Websites en online platformen dienen vooraf na te gaan of er toestemming is om seksuele content te publiceren. Hier ligt een rol voor de toezichthouders om ervoor te zorgen dat er structureel en actief toezicht wordt gehouden, juist op de online platformen waar veel beeldmateriaal met seksueel geweld te vinden is. Zoals Urgenda de overheid de afgelopen jaren heeft aangesproken op het nakomen van verplichtingen om het klimaat te beschermen, zo kan de overheid ook worden aangesproken op de verplichting om de burgers bescherming te bieden tegen online seksueel geweld.
- 1.17 Er zijn veel organisaties die op dit gebied een rol (kunnen) spelen. De belangrijkste handhavingsinstanties en toezichthouders zijn:
 - a. OM en politie voor het opsporen en vervolgen van strafbare feiten;
 - b. Autoriteit Persoonsgegevens (AP) voor de verwerking van persoonsgegevens zonder toestemming;
 - c. Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Europese Commissie (EC) voor handhaving van de eisen waaraan digitale platformen moeten voldoen op basis van de Digital Services Act; en
 - d. Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM);
 - e. Commissariaat voor de Media (CvdM).
- 1.18 Naast deze toezichthouders zijn de volgende betrokkenen van belang voor de beleidsvorming en coördinatie op dit terrein:

- f. Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld;
- g. Nationaal Rapporteur Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen;
- h. College Rechten van de Mens;
- i. Ministerie van Economische Zaken (EZ); en
- j. Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V).

1.19 Offlimits, Fonds Slachtofferhulp, Privacy First en Boekx Advocaten hebben contact opgenomen met de hierboven genoemde partijen om de problematiek te schetsen en met hen in overleg gaan over de volgende vragen:

- 1. Wat is uw beleid met betrekking tot online seksueel geweld?
- 2. Wat zijn officieel uw bevoegdheden?
- 3. Hoeveel meldingen van online seksueel geweld heeft u ontvangen sinds 2020?
- 4. Hoeveel capaciteit heeft u beschikbaar om deze meldingen op te volgen?
- 5. Wat zou u nodig hebben om een rol te spelen en uw toezichthoudende bevoegdheden effectief uit te oefenen (qua budget, qua capaciteit, eventueel aanvullende bevoegdheden)?

1.20 Alle partijen, met uitzondering van het Openbaar Ministerie (OM) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), waren bereid om in overleg te treden. In deze gesprekken is aandacht besteed aan de vraag welke toezichthouder(s) een plan van aanpak hebben om een actieve rol te spelen bij de aanpak van online seksueel geweld, dan wel wat daarvoor nodig is.

1.21 Op basis van deze gesprekken zijn verslagen opgesteld, die als bijlage 1 zijn bijgevoegd.

2. Conclusie en aanbevelingen

De kern van het probleem

- 2.1 In de kern is dit het probleem: het is té eenvoudig om materiaal met seksueel geweld online te zetten, en het is vaak té moeilijk om dat er af te krijgen. Er is geen toezicht vooraf, en de handhaving om achteraf snel af te dwingen dat materiaal wordt verwijderd schiet tekort. Geen van de toezichthouders en handhavende instanties geeft hier momenteel prioriteit aan.

Systeemtoezicht op online platforms waar seksueel materiaal wordt aangeboden ontbreekt

- 2.2 Er is momenteel geen enkele overheidsorganisatie of toezichthouder die proactief toezicht houdt en controleert of online platformen waar regelmatig online seksueel geweld wordt verspreid zich aan de wet houden. De toepasselijke wetgeving, zoals de DSA, de AVG, de Mediawet en het Wetboek van Strafrecht bieden op papier bescherming. Maar geen van de toezichthouders en handhavende instanties geeft hier momenteel prioriteit aan.³ Terwijl systeemtoezicht dat vooraf wordt uitgeoefend heel effectief kan zijn, omdat het online platforms zal dwingen om zich aan alle toepasselijke regelgeving te houden. Aanbieders van online platforms zullen zich dan niet langer kunnen verstoppen. Uiteindelijk zal er dan uitsluitend seksueel materiaal online komen wanneer daar aantoonbare toestemming voor is van alle betrokkenen. Vergelijk het met beeldmateriaal dat op televisie wordt aangeboden: daar wordt zorgvuldig en actief toezicht op gehouden, en geen enkele ouder hoeft zich zorgen te maken dat een kind op televisie opeens een groepsverkrachting of wurgseks ziet. Actief systeemtoezicht op grote online platforms zal veel privacyschendingen voorkomen. De platforms zelf zijn verplicht om hun diensten in te richten conform de huidige wetgeving, waar ook allerlei rapportageverplichtingen uit voortvloeien. De toezichthouders kunnen alle grote platforms vragen om hierop periodiek te rapporteren.

Handhaving ontbreekt wanneer een online platform een melding van Offlimits negeert

- 2.3 Een tweede probleem is de lacune wanneer Offlimits een verwijderverzoek doet dat vervolgens niet wordt opgevolgd door het online platform. Recente voorbeelden daarvan zijn Telegram en websites die deepfakeporno aanbieden. De politie onderneemt geen actie tegen dit soort online platforms, en de handhavingsverzoeken van Offlimits bij de toezichthouders op de DSA en de AVG hebben na een half jaar of langer nog geen resultaat. Er is momenteel geen enkele overheidsinstantie die snel kan ingrijpen.⁴ Het ontbreken van een stok achter de deur maakt het voor online platforms eenvoudig om zich niets aan te trekken van de regelgeving die juist bedoeld is om de online wereld te reguleren.

Aanbevelingen om de aanpak te verbeteren

- 2.4 Onze analyse is dat de regelgeving over online seksueel geweld adequaat is. Maar toezicht en handhaving schieten tekort. De wetgever heeft z'n werk gedaan: er hoeft geen nieuwe regelgeving te komen. Het wettelijke kader is duidelijk en er zijn toezichthouders en

³ Met uitzondering van de ATKM, waarvan het mandaat beperkt is tot kinderporno (en terroristische content).

⁴ Met uitzondering van de ATKM als het om het verwijderen van kinderporno gaat.

handhavende organisaties met voldoende bevoegdheden om online voor een veilige omgeving te zorgen.

- 2.5 Maar regelgeving die alleen op papier bestaat en in de praktijk niet wordt gehandhaafd biedt burgers geen bescherming. Dat blijkt helaas ook uit de cijfers. De strijd tegen online seksueel geweld staat momenteel niet in de lijst van prioriteiten van de politie, de AP, de ACM en het CvdM.⁵ Slachtoffers van online seksueel geweld staan in de kou.

1. Prioritering

- 2.6 Zorg ervoor dat de betrokken toezichthouders en handhavende instanties het onderwerp online seksueel geweld opnemen in hun prioriteiten, in ieder geval per 1 januari 2026, en dat zij inzichtelijk maken wat hun rol hierbij is en wat er precies van hen kan worden verwacht en vooral wat zij nodig hebben om dit prioriteit te geven.

- 2.7 Ook kunnen zij het onderwerp online seksueel geweld bij hun internationale zusterorganisaties agenderen, omdat de platforms waarop het beeldmateriaal wordt aangeboden vaak internationaal opereren (bijvoorbeeld Telegram, en alle pornowebsites waaronder de aanbieders van deepfakeporno).

2. Budgettaire en organisatorische consequenties van prioritering

- 2.8 Inventariseer op korte termijn bij de betrokken toezichthouders en handhavende instanties wat ze nodig hebben om hun taak goed uit te kunnen voeren. Als dit tot een uitbreiding van de huidige werkzaamheden leidt, dan ligt het voor de hand dat daar extra budget en extra mensen voor nodig zijn. Wat er concreet nodig is per organisatie dient indien mogelijk voor de zomer van 2025 in kaart te worden gebracht.

3. Voldoende financiële middelen

- 2.9 Alle betrokken toezichthouders en handhavende instanties ontvangen hun financiële middelen van de overheid. Het kabinet is er voor verantwoordelijk dat deze organisaties de benodigde middelen hebben om hun taken goed uit te kunnen voeren. Als er extra budget nodig is om prioriteit te geven aan de strijd tegen online seksueel geweld, dan zal het kabinet daar uiterlijk in het najaar van 2025 financiële middelen voor moeten vrijmaken.

4. Periodiek overleg en onderlinge afstemming

- 2.10 Organiseer een overleg op structurele en niet vrijblijvende basis waarbij de toezichthouders en handhavende instanties periodiek onderling informatie uitwisselen. De recente overleggen met betrokken toezichthouders en handhavende instanties vonden op vrijwillige en incidentele basis plaats. Bij dat overleg kunnen ook Offlimits (als trusted flagger op dit gebied) en eventueel andere partijen die goed zicht hebben op de

⁵ De ATKM heeft juist wel een focus op de aanpak van online seksueel geweld, maar haar mandaat is beperkt tot kinderporno en daarom heeft de ATKM geen rol als het gaat om bijvoorbeeld Bangalijsten of websites die deepfakeporno aanbieden, omdat de slachtoffers meerderjarig zijn.

problematiek van online seksueel geweld worden betrokken. Zo kunnen onderzoeken en handhavende maatregelen worden gecoördineerd.

2.11 Onderling overleg en coördinatie dient ook op internationaal niveau te worden ingericht.

5. Intensivering samenwerking Offlimits met de toezichthouders en handhavende instanties

2.12 Offlimits wil met de toezichthouders en handhavende instanties afspraken maken over een intensivering van de samenwerking. Doelstelling hiervan is dat een feitenonderzoek van Offlimits als basis kan dienen voor handhavende maatregelen, zonder dat de toezichthouder of handhavende instantie zelf een nieuw onderzoek hoeft op te zetten. Dit zal veel dubbel werk schelen en de slagvaardigheid om op te treden ten goede komen. Offlimits is al jaren een trusted flagger voor de allergrootste online platforms. De ACM zal Offlimits op korte termijn ook de officiële status van DSA-trusted flagger verlenen. Offlimits heeft als geen ander zicht op meldingen van slachtoffers van online seksueel geweld. Offlimits heeft veel kennis van zaken en heeft door de jaren heen een uitstekend track record opgebouwd op dit gebied.

6. Jaarlijkse rapportage

2.13 Het is nodig dat de toezichthouders en handhavende instanties met ingang van 1 januari 2026 regelmatig, in ieder geval jaarlijks, rapporteren wat zij hebben gedaan om slachtoffers te beschermen tegen online seksueel geweld.

3. **Afbakening van het begrip 'online seksueel geweld'**

- 3.1 Online seksueel geweld is een vorm van seksueel geweld waarbij technologie wordt ingezet om anderen opzettelijk te schaden of hen te dwingen tot seksuele handelingen. Het verwijst naar fenomenen als kindermisbruik- en uitbuiting, ongewilde/ongewenste sexting, sextortion, seksueel exposen, en ongewild benaderd worden voor seks bijvoorbeeld door grooming.
- 3.2 Dit rapport focust op seksueel geweld dat strafbaar is, en dat online plaatsvindt en/of wordt gefaciliteerd door technologische middelen zoals smartphones, apps en kunstmatige intelligentie.
- 3.3 De kern van online seksueel geweld ligt in handelingen waarbij niet alle betrokkenen volledig instemmen met seksuele activiteiten, bijvoorbeeld wanneer intieme beelden of video's (onder dwang) worden gemaakt, verspreid en/of gebruikt als chantagemiddel. Het beeldmateriaal kan echt zijn, gemanipuleerd (zoals deepfake/deepnude) of nagemaakt, bijvoorbeeld met behulp van artificiële intelligentie (AI).
- 3.4 De gevolgen van online schendingen zijn vergelijkbaar met fysiek en seksueel geweld en veroorzaken psychische, fysieke en emotionele schade in de offline wereld. Zo ervaren slachtoffers schuld- en schaamtegevoelens, vaak aangewakkerd door victim blaming, en leven ze in voortdurende angst voor de verspreiding van hun beelden. Ze vrezen herkend te worden en/of krijgen te maken met offline bedreigingen, vooral wanneer er ook persoonlijke gegevens zoals adres of sociale media-accounts van hen zijn gedeeld (doxing). Omdat online seksueel geweld vaak openbaar te zien is, kunnen slachtoffers ook vrezen voor represailles en sociale repercussies, bijvoorbeeld in de vorm van eerwraak.
- 3.5 Online seksueel geweld is een grove schending van iemands seksuele integriteit en recht op zelfbeschikking. Het gaat gepaard met ongelijke machtsverhoudingen, (gender)stereotypen en onjuiste opvattingen over aanvaardbaar seksueel gedrag. Aspecten die hieraan bijdragen zijn de anonimiteit van de daders, afwezigheid van non-verbale signalen, sociale afstand, groepsdruk en het gebrek aan consequenties doordat handhaving vaak ontbreekt. Het kan levenslang ontregelende effecten hebben voor slachtoffers, vooral wanneer passende zorg ontbreekt. Online seksueel geweld is dan ook strafbaar gesteld, omdat het niet alleen individuele slachtoffers schaadt maar ook de maatschappelijke normen overschrijdt.

4. Cijfers online seksueel geweld: de omvang van de problematiek

Politie: in het tweede halfjaar van 2024 werd vaker melding gedaan van een seksueel misdrijf⁶

- 4.1 In totaal registreerde de politie vorig jaar 14.802 meldingen van seksuele delicten, bijna 800 meer dan in 2023 (14.015 meldingen). Van deze meldingen hadden 298 betrekking op incidenten van seksuele intimidatie in het openbaar, waarvan 63 gevallen online plaatsvonden. Daarnaast ontving de politie 131 meldingen van ongewenste sexchatting.
- 4.2 Op 1 juli 2024 trad de Wet seksuele misdrijven (WSM) in werking. In de maanden juli tot en met december 2024 was het meldingspercentage 16 procent hoger dan voorgaande jaren in diezelfde periode. Of de toename van het aantal gemelde incidenten in de tweede helft van 2024 een gevolg is van de nieuwe wetgeving, is nog niet met zekerheid te zeggen.
- 4.3 De politie omschrijft zedendelicten als een 'veelkoppig monster'. In het overleg gaf de politie aan dat niet inzichtelijk is hoe groot daarbinnen het aandeel van de online aspecten is, omdat de politie niet afzonderlijk registreert of er bij een zedendelict sprake is van online seksueel geweld. Er wordt niet apart geregistreerd op delicten als online sextortion, grooming of sexchatting.

Centraal Bureau voor de Statistiek: 760.000 slachtoffers online ongewenste seksuele ervaring in 2024⁷

- 4.4 In 2024 gaf één op de tien mensen van 16 jaar of ouder (10 procent) aan dat zij in de afgelopen vijf jaar online een of meerdere ongewenste seksuele ervaringen hebben meegemaakt. Vijf procent (ruim 760 duizend mensen) overkwam dit in de afgelopen 12 maanden.
- 4.5 Jongeren zijn duidelijk het vaakst slachtoffer van online seksuele intimidatie, en dan met name jonge vrouwen. Zo kreeg 22 procent van de 16- tot 18-jarige vrouwen en 21 procent van de 18- tot 24-jarige vrouwen hier in de afgelopen 12 maanden mee te maken. Bij mannelijke leeftijdsgenoten was dit percentage lager (7 à 8 procent). Daarbij krijgen homoseksuele mannen en bi-plus vrouwen er relatief vaak mee te maken.
- 4.6 Ruim een op de acht slachtoffers (14 procent) in de afgelopen 12 maanden heeft structureel (minstens één keer per maand) te maken gehad met een vorm van online seksuele intimidatie. Dit is 0,7 procent van de bevolking van 16 jaar of ouder (bijna 105 duizend mensen).
- 4.7 Dit is geen nieuw fenomeen. In 2022⁸ gaf eveneens ruim één op de tien personen van 16 jaar of ouder (11%) aan dat zij in de afgelopen vijf jaar online een of meerdere ongewenste

⁶ <https://www.politie.nl/nieuws/2025/maart/9/politie-krijgt-meer-meldingen-van-seksuele-misdrijven.html>

⁷ Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag 2024, hoofdstuk 6 'Online seksuele intimidatie', <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/prevalentiemonitor-huiselijk-geweld-en-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-2024/6-online-seksuele-intimidatie>

⁸ Prevalentie van huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag onder de bevolking van 16 jaar en ouder in Nederland in 2022. <https://longreads.cbs.nl/phgsg-2022/online-seksuele-intimidatie/>

seksuele ervaringen hebben meegemaakt.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen: 30% van alle meisjes en 10% van alle jongens van 16-17 jaar is slachtoffer van online seksueel geweld

- 4.8 Eind 2023 verscheen de Monitor Seksueel geweld tegen kinderen, gepubliceerd door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.⁹ Daaruit blijkt dat drie op de tien meisjes en één op de tien jongens van 16-17 jaar slachtoffer is van online seksuele intimidatie. Hieronder valt onder andere het online vragen om seksuele foto's of filmpjes tegen de wil en het toegestuurd krijgen van naaktfoto's of seksfilmpjes. Dat betekent dat naar schatting zo'n 72.000 meisjes en 24.000 jongens in de leeftijd van 16 of 17 jaar dat jaar een vorm van online seksuele intimidatie hebben meegemaakt.¹⁰ Deze cijfers gaan over 2020. Sindsdien zullen deze aantallen zijn toegenomen.

Helpwanted: meer dan 7.400 meldingen van sextortion en verspreiding blootbeelden

- 4.9 In 2024 nam een recordaantal mensen contact op met Helpwanted. In één jaar tijd werden meer dan twaalfduizend adviesvragen behandeld.¹¹ Een stijging van 31% ten opzicht van 2023.¹²
- 4.10 Het overgrote deel van de adviesvragen had een seksuele component: van het ongewild verspreiden van naaktvideo's en foto's tot expliciet beeldmateriaal gebruiken om iemand onder druk te zetten geld over te maken, om meer foto's te versturen of om seksuele handelingen te verrichten. Sextortion was in 2024 weer het onderwerp waarvoor mensen het vaakst advies vroegen (4.648 keer). Het gaat hierbij vaak om gevallen waarin afpersers naaktbeelden van het slachtoffer gebruiken als chantagemiddel, voornamelijk voor financieel gewin of om meer naaktbeelden te verkrijgen. Deze afpersers wonen meestal in het buitenland en spreken vaak geen Nederlands, wat de opsporing en berechting bemoeilijkt. Daarnaast waren veel voorkomende adviesvragen gerelateerd aan ongewild verspreide foto's en video's op het internet (in 2024 gingen 2.757 meldingen daarover).
- 4.11 De meldingen bij Helpwanted over sextortion en het ongewenst verspreiden van blootmateriaal tellen in 2024 op tot ruim 7.400 meldingen. Dat zijn er gemiddeld meer dan

⁹ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (2023). Monitor seksueel geweld tegen kinderen 2018-2022, <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2023/12/13/seksueel-geweld-tegen-kinderen-vindt-in-meer-dan-de-helft-van-de-gevallen-plaats-achter-de-voordeur>.

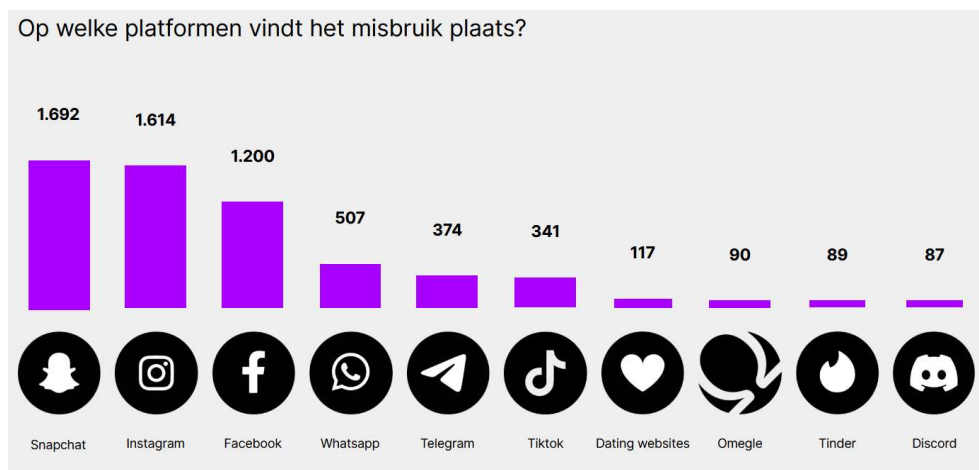
¹⁰ Data zijn afkomstig van de Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld 2020, uitgevoerd door het CBS in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Voor dit onderzoek is in maart/april 2020 een internetenquête uitgevoerd onder een steekproef van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder. Onderzocht is hoeveel personen slachtoffer zijn geworden van fysiek seksueel geweld en online seksuele intimidatie in de 12 voorafgaande maanden.

¹¹ Om precies te zijn 12.206, waarvan 7.239 direct via e-mail, chat en telefoon, en de rest via het automatische contactformulier.

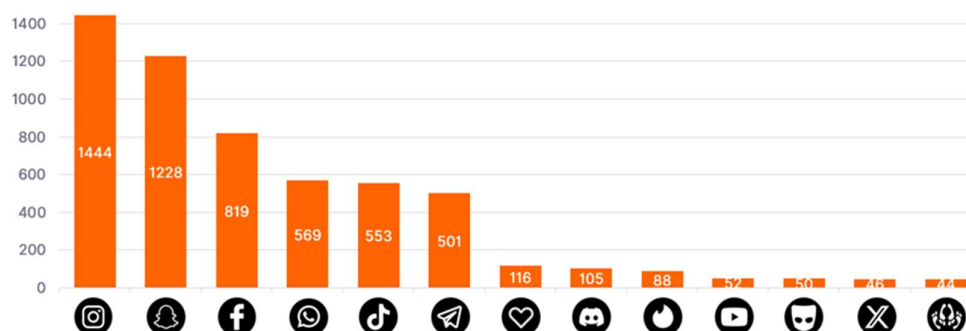
¹² Jaarverslag Offlimits, 2023 <https://jaarverslag2023.offlimits.nl/jaarverslag-2023/helpwanted1>, het jaarverslag over 2024 wordt binnenkort officieel gepubliceerd en komt dan ook op de website van Offlimits te staan.

600 per maand. Een steeds groter deel van dit beeldmateriaal is geheel of deels vervaardigd met AI.

4.12 In 2023 waren dit de platformen waarover de meeste meldingen binnenkwamen:



en in 2024 was de verdeling als volgt:



4.13 In veruit de meeste gevallen (82%) is er nog geen contact met de politie geweest. Een kleine groep (15%) heeft wel al contact opgenomen, terwijl ongeveer 3% aangeeft hierover te twijfelen. De aarzeling om de politie in te schakelen komt vaak voort uit gevoelens van schaamte of het idee van het slachtoffer zelf schuldig te zijn. Bovendien zijn slachtoffers niet altijd op de hoogte van de mogelijkheid om aangifte te doen van sommige vormen van online grensoverschrijdend gedrag. De medewerkers van de hulplijn adviseren in de meeste gevallen de hulpvragers alsnog om contact op te nemen met de politie.

Meldpunt Kinderporno

4.14 In 2023 heeft het Meldpunt Kinderporno ruim 255.000 meldingen van online kinderporno verwerkt en geanalyseerd.¹³ Door de workflowtool SCART (Sexual Child Abuse Reporting Tool) zijn op basis van de oorspronkelijke meldingen nog meer URL's gevonden. Dit heeft geresulteerd in de verwerking van nog eens ruim 280.000 URL's door de analisten. Ongeveer

¹³ <https://jaarverslag2023.offlimits.nl/jaarverslag-2023/meldpunt-kinderporno>

de helft hiervan bleek illegale content te bevatten. Twee derde van het strafbaar beeldmateriaal werd gehost in Nederland. In 2023 werd het vaakst strafbaar beeldmateriaal gevonden van meisjes tussen de 4 en 11 jaar. Wat hierin opvalt is de enorme toename van zogenoemde 'selfgenerated content'. Dit betreft door kinderen zelf gemaakte intieme foto's, bijvoorbeeld met de camera van de telefoon of de computer. In 2024 steeg het aandeel selfgenerated content tot ongeveer één op de drie afbeeldingen. Ook is er een toename te zien in strafbaar materiaal dat wordt gemaakt met AI. In 2024 kwamen er 1.344 afbeeldingen binnen waarvan de analisten dachten dat het deels of geheel met AI vervaardigd was.

Landelijk Centrum Seksueel Geweld (CSG)

- 4.15 Het CSG ziet een toename van het aantal slachtoffers van online seksueel misbruik dat zich bij het centrum meldt. In 2021 is het CSG met subsidie van Fonds Slachtofferhulp het pilotproject Consortium online seksueel misbruik aangegaan met andere partners.
- 4.16 In 2022 hielp het CSG 83 slachtoffers van online misbruik met behulp van het protocol 'eerste hulp na online seksueel misbruik' dat speciaal is ontwikkeld voor het CSG en waarin alle casemanagers getraind zijn in december 2021.¹⁴ Vanaf 2022 is dit theoretisch goed onderbouwde protocol, waarin de samenwerking met Offlimits staat beschreven, een vast onderdeel van de reguliere zorg van het Centrum Seksueel Geweld.¹⁵ Het CSG registreert sindsdien niet meer apart hoe vaak het over online misbruik ging. In 2024 zochten ongeveer 20.000 mensen contact met het CSG.¹⁶
- 4.17 Eén van de speerpunten van het CSG in de periode 2023-2025 is het verbeteren van hulp voor slachtoffers van online seksueel misbruik. Het CSG ontwikkelde een serie vlogs om online seksueel geweld en hulp daarbij onder de aandacht te brengen. Het CSG heeft op haar website een landingspagina over online seksueel geweld,¹⁷ waar onder meer te lezen valt: 'Hoe krijg ik mijn naaktbeelden van internet? Het eerlijke antwoord is dat het erg lastig is om (naakt)beelden volledig van internet te verwijderen. Wij werken hierin samen met Helpwanted.nl. Zij kunnen vertellen of verwijdering van jouw beelden mogelijk is. Helpwanted.nl heeft directe contacten bij grote sociale platformen.'
- 4.18 De casemanagers van het CSG zien steeds vaker dat het flink mis kan gaan wanneer naaktbeelden en filmpjes worden doorgestuurd of online worden gezet. Zij signaleren dat slachtoffers van online seksueel geweld zich vaak melden met angst- en

¹⁴ Het protocol is ontwikkeld voor de volgende doelgroepen:

1. In de afgelopen 7 dagen zijn er ongewenst naaktbeelden van het slachtoffer gemaakt.
2. In de afgelopen 7 dagen zijn er ongewenst naaktbeelden van het slachtoffer verspreid.
3. In de afgelopen 7 dagen is het slachtoffer bedreigd met het verspreiden van naaktbeelden.
4. In de afgelopen 7 dagen is het slachtoffer via online media gedwongen om handelingen bij zichzelf of een ander (maar niet degene die het slachtoffer dwingt) uit te voeren.
5. Er heeft online grooming plaatsgevonden, waarbij in de afgelopen 7 dagen met seksueel geweld bedreigd is.
6. In de afgelopen 7 dagen heeft het slachtoffer ongewenst naaktbeelden van een ander ontvangen.

¹⁵ Knipschild, R., Covers, M., & Bicanic, I. A. E. (2025). *From digital harm to recovery: a multidisciplinary framework for First Aid after Online Sexual Abuse*. *European journal of psychotraumatology*, 16(1), 2465083. <https://doi.org/10.1080/20008066.2025.2465083>

¹⁶ <https://centrumseksueelgeweld.nl/>

¹⁷ <https://centrumseksueelgeweld.nl/online-seksueel-geweld/>

depressieklachten.¹⁸ Ook zijn slachtoffers voortdurend bezig sociale media te monitoren om te controleren of er nieuw beeldmateriaal van hen online komt. Ze raken hyperalert en krijgen problemen met slapen en concentratie. Uit schaamte en angst vermijden zij plekken waar zij denken geconfronteerd te kunnen worden met mensen die het beeldmateriaal mogelijk hebben gezien. De slachtoffers hebben last van intrusieve beelden over wat hen is overkomen en van gefantaseerde rampscenario's over wat zich mogelijk nog gaat voltrekken. Hetzelfde kan gelden voor hun ouders en andere direct betrokkenen. Er is steeds meer wetenschappelijk bewijs dat het meemaken van online seksueel misbruik net zoveel psychische schade kan aanrichten als hands-on seksueel misbruik.¹⁹ In het licht van deze bevindingen stelt het CSG voor om online seksueel geweld niet te beschouwen als wezenlijk anders of minder ernstig dan offline seksueel geweld. Voor jongeren wordt zelfs gepleit om online seksueel geweld op te nemen in de lijst met Adverse Childhood Experiences.

WTFFF!?

- 4.19 WTFFF!? is een website vóór en dóór jongeren over online seksueel misbruik.²⁰ Aan de hand van echte verhalen van jongeren die online seksueel misbruik hebben meegemaakt, informeert WTFFF!? over de impact en betekenis van online seksueel misbruik en over waar je terecht kunt voor laagdrempelige, professionele hulp. WTFFF!? activeert het slachtoffer om over online seksueel misbruik te praten, met een vertrouwd persoon in de naaste omgeving of (anoniem) met hulpverlening. WTFFF!? de-stigmatiseert, door bewustwording te creëren over de impact van victim blaming, door kennisvergroting over schaamte- en schuldgevoel en door gesprekstips voor naasten. Ook kan je op WTFFF.nl anoniem je verhaal schrijven en de verhalen van ruim 250 anderen lezen. Naast de website heeft WTFFF!? een lespakket voor het voortgezet onderwijs, ter preventie van online seksueel misbruik.

Wereldwijd is één op de acht kinderen slachtoffer van online seksueel misbruik

- 4.20 In mei 2024 publiceerde het Childlight Global Child Safety Institute van de Schotse Universiteit van Edinburgh een wereldwijde schatting van het probleem.²¹ Afgelopen jaar is één op de acht kinderen slachtoffer geworden van het zonder toestemming maken, delen of vertonen van seksueel getinte afbeeldingen en video's. Datzelfde geldt voor uitlokking, ongewenste sexting en verzoeken om seksuele handelingen te verrichten: ook daar is één

¹⁸ Zie ook Centrum Seksueel Geweld (2022), Drempels voor disclosure van seksueel geweld in anonieme online hulpverlening https://centrumseksueelgeweld.nl/wp-content/uploads/2022/06/CSG_Rapport_Drempels-voor-disclosure.pdf

¹⁹ Bijvoorbeeld uit onderzoek van Joleby et al., (2021) wordt duidelijk dat de gevolgen van online misbruik niet minder ernstig zijn dan de gevolgen van offline misbruik. Deze mixed-methods-studie onderzocht 98 rechtszaken van online seksueel misbruik (kinderen van 7-17 jaar, M = 12,3, SD = 1,92) in Zweedse districtsrechtbanken om te zien of en hoe de ervaringen en psychologische gezondheid van kinderen werden beschreven in de schriftelijke vonnissen. Uit de resultaten bleek dat de psychische gezondheid van de kinderen in minder dan de helft (48,0%) van de gevallen werd genoemd. Thematische analyses identificeerden verschillende potentiële kwetsbaarheidsfactoren (bijv. slechte psychologische gezondheid, laag zelfbeeld, eenzaamheid) en verschillende potentiële psychologische gevolgen (bijv. psychisch lijden, zelfbeschadigend en/of suïcidaal gedrag, geïnternaliseerde zelfhaat, verstoorde relaties) bij de kinderen, die allemaal vergelijkbaar waren met wat onderzoek heeft aangetoond onder slachtoffers van offline seksueel misbruik. De situatie van seksueel misbruik werd vaak als bedreigend ervaren en veel kinderen hadden het gevoel dat ze geen andere keus hadden dan gehoor te geven. Bovendien werd het seksueel misbruik afgeschilderd als schrijnend en soms pijnlijk.

²⁰ <https://wtfff.nl/>

²¹ <https://intothehighlight.childlight.org/>

op de acht kinderen wereldwijd slachtoffer van geworden in de afgelopen twaalf maanden. Wereldwijd gaat het dan om meer dan 300 miljoen slachtoffers.²²

Eerdere studies

- 4.21 In 2022 publiceerde de Rutgers Stichting het rapport 'Wat bepaalt de impact van online seksueel geweld?'.²³ Daarin worden de volgende cijfers uit het jaar 2017 genoemd: 14% van de meisjes en 6% van de jongens tussen de 12 en 25 jaar heeft in zes maanden tijd een negatieve ervaring gehad met sexting. Dit komt ongeveer overeen met de cijfers uit een ander onderzoek, te weten: van 6% van de jongeren tussen de 12 en 24 jaar kwam een naaktfoto, naaktvideo of seksvideo in handen van iemand voor wie het beeldmateriaal niet bedoeld was.
- 4.22 In dit rapport van de Rutgers Stichting wordt benoemd dat het ongewenst verspreiden van seksueel getinte beelden vérgaande gevolgen kan hebben voor de afgebeelde personen en hun omgeving. Slachtoffers kunnen te maken krijgen met vervelende reacties, waardoor ze schaamte, schuld en reputatieschade ondervinden. De beelden kunnen ook gebruikt worden voor pesten of chantage (sextortion). Hulpverleningsinstanties waarschuwen dat de psychische klachten die slachtoffers ontwikkelen als gevolg van online geplaatste beelden net zo erg kunnen zijn als bij offline seksueel geweld. Blootgesteld worden aan online seksueel geweld kan leiden tot een wijd scala van schadelijke gevolgen, variërend van vertrouwensproblematiek, posttraumatische stressstoornis, angstproblematiek, depressie, suïcidale gedachten en andere ernstige gevolgen voor de gezondheid.
- 4.23 In een verkennende studie van Rathenau Instituut uit 2021, met als titel 'Online ontspoord – Een verkenning van schadelijk en immoreel gedrag op het internet in Nederland', wordt gewezen op onderzoeken waaruit blijkt dat in 2020 bijna 30% van de 16 tot 18-jarige vrouwen en 23% van de 18 tot 24-jarige vrouwen aangeeft in de afgelopen 12 maanden online te zijn geconfronteerd met ongewenst seksueel gedrag. Daarnaast gaat het respectievelijk om 9% en 8% van hun mannelijke leeftijdgenoten.²⁴
- 4.24 In een studie uit 2020 onder de titel 'Het fenomeen online seksueel geweld' van het NSCR werd geconcludeerd dat de precieze omvang van online seksueel geweld zich niet eenvoudig in cijfers laat uitdrukken.²⁵ Dit komt omdat de cijfers over de aard en ernst verschillen, veelal onduidelijk is welke gedragingen onder online seksueel geweld vallen, er mogelijk sprake is van onderrapportage en Nederlands en internationaal onderzoek zich vooral heeft gericht op kinderen en jongeren. Wel is duidelijk dat online seksueel geweld vaak voorkomt, en dat de gevolgen en de impact van online geweld psychische, fysieke en emotionele schade kunnen veroorzaken vergelijkbaar met fysiek seksueel geweld. Het beleid richt zich slechts in beperkte mate op de preventie en bestrijding van seksueel geweld in de online wereld.

²² <https://nos.nl/artikel/2522084-wereldwijd-1-op-8-kinderen-slachtoffer-van-online-misbruik>

²³ <https://rutgers.nl/wp-content/uploads/2022/06/Rapport-Wat-bepaalt-de-impact-van-online-seksueel-geweld.pdf>

²⁴ Rathenau Instituut (2021). Online ontspoord – Een verkenning van schadelijk en immoreel gedrag op het internet in Nederland. Den Haag (auteurs: Huijstee, M. van, W. Nieuwenhuizen, M. Sanders, E. Masson en P. van Boheemen), https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2021-07/Rathenau_Instituut_Rapport_Online_ontspoord.pdf

²⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-4010a1ab-6567-4ffc-a3bc-749df42577b2/pdf>

Tussenconclusie: het probleem is enorm, en alleen het topje van de ijsberg is in beeld

- 4.25 De cijfers uit het ene onderzoek zijn nog alarmerender dan uit het andere onderzoek. De aantallen slachtoffers van online seksueel geweld zijn helaas heel groot, zo blijkt uit bovenstaande onderzoeken.
- 4.26 Wereldwijd is één op de acht kinderen slachtoffer van online seksueel misbruik. In Nederland is één op de drie meisjes en 10% van alle jongens van 16-17 jaar slachtoffer van online seksuele intimidatie.
- 4.27 Bij Helpwanted meldden zich in 2024 meer dan 12.000 slachtoffers van online grensoverschrijdend gedrag, waarvan meer dan 7.400 meldingen gaan over sextortion of het ongewenst verspreiden van intiem beeldmateriaal. Dat zijn meer dan 600 meldingen per maand over deze ernstige en zeer schadelijke vormen van online seksueel geweld.
- 4.28 De slachtoffers die zich melden bij de politie en/of bij hulpverleningsorganisaties zoals het CSG en Helpwanted zijn het topje van de ijsberg.
- 4.29 Cijfers van de politie over meldingen en vervolging van online seksueel geweld zijn niet bekend. De politie omschrijft het probleem als een 'veelkoppig monster'. De politie ziet het aantal meldingen stijgen maar kan geen exacte cijfers geven want meldingen over online seksueel geweld worden niet afzonderlijk geregistreerd. Het aantal strafzaken op dit gebied dat de pers haalt is beperkt. Het beeld is dat het OM gedwongen is keuzes te maken en de aandacht vooral richt op zaken die zeer ernstig zijn en waarin het aantal slachtoffers groot is.²⁶
- 4.30 Online seksueel misbruik kan dezelfde impact hebben als hands-on misbruik, zo is uit verschillende studies gebleken. Slachtoffers van online seksueel misbruik ervaren vaak ernstige mentale gezondheidsproblemen zoals depressie, suicidaliteit, automutilatie, angst en PTSS. Het verlies van controle leidt tot hyperalert gedrag en sociale terugtrekking. De onthulling van online misbruik kan hun werk en sociale netwerken verstoren, wat isolatie en kwetsbaarheid verergert. Er zijn helaas de afgelopen jaren zelfs gevallen geweest waarbij online seksueel geweld tot zelfdoding bij jongeren leidde. Daarnaast wordt de verwerking van online misbruik bemoeilijkt doordat beeldmateriaal blijft rondgaan. Slachtoffers hebben specifieke therapeutische behoeften vanwege die (angst voor) voortdurende verspreiding van afbeeldingen. Slachtoffers van online seksueel misbruik rapporteren vaak dat zij eerder in de jeugd al misbruikt zijn.

²⁶ <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/06/21/om-baas-rinus-otte-als-het-recht-steeds-minder-het-cement-vormt-in-de-samenleving-wat-moeten-we-dan-a4857215> OM-baas Rinus Otte: 'Er is veel begrijpelijke druk vanuit de samenleving om op zedenmisdrijven strafrecht in te zetten, maar een zaak moet in beginsel volledig bewijsbaar zijn. Op het moment dat onze eerste indruk van het dossier is dat het bewijs heel moeilijk te verkrijgen is, dan moeten we voortaan eerder zeggen dat we die zaak dan niet verder kunnen oppakken.'

5. Recente voorbeelden van online seksueel geweld

- 5.1 Er zijn helaas voorbeelden te over van gevallen van online seksueel geweld die zo ernstig zijn dat ze de media halen. Bij wijze van illustratie noemen we vijf recente voorbeelden.

Voorbeeld 1: sextortion met honderden slachtoffers

- 5.2 Op 19 februari 2025 kwam een grote sextortion-zaak in het nieuws waarin een 23-jarige man uit Middelburg werd vervolgd voor het vervaardigen en in bezit hebben van kinderporno, aanranding, ontucht en het verleiden van (minderjarige) meisjes en jongens tot ontucht. Onder valse namen zoals 'Emma' en 'Emmatje' zocht hij contact met zijn slachtoffers via Snapchat. Eenmaal in gesprek won hij hun vertrouwen en vroeg hij om (naakt)foto's. De kinderen werden vervolgens afgeperst voor meer materiaal. Het gaat om honderden slachtoffers. Van alle chats konden in totaal 297 personen niet worden geïdentificeerd. Wel zijn er 23 minderjarige slachtoffers, waarvan 22 meisjes en 1 jongen, geïdentificeerd. Een aantal slachtoffers maakte gebruik van het spreekrecht om te vertellen welke invloed de verdachte heeft gehad. Van moeite met slapen, niet meer naar school gaan, EMDR-therapie, zichzelf snijden tot zelfmoordgedachten. De officier van justitie zei hierover: 'De enorme impact van zijn daden is met geen pen te beschrijven. Hij dreef ze tot wanhoop en zelfs bij het aangeven van zelfmoordgedachten hield hij niet op.'²⁷

Voorbeeld 2: zelfdoding minderjarig slachtoffer online ontucht

- 5.3 In 2024 werd een 29-jarige man uit Houten door de rechtbank Midden-Nederland schuldig bevonden aan het plegen van online-ontucht met zeker 50 minderjarige meisjes.²⁸ Eén van de vermeende slachtoffers, een meisje van 12, stapte uit het leven als gevolg van het misbruik, aldus de nabestaanden. Een ander meisje deed twee zelfmoordpogingen. De man zou de meisjes via internet hebben benaderd en hen gedwongen hebben tot seksuele handelingen voor de webcam en het sturen van naaktfoto's. Na politieonderzoek bleek dat de man jarenlang online contact had met een groot aantal jonge meisjes. De meeste slachtoffers waren tussen de 10 en 14 jaar. De zelfdoding van het ene minderjarige slachtoffer en de zelfmoordpogingen van het andere minderjarige slachtoffer onderstrepen de verwoestende impact van deze vorm van afpersing.²⁹

Voorbeeld 3: deepfakeporno

- 5.4 98% van alle deepfakes op internet is pornografisch, en de slachtoffers zijn in 99% van de gevallen vrouw. In maart 2024 kwam in de publiciteit dat tussen de zeventig en tachtig bekende Nederlandse vrouwen slachtoffer zijn geworden van deepfake-pornofilmjes. Met behulp van kunstmatige intelligentie zijn deze video's gemanipuleerd, waarbij hun gezichten op het lichaam van een pornoactrice zijn geplakt. In totaal hebben vijftien van hen daadwerkelijk aangifte gedaan.³⁰ Met deepfake-technologie worden hun gezichten op het

²⁷ <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/02/20/celstraf-van-6-jaar-en-tbs-met-dwang-geeist-in-grote-sextortionzaak>

²⁸ <https://nos.nl/artikel/2522503-houtenaar-vervolgd-voor-online-misbruik-slachtoffer-van-12-pleegde-zelfmoord>

²⁹ Een ander voorbeeld van zelfdoding van een minderjarig slachtoffer is kenbaar uit Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 13 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10899.

³⁰ <https://www.ad.nl/binnenland/bom-onder-deepfakesite-15-bnrs-doen-aangifte-blokkade-in-engeland-en-tientallen-video-s-verwijderd-a49297f3/>

lijf van een pornoactrice gefotoshopt. Door gebruik van kunstmatige intelligentie is het nepfilmpje niet van echt te onderscheiden. Volgens onderzoek zou 95% van alle deepfakes op het internet pornografisch zijn en zijn vooral vrouwen slachtoffer. De verwachting is dat deepfake-porno binnen de kortste keren een 'miljardenbusiness' is.

- 5.5 Het FD bezocht zeventien verschillende sites waarop deepfake-porno wordt gemaakt of verspreid. Op die websites kan met reguliere betaalmethoden worden afgerekend.³¹ Offlimits heeft in oktober 2024 de AP verzocht om onderzoek te doen en handhavend op te treden tegen de grootste deepfakeporno websites.³² Op een ontvangstbevestiging na heeft Offlimits niets meer gehoord over mogelijke vervolgstappen van de toezichthouder. Alle websites die Offlimits noemde staan nog gewoon online. De AP heeft veel bevoegdheden, maar een verzoek tot handhaving leidt niet tot zichtbare actie binnen een redelijke termijn. Het aanpakken van online seksueel geweld is geen prioriteit voor de AP. Dit staat niet op de lijst met prioriteiten van de AP en voor zover bekend is dit ook bij andere nationale AVG-toezichthouders vooralsnog geen prioriteit.

Voorbeeld 4: Bangalijsten op Telegram

- 5.6 In maart 2024 kwamen de Utrechtse bangalijsten in de publiciteit. Veel slachtoffers deden aangifte. De lijsten werden onder meer via het platform Telegram aangeboden, in openbare groepen. Offlimits deed een melding bij Telegram, maar kreeg geen enkele reactie. Het OM wilde niet eens contact zoeken met Telegram, en gaf als reden hiervoor dat het bekend is dat Telegram toch niet meewerkt.³³

Voorbeeld 5: rechtszaken Offlimits over blootmateriaal zonder consent

- 5.7 Offlimits procedeert de afgelopen jaren met succes tegen pornowebsites die seksueel beeldmateriaal online publiceren zonder toestemming van de personen die in beeld zijn. In juni 2024 won Offlimits ook in hoger beroep de zaak tegen Hammy Media, de exploitant van xhamster.com, een pornowebsite waar meer dan 30 miljoen mensen per maand naar kijken.³⁴

³¹ <https://fd.nl/bedrijfsleven/1519331/deepfakeporno-afrekenen-kan-gewoon-via-reguliere-betaaldiensten>

³² <https://offlimits.nl/nieuws/offlimits-doet-melding-tegen-deepfake-porno>.

Het handhavingsverzoek m.b.t. deepfakeporno staat op de website van Offlimits:

https://offlimits.nl/assets/downloadable_files/handhavingsverzoek-offlimtis.pdf

³³ <https://nos.nl/artikel/2517471-bangalijsten-met-honderden-volgers-op-telegram-advocaten-eisen-actie-van-om>

³⁴ <https://nos.nl/artikel/2524255-pornosite-verliest-hoger-beroep-en-moet-illegale-beelden-weghalen>

6. Het Nederlandse beleid met betrekking tot online seksueel geweld

Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (NAP)

- 6.1 Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld zijn hardnekkige maatschappelijke problemen. Ook de overheid erkent dit. Daarom is het kabinet in het voorjaar van 2022 een meerjarig Nationaal Actieprogramma (NAP) voor het tegengaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld gestart.³⁵
- 6.2 Mariëtte Hamer is in dat kader per 1 april 2022 aangesteld als onafhankelijk regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. De termijn van het NAP en ook de aanstelling van de regeringscommissaris is inmiddels verlengd tot 31 december 2026.³⁶

Doelen en actielijnen NAP

- 6.3 Het belangrijkste doel van het NAP is: cultuurverandering teweegbrengen en (daarmee) het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Omdat seksueel geweld nooit helemaal te stoppen is, is het tweede doel dat de gevolgen worden beperkt. Dit wordt bereikt door snel te signaleren en in te grijpen, en door slachtoffers en hun omgeving passende steun en hulp te bieden.
- 6.4 Het NAP bevat vijf verschillende actielijnen die bijdragen aan het behalen van deze maatschappelijke doelen. Te weten:
- er zijn gedeelde maatschappelijke waarden en normen over hoe we met elkaar willen omgaan in de samenleving;
 - wet- en regelgeving weerspiegelen de (veranderende) maatschappelijke normen;
 - organisaties hebben processen voor preventie, signalering en opvolging op orde;
 - iedereen herkent seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld en kan hierop reageren; en
 - er is goede hulpverlening die makkelijk vindbaar is.
- 6.5 Opmerkelijk is dat de term 'online' hier niet in voorkomt. Ook niet op de infosheet³⁷ die de overheid heeft gemaakt over het NAP. Er staat ook nergens vermeld welke definitie de overheid hanteert als er wordt gesproken over seksueel geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag. Dit impliceert dat er een brede definitie wordt gehanteerd, en dat er geen specifieke aandacht is voor de specifieke aspecten van online seksueel misbruik.
- 6.6 De nadruk ligt op preventie, signaleren en hulpverlening. Er wordt geen aandacht besteed aan de rol die de toezichhouders moeten spelen bij het handhaven van de bestaande

³⁵ [Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld](#).

³⁶ De termijn van het NAP is verlengd om een daadwerkelijke cultuurverandering te realiseren en ervoor te zorgen dat deze verandering stevig is verankerd in de maatschappij. Daarvoor is meer tijd nodig dan vooraf gedacht. Zie [nieuwsbericht](#) Rijksoverheid d.d. 15 april 2024.

³⁷ Te vinden op deze [website](#) van de Rijksoverheid.

regelgeving om burgers te beschermen tegen online seksueel geweld en daders aan te pakken.

Voortgang actielijnen NAP

- 6.7 Inmiddels is het NAP drie jaar onderweg. De focus ligt vooral op onderwijs en op de werkvloer. Zo heeft de regeringscommissaris in mei 2023 de eerste versie van de handreiking over omgaan met meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer gepubliceerd,³⁸ en is er in maart 2024 een herziene versie³⁹ hiervan uitgebracht. Ook is in maart 2024 een publiekscampagne gestart over het belang van het bespreekbaar maken van seksueel grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer, en is in februari 2025 een internetconsultatie gestart voor een wetsvoorstel dat werkgevers verplicht een gedragscode tegen ongewenst gedrag te hebben.⁴⁰
- 6.8 Voorts is er het zogenoemde 'Studentenpact'⁴¹ gesloten om seksueel grensoverschrijdend gedrag in het studentenleven tegen te gaan, en stimuleert de regeringscommissaris de ontwikkeling van een doorlopende leerlijn voor seksuele en relationele vorming in het basis-, voortgezet, beroeps- en hoger onderwijs.
- 6.9 Het Arboplatform van de Sociaal-Economische Raad (SER) heeft een informatiepagina opgezet voor werkgevers en werknemers die handvatten biedt om seksueel grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer tegen te gaan. Er wordt een aanpak ontwikkeld om branches en sectoren te ondersteunen bij het creëren van een sociaal veilig werkklimaat en het starten van cultuurverandering.
- 6.10 En zo zijn er nog veel meer activiteiten te noemen die de regeringscommissaris de afgelopen twee jaar heeft uitgevoerd, met de focus op het signaleren en voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer en in het onderwijs.
- 6.11 Op 19 juni 2024 heeft de Minister van J&V in een voortgangsbrief een update gegeven van dit actieprogramma.⁴²
- 6.12 In december 2024 riep de overheid met een publiekscampagne op om te reflecteren op het eigen gedrag en dat van de mensen in je directe omgeving, met de vraag: 'Wat vind jij? Tot waar is het leuk voor allebei?'⁴³

Onvoldoende aandacht voor online seksueel geweld binnen het NAP

³⁸ Zie [website](#) Rijksoverheid

³⁹ [Handreiking](#) maart 2024.

⁴⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld/nieuws/2025/02/17/wetsvoorstel-gedragscode-tegen-ongewenst-gedrag-in-internetconsultatie>

⁴¹ Het [Studentenpact](#) is inmiddels door 35 studentenorganisaties ondertekend en richt zich op bewustwording, gedrag, meldingen en klachten, gerichte maatregelen en hulpverlening.

⁴² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-1149197.pdf>

⁴³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld/nieuws/2024/12/12/84-procent-van-de-nederlanders-vindt-dat-iedereen-een-rol-heeft-in-de-aanpak-van-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag>

- 6.13 Zoals gezegd is er weinig aandacht voor de aanpak van online seksueel geweld binnen het NAP. Of althans, hier wordt niet expliciet aan gerefereerd, behalve in de context van online seksueel kindermisbruik, en met betrekking tot het probleem van extreem online pornokijkgedrag. Online seksueel geweld – voor zover dat niet specifiek betrekking heeft op minderjarige slachtoffers – heeft geen prominente rol in dit actieprogramma.
- 6.14 Terzijde. Zoals eerder opgemerkt heeft de aanpak van seksueel misbruik van minderjarigen wél prioriteit. Een voorbeeld van de focus op de aanpak van seksueel kindermisbruik door de politie: in de voortgangsbrief van juni 2024 wordt de ontwikkeling van de Teams ter Bestrijding van Kinderpornografie en Kindersekstoerisme (TBKK) genoemd. De politie ontvangt structureel € 4 miljoen om hierin te investeren, en met deze middelen is de formatie met 24 fte uitgebreid naar 175 fte. Dit betreft dus specifiek minderjarige slachtoffers.
- 6.15 In de reflectiebrief op het NAP die de regeringscommissaris naar de Tweede Kamer stuurde,⁴⁴ komt het woord 'online' geen enkele keer voor. In de voortgangsrapportage uit maart 2024 van de Ministeries⁴⁵ is er maar een halve pagina die ziet op online seksueel geweld en wordt er in de overige 23 pagina's maar in een enkele alinea gesproken over online sexting. En ook in het 46 pagina's tellende rapport over het NAP⁴⁶ wordt er maar in één alinea gesproken over sexting.
- 6.16 In de passage in de voortgangsrapportage uit maart 2024 die wél over online seksueel geweld gaat, benoemen de Ministeries dat een belangrijk uitgangspunt is dat de offline en online wereld vaak niet van elkaar gescheiden zijn, maar in elkaar overlopen. Zo begint offline seksueel contact vaak online. Ze geven verder aan dat de maatregelen en activiteiten die vanuit het NAP zijn genomen in de zorg, het onderwijs en op de werkvloer zich ook richten op de online kant van seksueel grensoverschrijdend gedrag. En dat er ook in de communicatie rondom de publiekscampagnes aandacht voor is.

⁴⁴ [Afschrift brief Reflectie aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld](#)

⁴⁵ [Kamerbrief bij voortgangsrapportage NAP](#)

⁴⁶ [Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.](#)

7. Relevante regelgeving

Grondrechten

- 7.1 Artikel 8 lid 1 EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Dit artikel beoogt niet alleen de staten tot onthouding van inmenging in het privéleven te dwingen, maar kan onder omstandigheden ook aan het recht op eerbiediging van het privéleven inherente positieve verplichtingen meebrengen die noodzakelijk zijn voor een effectieve waarborging daarvan. Een positieve verplichting kan er volgens vaste rechtspraak van het EHRM toe leiden dat publieke middelen moeten worden besteed ter waarborging van genoemde rechten. In de rechtspraak zijn op grond van artikel 8 EVRM op uiteenlopende terreinen positieve verplichtingen aangenomen voor de overheid. De reikwijdte van deze positieve verplichtingen laat zich lastig algemeen samenvatten, omdat de aanname van een positieve verplichting doorgaans alleen wordt gekoppeld aan de omstandigheden van het concrete geval in de betreffende verdragsstaat.
- 7.2 Specifiek inzake seksueel geweld wordt uit artikel 8 EVRM onder omstandigheden een positieve verplichting tot effectieve strafrechtelijke bescherming afgeleid. Daarvan is zonder meer sprake bij verkrachting⁴⁷ en seksueel misbruik van kinderen en andere kwetsbare personen.⁴⁸ Een voorbeeld is de zaak K.U./Finland, waarin iemand zich voordeed als een twaalfjarige jongen op een datingsite en onder diens naam een seksadvertentie plaatste. Deze advertentie bevatte persoonlijke gegevens van de jongen, waardoor hij een doelwit voor pedofielen werd. Het EHRM stelt dat staten volgens artikel 8 EVRM verplicht zijn om strafbare feiten tegen personen te criminaliseren. Dit is vooral belangrijk wanneer het fysieke en mentale welzijn van een kind op het spel staat. Seksueel misbruik wordt door het EHRM gezien als een ernstige misdaad met schadelijke effecten voor de slachtoffers. Kinderen en andere kwetsbare personen hebben recht op effectieve bescherming tegen dergelijke ernstige inbreuken op hun privéleven. Daarom is strafbaarstelling vereist wanneer er sprake is van een ernstige inbreuk op het privéleven.⁴⁹
- 7.3 Non-consensuele seksuele gedragingen moeten strafbaar worden gesteld. Dat kan worden afgeleid uit de volgende overwegingen van het EHRM in de zaak M.C./Bulgarije:
- "In accordance with contemporary standards and trends in that area, the member States' positive obligations under Articles 3 and 8 of the Convention must be seen as requiring the penalisation and effective prosecution of any non-consensual sexual act, including in the absence of physical resistance by the victim."⁵⁰
- 7.4 Waar geen 'fundamental values and essential aspects of private life' op het spel staan, kan civielrechtelijke aansprakelijkheid volstaan. Een civielrechtelijke actie is allereerst voldoende wanneer het om minder ernstige gedragingen gaat die wel nog in de sfeer van

⁴⁷ EHRM 4 december 2003, 39272/98 (M.C./Bulgarije), r.o. 153.

⁴⁸ EHRM 26 maart 1985, 8978/80 (X & Y/Nederland), r.o. 27; EHRM 22 oktober 1996, 22083/93, 22095/93 (Stubbings e.a./VK), r.o. 64; EHRM 27 september 2011, 29032/04 (M. & C./Roemenië), r.o. 111.

⁴⁹ EHRM 2 december 2008, 2872/02 (K.U./Finland).

⁵⁰ EHRM 4 december 2003, 39272/98 (M.C./Bulgarije), r.o. 166. Zie ook EHRM 15 maart 2016, 61495/11, r.o. 59 (M.G.C./Roemenië); EHRM 24 mei 2016, 36934/08 (I.C./Roemenië), r.o. 52.

artikel 8 EVRM vallen en die mogelijk de geestelijke integriteit van het individu schenden.

7.5 Daarvan is sprake in de uitspraak van het EHRM inzake Söderman/Zweden. In deze zaak gaat het om een stiefvader die zijn minderjarige stiefdochter heimelijk in de badkamer zou hebben gefilmd, terwijl zij zich uitkleedde. De dochter klaagt bij het EHRM over schending van de artikelen 8 en 13 EVRM. De Zweedse Staat heeft volgens haar verzuimd te voldoen aan de positieve verplichting om te voorzien in civielrechtelijke remedies tegen de schending van haar persoonlijke integriteit door haar stiefvader. Daarop overweegt het EHRM dat Zweden zorgt dient te dragen voor een 'an acceptable level of protection'. Hoewel het heimelijk filmen van de minderjarige stiefdochter door haar stiefvader een inbreuk vormde op haar persoonlijke integriteit, vooral gezien haar minderjarigheid, haar recht op een veilige thuissituatie, en het vertrouwen dat zij in haar stiefvader moest kunnen hebben, was het strafrecht niet noodzakelijk de enige manier voor de Staat om aan zijn verplichtingen onder artikel 8 EVRM te voldoen. Omdat er geen sprake was van fysieke geweldpleging, misbruik of lichamelijk contact, kon de Staat tevens voldoen aan zijn verplichtingen door middel van civielrechtelijke remedies. Door niet te voorzien in effectieve civielrechtelijke rechtsbescherming heeft Zweden naar het oordeel van het EHRM in strijd met artikel 8 EVRM gehandeld.⁵¹

7.6 Artikel 3 EVRM verbiedt foltering, onmenselijke of vernederende behandeling en onmenselijke of vernederende bestraffing. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat om een schending van artikel 3 EVRM te kunnen aannemen, deze van enige betekenis moet zijn. Er wordt een 'minimum level of severity' geëist. Deze drempel wordt volgens het EHRM zonder meer behaald waar het gaat om verkrachting. In welke situaties ongewenste seksuele gedragingen anders dan verkrachting onder het toepassingsbereik van artikel 3 EVRM vallen, is niet bekend.

7.7 Deze grondrechten zijn ook verankerd in het Handvest van de Grondrechten van de EU, waaronder het recht op menselijke waardigheid (artikel 1), het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven (artikel 7), het recht op bescherming van persoonsgegevens (artikel 8), de rechten van het kind (artikel 24), en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 47).

Cybercrimeverdrag (Budapest-Conventie)

7.8 Op 23 november 2001 heeft Nederland in Boedapest het Verdrag inzake bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken (ook wel het Cybercrimeverdrag, de Budapest-Conventie of het Verdrag van Boedapest genoemd)⁵² ondertekend. De Budapest-Conventie is een internationaal bindend verdrag over de aanpak van cybercriminaliteit en biedt daarmee ook een kader voor onderzoek naar en de vervolging van online geweld en geweld dat mogelijk is gemaakt door nieuwe technologieën.

Regelgeving om vrouwen te beschermen tegen geweld

7.9 Hoewel iedereen slachtoffer kan worden van online seksueel geweld blijkt in de praktijk dat de slachtoffers in meerderheid vrouwen zijn. Drie op de tien meisjes van 16-17 is in

⁵¹ EHRM 12 november 2013, 5786/08 (Söderman/Zweden).

⁵² <https://eur-lex.europa.eu/NL/legal-content/summary/convention-on-cybercrime.html>

Nederland slachtoffer, tegen één op de tien jongens van die leeftijd. De bekende voorbeelden van schandalen gaan vrijwel zonder uitzondering over vrouwelijke slachtoffers. Op banglijsten staan vrouwen, slachtoffers van grooming zijn overwegend jonge vrouwen, op pornowebsites zijn de beelden van slachtoffers die geen toestemming gaven vooral beelden van vrouwelijke slachtoffers (de mannen zijn vaak niet herkenbaar in beeld). Daarom is het interessant om ook te kijken naar regelgeving over de bescherming van vrouwen.

CEDAW / VN-Vrouwenverdrag

7.10 Het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW)⁵³ uit 1979 wordt ook wel het VN-Vrouwenverdrag genoemd. Dit verdrag beschrijft wat discriminatie van vrouwen inhoudt en wat regeringen moeten doen om dit te bestrijden en de positie van vrouwen te verbeteren. Bijzonder is dat dit verdrag staten niet alleen verplicht de eigen regelgeving discriminatievrij te maken, maar staten moeten er ook voor zorgen dat andere partijen – zoals het bedrijfsleven, verenigingen of politieke partijen – vrouwen niet discrimineren. Dit verdrag heeft een Comité van 23 onafhankelijke experts op het gebied van vrouwenrechten, dat toezicht houdt op de uitvoering ervan. De Nederlandse regering moet in principe elke vier jaar aan dit CEDAW-Comité rapporteren wat ze heeft gedaan om het verdrag uit te voeren.

7.11 Op 4 juli 2024 heeft het Netwerk VN-Vrouwenverdrag een schaduwrapportage ingediend,⁵⁴ die in mei 2024 al aan NGO's ter ondertekening is voorgelegd en door 90 organisaties is ondertekend.⁵⁵ Online seksueel geweld wordt alleen zijdelings genoemd.

Verdrag van Istanbul inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Istanbul-Convention)⁵⁶

7.12 Het verdrag van Istanbul is een mensenrechtenverdrag van de Raad van Europa en streeft naar de preventie van geweld tegen vrouwen, de bescherming van (potentiële) slachtoffers en vervolging van daders. Dit verdrag, dat ook wel de Istanbul-Convention wordt genoemd, is een juridisch bindend instrument met bepalingen waaraan landen door ondertekening en ratificatie aan gehouden zijn. Nederland heeft het verdrag in 2015 geratificeerd en in 2016 is het hier in werking getreden. Nederland heeft dus de verplichting om aan de bepalingen in het verdrag te voldoen. De Europese Unie is in 2023 toegetreden tot dit Verdrag.

7.13 De Istanbul-Convention bepaalt dat elke vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek seksueel getint gedrag dat de waardigheid van een persoon schendt, onderworpen dient te zijn aan sancties. De aangesloten partijen moeten zorgen voor wetgevende en andere maatregelen die nodig zijn ter voorkomen van dit soort geweld.

⁵³ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women New York, 18 December 1979, zie: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

⁵⁴ https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/wp-content/uploads/2024/07/Shadow_report_Dutch_CEDAW_Network_incl_references-4-July-2024def.pdf

⁵⁵ <https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/90-ondertekenaars-sluiten-zich-aan-bij-belangrijke-boodschap-voor-vrouwenrechten-in-schaduwrapportage-2-0-aan-cedaw-comite/>

⁵⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBV0006074/2016-03-01>

7.14 Artikel 8 bepaalt dat partijen (waaronder Nederland) passende financiële middelen en personeel toewijzen voor de adequate implementatie van integraal beleid, maatregelen en programma's ter voorkoming en bestrijding van alle vormen van geweld die vallen onder de reikwijdte van het verdrag, met inbegrip van hetgeen wordt uitgevoerd door non-gouvernementele organisaties en het maatschappelijk middenveld.

7.15 Artikel 50 geeft een duidelijke opdracht aan de verdragspartijen, en dus ook aan de Nederlandse Staat: de verantwoordelijke rechtshandhavende autoriteiten moeten onverwijld en adequaat reageren, en moeten ook preventieve en beschermende maatregelen nemen:

Artikel 50 - Onmiddellijke respons, preventie en bescherming

1 De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat de verantwoordelijke rechtshandhavende autoriteiten onverwijld en adequaat reageren op alle vormen van geweld die vallen onder de reikwijdte van dit Verdrag door de slachtoffers adequate en onmiddellijke bescherming te bieden.

2 De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat de verantwoordelijke rechtshandhavende autoriteiten onverwijld en passend overgaan tot preventie van en bescherming tegen alle vormen van geweld die vallen onder de reikwijdte van dit Verdrag, met inbegrip van het inzetten van preventieve operationele maatregelen en het vergaren van bewijsmateriaal.

7.16 Dit is een belangrijke bepaling omdat de Staat hiermee de verantwoordelijkheid heeft om adequate handhaving te waarborgen, inclusief preventie. De Staat moet waarborgen dat de handhavende instanties onverwijld en adequaat reageren én onverwijld en passend overgaan tot preventie.

7.17 In 2018 heeft Nederland gerapporteerd aan het toezichthoudend Comité, de Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO). In het in januari 2020 gepubliceerde rapport met aanbevelingen⁵⁷ moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten aan de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht inzake seksueel geweld spoedig te herzien en erop toe te zien dat passende sancties worden ingevoerd voor alle seksuele handelingen die plaatsvinden zonder toestemming van het slachtoffer. Voorts moedigt GREVIO de Nederlandse autoriteiten aan in het Wetboek van Strafrecht te voorzien in een passende strafrechtelijke reactie op alle vormen van seksuele intimidatie, waaronder intimidatie online.⁵⁸

7.18 Deze eerste rapportage-cyclus is op 1 juni 2023 afgesloten met een rapport met zeven

⁵⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/6557ce99-8710-4bb6-9228-ec718f505d78/file> Digitale dimensie van geweld tegen vrouwen, Opvolging Algemene Aanbeveling nr. 1 GREVIO, 11 september 2023, zie ook <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d8dbagag-888b-4364-aa16-2b43af0765e1/pdf>

⁵⁸ Zie Kamerstukken II 2019/20, 28 345, nr. 227, bijlage: GREVIO's evaluatierapport inzake wettelijke en andere maatregelen om uitvoering te geven aan de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul) inzake Nederland, januari 2020.

specifieke aanbeveling aan het adres van Nederland.⁵⁹ Eén van de aanbevelingen is dat Nederland moet zorgen voor stabiele en duurzame financiering voor het beleid en de maatregelen om geweld tegen vrouwen tegen te gaan. Nederland zal hierover voor 2 juni 2025 moeten rapporteren.

- 7.19 Momenteel loopt de tweede rapportagecyclus, waarin voor het eerst een thematische evaluatieronde wordt gehouden onder de titel 'Building trust by delivering support, protection and justice'. GREVIO heeft hiervoor een vragenlijst opgesteld die de regeringen in een rapportage moet beantwoorden.⁶⁰ De rapportage van de Nederlandse overheid is in juni 2024 ingediend.⁶¹ Daarin wordt onder meer verwezen naar Meldpunt Kinderporno, Helpwanted en Stop it Now. De Nederlandse overheid heeft onder meer geantwoord:

In 2024, the Dutch government has allocated 27.5 million euros to enhance the response to sexual crimes and online child pornography. Of this amount, 20 million euros are designated for the implementation of the Sexual Offences Law, which will come into effect on July 1, 2024. These funds are intended, among other things, to increase capacity. More than 5 million euros of this 20 million have been allocated to the police.

The remaining 7.5 million euros will be used to improve processing times in vice cases and combat child pornography. These funds will gradually become available from 2024 (€1 million in 2024, €2 million in 2025, and €4 million in 2026). Since June 7, 2023, the Expertise Centre for Online Child Abuse (EOKM), now known as Offlimits, has been receiving 1.5 million euros annually since 2022. An additional 2 million euros have been allocated annually since 2022 to strengthen the integrated approach to (online) sexual crimes. For example, this funding supports Helpwanted.nl, part of Offlimits, which provides immediate help and advice to victims of imminent online sexual violence. The EOKM/Offlimits plays a crucial role in self-regulation concerning online child abuse.

- 7.20 NGO's kunnen in een 'schaduwrapportage' hun standpunt hierover geven. Een eerdere schaduwrapportage, in 2018, werd door 52 organisaties onderschreven.⁶²
- 7.21 De organisatie 'Netwerk VN-Vrouwenverdrag / Dutch CEDAW-Network' heeft het initiatief genomen om de pen te voeren voor deze schaduwrapportage,⁶³ en heeft de vragen samengevat,⁶⁴ onder meer:

Geef aan welke opkomende ontwikkelingen er zijn sinds de baseline evaluatie in Nederland (2020) wat betreft (digitaal) geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het type geweld, het type slachtoffer etc.). Zijn er nieuwe ontwikkelingen in de jurisprudentie? Zijn er nieuwe ontwikkelingen in de toekenning van fondsen en

⁵⁹ <https://rm.coe.int/conclusions-on-the-implementation-of-recommendations-in-respect-of-the/1680ab722d>

⁶⁰ <https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-questionnaire-for-publication-2756-3974-5542/1680a90c67>

⁶¹ <https://rm.coe.int/grevio-inf-2024-2-state-report-netherlands-1st-thematic-evaluation/1680b06932>

⁶² https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/wp-content/uploads/Dutch-NGO-Shadow-report-Istanbul-Convention_15-dec-2018-DEF.pdf

⁶³ <https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/kennisbank/verdrag-van-istanbul/>

⁶⁴ <https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/wp-content/uploads/2024/05/Samenvatting-GREVIO-vragenlijst-2024.pdf>

financiële middelen? Is er sprake van innovatieve benaderingen in bijvoorbeeld nieuwe samenwerkingsverbanden?

7.22 Vele organisaties hebben inmiddels input gegeven in het kader van deze schaduwrapportage.⁶⁵

7.23 In onze eigen schaduwrapportage zijn specifiek de online aspecten van seksueel geweld toegelicht.⁶⁶ Daarin is de volgende conclusie opgenomen:

Although every person is at risk for online sexual violence, the majority of victims are women and girls. In the Netherlands, three out of ten girls aged 16-17 have experienced this type of violence, compared to one out of ten boys of the same age. Notable scandals almost exclusively involve female victims.

The main objective of this shadow report by Stichting Offlimits, Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Privacy First, Fonds Slachtofferhulp and Boekx Advocaten is to underscore the urgent necessity for more effective measures in the Netherlands and advocate for enhanced protection of women's rights against online sexual violence.

Regulators must develop a concrete action plan to actively address the issue of online sexual violence against women and determine the necessary steps to achieve this. The government should provide these regulators with the required financial resources, capacity, and, if necessary, expanded powers to actively monitor the online publication of sexual imagery and play an active role in enforcement efforts.

7.24 GREVIO is van plan om in september 2025 zijn eerste thematische evaluatierapport over Nederland te publiceren.⁶⁷

7.25 Op 20 oktober 2021 heeft GREVIO specifieke aanbevelingen gepubliceerd over de digitale dimensie van geweld tegen vrouwen.⁶⁸ Dat GREVIO-rapport bevat een aantal relevante aanbevelingen met betrekking tot online seksueel geweld tegen vrouwen. GREVIO beveelt onder meer aan dat Staten ervoor zorgen dat hun rechtshandhavende autoriteiten de noodzakelijke middelen hebben (personeel, financiën en technische middelen) om effectief onderzoek te doen en te vervolgen. Een andere aanbeveling is gericht op het verzamelen van data en de rapportage over online seksueel geweld tegen vrouwen. De Staat moet een gecoördineerd beleid opstellen en implementeren waar alle relevante partijen bij worden betrokken, en de Staat moet voldoende mensen en financiële middelen beschikbaar maken voor organisaties, om effectieve maatregelen te nemen in het kader van preventie, bescherming tegen en vervolging van geweld tegen vrouwen.

7.26 In opdracht van de betrokken Ministeries van OCW, VWS en J&V, is onderzocht wat er in de

⁶⁵ <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/netherlands>

⁶⁶ <https://rm.coe.int/addressing-the-online-dimensions-of-sexual-violence-against-women-and-/1680b14d74>

⁶⁷ <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/grevio-carries-out-its-first-thematic-evaluation-visit-to-the-netherlands>

⁶⁸ <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147>

Nederlandse context nodig is om deze aanbevelingen op te volgen.⁶⁹ Het rapport hierover, opgesteld door Regioplan, is in september 2023 gepubliceerd. In dit rapport staat het volgende over de huidige capaciteit en middelen voor handhaving en vervolging:

De politie zet in op meer capaciteit en middelen voor handhaving, opsporing en daarmee vervolging van geweld in de digitale sfeer. De politie investeert hierin en probeert specialisten aan te trekken, zoals digitaal rechercheurs. Hoewel het uitlezen van gegevensdragers en het verzamelen van digitaal bewijs van onder andere sociale media behoort tot de aanpak van de politie van zedendelicten en stalking, wordt dit nog nauwelijks (veel) ingezet bij geweld in de digitale dimensie, aangezien hier bijzondere opsporingsbevoegdheden voor nodig zijn. Ook ontbreekt kennis over het verzamelen van digitaal bewijs bij uitvoeringsorganisaties werkzaam in de hulp en ondersteuning aan slachtoffers, om zo sneller en zorgvuldiger te kunnen schakelen. De politie is verder bezig met een digitale transformatie die breed inzet op digitaal bewustzijn, opsporingsmethoden, en casuïstiek. Daarnaast werkt de politie aan een app die het mogelijk maakt om bewijs te kunnen uploaden zonder tussenkomst van personen en aan een automatiseringsslag binnen de zorg- en strafketen. Hierbij is een investering in de deskundigheid van hulporganisaties over het verzamelen van bewijs en op welk moment het OM of de politie al ingeschakeld kunnen worden van groot belang. Het interventiepalet van betrokken partijen moet vergroot worden. Het gaat dus nadrukkelijk niet sec om het uitbreiden van de capaciteit, maar ook om het bieden van een handelingsperspectief. Een eerste stap zou een gezamenlijk gesprek zijn over de kansen en risico's bij een project dat hierop inzet. Hiervoor kan ook gekeken worden naar het lopende traject op psychisch geweld en hoe dat binnen de politie meer aandacht krijgt. (...)

Er is betrekkelijk weinig zicht op inspanningen gericht op het verhogen van de toegang tot het recht voor slachtoffers van geweld tegen vrouwen in de digitale sfeer en (met name) het mogelijk maken van ambtshalve vervolging. Betrokkenen geven aan dat de gang naar de rechtbank heel moeilijk is, en door internettussenpersonen moeilijk wordt gemaakt. Hierbij speelt dat de slagingskans klein is en de capaciteit van de politie gelimiteerd. De politie verwijst personen die online content verwijderd willen hebben door naar andere organisaties.

- 7.27 In dit rapport wordt onder meer als vervolgstap genoemd: 'Inzetten op voldoende capaciteit, middelen en kennis voor lokaal bestuur, politie én voor partijen die nu toezien op verhogen toegang tot het recht en verwijderen van online content (zoals het inzetten van een notice-and-takedownprocedure) en in gesprek gaan met hen over verbetermogelijkheden. Inventariseren waar mogelijkheden tot intensievere en efficiëntere samenwerking liggen en elkaar hiermee ontzorgen. Hierbij gebruikmaken van bestaande technische mogelijkheden en initiatieven en deze verbinden.'
- 7.28 De regering heeft aangegeven dat de Tweede Kamer in de zomer van 2024 een beleidsreactie op dit onderzoek van Regioplan zal ontvangen.⁷⁰ Die beleidsreactie is op 19

⁶⁹ <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2023/10/22170-Eindrapport-Online-geweld-tegen-vrouwen-Regioplan-11sept23.pdf>

⁷⁰ <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-of57d76e0bcf99f61feef5c0070961c2174328bc/pdf>, Voortgang activiteiten Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (NAP), pagina 10.

december 2024 daadwerkelijk naar de Kamer gestuurd.⁷¹

- 7.29 Het kabinet erkent in de beleidsreactie de noodzaak van extra aandacht voor online geweld en versterkt daarom de coördinatie van initiatieven, onder leiding van het Ministerie van VWS. Een werkgroep met de Ministeries van VWS, JenV, OCW, BZK en VNG richt zich op de digitale dimensie van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Daarnaast is een interdepartementale werkgroep opgezet voor online discriminatie, racisme en hate speech, met deelname van de Ministeries van SZW, BZK, VWS, JenV en OCW.
- 7.30 In de beleidsreactie wordt verder benadrukt dat de capaciteit voor melding en ondersteuning van slachtoffers een aandachtspunt blijft, gezien de druk op de zorg- en strafrechtketen. Met de motie Hermans is vanaf 2024 €20 miljoen structureel beschikbaar voor betrokken organisaties zoals politie, OM, rechtspraak en het Centrum Seksueel Geweld. De financiële middelen zijn onder andere bedoeld voor capaciteitsuitbreiding. Ook wordt ingezet op verbetering van de kennis over en vaardigheden in geval van zowel fysiek als online gendergerelateerd geweld bij uitvoerende organisaties.
- 7.31 De bijlage bij de beleidsreactie bevat een overzicht van lopende initiatieven voor de aanpak van de digitale dimensie van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld waarop momenteel wordt ingezet, waaronder Helpwanted van Offlimits.⁷²
- 7.32 Ter gelegenheid van Internationale Vrouwendag heeft GREVIO op 7 maart 2025 een verzameling van de 'focussecties' uit haar eerste vijf algemene activiteitenverslagen gepubliceerd, die de periode 2015-2023 beslaan. Daarin wordt in het vijfde hoofdstuk dat over 2023 gaat specifiek ingegaan op de digitale dimensie van geweld tegen vrouwen.⁷³
- 7.33 GREVIO constateert in het verslag dat de digitale dimensie van geweld tegen vrouwen vaak over het hoofd wordt gezien in nationale wetten en beleidsmaatregelen en pleit voor een uitgebreidere implementatie van de Istanbul Conventie in de digitale ruimte. Dit omvat preventie, bescherming van slachtoffers, vervolging van daders en het ontwikkelen van integrale beleidsmaatregelen. Hoewel digitale vormen van geweld tegen vrouwen steeds vaker worden gecriminaliseerd, is er nog veel ruimte voor verbetering. Spanje, Duitsland, IJsland en Noorwegen worden als positieve voorbeelden genoemd met specifieke wetten en strategieën tegen cyberstalking, het zonder toestemming delen van beelden en online seksueel geweld.

Richtlijn EU 2024/1385: bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

- 7.34 De EU heeft een richtlijn over de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld aangenomen, die in juni 2024 in werking is getreden en binnen drie jaar door lidstaten in

⁷¹ 'Beleidsreactie op het rapport Digitale dimensie van geweld tegen vrouwen. Opmvolging Algemene Aanbeveling Nr. 1 GREVIO',

https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20241219/brief_regering_beleidsreactie_op/document3/f=vmjee1g7b5yx.pdf

⁷² <https://open.overheid.nl/documenten/022c4b9b-899d-4f45-91f3-5b4819ff824c/file>

⁷³ Thematic perspectives on the implementation of the Istanbul Convention, Compilation of focus sections no.1 to 5 as presented in GREVIO activity reports (from June 2015 to December 2023), p. 101 e.v., <https://rm.coe.int/thematic-perspectives-on-the-implementation-of-the-istanbul-convention/1680b4a2e3>

nationale wetgeving moet worden omgezet, uiterlijk op 14 juni 2027.⁷⁴ Deze richtlijn heeft tot doel in de hele EU een minimumniveau van bescherming tegen dergelijk geweld te bieden. Het verbiedt gedwongen huwelijken en genitale verminking van vrouwen en bevat specifieke regels inzake cybercriminaliteit, zoals cyberflashing, cyberstalking en cyberintimidatie. Zo wordt bepaald dat het strafbaar moet zijn om zonder instemming van de betrokkene beeldmateriaal openbaar te maken waarop seksueel expliciete handelingen of intieme lichaamsdelen te zien zijn. Ook deepfake-porno moet strafbaar worden gesteld. Dat vrouwen juist ook online slachtoffer kunnen worden van online seksueel geweld wordt uitgebreid geadresseerd. Er moeten flinke straffen worden opgelegd voor dit soort delicten: tenminste 5 jaar gevangenisstraf. Deze richtlijn verplicht de EU-lidstaten om te zorgen voor voldoende expertise en doeltreffende onderzoeksinstrumenten voor de strafrechtelijke vervolging van dit soort daden.

- 7.35 Openbaar toegankelijk online-materiaal dat inbreuk maakt moet onverwijld worden verwijderd, of de toegang moet worden geblokkeerd.⁷⁵ Deze richtlijn zal de mogelijkheden om blokkering van bepaalde content af te dwingen verruimen.
- 7.36 De richtlijn bepaalt ook dat er slachtofferhulp beschikbaar is, juist ook om slachtoffers van cybercriminaliteit en online-inhoud te helpen met het documenteren en verwijderen daarvan. De EU-lidstaten zorgen voor voldoende personele en financiële middelen om deze gespecialiseerde ondersteuningsdiensten te kunnen verlenen.⁷⁶
- 7.37 Crisiscentra en verwijzingscentra moeten elke dag van de week beschikbaar zijn, en kosteloos.⁷⁷
- 7.38 Telefonische hulplijnen moeten 24 uur per dag en zeven dagen per week kosteloos beschikbaar zijn.⁷⁸ Er komt een apart telefoonnummer voor de hele EU voor slachtoffers van geweld tegen vrouwen, te weten: 116016. Ook voor de hulplijnen moet de overheid zorgen voor voldoende personele en financiële middelen.
- 7.39 Het gaat nog geruime tijd, tot 14 juni 2027, duren voordat deze nieuwe richtlijn overal in de EU moet zijn omgezet in nationale wetgeving. Toch is deze EU-richtlijn relevant, omdat er zo uitgebreid en specifiek aandacht wordt besteed aan de online-aspecten van seksueel geweld.

Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO)

- 7.40 Op 24 mei 2024 is de EU-richtlijn Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)⁷⁹ vastgesteld. Deze richtlijn legt bedrijven een zorgvuldigheidsplicht op om

⁷⁴ Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401385

⁷⁵ Artikel 23: Maatregelen om bepaald online materiaal te verwijderen.

⁷⁶ Artikel 25: Gespecialiseerde ondersteuning van slachtoffers.

⁷⁷ Artikel 26: Gespecialiseerde ondersteuning voor slachtoffers van seksueel geweld.

⁷⁸ Artikel 29: Hulplijnen voor slachtoffers.

⁷⁹ Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 24 april 2024 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 (COM(2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0329_NL.html

potentiële en feitelijke negatieve effecten op mensenrechten en het milieu in hun eigen activiteiten en die van hun dochterondernemingen te identificeren en aan te pakken, en dit geldt ook voor hun zakenpartners. Elke EU-lidstaat dient een autoriteit aan te wijzen voor toezicht en handhaving. Slachtoffers moeten verder via civielrechtelijke weg compensatie kunnen krijgen voor schade door nalatigheid.⁸⁰ Lidstaten hebben twee jaar de tijd om de richtlijn in nationaal recht om te zetten. Daarna treedt de richtlijn gefaseerd in werking, vanaf 2027 voor de allergrootste bedrijven, vanaf 2028 voor bedrijven met meer dan 3.000 werknemers en vanaf 2029 voor bedrijven met meer dan 1.000 werknemers.

- 7.41 Op 18 november 2024 is het ontwerp wetsvoorstel internationaal verantwoord ondernemen ("WIVO") met ontwerp memorie van toelichting ter consultatie gepubliceerd.⁸¹ De WIVO implementeert de Europese Corporate Sustainability Due Diligence Directive ("CSDDD"). Basis voor dit voorstel zijn de UN Guiding Principles for Business and Human Rights (UNGP's) en de richtlijnen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling ("OESO-Richtlijnen")⁸². De Autoriteit Consument & Markt (ACM) wordt in het wetsvoorstel aangewezen als handhavingsinstantie en toezichthouder op de naleving van de WICO-wet.⁸³ De consultatie over het wetsvoorstel is op 29 december 2024 gesloten.

Regelgeving over kinderporno

- 7.42 Beeldmateriaal van seksuele aard van minderjarigen kwalificeert als kinderpornografisch materiaal waarvan de verspreiding in alle gevallen strafbaar is (artikel 240b Sr). Naar de letter van de wet valt ook sexting door minderjarigen (wanneer seksueel getint beeldmateriaal wordt verspreid) onder artikel 240b Sr, namelijk het vervaardigen, verspreiden of bezitten van kinderpornografie.
- 7.43 De huidige regels omtrent kinderporno komen voort uit de Richtlijn 2011/93/EU ter Bestrijding van Seksueel Misbruik en Seksuele Uitbuiting van Kinderen en Kinderpornografie.
- 7.44 De Commissie heeft op 11 mei 2022 een voorstel voor nieuwe EU-wetgeving gepresenteerd om de EU-landen te helpen online seksueel misbruik van kinderen op te sporen en te melden, seksueel misbruik van kinderen te voorkomen en slachtoffers te ondersteunen. Het betreft het wetsvoorstel voor de Europese Verordening ter voorkoming en bestrijding van seksueel kindermisbruik.⁸⁴ Deze wetgeving verplicht aanbieders van onlinediensten om seksueel misbruik van kinderen op hun platformen te melden en de autoriteiten te waarschuwen, zodat daders voor de rechter kunnen worden gebracht. Aanbieders zullen ook verplicht zijn gevallen van grooming te melden. Meer dan 90 kinderrechtenorganisaties

⁸⁰ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en?prefLang=nl&etrs=nl#how-will-the-new-rules-be-enforced

⁸¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35761-2>

⁸² <https://www.oesorichtlijnen.nl/oeso-richtlijnen/aan-de-slag-met-imvo>

⁸³ <https://www.internetconsultatie.nl/wivo/b1#:~:text=Met%20het%20Wetsvoorstel%20internationaal%20overantwoord%20ondernemen%20%28Wivo%29%20worden,Autoriteit%20Consument%20en%20Markt%20wordt%20aangewezen%20als%20toezichthouder.>

⁸⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A209%3AFIN>

hebben een open brief ondertekend om dit wetsvoorstel te steunen.⁸⁵

7.45 Diverse partijen hebben hun zorgen geuit over de risico's met betrekking tot het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens in het wetsvoorstel.⁸⁶ Het voorstel zal namelijk chatapps, sociale media, maar ook internetproviders verplichten om de communicatie van hun gebruikers te scannen op beelden van kindermisbruik of op pogingen tot grooming. Daarnaast verplicht het voorliggende voorstel om gesproken communicatie af te luisteren. De AP wijst in dit kader op de volgende zorgpunten:

- 1) Er ontstaat een te groot risico dat communicatiediensten bij alle communicatie van alle burgers in de Europese Economische Ruimte (EER) mee zullen kijken en luisteren. Dit maakt iedereen bij voorbaat tot een potentieel 'verdachte' en is een onacceptabele inbreuk op het recht op briefgeheim. De AP vindt de voorwaarden waaronder mag worden meegekeken of afgeluisterd onvoldoende concreet. Bovendien vormt het achteraf of live kunnen afluisteren van geluidsmateriaal ter opsporing van grooming een te vergaande inbreuk.
- 2) Er is een groot risico op ondermijning van het gebruik van versleutelde communicatie (zogenaamde end-to-end encryptie).
- 3) De AI-software die waarschijnlijk wordt ingezet, maakt fouten en kan vooroordelen bevatten, waardoor burgers ten onrechte als potentieel 'verdacht' worden aangemerkt. Zo blijkt uit de Impact Assessment van de Europese Commissie dat bepaalde technologieën die ingezet kunnen worden voor het opsporen van grooming voor ongeveer 88% van de gevallen accuraat zijn. Gezien het feit dat alle EU-gebruikers potentieel afgeluisterd worden, betekent zelfs een zeer laag percentage onterechte aanwijzingen voor misbruik of grooming dat er nog steeds erg veel onschuldige gebruikers geraakt worden. Bovendien kunnen de gevolgen voor betrokkenen die ten onrechte door een AI-systeem worden beschuldigd van seksueel kindermisbruik en grooming zeer ingrijpend zijn.⁸⁷

7.46 Op 6 februari 2024 heeft de Europese Commissie een voorstel aangenomen om de strafrechtelijke regels inzake seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen te actualiseren. Deze herziene regels vormen een aanvulling op het voorstel dat de Europese Commissie in 2022 heeft gepresenteerd. De belangrijkste punten van het voorstel zijn:

- nieuwe strafbare feiten omvatten livestreaming van seksueel misbruik van kinderen en het bezit en de uitwisseling van handleidingen voor pedofielen. De geactualiseerde definitie van strafbare feiten heeft voortaan ook betrekking op materiaal over seksueel misbruik van kinderen in de vorm van deepfakes of door AI gegenereerd materiaal;
- versterking van vervolging, preventie en ondersteuning;
- versterking van preventie;

⁸⁵<https://www.thorn.org/blog/open-letter-thorn-and-50-organizations-welcome-the-eus-proposal-to-prevent-and-combat-child-sexual-abuse/>

⁸⁶ EDPB-EDPS Joint Opinion 04/2022 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules to prevent and combat child sexual abuse | European Data Protection Board (europa.eu)

⁸⁷ [brief_ap_europese_verordening_voorkomen_en_bestrijden_seksueel_kindermisbruik.pdf \(autoriteitpersoonsgegevens.nl\)](#)

- er komt ook een meldplicht voor misdrijven, in ieder geval voor beroepsbeoefenaars die nauw contact hebben met kinderen, teneinde een grote uitdaging aan te pakken bij de inspanningen om seksueel misbruik van kinderen een halt toe te roepen.⁸⁸

7.47 Het kabinet geeft aan een EU-aanpak van (online) seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting te steunen en daarom het voorstel tot herziening van de richtlijn te verwelkomen.⁸⁹

7.48 Dit voorstel is nu in behandeling bij het Europees Parlement en de Raad. Zodra de nieuwe richtlijn is aangenomen, zal deze de huidige richtlijn wijzigen en zal deze in werking treden twintig dagen na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Strafrecht

7.49 Seksuele misdrijven zijn strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Op 1 juli 2024 is de nieuwe Wet seksuele misdrijven ingegaan. Dankzij deze vernieuwde wetgeving kunnen slachtoffers van aanranding en verkrachting sneller aangifte doen, ook zonder bewijs van dwang. Ook seksuele intimidatie, zowel op straat als online, is nu als apart delict strafbaar, net als andere (online) delicten als sexchatting.

- Strafbare doxing (artikel 285 Sr) doet zich voor in de gevallen waarin persoonsgegevens van een ander worden verspreid om die ander vrees aan te jagen of ernstige overlast aan te doen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het adres of een (naakt of niet-naakt) foto van het slachtoffer op grond waarvan de identiteit van het slachtoffer kan worden vastgesteld.
- Is de afgebeelde persoon een volwassene, dan is de openbaarmaking van wraakporno of seksueel beeldmateriaal van de afgebeelde strafbaar wanneer degene die dit doet weet dat die openbaarmaking nadelig kan zijn voor de afgebeelde (artikel 139h Sr).
- In veel gevallen kan ook een beroep worden gedaan op schending van het portretrecht of artikelen 240 en 240a Sr.
- In het geval van financiële of seksuele sextortion, waarbij de afperser gericht is op het verkrijgen van geld of meer seksueel getint materiaal is de strafbaarstelling 'afpersing' (art. 317 Sr) voor de hand liggend.
- In situaties waarbij de seksuele gunsten hands-on moeten plaatsvinden kan sprake zijn van dwang, zoals omschreven in artikel 284 Sr.
- Grooming is een bijzonder voorbereidingsdelict waarbij het voorstel tot een ontmoeting, het oogmerk en de handeling ter verwezenlijking van de ontmoeting kunnen worden gezien als het opzettelijk voorbereiden van het plegen van ontucht of het vervaardigen van kinderporno. Dit is strafbaar op grond van artikel 284e Sr. Voor het delict grooming is een strafuitsluitingsgrond opgenomen wanneer er sprake is van een gelijkwaardige relatie.
- In artikel 251 Sr zijn verschillende vormen van online seksueel misbruik strafbaar gesteld, waar onder de al bestaande strafbare gedragingen seksueel corrumperen en grooming.
- Ook is een nieuwe strafbaarstelling opgenomen, namelijk sexchatting. Dat is het sturen van seksueel getinte berichten naar kinderen onder de 16 jaar. Het sturen van foto's of

⁸⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_24_631

⁸⁹ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20241220/brief_regering voortgangsbrief/document3/f=/vmjmkomxsgyn.pdf

films van (een) seksuele gedraging(en) door (een) minderjarige(n) kan onder omstandigheden strafbaar zijn als kinderpornografie (art. 240b Sr). Ook sexchatting met jongeren van 16 of 17 jaar in een kwetsbare positie wordt strafbaar.

- Seksuele intimidatie is als delict toegevoegd in artikel 429ter Sr. Het artikel is bedoeld om opdringerige seksuele benadering in het openbaar waarvan een intimiderend effect uitgaat te bestrijden. Dit betreft zowel online als offline situaties.

7.50 Voor online platformen is in het strafrecht is het bevel om op te treden tegen illegale inhoud neergelegd in artikel 125p Sv. Het bevel om informatie te verstrekken, is neergelegd in de artikelen 126n/ng/u/ug/zh/zi Sv.

AVG

7.51 Artikel 9 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) behandelt de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, waaronder gegevens over iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. Dit soort gevoelige gegevens worden extra beschermd.

7.52 Artikel 9 verbiedt in principe de verwerking van gevoelige gegevens, waaronder seksueel beeldmateriaal, tenzij aan specifieke voorwaarden wordt voldaan. Toestemming van de betrokkene is vaak noodzakelijk. Dit betekent dat zonder expliciete toestemming van de persoon die op het beeldmateriaal staat, het niet is toegestaan om dit materiaal te verwerken of te verspreiden.

7.53 Betrokkenen hebben onder de AVG ook het recht om te verzoeken dat hun persoonsgegevens, inclusief seksueel beeldmateriaal, worden gewist ("recht op vergetelheid"). Dit kan vooral nuttig zijn voor slachtoffers van ongewenste verspreiding van dergelijk materiaal.

7.54 De AVG erkent bovendien expliciet dat kinderen specifieke bescherming verdienen: 'Kinderen hebben met betrekking tot hun persoonsgegevens recht op specifieke bescherming, aangezien zij zich allicht minder bewust zijn van de betrokken risico's, gevolgen en waarborgen en van hun rechten in verband met de verwerking'.⁹⁰

7.55 De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is de toezichthouder op de naleving van de AVG in Nederland.

7.56 Wanneer er op grote schaal bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt (zoals bijvoorbeeld seksueel beeldmateriaal), dan moet de verantwoordelijke vooraf een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitvoeren. Het ligt voor de hand dat websites die blootmateriaal openbaar maken hieraan moeten voldoen. In 2019 heeft de AP een lijst opgesteld van soorten verwerkingen waarvoor een DPIA verplicht is.⁹¹ In die lijst wordt echter niet met zoveel woorden vermeld dat het aanbieden van blootmateriaal naar zijn aard het verwerken van gevoelige gegevens betreft. De porno-industrie stond op dat moment duidelijk niet op de radar van de AP.

⁹⁰ Overweging 38 bij de AVG.

⁹¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042812/2019-11-27>

Digitaledienstenverordening (Digital Services Act / DSA)

- 7.57 De Verordening digitale diensten ofwel Wet inzake digitale diensten, ofwel Digitaledienstenverordening (Engels: Digital Services Act, hieronder gebruiken we e afkorting 'DSA') is een Europese verordening, uitgewerkt door de Europese Commissie. De DSA legt specifieke verplichtingen op aan online platforms om een veilige online omgeving te waarborgen. Dit omvat transparantie-eisen, risicobeoordelingen en effectieve maatregelen tegen illegale en schadelijke content, zoals online grooming en seksuele uitbuiting van kinderen.
- 7.58 Het doel van de richtlijn is de online verspreiding van illegale inhoud te voorkomen en in te perken en de grondrechten van gebruikers te beschermen. De wet volgt het principe dat handelingen die offline onrechtmatig of strafbaar zijn, online volgens dezelfde regels en normen moeten worden behandeld. De Verordening geldt voor alle aanbieders van digitale diensten in de EU, onafhankelijk van hun vestigingsplaats.
- 7.59 De DSA stelt onder andere regels over de bevelen die nationale gerechtelijke (civiele rechter of strafrechter) of bestuursrechtelijke autoriteiten (zoals de Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal, afgekort tot ATKM) aan aanbieders kunnen richten ten aanzien van het bestrijden van illegale inhoud of het verstrekken van informatie over afnemers van de diensten. De DSA geeft zelf geen grondslagen voor het uitvaardigen van dergelijke bevelen; die grondslagen zijn voorzien in het Unierecht of in het nationale recht.
- 7.60 De DSA bevat een veelheid aan verplichting voor aanbieders van online tussenhandeldiensten. Voor de grootste platforms (very large online platforms, kortweg 'VLOPs') zoals Facebook, Instagram, Snapchat, LinkedIn, TikTok, YouTube en Twitter (X) geldt een zwaardere zorgplicht. De Europese Commissie is exclusief bevoegd is voor het toezicht op en de handhaving van de verplichtingen gelden ten aanzien van VLOP's.⁹² Dit wordt in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt.
- 7.61 Online platformen moeten een goed werkend notice-and-action systeem hebben. Strafbare feiten die de veiligheid van een persoon bedreigen moeten worden doorgegeven aan de autoriteiten. Gebruikers die frequent kennelijk illegale inhoud online delen moeten worden geschorst. De privacy, veiligheid en bescherming van minderjarigen moet worden gewaarborgd.
- 7.62 De DSA bepaalt onder meer dat online platformen meldingen van trusted flaggers met prioriteit en onverwijld moeten verwerken en afhandelen. Op basis van het wetsvoorstel voor de Uitvoeringswet DSA krijgt de ACM de taak om op verzoek van een entiteit de status van 'betrouwbare flagger' toe te kennen (artikel 21 DSA). In artikel 22 lid 1 DSA is bepaald dat aanbieders van online platformen meldingen van illegale inhoud, die afkomstig zijn van een betrouwbare flagger, prioritair en onverwijld dienen te verwerken en af te handelen. Slechts entiteiten kunnen de status van betrouwbare flagger krijgen.
- 7.63 De ACM kent de status van betrouwbare flagger op verzoek toe aan entiteiten die voldoen aan de in artikel 22 lid 2 DSA gestelde eisen inzake deskundigheid, onafhankelijkheid en

⁹² Artikel 56 lid 2 DSA.

professionaliteit. Meldingen van partijen die aan die eisen voldoen zullen in algemene zin betrouwbaar zijn en daarom ligt het in de rede om deze meldingen voorrang te geven.

- 7.64 Het totale aantal trusted flaggers moet beperkt blijven, om te voorkomen dat het trusted-flagger-systeem vermindert in waarde. Trusted flaggers kunnen via het notice-and-action systeem (het vermoeden van) illegale inhoud melden, en hun meldingen behandelt de aanbieder met prioriteit (artikel 22 lid 1 DSA).
- 7.65 Op basis van de Richtlijn elektronische handel zijn er gedragscodes tot stand gekomen over het verwijderen en ontoegankelijk maken van illegale inhoud. In Nederland is in 2008 een zogeheten 'Notice and takedown-code' opgesteld in samenwerking tussen de overheid, het bedrijfsleven en belangenverenigingen.⁹³
- 7.66 Helpwanted, een onderdeel van de Stichting Offlimits, heeft met een aantal online platformen goede werkafspraken over het snel verwijderen van inbreukmakend materiaal na een melding van Helpwanted. Er wordt samengewerkt met de volgende partijen: Meta/Facebook/Insta, Google/YouTube, TikTok, LinkedIn, Snapchat, Telegram en X. In feite fungeert Helpwanted voor deze platformen reeds als trusted flagger.

Mediawetgeving

- 7.67 De Mediawet bevat regels voor in Nederland gevestigde videoplatformdiensten.⁹⁴ Een videoplatformdienst is een digitaal platform waarop gebruikers video's kunnen plaatsen (uploaden). Bekende voorbeelden van videoplatformdiensten zijn YouTube, Instagram, Snapchat en TikTok. Een videoplatformdienst draagt geen redactionele verantwoordelijkheid voor de video's die gebruikers uploaden. Dit betekent dat een videoplatformdienst geen invloed heeft op de inhoud van de video's en niet bepaalt of video's worden geupload. Dit is een belangrijk verschil met televisieomroepen en streamingsdiensten, omdat zij wel controle hebben over de content die zij aanbieden. Videoplatformdiensten hebben door middel van algoritmen en andere technieken wel invloed op de zichtbaarheid en vindbaarheid van video's en kunnen video's verwijderen als deze in strijd zijn met de regels.
- 7.68 Videoplatformdiensten moeten maatregelen nemen om hun gebruikers te beschermen, waaronder:
- a. kinderen beschermen tegen inhoud die schadelijk is voor hun ontwikkeling.
 - b. het algemene publiek beschermen tegen inhoud die aanzet tot geweld of haat jegens een persoon of een groep van personen op grond van onder andere geslacht, etniciteit, huidskleur, godsdienst, politieke gezindheid, vermogen, beperking of seksuele gerichtheid.
 - c. het algemene publiek beschermen tegen inhoud waarvan de verspreiding een misdrijf vormt. Dat kan gaan om racistische inhoud, kinderpornografische inhoud of inhoud die

⁹³ https://noticeandtakedowncode.nl/wp-content/uploads/2018/12/ECP_01054-Gedragscode-notice-and-takedown-pdf-2.pdf

⁹⁴ In de Mediawet is de EU richtlijn Audiovisuele Mediadiensten 2018/1808 (AVMD) geïmplementeerd.

het plegen van een terroristisch misdrijf aanmoedigt.

- 7.69 Het Commissariaat voor de Media houdt toezicht op videoplatformdiensten die in Nederland zijn gevestigd. Relevant is dat Snapchat in Nederland is gevestigd en onder toezicht staat van het Commissariaat. Bijvoorbeeld YouTube, Instagram en TikTok zijn gevestigd in Ierland en staan daarom onder toezicht van de Ierse media-toezichthouder.

8. Toezichthouders en handhaving

Strafrechtketen: OM en politie

- 8.1 De politie houdt zich bezig met het voorkomen en bestrijden van criminaliteit, is verantwoordelijk voor de opsporing van strafbare feiten en helpt in noodsituaties. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor de opsporing en de vervolging van strafbare feiten. De officier van justitie geeft leiding aan de politie gedurende het onderzoek en zorgt dat dit zorgvuldig en rechtmatig plaatsvindt. Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie de bevoegdheid om voor lichte strafbare feiten zelf een straf op te leggen.⁹⁵
- 8.2 Voor de afdoening van sexting-zaken heeft het OM samen met politie de leidraad 'Pubers in Beeld' opgezet waarbinnen naast strafrechtelijke vervolging ook een alternatieve afdoening of een sepot als mogelijke afdoeningen worden genoemd.⁹⁶
- 8.3 De politie en het OM zijn voor Nederland dé rechtshandhavingsautoriteit en gerechtelijke autoriteit waar aanbieders van hostingdiensten meldingen moeten doen van strafbare feiten waarbij het leven of de veiligheid van personen wordt bedreigd (artikel 18 DSA).⁹⁷
- 8.4 Indien geen gehoor wordt gegeven aan verzoeken tot verwijdering van online illegale content kan de officier van justitie met een machtiging van de rechter-commissaris, die enkel wordt afgegeven ingeval van verdenking van een strafbaar feit als bedoeld in artikel 67, eerste lid, Sv, een platform bevelen om gegevens ontoegankelijk te maken als dit noodzakelijk is voor de beëindiging van een strafbaar feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten (artikel 125p Sv). De politie kan een vordering (al dan niet door middel van een internationaal rechtshulpverzoek) indienen bij sociale media platformen om de identiteit van de accounthouder te achterhalen (artikel 126na Sv).⁹⁸ Toen Telegram weigerde om de Bangalijsten op verzoek van Offlimits te verwijderen gaf het OM aan dat er vanuit het OM en de politie geen actie te verwachten was, omdat Telegram in het verleden niet meewerkte met het OM.⁹⁹
- 8.5 De politie zet in op meer capaciteit en middelen voor handhaving, opsporing en daarmee vervolging van geweld in de digitale sfeer. De politie investeert hierin en probeert specialisten aan te trekken, zoals digitaal rechercheurs. Hoewel het uitlezen van gegevensdragers en het verzamelen van digitaal bewijs van onder andere sociale media

⁹⁵ NSCR (2020). Het fenomeen online seksueel geweld, p. 46 – 47.

⁹⁶ OM en politie (2017). Pubers in beeld: Leidraad afdoening sextingzaken, via https://www.om.nl/publish/pages/17832/pubers_in_beeld_leidraad_afdoening_sextingzaken.pdf

⁹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 531, nr. 3.

⁹⁸ Antwoord van minister Yeşilgöz-Zegerius (Justitie en Veiligheid) inzake Telegram Expose Groepen (18-03-2024), <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-871cbe11c2d6c480cb37dec47efd4007d0977969/pdf> p. 3 en 7.

⁹⁹ Antwoorden minister van JenV d.d. 26 juni 2024 op kamervragen inzake bangalijsten op Telegram, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/26/antwoorden-kamervragen-over-bangalijsten-op-telegram>,

Antwoorden staatssecretaris Rechtsbescherming d.d. 16 september 2024 op kamervragen over slachtoffers bangalijsten op Telegram, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/09/16/antwoorden-kamervragen-over-slachtoffers-bangalijsten-op-telegram>

Antwoorden staatssecretaris JenV d.d. 14 oktober 2024 over openbare bangalijsten, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/10/15/antwoorden-kamervragen-over-de-nog-steeds-openbare-bangalijsten>

behoort tot de aanpak van de politie van zedendelicten en stalking, wordt dit nog nauwelijks ingezet bij geweld in de digitale dimensie, aangezien hier bijzondere opsporingsbevoegdheden voor nodig zijn. Ook ontbreekt kennis over het verzamelen van digitaal bewijs bij uitvoeringsorganisaties werkzaam in de hulp en ondersteuning aan slachtoffers, om zo sneller en zorgvuldiger te kunnen schakelen. De politie is verder bezig met een digitale transformatie die breed inzet op digitaal bewustzijn, opsporingsmethoden, en casuïstiek.¹⁰⁰

- 8.6 De politie maakte recent bekend dat er in het tweede halfjaar van 2024 vaker melding werd gedaan van een seksueel misdrijf, mogelijk door invoering van de Wet seksuele misdrijven per 1 juli 2024.¹⁰¹
- 8.7 De politie heeft in het overleg het volgende aangegeven: als er nieuwe prioriteiten bij zouden komen voor de politie, dan moet er ook aanvullend budget bij. Bij elke beleidsintensivering hoort extra geld. Het is volgens de politie dus een beleidsvraag: hoeveel wil de politiek investeren in preventie, in opsporing, in vervolging etc.
- 8.8 De politie omschrijft zedendelicten als een 'veelkoppig monster'. Hoe groot daarbinnen het aandeel van de online aspecten is, is niet inzichtelijk omdat de politie niet afzonderlijk registreert of er bij een zedendelict sprake is van online seksueel geweld. Er wordt niet apart geregistreerd op delicten als online sextortion, grooming of sexchatting.
- 8.9 Hoewel er voldoende bevoegdheden zijn om online platformen die strafbaar handelen te onderzoeken en te vervolgen, wordt hier in de praktijk onvoldoende invulling aan gegeven.
- 8.10 Offlimits heeft geen vaste aanspreekpunten binnen de politie en het OM voor meldingen over online seksueel geweld.¹⁰²

Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

- 8.11 De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is de Nederlandse gegevensbeschermings-autoriteit en het zelfstandig bestuursorgaan dat in Nederland bij wet als toezichthouder is aangesteld voor het toezicht op het verwerken van persoonsgegevens. De taken en bevoegdheden van AP staan in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en zijn verder uitgewerkt in de Uitvoeringswet AVG (UAVG).
- 8.12 Onder dit toezicht vallen de volgende activiteiten:
- klachten en tips behandelen over de naleving van de AVG (artikel 77 AVG);
 - uit eigen beweging onderzoek doen naar mogelijke overtredingen van de wet (artikel 55 AVG en artikel 58 AVG);
 - handhavend optreden als de AP tijdens het onderzoek overtredingen constateert (artikel 58, lid 2 AVG, artikel 83 AVG en artikel 84 AVG). Bijvoorbeeld door een boete op te

¹⁰⁰ Digitale dimensie van geweld tegen vrouwen Opgvolging Algemene Aanbeveling nr. 1 GREVIO, p. 22.

¹⁰¹ <https://www.politie.nl/nieuws/2025/maart/9/politie-krijgt-meer-meldingen-van-seksuele-misdrijven.html>

¹⁰² Voor meldingen vanuit het Meldpunt Kinderporno (een onderdeel van Offlimits) is er wel een vast aanspreekpunt binnen politie en OM (het Team Bestrijding Kinderporno en Kinderseksstoerisme van de Landelijke Eenheid, TBKK-LE), met duidelijke afspraken over werkwijze en escalatie. Voor andere soorten seksueel geweld dan kinderporno ontbreekt zo'n structuur.

leggen;

- interveniëren. Het is niet altijd nodig om direct een officieel onderzoek te starten. De AP kan ook eerst een gesprek met een organisatie voeren of een brief sturen. Zo'n interventie kan al genoeg zijn om de overtreding te doen stoppen;
- bemiddelen bij geschillen met een verwerkingsverantwoordelijke (artikel 36 UAVG);
- voorafgaande raadplegingen uitvoeren bij verwerkingen van persoonsgegevens waaraan hoge risico's zijn verbonden (artikel 36, lid 1 AVG);
- gedragscodes toetsen (artikel 40 AVG); en
- mechanismen voor certificering verbeteren, zodat verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers kunnen aantonen dat zij zich aan de AVG houden.¹⁰³

- 8.13 De AP wordt in de DSA aangewezen als bevoegde autoriteit voor zover het gaat om toezicht op verwerking van persoonsgegevens (met name het verbod op het aanbieden van reclame gebaseerd op profilering door cookies en gericht op kinderen). De bevoegdheden van de AP op grond van de DSA zien op het verbod op het tonen van reclames op basis van profilering waarbij bijzondere persoonsgegevens zijn gebruikt (artikel 26 lid 3 DSA) en het verbod om reclame te tonen op basis van profilering gebaseerd op persoonsgegevens aan minderjarigen (of gebruikers waarvan ze met redelijke zekerheid kunnen zeggen dat het een minderjarige is) (artikel 28 lid 2 DSA).
- 8.14 Uit de toepassing van het land-van-oorsprongsbeginsel (artikel 56 DSA) volgt dat de AP bevoegd zal zijn tot het houden van toezicht op en de handhaving ten aanzien van aanbieders van tussenhandeldiensten die hun hoofdvestiging in Nederland hebben, of aanbieders van tussenhandeldiensten waarvan de wettelijke vertegenwoordiger in Nederland verblijft of is gevestigd.
- 8.15 De AVG bepaalt in artikel 52 lid 4 dat de overheid ervoor moet zorgen dat de AP beschikt over de personele, technische en financiële middelen die nodig zijn voor het effectief uitvoeren van haar taken en bevoegdheden.
- 8.16 Op 3 maart 2025 berichtte het Financieel Dagblad dat de AP haar kerntaken onvoldoende uitvoert, waardoor de afhandeling van klachten over persoonsgegevens te lang duurt.¹⁰⁴ Dit bericht volgde op een evaluatierapport, uitgevoerd in opdracht van de AP door Tilburg University en Berenschot, over haar functioneren in 2018-2023.¹⁰⁵ De conclusie is dat de AP operationeel tekortschiet, niet alleen door capaciteitsgebrek, maar ook door organisatorische verbeterpunten en de noodzaak tot meer samenwerking met toezichthouders en betere ondersteuning van functionarissen gegevensbescherming (FG's). Er is dringend behoefte aan uitbreiding van capaciteit, zowel in fte als budget.
- 8.17 Uit het rapport blijkt dat een groot deel van de AP-capaciteit naar klachtenbehandeling gaat, met interne prioriteit voor datahandel, de digitale overheid en AI. De AP erkent dat

¹⁰³ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/taken-en-bevoegdheden-van-de-ap>

¹⁰⁴ https://fd.nl/tech-en-innovatie/1547300/autoriteit-persoonsgegevens-voert-kerntaken-niet-goed-uit?utm_medium=social&utm_source=app&utm_campaign=earned&utm_content=20250303&utm_term=app-ios&gift=iOLIf

¹⁰⁵ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/system/files?file=2025-02/Bijlage%203.%20Rapportage%20Evaluatie%20Autoriteit%20Persoonsgegevens-%20Tilburg%20University%20en%20Berenschot.pdf>

klachtbehandeling langer duurt dan wenselijk door capaciteitstekort, wat leidt tot groeiende achterstanden. In het jaarverslag van 2020 gaf de AP bovendien aan dat zij onvoldoende capaciteit heeft om boetes op te leggen.¹⁰⁶ Om de instroom van klachten te beperken, is het telefonisch spreekuur teruggebracht van 8 uur per dag (2020) naar 8 uur per week (2023). Daarnaast zijn onbehandelde tips gescand op ernst; alleen ernstige zaken zijn opgepakt, de rest is wegens capaciteitsgebrek afgesloten.¹⁰⁷

- 8.18 De Begeleidingscommissie Evaluatie Autoriteit Persoonsgegevens heeft op basis van het rapport belangrijke aanbevelingen gedaan.¹⁰⁸ Zo wordt de AP geadviseerd zich opener op te stellen richting het Ministerie van J&V, andere toezichthouders en maatschappelijke organisaties. Daarnaast wordt het bestuur aangeraden de personele inzet te heroverwegen in relatie tot de groeiende taken en capaciteit van de AP, inclusief de betrokkenheid bij de European Data Protection Board (EDPB).
- 8.19 De AP had in 2022 nog 183 fte (192 medewerkers). Deze bezetting was volgens de AP onvoldoende om de opgave van de AP volledig uit te voeren.¹⁰⁹ De formatie van de AP groeide in 2023 gegroeid naar 260 fte.¹¹⁰ De huidige formatie bedraagt 312,79 fte.
- 8.20 De AP stelt dat haar budget nog onvoldoende toereikend is om alle toezichtstaken naar behoren op te pakken. Het budget van de AP moet daarvoor groeien naar een structurele financiering van ongeveer 100 miljoen euro, vergelijkbaar met dat van andere markttoezichthouders.¹¹¹
- 8.21 De AP heeft deze gewenste versterkingen (nog) niet gekregen.

Internationale privacy-toezichthouders EDPB en EDPS

- 8.22 De European Data Protection Board (EDPB) is een onafhankelijk Europees orgaan. Het is de overkoepelende organisatie waarin de nationale toezichthouders van de landen in de Europese Economische Ruimte (EER) en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) samenwerken. De EDPB komt minimaal één keer per maand bij elkaar. De EDPB neemt besluiten en publiceert aanbevelingen, opinies, guidelines en 'best practices' met uitleg over de toepassing van de AVG, de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving en andere privacykwesties. Het EDPB neemt bindende besluiten over grensoverschrijdende zaken waarover geen consensus wordt bereikt.¹¹²
- 8.23 Met de inwerkingtreding van de DSA is de Europese Toezichthouder voor

¹⁰⁶ AP jaarverslag 2020, p.11, <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/bijlagen-jaarverslag-ap-2020>

¹⁰⁷ AP jaarverslag 2023, p.30, <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/ap-jaarverslag-2023>

¹⁰⁸ [https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/system/files?file=2025-](https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/system/files?file=2025-02/Bijlage%20-%20Rapport%20Begeleidingscommissie%20Evaluatie%20Autoriteit%20Persoonsgegevens.pdf)

[02/Bijlage%20-%20Rapport%20Begeleidingscommissie%20Evaluatie%20Autoriteit%20Persoonsgegevens.pdf](https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/system/files?file=2025-02/Bijlage%20-%20Rapport%20Begeleidingscommissie%20Evaluatie%20Autoriteit%20Persoonsgegevens.pdf)

¹⁰⁹ AP jaarverslag 2022, <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/ap-jaarverslag-2022>.

¹¹⁰ AP jaarverslag 2023, p.28, <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/ap-jaarverslag-2023>

¹¹¹ [https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/2023-](https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/2023-06/Ambtsbericht_AP_feitelijke_vragen_begroting_2023_EZK_en_JenV.pdf)

[06/Ambtsbericht_AP_feitelijke_vragen_begroting_2023_EZK_en_JenV.pdf](https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/2023-06/Ambtsbericht_AP_feitelijke_vragen_begroting_2023_EZK_en_JenV.pdf), zie ook de brief van de AP van 27 november

2023, [https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/2024-04/Bijlage%20-](https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/2024-04/Bijlage%20-%20Een%20toekomstbestendige%20AP.pdf)

[%20Een%20toekomstbestendige%20AP.pdf](https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/2024-04/Bijlage%20-%20Een%20toekomstbestendige%20AP.pdf)

¹¹² <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/internationaal/internationale-samenwerking/european-data-protection-board-edpb>

gegevensbescherming (Europese Raad voor digitale diensten of EDPS, naar de Engelstalige naam European Data Protection Supervisor) opgericht. De EDPS is een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit die als hoofddoelstelling ervoor moet zorgen dat de Europese instellingen en organen het recht op privacy en gegevensbescherming in acht nemen wanneer zij persoonsgegevens verwerken en nieuwe beleidslijnen ontwikkelen. In het bijzonder is de taak van de digitaledienstenraad 'het ondersteunen en bevorderen van de ontwikkeling en uitvoering van Europese normen, richtsnoeren, verslagen, sjablonen en gedragscodes'.¹¹³

Autoriteit Consument en Markt (ACM)

- 8.24 De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is aangewezen als digitalediensten-coördinator.¹¹⁴ De ACM is vanaf 4 februari officieel bevoegd om toezicht te houden op de naleving van de Europese Digital Services Act (DSA). Het gaat dan in het bijzonder om de verplichtingen om meldingen over vermeende illegale inhoud zorgvuldig te beoordelen (artikel 16 lid 6 DSA), om besluiten over inhoudsmoderatie zorgvuldig te nemen (artikel 14 lid 4 DSA), om klachten over de beoordeling van meldingen en genomen besluiten zorgvuldig te behandelen (artikel 20 lid 4 DSA) en om gebruikers te schorsen die frequent kennelijk illegale inhoud verstrekken (artikel 23 lid 1 DSA).
- 8.25 De ACM houdt toezicht op aanbieders van online diensten die in Nederland gevestigd zijn en werkt nauw samen met andere Nederlandse autoriteiten, waaronder de AP, andere Europese toezichthouders en de Europese Commissie. De ACM heeft verschillende bevoegdheden voor het geval een aanbieder zijn verplichtingen niet nakomt, zoals het opleggen van een bestuurlijke boete, een last onder dwangsom en een zelfstandige last.
- 8.26 Bij ernstige en herhaalde overtreding van de DSA die samenhangt met strafbare feiten die het leven of de veiligheid van personen bedreigen, kan de ACM de toegang tot een tussenhandeldienst of de online interface daarvan tijdelijk beperken. Voor de inzet van deze maatregel is een voorafgaande machtiging vereist van de rechter-commissaris die bij de Rechtbank Rotterdam belast is met de behandeling van strafzaken.
- 8.27 In artikel 5 lid 1 van de Instellingswet ACM is bepaald dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat voldoende personeel ter beschikking stelt aan de ACM voor de uitvoering van haar wettelijke taken. Deze verplichting volgt uit artikel 50 DSA: de overheid moet ervoor zorgen dat de ACM over alle nodige middelen beschikt om zijn taken uit te voeren, met inbegrip van toereikende technische, financiële en personele middelen om adequaat toezicht uit te oefenen.
- 8.28 De ACM krijgt structureel voor 4,9 fte financiering, ad € 6,5 miljoen per jaar, voor uitvoering van het toezicht op de DSA, aldus de Memorie van Toelichting bij de Uitvoeringswet DSA.¹¹⁵

¹¹³ Artikel 63, eerste lid, onder e, DSA.

¹¹⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/a406d64c-b496-4247-agdd-b452co3dbc2d/file>

¹¹⁵ Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot uitvoering van verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (Uitvoeringswet digitaledienstenverordening), zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/25/nota-naar-aanleiding-van-het-verslag-voorstel-uitvoeringswet-digitaledienstenverordening>.

In april 2023 had de ACM een inschatting gemaakt van de hiervoor benodigde fte's voor de komende jaren, en kwam voor 2024 op circa 60 fte.¹¹⁶

Europese Commissie

- 8.29 Vanaf 25 augustus 2023 houdt de Europese Commissie (hierna: de Commissie) toezicht op een aantal aanbieders van zeer grote online platformen en aanbieders van zeer grote online zoekmachines. Een online platform met maandelijks meer dan 45 miljoen bezoekers kwalificeert als een Very Large Online Platform ofwel VLOP.
- 8.30 Dit gaat onder andere om de verplichtingen die zijn opgesomd in artikel 5 DSA.
- 8.31 Voor het toezicht is van belang dat de Commissie op grond van artikel 56 lid 2 DSA exclusief bevoegd is voor het toezicht op en de handhaving van de verplichtingen die uitsluitend gelden ten aanzien van aanbieders van zeer grote online platformen en zeer grote online zoekmachines, waaronder de verplichtingen ten aanzien van systeemrisico's. De lidstaten – en dus de op nationaal niveau aangewezen bevoegde autoriteiten – hebben geen bevoegdheid tot toezicht op en handhaving ten aanzien van deze verplichtingen.
- 8.32 De Commissie mag:
- zelf onderzoek doen naar de VLOP;
 - informatie verzoeken bij de VLOP (of een ander persoon die handelt voor de doeleinden van de VLOP);
 - mensen horen en verklaringen afnemen, als die personen hiermee instemmen,
 - inspecties uitvoeren;
 - voorlopige maatregelen nemen in procedures die kunnen leiden tot niet-naleving- of boetebesluiten;
 - toezeggingen van de VLOP bindend maken (zodat ze erop kunnen handhaven als ze er niet aan voldoen);
 - toezicht houden en opdracht geven tot toegang van en uitleg te krijgen over databases en algoritmes; en
 - besluiten nemen over niet-naleving en boetes (tot 6% van de wereldwijde jaaromzet, artikel 74 DSA). Ook als de VLOP incorrecte informatie geeft tijdens een onderzoek, of niet op tijd informatie geeft, kan de Commissie boetes opleggen (wel lager dan bij inbreuken of falen aan toezeggingen te voldoen, hierbij is het 1% van de wereldwijde jaaromzet). Daarnaast kan de Commissie dwangsommen opleggen (niet hoger dan 5% van de gemiddelde dagelijkse omzet, artikel 76 DSA).
- 8.33 Als de VLOP nog altijd geen actie onderneemt en de DSA blijft schenden, kan de Commissie een artikel 51 lid 3 procedure starten waarbij zij de bevoegde gerechtelijke autoriteit inschakelt om een toegangsverbod of -beperking op te leggen van de ontvangers van de dienst. Anders gezegd: de dienst mag niet meer gebruikt worden (artikel 82 DSA). Dit kan alleen als de inbreuk een strafbaar feit inhoudt of een dreiging voor het leven of de veiligheid van betrokken personen. Hoe die samenwerking er in de praktijk uit zal zien is nog niet bekend.

¹¹⁶ Brief ACM aan ministerie EZK d.d. 6 september 2023.

- 8.34 De pornowebsites Pornhub, XVideos en Stripchat worden beschouwd als VLOPs,¹¹⁷ en dat geldt ook voor pornowebsite XNXX.¹¹⁸ Deze pornosites vallen onder rechtstreeks toezicht van de Europese Commissie en moeten specifieke maatregelen nemen om gebruikers, zoals minderjarigen, online te empoweren en te beschermen, en om systeemrisico's van hun diensten te beoordelen en te verminderen.
- 8.35 De digitaledienstenraad adviseert de nationale digitaledienstencoördinatoren en de Commissie en verleent bijstand bij het toezicht op de zeer grote onlineplatformen.¹¹⁹ Ook krijgt de Europese Commissie hulp van de nationale digitaledienstencoördinatoren bij het houden van toezicht op de VLOPs.

Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM)

- 8.36 De Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM) handhaaft het verbod op het delen en verspreiden van terroristisch en kinderpornografisch materiaal op internet. Online-dienstenaanbieders moeten ervoor zorgen dat dergelijke content niet online beschikbaar is. Ook zijn zij verplicht om specifiek materiaal op aanwijzing van de ATKM te verwijderen. Om dit doel te bereiken doet de ATKM actief onderzoek en beoordeelt ze online content.
- 8.37 Aanbieders van hostingdiensten kunnen bevolen worden om terroristische uitingen binnen één uur te verwijderen, nadat ze 72 uur hebben gekregen om die content te onderzoeken. Wie dit niet doet, krijgt een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Wanneer bij dezelfde aanbieder vaker online terroristisch materiaal wordt gevonden, kan de ATKM de aanbieder de verplichting opleggen om maatregelen te nemen om te voorkomen dat de dienst misbruikt wordt voor de verspreiding van terroristisch materiaal. Ook kan de ATKM sancties opleggen.
- 8.38 De ATKM moet jaarlijks rapporteren aan de Europese Commissie over de uitgevaardigde verwijderingsbevelen.
- 8.39 In de 'Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal' staat de wettelijke taak van de ATKM als het gaat om het tegengaan van de verspreiding van kinderpornografisch materiaal.¹²⁰ Per 31 december 2023 had de ATKM 34 fte aan personeel.¹²¹

Commissariaat voor de Media (CvdM)

- 8.40 Het CvdM houdt toezicht op videoplatformdiensten in het kader van de uitvoering van de Mediawet 2008.

¹¹⁷ https://netherlands.representation.ec.europa.eu/nieuws/streng-nieuwe-internetregels-eu-gelden-ook-voor-pornosites-pornhub-stripchat-en-xvideos-2024-04-24_nl

¹¹⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-designates-adult-content-platform-xnxx-very-large-online-platform-under-digital-services>

¹¹⁹ Artikel 61 lid 2 DSA.

¹²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/autoriteit-online-terroristisch-en-kinderpornografisch-materiaal-atkm>

¹²¹ https://organisaties.overheid.nl/29450269/Autoriteit_online_Terroristisch_en_Kinderpornografisch_Materiaal

- 8.41 Het CvdM is aangesloten bij verschillende Europese overlegorganen en onderhoudt nauwe contacten met zowel de Europese Commissie als met de toezichthoudende instanties in andere Europese landen. De European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) is een groep van nationale toezichthouders in EU-verband. ERGA is opgericht om de Europese Commissie te helpen met het vormgeven en toepassen van Europese mediaregelgeving.
- 8.42 Uit het jaarverslag 2023 blijkt dat het CvdM op 31 december 2023 59 fte in dienst had. Het Commissariaat heeft in zijn meerjarenbegroting 2024-2027 de noodzaak van groei met 32 fte per eind 2026 aan OCW kenbaar gemaakt. OCW onderschrijft de noodzaak van een uitbreiding van de formatie met 15,8 fte voor de jaren 2024-2027.¹²²
- 8.43 Porno is op grote schaal gratis en zonder enige belemmering toegankelijk voor iedereen, inclusief jonge kinderen. Er wordt niet gehandhaafd op de wettelijke regels die voor leeftijdsverificatie gelden. Iedereen die op 'ja 18' kan klikken heeft direct toegang tot elke pornowebsite. Een motie om te komen tot een leeftijdsgrens voor sociale media, van bijvoorbeeld 15 jaar, werd op 4 maart 2025 door de Tweede Kamer aangenomen.¹²³ Offlimits pleit voor een veilige online omgeving voor jongeren inclusief leeftijdsverificatie.¹²⁴
- 8.44 Het CvdM legde in 2014 een boete op aan twee pornowebsites waar gewelddadig beeldmateriaal werd aangeboden. Een simpele leeftijdscheck waarbij je zelf je geboortedatum mag invullen, zonder enige verdere controle, volstaat niet, zo oordeelde het CvdM. Het CvdM noemde dit indertijd 'een groot maatschappelijk probleem',¹²⁵ maar sindsdien heeft het CvdM niet meer op dit punt gehandhaafd.
- 8.45 Het houden van systeemtoezicht op aanbieders van online beeldmateriaal met seksueel geweld is geen prioriteit voor het CvdM en voorzover bekend ook niet voor mediatoezichthouders in andere landen binnen de EU.

Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (SDT)

- 8.46 Het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (SDT) is in 2021 opgericht door de Autoriteit Consument & Markt (ACM), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Commissariaat voor de Media (CvdM) om ervoor te zorgen dat de toezichtactiviteiten op digitaal gebied goed op elkaar aansluiten. Het SDT onderzoekt kansen en risico's in de digitale samenleving en investeert in kennis en kunde om te zorgen voor efficiënt en effectief toezicht op (Europese) wet- en regelgeving.¹²⁶
- 8.47 Naast de Kamer voor algemeen overleg tussen de vier leden van het SDT komt er ook een DSA-Kamer (die ziet op digitale diensten, zoals online platformen) en een Algoritme- & AI-kamer, waar ook andere toezichthouders bij worden betrokken. De toezichthouders zien elk vanuit hun eigen terrein toe op onderdelen van digitale regelgeving. Daarnaast bespreken

¹²² <https://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2024/04/Jaarverslag-2023.pdf>

¹²³ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z03210&did=2025D07255>

¹²⁴ <https://offlimits.nl/nieuws/inbreng-tweeminutendebat-online-kinderrechten>

¹²⁵ <https://www.trouw.nl/nieuws/commissariaat-bescherm-t-kinderen-tegen-porno-bda57471/> zie ook Rechtbank Gelderland, 13 maart 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:1112, <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBGEL:2018:1112>

¹²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1. Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 26 643, nr. 953

de toezichthouders in het SDT waar onderwerpen overlappen en waar problemen in het toezicht kunnen ontstaan.¹²⁷

Civiele rechter

- 8.48 Partijen kunnen bij overtreding van de AVG of de DSA door aanbieders van tussenhandeldiensten een procedure starten bij de civiele rechter. Dit kan ook in de vorm van een collectieve schadevergoedingsvordering. De civiele rechter is bij uitstek in staat om de vereiste belangenafweging te verrichten en beslissingen van tussenhandeldiensten te toetsen.
- 8.49 Voorbeelden van civiele procedures over online seksueel geweld zijn door Offlimits gewonnen rechtszaken tegen de pornowebsites vagina.nl¹²⁸ en xhamster.com, één van de grootste pornowebsites ter wereld.¹²⁹ Uit deze voorbeelden blijkt dat onrechtmatige handelingen op internet, zoals het zonder toestemming publiceren van seksueel beeldmateriaal, vrij eenvoudig door de civiele rechter wordt verboden. Maar de voorlopige conclusie is ook dat dit een strijd is die veel tijd, energie en geld kost en daarom niet bij een stichting als Offlimits thuis zou moeten horen, maar bij een door de overheid gefinancierde toezichthouder die daartoe voldoende geëquipeerd is.¹³⁰

Nationale rapporteur Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen

- 8.50 De Nationaal Rapporteur onderzoekt mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. De Nationaal Rapporteur adviseert overheden, andere bestuursorganen, internationale organisaties en hulpverleningsprofessionals over de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. De organisatie neemt geen klachten in behandeling en spoort ook geen kinderen op.
- 8.51 De Nationaal Rapporteur pleit voor het verruimen van de leeftijdsgrens voor het online seksualiserend benaderen van kinderen. Uit de verschillende monitors die de Nationaal Rapporteur heeft gepubliceerd blijkt dat met name kinderen tussen de 15 en 18 jaar kwetsbaar zijn voor seksueel misbruik.¹³¹ Het is belangrijk dat alle kinderen onder de beschermingsreikwijdte van deze delicten vallen en niet alleen kinderen tot 16 jaar. Het gaat

¹²⁷ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/toezichthouders-van-sdt-breiden-samenwerking-in-digitaal-toezicht-uitv>

¹²⁸ Rechtbank Amsterdam, 16 februari 2022 (EOKM/Offlimits – Vagina.nl)
<https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2022:557>

¹²⁹ Gerechtshof Amsterdam, 11 juni 2024 (Hammy Media – Offlimits),
<https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHAMS:2024:1572>
Voorafgegaan door rechtbank Amsterdam, 12 april 2023 (Offlimits – Hammy Media)
<https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2023:2192>

en Rechtbank Amsterdam, 11 september 2023 (Offlimits – Hammy Media),
<https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2023:5719>

¹³⁰ Er zijn immers nog honderden, misschien wel duizenden andere websites, platformen en gebruikersgroepen waar naaktbeelden gedeeld worden, vaak ook zonder toestemming van de personen die in beeld zijn.

¹³¹ Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor Seksueel geweld tegen kinderen 2016); Nationaal Rapporteur, 2023 (Slachtoffermonitor Seksueel geweld tegen kinderen, 2018-2022)
<https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/nationaalrapporteur/documenten/rapporten/2023/12/13/seksueel-geweld-tegen-kinderen-vindt-in-meer-dan-de-helft-van-de-gevallen-plaats-achter-de-voordeur/Monitor+Seksueel+Geweld+tegen+kinderen+2018-2022.pdf>

hier immers om delicten die kunnen leiden tot fysiek misbruik.

College voor de Rechten van de Mens

- 8.52 Het College voor de Rechten van de Mens verricht onderzoek, adviseert regering en parlement, rapporteert aan internationale mensenrechteninstututen, geeft voorlichting en bevordert mensenrechteneducatie. Daarnaast oordeelt het College in individuele gevallen of iemand is gediscrimineerd op het werk, in het onderwijs of als consument. Eén van de twee strategische programma's waar het College zich momenteel mee bezig houdt is 'Digitalisering & Mensenrechten'. Het College rapporteert aan GREVIO en CEDAW.

Een voorbeeld uit het buitenland

- 8.53 De Britse regering heeft in 2015 de Modern Slavery Act aangenomen om "maatregelen te treffen tegen slavernij, dienstbaarheid en gedwongen of verplichte arbeid en mensenhandel, waaronder de bescherming van slachtoffers; voorzieningen te treffen voor een onafhankelijke anti-slavernijcommissaris; en voor gerelateerde doeleinden". De Modern Slavery Act bevat specifieke bepalingen met betrekking tot seksuele uitbuiting van kinderen.¹³² Hieruit volgt dat verschillende vormen van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen als 'slavernij' kunnen worden bestempeld en een schending vormen van het internationale wettelijke kader inzake slavernij.
- 8.54 Sinds 11 december 2023 wordt de rol van Independent Anti-Slavery Commissioner vervuld door Eleanor Lyons, de voormalig Deputy Children's Commissioner. De rol van de commissaris is het aanmoedigen van goede praktijken bij de preventie, opsporing, onderzoek en vervolging van slavernij- en mensenhandel-misdrijven, evenals bij de identificatie van slachtoffers. De commissaris opereert onafhankelijk van de regering, en zal onafhankelijk analyses uitvoeren, onafhankelijke rapporten opstellen en aanbevelingen doen aan de overheidsinstanties over de uitoefening van hun taken. De rol vereist het jaarlijks publiceren van rapporten voor parlementaire toetsing.¹³³
- 8.55 In het Verenigd Koninkrijk moeten grote bedrijven jaarlijks publiekelijk verantwoording afleggen over hun 'anti-modern slavery and human trafficking' beleid, waarop de commissaris toezicht houdt.¹³⁴ Dit vereiste om een jaarlijkse verklaring te publiceren volgt uit sectie 54 (Transparency in Supply Chains) van de Modern Slavery Act 2015 en geldt voor bedrijven die een jaarlijkse omzet hebben van £36 miljoen of meer. Van de bedrijven wordt niet verwacht te garanderen dat hun gehele keten vrij van slavernij is. Wel moet in de policy worden beschreven welke stappen de organisatie in het financiële jaar heeft ondernomen om risico's op moderne slavernij aan te pakken.¹³⁵

¹³² De nationale archieven, 'UK Modern Slavery Act 2015'.

¹³³ <https://www.gov.uk/government/news/home-secretary-announces-new-independent-anti-slavery-commissioner>

¹³⁴ <https://www.antislaverycommissioner.co.uk/about-the-commissioners-office/the-independent-anti-slavery-commissioner/>

¹³⁵ <https://www.gov.uk/guidance/publish-an-annual-modern-slavery-statement>;
<https://www.gov.uk/government/publications/transparency-in-supply-chains-a-practical-guide>

9. Darkweb

- 9.1 Het darkweb is het verborgen en anonieme deel van het internet, dat niet rechtstreeks vindbaar is voor zoekmachines, en dat alleen bereikbaar is met speciale software. Op het Darkweb bestaan diverse websites waarop kinderporno, wraakporno en ander beeldmateriaal van seksueel misbruik wordt uitgewisseld, en waarop forumleden met elkaar chatten. De uitgebreide online communicatie die deze fora kenmerkt resulteert in rijke datasets met talloze onderzoeksmogelijkheden.¹³⁶
- 9.2 Uit onderzoek van RTL blijkt dat in besloten netwerken veelvuldig beelden worden gedeeld waarop specifiek Nederlandse kinderen te zien zijn die worden misbruikt. Wekelijks komt er nieuw materiaal bij, ook van kinderen die nog steeds actief misbruikt worden. De politie maakt zich grote zorgen over 'hurtcore', de term voor kinderporno gericht op het kwetsen en vernederen van vooral baby's en peuters, die de laatste jaren aan populariteit wint.¹³⁷
- 9.3 Vanwege het anonieme en illegale karakter van (kinder)pornografische fora op het Darkweb is wetenschappelijk onderzoek hiernaar echter nog beperkt. De anonimiteit van het Darkweb maakt het daarnaast bijzonder moeilijk voor wetshandhavers om daders te identificeren en te vervolgen, waardoor deze vormen van seksueel geweld vaak ongestraft blijven.
- 9.4 Geen van de toezichthouders en handhavende instanties doet momenteel – voor zover bekend – actief en systematisch onderzoek naar online seksueel geweld op het darkweb. Het darkweb lijkt een blinde vlek voor de toezichthouders.

¹³⁶ https://nscr.nl/app/uploads/2021/11/NSCR_Factsheet_DarkWeb-Netwerken_021121.pdf

¹³⁷ <https://www.rtl.nl/nieuws/nederland/artikel/4702981/misbruikbeelden-honderden-nederlandse-kinderen-gedeeld>

Bijlage 1

Gespreksverslagen van de overleggen van Offlimits, Fonds Slachtofferhulp, Privacy First en Boekx Advocaten met:

1. Politie
2. Autoriteit Persoonsgegevens (AP)
3. Autoriteit Consument en Markt (ACM)
4. Commissariaat voor de Media (CvdM)
5. Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM)
6. Nationaal Rapporteur Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen
7. College Rechten van de Mens
8. Ministerie van Economische Zaken (EZ)

GESPREKSVERSLAG POLITIE

ONLINE SEKSUEEL GEWELD ¹³⁸

13 januari 2025, 16:30 uur

Aanwezigen

Ben van Mierlo (Politie)
Lidewijde van Lier (Politie)
Gerben Cabboort (Politie)
Carlo Contino (Fonds Slachtofferhulp)
Robbert Hoving (Offlimits)
Vincent Böhre (Privacy First)
Otto Volgenant (Boekx Advocaten)

Inleiding

In samenwerking met Offlimits, Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Privacy First en Fonds Slachtofferhulp heeft Boekx Advocaten de problematiek van online seksueel geweld in kaart gebracht, inclusief de juridische aspecten ervan. De bevindingen zijn vastgelegd in een separaat memorandum dat voorafgaand aan het gesprek aan de politie is toegestuurd. Het doel van het gesprek is om de problematiek te schetsen en te bespreken welke rol de politie kan spelen in de strijd tegen online seksueel geweld.

Het gesprek

De politie heeft kennisgenomen van het memorandum over online seksueel geweld. De politie geeft een compliment voor het memo, dat een compleet beeld schetst.

De politie geeft aan dat 'online seksueel geweld' een veelkoppig monster is. De samenleving worstelt met deze problematiek. Het is niet eenvoudig te definiëren of af te bakenen. Waar hebben we het over? Dat is een relevante vraag. Het gaat van kinderporno (KP) tot grooming tot sexchatting. Vaak zijn er zowel een online als offline aspecten. Ook het type dader kan heel verschillend zijn. Er is daarom niet één overkoepelend beleid. 'Online seksueel geweld' wordt niet afzonderlijk geregistreerd door de politie. De politie ziet dat dit een groot maatschappelijk vraagstuk is. Er zijn heel veel slachtoffers, men ziet de data exploderen. Per geval moet worden beoordeeld welke interventie het meest passend is. Soms blijken er na één melding honderden slachtoffers te zijn. De schade voor individuele slachtoffers is soms groot: de 'lifetime schade' loopt soms op tot meer dan \$ 125.000 per slachtoffer.

Er zijn verschillende onderdelen van de politie die zich hier mee bezig houden, waaronder 10 teams Zeden, een Cyberteam en ook in de Basisteams komt deze problematiek terug. In principe zou alles

¹³⁸ Dit is een korte samenvatting van de bespreking. In dit verslag is geen informatie opgenomen die vertrouwelijk moet blijven.

wat te maken heeft met seksueel beeldmateriaal via het frontoffice van Team Zeden moeten gaan. Hier zijn wel werkafspraken over, maar dit is een exercitie waar de politie intern nog mee bezig is.

Er is wel een politie-instructie hoe men omgaat met slachtoffers, hoe materiaal wordt beoordeeld etc. Alle bij dit onderwerp betrokken politie-medewerkers worden geschoold.

Bij KP gaat het in Nederland om grote aantallen, 70.000 meldingen en 150.000 files met KP per jaar. Een flink deel hiervan bestaat uit 'zelfgeproduceerde content' of met AI gemaakte beelden. Het beleid is dat de politie zich in eerste instantie richt op misbruikers en verspreiders. Bedrijven die dit regelmatig faciliteren worden 'bad hosters' genoemd. De opsporing heeft vaak een transnationaal karakter. Er wordt nauw samengewerkt met het Meldpunt Kinderporno, onderdeel van Offlimits. Via Interpol is er wel contact met Rusland als het gaat om KP. De ATKM kan 'bad hosters' publiekelijk via 'naming & shaming' benoemen. Al met al is de Nederlandse aanpak van KP succesvol, hoewel het probleem groot blijft.

De politie benoemt het belang van de individuele verantwoordelijkheid van bestuurders van grote platformen waarop veel beeldmateriaal van seksueel geweld wordt aangeboden. De politie heeft er met instemming kennis van genomen dat de topman van Telegram, Pavel Durov, in Frankrijk werd gearresteerd.

Over budget en bemensing merkt de politie het volgende op. De politie verzet veel betekenisvol werk en men is trots op de kwaliteit daarvan: 'de politiek krijgt waar voor zijn geld'. Met de huidige investeringen die worden gedaan kan de politie hetzelfde werk blijven verzetten, want het digitale terrein heeft zich uitgebreid en de huidige investeringen zijn nodig om die uitbreiding bij te houden. Bestaande achterstanden worden dus niet sneller ingelopen. Ook met de huidige investeringen blijft de werkdruk hoog. Als er nieuwe prioriteiten bij zouden komen voor de politie, dan moet er ook aanvullend budget bij. Bij elke beleidsintensivering hoort extra geld. Het is dus een beleidsvraag: hoeveel wil de politiek investeren in preventie, in opsporing, in vervolging etc.

Er wordt nog opgemerkt dat Nederland voorop loopt in de bestrijding van KP. Met name de samenwerking met het Meldpunt Kinderporno en de afspraken met de internetbedrijven werken goed. Nederland is op dit punt voor veel andere landen een voorbeeld. Datzelfde zouden we ook willen voor de aanpak van alle vormen van online seksueel geweld (zoals financiële en seksuele sextortion) met minderjarige en meerderjarige slachtoffers.

Mocht er in de toekomst een rondetafelgesprek over online seksueel geweld worden georganiseerd met de diverse toezichthouders, dan kan de politie voor deelname worden uitgenodigd.

GESPREKSVERSLAG AP

ONLINE SEKSUEEL GEWELD¹³⁹

14 november 2024 16:00 uur

Aanwezigen

Nanning de Jong (Autoriteit Persoonsgegevens)

Arjan Kapteijn (Autoriteit Persoonsgegevens)

Carlo Contino (Fonds Slachtofferhulp)

Robbert Hoving (Offlimits)

Vincent Böhre (Privacy First)

Otto Volgenant (Boekx Advocaten)

Noor Dings (Boekx Advocaten)

Inleiding

In samenwerking met Offlimits, Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Privacy First en Fonds Slachtofferhulp heeft Boekx Advocaten de problematiek van online seksueel geweld in kaart gebracht, inclusief de juridische aspecten ervan. De bevindingen zijn vastgelegd in een separaat memorandum dat voorafgaand aan het gesprek aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is toegestuurd. Het doel van het gesprek is om de problematiek te schetsen en te bespreken welke rol de AP kan spelen in de strijd tegen online seksueel geweld.

Het gesprek

De AP heeft het memorandum gelezen en benadrukt haar gedeelde zorg over het probleem van online seksueel geweld. Een belangrijke uitdaging die de AP signaleert is dat niet altijd duidelijk is wat onder online seksueel geweld valt in relatie tot de AVG-terminologie. "Online seksueel geweld" is een breed begrip. Als er geen sprake is van onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens valt dit niet binnen de bevoegdheden van de AP.

Een andere uitdaging is dat het handavingsproces van de AP langzaam gaat in verhouding tot wat nodig is voor het snel offline halen van beeldmateriaal, omdat het handavingsproces onder het Nederlandse bestuursrecht valt met lange termijnen. Deze termijnen komen onder andere door de bewijslast en de bezwaar- en beroepsmogelijkheden die in het bestuursrecht zijn vervat. Wat de AP kan doen beperkt zich tot het opleggen van boetes of bijvoorbeeld een verwerkingsverbod, dus de mogelijkheden zijn beperkt. De afhandeling van een klacht door de AP kan inclusief onderzoek 1 tot 1,5 jaar duren. De AP heeft een zware bewijslast en moet besluiten zorgvuldig voorbereiden. Dit roept de vraag op of slachtoffers van online seksueel geweld hiermee geholpen zijn, omdat online beeldmateriaal in die tijd vaak al vele malen is gekopieerd en verspreid. De AP erkent dat deze lange doorlooptijd het moeilijk maakt om effectieve hulp te bieden aan slachtoffers van wie de privacy wordt geschonden als gevolg van online seksueel geweld. De AP kan er niet voor zorgen dat content die in strijd is met de AVG direct na een melding bij de AP wordt weggehaald van internetsites.

¹³⁹ Dit is een korte samenvatting van de bespreking. In dit verslag is geen informatie opgenomen die vertrouwelijk moet blijven.

Aan de AP wordt voorgehouden dat Nederland weliswaar een goed functionerend systeem heeft voor het aanpakken van beeldmateriaal van minderjarigen (kinderporno), maar dat voor volwassenen die slachtoffer worden van online seksueel geweld een duidelijke en effectieve route ontbreekt. De AVG kan een juridisch kader zijn voor het aanpakken van online seksueel geweld, omdat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens zonder toestemming bij online seksueel geweld vrijwel altijd neerkomt op een schending van de AVG. Daarnaast zal dit ook vaak strafbaar zijn en/of onrechtmatig. Het via de civiele route aanpakken van een platform door een stichting als Offlimits kan echter jaren duren, zo hebben de rechtszaken tegen vagina.nl en xhamster.com laten zien. En er zijn honderden websites zoals deze. Een toezichthouder zoals de AP zou daarom mogelijk een effectievere rol kunnen spelen aan de voorkant, door systeemtoezicht te houden op platformen die structureel in strijd met de AVG persoonsgegevens verwerken, bijvoorbeeld wanneer ze zonder expliciete toestemming seksueel beeldmateriaal verwerken.

De AP geeft aan dat zij in dit gesprek niet kunnen ingaan op individuele gevallen en lopende zaken. De AP stelt dat online seksueel geweld niet altijd een schending van de AVG inhoudt. Voor platformen die niet in Nederland gevestigd zijn is de AP niet bevoegd. Het onderzoeken en aanpakken van Nederlandse platformen heeft geen prioriteit voor de AP, in de zin dat het nu geen thema is in de jaarplannen van de AP. De AP verwijst slachtoffers daarom ook naar het strafrecht omdat de politie sneller kan optreden.

Uit het jaarverslag van de AP blijkt dat het budget de afgelopen jaren is gegroeid van € 40 miljoen naar € 44 miljoen. De AP heeft zelf eerder publiekelijk aangegeven dat een budget van € 100 miljoen nodig is om alle taken goed uit te kunnen voeren. Er wordt gevraagd of de AP met een budget van € 100 miljoen euro wel capaciteit zou toewijzen aan de bestrijding van de privacy-schendingen die samenhangen met online seksueel geweld. De AP erkent dat een structureel tekort aan budget een belangrijke beperkende factor is, maar geeft aan niet te weten of het onderwerp online seksueel geweld onderdeel uitmaakt van het bredere budgetvraagstuk. Daarnaast merkt de AP op dat zelfs met een ruimer budget de hoge bewijslast waaraan de AP moet voldoen een probleem blijft. Hoewel meer middelen het mogelijk zouden maken om meer zaken aan te pakken, blijft de doorlooptijd waarschijnlijk aanzienlijk. Tenzij de AP ook juridisch meer, of andere, instrumenten tot haar beschikking krijgt.

Online seksueel geweld is een complex en specialistisch onderwerp, dat momenteel geen thema is in de jaarplannen van de AP. De keuze van onderwerpen in jaarplannen is gebaseerd op factoren zoals het aantal signalen dat binnenkomt en de beschikbare capaciteit. Momenteel ligt de focus van de AP vooral op zaken die grote delen van de Nederlandse bevolking raken, zoals verscherpt toezicht op de Belastingdienst. Tegelijkertijd benadrukt de AP dat zij als Europese instelling autonoom opereert en dat nationale politiek maar beperkte invloed heeft op haar prioriteiten.

Omdat online seksueel geweld een grensoverschrijdend probleem is, wijst de AP op haar rol in het internationale toezicht. Klachten over grote platforms, zoals Meta, kan de AP doorsturen naar toezichthouders in andere landen waar die bedrijven gevestigd zijn, bijvoorbeeld Ierland. De prioriteit die aan dergelijke zaken wordt gegeven varieert echter per land. Voor structurele en effectieve oplossingen, zoals toezicht op de rapportageplicht voor grote platformen, zouden Europese afspraken nodig zijn. Platformen kunnen immers vrij eenvoudig verhuizen naar een ander land.

Ten slotte geeft de AP aan binnenkort een nieuwe toezichtstrategie te presenteren. Hoewel het memorandum over online seksueel geweld als waardevolle input kan dienen, kan de AP niet

garanderen dat dit onderwerp een thema wordt. Voor een effectievere aanpak van dit probleem is het volgens de AP essentieel om de focus te leggen op strak omliggende AVG-schendingen. Voorlopig blijft het advies aan slachtoffers om ook melding te doen bij de politie. Belangenorganisaties kunnen wel proberen de prioriteit van dit thema te verhogen door consistent signalen bij de AP in te dienen en het maatschappelijk belang ervan te blijven benadrukken.

Mocht er in de toekomst een rondetafelgesprek over online seksueel geweld worden georganiseerd met de diverse toezichthouders, dan kan de AP voor deelname worden uitgenodigd.

GESPREKSVERSLAG ACM

ONLINE SEKSUEEL GEWELD¹⁴⁰

25 oktober 2024 9:00 uur

Aanwezigen (online)
Sophie ten Bosch (ACM)
David Korteweg (ACM)
Carlo Contino (Fonds Slachtofferhulp)
Robbert Hoving (Offlimits)
Vincent Böhre (Privacy First)
Otto Volgenant (Boekx Advocaten)
Noor Dings (Boekx Advocaten)

Inleiding

In samenwerking met Offlimits, Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Privacy First en Fonds Slachtofferhulp heeft Boekx Advocaten de problematiek van online seksueel geweld in kaart gebracht, inclusief de juridische aspecten ervan. De bevindingen zijn vastgelegd in een separaat memorandum dat voorafgaand aan het gesprek aan de Autoriteit Consument & Markt (ACM) is toegestuurd. Het doel van het gesprek is om de problematiek te schetsen en te bespreken welke rol de ACM kan spelen in de strijd tegen online seksueel geweld.

Het gesprek

De vertegenwoordigers van de ACM geven aan het memorandum te hebben bekeken, vooral voor wat betreft de verwijzingen naar de DSA.

Als opmerking vooraf benadrukt de ACM dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen reguliere platforms en Very Large Online Platforms (VLOPs), wat essentieel is om de rol van de ACM ten opzichte van de Europese Commissie te begrijpen. Voor reguliere platforms is een effectief Notice-and-Takedown (NTD)-mechanisme van groot belang om ongewenste content aan te pakken, terwijl VLOPs strengere verplichtingen hebben en onder rechtstreeks toezicht van de Europese Commissie vallen.

Een aandachtspunt in het kader van de bestrijding van online seksueel geweld is de open norm in de DSA voor de bescherming van minderjarigen. De ACM raadt aan om dit aspect verder te onderzoeken, nu deze norm breed toepasbaar is. De Europese Commissie zal, in afstemming met de Europese Raad voor digitale diensten, naar verwachting in 2025 richtsnoeren vaststellen over de toepassing van deze open norm.

Over haar mandaat heeft ACM toegelicht dat zij geen toezicht houdt op de inhoud van content, maar zich specifiek richt op de zorgvuldigheidsverplichtingen uit de DSA, waaronder de procedures en mechanismen die platforms gebruiken om met meldingen om te gaan. De ACM kan controleren of

¹⁴⁰ Dit is een korte samenvatting van de bespreking. In dit verslag is geen informatie opgenomen die vertrouwelijk moet blijven.

platforms snel en adequaat reageren op meldingen, en de ACM kan handhaven als de procedures en mechanismen die de DSA voorschrijft niet goed zijn ingericht. De ACM gaat dus niet over individuele klachten over content. Wat de ACM ook niet kan op grond van de DSA, is het opleggen van een verplichting om bepaalde content te verwijderen. Een dergelijke bevoegdheid hebben toezichthouders en autoriteiten op grond van andere wetgeving. Bovendien kunnen platforms op grond van de DSA niet door de ACM worden verplicht tot algemene proactieve monitoring, hoewel ze hier wel vrijwillig voor kunnen kiezen.

De ACM houdt zich bezig met de wijze waarop platformen omgaan met illegale inhoud in brede zin, dus niet alleen met online seksueel geweld. De ACM heeft de ruimte om onderwerpen te prioriteren. Dit is in eerste instantie een nationale kwestie, en wordt vervolgens afgestemd met de Europese Commissie.

De ACM werkt primair signaalgedreven, wat betekent dat zij handelt op basis van binnenkomende meldingen. Er zijn echter ook kwesties, zoals dark patterns, waarover geen signalen binnenkomen. Hierop kan de ACM proactief handhaven. De DSA biedt daarnaast ruimte voor de ACM om proactief op te treden als zich urgente en schadelijke kwesties voordoen.

De ACM heeft aangegeven het rapport over online seksueel geweld als signaal te beschouwen. De ACM geeft daarbij wel aan dat zij nog niets kan zeggen over de prioritering daarvan.

Wat betreft haar bevoegdheid licht de ACM toe dat zij handelt volgens het 'land van oorsprong'-beginsel. Als een platform niet is aangewezen als VLOP maar wel in Nederland is gevestigd, is de ACM de enige bevoegde DSA-toezichthouder. Als het een in Nederland gevestigde VLOP betreft houdt zowel de Europese Commissie als de ACM daar toezicht op. De Europese Commissie is dan exclusief bevoegd voor de VLOP-specifieke verplichtingen. Voor de overige verplichtingen geldt een gedeelde bevoegdheid, waarbij er een voorrangregel geldt voor de Europese Commissie. Wanneer een platform geen wettelijk vertegenwoordiger in de EU heeft is in beginsel elke toezichthouder, inclusief de ACM, bevoegd.

Internationaal fungeert de ACM o.a. als coördinator voor signalen uit Nederland over aanbieders in andere landen. Zo stuurt zij meldingen over vermeende overtredingen van de DSA door naar de relevante Digital Services Coordinator (DSC) en kan zij hierin als schakel fungeren. De ACM kan ook gebruik maken van een escalatiemechanisme in de DSA als een buitenlandse DSC niet reageert op serieuze signalen van DSA-schendingen. De ACM kan ook signalen en informatie doorgeven aan de Europese Commissie en andere bijstand verlenen. Zij kan dit ook doen als het gaat om systeemrisico's bij VLOPs. Het escalatiemechanisme is slechts bedoeld voor uitzonderlijke situaties.

In het kader van kwalitatieve signalen erkent de ACM de noodzaak van samenwerking met gespecialiseerde organisaties. De ACM verwacht dat onder andere NGO's, een actieve rol kunnen spelen in het signaleren van DSA-inbreuken en systeemrisico's. De ACM is bezig met het opbouwen van een netwerk om systematische signalering van risico's mogelijk te maken met organisaties die zich bezighouden met allerlei verschillende maatschappelijke problemen.

Er wordt gesproken over het faciliteren van laagdrempelig contact tussen de ACM en aangewezen trusted flaggers. De ACM geeft aan dat dit nog verder moet worden georganiseerd.

De ACM pleit ook voor internationale samenwerking tussen maatschappelijke organisaties, zodat bijvoorbeeld signalen over DSA-inbreuken en systeemrisico's gezamenlijk naar de Europese Commissie kunnen worden gestuurd.

De ACM werkt in Nederland samen met andere toezichthouders, waaronder de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Commissariaat voor de Media (CVDM). Dit gebeurt onder andere via het samenwerkingsverband voor digitale toezichthouders (SDT) en de DSA-kamer, waarbij de ACM een coördinerende rol vervult op basis van de DSA.

Internationaal verloopt het contact met DSCs in andere landen tot nu toe goed. Hoewel de uitrol nog relatief nieuw is, ontstaat er momenteel een waardevol netwerk van DSA-toezichthouders.

Ter afsluiting geeft de ACM aan dat de DSA nog in de beginfase verkeert en allerlei nieuwe begrippen en open normen bevat en ook een nieuw toezichtstelsel kent. De ACM geeft de DSA de tijd om zijn werk te doen voordat zij een daadwerkelijke evaluatie kan maken. De uitvoeringswet voor de DSA ligt momenteel bij de Kamer. De voorbereidingen binnen de ACM om toezicht te houden op grond van de DSA zijn vergevorderd. De ACM verwacht begin 2025 bevoegd te worden en dan snel te kunnen en zullen handelen.

Mocht er in de toekomst een rondetafelgesprek over online seksueel geweld worden georganiseerd met de diverse toezichthouders, dan kan de ACM voor deelname worden uitgenodigd.

GESPREKSVERSLAG COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

ONLINE SEKSUEEL GEWELD¹⁴¹

31 oktober 2024, 14:00 uur

Aanwezigen

Gerda van Hekesen (CvdM)

Carlo Contino (Fonds Slachtofferhulp)

Robbert Hoving (Offlimits)

Vincent Böhre (Privacy First)

Otto Volgenant (Boekx Advocaten)

Inleiding

In samenwerking met Offlimits, Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Privacy First en Fonds Slachtofferhulp heeft Boekx Advocaten de problematiek van online seksueel geweld in kaart gebracht, inclusief de juridische aspecten ervan. De bevindingen zijn vastgelegd in een separaat memorandum dat voorafgaand aan het gesprek aan het Commissariaat voor de Media (CvdM) is toegestuurd. Het doel van het gesprek is om de problematiek te schetsen en te bespreken welke rol het CvdM kan spelen in de strijd tegen online seksueel geweld.

Het gesprek

Het CvdM heeft kennisgenomen van het memorandum over online seksueel geweld en daarbij met name aandacht besteed aan de rol van het CvdM. Het CvdM onderkent dat het een groot en belangrijk onderwerp is.

De eerste gedachte die bij het CvdM rijst is wat de rol van het CvdM op dit gebied zou zijn. Die rol is beperkt tot toezicht op de naleving van de Mediawet. Het CvdM kan alleen toezicht houden als dat binnen haar mandaat valt. Kort gezegd houdt het CvdM toezicht op omroepen, online streamers (videoplatformdiensten) en uploaders/influencers. Het merendeel van de content op een platform moet audiovisueel zijn, anders valt dit buiten het toezicht van het CvdM.

Het CvdM houdt toezicht op de onafhankelijkheid, de toegankelijkheid en de pluriformiteit van de media, en ook op de veiligheid van het media-aanbod ter bescherming van minderjarigen.

Daarbij is relevant dat het CvdM kijkt naar de schadelijkheid van de content voor de kijker. Ook van belang is dat het CvdM beperkte capaciteit heeft. Het CvdM houdt risicogestuurd toezicht. Op dit moment is het CvdM niet actief op het gebied van toezicht op websites waar veel online materiaal te vinden met seksueel geweld. Op videoplatformdiensten die seksueel beeldmateriaal aanbieden wordt niet actief toezicht gehouden.

¹⁴¹ Dit is een korte samenvatting van de bespreking. In dit verslag is geen informatie opgenomen die vertrouwelijk moet blijven.

Voor zover het gaat om strafbare content valt dit buiten het terrein van het CvdM, dan is het aan politie/OM om stappen te ondernemen. Het CvdM heeft daar geen rol in.

Het CvdM wijst op het systeem van de Kijkwijzer, een vorm van zelfregulering via het NICAM (Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media). Het NICAM heeft als doel om alle audiovisuele content te voorzien van leeftijdsadviezen en inhoudsinformatie zodat kinderen niet geconfronteerd worden met schadelijke beelden. De vraag is hoe dit werkt bij het online aanbod van beeldmateriaal waarbij sprake is van seksueel geweld. Dat wordt in de praktijk niet van een Kijkwijzer-classificatie voorzien.

Naast beeldmateriaal dat schadelijk kan zijn voor kinderen is er een specifieke categorie 'ernstig schadelijke content'. Het CvdM geeft aan dat ernstige schadelijke content sowieso niet zichtbaar mag zijn voor kinderen. Dit moet achter een muur zitten en alleen met bijvoorbeeld een pincode toegankelijk zijn. Extreme verkrachtingsporno is een voorbeeld van ernstig schadelijke content.

Hier heeft het CvdM een aantal jaar geleden een boete voor opgelegd aan een website die geen maatregelen had getroffen om gewelddadige porno af te schermen voor jongeren onder de 16 jaar.

Het CvdM heeft een commissie 'Ernstige schade' ingesteld, met daarin onder meer psychologen en gedragsdeskundigen. Die commissie geeft invulling aan het begrip 'ernstige schade'. Het gaat dan steeds om schade voor de kijker van de content, niet om schade van de persoon die in beeld is.

Als er een handhavingsverzoek wordt ingediend, dan legt het CvdM dit langs de lat van haar prioriteringsbeleid.

Het CvdM is de aangewezen toezichthouder voor in Nederland gevestigde media. Van de grote online platformen is Snap in Nederland gevestigd. Het CvdM is momenteel in gesprek met Snap.

Mocht er in de toekomst een rondetafelgesprek over online seksueel geweld worden georganiseerd met de diverse toezichthouders, dan kan het CvdM voor deelname worden uitgenodigd.

GESPREKSVERSLAG ATKM

ONLINE SEKSUEEL GEWELD¹⁴²

25 oktober 2024 12:00 uur

Aanwezigen (online)
Arda Gerkens (ATKM)
Sander van Schilt (ATKM)
Carlo Contino (Fonds Slachtofferhulp)
Robbert Hoving (Offlimits)
Vincent Böhre (Privacy First)
Otto Volgenant (Boekx Advocaten)
Noor Dings (Boekx Advocaten)

Inleiding

In samenwerking met Offlimits, Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Privacy First en Fonds Slachtofferhulp heeft Boekx Advocaten de problematiek van online seksueel geweld in kaart gebracht, inclusief de juridische aspecten ervan. De bevindingen zijn vastgelegd in een separaat memorandum dat voorafgaand aan het gesprek aan de Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM) is toegestuurd. Het doel van het gesprek is om de problematiek te schetsen en te bespreken welke rol de ATKM kan spelen in de strijd tegen online seksueel geweld.

Het gesprek

De vertegenwoordigers van de ATKM geven aan het memorandum te hebben bekeken, vooral voor wat betreft de verwijzingen naar de ATKM. Zij benadrukken vooraf dat hun bevoegdheden op dit gebied beperkt zijn tot kinderporno, terwijl het memorandum zich voornamelijk richt op volwassenenmateriaal.

De werkwijze van de ATKM is als volgt: wanneer zij kinderpornografisch (of terroristisch) materiaal aantreft, wordt een verwijderbevel opgesteld. Dit verzoek zal vaak gericht zijn aan een partij die de hosting verzorgt. Het verzoek wordt onderbouwd met wettelijke argumenten en door juristen gecontroleerd, waarna het door het bestuur van de ATKM moet worden goedgekeurd. Zodra de melding door de hosting partij is ontvangen geldt een strikte termijn van één uur voor verwijdering. Dit kan voor hosting partijen uitdagend zijn, omdat zij niet altijd de mogelijkheid hebben om de inhoud vooraf te bekijken voordat zij deze verwijderen. Er moet echter direct worden overgegaan tot verwijdering, dus zonder discussie over de inhoud van het materiaal. Die inhoudelijke discussie kan vervolgens achteraf plaatsvinden. De ATKM benadrukt het belang van de mogelijkheid voor de hosting partij om bezwaar te maken en in beroep te gaan.

Wat betreft de effectiviteit van de huidige aanpak stelt de ATKM vast dat hun werkwijze tot nu toe lijkt te werken voor de aanpak van terroristische content. Ook meent de ATKM dat zij beschikt over de juiste middelen om haar mandaat uit te voeren. Hoe de rol van de ATKM bij de aanpak van

¹⁴² Dit is een korte samenvatting van de bespreking. In dit verslag is geen informatie opgenomen die vertrouwelijk moet blijven.

kinderpornografie uitpakt is nog even afwachten, aangezien de ATKM nog niet volledig operationeel is op dat gebied.

De ATKM richt zich bij de bestrijding van kinderporno de komende periode primair op partijen die momenteel niet goed samenwerken met organisaties zoals Offlimits en andere trusted flaggers. De ATKM identificeert deze bedrijven en bepaalt waar zij zijn gevestigd. De ATKM is in ieder geval bevoegd ten aanzien van bedrijven die in Nederland zijn gevestigd of die hun hosting in Nederland hebben. De ATKM signaleert in dat kader het risico dat partijen gelet op de EU-wetgeving die uitgaat van bevoegdheid van de toezichthouder in het land van vestiging zich vestigen in landen waar toezicht minder streng of effectief is. Ook kan het soms moeilijk zijn om jurisdictie te bepalen, zoals bij Telegram, dat servers in Nederland heeft maar waarbij het moeilijk is om aan te tonen dat bepaalde content ook daadwerkelijk hier is opgeslagen. Europese harmonisatie is essentieel, zodat het niet uitmaakt waar een bedrijf is gevestigd.

De ATKM geeft aan het spijtig te vinden dat er geen zorgplicht in de nieuwe wetgeving kon worden opgenomen. De DSA kent geen algemene zorgplicht voor platforms en deze regelgeving heeft harmoniserende werking.

De ATKM stelt vast dat er geen vergelijkbare aanpak bestaat om andere vormen van illegaal materiaal van slachtoffers snel offline te krijgen. De ATKM beschikt weliswaar over de noodzakelijke middelen – namelijk de bevoegdheid om 1) actief te zoeken naar content, 2) inhoudelijke beoordelingen uit te voeren en 3) verwijderbevelen te kunnen doen – maar deze bevoegdheden zijn strikt beperkt tot (a) terroristische content en (b) kinderporno. Toezichthouders die zich bezig houden met andere soorten content – in het kader van dit gesprek met name content met online seksueel geweld waarbij meerderjarigen het slachtoffer zijn – hebben minder bevoegdheden om content zo snel offline te krijgen.

Er wordt stilgestaan bij de vraag hoe de aanpak van materiaal van niet-minderjarigen er uit zou kunnen zien. De ATKM ziet hier voor zichzelf geen rol in. Dit valt buiten haar mandaat. Wel zou, zo kan uit het gesprek met de ATKM worden afgeleid, de werkwijze ten aanzien van kinderpornografisch materiaal als voorbeeld kunnen dienen. Zelfregulering, zoals die door Offlimits ten aanzien van kinderpornografische content wordt uitgevoerd, functioneert naar mening van de ATKM grotendeels goed, maar er moet wel een mechanisme zijn om te escaleren als er niet geluisterd wordt. Dit is de ATKM. De ATKM noemt dit het belang van 'een stok achter de deur'. Er waren tot nu toe namelijk geen mogelijkheden voor Offlimits om te escaleren als een hosting partij bijvoorbeeld stelt dat iets niet onrechtmatig is. Ook voor strafrechtelijk materiaal is het noodzakelijk om een escalatiemechanisme te hebben. In de praktijk blijkt dat de politie in dit soort gevallen vaak niet of niet snel genoeg reageert.

Bij de bestrijding van kinderporno en terroristisch materiaal is gekozen voor een vorm die zich tussen strafrecht en zelfregulering bevindt en die meer bestuursrechtelijk van aard is. Bedrijven die voldoen aan een verwijderbevel zijn niet per definitie bad hosters: bestuursrechtelijke sancties volgen pas als ze niet voldoen aan het verwijderbevel. De ATKM heeft op grond van de wet niet alleen de mogelijkheid om content heel snel te laten verwijderen, maar ook de mogelijkheid om zelfstandig onderzoek te doen.

Een soortgelijke aanpak zou volgens de ATKM in theorie ook effectief kunnen zijn voor andere vormen van illegale content, waarbij de regelgeving primair moet zijn gericht op de aard van de

content en niet op de aanbieders ervan. Zo is er consensus dat kinderpornografisch materiaal geen onderwerp van discussie is in relatie tot de vrijheid van meningsuiting. Daarentegen bestaat er nu nog vaak wel ruimte voor discussie over schadelijke content die niet per sé illegaal is. De aanpak van kinderporno kan als inspiratie dienen voor bepaalde andere soorten privacyschendingen. De ATKM noemt als voorbeelden waarbij een soortgelijke aanpak zou kunnen worden overwogen banglijsten of doxing. Deze staan naar mening van de ATKM niet ter discussie qua onrechtmatigheid. Voor doxing kan men een melding doen bij de AP.

De ATKM is gericht op het zeer snel nemen van maatregelen om de verspreiding van online materiaal tegen te gaan en kan dat in principe ook voor andere vormen van content dan kinderpornografische en terroristische content, maar dat valt buiten haar mandaat. De ATKM is van mening dat zij eerst haar aandacht moet richten op de uitoefening van beide mandaten. Zeker op het kinderpornografische materiaal moet nog ervaring worden opgedaan. Het is nu zaak om beide onderwerpen goed aan te kunnen pakken, vooraleer te denken aan uitbreiding.

Mocht er in de toekomst een rondetafelgesprek over online seksueel geweld worden georganiseerd met de diverse toezichthouders, dan kan de ATKM voor deelname worden uitgenodigd.

GESPREKSVERSLAG NATIONAAL RAPPORTEUR

ONLINE SEKSUEEL GEWELD¹⁴³

28 oktober 2024 16:30 uur

Aanwezigen

Conny Rijken (Nationaal Rapporteur)
Irene Augusteijn (Nationaal Rapporteur)
Carlo Contino (Fonds Slachtofferhulp)
Robbert Hoving (Offlimits)
Janniek Koster (Privacy First)
Otto Volgenant (Boekx Advocaten)
Noor Dings (Boekx Advocaten)

Inleiding

In samenwerking met Offlimits, Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Privacy First en Fonds Slachtofferhulp heeft Boekx Advocaten de problematiek van online seksueel geweld in kaart gebracht, inclusief de juridische aspecten ervan. De bevindingen zijn vastgelegd in een separaat memorandum dat voorafgaand aan het gesprek aan de Nationaal Rapporteur is toegestuurd. Het doel van het gesprek is om de problematiek te schetsen en te bespreken welke rol de Nationaal Rapporteur kan spelen in de strijd tegen online seksueel geweld.

Het gesprek

De Nationaal Rapporteur heeft aangegeven het memorandum te hebben bekeken en kennis te hebben genomen van de verwijzingen naar haar rapporten. Ze benadrukt haar zorg over de toename van de online component in seksueel geweld. Dit onderwerp staat op de prioriteitenlijst van de Nationaal Rapporteur.

In haar meest recente monitor tot 2022 heeft zij voor het eerst slachtoffers en daders naast elkaar gezet. Hieruit blijkt dat daders steeds jonger worden, en daarnaast vaak leeftijdsgenoten tot slachtoffer maken.

Eind 2025 verschijnt een nieuwe monitor waarin de periode 2020–2024 wordt meegenomen.

De Nationaal Rapporteur merkt op dat alle zedenmisdrijven in de politiek onder één noemer vallen, waardoor er weinig ruimte is voor een gedifferentieerde aanpak van online zedenmisdrijven, terwijl dit wel nodig lijkt om de problematiek beheersbaar te houden. Het ontbreken hiervan legt bovendien druk op de capaciteit van politie en justitie, die momenteel niet toereikend is om alles op te volgen. Maar daarnaast is het belangrijk dat alle opsporingsautoriteiten bekend zijn met en getraind zijn in online opsporing. Het is volgens de Nationaal Rapporteur aan de ministeries om dit te faciliteren.

De rol van de Nationaal Rapporteur is het in kaart brengen van trends, met een focus op de aard en de omvang van het probleem. Er komen geen individuele meldingen binnen bij de Nationaal

¹⁴³ Dit is een korte samenvatting van de bespreking. In dit verslag is geen informatie opgenomen die vertrouwelijk moet blijven.

Rapporteur en zij doet ook niet zelf strafrechtelijk vervolgonderzoek. Wel analyseert zij beleid op lacunes en blinde vlekken en rapporteert hierover aan het kabinet, waarbij ze ook beleidsaanbevelingen doet.

Een voorbeeld van een lacune is de onduidelijkheid over de rolverdeling van toezichthouders: het toezicht lijkt versnipperd en mist een overkoepelende visie, vooral op het gebied van preventie. De Nationaal Rapporteur constateert dat preventie van seksueel geweld tegen kinderen in Nederland weinig aandacht krijgt, terwijl dit in sommige andere landen beter geregeld is. Omdat dit probleem internationaal speelt, is samenwerking over de grens essentieel. Als lid van de expertgroep mensenhandel van de Raad van Europa ziet de Nationaal Rapporteur hoe andere landen seksueel misbruik, niet uitsluitend bij kinderen, aanpakken.

Wat meerderjarigen betreft, stelt de Nationaal Rapporteur dat Nederland internationaal vooroploopt als het gaat om wetgeving voor het aanpakken van online beeldmisbruik voor personen boven de 18 jaar. De handhaving is echter een knelpunt door gebrek aan kennis en specifieke expertise om beeldmateriaal snel offline te halen en te beoordelen of materiaal vrijwillig geplaatst is. Er bestaat twijfel of de AP voldoende is toegerust om de beeldmateriaal adequaat te beoordelen. De AP heeft op dit moment onvoldoende gespecialiseerde mensen in dienst om beeldmateriaal te bekijken. Wat de AP wel kan doen, is ervoor zorgen dat online platforms rapporteren over hun eigen maatregelen tegen seksueel geweld, en de AP kan druk blijven uitoefenen op de platformen die dit rapporteren nalaten. De Nationaal Rapporteur constateert dat de AP tot nu toe nog geen diepgaande onderzoeken heeft uitgevoerd op het gebied van platformen die online inbreuken op de persoonlijke levenssfeer faciliteren.

Er wordt gesproken over de mogelijkheid dat de Nationaal Rapporteur meer expertise opbouwt om online seksueel geweld te beoordelen, met name als het gaat om jongeren. De Nationaal Rapporteur verduidelijkt dat zij geen individuele meldingen ontvangt maar juist werkt met secundaire bronnen, zoals informatie van de politie, hulpverleners en het CBS. Haar taak is om trends te analyseren en onderliggende patronen te onderzoeken op basis van de informatie van andere organisaties, niet om zelf beeldmateriaal te analyseren.

Met betrekking tot Telegram merkt de Nationaal Rapporteur op dat het positief is dat hier steeds meer actie tegen wordt ondernomen, ook internationaal. Door het versnipperde toezicht kunnen platforms als Telegram echter vaak onder toezicht uitkomen. Ze vraagt zich af of de AP de juiste partij is voor toezicht of dat er een gespecialiseerde entiteit nodig is die dieper in de materie kan duiken en achterliggende patronen beter kan analyseren. Een gerichte inzet vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid zou ervoor kunnen zorgen dat politie en OM voldoende tijd en middelen hebben om onwillige platforms zoals Telegram effectief aan te pakken.

Mocht er in de toekomst een rondetafelgesprek over online seksueel geweld worden georganiseerd met de diverse toezichthouders, dan kan de Nationaal Rapporteur voor deelname worden uitgenodigd.

GESPREKSVERSLAG COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

ONLINE SEKSUEEL GEWELD¹⁴⁴

28 oktober 2024 15:30 uur

Aanwezigen

Ineke Boerefijn (College)
Isabelle Pordon (College)
Carlo Contino (Fonds Slachtofferhulp)
Robbert Hoving (Offlimits)
Janniek Koster (Privacy First)
Otto Volgenant (Boekx Advocaten)
Noor Dings (Boekx Advocaten)

Inleiding

In samenwerking met Offlimits, Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Privacy First en Fonds Slachtofferhulp heeft Boekx Advocaten de problematiek van online seksueel geweld in kaart gebracht, inclusief de juridische aspecten ervan. De bevindingen zijn vastgelegd in een separaat memorandum dat voorafgaand aan het gesprek aan het College voor de Rechten van de Mens (het College) is toegestuurd. Het doel van het gesprek is om de problematiek te schetsen en te bespreken welke rol het College kan spelen in de strijd tegen online seksueel geweld.

Het gesprek

De vertegenwoordigers van het College hebben kennisgenomen van het memorandum over online seksueel geweld en daarbij met name aandacht besteed aan het onderwerp mensenrechten.

Het College geeft aan dat het een schaduwrapportage heeft opgesteld voor GREVIO, waarin het de "vrije ruimte" heeft benut om online geweld in brede zin aan te kaarten. Volgens het College bieden de algemene aanbeveling van GREVIO en het Istanbul-verdrag goede handvatten om de overheid aan te spreken op effectief beleid omtrent online seksueel geweld. Als voorbeeld noemt het College de verplichting tot preventie en gendersensitiviteit. Dit is relevant, aangezien online seksueel geweld vrouwen en meisjes onevenredig treft, maar in feite ook een gendercomponent heeft als het gaat om online geweld tegen jongens of LGBTQ+-personen. Het Istanbul-verdrag biedt verder verplichtingen voor wetgeving op het gebied van strafbaarstelling, slachtofferbescherming en hulpverlening. Uit het verdrag volgt onder meer dat er een hulplijn moet zijn die 24/7 beschikbaar is. Hoewel het verdrag zich richt op vrouwen, stelt het College dat deze vereisten ook breder zouden moeten worden toegepast.

Het verdrag vraagt specifiek om genderspecifieke aanpak en een gecoördineerde aanpak. Het College ziet met name in dit laatste een belangrijk onderwerp om te bespreken met de regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, Mariette Hamer. Nederland schiet tekort in coördinatie, met name tussen ministeries, en tussen ministeries en gemeenten, die een sleutelrol spelen bij de aanpak van seksueel geweld. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

¹⁴⁴ Dit is een korte samenvatting van de bespreking. In dit verslag is geen informatie opgenomen die vertrouwelijk moet blijven.

(VWS) is het coördinerend ministerie als het gaat om de uitvoering van de verdragsverplichtingen door de overheid, maar mist doorzettingsmacht als Justitie geen opvolging geeft aan bepaalde situaties. Het College merkt verder op dat het Nationaal Actieprogramma Aanpak Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag (NAP) niet wordt vermeld in de Memorie van Toelichting en de publiekscampagne over de Wet seksuele misdrijven. Volgens het College zou dit, gelet op het Istanbul-verdrag, wel moeten en om die reden adviseert het om hier aandacht voor te vragen.

Het College suggereert ook eens contact te zoeken met Regioplan, daar zit veel expertise op het gebied van online seksueel geweld.

Meldingen over seksueel geweld in publieke of online ruimtes registreert het College. Het kan hierover niet oordelen, omdat dit soort klachten niet vallen onder de Wet Gelijke Behandeling. Seksuele intimidatie op het werk of in de zorg valt daar wel onder, want daarbij gaat het over een vorm van discriminatie. Het College kan bijvoorbeeld een werkgever aanspreken als deze niet zorgt voor een discriminatievrije werkvloer. Dit doet zich o.a. voor in situaties binnen de werkomgeving waar sprake is van chantage met seksueel beeldmateriaal of seksuele intimidatie. Het College wijst op een lopende zaak tegen Facebook vanwege genderdiscriminatie in vacatureadvertenties, waarvoor Bureau Clara Wichmann het initiatief heeft genomen.

Wat betreft de verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen rondom Bangalijsten en andere vormen van online seksueel geweld wordt geopperd dat Universiteiten en Hogescholen actiever zouden moeten voldoen aan hun zorgplicht voor een veilige leeromgeving. Het College ziet het als het proberen waard om ook hier een beroep te doen op de Wet gelijke behandeling. Mocht het tot een verzoek om een oordeel komen, dan zal het College vermoedelijk beoordelen hoe de Universiteit met meldingen omgaat. Er wordt besproken dat veel meldingen waarschijnlijk niet bij de Universiteit terecht komen. Dan nog is een relevante vraag wat de Universiteit of Hogeschool al doet om de cultuur te veranderen, of om te zorgen dat mensen zich wél gaan melden. Naast het behandelen van klachten kan het College instellingen adviseren over de Wet gelijke behandeling of ondersteuning bieden bij het opstellen van gedragscodes rond discriminatie en seksuele intimidatie. Dit zou ook kunnen voor Universiteiten of Hogescholen, maar het College doet dit alleen op verzoek van de instelling zelf. Indien er een klacht loopt, bestaat er geen mogelijkheid meer voor een adviestraject. Dan vindt er enkel onafhankelijke oordeelsvorming plaats. Dat neemt niet weg dat het College daarin wel een aanbeveling kan doen. Zie bijvoorbeeld <https://oordelen.mensenrechten.nl/oordeel/2024-82>

Het College geeft aan dat hun focus op (online) seksueel geweld binnen het gendergelijkheidsprogramma recent is afgerond. Dit programma heeft 4,5 jaar gelopen. In die periode heeft het College bijgedragen aan wetgevingsadviezen, voorlichting, beleidsbeïnvloeding en rapportages, waaronder de jaarlijkse rapportage over het vrije publieke debat. Hoewel genderproblematiek aandacht blijft houden, ligt de prioriteit van het College momenteel elders. Het College kan nog steeds aandacht voor dit onderwerp vragen maar er is de komende tijd geen focus hierop.

Mocht er in de toekomst een rondetafelgesprek over online seksueel geweld worden georganiseerd met de diverse toezichthouders, dan kan het College voor deelname worden uitgenodigd.

Na afloop van het gesprek heeft het College per e-mail de vindplaatsen toegestuurd van een aantal relevante documenten:

- [Wetgevingsadvies bij voorontwerp van het wetsvoorstel seksuele misdrijven](#) (met veel aandacht voor de manier waarop het strafrecht kan bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van gendergerelateerd geweld)
- [Wetgevingsadvies bij het wetsvoorstel seksuele misdrijven](#)
- Inbreng voor [rondetafelgesprek](#) wetsvoorstel seksuele misdrijven
- De [reeks](#) van de 8^e over gendergelijkheid
- De rapportage aan [GREVIO](#)
- Het [advies](#) over het inrichten van het grondrechtentoezicht AI
- [Meer](#) over seksuele intimidatie en de gelijkebehandelingswetgeving
- [Advies](#) aan de minister van SZW over seksuele intimidatie
- De [brief](#) n.a.v. The Voice, met o.a. aandacht voor coördinatie
- Jaarlijkse rapportage mensenrechten in Nederland 2021 [‘Een veilig publiek debat’](#), met aanbevelingen aan de overheid en platformen

GESPREKSVERSLAG EZ

ONLINE SEKSUEEL GEWELD¹⁴⁵

28 oktober 2024 13:30 uur

Aanwezigen

Maarten van Waveren (EZ)

Marieke van der Stoep (EZ)

Carlo Contino (Fonds Slachtofferhulp)

Robbert Hoving (Offlimits)

Janniek Koster (Privacy First)

Otto Volgenant (Boekx Advocaten)

Noor Dings (Boekx Advocaten)

Inleiding

In samenwerking met Offlimits, Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Privacy First en Fonds Slachtofferhulp heeft Boekx Advocaten de problematiek van online seksueel geweld in kaart gebracht, inclusief de juridische aspecten ervan. De bevindingen zijn vastgelegd in een separaat memorandum dat voorafgaand aan het gesprek aan het ministerie van Economische Zaken (EZ) is toegestuurd. Het doel van het gesprek is om de problematiek te schetsen en te bespreken welke rol EZ kan spelen in de strijd tegen online seksueel geweld.

Het gesprek

De vertegenwoordigers van het EZ hebben kennisgenomen van het memorandum over online seksueel geweld en zien de omvang en urgentie van het probleem. Ze benadrukken het belang van een duidelijke definitie van het begrip "online seksueel geweld" om te voorkomen dat dit een containerbegrip wordt waarin wel en niet illegale en onrechtmatige zaken door elkaar lopen. EZ pleit voor een duidelijker onderscheid tussen illegale, onrechtmatige, schadelijke en niet-problematische inhoud.

Een deel van het probleem van online seksueel geweld betreft het ongewenst verspreiden van materiaal. Een aandachtspunt is dat niet alle platformen en hostingbedrijven voldoende (tijdig) opvolging geven aan verwijderverzoeken van trusted flaggers.

De Europese Commissie houdt toezicht op de verplichtingen voor zeer grote online platforms (VLOPS) om onderzoek te doen naar mogelijke systeemrisico's van hun diensten en het aanpakken daarvan. Mogelijk kan langs deze lijn ook een oplossing worden gezocht voor kleinere platforms waarbij het idee is dat de aanpak van systeemrisico's door deze VLOPS kan leiden tot het ontstaan van normen die vanwege hun marktmacht verworden tot industriebrede normen. Binnenkort worden de eerste (audit)rapportages van de VLOPS openbaar. Mogelijk zal daaruit blijken dat bepaalde

¹⁴⁵ Dit is een korte samenvatting van de bespreking. In dit verslag is geen informatie opgenomen die vertrouwelijk moet blijven.

platforms onvoldoende aandacht besteden aan belangrijke kwesties, dat er geen maatregelen worden genomen na meldingen of dat de getroffen maatregelen niet effectief zijn.

EZ ziet mogelijkheden in de open norm die de DSA geeft ter bescherming van minderjarigen. Hiervoor is wel een lange adem nodig omdat de open norm nog via de Europese richtsnoeren moet worden uitgewerkt. De consultatie hierover is recentelijk afgesloten op 30 september, maar partijen kunnen nog steeds contact opnemen met de Europese Commissie. EZ geeft aan dat zij samen met BZK een rol speelt in het beïnvloeden van deze Europese richtsnoeren en het als haar taak ziet om belanghebbende collega-ministeries en andere partijen duidelijk te maken wat de DSA regelt, welke instrumenten de DSA biedt voor de verschillende vraagstukken m.b.t. illegale, onrechtmatige en schadelijke content, en wanneer & hoe zij invloed kunnen uitoefenen op Europees niveau. EZ heeft zelf nog geen formele consultatiereacties ingediend, maar voert wel informele gesprekken met de Europese Commissie.

Het memorandum wijst erop dat jongeren extra bescherming nodig hebben. Als dat nog sterker wordt onderbouwd met cijfers en wordt onderbouwd als EU-breed probleem, kan dat volgens EZ een onderwerp zijn waar de Europese Commissie en de digitaledienstenraad via de richtsnoeren aandacht aan moet besteden. Het aankaarten van dit probleem op EU-niveau biedt de mogelijkheid om oplossingen voor te stellen en om de Europese Commissie en de digitaledienstenraad te vragen hier via de richtsnoeren op in te gaan. Het EU-niveau is volgens EZ het juiste niveau vanwege het feit dat veel platformen internationaal actief zijn en veelal niet zijn gevestigd in Nederland, wat de invloed van Nederland beperkt. Langdurige aandacht voor deze kwestie kan de industrie stimuleren tot verandering. Als de richtsnoeren aangeven dat online seksueel geweld een onderwerp is waar passende maatregelen voor moeten worden genomen, dan kunnen de nationale autoriteiten zoals de ACM hier makkelijker mee aan de slag. Hoe concreter de open norm wordt ingevuld via de richtsnoeren, des te eenvoudiger wordt het voor autoriteiten is om deze toe te passen. Nationale autoriteiten laten de verduidelijking en concretisering van de norm liefst zo veel mogelijk bij de Europese Commissie maar hebben er wel een rol in te spelen via de digitaledienstenraad.

Wat betreft de verhouding tussen toezichthouders, merkt EZ op dat de AP een kleinere rol heeft in het toezicht op online platforms, waar het gaat om online seksueel geweld, dan andere toezichthouders. De AP gaat immers over het AVG-toezicht en haar rol in het toezicht op de DSA ziet niet op artikelen die een rol kunnen spelen in de bestrijding van online seksueel geweld. De ACM richt zich juist meer op systeemkwesties, zoals bad hosters, en komt daardoor in zicht voor bredere problemen. Het toezicht van de ACM op de DSA zal zich vanwege de aard van de verplichtingen uit de DSA met name richten op processen, en niet zozeer op de inhoud van individuele stukken content. Desondanks kan de ACM als contactpersoon fungeren voor het toezicht op de DSA en de mogelijkheden die de verordening biedt. EZ ziet de ACM niet als primaire probleemoplosser waar het individuele stukken inhoud betreft, maar als platforms regelmatig problemen veroorzaken kan de ACM wel druk uitoefenen om dit aan te pakken want dan gaat er mogelijk iets mis met de (interne) processen van die platforms.

Het is belangrijk om te bepalen welke instantie in een individueel geval de meeste en snelste hulp kan bieden. De ATKM heeft vergaande bevoegdheden en kan snel en adequaat optreden, zelfs sneller dan het OM. Maar het mandaat van de ATKM is – voor wat betreft online seksueel geweld – beperkt tot minderjarigen. De AP kan bestuursrechtelijk optreden en de doorlooptijden daarvan zijn langer.

EZ ziet het als cruciaal dat toezichthouders onderling afstemmen wie welke situaties aanpakt, zodat problemen niet blijven liggen. Over het stimuleren van de samenwerking tussen autoriteiten denkt EZ dat er op dit moment nog wat tijd nodig is om het DSA-toezicht op te starten en te evalueren hoe de samenwerking wordt ingevuld. EZ beschouwt het als hun rol om de voortgang te monitoren en samenwerking te bevorderen, en ook om de wetgeving op effectiviteit te evalueren.

In deze beginfase van het DSA-toezicht kan EZ ondersteuning bieden door beschikbaar te zijn voor vragen. Er wordt gesuggereerd om de samenwerkingsafspraken tussen autoriteiten openbaar te maken. Dan zal ook duidelijk worden hoe de toezichthouders hun taakverdeling zien op het gebied van online seksueel geweld. Indien deze afspraken niet duidelijk zijn, kan er contact worden opgenomen met EZ, dat dan mogelijk een rol kan spelen om verduidelijking van de afspraken te krijgen. EZ kan de toezichthouders vragen om verduidelijking, of kan toezichthouders erop aanspreken als er iets onduidelijk is.

Mocht er in de toekomst een rondetafelgesprek over online seksueel geweld worden georganiseerd met de diverse toezichthouders, dan kan EZ voor deelname worden uitgenodigd.